



Jean Monnet Working Paper Series

-

Environment and Internal Market

Vol. 2015/4

La réserve de stabilité du marché européen du carbone

Le Phénix renaîtra-t-il de ses cendres ?

by

Nicolas de Sadeleer
Professor at Saint Louis University
Jean Monnet chair holder

Published on <http://www.desadeleer.eu>

© Nicolas de Sadeleer, 2012

desadeleer@fusl.ac.be

PLAN

1. Objectifs fixés par le Conseil européen
2. Le SEQE
3. L'autorisation et le quota
4. Un marché façonné par le jeu de l'offre et de la demande
5. Le grand écart entre la théorie et la pratique
6. La résorption des quotas excédentaires au cours de la troisième période 2013 – 2020
7. Le gel temporaire de quotas par la Commission européenne
8. La réserve de stabilité du marché

Fort attendue, la décision (UE) 2015/1814 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 COP 21 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

Depuis 2007, l'UE 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 x 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 1990¹. 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'UE d'au moins 40 % d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 1990. Cet objectif « sera atteint collectivement par l'UE, 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 (SEQE) s'élevant à 43 % par rapport à 2005². Les efforts à fournir par les entreprises soumises au SEQE d'ici 2030 sont donc significatifs. Le SEQE, « doté d'un instrument visant à stabiliser le marché » constituera le principal instrument de l'UE 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 2021³. Le marché mis en place depuis 2005 constitue donc la clé de voûte de cette politique. Un instrument de stabilisation est évoqué.

¹ Article 8 de la décision n° 406/2009/CE du 23 avril 2009 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, *JO*, n° L 140, 5 juin 2009, p. 36.

² Conclusions du 23 et 24 octobre 2014, EUCO 169/14, point 2.1.

³ *Ibid.*, point 2.3.

2. Le SEQE

Le SEQE fut mis en place par la directive 2003/87/CE⁴. 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'UE et ses Etats membres en vertu du protocole de Kyoto, et comme objectifs accessoires plusieurs « sous-objectifs de nature économique »⁵ consistant dans le maintien de « conditions économiquement efficaces et performantes »⁶, le « développement économique et l'emploi »⁷, la préservation de « l'intégrité du marché intérieur »⁸, ainsi que le maintien des conditions de concurrence⁹. Cette logique économique a notamment pour effet que les réductions d'émissions de GES doivent avoir lieu au coût le plus faible¹⁰.

Entré en vigueur le 1er janvier 2005, le SEQE a fait l'objet de modifications significatives¹¹ en 2004, en 2008 et en 2009 en vue de répondre notamment aux engagements politiques pris par le Conseil européen. Ce marché fut progressivement étendu à 12.000 établissements industriels¹² ainsi qu'aux compagnies aériennes pour certains de leurs vols¹³.

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 (protocole de Kyoto) 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 Etats membres, marge qu'il convient d'apprécier à l'aune du principe de subsidiarité¹⁴. Il en résulte que les Etats membres furent investis de multiples tâches quant à l'organisation et au contrôle de ce marché.

⁴ Directive 2003/87/CE du 13 octobre 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, *JO*, n° L 275, 25 octobre 2003, p. 2. Cette directive fait l'objet de plusieurs lignes directrices et communications.

⁵ TPI, 23 novembre 2005, *Royaume-Uni c. Commission*, T-178/05, *Rec.*, p. II-4807, point 60.

⁶ Article 1^{er}.

⁷ Préambule, considérant 5.

⁸ Préambule, considérant 7.

⁹ Préambule, considérant 7.

¹⁰ CJ, 16 décembre 2008, *Arcelor Atlantique et Lorraine*, C-127/07, point 32.

¹¹ N. DE SADELEER, *Commentaire Mégret. Environnement et marché intérieur*, Bruxelles, ULB, 2010, p. 291-313.

¹² Modifié par la directive 2009/29/CE, 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 minérale et la fabrication de pâte à papier, de papier et de carton.

¹³ En vue d'intégrer, à partir du 1er 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 (Directive 2008/101/CE du 19 novembre 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, *JO*, n° L 8, 13 janvier 2009, p. 3). En principe, tous les vols au départ ou à l'arrivée d'un aéroport situé sur le territoire d'un Etat membre sont soumis au régime d'*emission trading*. La CJUE a confirmé la validité du système. Cf. CJUE, 21 décembre 2011, *Air Transport Association of America & al.*, C-366-10. En vue d'atténuer le courroux de ses partenaires commerciaux, l'UE 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,... ». Cf. décision du Parlement européen et du Conseil 377/2013 du 24 avril 2013.

¹⁴ TPI, 7 novembre 2007, *Allemagne c. Commission*, T-374/07, points 78 et 79 ; TPI, 23 septembre 2009, *Estonie c. Commission*, T-263/07, point 52.

Depuis l'entrée en vigueur de la troisième période (2013-2020) prévue par la directive modificative 2009/29/CE, les pouvoirs des Etats membres ont été davantage encadrés. Désormais, le SEQE oscille 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.

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'UE 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 panacée¹⁵, 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

Le SCEQE s'articule autour de deux concepts essentiels : les autorisations accordées aux installations, d'une part, et les quotas autorisant les exploitants¹⁶ à émettre une certaine quantité de ces gaz, d'autre part¹⁷. Tout d'abord, les installations tombant dans le champ d'application de la directive sont soumises à une autorisation administrative d'émettre des GES¹⁸. 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* »)¹⁹.

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 écoulée²⁰. 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'annule²¹.

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.

¹⁵ Certains économistes considèrent que le marché est trop volatil pour que les entreprises puissent programmer sur le long terme leurs investissements. A 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.

¹⁶ Concepts qui sont définis à l'article 3, f).

¹⁷ Défini par la directive comme « *autorisant à émettre une tonne d'équivalent-dioxyde de carbone au cours d'une période spécifiée* » (article 3, a)), le quota peut être qualifié de « *moyen de paiement d'une dette créée par une législation de police* ». Cf. 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* » (article L 229-15, I, al. 1 du Code de l'environnement).

¹⁸ Article 4.

¹⁹ Article 9, par. 3, de la directive 2008/1/CE.

²⁰ Article 6, par. 2, e) et 12, par. 3.

²¹ C. CHENEVIÈRE et P. NIHOUL, « Les règles européennes visant à lutter contre le réchauffement climatique », *JDE*, 2009, n° 159, p. 127.

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

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.

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 carbone²²), 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 performantes* »²³, ce marché est ouvert à toutes personnes physiques ou morales, même celles résidant dans des pays tiers²⁴, ces dernières pouvant acheter, conserver ou demander l'annulation de quotas²⁵.

A la fin de chaque année, lorsqu'il fait ses comptes²⁶, 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. A défaut, il sera sanctionné²⁷.

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

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

²² 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. Voy. la décision 2012/2/UE de la Commission établissant la liste des secteurs et sous-secteurs considérés comme exposés à un risque important de fuite de carbone.

²³ Article 1^{er}.

²⁴ Article 3, g ; article 12, par. 1 et article 25.

²⁵ Article 12, par. 4.

²⁶ Article 12, par. 3.

²⁷ Article 16, par. 2.

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 Etats membres n'étaient autorisés à intervenir sur le marché carbone.

5. Le grand écart entre la théorie et la pratique

En théorie, le succès du régime d'échange de quotas d'émission dépend d'une réduction progressive des émissions individuelles allouées par l'Etat 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.

Dès ses débuts, le système souffrit de la surabondance de quotas octroyés par les Etats membres²⁸.

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 développement²⁹ (mécanisme de développement propre ou de la mise en oeuvre conjointe) a contribué à exacerber la volatilité du prix du quota³⁰.

Mais c'est surtout le ralentissement de l'activité économique à partir de 2008 qui provoqua une surabondance de quotas mis sur le marché³¹, étant donné que le nombre de quotas à distribuer par les Etats 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.

²⁸ Les deux premières périodes reposaient principalement sur l'octroi gratuit d'un montant de quotas aux exploitants des installations (« *grandfathering* »).

²⁹ La directive 2004/101/CE avait rendu compatible les mécanismes prévus par le protocole de Kyoto (la mise en oeuvre conjointe et le mécanisme de développement propre) avec le SEQE. Aussi les exploitants soumis au SEQE ont-ils pu utiliser ces deux mécanismes dans le cadre du système d'échange de quotas pour s'acquitter de leurs obligations. Cf. N. DE SADELEER, *Commentaire Mégret, op.cit.*, p. 293.

³⁰ Considérant 3 du Règlement (UE) n° 176/2014 de la Commission du 25 février 2014 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.

³¹ Considérant 3 du Règlement (UE) n° 176/2014 précité.

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

Depuis 2013, un régime davantage centralisé reposant sur la fixation du montant des quotas par la Commission³² s'est substitué au régime décentralisé qui avait marqué les deux premières périodes (2005-2007 et 2008-2011)³³. A la différence de l'autorisation administrative³⁴, 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 »³⁵ et non pas aux installations en tant que telles³⁶. 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 Etats membres, ces derniers ne pouvant plus se reposer sur leurs plans nationaux.

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 suivantes³⁷:

- 88 % sont répartis entre les États membres sur base de leurs émissions;
- 10 % sont répartis à des fins de solidarité et de croissance;
- 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 étaient applicable en vertu du protocole de Kyoto.

Le règlement de la Commission 1031/2010 a établi un cadre régissant les modalités de la mise aux enchères³⁸. 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) no 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,

³² Article 13, par. 1.

³³ N. DE SADELEER, *Commentaire Mégret, op.cit.*, p. 304 à 307.

³⁴ Article 4.

³⁵ Des exceptions ont été prévues à titre transitoire pour les secteurs exposés aux « fuites de carbone ».

³⁶ Article 11.

³⁷ Article 10.

³⁸ Règlement de la Commission 1031/2010 12 novembre 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. L'allocation des quotas aux exploitants d'avions soumis au SEQUE 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.

l'objectif principal étant d'assurer une transition sans heurts entre la deuxième et la troisième période d'échanges.

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 membres³⁹. Un facteur linéaire plus ambitieux s'imposera à terme, le plafond dégressif étant relevé à 2,2 % à partir de 2021⁴⁰. Cet effort continu de réduction devait en principe diminuer l'offre.

Pour la période de 2013 – 2020, le nombre de quotas à mettre aux enchères devait s'élever à 8.176.193.157 quotas⁴¹. Cette quantité totale de quotas pour l'ensemble de l'UE fut calculée en fonction des plans nationaux, approuvés par la Commission et mis en oeuvre entre 2008 et 2012.

S'agissant de l'année 2013, la quantité de quotas fut établie, en vertu de l'article 1^{er} de décision 2013/448/UE de la Commission, à 2.084.301.856⁴². En raison de l'application du facteur de réduction linéaire de 1,74 %, cette enveloppe globale fut diminuée en 2014 de 38.264.246 quotas⁴³.

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).

Le déséquilibre entre l'offre et la demande est tel qu'il se traduit actuellement par un excédent d'environ 2 milliards de quotas⁴⁴, 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

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. A

³⁹ Considérant 13, directive 2009/29 et article 9.

⁴⁰ 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 %.

⁴¹ Considérant 26 de la décision 2013/448/UE de la Commission. À propos des facteurs qui ont été pris en compte pour fixer la quantité globale de quotas alloués pour la troisième période, voy. P. THIEFFRY, *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, 2^{ème} édition, Bruylant, Bruxelles, 2011, p. 732 – 733.

⁴² Décision 2010/634/UE de la Commission du 22 octobre 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.

⁴³ Considérant 21 de la décision 2013/448/UE de la Commission.

⁴⁴ Considérant 4 de la décision du Parlement européen et du Conseil 2015/1814.

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, par. 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. Conformément à la décision 1359/2013, la Commission fut habilitée à modifier le calendrier des enchères des quotas en vue de garantir le bon fonctionnement du marché.

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 opérateurs⁴⁵, ce gel temporaire fut limité à « une seule adaptation de ce genre pour un nombre maximal de 900 millions de quotas »⁴⁶. 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.

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 de la Commission du 25 février 2014 modifiant le règlement (UE) n° 1031/2010.

8. La réserve de stabilité du marché

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'UE 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 ».

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) no 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.

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

⁴⁵ Considérant 2 de la décision du Parlement européen et du Conseil 1359/2013.

⁴⁶ Article 10, par. 4, 1^{er} al.

réchauffement, il devrait permettre de faire émerger le signal prix qui a fait défaut jusqu'à présent.

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 déterminés 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 échangés⁴⁷.

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'UE, 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.

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 SEQE ? Tout d'abord, en étant prédéfinis, les mises en réserve et rétrocessions programmées n'offrent aucune marge de manœuvre ni à la Commission européenne ni aux 31 Etats membres de l'Espace Economique 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.

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.

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'UE 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.

⁴⁷ 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.

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 gestionnaire ⁴⁸?

A la suite de l'accord de Paris, ces différents enjeux ne peuvent être minimisés car si d'aucuns décrivent 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.

⁴⁸ J.-C. ROTUILLE, op.cit., p. 392.