

Prix du carbone

Rapport intermédiaire de la mission

Canfin-Grandjean-Mestrallet

8 juin 2016

La valeur de la transition bas carbone de l'économie

Avec l'accord de Paris, la communauté internationale s'est fixé l'objectif de limiter la hausse des températures à l'échelle planétaire bien en dessous de 2°C et de poursuivre les efforts pour limiter l'augmentation à 1,5°C. En pratique, cet objectif ambitieux exige que dans la seconde moitié du siècle, nos économies n'émettent pas plus de gaz à effet de serre dans l'atmosphère que la quantité que nous sommes capables d'en retirer. Cet équilibre est nécessaire pour atteindre la neutralité carbone.

Tous les pays sont donc convaincus désormais que stabiliser le climat est désirable et a une valeur sociale, économique et environnementale comme le reconnaît la décision de l'accord de Paris (§108).

Les politiques climatiques peuvent être considérées comme une assurance pour nos sociétés contre les coûts inacceptables de catastrophes climatiques de plus en plus fréquentes, des dégradations irréversibles des écosystèmes et des déplacements massifs de population. Déjà le rapport Stern montrait en 2006 que le coût des politiques climatiques (autour de 1% du PIB) est bien inférieur aux coûts de l'inaction (au moins 5% du PIB).

Ce diagnostic macroéconomique est aujourd'hui confirmé et complété par de nombreuses analyses venant de chercheurs de haut rang et de grandes organisations internationales. En plus de limiter les dommages climatiques, agir pour stabiliser le climat procure de nombreux co-bénéfices: une meilleure autonomie énergétique, la réduction des pollutions atmosphériques, néfastes pour la santé humaine, les retombées économiques des nouveaux secteurs d'activité de la croissance verte.

Alors que dans le passé, les politiques climatiques ont souvent été considérées comme un fardeau économique, elles apparaissent clairement aujourd'hui comme un nouveau levier pour créer de la richesse.

Toutefois, les efforts nécessaires pour enclencher la transition bas carbone ne doivent pas être sous-estimés. Cette transition implique une redirection massive des investissements dans les moyens de transport propres, la production d'énergies renouvelables, l'isolation des bâtiments et le développement de l'agroécologie, et ce dans un contexte budgétaire et financier très contraint.

La tarification du carbone :

Consensus sur le principe et difficultés de mise en œuvre

Il existe aujourd'hui un large consensus entre économistes, organisations internationales, ONGs et même les entreprises qui se sont ralliées à la cause dans la dynamique créée par la COP21, sur le rôle décisif que peuvent jouer les instruments de tarification carbone et de finance climat, pour enclencher de façon efficace la transition bas carbone. Ces instruments font payer le coût que les émissions de gaz à effet de serre font porter à la société ou, de façon symétrique, en récompensent le gain pour la société que représente leur évitement. En cela, ils concourent à accélérer la transition bas carbone.

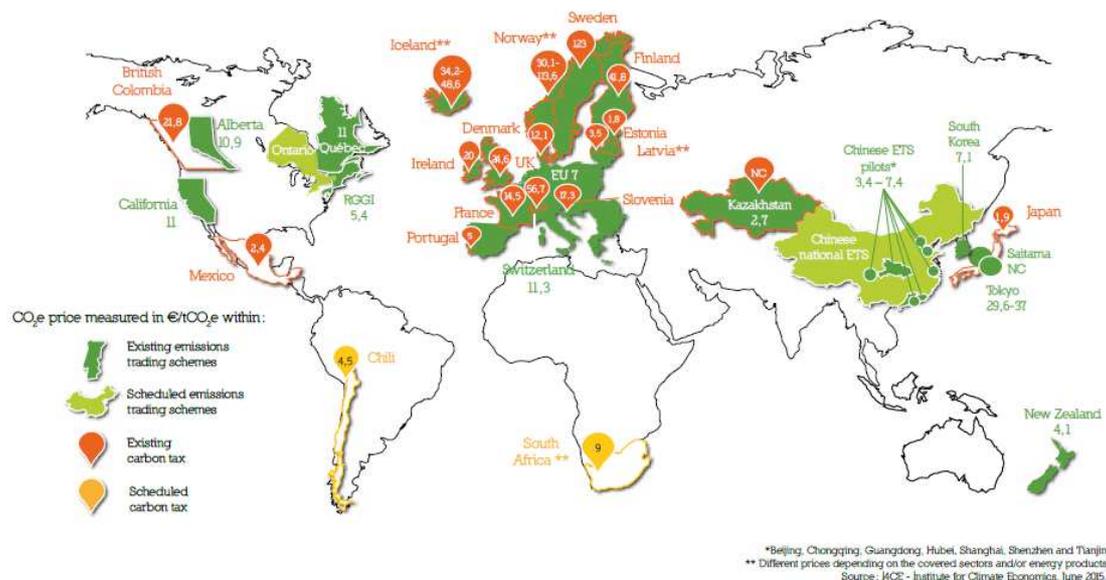
Cela est vrai pour le secteur de l'énergie pour lequel le prix du carbone est un puissant instrument pour encourager le déploiement de technologies à presque zéro émission telles que les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique. Si des innovations de rupture permettaient d'accélérer la transition énergétique, pour d'autres secteurs industriels, les objectifs de décarbonation profonde ne pourront être atteints qu'avec l'arrivée de ruptures technologiques capables de refonder le modèle économique de ces secteurs. Cela passe donc par la mise en œuvre de politiques complémentaires de RD&D qui créent un environnement favorable à l'innovation radicale.

Il existe différentes façons d'introduire des prix du carbone dans l'économie, via une taxe carbone, un marché de quotas d'émissions ou encore des systèmes hybrides. L'analyse économique suggère qu'il n'y a pas de solution universelle. Selon les situations nationales particulières, l'efficacité sociale, environnementale et économique de ces instruments peut être différente d'un pays à l'autre. Différents niveaux de prix peuvent également refléter la diversité des situations économiques des pays.

Le périmètre de la tarification du carbone s'est élargi au cours des dix dernières années bien qu'il demeure trop étroit. Dans le rapport 2015 sur l'état de tarification du carbone dans le monde, la Banque Mondiale comptait 40 pays ou gouvernements locaux, couvrant 12 % des émissions mondiales, qui avaient introduit une taxe carbone ou un marché de quotas d'émission ou encore étaient en train de mettre en place de tels dispositifs. Aucun de ces instruments n'est mis en œuvre à l'échelle mondiale. Les taxes carbone sont avant tout des mesures nationales ou régionales. Le marché de quotas d'émissions européen est le plus important marché du carbone. Des marchés pilotes ont été créés dans des grandes villes chinoises. Les marchés californiens et québécois représentent le premier exemple de rapprochement réussi entre marchés régionaux.

Même si ces initiatives de tarification du carbone peuvent apparaître comme des premières étapes prometteuses, les niveaux de la plupart des prix du carbone observés de par le monde sont trop bas (quelques euros par tonne de CO2 pour la plupart) pour déclencher massivement des investissements. Les pays industrialisés portent la responsabilité historique de faire la preuve que des niveaux de prix réalistes, acceptables et performants peuvent être mis en œuvre. Pour être acceptés, les instruments de tarification du carbone doivent fondamentalement envoyer des incitations fortes aux nouveaux investissements bas carbone tout en accompagnant la transition des activités intensives en carbone.

Carbon pricing world map 2015



Source: IACE (2015)

Avec l'élargissement de la tarification du carbone au sein des pays du G20, le risque de fuite de carbone, associé à des niveaux de régulation environnementale différents, diminue. Toutefois, pour convaincre les secteurs intensifs en carbone et exposés à la concurrence internationale, il faut des mesures qui créent des conditions de concurrence équitables de façon à (i) ne pas créer de distorsions au sein du commerce international, (ii) faciliter l'acceptabilité sociale de la tarification du carbone.

Corriger le signal prix sur l'EU ETS

En Europe, l'échange de quotas d'émissions a été mis en place pour les plus gros émetteurs de gaz à effet de serre dans les secteurs électriques et industriels : environ 50% des émissions de l'UE sont couvertes par ce mécanisme. En tant que l'un des principaux instruments de politique climatique en Europe, l'objectif du marché carbone européen (EU ETS) est de conduire à une décarbonation efficace de l'économie et à stimuler des investissements bas-carbone. Jusqu'à présent, les émissions ont bien été inférieures au plafond défini par l'UE.

Ce succès est dû en partie à la crise économique, mais aussi à d'autres politiques couronnées de succès comme les normes pour l'efficacité énergétique et les objectifs d'énergie renouvelable. Mais très peu de réductions d'émission réalisées depuis 2005 peuvent être mises au crédit de l'EU ETS.

La sur-allocation et la difficulté d'ajuster les permis d'émission à la réalité économique ont conduit aujourd'hui à un surplus persistant qui maintient le prix des quotas à un niveau très bas, bien en dessous des prix qui étaient attendus pour la période 2013-2020. Jusqu'à présent, ni la décision de « backloading » (2014), ni la création d'une réserve de stabilité du marché (MSR) (2015) n'ont permis de réduire ces déséquilibres. En témoignent les projections de prix qui n'anticipent pas d'augmentation significative des prix avant 2030.

Aujourd'hui, le prix du carbone en Europe se situe autour de 6€ et est très volatile. Ce niveau n'est pas suffisant pour déclencher les investissements bas-carbone nécessaires pour atteindre les objectifs de l'UE, et favorise plus le charbon que le gaz par exemple. Par ailleurs, l'instabilité des prix ne donne pas un signal clair et prévisible pour les investisseurs.



Prix du CO2 sur le marché EU ETS depuis 2008. Source: Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer

En conséquence de ces niveaux de prix, les investissements dans les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique sont moins avantageux, le soutien public aux énergies renouvelables coûte plus cher, les revenus tirés des enchères de quotas d'émissions sont bas alors qu'ils pourraient être réinvestis dans la transition énergétique.

Le signal prix actuel n'est pas cohérent avec les objectifs définis dans l'Accord de Paris pendant la COP21, et avec les objectifs de long terme de l'UE visant à réduire les émissions de 80-95% d'ici 2050. Les réformes en cours ou passées ne permettent pas d'ajuster le système à cette trajectoire, qui nécessiterait un signal prix plus élevé.

Apprendre des expériences internationales : Un corridor-prix pour corriger le signal prix à moyen terme

Les réformes structurelles récentes de l'EU ETS ne semblent pas permettre de combler, au moins dans le court et moyen terme, l'écart qui existe entre l'ambition européenne et les réductions d'émissions que l'EU ETS est effectivement capable de produire. Dans le cadre de la révision de la directive EU ETS pour sa phase 4, les réformes proposées visent à : (i) renforcer l'efficacité des politiques climatiques de l'UE, (ii) garantir la cohérence de ces politiques avec l'ambition de l'Accord de Paris, (iii) permettre à l'EU ETS de conduire effectivement à une décarbonation de l'économie européenne. En particulier, la France a lancé le débat sur un corridor de prix pour l'Europe¹, qui encadrerait l'évolution du prix de marché entre un minimum et un maximum afin d'apporter un signal prix stable qui inciterait aux investissements bas-carbone. Tout en s'inspirant de l'EU ETS, plusieurs marchés carbone dans le monde y ont apporté des améliorations en mettant en place dès le démarrage un « prix plancher du carbone » qui peut être accompagné d'une « soupape de sécurité » en cas de prix élevés, établissant ainsi un corridor de prix : c'est le cas en Californie, au Québec, dans les Etats-Unis pour 9 états participant au marché carbone RGGI, en Chine dans certains des marchés carbone pilotes régionaux. Plus précisément, les marchés nord-américains ont par exemple choisi d'adapter l'offre à travers les enchères, en mettant en place un prix de réserve sur les enchères et en remettant des permis d'émissions sur le marché lorsque les prix sont trop hauts.

Ces expériences réussies devraient servir de base à la discussion sur un corridor de prix pour l'EU ETS. Dans le cas où le prix d'adjudication des enchères n'atteint pas un niveau minimum, les permis d'émissions resteraient sur le registre de l'UE, et des permis seraient remis sur le marché au prix plafond si les prix sont trop élevés.

1

Non papier français « Mise en place d'un corridor de prix dans le cadre du marché carbone européen », février 2016, disponible sur www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/0199_Non_papier_FR_corridor_de_prix_du_carbone.pdf

D'un point de vue technique :

- Un tel mécanisme pourrait être mis en œuvre à travers un amendement à la directive EU ETS pour introduire les prix plancher et plafond, accompagné d'une révision du règlement enchères. De fait, il n'est pas nécessaire de rouvrir la décision sur la réserve de stabilité du marché ;
- Cela ne conduirait pas à requalifier l'EU ETS en taxe² : un corridor de prix n'a pas les caractéristiques d'une mesure fiscale, et se contente d'apporter des orientations au prix du carbone qui résultera de l'équilibre entre offre et demande sur le marché ;
- Les revenus d'enchère accrus pour les Etats membres permettront d'investir davantage dans la décarbonation ;
- 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 ;
- Le prix du carbone devrait être défini en fonction de l'objectif de réductions d'émissions de l'UE dans le cadre de l'Accord de Paris, y compris dans une perspective de long terme, afin de permettre une transition vers les meilleures technologies bas-carbone disponibles.

Vision politique pour la tarification carbone en Europe

Il est nécessaire d'agir maintenant pour réparer l'EU ETS afin que l'UE atteigne ses objectifs de long terme et garde son leadership international dans la lutte contre les changements climatiques. La proposition française pour un corridor de prix répond aux enjeux posés par l'EU ETS. Il s'agit d'une proposition concrète pour améliorer dans le court et moyen terme les incitations pour les investissements bas carbone, et peut se fonder sur de nombreuses expériences internationales. Il s'agit également d'un premier pas qui doit être considéré dans le débat plus large de l'ambition globale de l'EU ETS et des politiques climatiques européennes, au regard des engagements pris dans l'Accord de Paris.

2

"Why a carbon price corridor is not a tax", analyse de Matthieu Wemaëre, The Shift Project, mai 2016.