

Introduction d'un prix du carbone en Australie : quelle comparaison avec le système européen ?

Le 8 novembre 2011, le gouvernement australien a adopté le « Clean Energy Future Package » visant à favoriser l'utilisation de l'énergie propre à l'avenir. Ses 19 lois incluent une taxe carbone, de 23 AUD/tCO₂ (~ 18 €/tCO₂) à compter du 1^{er} juillet 2012, qui se transformera à partir du 1^{er} juillet 2015 en un système d'échange de quotas d'émission. Bien que fondé sur le modèle européen, le marché du carbone australien s'en démarque significativement en matière de secteurs concernés, de régulation des prix, de gouvernance, de soutien aux technologies à faibles émissions et de gestion des politiques complémentaires. Ses caractéristiques sont donc intéressantes non seulement pour les acteurs nationaux mais aussi pour l'évolution des marchés du carbone et des politiques climatiques ailleurs dans le monde.

Contexte : la politique climatique en Australie

Ces derniers temps, peu de questions ont davantage polarisé l'opinion publique australienne que le changement climatique. D'une part, le climat spécifique de l'Australie rend ses habitants particulièrement sensibles aux changements climatiques et aux événements météorologiques extrêmes. D'autre part, l'Australie est le plus important exportateur de charbon de la planète et abrite plusieurs multinationales d'extraction minière qui comptent parmi les premières au monde ; le pays bénéficie donc largement de la vente de combustibles fossiles et de minerais sur les marchés émergents. L'Australie est ainsi parfois qualifiée d' « Arabie Saoudite du charbon », avec un peu d'exagération. Elle se plaçait au premier rang des émissions par habitant de l'OCDE en 2005 (WRI CAIT, 2012).

Le 8 novembre 2011, l'adoption du *Clean Energy Future Package*, avec le soutien d'une alliance du gouvernement travailliste – minoritaire -, des écologistes et de trois indépendants a été l'apogée d'un long débat qui a divisé la classe politique. Une législation semblable, incluant un marché du carbone, avait été bloquée par le Sénat en 2009 et l'Australie n'a ratifié le protocole de Kyoto qu'après un changement de gouvernement en 2007. De plus, le dispositif législatif en question a été voté malgré la forte opposition de la coalition conservatrice, qui bien que divisée en interne, a publiquement promis de supprimer le mécanisme de tarification du carbone si elle entrait au gouvernement.

Le premier objectif du *Clean Energy Future Package* est d'aider l'Australie à tenir ses engagements de Copenhague, qui sont de réduire ses émissions de 5 % sous les niveaux de 2000 d'ici à 2020. Ils prévoient également la possibilité de passer à un objectif de -15 ou -25 % en cas d'accord mondial satisfaisant. Ces objectifs peuvent sembler manquer singulièrement d'ambition par comparaison avec les objectifs européens de réduction des émissions de 20 % (ou 30 % en cas d'accord international) d'ici à 2020 par rapport à 1990. Toutefois, ces objectifs d'émissions de court terme s'expliquent par la prospérité du secteur de l'extraction minière, une forte croissance démographique, le manque d'alternatives immédiates à l'électricité produite à partir du charbon et un contexte politique difficile à brève échéance.

Par Magali Patay, magali.patay@dg-tresor.gouv.fr

(En poste à CDC Climat au moment de la préparation de ce Point Climat)

Oliver Sartor, oliver.sartor@cdcclimat.com

Le second objectif du dispositif est d'amorcer le changement de comportement, l'investissement et l'innovation en matière d'énergies à faibles émissions de carbone nécessaires à la transformation de l'économie au fil du temps. Les lois adoptées créent ainsi une série de mécanismes, de nouvelles autorités et des programmes de financement pour créer une vaste structure de régulation entraînant des changements majeurs.

L'actu : les détails du *Clean Energy Future Package*

Le *Clean Energy Future Package* repose essentiellement sur trois piliers législatifs : (1) la loi sur l'énergie propre, qui établit un mécanisme de tarification du carbone ; (2) la loi sur l'autorité de régulation de l'énergie propre, qui crée un organisme de gestion du mécanisme de tarification du carbone, des politiques sur l'énergie renouvelable et de la *Carbon Farming Initiative* ; et (3) l'établissement d'une autorité du changement climatique (CCA), qui surveillera et analysera les avancées enregistrées et présentera régulièrement ses recommandations au Parlement. Le mécanisme de tarification du carbone est l'élément essentiel du dispositif. Ses principales innovations par rapport au système européen d'échange de quotas (SCEQE), en termes de couverture, gouvernance, réglementation des prix et approche des fuites de carbone, sont le sujet central de ce Point Climat.

Une couverture plus large que dans le SCEQE de la tarification du carbone

Plus de secteurs sont directement couverts par le système de tarification

La tarification couvrira davantage de secteurs et part plus élevée d'émissions que le SCEQE. Comme ce dernier, les émissions directes de l'industrie lourde (ex. : cimenteries, métallurgie, industrie chimique) et de la production d'énergie (ex. : électricité et raffinage) seront concernées. Cependant, le système australien couvrira également les émissions fugitives (liées par exemple à l'extraction de charbon et de gaz) et les émissions des carburants vendus pour les transports aériens, maritimes et ferroviaires au niveau national, le transport routier étant généralement traité par une autre taxe). Ce système ira aussi plus loin que le SCEQE en couvrant les émissions liées aux déchets mis en décharge à partir de 2013.

Environ 500 grandes entreprises seront directement concernées, ce qui représente ~60 % des émissions de CO₂ du pays. Par comparaison, le SCEQE concerne environ 5 000 entreprises, responsables d'environ 45 % des émissions de l'Union européenne.

Un régime dédié pour étendre le prix du carbone à l'agriculture et au secteur forestier : la *Carbon Farming Initiative* (CFI)

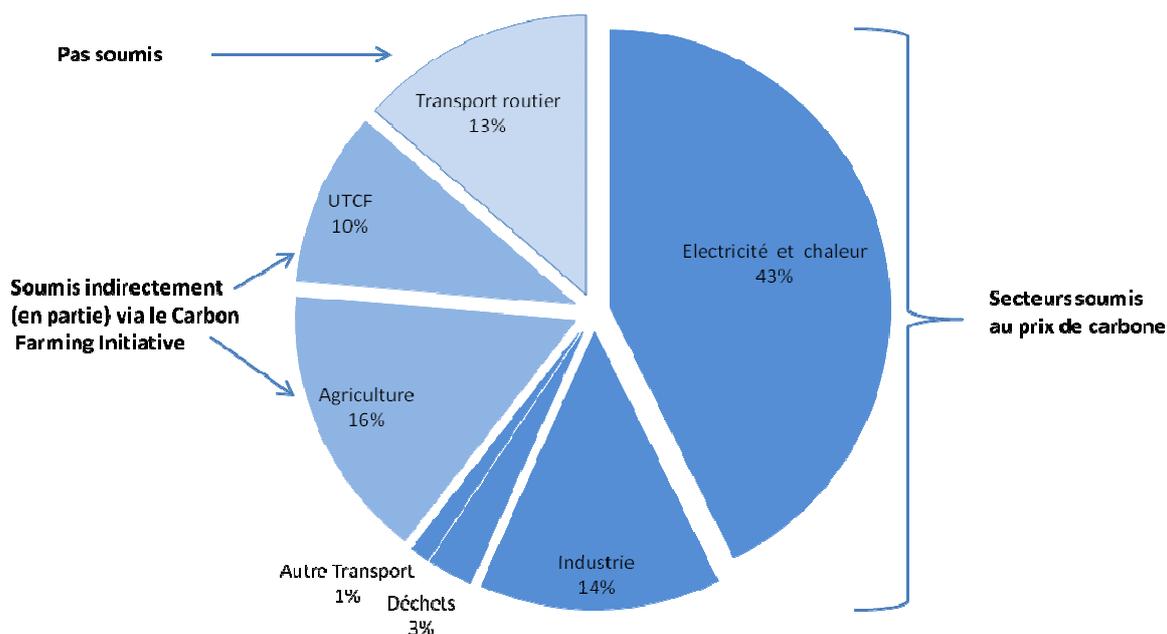
L'agriculture et la sylviculture ont la possibilité d'intégrer le système pour vendre des crédits carbone – les ACCU (*Australian Carbon Credit Units*) – octroyés à des projets de changement des pratiques d'usage des terres qui réduisent les émissions ou en séquestrent. Les crédits sont délivrés par le gouvernement pour chaque tonne de carbone séquestrée ou éliminée par des projets certifiés, sur la base de méthodologies validées par la CFI. Ces crédits peuvent ensuite être vendus à des entreprises pour respecter leurs obligations :

- De 2012 à 2015, les ACCU peuvent couvrir jusqu'à 5 % de leurs émissions couvertes par le système de tarification du carbone ;
- À partir de juillet 2015, ce plafond est relevé avec l'admissibilité de certains crédits internationaux, jusqu'à 50 % des émissions (voir p. 7).

Le gouvernement australien a consacré 250 millions de dollars australiens (M AUD, ~194 M€) et lancé un appel d'offres pour accrédi-ter des projets admissibles afin d'assurer une demande initiale et stimuler la création d'un marché d'ACCU dans le cadre de la CFI¹.

¹ La CFI permet aussi l'agrément de projets réduisant les émissions dans des sous-secteurs hors objectif Kyoto australien. Ces projets émettent des crédits différents destinés au marché volontaire, dits « ACCU hors Kyoto ».

Figure 1 – Part des secteurs couverts par le prix du carbone dans les émissions australiennes



Remarque : la couverture effective du système pour les secteurs « directement couverts » sera légèrement inférieure aux totaux indiqués ici, car seules les entreprises émettant au-dessus d'un certain seuil seront concernées et quelques sous-secteurs ne seront pas couverts. Les chiffres donnés ici sont néanmoins globalement représentatifs.

Données : CCNUCC (données d'émissions 2009).

Une gouvernance forte et des mécanismes de financement pour les technologies à faibles émissions de carbone

Une autorité du changement climatique indépendante sur le modèle britannique

La *Climate Change Authority* (CCA) est un organisme indépendant composé de neuf experts en science du changement climatique, en économie, en mesure des émissions et en finance, qui a pour mission d'informer le gouvernement en faisant des recommandations sur :

- L'évolution de la trajectoire nationale de réduction des émissions et du plafond d'émissions du système d'échange de quotas ;
- Les modifications possibles du prix plancher ou du prix plafond ;
- Les critères d'admissibilité des crédits internationaux et des quotas ;
- Les interactions entre le marché du carbone et ses politiques afférentes, telles que l'objectif de 20 % d'énergie renouvelable, les politiques d'efficacité énergétique, etc.

Ces recommandations resteront non contraignantes pour le Parlement australien, à qui revient la décision finale sur toutes les questions. Toutefois, la *Climate Change Authority* a été créée pour influencer le processus décisionnel des gouvernements successifs, en fournissant publiquement un avis d'expert très crédible et indépendant du gouvernement en place. On attend aussi probablement qu'elle renforce la continuité de la politique menée, indépendamment du cycle politique, comme le font les autorités similaires britanniques.

Mécanismes d'ajustement intégrés à l'offre : sont-ils intéressants pour le SCEQE ?

En réaction à l'expérience de l'UE, dont le SCEQE a connu une baisse importante du prix du CO₂ à cause de la récession actuelle, l'Australie a opté pour une approche plus souple en fixant des plafonds d'émissions de moyen terme. L'ETS australien verra son plafond

d'émissions fixé sur cinq ans glissants², en tenant compte d'un objectif de réduction à plus long terme établi par le Parlement sur les conseils de la *Climate Change Authority*.

Les recommandations de la CCA devront intégrer toute une série de facteurs incluant : les progrès dans la réduction des émissions nationales, l'effet des politiques afférentes (telles que l'objectif d'énergie renouvelable) sur le prix du CO₂, l'action internationale, l'offre de crédits d'émissions et « *tout autre sujet (le cas échéant) que la CCA estime pertinent* ».

La réussite de cette approche par plafond sur 5 ans glissants dépendra d'au moins deux facteurs : d'abord, du fait qu'un gouvernement australien conservateur, hostile à la politique du changement climatique, écartera les recommandations de la CCA ou les rejettera ; ensuite, du temps que mettra la CCA, en coopération avec le gouvernement, à asseoir sa crédibilité dans la gestion de la pénurie de quotas à moyen et long terme sur le marché. En effet une telle institution, sans expérience préalable, n'aurait pas un contrôle absolu sur l'offre de quotas, mais dépendrait de sa réputation et de son influence auprès des gouvernements successifs pour gérer les attentes en matière de pénurie future des quotas.

Clean Energy Regulator : centralisation des politiques d'énergie propre et du climat

Cette entité indépendante sera chargée d'allouer et de mettre aux enchères les quotas, de tenir le registre des émissions et des quotas, d'assurer le processus de suivi-notification-vérification des émissions et de gérer la *Carbon Farming Initiative*. Elle aura également la responsabilité de définir des objectifs d'énergie renouvelable dans le cadre de la loi *Renewable Energy Target* dont le but est d'atteindre 20 % d'énergie renouvelable dans la consommation totale du pays d'ici 2020. La décision d'associer la gouvernance et la gestion de la politique d'énergie renouvelable au mécanisme de tarification du carbone via le régulateur de l'énergie propre (CER) et l'autorité du changement climatique (CCA) devrait contribuer à limiter la redondance de politiques, qui affaiblit le signal du prix du carbone comme cela s'est produit dans le SCEQE avec les objectifs « 20-20-20 en 2020 ».

Le *Clean Energy Regulator* aura par ailleurs le pouvoir d'imposer des sanctions en cas de non-conformité ou de comportement illégal. Tirant les leçons du SCEQE, le système australien s'est efforcé d'assurer que le statut légal des quotas est clair dès le départ – ils constituent des droits de propriété – afin de minimiser le risque de dérèglement en cas de fraudes et de surveillance inadaptée du marché.

Politiques complémentaires, agences et financement des technologies à faibles émissions de carbone

Le *Clean Energy Package* reconnaît l'importance de supprimer les barrières, de marché ou non, qui réduisent l'efficacité du signal - prix du carbone. Le gouvernement australien a ainsi mis en place un grand nombre de programmes pour aider au développement et au déploiement de technologies utilisant de l'énergie propre, parmi lesquels :

- La **Clean Energy Finance Corporation**, entité indépendante gérant 10 Md AUD (~7,8 Md€) pour aider à financer et commercialiser des technologies d'énergies renouvelables ;
- L'**Australian Renewable Energy Agency (ARENA)** : agence indépendante de gestion de programmes de R&D existants et à venir dans les énergies renouvelables ;
- Le **programme CCS Flagships** : programme préexistant de 1,7 Md AUD (~1,3 Md€) pour le développement d'une installation de captage et stockage du carbone à grande échelle au sud-ouest de l'Australie ;
- Le **Clean Technology Program** : programme de soutien à la R&D dans les technologies à faibles émissions de carbone (1,2 Md AUD, ~0,9 Md€, pour 2012-2015) ;

² À la fin de la chaque année sera déterminé le plafond d'émissions de l'année n+5.

- La **Carbon Farming Initiative et le Carbon Farming Futures Program** : 250 et 429 M AUD respectivement (resp. ~194 et ~334 M€), pour aider les agriculteurs à entrer sur le marché du carbone et améliorer l'efficacité carbone de leur production.

En Europe, les équivalents les plus proches de ces mesures seraient : 1) la proposition de « banque verte » britannique ; et 2) la vente en 2011-2012 d'une partie des quotas de la réserve des nouveaux entrants par la Banque européenne d'investissement pour financer des projets d'essai de captage et stockage du carbone et d'énergies renouvelables à grande échelle. Les politiques au sein de l'UE varient néanmoins selon les États membres et ne sont donc pas harmonisées comme en Australie. La mise aux enchères d'un plus grand nombre de quotas dans le SCEQE à partir de 2013 permettra aux pays membres d'utiliser une partie de ces nouveaux revenus importants pour financer les technologies bas carbone.

Des contrôles sur le prix du carbone

L'introduction progressive de prix flexibles

Afin de mieux préparer les entreprises à l'échange d'actifs carbone, le mécanisme australien de tarification du carbone sera mis en place en deux temps :

- 1. Une phase à prix fixe entre le 1^{er} juillet 2012 et le 30 juin 2015** : le prix du quota est fixé pour la première année à 23 AUD/tCO₂ (~18 €/tCO₂) puis augmentera de 2,5 % par an en termes réels. Les émissions des installations soumises au système ne seront pas plafonnées mais ces installations devront acheter au gouvernement, au prix fixé, un quota d'émissions pour chaque tonne de CO₂ émise pendant l'année fiscale précédente (de juillet à juin en Australie). Le système d'échange de quotas fonctionnera de fait comme une taxe carbone lors de cette première phase de 3 ans ;
- 2. Une phase à prix variable à partir de l'année fiscale 2015-2016** : à compter de juillet 2015, on passera à un système de plafonnement et d'échange, semblable au SCEQE, avec un plafond annuel d'émissions fixe et décroissant pour les entreprises soumises. Le prix ne sera donc plus fixe mais déterminé par les échanges de quotas négociables sur un marché, où il dépendra de l'offre et de la demande. Les plafonds d'émissions restent à définir, mais ils correspondront probablement à l'objectif national d'une réduction de 5 % des émissions en 2020 par rapport à l'an 2000.

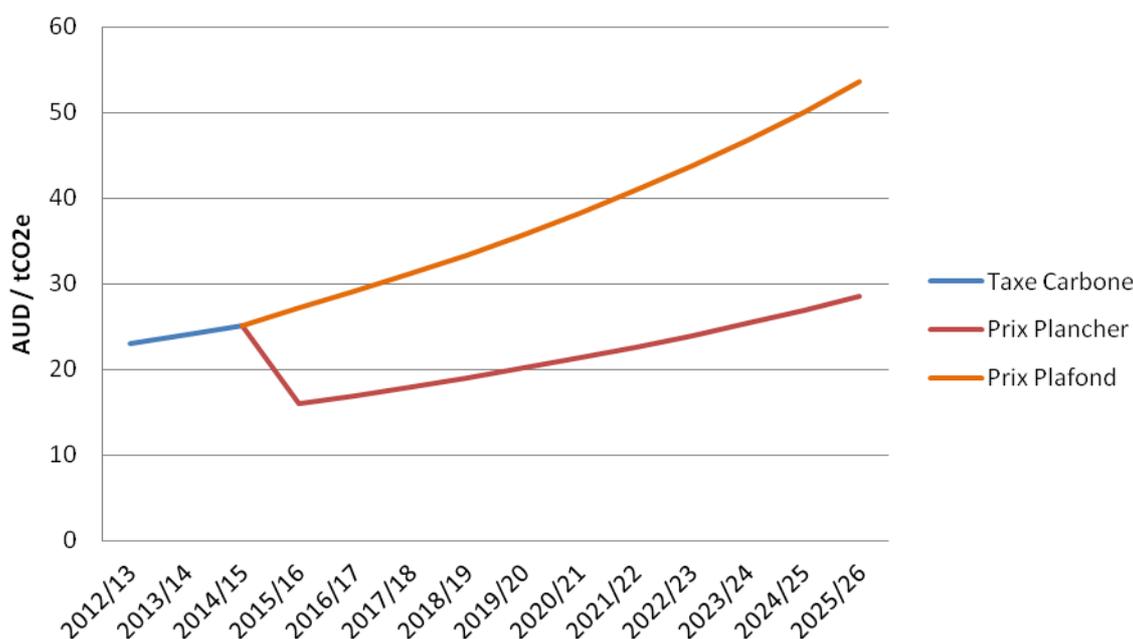
Prix plancher et prix plafond

Une fois le prix variable entré en vigueur, le marché du carbone australien cherche à contrôler son niveau par le biais d'un prix plancher et d'un prix plafond. Il se démarque en cela du SCEQE dans lequel il n'existe pas de régulation des prix.

Le prix plancher sera de 15 AUD/tCO₂ (~12 €/tCO₂) la première année, puis augmentera de 4 % par an en plus de l'inflation. Il prendra la forme d'un prix de réserve pour les enchères : les offres inférieures à 15 AUD ne recevront pas de quotas. L'objectif de ce prix plancher est d'envoyer un signal-prix aux entreprises pour qu'elles s'engagent dans des investissements bas carbone de long terme et de s'assurer que les entreprises australiennes font un effort raisonnable au plan national pour réduire les émissions.

Pour la première année, le prix plafond des quotas sera fixé à 20 AUD (~16 €) au-dessus d'un « prix unitaire international », puis augmentera de 5 % par an en plus de l'inflation. Le prix plafond de l'année fiscale 2015-2016 sera déterminé au plus tard le 31 mars 2014. Le prix plafond des deux années suivantes sera défini avant le début de chaque année. Une fois le prix plafond atteint, un prix fixe par unité s'applique à tout quota délivré par le régulateur. Le prix plafond ne sera probablement pas employé au début, en raison de l'offre abondante de crédits étrangers utilisables lors de la phase à prix variable. Il ne serait donc appliqué que dans le cas extrême d'une pénurie de crédits internationaux moins chers.

Figure 2 – Estimation de la taxe carbone et du contrôle des prix en Australie (2012/2013 - 2025)



Remarque : cette estimation suppose une inflation de 2 % par an ; elle utilise le prix actuel des URCE futures sur le marché secondaire pour une livraison en 2015 comme prix unitaire international à partir duquel le prix plafond est déterminé.

Appliquer le prix plancher à l'utilisation des crédits internationaux : un véritable défi

La mise en place du prix plancher constitue une gageure logistique pour l'Australie, car il est très difficile de le définir tout en autorisant un fort pourcentage de crédits internationaux pour la mise en conformité des entreprises au sein du système. Le prix actuel des unités de réduction certifiées des émissions (URCE) utilisables dans le système australien se situe autour de 4 €/tCO₂ (~ 5 AUD), alors que le prix plancher en 2015 sera de 15 AUD.

Par un compromis entre le gouvernement travailliste et les écologistes, à l'origine de la législation, le prix plancher s'appliquera aussi à l'utilisation de crédits internationaux. Ainsi, les entreprises restituant des crédits carbone internationaux devront payer en sus un « coût de restitution d'unité internationale » si les crédits leur ont coûté moins cher à l'achat que le prix plancher. Dans ce cas, le coût de restitution d'unité internationale sera égal à la différence entre le prix unitaire et le prix plancher. Ceci a soulevé le problème pratique d'un calcul fiable de cette différence par le gouvernement pour chaque achat de crédit.

Le gouvernement et l'industrie semblent actuellement préférer la procédure suivante : le coût de restitution de l'unité internationale serait calculé à partir du prix international constaté, quel qu'il soit. Toutefois, l'entreprise pourrait informer le registre national de son intention de restituer un crédit avant la date officielle de restitution et donc de se couvrir contre le risque de prix en sécurisant par avance le coût de restitution de l'unité internationale. Cela laisserait les entreprises qui le souhaitent spéculer sur le meilleur moment pour bloquer leur coût de restitution d'unité internationale, tout en permettant aux autres de se couvrir.

Crédits internationaux, mise en réserve et emprunt

L'Australie représente une part relativement petite des émissions mondiales et a des coûts de réduction marginaux relativement plus élevés que les autres pays. Elle a donc intérêt à lier son ETS aux marchés internationaux et aux autres ETS autant que possible. L'établissement d'un lien avec le SCEQE, l'ETS néo-zélandais ou les futurs marchés californien, chinois ou coréen reste un objectif à moyen et long termes, même si l'Australie est plus susceptible de se lier avec les marchés d'Asie et du Pacifique qu'au SCEQE. À court terme cependant, l'Australie cherche à tisser des liens indirects en laissant une large

part aux crédits Kyoto internationaux sur son marché comme instruments alternatifs de mise en conformité. Au cours des trois premières années de la phase à prix variable, l'Australie autorisera ainsi jusqu'à 50 % de mise en conformité par l'utilisation d'URCE, URE et UA³ provenant de l'étranger, ce pourcentage passant à 100 % ensuite. Dans le SCEQE, ce pourcentage est limité à 13,5 % entre 2008 et 2012 et aucun crédit supplémentaire n'est autorisé entre 2013 et 2020.

Pendant toute la phase à prix variable, les quotas pourront être conservés indéfiniment sans restriction. D'autre part, l'emprunt de quotas de l'année suivante sera autorisé à hauteur de 5 % maximum des besoins de mise en conformité.

Compétitivité industrielle et ajustement sectoriel

Allocation gratuite et aide à l'industrie

L'Australie mettra aux enchères la plupart de ses quotas d'émissions dès le début de la phase à prix variable. Le reste des quotas sera attribué gratuitement aux secteurs à forte intensité énergétique exposés à concurrence internationale, comme dans la phase 3 du SCEQE. Sur le même modèle également, le calcul des allocations gratuites utilisera à la fois les références d'intensité d'émissions et les données historiques de production. Néanmoins, les référentiels australiens se fonderont sur l'intensité *moyenne* des émissions du secteur, à la différence du SCEQE, qui utilise celle des 10 % d'installations les plus efficaces. Cette différence tient au fait que l'Australie compte beaucoup moins d'installations, ce qui rend ardu le calcul de référentiels fiables et « équitables » par secteurs.

Alors que le SCEQE sépare les activités selon le risque ou non de fuite de carbone, sur la base de trois critères mesurant l'impact de la tarification du carbone sur les coûts et l'intensité des échanges commerciaux, l'Australie répartit les activités en trois catégories :

1. Les **activités non exposées à concurrence internationale et grandes consommatrices d'énergie**, comme la production d'électricité, ne recevront généralement pas de quotas gratuits. Certains producteurs d'électricité seront cependant soutenus par un fonds de sécurité énergétique (5,5 Md AUD, ~4,3 Md€), qui leur octroiera des quotas gratuits ou des subventions en cas de difficulté à rembourser des prêts, en contrepartie d'engagements à investir dans de l'énergie renouvelable. Ceci est similaire à l'attribution de quotas gratuits aux producteurs d'électricité fortement consommateurs de charbon dans les nouveaux pays membres de l'UE en phase 3 pour financer les mises à niveau technologiques.
2. Les **activités modérément exposées à concurrence internationale et grandes consommatrices d'énergie** recevront initialement une allocation gratuite égale à 66 % de leur production historique multipliée par le référentiel moyen d'émissions du secteur.
3. Les **activités fortement exposées à concurrence internationale et grandes consommatrices d'énergie** recevront une allocation gratuite égale à 94,5 % de leur production historique multipliée par le référentiel moyen d'émissions du secteur.

L'allocation gratuite diminuera de 1,3 % par an pour maintenir l'incitation à améliorer l'efficacité énergétique et à réduire les émissions au fil du temps. Une telle réduction automatique n'est actuellement pas prévue pour les activités exposées à concurrence internationale dans le SCEQE, où les référentiels s'appuient déjà dans bon nombre de cas sur ce que l'on considère comme la meilleure technique disponible. Dans le SCEQE, la revue régulière des référentiels en phase 3 pourrait en théorie conclure à la nécessité de les réviser en fonction des améliorations technologiques.

³ Comme dans le SCEQE, les URCE et URE issues de projets nucléaires, de grands projets hydroélectriques, de projets forestiers limités dans le temps et de certains gaz industriels, tels que le HFC-23, ne seront pas admissibles. Les unités d'Absorption (UA) ne sont pas autorisées dans le SCEQE mais le seront en Australie.

À l'image de la réserve des nouveaux entrants du SCEQE, les extensions importantes de capacité seront éligibles à une allocation gratuite supplémentaire. Mais les installations qui fermeront devront restituer leurs quotas, y compris pour l'année de fermeture de l'installation, ce qui n'est pas le cas dans le SCEQE.

Des plans d'ajustement spécifiques pour les secteurs « stratégiques »

Les activités considérées comme stratégiques pour l'économie australienne recevront un financement supplémentaire par le biais d'un programme de 1,6 Md AUD (~1,2 M€). Divers secteurs seront concernés comme l'industrie du charbon, les aciéries et le secteur du gaz naturel liquéfié (GNL).

La législation *Coal Sector Jobs Package* par exemple fournira au cours des cinq premières années du système 1,3 milliard d'AUD aux mines de charbon grisouteuses pour faciliter leur transition vers la tarification du carbone et réduire le risque de suppression d'emplois locaux. L'aide sera proportionnelle aux émissions des mines dépassant une référence donnée et devra être utilisée pour gérer leur responsabilité en matière d'émissions - y compris pour les réduire.

De même, les *Steel Transformation and Advanced Assistance Plans* fourniront plus de 400 millions d'AUD aux aciéries afin qu'elles développent une R&D bas carbone, améliorent leur productivité et leurs performances environnementales et offrent une formation pour des compétences-cible à leurs employés.

Des programmes similaires visant à aider le financement d'investissements bas carbone existeront également dans le secteur alimentaire et les fonderies, ainsi que dans d'autres entreprises manufacturières. Le *Food and Foundries Investment Program* par exemple accordera des prêts pouvant aller jusqu'à 150 M AUD (~117 M€) sur six ans à l'industrie agroalimentaire et jusqu'à 50 M AUD (~39 M€) sur six ans aux forges et fonderies. Le *Clean Technology Investment Program* accordera 800 M AUD (~622 M€) en prêts aux fabricants pour soutenir les investissements dans les biens à haut rendement énergétique et les technologies, procédés et produits peu polluants.

Conclusions : quelques incertitudes demeurent...

La plus grande incertitude qui pèse sur la nouvelle série de mesures de la politique climatique australienne concerne la viabilité du mécanisme de tarification du carbone sous sa forme actuelle si le gouvernement travailliste cède la place à la coalition. Le chef de la coalition, Tony Abbott, est un climato-sceptique notoire qui a mis la suppression de la taxe carbone et d'une taxe sur les superprofits des compagnies minières au centre de sa campagne visant à déloger le gouvernement lors des prochaines élections fédérales en 2013. À la rédaction de ce Point Climat, le parti de Tony Abbott devançait le gouvernement travailliste dans les sondages opposant les deux partis, avec 54 % contre 46 %.

L'opinion des acteurs du marché du carbone australien est que la coalition devrait avoir du mal à abroger la législation sur la tarification du carbone. Tout d'abord, la coalition devrait avoir la majorité absolue au Sénat pour modifier la loi, ce qui n'est pas garanti. Ensuite, même si le Sénat est sous son contrôle, en supprimant le mécanisme de tarification, la coalition devrait cesser le versement d'environ 8 milliards d'AUD d'indemnités aux foyers australiens, ou trouver un autre mode de financement. Enfin, nombre de soutiens entrepreneuriaux de la coalition elle-même sont probablement rebutés par l'incertitude supplémentaire qu'induirait la suppression du système, tout en ayant probablement déjà acheté des crédits carbone pour se mettre en conformité ou enregistré des projets par l'intermédiaire de la *Carbon Farming Initiative*. Qui plus est, la coalition est divisée sur la question de la tarification du carbone. L'Australie a donc sans doute franchi le point de non-retour.

Si le gouvernement ne revient pas sur complètement sur la tarification du carbone, il pourrait néanmoins modifier significativement le système, en supprimant par exemple le prix plancher

Point Climat n°15 – Introduction d'un prix du carbone en Australie : quelle comparaison avec le système européen ?

– à supposer qu'il possède le contrôle du Sénat. Ceci conduirait à l'effondrement du prix du carbone australien du fait de l'offre importante de crédits bon marché qui se déverseraient dans le système. Le mécanisme de tarification du carbone s'avèrerait alors de fait incapable de créer les incitations pour d'ambitieux investissements structurels au plan national, en particulier dans le secteur de la production d'électricité, et pour le changement de comportements des acteurs nationaux. Bien que des prix bas du carbone puissent faciliter en théorie des plafonds d'émissions plus ambitieux dans le futur, ils pourraient s'avérer politiquement insoutenables. L'incertitude qui en découlerait pourrait générer des difficultés supplémentaires pour les investisseurs bas-carbone australiens. Par ailleurs, même si le prix plancher est maintenu, la même problématique pourrait se poser à partir de 2015 quand l'Australie deviendra le plus gros acheteur de CER au monde, avec l'atteinte de la limite quantitative d'utilisation de crédits dans l'EU ETS.

À long terme, l'Australie semble s'intéresser à l'établissement d'un lien entre son système et les marchés étrangers du carbone. Un premier choix évident serait la Nouvelle-Zélande, puis éventuellement d'autres pays d'Asie, tels que la Chine et la Corée du Sud, avec lesquels l'Australie a des liens économiques et des intérêts communs. Des discussions sur un lien potentiel avec le SCEQE ont déjà commencé. À court terme cependant, la conception différente du système australien dans des domaines tels que l'utilisation des compensations et la régulation du prix constituent des problèmes importants pour un lien avec l'UE.

Pour en savoir plus...

- Site Web du *Clean Energy Future Package* australien : <http://www.cleanenergyfuture.gov.au/clean-energy-future/our-plan/>
- Page Web sur la *Carbon Farming Initiative* australienne : <http://www.climatechange.gov.au/en/government/initiatives/carbon-farming-initiative.aspx>
- Résultats de modélisation du prix du carbone par le Trésor public australien <http://www.treasury.gov.au/carbonpricemodelling/content/report.asp>
- Site Web du SCEQE de la Commission européenne : http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index_en.htm
- Sartor, O. (2012) *Prix du carbone dans l'EU ETS : faut-il intervenir ?* CDC Climat Recherche <http://www.cdclimat.com/Point-Climat-no12-Prix-du-carbone-dans-l-EU-ETS-faut-il-intervenir.html?lang=fr>
- WRI, (2012) World Resources Institute CAIT Database : accessed March 2012 <http://cait.wri.org/>

Annexe 1 – Comparaison du système australien et du SCEQE

	SCEQE ⁴	SYSTÈME AUSTRALIEN
Secteurs concernés	<p><i>Secteurs directement concernés</i> : Production d'électricité et de chaleur, industrie lourde, aviation</p> <p><i>% des émissions directement concernées</i> : 45 %</p> <p><i>Indirectement concernés</i> : projets de mise en œuvre conjointe (MOC) dans les secteurs éligibles</p>	<p><i>Secteurs directement concernés</i> : Production d'électricité et de chaleur, industrie lourde, émissions fugitives, déchets non hérités, aviation et autre transport non routier</p> <p><i>% des émissions directement concernées</i> : environ 60 %</p> <p><i>Indirectement concernés</i> : projets éligibles en agriculture et sylviculture, agréés par la CFI</p>
Plafond	-21 % par rapport aux niveaux de 2005 d'ici à 2020	À déterminer ; sans doute de l'ordre de -5 % par rapport aux niveaux de 2000 d'ici à 2020
Réglementation des prix	Aucune	<p>Taxe carbone de 23 AUD jusqu'à l'établissement d'un tunnel de prix à partir de 2015-2016.</p> <p>Prix plancher : 15 AUD en prix de 2012 + 4 % par an + inflation</p> <p>Prix plafond : « prix unitaire international » + 20 AUD en prix de 2012 + 5 % par an + inflation</p>
Crédits	<p>Autorisés jusqu'à environ 13,5 % de l'allocation en phase 2 pour les projets éligibles (pas d'UA, ni de grands projets hydroélectriques, nucléaires ou émettant des HFC ou du N₂O).</p> <p>Estimés à 0,9 % de l'allocation en phase 3, en plus des quotas non utilisés de la phase 2.</p>	<p>La phase de prix flexible du système permettra d'utiliser les crédits internationaux éligibles (hors HFC ou N₂O) (URCE et URE) pour 50 % maximum de la mise en conformité à partir de 2015-2016, puis 100 % à partir de 2018-2019.</p> <p>Les projets de la <i>Carbon Farming Initiative</i> admissibles pour les crédits Kyoto pourront également servir.</p>
Allocation et compétitivité	<p>Mise aux enchères majoritaire à partir de de 2013, avec 100 % de vente aux enchères pour le secteur de l'électricité en Europe de l'Ouest. Dans les nouveaux pays membres, allocation gratuite transitoire pour la modernisation des centrales très intensives en carbone.</p> <p>Les secteurs à forte intensité énergétique exposés à concurrence internationale reçoivent des allocations gratuites sur la base d'un référentiel de performance x niveaux d'activité historiques.</p> <p>Pas de suppression progressive de l'allocation gratuite pour les secteurs jugés à risque de fuite de carbone.</p> <p>L'allocation gratuite pour tous les autres secteurs sera réduite de 20 % en 2013, ce taux augmentant jusqu'à 70 % en 2020. Un examen des allocations aura lieu en 2014.</p> <p>Possibilité d'aide d'État pour les secteurs particulièrement exposés à l'augmentation du coût de l'électricité.</p>	<p>Mise aux enchères de la plupart des quotas du secteur de l'électricité à compter de 2015-2016, avec un fonds de sécurité énergétique (5,5 milliards d'AUD), qui pourrait donner aux producteurs des quotas gratuits ou des subventions en cas de difficulté à rembourser des prêts, en contrepartie d'engagements à investir dans de l'énergie renouvelable.</p> <p>Répartition des secteurs à forte intensité énergétique exposés aux échanges commerciaux en trois catégories.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Non exposés aux échanges commerciaux : pas d'allocation gratuite. - « Modérément » exposés aux échanges commerciaux : allocation initiale de 66 % de leur production historique x intensité moyenne d'émissions du secteur. - « Fortement » exposés aux échanges commerciaux : allocation initiale de 94,5 % de leur production historique x intensité moyenne d'émissions du secteur. <p>Allocation réduite selon un facteur de productivité carbone de 1,3 % par an.</p> <p>Quotas gratuits pour compenser les secteurs particulièrement exposés à l'augmentation du coût de l'électricité.</p>

⁴ Les paramètres du SCEQE se basent sur la phase 3.

Point Climat n°15 – Introduction d'un prix du carbone en Australie :
quelle comparaison avec le système européen ?

	SCEQE ⁴	SYSTÈME AUSTRALIEN
Gouvernance	<p><i>Administration et régulation</i> – DG Climat, EUTL, registres des pays membres, contrôleur des enchères, Autorité européenne des marchés financiers, autorités des marchés financiers des pays membres</p> <p><i>Révision, propositions de réforme</i> – DG Climat</p> <p><i>Politiques complémentaires / financement</i> – DG Climat, DG Énergie, Banque européenne d'investissement, ministères et autorités concernés des États membres</p>	<p><i>Administration, régulation et surveillance</i> – <i>Clean Energy Regulator</i> (autorité de régulation de l'énergie)</p> <p><i>Révision, propositions de réforme</i> – <i>Climate Change Authority</i> (autorité du changement climatique)</p> <p><i>Politiques complémentaires / financement</i> – <i>Clean Energy Finance Corporation, Australian Renewable Energy Agency (ARENA)</i></p>
Ajustement structurel et financement des technologies	<p>Dérogations à la mise aux enchères pour les nouveaux pays membres en phase 3</p> <p>Recommandations de recyclage des revenus des enchères dans la directive ETS.</p>	<p>Grand nombre de programmes destinés à un secteur en particulier, conçus pour aider au financement de l'assimilation des technologies et de pratiques plus propres.</p>

Directeur de publication : Benoît Leguet

Contact presse : Maria Scolan - +33 1 58 50 32 48 – maria.scolan@cdcclimat.com

Avertissement

Les publications de CDC Climat Recherche sont intégralement financées par l'établissement public « Caisse des Dépôts ». CDC Climat ne participe pas au financement de ces travaux. La Caisse des Dépôts n'est en aucun cas responsable de la teneur des publications.

Cette publication ne constitue pas une analyse financière au sens de la réglementation. La diffusion de ce document ne constitue ni (i) la fourniture d'un conseil de quelque nature que ce soit, ni (ii) la prestation d'un service d'investissement ni (iii) une offre visant à la réalisation d'un quelconque investissement. Les marchés et actifs objets des analyses contenues dans ce document présentent des risques spécifiques. Les destinataires de ce document sont invités à requérir les conseils (notamment financiers, juridiques et/ou fiscaux) utiles avant toute décision d'investissement sur lesdits marchés.

Les travaux objets de la présente publication ont été réalisés à titre indépendant par l'équipe de CDC Climat Recherche. Des mesures organisationnelles en place au sein de CDC Climat renforcent l'indépendance matérielle de cette équipe. Cette publication reflète donc les seules opinions de l'équipe CDC Climat Recherche, à l'exclusion des équipes opérationnelles ou filiales de CDC Climat. Les conclusions de ces travaux ne lient d'aucune manière l'action des équipes opérationnelles ou filiales de CDC Climat.