

LES PROPOS DE VINCI

17 mars 2005



Les effets non souhaités du protocole de Kyoto et de l'EU-ETS

Jean-Pierre HAUET
Délégué général adjoint du FMDD

www.beaconsulting.com



Avertissement N° 1

- Le protocole de Kyoto et le mécanisme communautaire de cap & trade des émissions de CO₂ représentent des avancées significatives dans la façon d'aborder de façon concertée entre plusieurs pays un problème global très difficile.
- Si ces systèmes ne sont pas parfaits, il est de l'intérêt général qu'ils soient couronnés de succès dans leur application.

Même si l'eau du bain est sale, ne jetez pas le bébé avec !

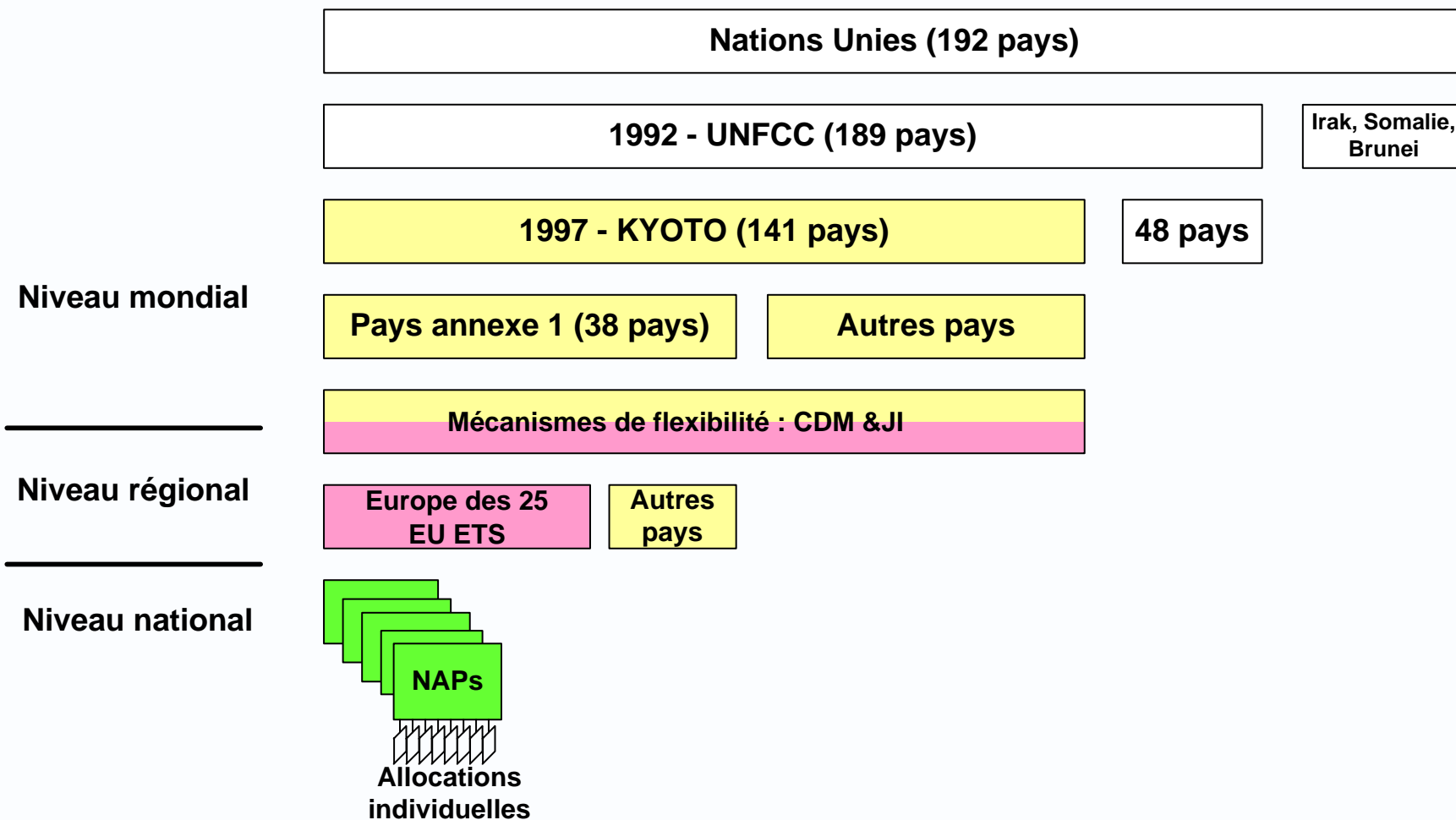
Avertissement N° 2

Ne pas assimiler protocole de Kyoto et mécanisme communautaire, même s'ils ont des points communs.

- Protocole de Kyoto: accord intergouvernemental, engageant les pays signataires, à différents niveaux, mais n'entraînant pas nécessairement la mise en œuvre par les Etats d'un système de type cap & trade,
- EU-ETS : système d'échange des quotas d'émission mis en place en Europe par la Directive communautaire du 13 octobre 2003 et mis en œuvre sous la responsabilité des états membres au travers des plans nationaux d'allocation (NAPs)
- L'EU-ETS utilise toutefois les mécanismes de flexibilité de Kyoto (CDM à compter de 2005 et JI à compter de 2008)
- L'EU-ETS peut en outre convenir d'accords de reconnaissance avec des systèmes partageant les mêmes valeurs (ex: Norvège)

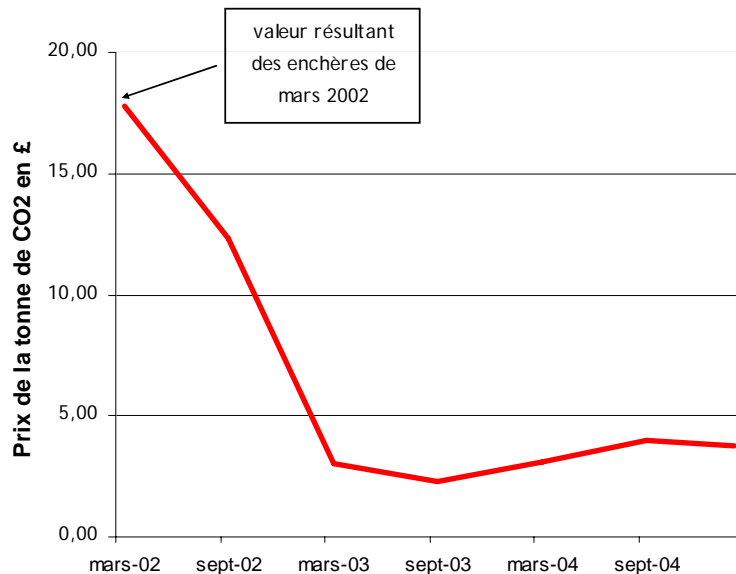
Les critiques formulées peuvent s'adresser à l'un ou à l'autre ou aux dispositions nationales qui en résultent

Un système à trois niveaux

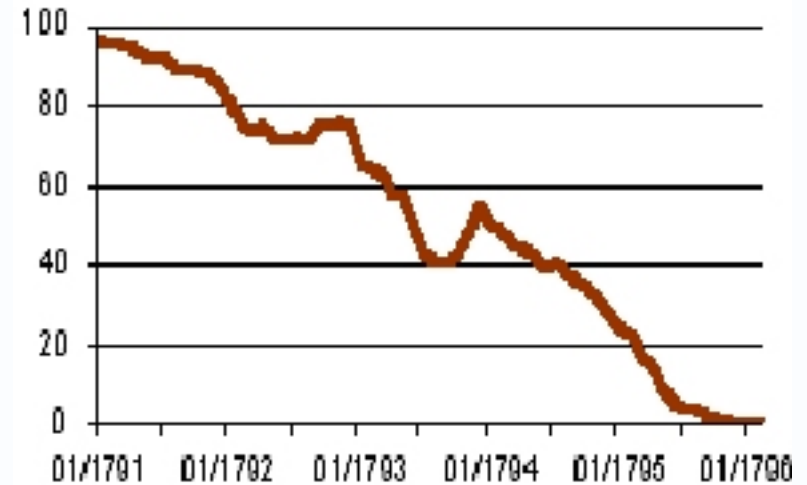


Des déviations peuvent se produire à un niveau inférieur sans impliquer le niveau supérieur

Le risque principal: la sur-allocation et « l'effet assignats » →



**Evolution du prix de la tonne de CO2
sur le marché anglais de l'UK ETS**

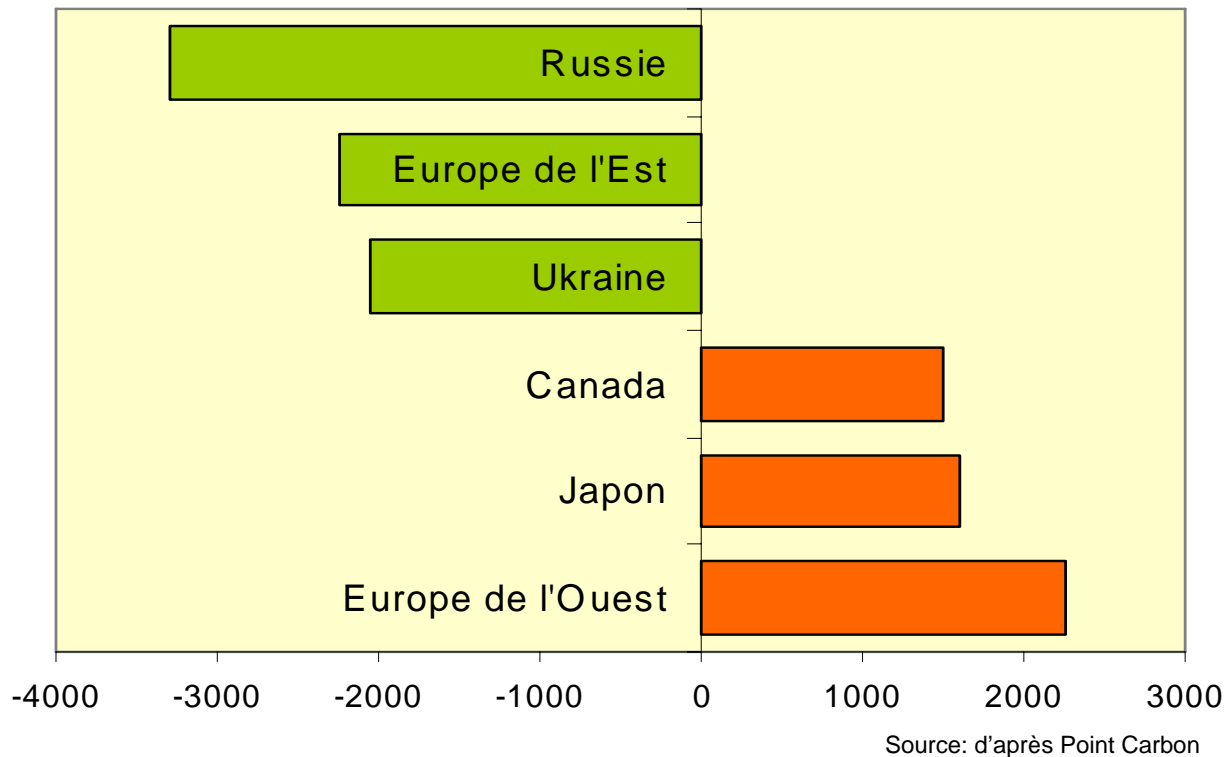


**Evolution de la valeur moyenne des assignats
de 1791 à 1796**

- Le marché anglais des droits d'émission s'est effondré du fait d'allocations initiales trop généreuses.
- Le marché américain du No_x (Reclaim) a connu une évolution semblable

Kyoto et l'EU-ETS ne sont pas à l'abri d'une évolution analogue

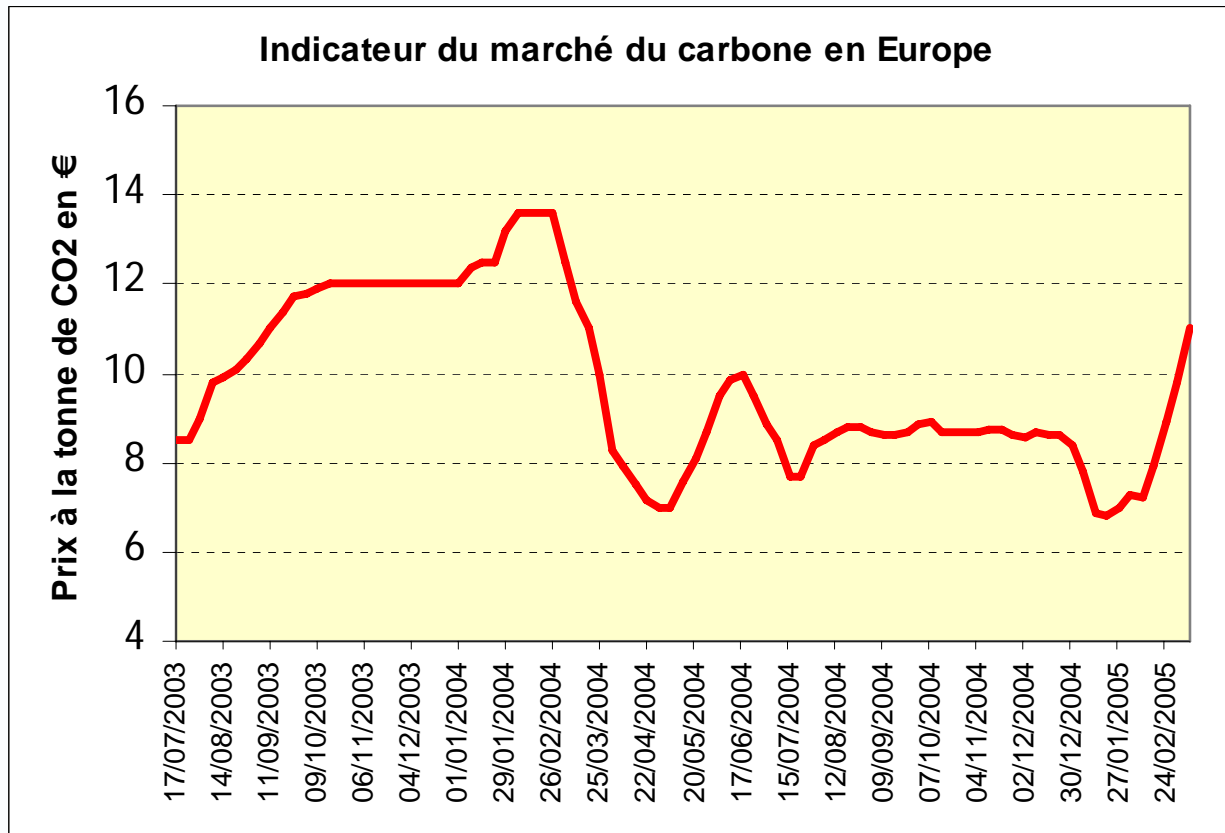
Kyoto : le risque lié au « hot air » de Russie et d'Ukraine



Les objectifs de Kyoto : les disponibilités excèdent les efforts requis

Après avoir permis à Kyoto d'exister, la Russie pourrait inonder le marché

Des incertitudes sur l'EU-ETS



Le niveau des prix des transactions sur les quotas était tombé à moins de 7€/t de CO₂ en janvier 2005

Perte de compétitivité et délocalisations

- La charge induite par l'achat de quotas pèse sur la compétitivité des entreprises et peut les pousser à se délocaliser
- Phénomène peu sensible avec des prix $< 10\text{€}/\text{t}$ de CO_2
- Déjà perceptible cependant pour les industries à forte intensité énergétique
 - Délocalisation vers des pays non soumis à des plafonds d'émission (ex : développement d'aciéries nouvelles en Chine par le Japon avec transfert de technologie)
 - Arbitrage en faveur de dépenses de fret plus élevées mais non soumises à quotas (pourrait être le cas de l'aluminium)
- La délocalisation peut avoir un effet négatif sur le plan des émissions

La sauvegarde de la compétitivité soulève deux questions essentielles:

- *La prise en compte de la croissance économique*
- *L'impact de Kyoto et de l'EU-ETS sur les prix de gros de l'électricité*

Le problème de la croissance

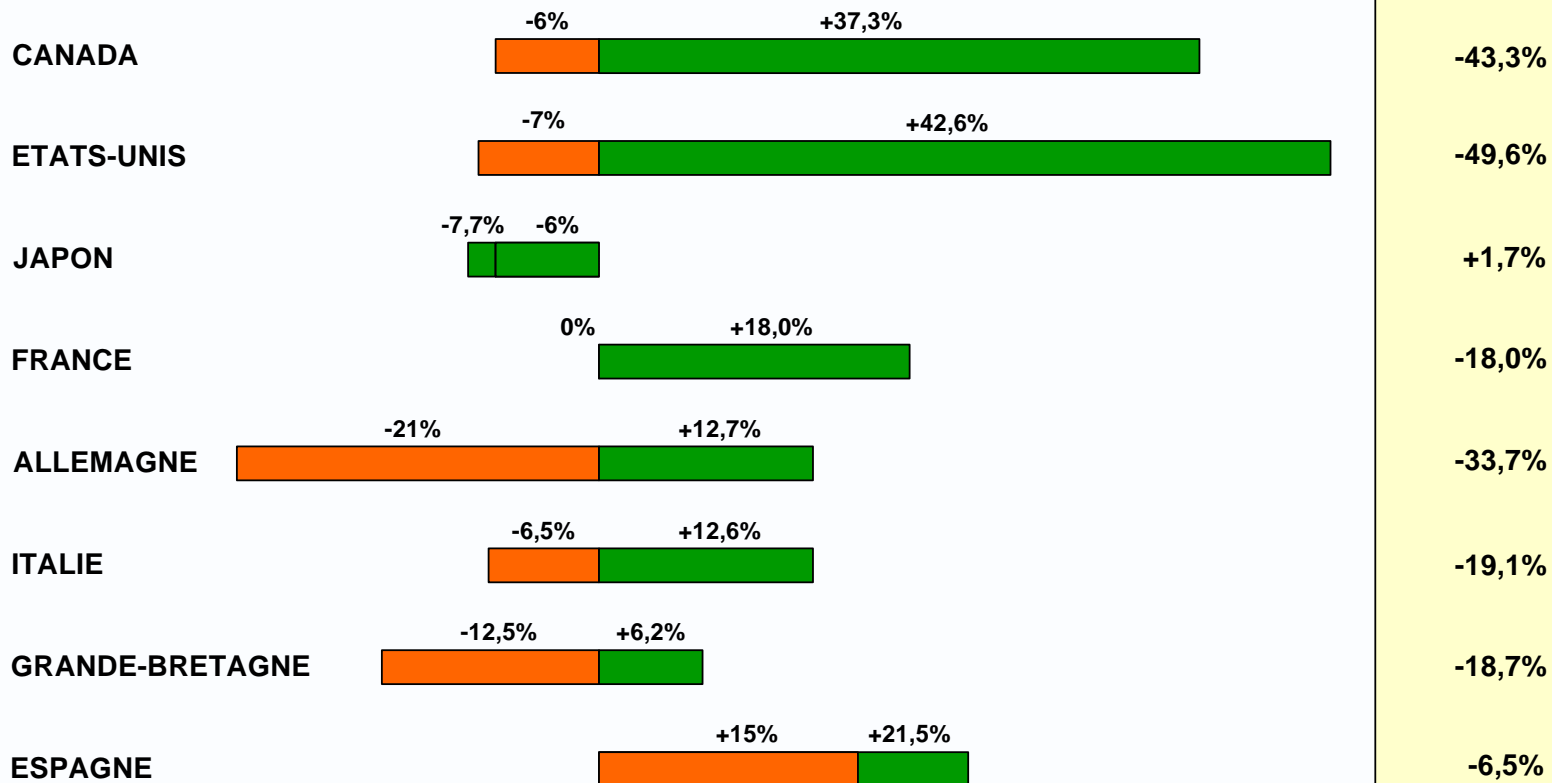
- A la différence du SO₂ ou des NO_x pour la production d'électricité, le recours au carbone est essentiel à beaucoup d'activités économiques
- Un modèle durable doit concilier recherche d'une meilleure efficacité et possibilités de croissance,
- La croissance économique n'est que marginalement prise en compte dans les modalités actuelles de mise en oeuvre de Kyoto et de l'EU-ETS (NERS)
- L'Europe s'en accommode du fait d'une croissance économique molle depuis 1990
- La référence 1990 ne serait plus acceptable par les USA quelle que soit leur attitude politique
- Elle n'a aucun sens pour les pays à forte croissance : Chine et Inde

Le vieillissement de la référence 1990

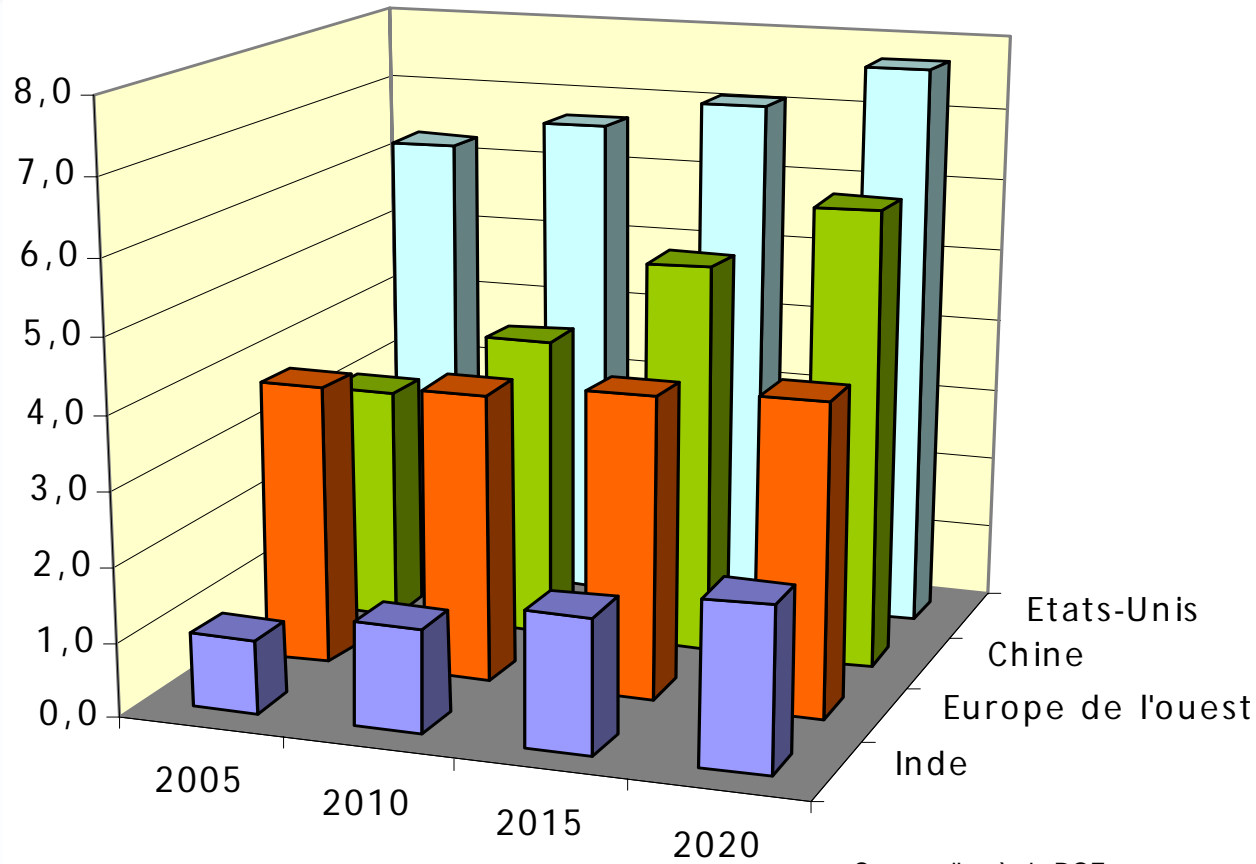
Objectifs de réduction des émissions de CO₂ selon Kyoto (référence 1990)

Variation de la production industrielle de 1990 à 2002 (Source: OCDE)

Effort requis par Kyoto vu de 2002



Evolution des émissions de CO₂ dans le monde



Source: d'après le DOE

La Chine et l'Inde ne peuvent pas s'accommoder du modèle de Kyoto (annexe B) ni de celui de l'EU-ETS

La question des prix de l'électricité

- L'électricité est un bien intermédiaire. La façon dont son prix sera affecté par celui du CO₂ impactera les prix de revient industriels.
- Les coûts marginaux d'acquisition de quotas modifieront le facteur de mérite des centrales et entraîneront des inversions entre le charbon et le fuel, limitant ainsi l'effet global sur les prix
- Toutefois:
 - les producteurs seront incités à transférer au consommateur la charge additionnelle : (principe de la tarification au coût marginal)
 - l'absence de concurrence forte en Europe n'est pas là pour limiter le phénomène. Risque d'effets contaminants au contraire (Allemagne sur France)
 - la dérégulation rend plus difficile une intervention des puissances publiques
 - l'effet du CO₂ dans une hausse des prix sera délicat à isoler dans un contexte de hausse des prix des énergies fossiles (corrélation entre prix du CO₂ et prix du charbon)
- Des études tendent à démontrer que les producteurs de l'électricité seront gagnants dans tous les cas, avec des « windfall profits » importants si la hausse du coût marginal de production est répercutée sur l'ensemble des tarifs (une étude RWE situe la hausse de €/MWh à €/MWh selon le scénario de transfert.

Les conditions d'octroi des quotas initiaux aux producteurs d'électricité devraient être reconsidérées : la décision concernant le NAP polonais va en ce sens

Les windfall profits : le privilège du pollueur historique

- Kyoto et l'EU-ETS ont créé une nouvelle catégorie d'actifs, les allocations initiales de quotas, dont bénéficient essentiellement « les émetteurs historiques»
- Les producteurs d'électricité: plus un producteur a émis dans le passé, plus il reçoit de quotas dont il peut librement disposer dans chaque période
- Les détenteurs de CERs potentiels (liés à des projets CDM) voient leurs actifs s'accroître de façon encore plus durable

Quelques exemples:

- accroissement de la valeur potentielle de rachat de Pacific Hydro (CERs au Brésil)
- tentative d'appropriation de 70% de la valeur des CERs par la Kanataka Power Transmission Corporation (Inde)
- windfall profits de la SWU Energie (Allemagne)

Les windfall profits sont liés pour une large part au grandfathering

Les inégalités de traitement

Le paradoxe de la subsidiarité : les Etats veulent conserver leurs pouvoirs de décision mais se plaignent des inégalités de traitement

■ Inégalités entre les pays :

- pays exonérés d'obligations: la Corée est le 9ème émetteur mondial
- différences d'interprétation des textes (définition des installations d'incinération et de l'industrie chimique),
- différences de traitement fiscal des quotas et des bénéficiaires réalisés sur les transactions (projet de « ville franche » de Budapest)
- NAPs plus ou moins contraignants,
- pénalités plus ou moins fortes
- avancement inégal dans la mise en place des registres indispensables au CDM

■ Inégalités entre les secteurs : les secteurs assujettis ne sont pas ceux où le coût pour la collectivité du CO₂ est le plus élevé,

■ Disparités entre le protocole de Kyoto et l'EU-ETS (et d'autres systèmes) : les GES pris en compte de sont pas les mêmes

Certains points pourront être rectifiés dans la deuxième période 2008-2012

L'absence de vision à long terme

- Kyoto et l'EU-ETS n'offrent aucune garantie sur leurs modalités de mise en œuvre au-delà de 2012 et même au-delà de 2007 (alors que les droits relatifs au SO₂ sont consentis pour 30 ans aux USA)
- Les CERs susceptibles de résulter des projets en CDM sont affectés d'une décote sensible par rapport aux quotas (5 €/t de CO₂ contre 8 à 9 pour les EUAs)
- Les fondamentaux du marché du carbone ne sont pas stabilisés – Le marché reste très sensible aux paramètres du court terme (conditions climatiques) et aux décisions politiques du moment
- Aucune incitation réelle à investir n'est aujourd'hui émise – Il peut même être préférable de ne pas investir à court terme afin de conserver des références élevées
- La France est l'un des rares pays à avoir affirmé que les allocations de la période 2008-2012 ne reposeront pas sur les chiffres de la 1^{ère} période

Le « grandfathering » est une solution ingérable dans le moyen terme

L'effondrement sous la bureaucratie

- L'élaboration des NAPs de l'EU-ETS a été très laborieuse et donne lieu à de nombreux recours dans certains pays – L'EU-ETS peut faire la fortune des avocats et des tribunaux.
- Le mécanisme du CDM ne fonctionne pas correctement : 1400 projets sont identifiés, 4 seulement ont été enregistrés par le CDM EB, aucun CER n'a été encore émis à ce jour – Les registres ne sont pas opérationnels.
- Le problème est complexe : les projets CDM sont localisés dans des pays non assujettis à des obligations en matière d'émission – Ils nécessitent un contrôle strict et une comptabilité mondiale
- Mais le succès de Kyoto et de l'EU-ETS dépend largement du bon fonctionnement des mécanismes de flexibilité qui sont censés en diminuer le coût économique
- La bureaucratie donne l'illusion de l'action : le fonctionnement de registres, la certification des réductions d'émission ne font pas progresser la technologie et de réduisent pas les émissions!

Les USA préconisent une approche beaucoup plus axée sur la technologie

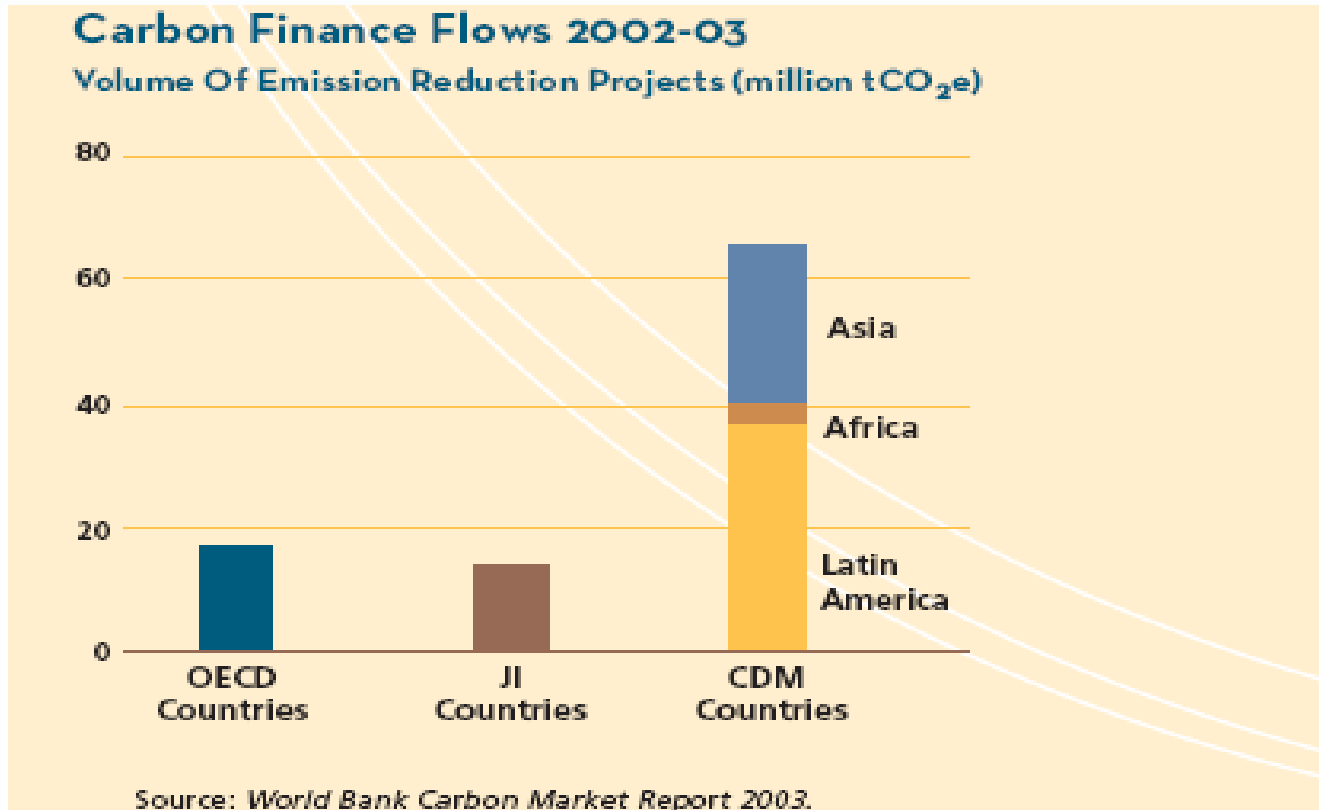
Le cas particulier du nucléaire

- L'énergie nucléaire reste aujourd'hui la seule solution, avec les économies d'énergie, permettant de réduire très fortement, à grande échelle et avec un degré de fiabilité élevé les émissions de CO₂
- Le nucléaire ne peut plus être considéré comme du « Business as Usual » compte tenu de l'arrêt des programmes dans la plupart des pays
- Cependant le nucléaire n'a pas de lettres de noblesse dans le protocole de Kyoto et l'EU-ETS:
 - Les installations existantes ne bénéficient pas de quotas initiaux leur permettant de se moderniser à la différence des pollueurs historiques
 - Le nucléaire nécessite une vision à long terme
 - Les projets fondés sur l'énergie nucléaire ne sont pas reconnus au titre des mécanismes CDM et JI

Les pays les moins avancés sont tenus à l'écart

- La Convention de 1992, le protocole de Kyoto et la Directive Communautaire prévoient des dispositions spéciales en faveur des pays les moins avancés
- Un fonds d'intervention aurait dû être créé
- Dans la pratique, les PMA ne bénéficient pas des mécanismes de flexibilité et sont tenus à l'écart des projets CDM qui se développent très majoritairement dans les pays en cours de développement présentant de meilleures opportunités financières et économiques: Inde, Brésil, Chine, Indonésie, Pérou etc.
- Les sommes affectées par les fonds carbone à l'achat de CERs ou d'ERUs peuvent venir en diminution de l'aide au développement
- Le CDCF n'est pas une réponse suffisante car tributaire du mécanisme CDM

Les pays les moins avancés sont tenus à l'écart



Pourquoi ne pas créer un fonds destiné aux PMA dans lequel les pays de l'annexe 1 pourraient investir en acquérant des EUAs à un un prix convenu?

Quelques conclusions

- Il est essentiel que l'EU-ETS soit un succès
- L'Europe est le point de mire du monde
- L'EU-ETS peut rallier progressivement de nouveaux participants si:
 - On arrive à maintenir les cours du CO₂ dans une plage raisonnable (10 à 25 €/t dans les 8 années à venir
 - Il est remédié aux imperfections du système
 - le système ne sombre pas dans la bureaucratie
 - le « grandfathering », ingérable sur le long terme, est remplacé par un système de « benchmarking » compatible avec la croissance économique et acceptable par les pays en développement

Un système de « benchmarking » pourrait servir de base à une taxation du carbone aux frontières de l'espace de l'EU-ETS et des pays associés

LES PROPOS DE VINCI

17 mars 2005



www.beaconsulting.com