
Raison et flexibilité

Atteindre l'équilibre entre souveraineté et harmonisation dans la mise en place du système européen des échanges de quotas d'émissions (SEEQE)

Les auteurs

L'équipe responsable du présent rapport réunissait 11 membres du programme MPA de l'Université de Columbia en Sciences et Politique de l'Environnement, dans le cadre de l'Atelier de printemps en Gestion appliquée des systèmes de la Terre. L'enquête et l'analyse à laquelle elle a donné lieu avaient été commanditées par *Notre Europe*. L'équipe internationale a travaillé sous la supervision du professeur Tanya Heikkila, professeur adjoint au Département des affaires internationales et publiques (*Department of International and Public Affairs*) de la Columbia's School of International and Public Affairs et du co-secrétaire général de *Notre Europe*, Stephen Boucher.

Avant-propos

DU SCEPTICISME AU LEADERSHIP MONDIAL ? LE SYSTEME D'ECHANGES DES QUOTAS D'EMISSIONS DE L'UE: UNE NOUVELLE FORME D'INTEGRATION EUROPEENNE ET UN TEST POUR LES ECHANGES INTERNATIONAUX D'EMISSIONS DE GAZ A EFFET DE SERRE.

Le Système européen d'échange des quotas d'émissions (SEEE) de l'UE constitue une première historique. Même si l'on avait pu admettre, au cours des deux dernières décennies, que les instruments basés sur le marché étaient des outils efficaces pour s'attaquer aux problèmes d'environnement et à d'autres problèmes politiques, jamais dans l'histoire ces instruments n'avaient-ils été appliqués à une si grande échelle entre tant de pays. Le problème en jeu – le changement climatique – requiert, il est vrai, une approche politique nouvelle. Mais le système européen est-il efficace ? Et, pour utiliser une expression actuellement en vogue à Bruxelles, apporte-t-il une « meilleure régulation » ?

Un an après l'entrée en vigueur du système, ce rapport, rédigé pour *Notre Europe* par un groupe international de jeunes chercheurs du programme MPA de l'Université de Columbia en Sciences et Politique de l'Environnement, apporte une bonne nouvelle : le SEEE fonctionne. Au-delà des nombreuses études sur l'impact du système sur la compétitivité industrielle et sur sa capacité à réaliser des réductions significatives des émissions de dioxyde de carbone, *Notre Europe* a demandé à une équipe de 11 membres de déterminer si l'on pouvait améliorer la mise en œuvre au quotidien du système dans les administrations nationales et au niveau des installations. Grâce à un examen systématique de la littérature, à une comparaison avec les systèmes américains équivalents, à un questionnaire envoyé à près de 7.000 installations et à des entretiens avec des fonctionnaires nationaux et communautaires, les auteurs ont identifié – comme on pouvait s'y attendre – plusieurs domaines où des améliorations sont possibles.

Si l'on veut assurer le bon fonctionnement des échanges des droits d'émission entre 25 pays où les situations sont très diversifiées, la flexibilité est de rigueur. Sagement, la Commission européenne a prévu une période d'essai qui doit s'achever en 2008. Elle a également choisi de recourir à une directive, ce qui laisse aux Etats membres une marge de manœuvre considérable pour fixer les modalités de mise en œuvre du système. Toutefois, un mécanisme de marché impliquant des pays très différents exige aussi un cadre opérationnel clair. En effet, un système d'échanges offre plus que toute autre formule une grande latitude dans le choix des moyens permettant d'atteindre l'objectif désiré. Les sociétés qui ont besoin de réduire leurs émissions peuvent choisir d'investir dans une nouvelle technologie qu'ils jugent appropriée, ou de réduire leur production, ou tout simplement d'acheter des permis auprès de sociétés dont les coûts marginaux de réduction sont inférieurs. Toutefois, pour assurer la liquidité du marché et éviter les distorsions de concurrence et les coûts de transaction inutiles, cette flexibilité ne peut être synonyme de confusion et d'incertitude.

Est-on parvenu au niveau optimal d'harmonisation ? Le système européen, qui implique des secteurs et des pays très différents, se caractérise essentiellement par un niveau sans

précédent de décentralisation par rapport aux dispositifs antérieurs.¹ Si le système tire certaines leçons d'autres expériences d'échange, il est aussi le résultat d'une négociation politique entre les 25 Etats membres de l'UE. Il comporte inévitablement dans sa conception même des éléments qui rendent obligatoire une coordination de sa mise en œuvre. Certains ont prétendu que la Commission avait failli à cet égard et qu'elle n'avait pas réussi à harmoniser certains éléments essentiels du système.²

Il n'en demeure pas moins que la directive sur le SEEQE représente une avancée considérable en termes d'harmonisation, en fixant des lignes directrices communes plus détaillées que dans les précédentes réglementations communautaires. La législation sur le marché unique exige une égalité de traitement entre les entreprises à travers l'UE et, à cette fin, la Commission est chargée de surveiller les cas de distorsion du marché. En pratique, toutefois, les Etats membres disposent d'une grande marge de liberté dans des domaines essentiels, ce qui peut conduire à des règles du jeu inégales pour les différents secteurs et affecter leur compétitivité relative à l'intérieur et peut-être à l'extérieur de l'UE.

Le présent rapport entend mettre en évidence les domaines où des efforts plus importants en matière d'harmonisation sont nécessaires, tant en théorie qu'en pratique. Il montre que l'allocation des permis, le contrôle des émissions, l'établissement des rapports et les procédures de vérification sont autant d'aspects où l'on n'a pas encore atteint le juste équilibre entre l'harmonisation au niveau de l'UE et la flexibilité dans la mise en œuvre par les Etats membres. Les leçons que l'on peut tirer du SEEQE seront extrêmement précieuses dans la perspective d'un élargissement des échanges d'émission à d'autres régions du monde.

Toutefois, cette identification des domaines où des améliorations sont possibles ne doit pas faire perdre de vue que le système européen fonctionne relativement bien. L'enquête menée pour rédiger le présent rapport indique que les acteurs impliqués sont satisfaits de la gestion du système et qu'ils n'estiment pas qu'il entraîne une surcharge trop importante, même s'il demande des efforts considérables. En règle générale, les entreprises approuvent le niveau de gestion choisi pour les divers aspects du système. D'aucuns y verront sans doute la confirmation de l'efficacité de leur action de lobbying qui leur a permis d'obtenir ce qu'ils voulaient, mais l'expérience et la théorie nous apprennent aussi que les échanges d'émissions constituent une forme rentable de régulation. Le rapport montre comment, si la Commission européenne et les Etats membres le souhaitent, les procédures que doivent suivre les entreprises et les administrations concernées pourraient être simplifiées et harmonisées par-delà les frontières.

Plus généralement, le SEEQE de l'UE a démontré qu'une régulation internationale par des mécanismes basés sur le marché pouvait fonctionner. En tant que forme *de facto* de taxation, il montre que l'harmonisation au niveau de l'UE est réalisable également dans ce domaine.

¹ Kruger, J. et W.A. Pizer (2004a)

² Godard, O (2005)

L'intégration européenne dispose ainsi d'un nouvel outil qui pourrait être appliqué dans l'avenir au sein de l'UE à d'autres problèmes environnementaux, tels que la pollution des eaux, la promotion des énergies renouvelables et le contrôle des émissions d'autres polluants chimiques.

Il y a quelques années, au moment où l'on négociait le Protocole de Kyoto, les gouvernements de l'UE s'étaient montrés très réticents à l'égard de la notion d'échange des droits d'émission. A l'heure actuelle, les leçons que l'on peut tirer du SEEQE pourraient être importantes pour décider d'autres pays à choisir de faire du commerce des droits d'émission un axe de leur stratégie face au changement climatique. La Norvège, le Canada, la Suisse, un certain nombre d'Etats australiens, quelques Etats du nord-est des Etats-Unis, et d'autres régions du monde envisagent de mettre en place des systèmes d'échanges locaux. L'exemple donné par le système EMS européen est étudié de près. Aujourd'hui, la Commission accueille davantage de visiteurs venus des quatre coins du monde pour étudier le système que ses fonctionnaires ne peuvent en rencontrer. Le système européen est devenu le principal marché de dioxyde de carbone au monde, avec pas moins de 250 millions de droits d'émissions échangés en 2005, soit une valeur marchande d'environ 9 milliards d'euros. Sous l'impulsion du système européen, de la mise en œuvre conjointe (JI) et du mécanisme de développement propre (CDM), les mécanismes permettant d'élargir les échanges aux pays en transition en Europe et dans le reste du monde se développent rapidement. Comme l'indiquait un expert de la Commission impliqué de près dans la conception et à la mise en œuvre du système, « *un marché global du dioxyde de carbone peut émerger de toutes ces initiatives locales peut-être plus certainement qu'à travers une approche internationale* ».

Les conclusions et les recommandations qui figurent dans ce rapport s'avéreront utiles au moment où la Commission européenne elle-même évalue le système et où les Etats membres préparent une deuxième vague de Plans nationaux d'allocation.

Nous espérons également que l'Union européenne conservera son élan, en élargissant la couverture du système à de nouveaux secteurs et à de nouveaux gaz, et en s'assurant que les plans nationaux d'allocation ne sont pas trop laxistes et contribuent effectivement à réaliser les objectifs du protocole de Kyoto – ce qui reste, plus que jamais, la préoccupation essentielle. La conception et la mise en œuvre du SEEQE peuvent être améliorées, mais sa première année de fonctionnement offre la base nécessaire pour un élargissement dans et hors de l'UE. Le test décisif sera maintenant de voir si les Etats membres et la Commission sont véritablement décidés à s'en servir pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Stephen Boucher, *Notre Europe*

Résumé

Le système européen d'échange de quotas d'émissions (SEEE) vient d'achever sa première année de fonctionnement. Ce programme de quotas et d'échanges ("*cap and trade*"), conçu pour aider les Etats membres de l'UE à atteindre les objectifs que le Protocole de Kyoto leur a assignés, établit un plafond sur les émissions de dioxyde de carbone d'un certain nombre de secteurs industriels clé en Europe et permet des échanges entre les installations concernées. Le succès de ce régime et sa capacité à réduire les émissions de gaz à effet de serre seront déterminés par l'efficacité avec laquelle il sera mis en oeuvre. Or, la flexibilité que la directive européenne sur le système offre aux Etats membres peut donner lieu à des remises en question préoccupantes de la gestion d'éléments clé du programme à travers les Etats membres.

C'est pourquoi *Notre Europe* a chargé un groupe du programme MPA de l'Université de Columbia en Sciences et politique de l'environnement d'étudier et de faire rapport sur la mise en oeuvre et la gestion du système de l'UE. Plus précisément, l'étude se focalise sur sept aspects des programmes ETS de l'UE : répartition, contrôle et établissement de rapports, vérification, traitement bancaire, registres, fiscalité et comptabilité, et expansion. Pour analyser ces composantes du programme, l'équipe qui a réalisé l'étude a essentiellement utilisé quatre méthodes : 1) une synthèse de la littérature existante sur le système de l'UE et sa mise en oeuvre ; 2) l'identification des composantes qui ont fait le succès du programme américain sur les pluies acides qui visait à contrôler les émissions de dioxyde de soufre des centrales énergétiques ; 3) une enquête en ligne auprès d'installations participantes pour évaluer leurs expériences au cours de cette première année d'activité ; 4) des interviews téléphoniques de fonctionnaires gouvernementaux, d'intermédiaires sur le marché et d'organisations sans but lucratif concernées.

Dans l'ensemble, nous constatons que l'allocation des quotas constitue l'élément le plus décisif et le plus controversé du programme, puisqu'il préside à la distribution des millions d'euros d'actifs nouvellement créés. Mais il y a plus important encore : un plafond d'allocation suffisamment sévère représente la clé du succès environnemental du système ETS de l'UE. Parmi les autres préoccupations relatives à l'allocation que nous avons identifiées, on trouve l'utilisation de l'ancienneté comme méthode de répartition, l'incohérence des règles sur les réserves des nouveaux entrants et l'absence de clarté et de transparence dans certains plans d'allocation. Pour dissiper ces préoccupations, nous préconisons un degré plus important d'harmonisation au niveau de l'UE pour les méthodes de répartition, et nous proposons qu'au fur et à mesure que le système se développe, il utilise davantage le benchmarking pour la meilleure technologie disponible et la mise aux enchères comme méthodes d'allocation.

La surveillance, l'établissement de rapports et la vérification constituent trois composantes déterminantes pour le succès du système. Les rapports d'émission doivent être précis et fiables pour que le système bénéficie de la crédibilité suffisante pour soutenir le bon fonctionnement du marché. Tout en reconnaissant qu'une harmonisation de ces trois éléments

à l'échelle de l'UE peut être impossible sur le plan de la gestion, nous recommandons qu'une formule commune d'accréditation pour les vérificateurs soit mise en place à travers l'UE et que le contrôle et l'établissement des rapports soient de plus en plus normalisés grâce à un recours plus important à des modèles communs et à la technologie de l'information, comme les rapports électroniques. Le rapport examine également les aspects bancaires, fiscaux et comptables des permis et l'élargissement du SEEQE à d'autres secteurs ou à d'autres gaz à effet de serre : ces éléments complémentaires sont importants pour le succès du système dans la perspective de son développement futur.

En résumé, les orientations d'action préconisées par ce rapport sur la gestion du système européen se basent sur une étude approfondie de la littérature actuelle sur ce système. Le rapport contribue également à identifier et à reposer de nombreux problèmes clé discutés par les Etats membres et les industries et il met en évidence les domaines où la mise en oeuvre du programme peut être améliorée au cours des années à venir.