

Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'Union européenne Proposition législative du 14 juillet 2021

Considérations et propositions de France Industrie

Propos liminaires

L'industrie française est pleinement engagée en faveur de la décarbonation compétitive et partage l'ambition du Pacte Vert Européen (Green Deal) aux côtés des autorités françaises et européennes.

L'industrie soutient massivement la **transition écologique**, elle en est même certainement **le moteur le plus vigoureux** (R&D, solutions technologiques innovantes, économie circulaire, électrification des procédés, chaleur bas carbone, efficacité énergétique...). **Les émissions industrielles de gaz à effet de serre en France ont baissé de 48% entre 1990 et 2019**. L'industrie ne pèse aujourd'hui plus que 18 % des émissions nationales. Grâce à ces efforts, la France a l'un des PIB les plus décarbonés au monde.

Elle est un moteur essentiel de la relance et de la croissance durable. Le maintien de l'activité industrielle est la clé de tous les efforts de réduction de notre empreinte carbone. Les produits industriels les plus décarbonés sont et seront fabriqués en Europe, car les ambitions les plus élevées sont pensées et appliquées chez nous. Or, sans une base industrielle renforcée, l'UE ne maîtrisera pas l'ensemble des technologies clés qui nous permettront d'atteindre l'objectif de neutralité carbone d'ici 2050. Chaque implantation industrielle dans les territoires attire de nouvelles activités et contribue utilement au dynamisme local.

L'industrie est la clé de la transition vers une économie neutre en carbone. Produire en France est positif pour l'environnement, pour l'emploi et pour les finances locales. Produire ailleurs n'est pas la solution, ni sur le plan carbone, ni sur le plan social.

Diminuer l'empreinte carbone et éviter les « fuites de carbone » : c'est l'objectif du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'UE (MACF) proposé par la Commission européenne. France Industrie partage cette ambition et soutient un MACF qui ait un **effet positif sur la compétitivité industrielle en créant des conditions de concurrence équitables et loyales**. Pour accélérer la décarbonation et planifier les investissements afférents, les entreprises ont besoin de signaux clairs, d'incitations et de prévisibilité. Aussi, pour devenir efficace, le MACF devra être compris dans un ensemble d'outils financiers et normatifs sécurisant notamment les industriels (ETS, plans de soutien à l'investissement,...) cohérent et articulé que nous appelons de nos vœux. Le MACF ne doit pas être envisagé isolément.

A ce stade, les dispositions proposées comportent néanmoins de **nombreuses incertitudes**. Le MACF est un dispositif encore au **stade pré-expérimental** qui n'a pas encore fait ses preuves et dont la base conceptuelle a été jugée incomplète par le comité d'examen de la réglementation (Regulatory Scrutiny Board), organe composé d'experts neutres de la Commission européenne¹.

Pourtant, ce dispositif va radicalement **modifier les plans d'investissement des industries françaises**. Elles ont besoin de **visibilité à long terme** sur les trajectoires et de **cadres pérennes** pour investir dans les technologies de rupture nécessaires afin de **parachever leur décarbonation**. Cela ne se décrète pas, mais s'anticipe et se prépare en nécessitant de travailler collectivement aux outils de de-risking de ces investissements massifs dont certains vont porter sur des technologies de rupture à rentabilité initiale non encore établie.

France Industrie considère qu'un **MACF pleinement fonctionnel et opérationnel est possible**, mais celui-ci doit d'abord passer par une **phase pilote**. Sans ces conditions préalables, le MACF pourrait avoir des effets contre-productifs sur la compétitivité industrielle européenne et les ambitions climatiques de l'UE.

¹ Référence : SEC(2021) 564. Ils ont estimé que l'étude d'impact qui leur a été présentée n'était pas assez précise sur certains aspects pourtant clés pour l'industrie : critères démontrant l'inefficacité des mesures actuellement en place pour lutter contre les fuites de carbone, conséquences du MACF pour la compétitivité des exportateurs et le *resource reshuffling*.

1. Périmètre des produits couverts

France Industrie demande **l'inclusion des seuls secteurs volontaires** dans l'annexe I. Le MACF doit s'appuyer sur des données fiables sur les produits à la fois au sein de l'UE et dans les pays tiers, et dont la chaîne de valeur est simple et lisible. Il doit se mettre en place de manière progressive d'abord vers les secteurs considérés comme les plus pertinents. La mise en œuvre d'un système généralisé serait trop risquée, compte tenu des impacts non-maitrisés et de la perte de compétitivité des chaînes de valeurs complexes et très intégrées dont certains intrants peuvent provenir de pays tiers (ex : aéronautique, automobile, ferroviaire, mécanique, électronique,...) et de la dépendance de certains secteurs au commerce international.

2. Suppression des quotas gratuits de l'ETS et de la compensation des coûts indirects du carbone

La proposition législative prévoit la disparition progressive des quotas gratuits de l'ETS de 2026 à 2035. France Industrie estime que la suppression des **quotas gratuits de l'ETS et de la compensation des coûts indirects du carbone serait prématurée** tant que le MACF n'a pas prouvé un fonctionnement satisfaisant, et que la compatibilité avec les règles OMC n'a pas été confirmée. Ces dispositifs sont indispensables pour préserver l'industrie française et européenne des fuites de carbone.

L'industrie appelle à la préservation de **conditions de concurrence équitables et loyales**. Telle qu'envisagée, la transition créerait une insécurité majeure et immédiate pour sa compétitivité. De plus, si le MACF s'avérait inefficace ou incompatible avec l'OMC, et que la réduction des dispositifs (quotas gratuits, compensations) était entamée, **alors l'industrie européenne serait la grande perdante**.

L'industrie devra faire face à des investissements colossaux pour poursuivre sa décarbonation : France Industrie rappelle que les quotas gratuits et la compensation des coûts indirects du carbone **font partie des modèles d'affaire**. Ils permettent entre autres de financer de nouvelles installations plus économes en énergie.

Maintien des quotas gratuits pendant la montée en puissance du MACF

France Industrie demande que le MACF ne soit pas (article 1^{er}) « **une alternative progressive aux mécanismes établis en vertu de la directive ETS pour prévenir le risque de fuite de carbone, notamment l'allocation de quotas gratuits** », mais une « **mesure complémentaire** », au moins le temps de s'assurer que le MACF fonctionne efficacement et soit pleinement compatible avec l'OMC. En réponse, **les quotas gratuits doivent être maintenus à 100%** pendant cette **montée en puissance**, et non diminués par tranche de **10% tous les ans jusqu'en 2035** (directive ETS, (12)(b)). La compensation des coûts indirects du carbone doit être tout autant maintenue.

Plusieurs études estiment que faire coexister les quotas gratuits de l'ETS avec le MACF serait juridiquement compatible avec le droit de l'OMC. France Industrie relève l'introduction d'une **disposition d'effets équivalents aux quotas gratuits** pour les produits importés dans la proposition de règlement (article 31). A première vue, l'introduction d'un tel dispositif pourrait s'avérer suffisante pour répondre aux craintes d'incompatibilité OMC. Il permettrait d'appliquer **un cadre réglementaire équivalent** pour les produits importés et ceux fabriqués au sein de l'UE. Une tonne de CO2 ne serait facturée qu'une seule fois, préservant le dispositif. Nous encourageons le Parlement, le Conseil et la Commission à examiner cette alternative comme outil unique et ainsi éviter la suppression des quotas gratuits de l'ETS.

Articulation des assiettes et distorsion de concurrence

Par ailleurs, France Industrie attire l'attention des colégislateurs sur le fait que la différence de nature d'assiettes du MACF et de l'ETS conduit à une vigilance majeure en matière de concurrence juste et loyale entre les acteurs concernés. **L'articulation harmonieuse** de ces assiettes sera notamment déterminante dans le cadre la suppression de quotas gratuits. Concrètement, les quotas gratuits seraient supprimés pour l'intégralité des champs de production des installations sous ETS, alors que le MACF (ETS-miroir) ne couvre que des catégories de produits isolés au sein de ces champs. En effet, la liste proposée (annexe I) ne couvre pas la totalité des produits fabriqués au sein de l'UE pour chacun des secteurs. Aussi, **des quotas gratuits pour certaines productions de biens non-couverts par le MACF seraient supprimés dans la révision de l'ETS**.

3. Soutien aux secteurs aval et aux industries exportatrices

France Industrie regrette qu'aucun régime de compensations pour les industries aval et les industries exportatrices n'ait été introduit dans le projet de texte. Il s'agit d'une lacune dans l'approche de la Commission européenne, relevé dès l'étude d'impact par le comité d'examen de la réglementation.

Nous demandons aux colégislateurs d'inclure un soutien en faveur **des industries exportatrices et des secteurs aval indirectement impactés par le MACF**.

Les industries européennes fortement connectées à celles qui dépendront du MACF seront particulièrement impactées par le renchérissement des importations sous MACF et par la suppression progressive des quotas gratuits (exemples : aéronautique, automobile, industries électriques et électroniques, ferroviaire, industries mécaniques, etc.). Ces surcoûts pénaliseront également la compétitivité des exportations dans les zones non-dotées de mécanismes équivalents à l'ETS européen.

Pour éviter des **distorsions de concurrence** sur les marchés tiers, il convient de mettre en place un système de compensation à l'export ainsi qu'un mécanisme de soutien pour les secteurs aval.

4. Contournement

Risques de contournement

France Industrie estime que les dispositions de l'article 27 sont **incomplètes** et entraînent des risques de contournement majeur.

Il s'agit de **pratiques très concrètes et bien connues** : transformation de produits pour ne pas être inclus dans le dispositif MACF ; stratégie de transbordement ; fléchage des sources d'énergies renouvelables vers les exportations destinées à l'UE (*resource reshuffling*) et celles à forte intensité carbone vers d'autres destinations ; absorption du coût carbone (réduction temporaire des marges des exportateurs) ; mécanisme ETS et prix carbone de façade ; substitution par d'autres produits très fortement carbonés ; ...

France Industrie demande que l'article 27 identifie et couvre **l'ensemble des modalités connues de contournement afin de réduire le risque de fuite de carbone en découlant**.

Calcul et certification de la valeur carbone

Le calcul de la valeur carbone mais aussi la méthodologie de vérification et de certification seront les clés du dispositif.

La valeur et le prix carbone doivent être fondés sur des **éléments précis et objectifs, seules garanties de la solidité du dispositif**. Ainsi, la définition du terme « émissions directes » de la proposition de règlement (annexe III) devrait être précisée, notamment afin de limiter le phénomène de *resource reshuffling* et d'autres modalités de contournement.

L'**allégation d'un prix carbone déjà payé** dans le pays d'origine (article 9) devra faire l'objet d'un contrôle renforcé et sa déduction ne devrait pas être simplement déclarative et automatique. En effet, l'accès aux informations par les vérificateurs agréés peut s'avérer complexe, voire limitée par les autorités locales.

5. Relations commerciales et procédure d'importation

La croissance de l'industrie française et la réindustrialisation du pays dépendent en grande partie des exportations. Aussi, le MACF ne doit en aucun cas entraver ce levier de croissance.

Les **procédures d'importation** prévues dans la proposition législative (notamment aux articles 4, 5 et 6) ne doivent pas être synonymes de **lourdeurs administratives supplémentaires** pour les entreprises, notamment pour les entreprises importatrices. Le régime applicable au « **perfectionnement actif** » (article 6.3, « inward procedure ») devra être précisé et éclairci.

France Industrie demande qu'un **dialogue s'enclenche au niveau de l'OMC** avec nos partenaires commerciaux. Le dispositif MACF doit d'abord prouver sa **compatibilité avec le droit de l'OMC** avant que sa mise en œuvre complète ne soit envisagée et que les quotas gratuits de l'ETS ne disparaissent. Cette confirmation ne peut être pleinement anticipée par le seul texte législatif : elle dépendra notamment de la conclusion des probables litiges lancés par les pays tiers. Le processus pourra prendre plusieurs années. Au-delà du droit, France Industrie craint **les mesures rétorsion commerciales** que pourraient mettre en place les pays tiers touchés par le MACF.

Proposition de France Industrie :

instaurer une phase pilote pendant la montée en puissance du MACF

France Industrie considère qu'un **MACF pleinement fonctionnel et opérationnel est possible**. Cependant, la phase de transition proposée par la Commission européenne (2023-2025), notamment sa durée, semble très insuffisante pour ajuster et stabiliser un dispositif aussi ambitieux et complexe, dont les impacts concrets sont difficilement mesurables à ce stade.

Aussi, France Industrie demande l'instauration d'une **phase pilote réelle, permettant d'ajuster le dispositif et d'en corriger les probables faiblesses pendant sa montée en puissance** et jusqu'à l'assurance de sa compatibilité OMC, **qui doit être ajoutée au texte** et permettrait de **coconstruire** un dispositif répondant aux ambitions de l'Union européenne tout en respectant les contraintes techniques et l'enjeu de compétitivité de l'activité industrielle. Cette phase pilote contribuera à ajuster le MACF et à en faire un outil équilibré participant de manière concrète à l'ambition climatique portée par l'Union européenne.

Plus précisément, France Industrie propose que cette phase pilote s'articule autour des paramètres suivants :

- **Inclusion des seuls secteurs volontaires** (modification de l'annexe I en concertation avec les secteurs industriels via les groupes d'experts de la Commission européenne).
- **Pas de suppression du mécanisme des quotas gratuits et de la compensation des coûts indirectes du carbone** (complémentarité des deux systèmes).
- **Evaluation pluriannuelle** des critères de performance du MACF, de son impact sur la compétitivité des entreprises européennes et des effets de contournement constatés.
- **Clause de rétroactivité** en cas d'insuffisances manifestes du MACF permettant un retour au système antérieur.

France Industrie est l'association professionnelle représentant l'industrie manufacturière française. Elle rassemble 71 membres, 26 fédérations sectorielles de l'industrie et les Présidents de 45 grandes entreprises privées et publiques opérant dans tous les secteurs industriels. France Industrie est le référent des pouvoirs publics sur toutes les questions transversales liées à l'industrie : compétitivité, emploi, transition écologique, innovation et numérique, politique industrielle européenne et attractivité des territoires.