

Stopper la déroute des électriciens européens : pour une réforme du marché des quotas de CO₂

Jan Horst KEPPLER

Comment sortir de la crise qui frappe lourdement les grands électriciens européens ? Pour éviter tout risque de renationalisation des politiques énergétiques, une réforme radicale du système européen de l'EU-ETS s'impose accompagnée d'allocations gratuites d'une part significative des quotas de CO₂. Un tel dispositif entraînerait une hausse des prix de l'électricité, ouvrant des perspectives au nucléaire et aux énergies renouvelables, réduisant les émissions de gaz à effet de serre, avec également un effet limité au niveau des tarifs pour le consommateur final.

Déroute, le mot n'est pas trop fort. Depuis 2012, les grands électriciens européens, EDF, Engie, E.ON, RWE, Vattenfall... ont tous dû inscrire des dépréciations d'actifs à hauteur de 90 milliards € dans leurs bilans, réduire les emplois et fermer des centrales. Avec des prix de l'ordre de 25 € par MWh sur le marché (qui, au passage, couvrent à peine les coûts de fonctionnement d'une centrale nucléaire), l'investissement est complètement à l'arrêt. Le futur s'annonce pire, le contrat annuel pour une fourniture en électricité de base en 2017 se négocie actuellement à 22 € par MWh. A ces prix-là, même maintenir les centrales en état de fonctionnement coûte trop cher. Une capacité de plus de 20 GW de centrales à gaz a ainsi été fermée en trois ans, réduisant la marge de sécurité des systèmes électriques de l'Union européenne.

A qui la faute ? La situation actuelle résulte d'un concours fâcheux de circonstances et de manque de lucidité des gouvernements et des régulateurs. Parmi les circonstances se trouvent

la stagnation de la demande électrique qui limite les débouchés des compagnies en Europe et la baisse mondiale du prix des combustibles, charbon et gaz, utilisés dans les centrales et qui joue un rôle déterminant dans la définition des prix horaires.

Le manque de lucidité concerne d'abord une réforme bâclée du marché européen du CO₂, l'*European Union Emission Trading System* (EU ETS), dont le fonctionnement ne permet toujours pas de faire monter les prix de l'électricité et d'inciter les électriciens à basculer des centrales à charbon vers les centrales à gaz deux fois moins émettrices. Le système continue de définir un plafond global des émissions européennes généreux au point que le marché se trouve aujourd'hui avec un surplus de permis non-utilisés de 2,5 milliards de tonnes de CO₂ ! Avec une allocation annuelle de 2 milliards de tonnes, dont 1 milliard pour l'industrie électrique, face à une demande totale de permis d'environ 1,8 milliard, le marché est très largement

excédentaire. La création d'une *Market Stability Reserve* qui permettrait une réduction de 400 millions de tonnes de quotas seulement, est une mesure bien trop timide pour faire monter significativement le prix. Le prix actuel du quota de 5 € par tonne de CO₂ n'est que le résultat d'une petite demande spéculative sans impact structurant sur les substitutions énergétiques et les choix d'investissement. Le manque de lucidité concerne aussi les conséquences des politiques longtemps inconditionnelles de soutien à l'éolien et au solaire photovoltaïque. Les politiques européennes et les opinions publiques ont voulu ignorer que ce choix implique des surcoûts conséquents au niveau du système électrique, du fait de la variabilité de leurs productions, mais aussi une dévalorisation des actifs de production conventionnelle en place du fait de l'abaissement des prix de marché. On estime qu'en 2015, la production des renouvelables développées hors marché est responsable d'une baisse de 15€/MWh du prix moyen en Europe, en plus de l'effet de la baisse des prix des combustibles. À ceci s'ajoutent des risques sur la sécurité de fourniture et des impacts très ambigus sur les émissions de CO₂. En ajoutant 40 GW de capacités éolienne et solaire entre 2009 et 2015 dans un système dominé par le charbon, les émissions allemandes de CO₂ par MWh n'ont pas bougé. En France, substituer un mix de renouvelables et des centrales fossiles au nucléaire pour limiter la part de ce dernier à 50% dans le futur augmentera mécaniquement les émissions de CO₂ du secteur.

La politique de promotion des renouvelables par les tarifs d'achat est une mesure très imparfaite pour décarboniser l'approvisionnement électrique. Elle fausse le fonctionnement du marché électrique au détriment des électriciens qui possèdent les centrales programmables, toujours nécessaires pour garantir la sécurité des approvisionnements. A la place, un prix du carbone crédible par un ETS bien conçu permettrait pas seulement de minimiser les coûts d'abattement mais tirerait de façon plus rationnelle le développement des renouvelables par le marché. Les électriciens sont alors doublement les perdants de cette politique de

transition énergétique construite à rebours du marché électrique : elle les empêche d'amortir leur coût du capital et de couvrir leur coût fixe d'exploitation, et incidemment limite leurs ressources pour investir dans les renouvelables et autres équipements bas carbone.

Mettre un prix du carbone pénaliserait certes les équipements conventionnels émetteurs, mais seulement les plus émetteurs (charbon versus gaz) en seraient vraiment affectés. Surtout il permettrait de rehausser les prix de marché pour tous les producteurs. Si les permis sont alors attribués gratuitement comme ce fut le cas dans l'Union européenne jusqu'en 2012, il permettrait en plus aux électriciens de dégager une rente sur toutes les productions, rente qui serait utilisable pour couvrir les coûts fixes de leurs équipements et pour investir dans des équipements bas carbone (renouvelables, nouveau nucléaire, etc.). Dans la situation actuelle de déformation massive des prix du marché, un prix de CO₂ conséquent servirait à équilibrer les impacts sur les perdants d'une transition énergétique basée quasi exclusivement sur les subventions à la production des renouvelables.

Que faire ?

Revenir à l'allocation gratuite des permis

Une première voie de sortie se dessine hélas par le bas à travers la dérive de la politique énergétique européenne et la renationalisation des politiques énergétiques qui ne dit pas son nom. Elle consiste à établir des modes de subventions *ad hoc* pour maintenir les parcs de production conventionnelle existants et susciter des investissements en production conventionnelle flexible pour préserver la sécurité de fourniture et assurer les besoins en flexibilité des systèmes. Mais ceci s'opère sans coordination entre pays et sans cohérence d'ensemble. La Grande Bretagne a ainsi son mécanisme de capacité qui attribue des « contrats pour différence » de long terme pour les nouveaux équipements conventionnels, l'Allemagne sa réserve stratégique, l'Espagne ses paiements de capacité et la France son

obligation de capacité et, qui sait, peut-être un jour, des « contrats pour différence » pour des tranches nucléaires remises à neuf dans le cadre du « grand carénage ». Ce sera à terme la fin du marché européen harmonisé de l'électricité. Incapable d'organiser une vraie mutualisation des coûts et des risques inhérents aux politiques maximalistes en matière de renouvelables qu'elle encourage, l'Europe de l'électricité s'éclipsera.

L'autre voie consiste dans une réforme radicale de l'EU ETS, le marché du CO₂ pour faire remonter le prix de l'électricité sur des bases solides. Etant donné que les prix de l'électricité sont déterminés par la dernière unité appelée, qui est d'habitude une centrale au charbon ou au gaz, un prix bas du CO₂ implique également un prix de l'électricité bas. Dans ce qui est appelé l'« ordre de mérite » de la production électrique, l'éolien et le solaire avec un coût variable de zéro sont suivis par l'hydroélectricité, le nucléaire, le lignite, le charbon et le gaz, ces dernières étant donc les centrales marginales sur les marchés horaires régionaux presque toute l'année. Parmi les centrales à énergies fossiles, moins on est cher, plus on fonctionne et plus on est polluant, et ce serait au prix du carbone émanant de l'EU ETS de corriger les positions respectives.

Il faudrait donc au moins un prix de 30 € par tonne de CO₂ aux prix relatifs actuels du charbon et du gaz pour faire déjà repasser les centrales à gaz en position compétitive devant le charbon, sachant qu'il émet la moitié de CO₂ par MWh. Ceci arrêterait « le massacre » des centrales à gaz, donnerait des surplus supplémentaires aux productions de l'hydraulique et au nucléaire, permettrait aux renouvelables de se rapprocher de la compétitivité et réduirait la différence des prix de marché avec le tarif de rachat garanti qu'il faut rembourser par la taxe sur les consommations d'électricité connue en France sous le nom de CSPE.

La solution proposée récemment par Ségolène Royal, le Ministre de l'environnement, d'instaurer un plancher du prix de CO₂ de 30 € la tonne de CO₂ dans le seul secteur électrique, va bien dans ce sens. Une commission est en cours d'installation sur le sujet, avec l'ambition de convaincre les autres pays d'adhérer à une

telle mesure qui est déjà en place au Royaume uni. Pourtant cette initiative risque de rester marginale alors qu'introduite au seul niveau français, elle n'aura que très peu d'effets avec un secteur électrique à 95 % décarboné. En effet elle va inévitablement se heurter à l'opposition d'autres Etats membres et devrait être vouée à l'échec une fois confrontée à la *Realpolitik* bruxelloise. L'Allemagne dont plus de 60% de la production électrique est carbonée et dont les électriciens souffrent autant, si ce n'est plus, que leurs homologues français, ne pourra pas instaurer un tel prix plancher sans risquer de mettre en faillite l'une ou l'autre de ses grandes *utilities*.

L'intuition qu'une réforme du marché du CO₂ est la clef pour éviter le pire, qui est derrière cette proposition, est sans doute la bonne, mais il faut s'y prendre autrement pour trouver une solution qui obtiendrait l'adhésion de tous les pays, tout en reconstruisant l'EU ETS sur des bases solides, plutôt que de concevoir une réformette de plus sur un mécanisme déjà peu lisible pour les experts. Le point de départ de cette reconstruction serait le retour à la structure d'attribution des permis qui prévalait jusqu'en 2012. Il faut redonner aux Etats le droit d'attribuer à nouveau *gratuitement* à leurs électriciens les quotas de permis CO₂ dont ils ont besoin. Le retour à l'allocation gratuite des quotas aux électriciens, pratique qui prévaut encore dans tous les autres secteurs industriels couverts par l'EU ETS, dégagerait des marges économiques nécessaires pour le début d'un rétablissement de la santé financière des électriciens. On se souvient que le passage d'une allocation gratuite des quotas à une allocation payante avait à l'inverse ponctionné le secteur européen de l'électricité d'un seul coup de la somme rondelette de € 20 milliards par an. Une telle approche ne devrait pas manquer de rencontrer l'adhésion des électriciens et des pays dont le système électrique repose en grande partie sur la production électrique par les fossiles, l'Allemagne, la Pologne et l'Italie notamment.

Ensuite le retour à l'allocation gratuite dans le secteur électrique et la réforme du marché sont indissociables. La première étape d'une telle réforme doit être la suppression de la totalité

des permis non utilisés sur les deux premières années du fait de la réduction de nouvelles émissions. Une fois cet excédent épongé, tout permis devra être utilisé dans l'année de son émission selon le principe du « *use it or lose it* » pour garantir une meilleure visibilité du marché.¹ Finalement, le plafond total des permis doit être réduit aux 1,8 million de permis que constitue la demande réelle. Cette réforme aurait évidemment des bénéfices en termes d'intégrité climatique en redonnant aux 28 Etats-membres un moyen-clé pour atteindre leurs objectifs de réduction ambitieux. Le retour à l'allocation gratuite redonnerait de la marge aux pays charbonniers et garantirait l'adhésion des pays européens les plus émetteurs qui bloquent actuellement une réforme de fonds de l'EU ETS.

Les bénéfices conjoints de l'allocation gratuite de permis et d'une réforme de l'ETS

Tout aussi important pour ce qui nous concerne ici, la hausse du prix des permis ferait monter les prix de l'électricité pour le bénéfice des équipements existants de l'ensemble des producteurs, quelles que soient les énergies utilisées, renouvelables comme conventionnelles, décarbonées comme fossiles. Les technologies bas carbone, notamment le nucléaire, perdraient-elles pour autant de ce retour à l'allocation gratuite ? Au contraire ! Même si la tentation est forte de voir un tel changement comme un jeu à somme nulle entre techniques fossiles et techniques bas carbone, une augmentation des prix de l'électricité augmenterait dans le court terme en première ligne les

1. Il existe un argument théorique selon lequel la possibilité de transférer des permis d'émissions dans le temps, le *banking*, permettrait l'intermédiation financière et ainsi augmenterait l'efficacité de l'allocation inter-temporelle des permis. Il s'agit là pourtant d'un gain d'efficacité de deuxième ordre. Aujourd'hui les investissements dans les technologies de réduction des émissions à partir du prix de CO₂ sont à l'arrêt pas seulement à cause du niveau bas de ce dernier mais également à cause du manque total de visibilité et de transparence du marché. Dans la situation actuelle, il faut refonder l'EU ETS sur la base d'une logique industrielle plutôt que financière.

surplus nets horaires du nucléaire et de l'hydraulique, ainsi que de toutes les installations à base de renouvelables qui entreraient normalement par le marché.

Il est vrai que l'allocation gratuite fonctionne comme une subvention au capital des équipements existants ou à venir de technologies carbonées qui verraient alors l'amortissement de leurs coûts de capital se réduire. Verrait-on pour autant l'entrée d'une vague de centrales à charbon ? Certainement pas, car les attributions gratuites s'effectuent en « *grandfathering* »² par rapport aux émissions des équipements existants, avec une réduction progressive des quotas attribués au secteur électrique. Il faut le souligner avec force : le retour aux allocations gratuites couplé avec une réduction des quotas d'émissions, ne ferait pas seulement monter les prix du marché électrique et ouvrirait aux renouvelables et au nouveau nucléaire des perspectives de maturité commerciale réelle ; il réduirait également les émissions des énergies fossiles avec les bénéfices environnementaux associés.

Dans ce nouvel équilibre, est-ce que les consommateurs d'électricité paieraient plus cher et financeraient les marges reconstituées des électriciens ? Aussi étonnant que cela puisse paraître, la montée des prix de l'électricité n'aurait qu'un effet limité sur les tarifs des consommateurs finaux. Car leur facture est aujourd'hui composée d'un côté des prix du marché de gros *et* des subventions des énergies renouvelables financées par les mécanismes de soutien tels la CSPE en France ou l'*Energieumlage* en Allemagne. Dans la mesure où les prix de gros vont monter, la subvention à verser aux producteurs à base d'énergies renouvelables par MWh de renouvelables va diminuer d'autant. La diminution de la CSPE ou de l'*Energieumlage* viendra ainsi en compensation au moins partielle de l'augmentation du prix de gros de l'électricité sur les marchés. Cette compensation sera d'autant plus

2. En droit, une clause de grand-père est une disposition légale permettant que, lors de l'adoption d'une nouvelle loi, les conditions de l'ancienne loi puissent s'appliquer à ceux qui en bénéficiaient déjà, généralement pour une période limitée.)

importante que la part des subventions dans la facture finale des consommateurs est grande. En Allemagne, la part de l'*Energieumlage* qui finance les tarifs de rachat des énergies renouvelables dans la facture des ménages allemands est aujourd'hui le double de la part des prix de gros. En France, la compensation entre hausse du prix de gros et baisse de la CSPE, qui sera sans doute moins forte qu'en Allemagne du fait de la part moins élevée des ENR, n'en sera pas moins réelle.

Le retour à l'allocation gratuite des permis d'émission à la place des ventes par enchères a tout de même un coût pour un groupe d'acteurs importants, les Etats. Il signifie un manque à gagner pour eux, sachant qu'au prix actuel très bas, leurs recettes groupées s'élèvent à environ 5 milliards de €. Jusqu'en 2012, ces recettes revenaient aux électriciens, ce qui constituait la continuation implicite d'une pratique historique de l'allocation de la rente environnementale. L'affectation de cette rente aux Etats par le passage à l'attribution des permis aux enchères en 2013 constituait une rupture majeure dans les compromis sociaux en matière de redistribution, mais dont l'importance ne fut saisie ni des bénéficiaires, ni des perdants. La dévalorisation massive des compagnies électriques européennes par la ponction de la rente carbone et par les politiques de promotion des renouvelables est alors vécue comme une calamité naturelle plutôt que comme le résultat d'une décision politique hâtive et mal comprise dans ses effets.

Une évolution pragmatique du système

Le retour à l'allocation gratuite des quotas dans le secteur de l'électricité à l'instar des autres secteurs industriels, le tout articulé à une réduction significative du total des quotas annuels, constituerait moins un retour en arrière qu'une évolution pragmatique et consensuelle du système. Aujourd'hui déjà, sous une règle d'exception valable jusqu'en 2020, la Pologne avec quelques autres pays de l'Europe de l'Est, possède le droit d'allouer gratuitement une grande partie des permis

de l'industrie électrique. Généraliser ces exemptions de la loi de l'Union aux 28 pays de l'Union serait juridiquement facile. Dans l'esprit de compromis qui nécessairement prévaut à Bruxelles, il ne serait d'ailleurs pas nécessaire d'allouer 100% des quotas de manière gratuite. Une allocation gratuite de seulement 50% des quotas annuels, c'est-à-dire 500 millions de tonnes de CO₂ pour le secteur électrique, mais en contrepartie des deux autres mesures préconisées ici – une absorption des quotas excédentaires et d'une contraction du plafond annuel à 1,8 milliards de tonnes de 20% – pourrait constituer un compromis réaliste. Si la négociation sera compliquée elle ne paraît pas moins prometteuse, car la complexité du système européen offre suffisamment de variables d'ajustement pour arriver à une solution de compromis jouable. La raison pour laquelle un tel compromis n'ait jamais été vraiment exploré vient du fait que la compréhension de l'interaction des enjeux environnementaux et électriques a toujours été limitée, étant donné les intérêts et les cultures différents des experts dans les deux domaines. Ceci explique qu'une telle solution n'ait pas encore été mise sur la table des négociations intra-européennes, ce qui pourtant mériterait de l'être.

Pour en finir avec la déroute des électriciens européens et pour les remettre sur les rails d'une gestion viable et soutenable, nous proposons donc un retour rapide à l'allocation gratuite d'une part significative des quotas de CO₂ qui soit accompagnée d'une réforme pragmatique de l'EU-ETS qui réduise massivement les quotas en circulation et conduise à un prix significatif et crédible du CO₂. L'attribution d'une rente carbone aux électriciens européens par ce moyen compenserait ainsi le délabrement du fonctionnement du marché électrique par les entrées d'ENR hors marché. La sécurité de fourniture de chaque pays européen dépendra encore pour de longues années de la bonne santé économique et financière des équipements programmables, nucléaire, hydro, gaz et charbon, ainsi que de la capacité des grands électriciens à investir dans la transition énergétique. C'est bien là l'essentiel. ■