



institut du développement durable et des relations internationales – 6, rue du Général Clergerie – 75116 Paris – France – Tél. : 01 53 70 22 35 – iddri@iddri.org – www.iddri.org

idées
POUR LE DÉBAT

N°10/2006 | CHANGEMENT CLIMATIQUE

Rôle des enchères dans le système européen de quotas d'émissions échangeables

Hubert Kieken (Iddri)

Ce texte est la synthèse de la première réunion du groupe de travail sur le rôle des enchères dans le système européen de

quotas d'émissions échangeables. Cette réunion était organisée par EPE et l'Iddri, à Paris, le 19 septembre 2006.

Pour toute information :
hubert.kieken@iddri.org

Tous droits réservés

L'utilisation des enchères pour l'allocation des permis d'émissions a fait l'objet de nombreuses controverses durant la négociation de la directive européenne instituant le système européen de quotas d'émissions négociables (SEQEN). La possibilité offerte aux états membres d'allouer jusqu'à 10 % des quotas au travers d'enchères pour la période 2008- 2012 reflète plus un compromis politique qu'un souci d'efficacité économique ou environnementale de la directive. Le débat autour des enchères s'est cristallisé autour de deux positions. D'un côté, les économistes affirment que les enchères fournissent le mécanisme le plus efficace pour l'allocation de permis. De l'autre, les industriels sont farouchement opposés à un mécanisme identifié à une taxe, d'autant plus que leurs concurrents hors de l'Union ne sont pas soumis à des contraintes équivalentes. Ce débat a été récemment ravivé par l'observation des limites des règles d'allocation actuelles, notamment certaines incitations contraires aux réductions d'émissions et l'existence de rentes découlant des allocations gratuites mais sans lien avec l'efficacité environnementale des installations industrielles. Dans ce contexte, l'Iddri a organisé, en lien avec EpE, une demi-journée de travail sur le thème des enchères pour identifier les enjeux concrets de la mise en œuvre d'un tel mécanisme, les bénéfices et les limites de son usage potentiel dans le cadre du SEQEN. La discussion a été structurée par l'intervention du Pr. M. Mougeot analysant les arguments en faveur des enchères et détaillant les propriétés des différentes procédures envisageables pour leur mise en oeuvre.

Quatre enseignements pratiques

1. Les procédures d'enchères les plus efficaces ne sont pas nécessairement les plus simples à mettre en œuvre. Néanmoins, l'expérience de nombreux secteurs qui ont mis en œuvre des enchères (secteur électrique, adjudication des bons du trésor, etc.) montre qu'après une courte période de transition, les acteurs économiques ont une grande capacité à s'adapter au mécanisme et à mettre en œuvre des stratégies pertinentes.
2. De manière générale, l'efficacité des procédures enchères est largement conditionnée par les détails de leur mise en œuvre. Le choix du mécanisme d'enchères, le timing de sa mise en œuvre, le pouvoir de marché des acteurs en présence, leur aversion au risque, le degré d'hétérogénéité des acteurs et de leur demande en permis sont autant de facteurs susceptibles d'influencer leurs stratégies et, donc, les résultats et l'efficacité de la procédure. Dans la perspective d'un usage pour les allocations du SEQEN, les modalités de mise en œuvre des enchères et leurs impacts devront être étudiés avec une grande attention, car elles conditionneront largement l'atteinte ou non des objectifs visés.
3. De manière plus spécifique, il existe peu d'expériences d'utilisation des enchères qui soient directement comparables avec le rôle envisagé pour le mécanisme dans le SEQEN, du fait notamment de plusieurs caractéristiques spécifiques :
 - la nature du bien cédé – un grand nombre de permis unitaires – qui nécessite des enchères pluri-unitaires dans lesquelles les participants sont amenés, d'une façon ou d'une autre, à produire des courbes de demande de permis ;
 - la coexistence d'une valeur commune – donnée par le marché de CO₂ – et de valeurs privées différenciées – issues de la combinaison des besoins de permis pour la conformité des installations, des coûts internes d'abattements des émissions et de l'aversion au risque ou de la capacité de gérer les risques CO₂ spécifiques à chacun des acteurs ;

- la grande hétérogénéité des acteurs : 77 % des sites émettent moins de 100kt CO₂ par an et représentent 5,5 % des émissions totales, contre 0,5 % des sites qui émettent plus de 10Mt de CO₂ annuels et sont responsables de plus de la moitié des émissions totales.

Ces particularités compliquent l'étude des enchères pour les allocations de permis et limitent la capacité de la théorie économique à expliciter les stratégies optimales et à évaluer leur efficacité.

4. Deux recommandations pratiques peuvent être formulées pour une mise en œuvre des enchères dans le SEQEN :
 - la nécessité de procéder à des mises aux enchères périodiques (par exemple 3 à 4 fois par an), en étudiant avec attention la coordination des mises aux enchères dans les différents pays d'Europe. Une modulation des volumes de permis mis aux enchères est envisageable, par exemple pour tenir compte de la saisonnalité des besoins dans certains secteurs (ex. hiver pour le secteur électrique).
 - l'utilité d'envisager des mécanismes d'enchères non compétitives pour les petits acteurs, qui leur garantirait de ne pas être victime de manipulation des enchères de la part des plus gros acteurs.

Allocation à 100 % aux enchères

Le groupe s'est également interrogé sur l'utilité du recours aux enchères. Dans le cas d'une allocation purement réalisée avec des enchères, plusieurs avantages sont attendus :

- l'impact d'une allocation aux enchères sur le coût marginal de production est nul ou faible : le coût marginal est affecté par le prix de marché des permis, lequel dépend du volume global d'allocation, indépendamment des modalités de cette allocation. En revanche les enchères annulent les rentes associées aux allocations gratuites dans certains secteurs, et qui, dans certains cas, profitent en premier lieu aux industries les moins efficaces en matière de CO₂ ;
- les enchères améliorent l'efficacité dynamique du système de quotas, les incitations perverses liées aux modalités actuelles d'allocation sont éliminées ;
- les enchères renforcent l'incitation donnée aux exécutifs industriels pour décliner le coût du CO₂ à tous les niveaux de gestion, améliorant l'opérationnalisation du signal prix recherchée avec le système de quotas ;
- les revenus des enchères peuvent être recyclés pour réduire des distorsions fiscales ou financer des politiques de R&D visant à la décarbonation à long terme de l'économie.

Néanmoins, la compétitivité d'une entreprise ne se limitant pas à ses seuls coûts marginaux, mais également à ses revenus globaux ou à ses parts de marché, la transformation de l'allocation de quotas de gratuite à payante affectera cette compétitivité. Le recyclage de l'essentiel des revenus des enchères aux acteurs industriels impliqués dans le mécanisme paraît complexe, source potentielle d'inefficacité des enchères elles-mêmes et, pour certains industriels, n'apporte pas de réponses garanties aux problèmes de compétitivité. Une allocation réalisée à 100 % aux enchères paraît donc difficilement réalisable dans les secteurs soumis à la concurrence internationale sans la perspective réelle que, à moyen terme, soit leurs concurrents supporteront des coûts similaires associés à leurs émissions, soit des mécanismes de compensation seront mis en œuvre tels que des taxes d'ajustement au frontière¹.

Usage partiel des enchères pour les allocations En dehors du secteur électrique qui échappe aux enjeux de concurrence internationale, la mise en œuvre des enchères pour l'allocation des permis du SEQEN appelle une période de transition, par exemple sous la forme d'une combinaison d'allocations gratuite et aux enchères, à l'image de la procédure actuellement autorisé par la directive cadre.

Des questions importantes sont néanmoins posées sur l'opportunité et l'efficacité d'une telle combinaison :

1. la capacité d'une enchère partielle à résoudre certaines difficultés actuellement observées dans le SEQEN n'est pas totalement prouvée. Les avantages attendus d'une allocation réalisée avec 100 % d'enchères risquent d'être limités dans une enchère partielle.

2. les difficultés de la théorie économique à étudier les impacts potentiels et les meilleures stratégies d'une allocation aux enchères des permis sont démultipliées par la coexistence d'allocation gratuite et payante, en particulier si cette dernière est relativement faible (10 % envisagés actuellement).

Malgré ces interrogations, si l'on estime que les enchères constituent à moyen terme la meilleure allocation possible et, qu'à court terme, elles peuvent faciliter la résolution des problèmes liés aux nouveaux entrants, la perspective d'un recours partiel aux enchères ne doit pas être abandonné, notamment pour tester les mécanismes et fournir une dynamique d'apprentissage collective avant sa mise en œuvre à 100 % – pour laquelle toute erreur serait particulièrement coûteuse. La mise en œuvre d'enchères partielles requiert néanmoins d'en préciser les modalités, le périmètre et les impacts attendus, investigations que l'Iddri souhaite poursuivre avec ses partenaires dans les prochains mois.