

Non-papier – Mise en place d'un corridor de prix dans le cadre du marché carbone européen

Le marché carbone européen (EU ETS) a jusqu'ici rempli avec succès son rôle de plafonner près de la moitié des émissions de gaz à effet de l'Union européenne. Toutefois la transition vers une économie bas-carbone est aussi bien une nécessité climatique qu'une opportunité pour créer de l'activité économique et des emplois. Cette « croissance verte » provient en particulier d'une accélération des investissements bas-carbone et d'une amélioration du pouvoir d'achat grâce à l'amélioration de l'efficacité énergétique qui réduit les factures d'énergie. La concrétisation de ces opportunités se heurte aujourd'hui :

- à un faible prix du carbone dans le marché européen : le quota a perdu plus de 40% de sa valeur depuis la fin de l'année 2015 et son prix est actuellement inférieur à 5€ ;

- à de fortes incertitudes sur l'évolution du prix du carbone. Cette volatilité structurelle découle de l'impossibilité d'anticiper les évolutions des émissions réelles aux horizons 2020 et 2030, et donc de mesurer l'effort nécessaire pour atteindre les objectifs européens dans une perspective de trajectoire long terme. Dans la mesure où la plupart des investissements bas-carbone sont des investissements de long-terme, le « market design » actuel du marché EU ETS ne suffit pas pour déclencher les investissements.

Les conséquences sont multiples : perte d'attractivité des investissements dans les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, hausse du coût des mécanismes de soutien aux énergies renouvelables, faibles recettes publiques tirées du prix du carbone alors qu'elles financent bien souvent la transition énergétique.

La mise en place d'un corridor de prix sur le marché carbone européen, pour encadrer l'évolution du prix du marché entre un minimum et un maximum, permettrait de réduire la volatilité due aux mauvaises anticipations des émissions futures et améliorerait la prévisibilité du prix du carbone, créant ainsi une incitation forte en faveur des investissements bas-carbone et une sécurisation des revenus des Etats membres.

Le corridor de prix pourrait facilement être mis en place en s'appuyant sur la réserve de stabilité, et ne devrait pas avoir d'impact notable sur le cumul des revenus des Etats Membres tirés de la mise aux enchères des quotas. Par ailleurs, pour éviter des impacts sur la compétitivité de l'économie, la mise en œuvre de ce corridor de prix se ferait en parallèle du maintien d'un dispositif de lutte contre un risque de fuite carbone amélioré et renforcé.

Il convient de veiller à la bonne articulation de l'ensemble des instruments du cadre énergie-climat européen avec le marché ETS et le prix du carbone, pour en assurer la meilleure efficacité.

Les éléments contenus dans ce papier sont destinés à susciter un débat et la France est ouverte aux retours de l'ensemble des Etats membres pour améliorer cette proposition en vue d'un marché carbone européen moins volatil, plus prévisible, et davantage à même de déclencher les investissements bas-carbone dont l'Union européenne a besoin.

1. Pourquoi un prix plancher minimum pour le marché carbone européen ?

Un prix plancher du marché carbone européen est un signal aux acteurs économiques pour orienter les investissements. Il offre une visibilité pour les investisseurs et leur permet de réduire le risque lié aux incertitudes actuelles sur les niveaux de prix futurs :

- Aujourd’hui, les acteurs économiques ont besoin de recevoir les bons signaux pour enclencher dès aujourd’hui les décisions permettant une transition vers une économie décarbonée ;
- L’organisation actuelle du marché carbone européen et les effets des politiques complémentaires du cadre énergie climat sur ce marché ne permettent pas d’envoyer un signal prix suffisamment lisible pour déclencher les investissements nécessaires ;
- Instaurer un prix plancher minimum du quota carbone permet de garantir une incitation minimale et prévisible dans le temps aux réductions d’émissions et aux investissements dans les technologies bas carbone ;
- Cela permet également de réduire les risques pour les investissements des industriels qui sauront que le prix du carbone ne peut pas s’écrouler (comme ça a été le cas dans le passé et est le cas actuellement) ;
- La mise en place d’un prix plancher permettrait ainsi de déclencher des investissements dont le coût à la tonne évitée est bien supérieur au prix de réserve en créant un climat permettant de limiter l’aversion au risque des investisseurs.

2. Des expériences réussies de marchés carbone fonctionnant avec un prix plancher minimum du quota d’émissions de gaz à effet de serre

Plusieurs marchés carbone dans le monde ont dès leur lancement mis en place un « prix plancher minimum du carbone qui peut être accompagné d’un mécanisme de « soupape de sécurité » pour les prix trop élevés, établissant de fait un corridor de prix du carbone.

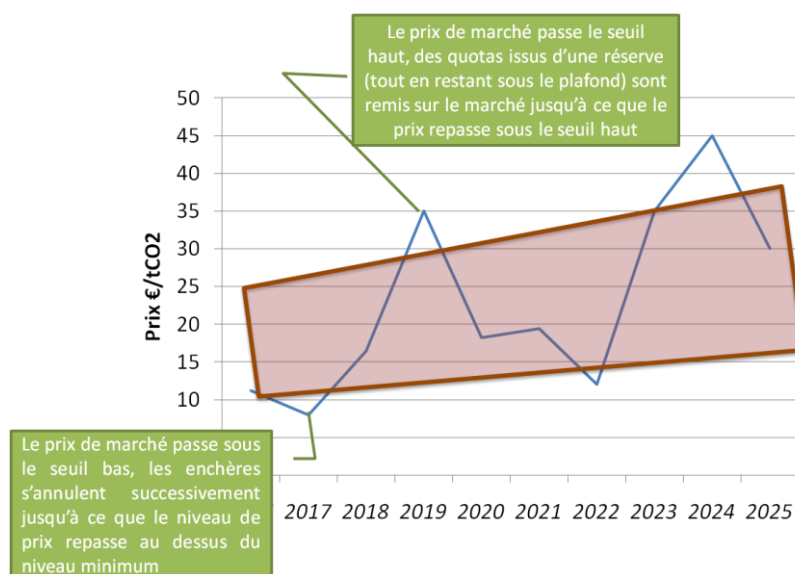
Aux Etats-Unis, en Californie, pour les neuf états participant au marché carbone RGGI, et au Québec, des corridors de prix sont mis en place. En Chine, les 7 marchés carbone pilotes indiquent des mécanismes de contrôle des prix (annexe).

3. Mise en œuvre technique d’un corridor de prix sur le marché carbone européen

a) Le dispositif se décompose en :

- **Un prix de réserve des enchères** : ce prix évolue au cours du temps selon une trajectoire prédéterminée pour donner de la visibilité sur le prix minimum ;
- **Un prix plafond des enchères** : qui évolue aussi au cours du temps selon une trajectoire prédéterminée pour donner de la visibilité sur le prix maximum ;
- **Un mécanisme d’ajustement de l’offre au moment des enchères** :
 - Mise en réserve des quotas lorsque le prix d’adjudication théorique de l’enchère est inférieur au prix plancher ;
 - Remise aux enchères des quotas (dans la limite du stock constitué précédemment) quand le prix plafond est atteint (c’est une forme de « soupape de sécurité ») ;
 - Ce mécanisme peut s’appuyer sur le dispositif de réserve existant en remplaçant ses critères d’activation actuels par un critère fondé sur le prix du quota.

Figure 1- schéma de fonctionnement d'un mécanisme de gestion par les prix (prix minimum et prix soupape)



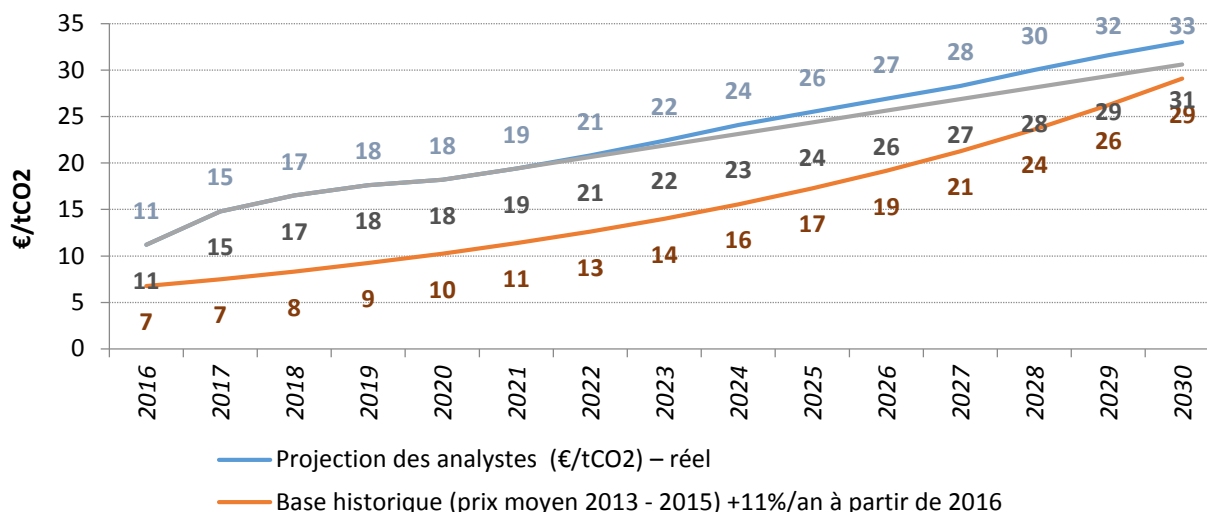
b) Définition du prix de réserve

Plusieurs références, cohérentes avec les objectifs climatiques de l'UE à l'horizon 2030, sont possibles :

- Se référer aux orientations des projections des prix suite à la décision concernant la réserve de stabilité du marché (figure ci-dessous, courbe bleue). Ceci garantirait à minima les acquis en termes de prix que le consensus des acteurs économiques espère pouvoir tirer de la réserve de stabilité ;
- Se baser sur un niveau moyen souhaité de prix du quota souhaité entre 2021 et 2030 (figure ci-dessous, courbe grise). Il serait alors possible de viser un prix moyen de 25 € sur 2021-2030 comme dans l'étude d'impact de la Commission européenne sur le cadre énergie climat 2030 ;
- Se baser sur le niveau de prix historique du quota 2013 – 2015 comme point de départ, puis d'augmenter tous les ans d'un pourcentage donné à compter de 2016 comme en Amérique du Nord (figure ci-dessous, courbe orange). Une augmentation de 10% par an pourrait permettre d'obtenir un prix à 30€ en 2030.

D'autres références plus ambitieuses peuvent également être envisagées, comme le niveau auquel la production d'électricité à base de gaz devient plus rentable que celle à base de charbon (autour de 30-40 €/t).

Figure 2- exemples illustratifs de niveaux de prix plancher



4. Impact du dispositif sur le revenu des enchères pour les Etats Membres

Le dispositif de régulation au sein du corridor ne devrait pas avoir d'impact notable sur le cumul des revenus des Etats Membres tirés de la mise aux enchères des quotas. En effet, la perte de recette tirée d'une éventuelle baisse des volumes (mise en réserve) devrait être compensée par le maintien (voir une augmentation) du prix. En effet, les études d'impacts¹ sur la réserve de stabilité du marché et le backloading, qui reposent sur le même principe que le prix plancher proposé, ont montré que l'effet prix compense l'effet volume.

Le dispositif pourrait engendrer des incertitudes sur l'échéancier des revenus, mais ce risque peut être atténué : si la trajectoire de prix plancher est proche de la trajectoire prévisionnelle actuelle de l'évolution du prix, il est probable que peu d'enchères soient annulées ;

5. Impact du dispositif sur la compétitivité industrielle

Pour éviter des impacts sur la compétitivité de l'économie, la proposition d'un corridor du prix du carbone doit nécessairement s'accompagner de mesures complémentaires à mettre en œuvre à l'occasion de la révision de la directive EU ETS :

- **Une allocation de quotas gratuits à 100% pour les secteurs les plus exposés** en procédant à un ciblage sur les secteurs les plus exposés ;
- **Un dispositif plus harmonisé et plus efficace concernant les coûts indirects;**
- **La mise en place de mécanismes d'inclusion carbone**, à commencer par le ciment ;
- Un **prix plafond du prix du carbone**, ce qui conduit à instaurer un corridor ;
- Une **accélération de la mise en place du fonds innovation**, pour stimuler le développement de technologies bas-carbone dans l'économie européenne.

¹ Etudes de la Commission européenne, mais également les analystes spécialisés et les entreprises d'investissements.

Annexe : expériences réussies de marchés carbone fonctionnant avec un prix plancher minimum du quota d'émissions de gaz à effet de serre

Marchés carbone	Prix minimum par tCO ₂	Prix maximum par tCO ₂
Californie	En 2015 : 12.10 USD [10.80 €] + (5 % + inflation) /an	En 2015: 45.20 USD, 50.86, and 56.51 [36.34 € - 45.43 €] + (5% + inflation) /an*
Québec	En 2015 : 12.08 CAD [7.80€] + (5% + inflation) /an	Converti du prix plafond Californien ** En 2015 : 44.96 CAD, 5.58, 56.2 CAD [29 € - 36€]
RGGI	2014 : 2.00 USD [1.78€] + 2.5%/an	2014 : 4.00 USD [3.56€] augmentant à 10.77USD [9.61€] en 2020**
Beijing	Le gouvernement rachète des quotas sur le marché si la moyenne des prix sur 10 jours roulants est sous 20 yuan	Le gouvernement revend des quotas si la moyenne des prix sur 10 jours roulants est supérieure à 150 yuan
Guangdong	CNY 25 [3.27 €] à CNY40 [5.24 €] + CNY5 [0.65 €] à chaque enchère trimestrielle	
Corée du Sud		KRW 10 000 [7 €]
Nouvelle Zélande		NZD 25 [16 €]

* Pour mettre en œuvre le prix plafond, des quotas peuvent être mis aux enchères en cas de nécessité à un prix plafond qui peut progresser d'environ 3 à 6 fois la valeur du prix plancher.

** Les prix maximums marqués d'une étoile sont des soupapes de sécurité. A la différence d'un vrai prix plafond, ils viennent diminuer une pression à la hausse temporaire sur les prix en remettant sur le marché des quotas issus d'une réserve préexistante. Ils agissent donc sous le plafond d'émissions déterminé politiquement et ne remettent pas en cause l'intégrité environnementale du système.

Source : Thomson Reuters et ICAP (mis à jour le 29/01/2016), IACE