Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

NOTE DES AUTORITES FRANÇAISES

Paris, le 19 juin 2015

OBJET : Note des autorités françaises portant réponse à la consultation sur la préparation d'une proposition législative concernant l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre en vue de respecter l'engagement pris par l'Union européenne en matière de réduction de ces émissions à l'horizon 2030.

Les autorités françaises souhaitent faire part des réponses suivantes aux questions posées dans la consultation publique sur la préparation d'une proposition législative concernant l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre en vue de respecter l'engagement pris par l'Union européenne en matière de réduction de ces émissions à l'horizon 2030.

1. Mécanismes de flexibilité

Comment la disponibilité et l'utilisation des deux instruments de flexibilité internes existant dans le cadre du partage de l'effort peut-elle être renforcée pour assurer une approche coût-efficace de l'effort collectif de l'UE en 2021-2030 ?

1.1. Concernant la thésaurisation et l'emprunt de quotas hors EU ETS ?

L'objectif 2030 représente une ambition plus forte que l'objectif 2020, il est donc naturel que les Etats membres puissent disposer de flexibilité via les mécanismes de thésaurisation et d'emprunt :

- La thésaurisation des AEA devrait être illimitée sur 2021-2030 ;
- Concernant le fait d'emprunter des quotas hors EU ETS une année en avance, cette possibilité est aujourd'hui autorisée à hauteur de 5%. Le principe d'une flexibilité visant à permettre d'absorber les aléas jouant sur la trajectoire structurelle des émissions (notamment conditions météorologiques, prix de l'énergie, etc.) devrait être maintenu ou renforcé le cas échéant.

1.2. Concernant les transferts de quotas hors EU ETS entre Etats membres ? En ce qui concerne ce dernier point, y a-t'il besoin de plus de transparence dans la façon dont les États membres échangent des quotas hors EU ETS ? Les règles actuelles pourraient-elles être améliorées grâce à une plus grande transparence du rapportage, l'utilisation de plateformes d'échanges, les mécanismes de projet, la mise aux enchères, ou par d'autres moyens ? Y a-t'il des exemples d'autres domaines qui pourraient fournir une expérience utile dans la conception du système post-2020 ?

L'objectif de l'UE pour 2030 est à réaliser sur le territoire de l'UE, sans apport de crédits internationaux.Ceci représente une évolution importante par rapport à l'objectif européen 2020 et correspond à la suppression d'une flexibilité. Dans ce contexte, la France considère qu'il est nécessaire de renforcer les flexibilités existantes (comme le prévoient les conclusions du Conseil européen d'octobre 2014, point 2.12), notamment par le biais d'une participation accrue du secteur privé.

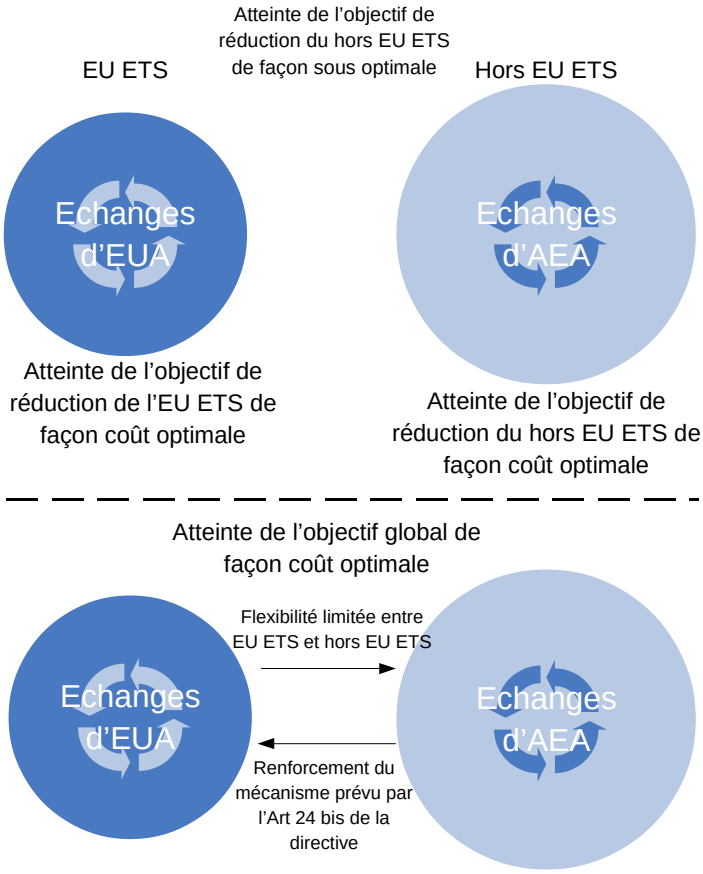

Figure 1 – Situation pré 2020 (haut) et proposition post 2020 (bas)

<u>Au sein des secteurs hors EU ETS</u>

Sur la base de l'analyse d'impacts accompagnant la communication du 22 janvier 2013 concernant un cadre énergie à l'horizon 2030, le Conseil européen a entériné un objectif de réduction des émissions de -30% par rapport à 2005 pour ce qui concerne les émissions du segment hors EU ETS. Dans la mesure où la répartition de l'objectif hors EU ETS entre Etats membres doit se faire en incluant une solidarité européenne, elle implique une distribution de l'effort entre Etats membres qui n'est pas a priori coût-optimale. Dans cette perspective, des mesures de flexibilité devront permettre d'assurer des transferts de valeur et d'efforts de réduction entre Etats membres afin de tendre à ramener l'UE dans son ensemble à l'optimal économique commun. Ce type de flexibilités représente à la fois un outil pour faciliter la conformité des Etats membres, mais leur donne également une opportunité de financement compte tenu des investissements et des transferts de valeurs associés.

Concernant l'échange de quotas hors EU ETS (« AEA ») entre Etats membres dans le cadre de l'effort hors EU ETS, il est possible que peu d'échanges aient effectivement lieu sur la période 2013-2020 en raison du dépassement par la plupart des Etats membres de leurs objectifs. Toutefois cette situation pourrait vraisemblablement être amenée à s'inverser après 2020 : dans cette perspective il apparaît souhaitable de prolonger ce mécanisme. La France est en particulier favorable à l'augmentation à 10% de la limite encadrant la possibilité pour un Etat membre de transférer ses AEA en surplus à un autre Etat membre.

<u>Flexiblité permettant l'utilisation limitée de quotas ETS pour la conformité hors ETS.</u>

En application des conclusions du Conseil européen d'octobre, un mécanisme de flexibilité permettant d'utiliser des quotas ETS pour la conformité hors-ETS devra être mis en œuvre. Cependant, et conformément aux conclusions du Conseil européen, sa portée sera limitée et il ne pourra être utilisé qu'une seule fois.

Flexibilité par des actions privées dans les secteurs hors-ETS

La directive quota prévoit un mécanisme de flexibilité entre les secteurs hors EU-ETS et ETS, lorsque l'inclusion de certains secteurs est impossible (article 24bis de la directive quotas). Ce mécanisme n'a pas encore été mis en œuvre. Conformément aux conclusions du Conseil européen, il pourrait être renforcé par la mise en place de mécanismes de projets comparables à ceux qui existent la plupart des systèmes d'échange de quotas existants ou prévus (Californie, Japon, Nouvelle-Zélande, Kazakhstan). À la différence des crédits internationaux, ces réductions ont le mérite de correspondre à des projets réalisés sur le territoire de l'UE, ce qui garantit que les investissements et les co-bénéfices associés sont captés par l'économie européenne.

Conditions de succès des mécanismes de flexibilité

Une première analyse permet de conclure que les conditions de succès des mécanismes de flexibilité décrits ci-dessus sont principalement de deux ordres :

- Ces mécanismes doivent être mis en œuvre de façon à réellement d'approcher d'un scénario coût optimal à la fois en termes de répartition de l'objectif entre segments EU ETS et hors EU ETS, et en termes de répartition de l'effort au sein du segment hors EU ETS ;
- Ces mécanismes doivent garantir l'intégrité environnementale de l'objectif d'au moins 40% de l'UE dans son ensemble.

Un certain nombre de précautions opérationnelles pourraient être envisagées dans cette perspective, comme par exemple une forme de limitation des quantités de crédits ou quotas pouvant faire l'objet de transferts, ainsi que la possible mise en place de critères d'éligibilité permettant d'avoir accès à ces flexibilités. La mise en place de ces flexibilités devrait se faire au service de l'ambition climatique de l'UE et non pas à son détriment en évitant tout double compte. Les expériences passées concernant l'importation de crédits internationaux devront notamment être valorisées dans ce cadre : en particulier, il sera nécessaire de garantir que les flexibilités soient mises en œuvre de façon proportionnée et ne déstabilisent aucun des deux segments EU ETS ou hors EU ETS. Pour ce faire, il conviendrait de limiter les flexibilités (utilisation de quotas ETS pour la conformité hors ETS et utilisation de quotas générés dans le hors ETS pour la conformité ETS) de manière symétrique et équivalente.

À ce titre, les modalités de suivi de l'EU ETS, notamment dans ses interactions avec les autres politiques et mesures européennes sur le climat, auront probablement un rôle à jouer dans ce contexte.

Par ailleurs, la France pourrait se montrer intéressée par une forme d'intermédiation sur le marché hors EU ETS permettant de centraliser les volumes de transactions de quotas hors EU ETS générées par le secteur privé de manière à :

- D'une part offrir des débouchés (par exemple sous formes d'enchères) aux porteurs de projets qui souhaitent vendre ;
- D'autre part fournir une profondeur de marché aux Etats qui souhaitenten acheter.
- Limiter la charge administrative et les coûts de transaction.

Ce type de plateforme devrait être développé de façon complémentaire à une participation du secteur privé : ce type de plateforme permettrait aux porteurs de projets de réduction de trouver plus facilement des débouchés.

Enfin, la France est favorable à un maintien du niveau actuel de transparence concernant les transactions de quotas hors EU ETS entre Etats membres.

Une bonne visibilité sur la stratégie des Etats membres concernant la gestion de leur conformité est nécessaire pour organiser les échanges de manière optimale, permettre une liquidité réelle sur le marché, et empêcher de conférer un pouvoir de marché trop important à certains Etats membres lié à de possibles asymétries d'information. Les informations relatives à ce marché doivent donc être publiées sur une base régulière à l'attention de ces acteurs de manière à ce que ceux-ci puissent prendre des décisions efficaces du point de vue économique. Ces informations correspondent essentiellement :

- Aux limites d'émissions par Etat membre (connues) ;
- Aux émissions réelles (connues avec retard) ;

- Aux émissions prévisionnelles, déterminées notamment par les facteurs économiques (croissance, etc.) et techniques (évolution du mix énergétique, etc.) ;
- Aux volumes totaux échangés ;
- Éventuellement aux prix des transactions.

Un reporting public nominatif par Etat membre ne semble pas adapté à cette fin de transparence, notamment parce qu'il pourrait avoir pour conséquence de détourner les Etats membres de ce marché en raison de questions de confidentialité, et ainsi de représenter un frein à un intérêt et à une liquidité réels. En revanche, un rapportage des informations de transactions vers un tiers indépendant qui publierait sur une base régulière des indicateurs consolidés permettant d'apporter de la transparence au marché, notamment sur le prix des transactions, sans compromettre la confidentialité des opérations des Etats membres, est adapté.

2. Surveillance, rapportage et conformité

Sur la base de l'expérience avec l'ensemble des règles actuelles sur la surveillance, le rapportage et les actions correctives, quels aspects devraient être maintenus ou changés après 2020 ?

2.1. Statu quo : rapports annuels et contrôles annuels de conformité avec les mesures correctives existantes ?

Cette option est intéressante dans le cadre d'une conformité annuelle puisqu'elle permet de disposer annuellement des quotas réels calculés sur la base de la différence entre les émissions réelles et les émissions observées.

Toutefois d'un point de vue technique, elle ne laisse pas suffisamment de temps au pays pour améliorer sa méthodologie d'inventaire consécutivement aux revues.

Elle est couteuse dans un contexte international qui est de plus en plus chargé en termes de rapportage et de revues. Dans le cadre de la négociation du règlement MMR, la France comme la majorité des Etats membres était en faveur d'un système qui soit financièrement soutenable dans un contexte économique difficile. Ainsi, la France soutient toute nouvelle option qui permettrait de mieux rationaliser les demandes et les besoins en rapportage au sein de l'Union européenne.

2.2. Rapports annuels avec des contrôles de conformité biennaux avec les mesures correctives existantes ?

La France pourrait soutenir une option de conformité/revue bisannuelle avec des objectifs annuels. Elle aurait l'avantage de diminuer le coût du rapportage. Elle permettrait également de dégager des ressources pour la prise en compte d'améliorations méthodologiques d'inventaire sur le moyen terme, ce qui améliorerait la précision des résultats. Le cas échéant en complément, une conformité annuelle pourrait se faire sur la base des inventaires uniquement revus par le système de revue CCNUCC.

Pour les mêmes raisons, la France pourrait soutenir l'option de conformité/revue bisannuelle avec des objectifs bisannuels. Les effets de politiques et mesure sont souvent attendus sur une période de plusieurs années avec un temps de latence. Des périodes plus longues de conformité pourraient être envisagées : à titre d'exemple, dans le cadre de sa stratégie nationale bas carbone, la France a opté pour des périodes de 3 ans.

2.3. Rapports biennaux avec les contrôles de conformité biennaux et des mesures correctives augmentées ?

Cf. question précédente. Par ailleurs, la France n'est pas favorable à une augmentation des mesures correctives.

2.4. Autres ?

Dans un objectif de rationaliser les exercices de rapportage et de revue, la France soutient la position de ne pas multiplier les exercices et serait en faveur de la suppression de la revue européenne telle que définie dans le règlement MMR (qui doublonne la revue CCNUCC). La France soutient un rapportage annuel avec des objectifs annuels ou d'une autre périodicité, une revue européenne annuelle telle que précédemment définie dans la décision 280/2004/EC (revue de cohérence simplifiée) et une revue CCNUCC annuelle.

3. Calcul des objectifs hors EU ETS nationaux

Comment prendre en compte une approche coût-efficace d'une manière juste et équilibrée dans l'ajustement des objectifs des États membres avec un PIB par habitant supérieur à la moyenne de l'UE ? Quel peut être le rôle, pour réaliser les objectifs de certains Etats membres, de la réduction limitée, non renouvelable, des quotas de l'EU ETS, tout en préservant la prévisibilité et l'intégrité environnementale ?

Les autorités françaises souhaitent que la Commission, dans sa proposition, soit fidèle aux conclusions du Conseil européen d'octobre 2014.

En particulier, les autorités françaises insistent sur la séquence à adopter :

i. Une première répartition doit être réalisée sur la base du critère PIB par habitant selon une approche distributive similaire à celle du partage de l'effort pour 2020, comme prévu au point 2.10 des conclusions du Conseil européen ;

ii. L'ajustement relatif subséquent portant sur cette première répartition pour refléter une approche coût-efficace pour les objectifs des États membres avec un PIB par habitant supérieur à la moyenne de l'UE pourrait se faire avec une prise en compte équilibrée entre le critère PIB par habitant et le critère coût-efficacité ;

iii. Conformément au point 2.14 des conclusions du Conseil européen, le plus faible potentiel d'atténuation du secteur agricole comparé à d'autres secteurs devra être pris en compte.

4. Autres éléments et études sur la mise en œuvre de la décision de partage de l'effort au niveau des États-membres et au niveau régional

---

Disposez-vous d'études sur :

4.1. La mise en œuvre de l'ESD au niveau des États membres et au niveau régional ?

Sans objet.

4.2. Comment l'ESD incite à des réductions d'émissions dans les différents secteurs concernés ?

A ce titre, il convient de noter la place importante des dispositions de mise en œuvre de l'article 14 du règlement 525/2013. Les projections avec mesures existantes (« WEM ») que les Etats membres doivent soumettre tous les deux ans sont une des sources d'analyse du besoin en mesures supplémentaires pour atteindre les objectifs fixés.

4.3. Les bonnes pratiques des politiques et mesures qui seraient d'un intérêt particulier en vue d'un partage avec les autres États membres ?

Un porte-folio très large de politiques et mesures est déjà disponible dans les différents secteurs couverts par l'ESD, notamment au travers de différents documents de synthèse[1].

Certaines politiques et mesures ont pu être exposées par la France dans le cadre de séminaires spécifiques organisés pour encourager les échanges de bonnes pratiques entre Etats membres (plan de développement des véhicules électriques, bonus/malus automobile, intégration d'une part carbone dans la taxe intérieure de consommation des produits énergétique, etc.).

4.4. D'autres co-bénéfices en dehors de la réduction des émissions sur lesquels vous souhaitez attirer l'attention de la Commission ?

Les enjeux du développement économique local sont essentiels, notamment le soutien aux dynamiques locales (appels à projet « territoires à énergie positive », etc, ainsi que la préservation des services écosystémiques.

4.5. À votre avis, quelles sont les principales leçons à tirer de ces études pour la Commission européenne et les autres États membres, et quels autres avantages la mise en œuvre de l'ESD apporte t'elle (par exemple en termes de création d'emplois, de sécurité énergétique, de santé, etc.)

On retiendra une hétérogénéité de coûts d'atténuation des mesures mises en œuvre qui reste importante, mais qui s'explique pour partie :

- Par la plus grande difficulté d'initier des réductions dans certains secteurs que dans d'autres,
- Par les co-bénéfices très variables selon les mesures,
- Par des besoins d'expérimentation et d'ajustement (réaction des acteurs plus forte que la réponse au seul déplacement de l'optimum économique lors de l'institution de dispositifs tels que le bonus-malus automobile, etc.)

5. Actions complémentaires à l'échelle de l'UE dans les secteurs couverts par la décision du partage de l'effort

La portée actuelle de l'action et des dispositions législatives autre que l'ESD pour permettre des réductions d'émissions chez les États membres dans ces secteurs est-elle suffisante à l'échelle européenne, ou doit-elle être augmentée ?

Il est essentiel de poursuivre des initiatives complémentaires à l'ESD pour permettre d'atteindre les objectifs à l'horizon 2030 et 2050 qui nécessiteront des changements plus radicaux que ceux nécessaires à l'atteinte des objectifs à l'horizon 2020, et parfois des investissements précoces. Sont notamment à mentionner les efforts qui portent sur les performances des produits et équipements pour lesquels l'échelon européen constitue l'unité géographique minimum pour pouvoir conduire à des développements sensibles des producteurs (efficacité énergétique des équipements, y compris des véhicules, etc.) Les mesures qui peuvent contribuer à l'harmonisation des politiques fiscales sont aussi des chantiers difficiles mais indispensables. La politique agricole commune, parmi les différents objectifs qui lui sont assignés, doit aussi contribuer à renforcer les incitations existantes à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Par ailleurs, la compétitivité du secteur agricole doit être préservée afin d'éviter les distorsions de concurrence qui pourraient être induites par l'application d'objectifs de réduction très différenciés.

Toutefois, les politiques en matière d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables interagissent avec le marché ETS : elles devraient donc être calibrées de manière à limiter le plus possible leur impact négatif sur le prix du quota sur le marché ETS.

[1] Par exemple http://www.developpement-durable.gouv.fr/Politiques-climat-et-efficacite,34283.html?onglet=themes

6. Renforcement des compétences et autres formes de soutien à la mise en œuvre aux niveaux national, régional et local

---

Y a-t'il un besoin d'action supplémentaire de l'UE en termes de renforcement des compétences et un soutien similaire ciblé aux niveaux régional et local pour faciliter les politiques et mesures nationales dans le cadre de l'ESD après 2020 ?

Les financements de projets FEDER, LIFE sont d'importants outils dans le soutien immatériel à des projets « climat » au niveau respectivement régional/local, national/régional/local, même si leurs montants sont insuffisants. Leur renforcement doit être une priorité.