

L'ajustement carbone aux frontières : Nouvel outil de lutte contre les fuites carbone

Paris le 27 mars 2020

Philippe Morvannou

Expert Industriall au sein du comité de dialogue social européen sur l'acier

Les quotas gratuits, instruments privilégiés d'évitement de la fuite carbone dans le système ETS, à bout de souffle

Jusqu'en 2019, les sidérurgistes comme l'ensemble des industriels concernés directement et indirectement par le prix du CO2 au travers de l'ETS ont privilégié les quotas gratuits comme instrument central de l'évitement des fuites carbone. Après une première phase de surallocation (2008-2016) qui a permis aux sidérurgistes d'épargner des quotas gratuits non utilisés, l'optimisation de la gestion des matières premières a permis de limiter leur utilisation au cours de la dernière période (2016-2019). La réforme de l'ETS pour la période 2021-2030 prolongera cette situation en octroyant des quotas gratuits aux sidérurgistes européens mais dans des proportions plus limitées qui progressivement accroîtra le déficit annuel de quotas gratuits.

Pour les sidérurgistes qui ont épargné les quotas gratuits non utilisés lors des années antérieures, un déficit apparaîtra entre 2025 et 2030 selon les entreprises. Ceci dans un contexte où la prise de conscience par la majorité des populations européennes de l'urgence écologique condamne progressivement le charbon comme source d'énergie non durable en Europe, ce qui rend très peu probable la reconduction de quotas gratuits après 2030. C'est à cet impératif sociétal que tente de répondre le « Green Deal » lancé en décembre 2019 par la Commission européenne. Impératif sociétal qui doit toutefois prendre en compte simultanément ses impacts sur l'emploi

« Les impacts sociaux et sur l'emploi devront être évalués. Le "Green Deal" européen souligne la nécessité d'assurer une transition rentable, juste, socialement équilibrée et équitable vers une économie neutre en carbone. »¹

Vers une sidérurgie sans charbon

Or la proximité de la sidérurgie et de l'industrie charbonnière est à la fois historique, industrielle, régionale et sociale. Ces deux industries ont constitué les bases de la création des institutions européennes et du système social qui le sous-tend, le traité CECA, et ce pendant 50 ans, entre 1951 et 2001. La sidérurgie utilise du charbon comme réducteur au cœur de la réaction chimique nécessaire pour produire de la fonte. Les usines productrices d'acier ont été construites près des mines de charbon

¹ source : Commission européenne

Les relations sociales dans ces deux secteurs de main d'œuvre ont structuré la vie économique et sociale et au-delà de ces régions pendant de nombreuses années. Depuis, le charbon est une énergie en voie d'extinction dans de nombreux pays européens, Danemark, Angleterre, Espagne, France à l'exception notable de l'Allemagne qui, ne peut simultanément fermer ses centrales électriques à charbon et de ses centrales nucléaires sauf à manquer d'électricité. Mais même dans ces conditions, l'Allemagne, le plus grand producteur d'électricité européen à base de charbon a décidé de sortir du charbon (Décembre 2019). La rupture que la sidérurgie doit opérer est donc celle qui la lie au charbon non plus dans l'histoire ou dans le domaine social mais sur le plan technologique et industriel afin de rendre la production d'aciers durable sans coke.

L'électrolyse du minerai de fer et l'utilisation de l'hydrogène comme agent réducteur en remplacement du charbon sont les deux voies qui font l'objet de recherches appliquées en Europe mais soulignons, elles ne pourront être mise en œuvre qu'à partir de sources d'électricité renouvelables (hydrogène vert) dans le cadre des contrats d'approvisionnements à long terme.

Le retour de l'Union européenne comme leader dans la lutte contre le changement climatique ?

Mais ces recherches ne pourront aboutir à des productions d'aciers bas carbone, puis sans carbone, dans un délai inférieur à 10 ans voire plus. Et pendant ce temps les sidérurgistes européens continueront à compter parmi les seuls dans le monde à devoir faire face à un prix du carbone que leurs concurrents ne connaissent pas.

Conscients que les quotas gratuits s'avèrent un outil très limité et insuffisant pour faire face à cette rupture technologique de l'acier bas carbone, le « Green Deal » envisage comme mesure transitoire d'accompagnement un ajustement carbone aux frontières de l'Europe afin de lutter efficacement contre les fuites carbone. Ursula Von den Leyen, la nouvelle présidente de la Commission européenne reprend ainsi le flambeau du leadership européen en matière de lutte contre le changement climatique après sa mise entre parenthèse depuis de nombreuses années.

La nouvelle ambition climatique de l'UE est de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 50% à 55% par rapport au niveau de 1990 d'ici 2030 en lieu et place des 40% qui constituaient la référence européenne en la matière. L'ajustement carbone aux frontières est donc un des premiers sujets du Green Deal qui fera l'objet d'une directive européenne dans un an selon le calendrier prévisionnel publié par la commission européenne lors du lancement de la consultation sur le sujet en date de 4 mars 2020.

L'ajustement carbone aux frontières, une mesure transitoire à calibrer

La proposition d'ajustement carbone aux frontières de l'Europe est la suivante

- Introduire une égalisation des conditions entre producteurs européens et importateurs
- Quand les importateurs vendent leurs aciers sur le marché de l'UE majorer le prix du coût du carbone aux mêmes conditions et proportions que les producteurs européens

« Les incidences dépendront dans une large mesure des secteurs concernés. Un ajustement à la frontière pour le carbone peut augmenter le prix des produits de consommation, y compris ceux liés aux besoins fondamentaux. L'analyse devra donc tenir compte de l'impact potentiel sur les niveaux de vie, en particulier ceux des groupes vulnérables »²

Son impact sur les prix à la consommation, et donc sur le pouvoir d'achat des européens, s'avère faible. Il serait compris entre 100 et 150 euros sur le prix d'un véhicule, pour un prix ETS du CO2 de

² Source : Commission européenne

30€/tonne. Les constructeurs automobiles européens peuvent donc dormir sur leurs deux oreilles, leur compétitivité ne s'en trouvera pas menacée³.

Il s'agit par l'ajustement carbone aux frontières de l'Europe de lutter contre les fuites carbone, afin d'éliminer une source de concurrence déloyale et d'en protéger les emplois dans les industries concernées sans dégrader le pouvoir d'achat des consommateurs européens. Il doit couvrir exactement les produits soumis aux droits d'émissions de CO2 négociables sur le marché des quotas (ETS) tel que l'a définie l'UE en application des accords de Kyoto de 1997 qui représentent la majorité des émissions industrielles.

- Mêmes benchmarks exprimés en CO2/T
- Même temporalité (annuelle)
- Même périmètre

Trois principes : cohérence, simplicité et conformité aux règles de l'OMC

Il s'agit pour les sidérurgistes de construire un ajustement carbone qui soit régi par trois principes

- La cohérence avec la lutte contre le changement climatique
- La simplicité d'application
- La conformité aux règles de l'OMC

L'ajustement carbone aux frontières est un outil qui permet aux industriels mieux disant environnemental de bénéficier d'une protection face aux industriels moins disant et d'en tirer les bénéfices immédiats. Il devient un incitateur puissant pour transformer en Europe les matières premières recyclées moins émettrices de CO2 aujourd'hui exportées (cohérence).

Il peut s'inscrire immédiatement dans le système ETS en mettant sur un pied d'égalité le producteur européen et l'importateur en obligeant ce dernier à acheter des droits d'émissions de CO2 sur le marché dans des conditions identiques à celles imposées au producteur européen (simplicité).

C'est une mesure qui est conforme à l'OMC, au travers de l'application du principe de non-discrimination entre des produits fabriqués localement et des produits importés sur le marché de l'UE (non protectionniste). Il repose sur une plus grande transparence des émissions de CO2 par produit qui sera obtenue par la traçabilité des matières premières transformées qui sont soumises à l'ETS. La mesure du CO2 émis lors d'un processus de transformation d'une matière première en matière première transformée résulte d'un calcul et non d'une mesure.

Vers une nouvelle grammaire des échanges de marchandises

Trois compléments doivent être apportés pour lui donner toute sa dimension de politique économique. L'ajustement carbone aux frontières évite la taxe carbone aux frontières qui s'avère très complexe à mettre en œuvre, dont le niveau est difficile à déterminer et dont l'acceptabilité politique et sociale est quasiment nulle. Il introduit une dimension carbone dans tous les produits fabriqués qui servira de base à une nouvelle grammaire des échanges qui prendra en compte l'impact climatique des activités économiques. Il devra être complété par un examen approfondi pour les produits qui remplissent les conditions d'application de secteur « exposé à un risque de carbone ».⁴

³ D'autant plus qu'ils pourront continuer à bénéficier des innovations des producteurs européens de matières premières à bas coûts.

⁴ Il s'agit de produits transformés où la matière transformée soumise à ETS représente une part prépondérante du prix de revient

Un secteur est considéré comme exposé à un risque « important » de fuite de carbone si au moins l'une des trois conditions suivantes est respectée (source : directive européenne 2018) :

- Les coûts induits (directs et indirects) par le prix du carbone représentent plus de 30 % de la valeur ajoutée,
- L'intensité des échanges extra-UE (définie comme la somme des exportations et des importations extra-UE rapportée à la somme du chiffre d'affaires et des importations extra-UE) est supérieure à 30 % ou
- Les coûts induits par la tarification du carbone excèdent 5 % de la valeur ajoutée et l'intensité des échanges extra-UE est supérieure à 10 % (dans l'hypothèse faite dans la législation européenne d'un prix du carbone à 30 €/tCO₂).

L'enjeu du financement de la transition

Les quotas gratuits s'ils ont permis aux sidérurgistes de différer l'ajustement de leurs productions à un monde bas carbone pourraient dorénavant être envisagés comme un outil de la transition juste. Soit un moyen de financement des investissements techniques et sociaux qui permettront la transition. Le maintien éventuel des quotas gratuits, une fois l'ajustement carbone aux frontières en place, doit selon nous être soumis à une obligation de leur allocation à la modernisation bas carbone de la sidérurgie européenne à l'instar des règlements des marchés carbone au Québec ou en Corée du Sud. ArcelorMittal dans sa présentation ne le précise pas. Le groupe se fait l'avocat d'un maintien des quotas gratuits et demande une participation au financement des investissements bas carbone.

A ce sujet il faut distinguer les quotas gratuits épargnés depuis 2008 qui sont d'ores et déjà la propriété des sidérurgistes de ceux qui seront alloués annuellement dans les 10 ans qui viennent. Concernant uniquement ces derniers, ils pourraient venir compléter le fonds de transition juste créé par la Commission afin de donner les moyens financiers suffisants pour éliminer le charbon comme composante de la production de fer neuf en Europe.

Conclusions

En conclusion, les technologies émergentes qui permettront demain de produire de l'acier bas ou sans carbone sont en développement dans les aciéries européennes, elles seront complétées par des technologies qui permettent d'utiliser le CO₂ comme nouvelle matière première secondaire.

Encore faut-il souligner que seules ces nouvelles technologies de production sans CO₂ ou d'utilisation du CO₂ produit dans une phase transitoire sauveront la sidérurgie européenne par le soutien sociétal qu'elles suscitent comparé à une sidérurgie immobile qui produit de l'acier comme il y a plusieurs siècles. C'est là tout l'enjeu de l'ajustement carbone aux frontières.