

5 Le sauvetage du marché européen du carbone

Le Phénix renaîtra-t-il de ses cendres ?



Nicolas de SADELEER,
professeur ordinaire, chaire Jean-Monnet,
université Saint-Louis,
professeur invité UCL

Parce que l'Union européenne s'est engagée d'ici 2030 à réduire les GES émis par les grandes installations à concurrence de 43 % par rapport aux émissions comptabilisées en 2005, il convenait de rééquilibrer l'offre et la demande du marché carbone en « gelant » une fraction des 2 milliards de quotas excédentaires. Le Parlement européen et le Conseil des ministres s'y sont récemment employés en décidant de retirer 900 millions de quotas de la vente aux enchères programmée pour 2019 et 2020. Cette première mesure est suivie d'une seconde, à savoir le retrait annuel, à partir de 2019, de 12 % des quotas en circulation. Retirés temporairement de la circulation, ces quotas ne pourront donc pas être mis aux enchères immédiatement. Ces deux mesures devraient rétablir le signal prix qui est censé inciter les entreprises à investir dans des nouvelles technologies et permettre à l'UE de jouer son rôle de premier de classe. Cette réforme du marché européen sera-t-elle la dernière ? Rien n'est moins sûr. Comme l'Union européenne a tenté de parer au plus pressé, il ne s'agit pas d'une réforme structurelle visant à supprimer le surplus de quotas. Comme les quotas gelés pourront à terme être réinjectés dans le marché carbone, les opérateurs pourraient à nouveau se trouver confrontés à un phénomène de sur-allocation, lequel entraîne naturellement une baisse des prix.

1 - Fort attendue, la décision (UE) 2015/1814¹ du Parlement européen et du Conseil du 6 octobre 2015 qui crée une réserve de stabilité pour le marché carbone a été largement occultée par les enjeux de la COP21 alors qu'elle pourrait contribuer à l'élargissement du marché carbone au niveau mondial.

Avant d'analyser l'impact qu'aura cette réserve sur le cours du quota, on rappellera brièvement l'architecture réglementaire dans laquelle s'insère la décision 2015/1814, les écueils sur lesquels le marché carbone a butté par le passé ainsi que les tentatives de la Commission européenne de redynamiser ce marché.

1. Objectifs fixés par le Conseil européen

2 - Depuis 2007, l'Union européenne n'a pas cessé de revoir à la hausse ses ambitions en matière de lutte contre le changement climatique. Dans un premier temps, le Conseil européen a adopté la « règle des 3 × 20 » visant notamment à atteindre une réduction, d'ici 2020, d'au moins 20 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) par rapport au niveau de 1990². Ensuite, cet objectif fut relevé, le Conseil européen ayant approuvé en octobre 2014 un objectif contraignant consistant à réduire les émissions de GES dans l'Union européenne d'au moins 40 % d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 1990. Cet objectif « sera atteint collectivement par l'Union européenne, de la manière la plus efficace possible au regard des coûts », les réductions à opérer d'ici 2030 dans les secteurs relevant du système d'échange de quotas d'émission

(SEQUE) s'élevant à 43 % par rapport à 2005³. Les efforts à fournir par les entreprises soumises au SEQUE d'ici 2030 sont donc significatifs. Le SEQUE, « doté d'un instrument visant à stabiliser le marché », constituera le principal instrument de l'Union européenne pour atteindre cet objectif, le Conseil européen évoquant aussi une augmentation du facteur annuel de réduction du plafond d'émissions maximales autorisées (de 1,74 % à 2,2 %) à partir de 2021⁴. Le marché mis en place depuis 2005 constitue donc la clé de voûte de cette politique. Un instrument de stabilisation est évoqué.

2. Le SEQUE

3 - Le SEQUE fut mis en place par la directive 2003/87/CE⁵. Constituant le plat de résistance de la politique climatique de l'Union, cette directive a pour principal objectif de réduire les émissions de GES conformément aux engagements souscrits par l'Union européenne et ses États membres en vertu du protocole de Kyoto, et comme objectifs accessoires plusieurs « sous-objectifs de nature économique »⁶ consistant dans le maintien de « conditions économiquement efficaces et performantes »⁷, le « développement économique et l'emploi »⁸, la préservation de « l'intégrité du

1. PE et Cons. UE, déc. 2015/1814, 6 oct. 2015 : JOUE n° L 264, 9 oct. 2015, p. 1.
2. PE et Cons. UE, déc. n° 406/2009/CE, 23 avr. 2009, art. 8 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 : JOUE n° L 140, 5 juin 2009, p. 136.

3. Concl. 23 et 24 oct. 2014 : EUCO 169/14, pt 2.1.

4. *Ibid.*, pt 2.3.

5. PE et Cons. UE, dir. 2003/87/CE, 13 oct. 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil : JOUE n° L 275, 25 oct. 2003, p. 2. Cette directive fait l'objet de plusieurs lignes directrices et communications.

6. TPICE, 23 nov. 2005, aff. T-178/05, Royaume-Uni c/ Commission : Rec. TPICE 2005, II, p. 4807, pt 60.

7. Dir. 2003/87/CE, préc., art. 1^{er}.

8. Préambule, consid. 5.

« marché intérieur »⁹, ainsi que le maintien des conditions de concurrence¹⁰. Cette logique économique a notamment pour effet que les réductions d'émissions de GES doivent avoir lieu au coût le plus faible¹¹.

Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2005, le SEQE a fait l'objet de modifications significatives¹² en 2004, en 2008 et en 2009 notamment en vue de répondre aux engagements politiques pris par le Conseil européen. Il fut progressivement étendu à 12 000 établissements industriels¹³ ainsi qu'aux compagnies aériennes pour certains de leurs vols¹⁴.

Grâce au SEQE, le plus vaste marché de carbone au monde a pu voir le jour. Dans la foulée, il fit des émules tant en Chine qu'aux EU. L'harmonisation fut justifiée, d'une part, par la volonté de coordonner la mise en œuvre d'obligations internationales et d'autre part, par le souci d'éviter des distorsions de concurrence. Le recours à la directive reflète la nature fort décentralisée du SEQE à ses débuts. En effet, cet instrument offre, dans le cadre des compétences partagées en matière d'environnement, une marge d'appréciation importante aux États membres, marge qu'il convient d'apprécier à l'aune du principe de subsidiarité¹⁵. Il en résulte que les États membres furent investis de multiples tâches quant à l'organisation et au contrôle de ce marché.

4 - Depuis l'entrée en vigueur de la troisième période (2013-2020) prévue par la directive modificative 2009/29/CE, les pouvoirs des États membres ont été encadrés. Désormais, le SEQE oscille davantage entre décentralisation et centralisation. Comme il fallait réduire au minimum les distorsions de concurrence, de nombreux aspects du système sont dorénavant précisés par des règlements de la Commission.

5 - Au bout du compte, le législateur de l'Union a fait preuve à la fois d'audace et de prudence. D'audace, car le régime harmonisé a permis de rendre opérationnel un des mécanismes prévu par le protocole de Kyoto et l'a progressivement étendu à d'autres sources d'émission. L'Union européenne a donc pris ses responsabilités. De prudence, car c'est, comme nous allons le voir, par touches successives, que des améliorations ont été apportées au régime initial. Celles-ci s'imposaient car il fallait remédier à bon nombre d'imperfections tout en poursuivant des objectifs ambitieux. Si ce marché ne constitue pas la panacée¹⁶, il n'en demeure

pas moins qu'il devait envoyer un signal clair aux entreprises quant à la nécessité de limiter de manière significative les émissions de GES.

3. L'autorisation et le quota

6 - Le SEQE s'articule autour de deux concepts essentiels : les autorisations accordées aux installations, d'une part, et les quotas autorisant les exploitants¹⁷ à émettre une certaine quantité de ces gaz, d'autre part¹⁸. Tout d'abord, les installations tombant dans le champ d'application de la directive sont soumises à une autorisation administrative d'émettre des GES¹⁹. Dans la mesure où l'exploitant peut émettre davantage de gaz que ce que lui permet son quota alloué par les autorités nationales, l'autorisation en question ne fixe pas, à la différence des autres permis environnementaux, de valeurs limites d'émission, sauf si cela s'avère nécessaire pour éviter une trop forte pollution locale (« hot spot »)²⁰.

7 - L'autorisation doit prévoir l'obligation de restituer, dans les quatre mois qui suivent la fin de chaque année civile, soit le 30 avril au plus tard, des quotas correspondant aux émissions totales de l'installation au cours de l'année civile écoulée²¹. Parce que les émissions comptabilisées sont « restituées » à l'autorité nationale, le quota quitte le patrimoine de la société et retourne à l'autorité qui l'annule²².

8 - Une installation peut émettre soit moins, soit davantage de CO₂ ou d'autres GES que ce qui lui a été alloué. Son exploitant devra alors acquérir à la fin de chaque période des quotas supplémentaires en vue de couvrir ses émissions excédentaires.

4. Un marché façonné par le jeu de l'offre et de la demande

9 - Le succès tout comme la pérennité du SEQE tiennent à la simplicité du principe sur lequel il repose. Il s'agit d'un véritable marché de gaz à effet de serre, en fonction d'un plafonnement (« cap and trade »). Les plafonds furent, dans un premier temps, fixés par les autorités étatiques au moyen de leurs plans nationaux d'allocation (PNA) et, depuis 2013, par la Commission européenne.

10 - En fonction d'un plafonnement annuel (*cap*) qui tourne aujourd'hui autour de 2 milliards de quotas, le SEQE autorise les entreprises à acheter et à vendre leurs quotas d'émission (*trade*) qu'elles ont acquis soit à titre gratuit (pour les secteurs exposés aux fuites de carbone²³), soit à titre onéreux lors de leur mise aux enchères par les autorités nationales (57 % pour la période 2013-2020). Aussi les entreprises sont-elles autorisées à acheter et à vendre leurs quotas d'émission selon leurs besoins. Se déroulant dans des « conditions économiquement efficaces et perfor-

9. Préambule, consid. 7.

10. Préambule, consid. 7.

11. CJCE, 16 déc. 2008, aff. C-127/07, Arcelor Atlantique et Lorraine, pt 32.

12. N. de Sadeleer, Commentaire Mégret. Environnement et marché intérieur, Bruxelles : ULB, 2010, p. 291.

13. Modifié par la directive 2009/29/CE (PE et Cons. UE, dir. 2009/29/CE, 23 avr. 2009 : JOUE n° L 140, 5 juin 2009, p. 63), la directive SEQE couvre plusieurs secteurs industriels ainsi que différents GES (CO₂, protoxyde d'azote et hydrocarbures perfluorés). Reprises à l'annexe I de la directive, il s'agit d'activités dans le secteur de l'énergie, la production et transformation des métaux ferreux, l'industrie minière et la fabrication de pâte à papier, de papier et de carton.

14. En vue d'intégrer, à partir du 1^{er} janvier 2012, les émissions du secteur aérien dans le SEQE, une directive modificative 2008/101/CE fut adoptée à la fin de l'année 2008 (PE et Cons. UE, dir. 2008/101/CE, 19 nov. 2008 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre : JOUE n° L 8, 13 janv. 2009, p. 3). En principe, tous les vols au départ ou à l'arrivée d'un aéroport situé sur le territoire d'un État membre sont soumis au régime d'émission trading. La Cour de justice de l'Union européenne a confirmé la validité du système. V. CJUE, 21 déc. 2011, aff. C-366/10, Air Transport Association of America & al. En vue d'atténuer le courroux de ses partenaires commerciaux, l'Union européenne a décidé le 24 avril 2013 de suspendre l'application du SEQE aux exploitants des aéronefs exerçant leurs activités « à destination et en provenance d'aéroports situés dans des pays hors de l'Union qui ne sont pas membres de l'AELE, ... ». V. PE et Cons. UE, déc. 377/2013, 24 avr. 2013 : JOUE n° L 113, 25 avr. 2013, p. 1.

15. TPICE, 7 nov. 2007, aff. T-374/07, Allemagne c/ Commission, pts 78 et 79. – TPICE, 23 sept. 2009, aff. T-263/07, Estonie c/ Commission, pt 52.

16. Certains économistes considèrent que le marché est trop volatil pour que les entreprises puissent programmer sur le long terme leurs investissements. À quoi bon investir dans de nouvelles technologies si le prix du carbone demeure extrêmement bas ? En revanche, une taxe progressive aurait pu jouer un rôle plus incitatif.

17. Concepts qui sont définis à l'article 3, f).

18. Défini par la directive comme « autorisant à émettre une tonne d'équivalent-dioxyde de carbone au cours d'une période spécifiée » (art. 3, a)), le quota peut être qualifié de « moyen de paiement d'une dette créée par une législation de police ». V. M. Pâques, Le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la CE : Amén-Envt 2003, numéro spécial, p. 42. Le Code français de l'environnement définit les quotas d'émission comme étant « des biens meubles exclusivement matérialisés par une inscription au compte de leur détenteur dans le registre national » (C. env., art. L. 229-15, I, al. 1).

19. Art. 4.

20. PE et Cons. UE, dir. 2008/1/CE, 15 janv. 2008, art. 9, § 3 : JOUE n° L 24, 29 janv. 2008, p. 8.

21. Art. 6, par. 2, e) et 12, par. 3.

22. C. Chenevière et P. Nihoul, Les règles européennes visant à lutter contre le réchauffement climatique : JDE 2009, n° 159, p. 127.

23. C'est-à-dire l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre dans les pays tiers où les entreprises ne sont pas soumises à de telles restrictions par rapport au carbone. V. Comm. UE, déc. 2012/2/UE établissant la liste des secteurs et sous-secteurs considérés comme exposés à un risque important de fuite de carbone.

mantas »²⁴, ce marché est ouvert à toutes personnes physiques ou morales, même celles résidant dans des pays tiers²⁵, ces dernières pouvant acheter, conserver ou demander l'annulation de quotas²⁶.

11 - À la fin de chaque année, lorsqu'il fait ses comptes²⁷, l'exploitant peut être confronté à trois cas de figure.

Dans l'hypothèse où il restitue à l'autorité nationale un nombre de quotas égal au total de ses émissions de GES, l'opération est neutre.

En produisant moins ou en recourant à des meilleures technologies, il parvient à diminuer ses émissions de GES ; n'étant plus tenu de restituer les quotas non utilisés qui lui ont été alloués, il peut les vendre à des tiers. Si ce scénario se généralise, la demande sera plus faible que l'offre.

Enfin, dans l'hypothèse où ses émissions seraient supérieures aux quotas initialement délivrés, l'exploitant devra couvrir l'ensemble de ses émissions en obtenant des quotas supplémentaires qu'il pourra acquérir sur le marché. À défaut, il sera sanctionné²⁸.

Tout quota restitué est immédiatement annulé par les autorités nationales afin qu'il ne puisse plus servir.

12 - Dans la mesure où les entreprises diminuant leurs émissions de GES vendent leurs quotas à celles qui émettent davantage de gaz, le système se caractérise par sa flexibilité, le marché s'organisant lui-même de la manière la plus souple possible. Aussi l'exploitant doit-il mettre sur les plateaux de la balance, d'une part, le coût d'un investissement en vue de réduire ses émissions ou d'une délocalisation en dehors de l'Union et, d'autre part, le coût de l'acquisition de quotas supplémentaires et le risque auquel il s'exposera en raison des fluctuations des cours. Revenant exclusivement à l'entreprise, cette décision ne pourrait être dictée par les pouvoirs publics. Pour laisser pleinement jouer la loi de l'offre et de la demande, ni la Commission ni les États membres n'étaient autorisés à intervenir sur le marché carbone.

5. Le grand écart entre la théorie et la pratique

13 - En théorie, le succès du régime d'échange de quotas d'émission dépend d'une réduction progressive des émissions individuelles allouées par l'État membre aux différentes installations, ce qui implique d'emblée une allocation parcimonieuse des quotas dans le dessein d'encourager les entreprises à investir dans des technologies moins polluantes. En effet, seule la raréfaction de la ressource peut inciter les titulaires des autorisations à rejeter moins de GES. Aussi la détermination du nombre de quotas alloués doit-elle être conçue de manière telle que la demande d'acquisition soit d'emblée supérieure à l'offre, en vue d'orienter le cours à la hausse. Aussi un prix carbone élevé aurait-il dû résulter de la raréfaction progressive des quotas, prix qui en toute logique aurait dû inciter les entreprises à investir dans de nouvelles technologies. Dans la mesure où l'économie est loin d'être une science exacte, le fossé entre la théorie et la pratique s'est rapidement creusé. Plusieurs événements ont mis à mal le cercle vertueux imaginé par les économistes qui avaient conçu ce marché.

14 - Dès ses débuts, le système souffrit de la surabondance de quotas octroyés par les États membres²⁹.

Par la suite, la crédibilité de ce marché fut mise à mal par une succession de fraudes et de vols.

En outre, le volume des réductions certifiées d'émissions et des unités de réduction des émissions issues de projets provenant de

projets de compensation dans les pays en voie de développement³⁰ (mécanisme de développement propre ou de la mise en œuvre conjointe) a contribué à exacerber la volatilité du prix du quota³¹.

15 - Mais c'est surtout le ralentissement de l'activité économique à partir de 2008 qui provoqua une surabondance de quotas mis sur le marché³², étant donné que le nombre de quotas à distribuer par les États membres fut calculé sur la base de la production industrielle précédant le début de la crise financière. Puisqu'aucun mécanisme d'adaptation n'avait été prévu par le législateur, le marché fut rapidement inondé de quotas non utilisés, ce qui fit chuter le prix du quota. Acheter des quotas s'avéra donc bien moins coûteux que de réduire les émissions de GES.

16 - Alors que le cours du quota d'émission s'échangeait début 2006 aux environs de 25 €, en 2007, l'offre étant supérieure à la demande, il s'effondra. La valeur du quota étant cette année-là seulement de 0,13 €, l'objectif de réduction d'émission de gaz poursuivi ne put être atteint. Par la suite, la crise financière fit chuter le cours. Au mois de mai 2009, en raison de la baisse des émissions dues au ralentissement de l'activité industrielle, la valeur était de 11 €. En 2014 et 2015, le prix du quota a oscillé entre 5 et 7 euros, alors qu'il aurait dû dépasser 20 euros pour inciter les industriels à développer des technologies propres. En fin de compte, entre 2005 et 2014, le prix a chuté de 30 à 5 €.

6. La résorption des quotas excédentaires au cours de la troisième période 2013 – 2020

17 - Depuis 2013, un régime davantage centralisé reposant sur la fixation du montant des quotas par la Commission³³ s'est substitué au régime décentralisé qui avait marqué les deux premières périodes (2005-2007 et 2008-2011)³⁴. À la différence de l'autorisation administrative³⁵, les quotas doivent soit être mis aux enchères par l'autorité nationale, soit être alloués gratuitement aux exploitants appartenant à des secteurs qui sont exposés à des « fuites de carbone »³⁶ et non pas aux installations en tant que telles³⁷. Assurément, il s'agissait là d'une révolution copernicienne puisque cette réforme eut pour effet de diminuer la marge d'appréciation revenant à l'origine aux États membres, ces derniers ne pouvant plus se reposer sur leurs plans nationaux.

18 - Il s'ensuit que les États membres sont tenus de mettre aux enchères l'intégralité des quotas qui ne sont pas délivrés à titre gratuit. La distribution des titres aux enchères doit être faite selon les modalités suivantes³⁸ :

- 88 % sont répartis entre les États membres sur base de leurs émissions ;
- 10 % sont répartis à des fins de solidarité et de croissance ;

30. La directive 2004/101/CE (PE et Cons. UE, dir. 2004/101/CE, 27 oct. 2004 : JOUE n° L 338, 13 nov. 2004, p. 18) avait rendu compatibles les mécanismes prévus par le protocole de Kyoto (la mise en œuvre conjointe et le mécanisme de développement propre) avec le SEQUE. Aussi les exploitants soumis au SEQUE ont-ils pu utiliser ces deux mécanismes dans le cadre du système d'échange de quotas pour s'acquitter de leurs obligations. V. N. de Sadeleer, *comm. Mégret*, *op. cit.*, p. 293.

31. *Comm. UE, règl. n° 176/2014, 25 févr. 2014, consid. 3 modifiant le règlement (UE) n° 1031/2010 afin, notamment, de déterminer les volumes de quotas d'émission de gaz à effet de serre à mettre aux enchères pour la période 2013-2020* : JOUE n° L 56, 26 févr. 2014, p. 11.

32. *Règl. (UE) n° 176/2014, consid. 3, préc.*

33. *Art. 13, § 1.*

34. N. de Sadeleer, *Commentaire Mégret, op. cit.*, p. 304.

35. *Art. 4.*

36. Des exceptions ont été prévues à titre transitoire pour les secteurs exposés aux « fuites de carbone ».

37. *Art. 11.*

38. *Art. 10.*

24. *Art. 1^{er}.*

25. *Art. 3, g ; art. 12, § 1 et art. 25.*

26. *Art. 12, § 4.*

27. *Art. 12, § 3.*

28. *Art. 16, § 2.*

29. Les deux premières périodes reposaient principalement sur l'octroi gratuit d'un montant de quotas aux exploitants des installations (« grandfathering »).

- 2 % sont répartis entre les États membres dont les émissions de GES en 2005 étaient d'au moins 20 % inférieures à l'année de référence qui leur était applicable en vertu du protocole de Kyoto.

19 - Le règlement de la Commission n° 1031/2010 a établi un cadre régissant les modalités de la mise aux enchères³⁹. De la sorte, les volumes de quotas à mettre aux enchères chaque année, après déduction des quotas alloués à titre gratuit de la quantité de quotas délivrée la même année pour l'ensemble de l'Union, ont été fixés par la Commission pour une période de huit ans (2013-2020). Le règlement (UE) n° 1210/2011 de la Commission a prévu une dérogation à ce calendrier en déterminant un volume de quotas à mettre aux enchères plus tôt, avant 2013, avec des réductions correspondantes des volumes à mettre aux enchères en 2013 et en 2014, l'objectif principal étant d'assurer une transition sans heurts entre la deuxième et la troisième période d'échanges.

20 - En outre, la quantité globale de quotas destinés aux installations fixes diminue annuellement à concurrence de 1,74 % des quotas délivrés initialement par les États membres⁴⁰. Un facteur linéaire plus ambitieux s'imposera à terme, le plafond dégressif étant relevé à 2,2 % à partir de 2021⁴¹. Cet effort continu de réduction devait en principe diminuer l'offre.

21 - Pour la période de 2013 – 2020, le nombre de quotas à mettre aux enchères devait s'élever à 8 176 193 157 quotas⁴². Cette quantité totale de quotas pour l'ensemble de l'Union européenne fut calculée en fonction des plans nationaux, approuvés par la Commission et mis en œuvre entre 2008 et 2012.

22 - S'agissant de l'année 2013, la quantité de quotas fut établie, en vertu de l'article 1^{er} de la décision 2013/448/UE de la Commission, à 2 084 301 856⁴³. En raison de l'application du facteur de réduction linéaire de 1,74 %, cette enveloppe globale fut diminuée en 2014 de 38 264 246 quotas⁴⁴.

23 - Toutefois, l'espoir d'obtenir au moyen de ce mécanisme de réduction linéaire une raréfaction accrue des quotas mis sur le marché s'est rapidement évanoui. Selon le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'état du marché européen du carbone en 2012, les déséquilibres entre l'offre et la demande devraient perdurer, et « l'adaptation de la trajectoire linéaire pour atteindre un objectif plus ambitieux au sein de ce cadre ne serait probablement pas suffisante pour y remédier ». Une difficulté tenait aux quotas surnuméraires qui ne furent pas annulés dans le courant de la seconde période (2008 – 2012), lesquels sont venus augmenter la quantité de quotas mis à la disposition au cours de la troisième période (2013 – 2020).

24 - Le déséquilibre entre l'offre et la demande est tel qu'il se traduit actuellement par un excédent d'environ 2 milliards de quotas⁴⁵, lequel devrait atteindre 2,6 milliards à terme. Ce surplus de quotas se traduit par des prix trop bas, lesquels ne parviennent

pas à inciter les entreprises à investir dans des nouvelles technologies.

Il fallait donc davantage pour restaurer la crédibilité du marché de carbone.

7. Le gel temporaire de quotas par la Commission européenne

25 - Le rapport de la Commission sur l'état du marché européen du carbone en 2012 a mis en évidence la nécessité de prendre des mesures pour lutter contre les déséquilibres structurels entre l'offre et la demande. Une première tentative de stabilisation a vu le jour en 2013. À partir du constat que l'augmentation du prix reste tributaire de la rareté, la décision du Parlement européen et du Conseil 1359/2013 a modifié l'article 10, § 4 de la directive 2003/87/CE en vue de permettre à la Commission de modifier le règlement 1013/2010 relatif à la mise aux enchères des quotas.

26 - Conformément à la décision législative 1359/2013, la Commission fut donc habilitée à modifier le calendrier des enchères de quotas d'émission de GES en vue de garantir le bon fonctionnement de ce marché.

27 - Cependant, cette intervention sur le marché carbone fut sujette à plusieurs conditions qui eurent pour effet d'en limiter la portée. Envisagé à titre « exceptionnel », afin de ne pas mettre en cause la sécurité juridique des opérateurs⁴⁶, ce gel temporaire fut limité à « une seule adaptation de ce genre pour un nombre maximal de 900 millions de quotas »⁴⁷. En fin de compte, cette technique connue sous le nom de *Backloading* ne devait permettre à la Commission que de retarder la mise aux enchères des quotas. À défaut d'une mesure structurelle sur le long terme, cette intervention de la Commission ne permettait pas d'absorber l'excédent de quotas.

28 - Conformément à cette habilitation, le volume de quotas devant être mis aux enchères chaque année au cours de la période 2014-2016 fut réduit en vertu du règlement (UE) n° 176/2014 du 25 février 2014 modifiant le règlement (UE) n° 1031/2010.

8. La réserve de stabilité du marché

29 - En raison du caractère insatisfaisant du gel temporaire découlant de la décision législative 1359/2013 et à défaut de pouvoir mettre en place une autorité indépendante de régulation qui pourrait résorber le surplus, le législateur de l'Union européenne a cherché à rétablir un signal prix incitatif en adoptant la décision (UE) 2015/1814 du 6 octobre 2015 qui crée la « réserve de stabilité du marché ».

30 - Celle-ci sera opérationnelle à partir de 2019. Pour faire bref, ce mécanisme s'articule autour de deux axes.

Tout d'abord, les 300 millions de quotas en 2019 et les 600 millions de quotas en 2020, comme le prévoyait le règlement (UE) n° 176/2014 de la Commission, ne seront pas mis aux enchères au cours de ces deux années à venir. Au lieu de cela, ces 900 millions de quotas seront placés dans la réserve.

Par ailleurs, à partir de 2019, un nombre de quotas correspondant à 12 % du nombre de quotas à mettre aux enchères sera déduit chaque année des volumes destinés à être mis aux enchères (soit environ 100 Mt des 833 Mt en circulation). Ce retrait devrait permettre au SEQE d'améliorer sa résilience dans les prochaines années.

Toutefois, si le nombre de quotas en circulation s'avère inférieur à 400 millions, les quotas placés dans la réserve pourront être libérés à concurrence de 100 Mt par an en vue d'être mis aux enchères.

39. *Comm. UE, règl. 1031/2010, 12 nov. 2010, relatif au calendrier, à la gestion et aux autres aspects de la mise aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté, préc.* L'allocation des quotas aux exploitants d'avions soumis au SEQE diffère de celle prévue pour les installations fixes. Du fait que 85 % des quotas sont attribués à titre gratuit, un pourcentage moins important de quotas est mis aux enchères.

40. *Dir. 2009/29, préc., consid. 13, et art. 9.*

41. La diminution linéaire prévue pour le secteur de l'aviation correspond à 3 % par rapport aux émissions historiques, seuil qui a été relevé depuis 2013 à 5 %.

42. *Comm. UE, déc. 2013/448/UE, 5 sept. 2013, consid. 26 : JOUE n° L 240, 7 sept. 2013, p. 27.* À propos des facteurs qui ont été pris en compte pour fixer la quantité globale de quotas alloués pour la troisième période, V. P. Thieffry, *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, 2^e éd. : Bruylant, Bruxelles, 2011, p. 732.

43. *Comm. UE, déc. 2010/634/UE, 22 oct. 2010 adaptant la quantité de quotas à délivrer pour l'ensemble de l'Union pour 2013 dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne et abrogeant la décision 2010/384/UE, modifiée par la décision 2013/448/UE de la Commission.*

44. *Comm. UE, déc. 2013/448/UE, préc., consid. 21.*

45. *PE et Cons. UE, déc. 2015/1814, préc., consid. 4.*

46. *PE et Cons. UE, déc. 1359/2013, consid. 2 : JOUE n° L 343, 19 déc. 2013, p. 1.*

47. *Art. 10, § 4, 1^{er} al.*

Il s'ensuit que le volume de quotas à mettre aux enchères sera ajusté tantôt à la baisse, tantôt à la hausse. Même si ce système n'apportera pas à lui seul une réponse au défi du réchauffement, il devrait permettre de faire émerger le signal prix qui a fait défaut jusqu'à présent.

31 - Ce nouveau mécanisme est sensiblement différent de ce qui avait été prévu par la décision législative 1359/2013 dans la mesure où les quantités de quotas à retirer ou à réinjecter dans le marché sont déterminées à l'avance et non pas à la discrétion de la Commission. Qui plus est, l'intervention ne dépend pas du prix du quota, mais se fait automatiquement en fonction des volumes échangés⁴⁸.

32 - Cela dit, cette décision ne remet pas en cause la philosophie du marché carbone. Comme il n'y aura pas de prix plancher fixé par les pouvoirs publics, le prix continuera à résulter de la rencontre entre l'offre – cette fois-ci diminuée – et la demande de quotas. Ensuite, la main invisible du marché ne trouve toujours pas sa place. On retiendra la leçon : à défaut d'une intervention publique, les prix s'effondrent et le marché carbone se transforme en usine à gaz juridique. Mais la démarche rappelle à nouveau les efforts de Sisyphe de la part des institutions de l'Union européenne, poussant sans relâche ce rocher jusqu'au sommet d'une montagne dans le royaume des morts, qui à peine le but atteint roule à nouveau jusqu'au pied du versant. Enfin, comme on essaie de parer au plus pressé, il ne s'agit pas d'une réforme structurelle.

33 - On est donc en droit de se demander si la future réserve sera la panacée pour remédier à long terme au déséquilibre entre l'offre et la demande. Parviendra-t-elle un tant soit peu à corriger les défauts structurels congénitaux du SEQUE ? Tout d'abord, en étant prédéfinies, les mises en réserve et rétrocessions programmées n'offrent aucune marge de manœuvre ni à la Commission européenne ni aux 31 États membres de l'Espace économique européen, car ces opérations ne dépendent pas du prix du quota. Assurément, la rigidité de la mise en réserve s'oppose à la flexibilité du marché carbone.

34 - Par ailleurs, les quotas retirés dans les années à venir seront à terme réinjectés (vendus aux enchères). Il n'est pas certain que cette réinjection puisse contribuer au rééquilibrage de l'offre et la

demande. En effet, ce gel temporaire pourrait conduire à la mise aux enchères d'importants volumes de quotas à la fin de la période d'échange, soit en 2020, ce qui pourrait compromettre la stabilité du marché. Soucieux d'éviter un risque de surchauffe, la décision 2015/1814 cherche à atténuer l'impact du report en fin d'exercice des quotas qui seront temporairement affectés à la réserve. Par conséquent, afin d'éviter tout déséquilibre du marché dû à l'offre de quotas à la fin d'une période d'échange et au début de la période suivante, le législateur a inséré à l'article 10 de la directive un mécanisme qui permet la mise aux enchères d'une partie de toute augmentation notable de l'offre à la fin d'une période d'échange au cours des deux premières années de la période suivante.

35 - Ce mécanisme atténuera-t-il le risque d'une rechute des cours du quota ? C'est là où le bât blesse. Telle l'épée de Damoclès, la sur-allocation des quotas compromet à terme la survie du marché de carbone le plus ambitieux au monde.

Enfin, tout porte à croire que la mise en œuvre de l'accord de Paris sur le climat conduira l'Union européenne à accroître l'ambition de ses politiques d'efficacité énergétique et de soutien aux énergies renouvelables, ce qui pourrait conduire à terme à une diminution de la demande de quotas. Or, il ne sera pas aisé pour la réserve qui intervient en aval des mesures publiques et privées climat-énergie d'intégrer cette évolution.

Se pose enfin la question de la désignation du gestionnaire de la réserve. S'agira-t-il de la Commission ou d'un organe *ad hoc* qui se verrait déléguer la compétence ? Quelles seront les compétences de ce gestionnaire⁴⁹ ?

36 - À la suite de l'accord de Paris, ces différents enjeux ne peuvent être minimisés car si d'aucuns décrient l'absence de moyens pour atteindre les objectifs ambitieux assignés par ce nouvel accord, l'instauration d'un, voire de plusieurs marchés carbone, apparaît comme la clé de voûte d'une politique climatique mondiale. L'avenir nous dira si le gel structurel des quotas excédentaires permettra au Phénix de renaître de ses cendres ou s'il relève d'un bricolage à court terme auquel il faudra remédier tôt ou tard.

Mots-Clés : Environnement et développement durable - Questions sectorielles - Air - Marché européen du carbone

48. J.-C. Rotouille, *L'utilisation de la technique de marché en droit de l'environnement. L'exemple du système européen d'échange des quotas d'émission de gaz à effet de serre*, thèse de doctorat, université Panthéon Assas, Paris, 2015, p. 391.

49. J.-C. Rotouille, *op. cit.*, p. 392.

Pub_6 : eei1603etudecf5_p6.pdf