

Paris, le 29 décembre 2014

## **Le projet de réserve de stabilité du marché : un nouveau frein à la compétitivité des entreprises papetières françaises**

La création d'une réserve de stabilité du marché de quotas d'émissions de gaz à effet de serre présente un risque économique important pour les entreprises papetières françaises. D'une part, elle va conduire à accroître les coûts pesant sur les industriels européens qui souffrent déjà d'un déficit de compétitivité important vis-à-vis de leurs homologues extra-européens. D'autre part, en remettant en question le principe même d'un système d'échange de quotas d'émission fondé sur le marché, elle nuit au climat de confiance nécessaire à l'investissement.

Dans un contexte où l'Europe souhaite promouvoir l'essor de son industrie, la proposition législative de la Commission Européenne risque fort de produire l'effet inverse. COPACEL propose donc d'apporter les modifications listées ci-après pour garantir la compétitivité de l'industrie papetière française et soutenir ainsi un secteur amené à jouer un rôle essentiel dans la transition énergétique.

### **Contexte**

Le système européen d'échange de quotas d'émissions a été construit de manière à faire porter un coût des émissions de gaz à effet de serre sur leurs émetteurs via un mécanisme de marché : les industriels et les producteurs d'électricité doivent acheter des quotas sur le marché pour couvrir leurs émissions de gaz à effet de serre. La crise économique qu'a connue l'Europe a provoqué un effondrement de la production industrielle et, en conséquence, une baisse de la demande de quotas d'émission de gaz à effet de serre. A son tour, le prix de ces quotas a mécaniquement chuté, reflétant ainsi le déséquilibre entre l'offre et la demande.

Constatant que le prix des quotas d'émission était inférieur à celui qu'elle avait anticipé, la Commission Européenne souhaite mettre en place un dispositif visant à absorber le surplus de quotas d'émission de gaz à effet de serre. En réduisant l'offre, elle espère provoquer une augmentation du cours des quotas qui, à son tour, provoquerait une plus forte incitation à réduire les émissions de gaz à effet de serre. A cet effet, le Parlement Européen a d'ailleurs déjà décidé, le 6 février 2014, de retirer 900 millions de quotas entre 2014 et 2016.

Pour aller plus loin dans cette démarche, la Commission Européenne a publié, le 22 janvier 2014, une proposition législative<sup>1</sup> visant à modifier le système d'échange des quotas de gaz à effet de serre en introduisant une réserve de stabilité du marché (Market Stability Reserve). Celle-ci a pour objectif d'intervenir de manière prédéterminée sur le marché des émissions de gaz à effet de serre, à partir de 2021, afin de contrôler le nombre de quotas en circulation de la façon suivante :

- Si l'année  $n$ , le nombre de quotas en circulation est supérieur à 833 millions, alors l'année  $n+2$ , 12% d'entre eux seront retirés du marché et placés dans la réserve ;
- Si l'année  $n$ , le nombre de quotas en circulation est inférieur à 400 millions, alors l'année  $n+2$ , 100 millions de quotas seront retirés de la réserve et placés sur le marché.

Cette proposition, à l'inverse d'une stratégie visant à développer la production industrielle en Europe tout en diminuant les émissions de gaz à effet de serre, accompagne la production industrielle dans sa chute et risque d'accentuer les fuites de carbone.

### **La nécessité d'une visibilité accrue sur les politiques climatiques**

L'instabilité législative et réglementaire est un facteur de risque pour les investisseurs et représente donc un coût qui contribue à diminuer l'attractivité de l'Europe sur les marchés internationaux. Chaque intervention sur le marché crée un climat de défiance chez les industriels qui investissent sur des horizons de plusieurs années.

L'introduction de la réserve de stabilité constitue une nouvelle interférence dans un mécanisme pourtant construit sur le principe de marché libre et concurrentiel. L'intention de contrôler le prix de marché est en total désaccord avec l'esprit initial du dispositif !

En tout état de cause, il convient que la réserve de stabilité ne soit mise en place qu'après la mise en œuvre du backloading, c'est-à-dire en 2021. Les institutions européennes doivent respecter leur engagement de restituer, en 2019 et 2020, les 900 millions de quotas « backloadés ». Le parlement européen envisage de mettre en place la Market Stability Reserve en 2017, ce qui enverrait un signal très négatif aux investisseurs.

### **Une source d'instabilité et une grande incertitude sur les impacts**

Plusieurs études ont anticipé les dysfonctionnements d'un tel mécanisme. Ainsi, la Chaire Economie du Climat<sup>2</sup> met en évidence « le risque d'une volatilité croissante du prix [des quotas de gaz à effet de serre] » si ce mécanisme était mis en place. Ce dernier deviendrait une source d'instabilité sur le marché à l'inverse de l'effet recherché. En cause : le fonctionnement fondé sur des règles d'intervention automatiques dont les effets sont mal connus. COPACEL appelle donc à la plus grande prudence lors de la mise en place de ce mécanisme. Il s'agit à la fois de ne pas créer une incertitude et un coût excessif pour l'industrie et de ne pas décrédibiliser le système européen d'échange de quotas d'émission.

---

<sup>1</sup> Proposal for a decision of the European Parliament and of the Council concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and amending Directive 2003/87/EC

<sup>2</sup> Dont le Président du Conseil scientifique, Christian de Perthuis, fût également le président du Comité pour la fiscalité écologique.

COPACEL s'inquiète d'abord de l'asymétrie de ce mécanisme. En effet, celui-ci retire plus facilement des quotas qu'il n'en réinjecte sur le marché. En d'autres termes, en cas d'assèchement du marché des quotas de gaz à effet de serre, le mécanisme proposé ne sera pas capable de répondre à la demande. Ce système est donc susceptible de provoquer des chocs de prix à la hausse et détériorer la compétitivité de l'industrie. Il convient donc que la réserve de stabilité puisse ajuster, avec la même amplitude, la quantité de quotas à la hausse comme à la baisse.

Autre élément important, le choix des seuils de déclenchement du retrait ou de l'injection des quotas dépend fortement de la stratégie de couverture des acteurs du marché et en particulier du secteur de la production d'électricité. La Commission Européenne admet elle-même que seule une partie des besoins de couverture est comprise et connue<sup>3</sup>. De plus, la mise en place de la réserve de stabilité risque de provoquer des réactions d'anticipation, aspect que la Commission Européenne n'a pas pris en compte dans son étude d'impact. L'impact de la mise en place de la réserve de stabilité sur les prix des quotas est donc très incertain. COPACEL conseille d'agir avec prudence sur cette question et propose d'utiliser des seuils de déclenchement plus élevés que ceux proposés par la Commission Européenne, comme le préconise aussi la Chaire Economie du Climat.

COPACEL remarque enfin que la réserve de stabilité ne répond à une variation importante de la demande qu'avec un délai de deux ans. Ceci est incompatible avec l'objectif affiché de stabilisation du marché. En cas d'assèchement du marché, deux ans seraient alors nécessaires pour détendre des prix qui se seraient envolés. COPACEL souhaite donc qu'un Comité de surveillance soit mis en place afin d'assurer une réactivité suffisante pour corriger les effets d'un mécanisme dont les impacts sont encore trop mal connus.

### **Compétitivité et fuites de carbone**

Dans sa proposition législative, la Commission Européenne reconnaît que la réserve de stabilité provoquera une augmentation du prix des quotas de gaz à effet de serre et impactera donc négativement les industries intensives exposées au risque de fuite de carbone<sup>4</sup>. Cependant, elle ne propose pas de solution destinée à maintenir la compétitivité des sites concernés et à prévenir les risques de fuites de carbones.

COPACEL regrette également que la Commission fasse l'ellipse des conclusions du Conseil européen des 20 et 21 mars 2014 qui disposent que « les questions relatives à la compétitivité industrielle devraient être systématiquement intégrées dans tous les domaines d'action de l'UE et être incluses dans les analyses d'impact, afin de renforcer la base industrielle de notre économie. »

---

<sup>3</sup> "However, only a part of the power sector's hedging behaviour is understood and published data on it far from complete." Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and amending Directive 2003/87/EC, Impact Assessment, p. 20

<sup>4</sup> "For the energy-intensive industry, however, a stronger carbon price in the short-term would mean higher direct and indirect cost, possibly negatively affecting certain energy-intensive sectors, deemed to be exposed to significant international competition and thus risk of carbon leakage." Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and amending Directive 2003/87/EC, Impact Assessment, p. 49

La mise en place de la réserve de stabilité est justifiée par la Commission Européenne par un prix qui, soi-disant, ne crée pas l'effet incitatif permettant l'investissement dans les technologies décarbonées. Cependant, il existe deux leviers permettant de résorber le surplus de quotas sur le marché :

- L'ajustement de l'offre : c'est tout l'objet de la mise en place de la réserve de stabilité, et avant elle, du backloading ;
- L'ajustement de la demande : la réindustrialisation et l'investissement en Europe créeraient une demande supplémentaire en quotas d'émissions et par conséquent l'augmentation de leur prix, souhaitée par la Commission Européenne.

Parmi les deux solutions ci-dessus, seule la seconde permet de concilier l'objectif de réductions des émissions de gaz à effet de serre et la restauration de la compétitivité de l'industrie européenne. Mieux, la relocalisation de l'industrie dans un environnement soumis à la contrainte carbone permettrait des réductions d'émissions de gaz à effet de serre encore plus importantes au niveau mondial.

L'augmentation du prix des quotas est perçue comme la solution permettant de diminuer les émissions de gaz à effet de serre. Les décisions d'investissement dépendent de facteurs multiples, en particulier des technologies disponibles et de la capacité d'investissement des entreprises, et pas uniquement du cours des quotas de gaz à effet de serre !

### **Le soutien à l'innovation**

Afin de permettre une réduction significative des émissions de gaz à effet de serre, des investissements massifs dans les technologies décarbonées et dans l'efficacité énergétique sont nécessaires. Ceci nécessite un effort de recherche et de développement considérable et des investissements risqués.

Comme le souligne le rapport du député Serge Bardy, intitulé « France, terre d'avenir de l'industrie papetière », les papetiers français sont fortement impliqués dans l'efficacité énergétique et dans la réduction de leur empreinte carbone. Ils se retrouvent néanmoins confrontés à des difficultés financières qui ne leur permettent pas d'investir dans des technologies bas carbone et économes en énergie !

Conscient de cet impératif, le Conseil Européen a décidé de reconduire l'initiative NER300 et d'allouer 400 millions de quotas d'émission au soutien aux innovations permettant de réduire les émissions de gaz à effet de serre dans l'industrie. COPACEL salue cette décision tout en souhaitant que cet effort soit étendu aux aides à l'investissement.

Ainsi qu'elle l'a exprimé lors de la consultation de la Commission Européenne sur les fuites de carbone après 2020, COPACEL souhaite que les revenus des enchères soient recyclés dans le soutien à l'investissement dans les technologies décarbonées et à l'efficacité énergétique. En effet, l'affectation de ces ressources à une autre destination constitue un transfert de richesse qui nuit à la capacité d'investissement de l'industrie.

## Conclusion

L'industrie papetière est engagée depuis longtemps dans la transition énergétique. Elle représente un modèle d'économie circulaire et d'utilisation d'énergie décarbonée. L'efficacité énergétique et la réduction des gaz à effet de serre est au cœur des préoccupations des industriels papetiers. Cependant, leur compétitivité s'est fortement dégradée ces dernières années. Leurs compétiteurs internationaux bénéficient d'une énergie largement subventionnée et de l'absence de coûts liés aux émissions de gaz à effet de serre.

COPACEL estime pourtant qu'il est possible de conjuguer développement économique et maîtrise des émissions de gaz à effet de serre. Pour cela, il est nécessaire d'ajuster les politiques climatiques afin qu'elles représentent une opportunité de croissance. COPACEL défend donc un système d'échange de quotas d'émission qui préserve la compétitivité des industriels au niveau mondial, qui soit lisible et prévisible afin de ne pas nuire à la confiance des investisseurs et qui soutienne la recherche, le développement et l'investissement dans des technologies décarbonées.

C'est pourquoi COPACEL propose un ajustement de la proposition législative de la Commission Européenne relative à la mise en place d'un mécanisme de stabilité du marché :

- L'implémentation de ce mécanisme en 2021 offrant une visibilité compatible avec l'investissement industriel ;
- Des seuils de déclenchement pour le retrait ou l'injection de quotas sur le marché fixés à un niveau plus élevé que ceux qui sont indiqués dans la proposition législative de la Commission Européenne ;
- Une réactivité forte avec l'ajustement du nombre de quotas sur le marché dès l'année suivant l'année du constat du surplus ou du manque ;
- Un ajustement symétrique, à la hausse comme à la baisse, du nombre de quotas mis sur le marché ;
- Une stabilité des règles de fonctionnement du marché ;
- Un soutien à l'innovation matérialisé par un élargissement du programme NER 400 et une attribution des revenus des enchères aux projets d'investissement bas carbone dans l'industrie.

**COPACEL** (Union Française des Industries des Cartons, Papiers et Celluloses) est un syndicat professionnel qui représente les entreprises françaises productrices de pâtes, papiers et cartons. COPACEL rassemble 75 entreprises, employant plus de 14 000 personnes, et totalisant un chiffre d'affaires de près de 6,5 milliards d'euros.

Contact : Sylvain Le Net, [sylvain.lenet@copacel.fr](mailto:sylvain.lenet@copacel.fr), 01 53 89 24 53