



Bruxelles, le 14.11.2012
COM(2012) 652 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

État des lieux du marché européen du carbone en 2012

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction	3
2.	L'état du marché du carbone	4
3.	Révision du calendrier des enchères en tant que mesure à court terme	7
4.	Options concernant les mesures structurelles	7
4.1.	Option a: porter l'objectif de réduction des émissions de l'UE à 30 % en 2020	7
4.2.	Option b: retirer une certaine quantité de quotas au cours de la phase 3	8
4.3.	Option c: révision anticipée du facteur de réduction linéaire annuel	9
4.4.	Option d: extension du champ d'application du SEQE de l'UE à d'autres secteurs	9
4.5.	Option e: limiter l'accès aux crédits internationaux	10
4.6.	Option f: mécanismes discrétionnaires de gestion des prix	10
5.	Conclusions	12

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

État des lieux du marché européen du carbone en 2012

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

1. INTRODUCTION

Le présent rapport sur le fonctionnement du marché du carbone est présenté conformément à l'article 10, paragraphe 5, et à l'article 29 de la directive sur le système d'échange de quotas d'émission (SEQE) de l'UE¹. La directive SEQE prévoyait la présentation du rapport en 2013, la première année de la phase 3. Lors de leur réunion informelle en avril 2012, les ministres de l'environnement ont été informés de l'intention de la Commission d'avancer cette date et de présenter le premier rapport dès 2012, initiative qu'ils ont accueillie favorablement.

Le système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE de l'UE) a produit depuis son lancement un signal de prix du carbone à l'échelle de l'UE qui a une influence sur les décisions opérationnelles et stratégiques quotidiennes en matière d'investissements. À compter de 2013, il couvrira environ la moitié des émissions de gaz à effet de serre (GES) dans l'UE.

Comme le prévoit l'article 1^{er} de la directive SEQE, le système a été établi afin de favoriser la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans des conditions économiquement efficaces et performantes. Cet objectif n'est pas limité dans le temps. Le SEQE jouera un rôle déterminant pour renforcer les investissements dans un large éventail de technologies à faible émission de carbone. Il se veut neutre sur le plan technologique, d'un bon rapport coût-efficacité et entièrement compatible avec le marché intérieur de l'énergie. Le SEQE devra jouer un rôle plus important dans la transition vers une économie à faible émission de carbone d'ici à 2050. Depuis le début de la deuxième période d'échanges en 2008, les émissions ont baissé de plus de 10 %, mais si le signal de prix du carbone du SEQE de l'UE a certainement contribué à cette situation, la crise économique est clairement la cause majeure de ces importantes réductions d'émissions.

Cela dit, le SEQE de l'UE est largement reconnu comme étant un marché liquide doté d'une infrastructure fonctionnelle et incite un nombre croissant de pays, tels que l'Australie, la Corée du Sud et la Chine, à suivre l'exemple européen et à mettre en place des marchés nationaux du carbone.

L'objectif de ce premier rapport est d'analyser le fonctionnement du marché du carbone et d'examiner si des mesures réglementaires sont nécessaires, comme le prévoit l'article 29 de la directive sur le SEQE de l'UE. Il répond également à la demande faite à la Commission par le Parlement européen et le Conseil dans le cadre de la directive concernant l'efficacité énergétique

¹ Directive 2003/87/CE.

- «d'examiner dans ce rapport des propositions d'action, notamment le retrait permanent des volumes nécessaires de quotas, en vue d'adopter dès que possible des mesures structurelles supplémentaires propres à renforcer le système d'échange de quotas d'émission de l'Union pendant la phase 3, et d'en accroître l'efficacité.»

2. L'ETAT DU MARCHE DU CARBONE

La mise en œuvre du système d'échange de quotas d'émission de l'UE a permis aux gouvernements et aux entreprises d'acquérir une bonne expérience opérationnelle et du marché. Cette expérience a servi de base à l'importante révision de la structure opérationnelle du système convenue en 2008 et applicable à partir de 2013, à laquelle les changements fondamentaux suivants s'appliqueront:

1. un plafond fixé pour les quotas à l'échelle de l'UE au lieu du système actuel à 27 plafonds nationaux, avec une diminution annuelle de 1,74 % jusqu'en 2020 et au-delà, ce qui confèrera une prévisibilité et une stabilité réglementaires beaucoup plus grandes;
2. la mise aux enchères comme système d'allocation par défaut au cours de la phase 3;
3. des règles harmonisées pour l'allocation à titre gratuit, basées sur des référentiels en ce qui concerne la performance en matière de réduction des émissions fixés préalablement à la phase 3;
4. des règles plus strictes concernant le type de crédits internationaux dont l'utilisation est autorisée dans le système d'échange de quotas d'émission de l'UE;
5. le remplacement des 27 registres électroniques nationaux par un registre unique de l'Union.

D'un point de vue réglementaire, ces changements impliquent une profonde transformation du marché européen du carbone. Malgré le fait que certains travaux (par exemple, la mise en place d'infrastructures d'enchères) doivent encore être menés à terme, l'infrastructure réglementaire est déjà largement en place.

Avec le début de la deuxième période d'échanges, on s'attendait à ce que le plafond fixé pour la phase 2 du SEQE soit ambitieux. Toutefois, la crise qui sévit depuis 2008 a modifié radicalement la situation et le SEQE enregistre depuis un excédent de quotas et de crédits internationaux par rapport aux émissions (voir tableau ci-dessous). Le nombre de quotas qui ont été mis en circulation a augmenté chaque année, ainsi que l'offre et l'utilisation de crédits internationaux, notamment en 2011. Fin 2011, 8 171 millions de quotas avaient été mis en circulation et 549 millions de crédits internationaux avaient été utilisés à des fins de mise en conformité, ce qui représente au total 8 720 millions d'unités qui étaient disponibles à des fins de mise en conformité pour la période 2008-2011. En revanche, les émissions vérifiées pour la période 2008-2011 n'étaient que de 7 765 millions de tonnes équivalent CO₂.

En conséquence, au début de l'année 2012, un excédent de 955 millions de quotas² s'était constitué. Même en excluant la partie de l'excédent résultant de l'utilisation de crédits internationaux à des fins de mise en conformité, l'excédent atteindrait quand même 406 millions de quotas.

Tableau 1: Bilan offre-demande pour la période 2008-2011

(en Mt)	2008	2009	2010	2011	Total
Offre: quotas délivrés et crédits internationaux utilisés	2 076	2 105	2 204	2 336	8 720
Demande: émissions déclarées	2 100	1 860	1 919	1 886	7 765
Excédent cumulé de quotas	- 24	244	285	450	955

Source: Journal des transactions communautaire indépendant (CITL), données relatives à la mise en conformité pour 2011, publiées le 2 mai 2012, Commission européenne

Le modèle caractérisé par une augmentation de l'offre de quotas et de crédits internationaux combinée à une demande faible se reflète partiellement dans l'évolution des prix observée depuis 2008. Le prix des quotas résulte d'une large gamme de facteurs, mais il ne fait aucun doute que la récession économique de 2009 a eu une incidence majeure sur les prix. Au cours du second semestre 2011, la nette baisse des prix à des niveaux inférieurs à 10 EUR coïncide avec la formation accélérée d'un excédent de quotas et de crédits internationaux.

Figure 1: évolution du prix du carbone



Source: Intercontinental Exchange. Données relatives aux contrats «futures» avec livraison en décembre

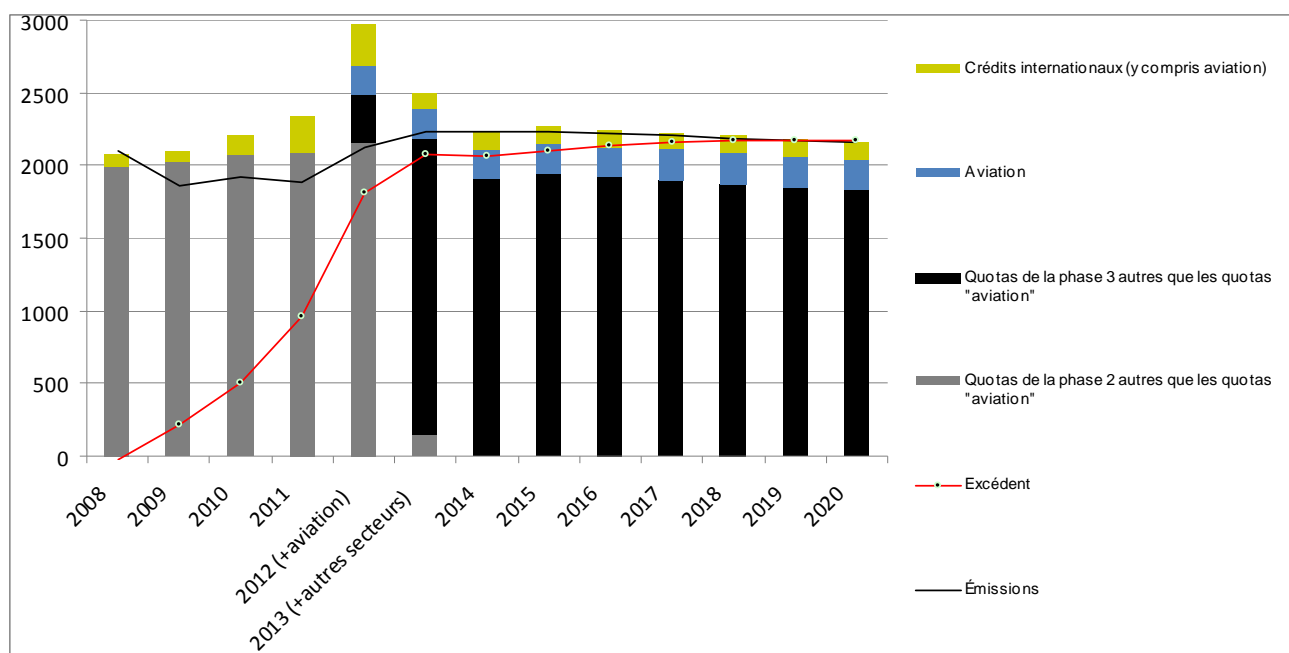
Une formation rapide et continue de l'excédent en 2012 et 2013 est à prévoir, en grande partie en raison de facteurs temporaires directement liés à la transition vers la phase 3. L'offre de

² Un crédit international qui est utilisé à des fins de mise en conformité libère un quota qu'il n'est pas nécessaire d'utiliser à des fins de mise en conformité. En tant que telle, l'utilisation de crédits internationaux à des fins de mise en conformité augmente l'excédent de quotas disponibles sur le marché.

quotas à court terme augmente, notamment en raison de la vente à terme de quotas de la phase 3 afin de générer des fonds destinés au programme NER300 pour le captage et le stockage du carbone et les sources d'énergie renouvelable innovantes³, de la vente aux enchères anticipée afin de satisfaire la demande de couverture des risques dans le secteur de l'électricité et de la vente des quotas inutilisés dans les réserves nationales pour les nouveaux entrants au cours de la phase 2. L'effet combiné de ces trois sources s'élèvera à quelque 500 millions de quotas d'ici la fin de 2013. Dans le même temps, l'offre de crédits internationaux devrait rester élevée et leur utilisation dans le SEQUE de l'UE devrait probablement augmenter au cours de la transition vers la phase 3. Les émissions ne devraient pas connaître des variations significatives en 2012 et 2013, de sorte que l'excédent au début de la phase 3 pourrait être largement supérieur à 1,5 milliard de quotas, et même atteindre 2 milliards de quotas⁴.

Bien qu'à partir de 2014, la formation rapide de l'excédent devrait cesser, l'excédent global ne devrait pas diminuer de manière significative au cours de la phase 3, ce qui pourrait se traduire par un excédent structurel de près de 2 milliards de quotas pendant la plus grande partie de la phase 3. L'importance de l'excédent d'ici à 2020 dépendra dans une large mesure des évolutions à plus long terme dans le domaine de l'énergie, telles que la pénétration des sources d'énergie renouvelables et les efforts déployés actuellement pour accroître l'efficacité énergétique, ainsi que la rapidité de la reprise économique.

Figure 2: Profil historique et évolution probable de l'offre et de la demande jusqu'en 2020



Source: SWD(2012) 234 final

³ <http://www.eib.org/about/news/ner-300.htm>

⁴ Des informations complémentaires figurent dans le document de travail des services de la Commission intitulé «Information provided on the functioning of the EU Emission Trading System, the volumes of greenhouse gas emission allowances auctioned and freely allocated and the impact on the surplus of allowances in the period up to 2020» (Informations sur le fonctionnement du système d'échange de quotas d'émission de l'UE, sur les volumes de quotas d'émission de gaz à effet de serre mis aux enchères et alloués gratuitement et sur l'incidence de l'excédent de quotas jusqu'en 2020) [SWD(2012) 234 final].

3. REVISION DU CALENDRIER DES ENCHERES EN TANT QUE MESURE A COURT TERME

Une diminution de la demande s'accompagne normalement d'une augmentation de l'offre. Toutefois, dans le SEQE de l'UE, l'offre augmentera en fait de manière temporaire dans les prochaines années en raison de dispositions réglementaires spécifiques, comme indiqué à la section 2.

L'existence d'un excédent est une caractéristique normale du marché du carbone et il peut donc y avoir des écarts entre le plafond et les émissions. Toutefois, l'excédent avoisinant déjà un milliard de quotas en 2011, il existe un risque réel de perturbation grave du bon fonctionnement du marché du carbone, parce que l'offre excédentaire supplémentaire de quotas à court terme peut provoquer des fluctuations de prix excessives.

Compte tenu de la situation actuelle exceptionnelle marquée par des augmentations constantes de l'offre dues aux dispositions réglementaires, il convient de réviser le calendrier qui détermine l'offre dans la phase 3 du SEQE et de reporter certaines mises aux enchères. Par conséquent, afin de garantir un meilleur fonctionnement du marché du carbone, la Commission propose, comme mesure immédiate, de modifier le calendrier des enchères au cours de la phase 3 et de reporter les enchères d'une certaine quantité de quotas prévues pour 2013, 2014 et 2015.

Le présent rapport est donc complété par un projet de modification du règlement relatif à la mise aux enchères, accompagné d'une analyse d'impact proportionnée. Elle démontre qu'un tel «gel des quotas», s'il est bien conçu, peut rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande sur le marché des droits d'émission au cours de la transition vers la phase 3 et réduire la volatilité due à la formation rapide de quotas excédentaires. Le gel des quotas peut permettre d'atteindre ces objectifs sans aucune incidence significative sur la compétitivité et il peut accroître les recettes publiques au début de la phase 3.

Toutefois, le «gel des quotas» n'aurait pas d'incidence sur l'excédent structurel d'environ 2 milliards de quotas pour la période 2013-2020. Étant donné que les quotas alloués pendant la crise peuvent être utilisés longtemps après la fin de la crise, les effets de l'excédent se feront sentir jusqu'en 2020 et au-delà. Une mesure structurelle pourrait corriger cette offre excédentaire, ce qui permettrait de limiter ses effets à plus long terme.

4. OPTIONS CONCERNANT LES MESURES STRUCTURELLES

Afin de remédier au déséquilibre structurel croissant entre l'offre et la demande et de recueillir le point de vue des parties intéressées, six options non exhaustives de mesures structurelles ont été envisagées par la Commission. Si la Commission décidait de retenir l'une de ces options, elles devraient toutes faire l'objet d'une proposition législative de la Commission à l'intention des co-législateurs et s'accompagner d'une analyse d'impact complète conformément aux principes de la réglementation intelligente.

4.1. Option a: porter l'objectif de réduction des émissions de l'UE à 30 % en 2020

Dans le cas où l'UE décidait de porter à 30 % le pourcentage de réduction des émissions en 2020, si les conditions le permettent, comme l'a confirmé à plusieurs reprises le Conseil européen, il faudrait modifier en conséquence la quantité de quotas dans le SEQE de l'UE, au moyen soit d'un retrait permanent des quotas soit d'une révision du facteur de réduction linéaire annuel, ces deux mécanismes étant également décrits plus en détail en tant

qu'options b et c. Un plafond plus ambitieux pour la phase 3 aurait aussi des incidences sur le marché du carbone après 2020.

La Commission a déjà analysé les incidences d'un retrait d'un certain volume de quotas⁵ qui alignerait le plafond du SEQE de l'UE jusqu'en 2020 sur un objectif global de 30 % par rapport aux niveaux de 1990 et sur l'objectif à long terme que l'UE s'est fixé de 80 à 95 % d'ici à 2050 par rapport aux niveaux de 1990. Ce volume avoisinerait 1,4 milliard de quotas. La Commission a également analysé les conséquences qui en découleraient au niveau des États membres⁶.

Non seulement cette option nécessiterait des changements au niveau de la quantité de quotas dans le SEQE de l'UE, mais elle aurait également une incidence sur les objectifs adoptés au titre de la décision relative à la répartition de l'effort⁷.

4.2. Option b: retirer une certaine quantité de quotas au cours de la phase 3

L'excédent peut être réduit en retirant à titre permanent certains quotas de la phase 3. Cette mesure exige un acte législatif primaire et il serait plus approprié de la mettre en œuvre par une décision distincte, qui devrait être adoptée par le Parlement européen et le Conseil, plutôt que de procéder à une révision complète de la directive relative au SEQE de l'UE. À ce titre, elle maintiendrait pleinement la stabilité réglementaire du cadre législatif plus large du système d'échange de quotas d'émission pour la phase 3.

L'objectif poursuivi par cette option consiste à réduire le nombre de quotas délivrés au cours de la phase 3 en retirant de manière permanente une certaine quantité de quotas du volume de quotas qu'il est prévu de mettre aux enchères. Cette option telle qu'elle est conçue ne modifierait en rien la quantité de quotas alloués à titre gratuit ni les avoirs existants en quotas.

Cette mesure peut être efficace pour remédier au déséquilibre global entre l'offre et la demande au cours de la phase 3. Elle augmenterait de manière implicite l'objectif numérique de réduction pour 2020 et rétablirait donc (partiellement) le niveau d'ambition du paquet climat-énergie de 2008, mais elle n'aurait pas de répercussions directes sur le cadre après 2020. Elle permettrait de réduire l'excédent de quotas au cours de la phase 3 et, en fonction de la quantité de quotas retirés, elle garantirait que le SEQE contribue aux objectifs en matière d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique. Plusieurs approches peuvent évidemment être envisagées en ce qui concerne les quantités et le calendrier du retrait permanent.

⁵ Document de travail des services de la Commission accompagnant la communication intitulée «Analyse des options envisageables pour aller au-delà de l'objectif de 20 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre et évaluation du risque de "fuites de carbone"» [SEC(2010) 650].

⁶ Document de travail des services de la Commission accompagnant la communication intitulée «Analyse des options envisageables au-delà de l'objectif de 20 % de réduction des émissions de GES: résultats des États membres» [SWD(2012) 5 final].

⁷ Les objectifs pour les secteurs non couverts par le système d'échange de quotas d'émission de l'UE sont déterminés par la décision n° 406/2009/CE relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020.

4.3. Option c: révision anticipée du facteur de réduction linéaire annuel

La quantité totale de quotas diminue d'un facteur linéaire annuel de 1,74 % par rapport au total annuel moyen de quotas pour la période 2008-2012. Ce facteur linéaire s'applique également après 2020, dans l'attente d'une modification de la directive SEQE. La directive prévoit une révision du facteur linéaire à compter de 2020 en vue de l'adoption de la décision visant à le modifier d'ici à 2025. Cette révision pourrait être avancée, ce qui pourrait réduire la quantité totale de quotas déjà disponibles au cours de la phase 3 en fonction de la rapidité avec laquelle elle prendrait effet.

Non seulement cette mesure structurelle pourrait remédier au déséquilibre et rétablir (partiellement) le niveau d'ambition jusqu'en 2020, mais elle aurait également une incidence sur le niveau d'ambition après cette date. Le facteur linéaire en tant que tel pourrait être fixé à des niveaux conformes à l'objectif global de l'UE de réduire de 30 % les émissions de gaz à effet de serre par rapport aux niveaux de 1990⁸, ainsi que le décrit l'option a. Le facteur linéaire actuel entraînera une réduction à peine supérieure à 70 % du plafond du SEQE d'ici à 2050, ce qui n'est pas conforme à l'objectif à long terme que s'est fixé l'UE de réduire de 80 % à 95 % les émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2050 par rapport aux niveaux de 1990, comme la Commission l'a souligné dans sa feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050⁹.

Une révision anticipée du facteur linéaire a donc aussi des répercussions sur la période postérieure à la phase 3. Pour cette période, plusieurs autres questions stratégiques importantes ont des répercussions fondamentales sur le marché, telles que la manière de renforcer la compétitivité de l'UE en ce qui concerne les principales technologies à faible émission de carbone, le lien avec le cadre politique de l'UE pour la période postérieure à 2020, le lien avec le développement d'un marché international du carbone et le risque de fuite de carbone. Ces questions devraient également être examinées si le facteur linéaire était modifié.

4.4. Option d: extension du champ d'application du SEQE de l'UE à d'autres secteurs

La quatrième option structurelle pourrait consister à inclure des secteurs moins sensibles à l'influence des cycles économiques. Alors que les émissions dans le SEQE de l'UE ont diminué en 2009 de plus de 11 %, dans les secteurs non couverts par ce système, cette réduction n'était que de l'ordre de 4 %. Cette différence peut s'expliquer en partie par les différents effets de la crise économique sur chacun de ces secteurs.

Le champ d'application du SEQE de l'UE pourrait donc être étendu à d'autres émissions de CO₂ liées à l'énergie dans des secteurs qui ne font actuellement pas partie du SEQE de l'UE en incluant par exemple la consommation de combustibles dans d'autres secteurs. Il pourrait s'agir d'une prochaine étape dans la poursuite du développement du marché européen du carbone. Cette option serait cohérente avec les changements éventuels dans le système

⁸ Cela ne modifie pas automatiquement le niveau d'ambition des secteurs non couverts par le SEQE de l'UE dont l'objectif est déterminé par la décision n° 406/2009/CE relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020.

⁹ COM(2011) 112 final, communication intitulée «Feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050».

énergétique, tels que l'utilisation accrue d'électricité, de gaz et de biomasse dans tous les secteurs liés à l'énergie, au cours de la transition vers une économie à faible émission de carbone d'ici à 2050.

Une extension plus complète à toutes les émissions liées à l'énergie augmenterait considérablement la couverture des émissions et pourrait avoir une influence sur le niveau général d'ambition, en fonction du niveau du plafond prévu pour les secteurs inclus. Plusieurs questions stratégiques devraient être abordées, et il faudrait notamment se demander si l'obligation de déclarer les émissions et de restituer les quotas incomberait aux producteurs ou aux consommateurs de combustibles, ou s'il faudrait opter pour une sorte de système hybride. Cette mesure exige donc un travail analytique plus poussé, notamment en ce qui concerne son interaction avec les politiques en vigueur dans ces secteurs.

4.5. Option e: limiter l'accès aux crédits internationaux

L'utilisation de crédits internationaux a été autorisée dans le cadre du SEQE de l'UE principalement pour limiter les coûts de mise en conformité. À la suite de l'évolution exceptionnelle de la situation macro-économique et compte tenu du fait que les émissions ont été nettement inférieures au plafond, la quantité limite de crédits internationaux fixée pour la période 2008 à 2020 s'est révélée assez généreuse et a joué un rôle déterminant dans la formation de l'excédent. En l'absence de crédits internationaux, l'excédent dans le SEQE de l'UE d'ici à 2020 pourrait correspondre à environ un quart (25 %) seulement de l'excédent prévu actuellement.

Dans la phase 4, le cadre réglementaire pourrait être conçu d'une manière telle que, dans un premier temps, l'accès aux crédits internationaux serait impossible ou nettement plus limité. Cela créerait davantage de certitude quant à l'effort à fournir en Europe et pourrait donc stimuler des investissements intra-européens dans les technologies à faible émission de carbone, plutôt que des transferts monétaires et technologiques externes par l'intermédiaire du SEQE de l'UE. Toutefois, il faudrait peut-être mettre cette option en balance avec les effets néfastes sur les flux financiers et le transfert de technologies vers les pays en développement.

Les perturbations de la demande à court terme dans le SEQE de l'UE pourraient être limitées grâce à l'excédent restant dans le SEQE de l'UE, et ne nécessitent pas, par définition, une grande quantité de crédits internationaux. Une plus grande souplesse en ce qui concerne l'accès aux crédits internationaux pourrait être prévue en cas d'augmentations de prix importantes et durables. Ce mécanisme pourrait avoir une fonction semblable à celle de l'article 29 *bis* de la directive, mais n'entraînerait pas une croissance rapide de l'excédent, comme c'est le cas à l'heure actuelle.

En outre, des conditions internationales adéquates pourraient permettre un renforcement du plafond et limiter ainsi davantage les coûts grâce à un accès accru aux crédits internationaux. Il convient de veiller à ce que cela n'entraîne pas de nouveau une trop faible mitigation pour un prix trop élevé, comme cela a été le cas par exemple pour les crédits internationaux résultant de certains projets relatifs aux gaz industriels.

4.6. Option f: mécanismes discrétionnaires de gestion des prix

Afin que les objectifs de l'Union européenne visant à promouvoir les réductions des émissions de manière rentable et à obtenir des réductions progressives et prévisibles des émissions puissent être atteints, le SEQE de l'UE a été conçu comme un instrument quantitatif dans lequel une quantité prédéfinie de quotas d'émission est délivrée pour atteindre le résultat

environnemental souhaité. C'est la rareté des quotas, combinée à la souplesse offerte par la possibilité de procéder à des échanges, qui fixe le prix du carbone sur le marché à court, moyen et long terme. Afin de réduire la volatilité et d'empêcher les baisses de prix en raison de l'inadéquation temporaire entre l'offre et la demande, deux mécanismes pourraient être conçus pour soutenir de manière provisoire le prix du carbone.

Étant donné qu'à partir de la troisième période d'échanges, une grande quantité de quotas seront mis aux enchères, la possibilité d'établir un prix plancher du carbone applicable principalement sur le marché primaire, c'est-à-dire pour les enchères¹⁰, a été examinée. Un prix plancher du carbone créerait davantage de certitude quant au prix minimal, donnant ainsi un meilleur signal aux investisseurs.

Une autre solution consisterait à concevoir un mécanisme d'ajustement de l'offre de quotas, sous la forme d'une réserve pour la gestion des prix, pour faire face aux situations où le prix du carbone connaît un important déséquilibre temporaire entre l'offre et la demande. Si la diminution de la demande devait entraîner une réduction excessive des prix, les ramenant à un niveau considéré comme perturbant le bon fonctionnement du marché, une certaine quantité de quotas à mettre aux enchères pourrait être placée dans cette réserve. Dans le cas contraire, des quotas pourraient être progressivement débloqués de la réserve. La réserve pourrait être initialement financée en déduisant du volume de quotas à mettre aux enchères lors de la phase 3 une quantité correspondant à une part substantielle de l'excédent constitué. La réglementation pourrait prévoir le retrait permanent de certains quotas, au cas où la réserve dépasserait une certaine taille.

Des mécanismes discrétionnaires fondés sur les prix, tels qu'un prix plancher du carbone et une réserve, avec un objectif explicite en ce qui concerne le prix du carbone, modifieraient la nature même de l'actuel SEQE de l'UE, qui est un instrument de marché quantitatif. Ces mécanismes exigent des modalités en matière de gouvernance, notamment un processus pour décider du niveau du prix plancher ou des niveaux qui activeraient la réserve. Le revers de la médaille est que le prix du carbone pourrait devenir essentiellement le résultat de décisions administratives et politiques (ou d'attentes en la matière), plutôt que le résultat de l'interaction entre l'offre et la demande du marché.

Ce mécanisme discrétionnaire de gestion des prix soulèverait également une série de questions de conception, fondamentales pour l'efficacité de l'instrument, à commencer par les niveaux de prix appropriés. À titre d'exemple:

- Si ce mécanisme n'aboutissait pas à l'annulation des quotas qui ont été retirés du processus de mise aux enchères parce que les prix étaient trop bas, il ne permettrait d'obtenir aucun avantage environnemental supplémentaire par rapport à celui qui est déterminé par le plafond.

¹⁰ Ce concept est distinct du prix de réserve pour les enchères qui est déjà prévu dans le règlement relatif à la mise aux enchères. Le prix de réserve pour les enchères est le prix de clôture minimal secret d'une vente aux enchères, fixé sur la base du prix courant du marché pour les quotas d'émission avant la séance d'enchères. Un prix de clôture sensiblement inférieur à ce prix de réserve signale très probablement un dysfonctionnement des enchères. Compte tenu de l'objectif d'un signal de prix clair pour le marché du carbone, le règlement relatif à la mise aux enchères exige l'annulation de la séance d'enchères lorsque le prix de clôture est aussi faible.

- Si le prix plancher ou le prix minimal pour la réserve étaient fixés trop haut, ce mécanisme se limiterait à fixer le prix du carbone, à réduire la flexibilité et à entraîner une augmentation des coûts. S'ils étaient fixés à un niveau trop bas pour être activés, ils ne seraient pas efficaces pour résoudre les problèmes détectés et pour garantir une plus grande sécurité en matière de prix.
- Un prix plancher du carbone ou un prix minimal pour la réserve offrirait une plus grande sécurité aux investisseurs et aux fournisseurs de technologies à faibles émissions de carbone au risque d'imposer des coûts excessifs aux participants au SEQUE et à la société pour réduire les émissions si de nouvelles technologies permettant de diminuer nettement les coûts de réduction des émissions étaient mises au point.

Ces mécanismes discrétionnaires peuvent également soulever des questions concernant la poursuite du développement d'un marché international du carbone, car il serait plus difficile d'établir des liens avec d'autres systèmes d'échange de quotas d'émission.

5. CONCLUSIONS

Le SEQUE de l'UE a créé une infrastructure de marché fonctionnelle et un marché liquide produisant un signal de prix du carbone à l'échelle de l'UE, ce qui a contribué à de réelles réductions des émissions de GES conformément aux objectifs de l'UE pour 2020. Toutefois, les effets de la crise aggravés par une série de dispositions réglementaires relatives à la transition vers la phase 3 ont entraîné l'apparition de graves déséquilibres entre l'offre et la demande à court terme, avec de possibles répercussions négatives à long terme. Si aucune solution n'est trouvée pour y remédier, ces déséquilibres compromettront considérablement la capacité du SEQUE de l'UE à atteindre ses objectifs de manière rentable lors des phases ultérieures, lorsque des objectifs nationaux en matière d'émissions beaucoup plus ambitieux que ceux d'aujourd'hui devront être atteints. Pilier central de la politique climatique européenne, le SEQUE a été conçu comme une composante technologiquement neutre, économiquement avantageuse et harmonisée du marché intérieur et, notamment, du marché intérieur de l'énergie.

La Commission propose donc d'agir sur deux fronts:

Premièrement, afin de faire face à l'augmentation rapide de l'offre pendant la transition vers la phase 3, elle propose de modifier le calendrier des enchères et invite le comité des changements climatiques à donner un avis sur le projet de modification du règlement relatif à la mise aux enchères avant la fin de l'année afin de garantir une certaine sécurité aux acteurs du marché. Afin d'éliminer toute incertitude juridique, le Parlement et le Conseil sont invités à adopter dans les meilleurs délais la proposition de «mini-modification» de la directive relative au SEQUE de l'UE qui préciserait expressément la disposition pertinente¹¹ et permettrait ainsi à la Commission d'adopter rapidement une modification du règlement relatif à la mise aux enchères.

Deuxièmement, des mesures structurelles devraient sans tarder faire l'objet de débats et de réflexions avec les parties prenantes. Ces débats pourraient se fonder sur les analyses réalisées

¹¹ Proposition de décision modifiant la directive 2003/87/CE afin de clarifier les dispositions relatives au calendrier des enchères de quotas d'émission de gaz à effet de serre, COM(2012) 416.

dans les feuilles de route 2050 pour l'énergie et pour une économie à faible émission de carbone. Modifier les caractéristiques des enchères n'est qu'une mesure temporaire et à court terme qui permettrait une plus grande stabilité de la phase 3 et une formation plus progressive de l'excédent. Cette modification ne permettrait pas de remédier à l'excédent structurel. Pour ce faire, il faudrait mettre en place une mesure structurelle agissant plus profondément et de façon plus permanente sur l'équilibre entre l'offre et la demande de quotas. Le tableau ci-dessous présente certaines caractéristiques essentielles des options énumérées dans le rapport.

Tableau 2: Caractéristiques des différentes options

Option	Effets sur l'offre ou sur la demande	Vitesse de mise en œuvre	Changements concernant le niveau d'ambition après 2020	Incidence sur l'allocation à titre gratuit
a. Porter à 30 % l'objectif de réduction des émissions de GES de l'UE	Offre	Selon le mécanisme *	Selon le mécanisme *	Selon le mécanisme *
b. Retirer une certaine quantité de quotas	Offre	Relativement rapide	Non	Non
c. Révision anticipée du facteur de réduction linéaire	Offre	Lente	Oui	Oui
d. Extension du champ d'application	Demande	Lente	Selon la conception	Non
e. Règles concernant l'accès aux crédits internationaux	Offre	Lente	Non	Non
f. Mécanismes discrétionnaires de gestion des prix	Offre	Lente	Non **	Non
* Cela dépend des caractéristiques du mécanisme qui concrétiserait l'augmentation, c'est-à-dire le retrait de quotas ou une révision du facteur de réduction linéaire.				
** en supposant que les mécanismes n'entraîneraient pas l'annulation des quotas qui ne sont temporairement pas mis aux enchères.				

Bien que chaque option ait une incidence sur l'offre ou sur la demande, certaines options nécessiteront plus de temps pour l'analyse, la prise de décisions et la mise en œuvre ultérieure. Les options ont également des effets différents sur la sécurité du marché à court terme et il faudra analyser de manière plus approfondie l'interaction avec d'autres politiques telles que les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique.

La Commission accueille favorablement l'avis des parties intéressées sur les options structurelles et la prochaine étape consistera à lancer rapidement un processus formel de consultation des parties intéressées.