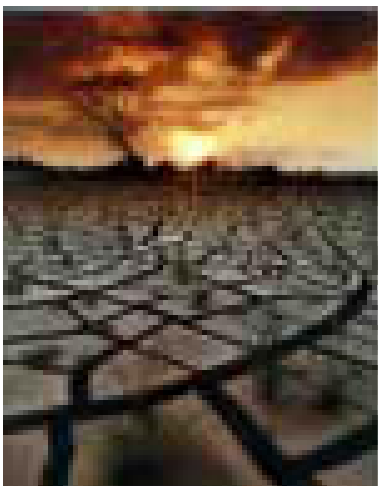


<http://lipietz.net/Systeme-europeen-d-echange-de-permis-d-emission>

Gaz à effet de serre

Système européen d'échange de permis d'émission

- Député européen (Verts, France) - Grandes batailles - Changement climatique-effet de serre -



Publication date: mercredi 11 octobre 2000

Copyright © Alain Lipietz - Tous droits réservés

Proposition de résolution du Parlement européen sur le [Livre Vert](#) (à télécharger .doc, 151 ko) de la Commission sur l'établissement dans l'Union européenne d'un système d'échange de droits d'émission des gaz à effet de serre

Jorge Moreira Da Silva

Le Parlement européen,

A. considérant que les changements climatiques constituent l'un des problèmes environnementaux les plus préoccupants auxquels la communauté internationale doit faire face aujourd'hui et qu'ils le demeureront à l'avenir,

B. considérant que les pays développés, y compris l'Union européenne et ses États membres, ont un rôle important à jouer dans les efforts déployés en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre,

C. considérant que selon l'Agence européenne pour l'environnement, la quantité totale de dioxyde de carbone (CO₂) émise par l'Union européenne augmenterait de 6% entre 1990 et 2010, si la Communauté et les États membres ne mettaient en oeuvre aucune mesure complémentaire en vue de réduire les émissions,

D. considérant que l'Union européenne, en tant que partie au protocole de Kyoto, s'est engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 8% par rapport au niveau de 1990 d'ici 2008-2012, qu'il faudra également prendre en compte l'augmentation des émissions depuis 1990 au moment de prévoir la réduction des gaz à effet de serre et que des efforts considérables doivent être consentis aussi bien au niveau communautaire qu'au niveau des États membres afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre et, ainsi, de respecter les engagements pris à Kyoto,

E. considérant que le secteur des transports est celui dont les émissions de CO₂ augmentent le plus rapidement, une augmentation de 39% d'ici à 2010 par rapport au niveau de 1990 étant prévue, si la Communauté et les États membres ne mettent en oeuvre aucune mesure complémentaire en vue de réduire les émissions,

F. considérant que les changements climatiques imposent d'entreprendre des actions dans un certain nombre de secteurs, parmi lesquels l'énergie, les transports, l'agriculture, l'industrie, le commerce, le logement, la finance, la santé et le développement social,

G. considérant que l'échange de droits d'émission au niveau international est un des mécanismes dits "flexibles" prévus dans le cadre du protocole de Kyoto, qui devraient être applicables à partir de 2008, que certains États membres ont commencé à appliquer des systèmes d'échange de droits d'émission au niveau national et que de grandes entreprises ont établi des programmes internes d'échange de droits d'émission ;

H. considérant que l'introduction de droits d'émission négociables stimulera le développement de nouvelles techniques plus propres,

I. considérant que le système d'échange de droits d'émission des gaz à effet de serre vise à un partage efficace des charges ; mais qu'un tel système ne réduit pas en lui-même les émissions de gaz à effet de serre et qu'il faut dès lors

recourir à un autre moyen de contrôle, sous forme notamment de taxation et de législation,

J. considérant que plus de 50% de la réduction des émissions doivent être obtenus grâce à d'autres mesures, notamment nationales,

K. considérant que la portée du [Livre Vert](#) (à télécharger .doc, 151 ko) de la Commission concernant l'échange de droits d'émission des gaz à effet de serre se limite à la Communauté européenne,

L. considérant les avantages procurés par un système d'échange de droits d'émission à l'échelle de l'Union européenne étant donné qu'il permettra une meilleure gestion des coûts et qu'il sera plus favorable à l'environnement que des systèmes nationaux différents,

M. considérant que l'UE devrait indiquer la voie vers une mise en oeuvre d'un système mondial d'échange de droits d'émission dans la mesure où cela permettra d'obtenir les meilleurs résultats possibles en termes de valorisation des avantages pour l'environnement à l'échelle mondiale et de réduction des coûts pour l'économie mondiale, tout en faisant connaître les obligations nécessaires si l'on veut atteindre les résultats environnementaux requis de la manière la plus juste possible ;

1. se félicite de l'intention de la Commission européenne de présenter simultanément deux documents relatifs aux échanges de droits d'émission et aux politiques et mesures visant à faire face à l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre (GES), constatée aujourd'hui dans la majorité des États membres, et de jouer à nouveau un rôle politique de premier plan dans l'Union européenne pour ce qui est des changements climatiques ;

2. se félicite de l'initiative de la Commission européenne consistant à entamer des activités préparatoires en vue d'adopter en 2005 un système communautaire pour l'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre et souhaite que cette mesure soit assortie de politiques et de mesures complémentaires qui visent un objectif plus ambitieux que celui qui est prévu dans le document COM(2000) 88, en particulier à l'annexe 3, et qui s'inscrivent dans la stratégie de l'Union européenne tendant à réduire les émissions de gaz à effet de serre conformément aux objectifs fixés dans le protocole de Kyoto ; demande par conséquent que 50 % au plus du total des efforts consistent en des mesures flexibles ;

3. demande qu'un système d'échange de droits d'émission de GES, accompagné d'un échange au niveau des entités, soit mis en place dans l'ensemble de l'Union européenne via une directive-cadre communautaire fondée sur l'article 175, paragraphe 1, du traité CE, dans le contexte de la politique globale de changement climatique de l'Union européenne ;

4. note qu'un système d'échange de droits d'émission de GES couvrant l'ensemble de la Communauté

- ▶ pourrait contribuer de façon significative aux objectifs fondamentaux et aux activités centrales de la Communauté européenne énoncés aux articles 2 et 3 du traité CE ;
- ▶ se justifie par la nécessité de protéger l'environnement et d'établir des conditions de concurrence égales, nécessaires au fonctionnement du marché intérieur ;
- ▶ satisfait aux critères de l'action communautaire énoncés au paragraphe 5 du protocole relatif à l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité ;

- se traduit par une réduction considérable des frais globaux engagés pour atteindre les objectifs que l'Union européenne s'est fixés à Kyoto ;
5. estime important que les modalités du système d'échange de droits d'émission dans l'Union européenne ne soient définies qu'après la consultation et le débat auxquels le [Livre Vert](#) (à télécharger .doc, 151 ko) donne lieu, mais attire l'attention sur le fait que la portée du questionnaire est limitée et que certaines questions suggèrent manifestement des options déterminées au lieu de susciter un large débat ;
6. recommande, afin qu'il soit plus facile de rassembler et d'interpréter les résultats de la consultation lancée avec le [Livre Vert](#) (à télécharger .doc, 151 ko), qu'il soit demandé aux États membres de justifier, des points de vue écologique, économique, juridique et politique, leurs réponses aux dix questions posées dans celui-ci ;
7. considère qu'il convient de procéder en priorité à la fixation préalable d'objectifs quantifiés, par pays et par secteur, pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre, dans le cadre du système d'échange de droits d'émission dans l'Union européenne et que ces objectifs doivent être soumis par la Commission dans les plus brefs délais ; estime que ces objectifs doivent prévenir toute distorsion de la concurrence et garantir des conditions égales ;
8. demande l'introduction de mesures contraignantes obligeant les États membres à respecter leurs quotas ; engage la Commission à présenter pour ce faire une proposition de directive dans le cadre de la procédure de codécision dès que possible à l'issue de la CdP 6 et à y prévoir des sanctions en cas de dépassement des quotas d'émission ;
9. est convaincu que la simplicité, la transparence et la qualité des institutions de marché - caractérisées par un enregistrement correct, une surveillance efficace et un contrôle effectif - revêtent une importance considérable pour susciter et maintenir la confiance des parties en présence sur le marché concernant le futur système de droits d'émission négociables ;
10. regrette que le [Livre Vert](#) (à télécharger .doc, 151 ko) ne contienne aucune évaluation du risque découlant de la sélection des secteurs participant aux échanges de droits d'émission de voir apparaître des avantages concurrentiels en faveur de l'énergie nucléaire et juge inapproprié que, par manque de mesures complémentaires qui donnent la primauté à l'utilisation rationnelle de l'énergie, à une plus large utilisation des sources d'énergie renouvelables et à l'application de taxes sur l'énergie et le CO₂, par exemple, le système d'échange de droits d'émission conduise à l'augmentation de la puissance installée d'énergie nucléaire dans l'Union européenne ;
11. estime que, dans le cadre de la sélection des secteurs qui participeront au système d'échange de droits d'émission dans l'Union européenne, la Commission n'aurait pas dû se limiter dans son [Livre Vert](#) (à télécharger .doc, 151 ko) à une seule approche ; que le choix de la méthode doit être caractérisé par une forme de souplesse, en fonction de la source des émissions ;
12. constate avec préoccupation que certains secteurs ont été exclus du [Livre Vert](#) (à télécharger .doc, 151 ko), notamment celui des transports (y compris les transports aériens et la navigation maritime), où les émissions de gaz à effet de serre devront être réduites pour que l'Union européenne honore les engagements qu'elle a souscrits à Kyoto ; estime toutefois que tous les aspects techniques et juridiques du système d'échange de droits d'émission n'ont pas encore été étudiés et que le fonctionnement et l'efficacité de ce système doivent être prouvés dans la pratique afin de permettre la comparaison avec d'autres instruments ; souscrit à l'approche fondée sur "l'apprentissage par la pratique" et estime que la directive relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution ainsi que la directive sur les grandes installations de combustion constituent de bons points de départ ; souligne que le système devrait être étendu à long terme afin d'inclure d'autres gaz et secteurs et de le rendre compatible avec le système d'échange international ;

13. estime indispensable que les effets sociaux, en termes d'emploi et de fermetures, de regroupement et de délocalisation d'entreprises, soient évalués ;
14. considère que, pour une approche de ce type, fondée sur l'"apprentissage par la pratique", la réalisation de projets-pilotes d'échange de droits d'émission devrait être encouragée dans des secteurs économiques (par exemple, le secteur des services et les ménages) qui, pris séparément, ont un faible niveau d'émission, mais dont les émissions cumulées sont considérables ;
15. considère qu'il est essentiel de réfléchir aux moyens de concilier les objectifs du système d'échange de droits d'émission dans l'Union européenne avec ceux du "partage des charges" de manière à obtenir non seulement une réduction du niveau des émissions des secteurs d'activité participants, mais aussi les réductions nationales convenues ; souhaite une politique publique permanente : les futurs plafonds d'émission doivent être rapidement communiqués à toutes les parties concernées, afin que les projets d'investissement puissent en tenir compte ;
16. estime que les secteurs qui participeront au système bénéficieront d'un coût de réduction des émissions moins élevé et que la Commission aurait dû examiner les moyens d'éviter des distorsions des coûts de réduction des émissions de CO₂ entre les secteurs qui participeront au système d'échange de droits d'émission et les autres ;
17. insiste pour que la Commission rejette les demandes visant à permettre l'inclusion d'objectifs d'efficacité dans le système d'échange ; estime qu'en vue d'éviter toute complexité administrative, un système d'échange européen ne devrait porter initialement que sur les émissions absolues ;
18. considère que l'entrée en vigueur du système d'échange de droits d'émission dans l'Union européenne avant la période de référence (2008-2012) exige la fixation d'objectifs intermédiaires et regrette que la Commission ne se soit pas prononcée sur la manière d'y parvenir ;
19. estime que, dans le cadre du débat sur la portée du système, la Commission ne doit pas présenter le système d'échange direct de droits d'émission entre entreprises de l'Union européenne comme la seule option possible et demande à la Commission d'examiner d'autres possibilités ;
20. demande que les pays candidats à l'adhésion soient associés au système d'échange de droits d'émission aussi rapidement que possible ; estime que la Commission doit dès lors présenter un plan exposant les modalités selon lesquelles ces pays seront associés à ce système, mais souligne qu'une telle association doit éviter de saper le système englobant les États membres actuels de l'Union européenne et doit être en harmonie avec toute limitation de l'utilisation de mécanismes flexibles en vertu du protocole de Kyoto ;
21. souligne que le système d'échange de droits d'émission de l'Union européenne constituera une politique européenne visant à la réduction des émissions au sein de l'Union européenne ; insiste pour qu'elle soit distincte d'un système d'échange des droits d'émission élaboré en vertu du protocole de Kyoto ;
22. juge essentiel que la méthode d'octroi des quotas d'émission produise les résultats escomptés en matière d'environnement et réduise au minimum les distorsions de concurrence ; regrette que la Commission, bien qu'il s'agisse là d'une question clé pour la mise en place du système d'échange de droits d'émission, n'ait pas invité toutes les parties intéressées, en particulier les États membres, à se prononcer sur la meilleure méthode d'octroi des quotas d'émission ; estime que la méthode d'octroi des quotas d'émission doit garantir l'équité, l'efficacité sur le plan environnemental, la transparence et être régie par le principe du pollueur-payeur ;

23. considère que, dans le cadre de l'attribution des licences, même si aucun modèle ne doit être exclu à ce stade, l'allocation par adjudication offre par rapport à la protection des droits acquis l'avantage d'éviter les distorsions de concurrence entre les entreprises et que les entreprises qui ont effectué des investissements dans le domaine des technologies permettant une utilisation rationnelle de l'énergie ou l'utilisation d'énergies renouvelables avant une certaine date ne subissent aucun désavantage concurrentiel ;

24. estime qu'une approche allant dans le sens du marché libre aboutira à une répartition optimale des droits d'émission et que la fixation du prix des émissions par le marché constitue le moyen le plus propice à une amélioration rapide des taux d'émission ;

25. reconnaît que les décisions concernant la répartition des quotas aux entreprises pourraient continuer à être prises au niveau des États membres tout en étant soumises au contrôle actif de la Commission, qui veillerait au respect de la réglementation en matière de concurrence et d'aides d'État ;

26. propose que l'UE entreprenne, si possible multilatéralement avec d'autres signataires du protocole de Kyoto, de réduire au fil des années le volume des droits d'émission échangeables afin de maintenir la pression sur les émetteurs en vue de la réduction globale des émissions ;

27. considère que le [Livre Vert](#) (à télécharger .doc, 151 ko), s'agissant des instruments de mise en conformité et de mise en oeuvre du système d'échange de droits d'émission, devrait non seulement susciter un débat sur le caractère adéquat des instruments existants mais aussi comporter une réflexion sur les nouveaux instruments à mettre en place ;

28. souligne que le contrôle et la lutte contre les abus en ce qui concerne l'échange des droits d'émission au niveau mondial sont encore plus complexes qu'en ce qui concerne l'échange des droits d'émission au sein de l'Union européenne et que la levée de tout contrôle sur l'échange de droits d'émission au niveau international dans le cadre de l'accord de Kyoto pourrait être interprétée de manière erronée par les producteurs de gaz à effet de serre ;

29. réitère par conséquent sa position selon laquelle les obligations nées dans le cadre de l'accord de Kyoto doivent consister pour 50 % au moins en mesures locales et selon laquelle, en outre, l'échange de droits d'émission ainsi que les autres mécanismes flexibles ne peuvent constituer qu'un instrument complémentaire au niveau international ;

30. souligne l'importance d'exigences minimales en ce qui concerne la transparence des procédures de surveillance, de rapport et de vérification, tant au niveau des États membres qu'au niveau de la CE, et la nécessité d'établir des sanctions claires et sévères pour le non-respect de ces exigences ;

31. considère que, en principe, un moyen de contrôle doit être prévu pour toutes les émissions, quelle qu'en soit la source ;

32. charge sa Présidente de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. ANALYSE GÉNÉRALE

a) Le présent rapport a pour base le [Livre Vert](#) (à télécharger .doc, 151 ko) sur l'établissement dans l'Union européenne d'un système d'échange de droits d'émission des gaz à effet de serre (COM(2000) 87), présenté par la Commission européenne le 8 mars 2000. Ce [Livre Vert](#) (à télécharger .doc, 151 ko) vise principalement à lancer un débat sur la mise en oeuvre d'un système d'échange de droits d'émission dans l'Union européenne avant 2008. À cet effet, les États membres et toutes les parties intéressées sont invités à répondre à dix questions qui visent à définir l'architecture du système d'échange de droits d'émission dans l'Union européenne. Même s'il y a lieu de se féliciter de cette tentative pour sonder préalablement les États membres, le document pose trois types de problèmes.

En premier lieu, même si les questions soulevées sont effectivement de la plus haute importance, leur portée n'en reste pas moins limitée ; il est donc légitime de se demander si toutes les questions indispensables à la définition du système d'échange de droits d'émission dans l'Union européenne ont été posées.

En deuxième lieu, la manière dont un grand nombre de questions sont formulées incite généralement à donner une réponse allant dans le sens de l'avis émis par l'auteur (la Commission) au lieu de susciter une discussion plus large, comme cela aurait dû être le cas.

En troisième lieu, dans la mesure où les questions sont très complexes et trop synthétiques, le regroupement et l'interprétation des réponses (qui, selon la Commission, doivent être elles aussi synthétiques) risquent de poser des problèmes. Le rapporteur recommande qu'il soit demandé aux États membres de justifier économiquement, juridiquement et politiquement les réponses qu'ils apporteront aux dix questions posées dans le [Livre Vert](#) (à télécharger .doc, 151 ko), de manière à ce que les résultats de l'enquête puissent être mieux interprétés.

En résumé, compte tenu du fait que les questions sont incomplètes, qu'elles appellent des réponses orientées dans un certain sens et que la manière dont les réponses synthétiques aux dix questions seront interprétées n'est pas très claire, il y a lieu de se demander si les réponses seront réellement prises en compte ou si la Commission a déjà arrêté sa position quant au système d'échange de droits d'émission à mettre en oeuvre.

b) L'objectif du présent rapport n'est pas de répondre aux dix questions posées par la Commission aux États membres mais d'analyser l'approche générale suivie dans le [Livre Vert](#) (à télécharger .doc, 151 ko) de la Commission sur l'établissement dans l'Union européenne d'un système d'échange de droits d'émission des gaz à effet de serre (GES) ainsi que la pertinence des questions elles-mêmes.

c) La présentation simultanée par la Commission européenne de deux documents relatifs au dossier des changements climatiques, à savoir le [Livre Vert](#) (à télécharger .doc, 151 ko) sur l'établissement dans l'Union européenne d'un système d'échange de droits d'émission des gaz à effet de serre (COM(2000) 87) et la communication concernant les politiques et mesures proposées par l'UE pour réduire les émissions de gaz à effet de serre (COM(2000) 88), montre qu'elle s'efforce, ce dont nous nous réjouissons, de redonner à l'Union européenne un rôle politique prépondérant et la crédibilité qui commençait à lui faire défaut sur le plan international du fait qu'un grand nombre d'États membres ne respectent pas les politiques et les taux limites des émissions de GES arrêtés à Kyoto, ce qui est inacceptable.

Toutefois, le système d'échange de droits d'émission (SEDE) et les politiques et mesures (PeM) faisant l'objet de deux documents distincts, qui, du reste, reflètent clairement l'inégale importance accordée aux deux thèmes (et ce, manifestement, en faveur du SEDE), il reste à savoir comment les PeM seront coordonnées avec le SEDE. Cela est d'autant plus important que la Commission européenne elle-même considère, dans le document COM(2000) 87, qu'il est essentiel de garantir une complémentarité et une coordination entre les PeM et le SEDE afin de pouvoir remédier à différents problèmes associés à l'introduction du SEDE (par exemple, les distorsions de concurrence entre les petites et les grandes entreprises, les distorsions entre les pays concernés et les pays non concernés, l'équité entre les acteurs participant au SEDE et les autres, les conflits potentiels avec la législation environnementale en vigueur).

Les mécanismes flexibles définis à Kyoto sont destinés à compléter les politiques et mesures et non à les remplacer. L'option de la Commission (qui ressort clairement du manque d'engagements et d'objectifs ambitieux dans le COM(2000) 88) consistant à reléguer les politiques et mesures au second plan en donnant la priorité au SEDE est dès lors inacceptable.

d) L'échange de droits d'émission de dioxyde de carbone est un des instruments flexibles prévus dans le protocole de Kyoto, qui sera appliqué entre les pays visés à l'annexe B à partir de 2008. Cet instrument, qui repose sur l'utilisation des mécanismes du marché, permettra de réduire les émissions de GES dans les secteurs présentant le coût de réduction le plus faible. Cela signifie que l'échange de droits d'émission ne réduit pas en lui-même les émissions mais permet de diminuer le coût global des mesures visant à réduire les émissions.

L'application à partir de 2005, ainsi que le préconise la Commission européenne dans ce [Livre Vert](#) (à télécharger .doc, 151 ko), d'un système communautaire d'échange de droits d'émission pourra présenter deux avantages : d'une part, elle permettra aux secteurs, aux entreprises et aux États membres eux-mêmes de se préparer sur les plans pratique et économique au lancement, en 2008, du système d'échange de droits d'émission au niveau international ; d'autre part, elle contribuera à remédier plus facilement à la situation de non-respect qui existe aujourd'hui dans la majorité des États membres, afin que des progrès soient vérifiables dès 2005 (ainsi que le prévoit le protocole de Kyoto).

Il est également à souligner que la Commission européenne estime que l'introduction du SEDE dans l'Union européenne d'ici 2005 pourra réduire fortement les coûts de mise en oeuvre des engagements pris par la Communauté à Kyoto. Cette réduction pourrait coûter plusieurs milliards d'euros par an (voir l'annexe 1 du [Livre Vert](#) (à télécharger .doc, 151 ko)).

Il y a lieu de féliciter la Commission européenne de cette importante initiative et de relever une évolution significative de sa position au sujet du mécanisme d'échange de droits d'émission.

e) Malheureusement, le [Livre Vert](#) (à télécharger .doc, 151 ko) ne précise pas quelle mesure le SEDE contribuera, pour les secteurs potentiellement concernés, à la réduction de 8% (d'ici à 2012 par rapport à 1990) des émissions, objectif défini à Kyoto pour l'Union européenne. Selon la Commission, cela dépendra des résultats d'études en cours, réalisées pour son compte, sur les coûts relatifs de la réduction des émissions dans les différents secteurs de chacun des États membres (chapitre 7.1 du [Livre Vert](#) (à télécharger .doc, 151 ko)). Cela signifie, compte tenu du critère d'efficacité économique pris en compte pour le choix des secteurs qui seront couverts par le SEDE, qu'il ne sera possible d'apporter à la question n° 1 une réponse qui soit quelque peu fondée qu'après la publication des résultats de ces études.

f) Les critères retenus dans le [Livre Vert](#) (à télécharger .doc, 151 ko) pour le choix des secteurs qui seront couverts par le SEDE ne sont pas exhaustifs (par exemple, le critère d'équité entre acteurs/secteurs n'a pas été pris en compte) et l'analyse réalisée à la lumière de ces critères est insuffisante pour pouvoir répondre objectivement à la question n° 1.

Il convient de noter que les critères d'efficacité de la réduction des gaz à effet de serre et d'efficacité économique semblent privilégier un large recours au SEDE (s'appliquant, dès lors, à tous les secteurs et à tous les pays de l'Union européenne), tandis que le critère d'applicabilité administrative (mise en oeuvre et contrôle) privilégie une utilisation plus limitée du SEDE (intégrant uniquement les grands consommateurs d'énergie).

g) Si la démarche adoptée pour le choix des secteurs à prendre en considération en priorité se défend ("apprentissage par la pratique"), elle laisse de côté des secteurs importants et/ou présentant une forte augmentation

de leurs émissions de CO₂ (transports, services et ménages) ; ce sont les PeM qui s'appliqueraient à ces secteurs ainsi qu'aux industries non concernées par le SEDE. Or, le document relatif aux PeM (COM(2000) 88) étant très flou, il n'est pas impossible que ces entreprises et ces secteurs soient exclus de toute politique de réduction des GES.

h) Eu égard au choix qui est proposé dans le [Livre Vert](#) (à télécharger .doc, 151 ko) pour les secteurs à intégrer au SEDE, il est possible de prévoir que cette orientation, si elle est isolée d'autres instruments, contribuera, d'une part, à l'augmentation de la consommation d'énergie nucléaire dans les grandes installations de production d'énergie de l'Union européenne et, d'autre part, à l'augmentation de la consommation de combustibles fossiles dans les petites installations. En d'autres termes, la Commission n'aborde pas les aspects liés aux avantages concurrentiels dont l'énergie nucléaire bénéficierait ainsi dans les grandes installations, ignorant les problèmes et les risques inhérents à cette filière énergétique. De la même manière, le système d'échange de droits d'émission dans l'Union européenne procurerait des avantages concurrentiels aux petites installations de production d'énergie, au détriment des grandes unités. Le [Livre Vert](#) (à télécharger .doc, 151 ko) présente des lacunes dans l'analyse des moyens d'éviter ces effets pervers et contraires aux grandes orientations énergétiques communautaires.

2. ANALYSE DU QUESTIONNAIRE :

Sur les options politiques relatives au champ d'application du système (questions n°s 1,2,3,4) :

a) S'agissant du choix des secteurs concernés par l'échange de droits d'émission, la Commission a opté pour une approche downstream, c'est-à-dire, en considérant les secteurs qui consomment de l'énergie. En fait, il serait également possible de réaliser une approche upstream - c'est-à-dire, en considérant les producteurs d'énergie primaire et les importateurs d'énergie. D'ailleurs, conformément aux critères retenus pour le choix des secteurs qui seraient concernés par le SEDE (voir question n° 1), l'option upstream aurait dû être privilégiée. Malheureusement, le [Livre Vert](#) (à télécharger .doc, 151 ko) ne comporte aucune explication justifiant l'option retenue. Dans la mesure où il s'agit d'une option de fond, il n'est pas raisonnable que la Commission ait omis de consulter toutes les parties intéressées, en particulier les États membres.

b) La Commission suggère clairement (dans la question n° 1) que l'échange de droits d'émission dans l'Union européenne soit limité aux sources ponctuelles fixes de grande dimension, estimant, à cet égard, que les directives relatives, respectivement, aux "grandes installations de combustion" et "à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution" offrent un bon point de départ.

La manière dont cette première question est formulée revient à exclure inévitablement certains secteurs, notamment celui des transports, qui, d'après les dernières études réalisées, est le plus susceptible de compromettre les réductions de GES sur lesquelles l'Union européenne s'est engagée à Kyoto. Il manque, dès lors, une question concernant la possibilité d'associer ces secteurs à l'échange de droits d'émission.

Par ailleurs, avec une approche du type "apprentissage par la pratique" comme celle-ci, il faudrait une question sur l'existence de projets-pilotes d'échange d'émissions associant des secteurs économiques qui, bien qu'étant caractérisés chacun par un faible niveau d'émissions, produisent conjointement des émissions considérables.

c) Dans le [Livre Vert](#) (à télécharger .doc, 151 ko), la Commission, en s'intéressant essentiellement aux échanges de droits d'émission dans certains secteurs économiques européens, a négligé les aspects suivants :

comment concilier les objectifs du système d'échange de droits d'émission dans l'Union européenne avec ceux du "partage des charges", de manière à ce que, outre la réduction du taux d'émission de certains secteurs économiques à l'échelle européenne, des réductions importantes puissent également être obtenues dans les États membres dans

le cadre de l'objectif global assigné à la Communauté ?

sachant que les secteurs qui participeront au système supporteront des coûts moins élevés pour la réduction des émissions, comment éviter une distorsion des coûts de réduction des émissions de CO₂ entre les secteurs qui participeront au système d'échange de droits d'émission et les autres ?

d) L'entrée en vigueur d'un système d'échange de droits d'émission dans l'Union européenne avant la période de référence (2008-2012) implique la fixation d'objectifs intermédiaires. La manière d'y parvenir et la nature de ces objectifs n'ont pas été précisées.

e) Dans le [Livre Vert](#) (à télécharger .doc, 151 ko), la Commission présente, sans donner d'explication, le système d'échange direct de droits d'émission entre entreprises de l'Union européenne comme le seul système possible, alors que d'autres options pourraient également être envisagées. L'une de ces options (que la Commission écarte) consiste à avoir deux niveaux d'échange de droits d'émission, mais coordonnés sur le plan communautaire : à un premier niveau, l'échange de droits d'émission se ferait entre entreprises (ou d'autres entités et consommateurs) appartenant à chaque État membre ; à un second niveau, l'échange de droits d'émission se ferait entre les États membres. Cette option aurait pour avantage, d'une part, de renforcer le rôle et la responsabilité des États membres et, d'autre part, de faciliter l'adhésion au système d'échange de droits d'émission des pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne.

Il est vraiment curieux, alors que le protocole de Kyoto prévoit l'échange de droits d'émission entre les parties, sans aucune mention explicite de la participation d'entités (fait susceptible d'être modifié lors de la CdP 6), que le [Livre Vert](#) (à télécharger .doc, 151 ko) limite les échanges de droits d'émission aux entreprises.

En résumé, les questions n°s 3 et 4 auraient dû être formulées de manière à moins restreindre le débat.

f) Dans le [Livre Vert](#) (à télécharger .doc, 151 ko), la Commission relègue le thème de l'élargissement au second plan. Il aurait fallu procéder à une réflexion sur la manière d'associer les pays candidats au système d'échange de droits d'émission et consulter les États membres à ce sujet.

Sur les options politiques relatives à l'octroi initial de quotas d'émission (questions n°s 5 et 6) :

La question du choix de la méthode d'octroi des quotas - allocation par adjudication, octroi gratuit ("droits acquis") ou variantes (par exemple étalonnage des performances) -, bien qu'étant considérée comme un thème clé par la Commission européenne, n'apparaît pas en termes explicites dans la liste des questions présentées dans le [Livre Vert](#) (à télécharger .doc, 151 ko). Les 5e et 6e questions constituent dès lors un bon exemple de la manière dont la Commission oriente les réponses des États membres. Cette situation nous amène à reconnaître que, pour un grand nombre de questions (c'est également le cas de la méthode d'octroi des quotas d'émission), la Commission européenne souhaite davantage obtenir l'approbation, par les États membres, d'une position prédéfinie que connaître leur point de vue réel.

Sur les options politiques liées à la synergie avec d'autres politiques et mesures (questions n°s 7 et 8) :

Si la volonté de la Commission est d'établir une synergie entre les PeM et le SEDE, les instruments à utiliser pour atteindre les objectifs fixés dans le protocole de Kyoto auraient dû être définis et choisis simultanément. Malheureusement, l'approche retenue et le déséquilibre entre les deux documents de la Commission européenne (COM(2000) 87 et COM(2000) 88) ne permettent pas cette synergie.

La question n° 7, relative à l'équilibre nécessaire entre les secteurs participant au SEDE et les PeM appliquées aux autres secteurs, ne présente aucun intérêt et peut dès lors être supprimée, dans la mesure où aussi bien le protocole de Kyoto que d'autres décisions ultérieures imposent cette exigence.

La question n° 8 devrait être au centre du COM(2000) 88 (communication de la Commission sur les PeM). Malheureusement, les points qui n'ont pas été abordés par la Commission dans cette communication font à présent l'objet de questions aux États membres.

Sur les options politiques liées à la mise en conformité et à la mise en application (questions n°s 9 et 10) :

Cette question est fondamentale. Sans un contrôle rigoureux du respect des objectifs fixés pour les États membres et, par conséquent, pour les agents économiques, et sans la mise en oeuvre d'un système dissuasif facilement applicable et assorti de fortes pénalités, le SEDE n'aura peut-être pas le succès escompté. En effet, le système actuel de sanctions applicables aux États membres et aux entreprises est lourd et ne semble donc pas en mesure de garantir une concurrence loyale entre les entreprises couvertes par le SEDE.

Dès lors, en ce qui concerne la question n° 9, l'essentiel n'est pas de savoir "si les instruments actuels sont ou non suffisants" mais "quel(s) instrument(s) élaborer pour respecter rigoureusement les objectifs définis". Il est d'ailleurs incompréhensible que dans le [Livre Vert](#) (à télécharger .doc, 151 ko), la Commission ne se livre pas à une réflexion plus approfondie sur les nouveaux instruments susceptibles de garantir le respect et la mise en oeuvre du SEDE. Concernant le respect par les entreprises, la Commission semble oublier que, dans certains États membres, aucune entreprise ne participe au SMEA. Une fois encore, dans la question n° 10, la Commission se contente d'interroger les États membres sur la meilleure façon de coordonner les instruments de contrôle et de mise en oeuvre existants en évitant d'aborder la question des nouveaux instruments.

Voir la [présentation](#) de la situation.