

PAR JEAN HUVELIN



RÉDUIRE LES DÉPENDANCES

L'UNION EUROPÉENNE ACCÉLÈRE SUR LA POLITIQUE INDUSTRIELLE « VERTE »

Alors que l'Union européenne doit faire face à la concurrence internationale et à l'inflation, la Commission européenne a présenté en début d'année son plan industriel destiné à accélérer la transition climatique tout en renforçant l'autonomie stratégique du continent. Dans ce cadre, l'exécutif européen a dévoilé deux propositions législatives portant sur l'industrie des technologies vertes, d'une part, et sur les matières premières critiques, d'autre part.

Les vulnérabilités récentes (révélées par la pandémie liée à la COVID-19 puis par la guerre russo-ukrainienne) ont mis en évidence la nécessité pour l'économie européenne d'être davantage autonome et de réduire ses dépendances extérieures. Dans un contexte mondial de recours accrus aux mesures protectionnistes nationales et aux subventions de la production locale, l'Union européenne (UE) se devait de réagir rapidement. Ainsi, depuis l'adoption du fameux « Inflation Reduction Act » (IRA) par les États-Unis en août 2022, les États membres, et en particulier la France, pressaient la Commission, qui est traditionnellement réticente aux interventions de la puissance publique sur le marché, de répondre à cette initiative destinée à favoriser la production de technologies vertes sur le sol américain, par crainte de voir leurs capacités de production délocalisées et leurs entreprises discriminées.

La Commission a commencé par présenter le 1^{er} février 2023 un « Plan industriel pour le pacte vert » reposant sur quatre piliers : un environnement réglementaire prévisible et simplifié, l'accès plus rapide aux financements, le renforcement des compétences des travailleurs et enfin la coopération internationale en matière d'échanges et de chaînes d'approvisionnement. C'est ce premier volet qui constitue l'objet de la présente chronique.

Jean Huvelin, directeur Cobaty International – ASBL Bruxelles



Deux propositions de Règlement

En ce qui concerne le volet réglementaire, il s'agit d'inscrire pour la première fois des objectifs de politique industrielle dans la législation européenne. Pour ce faire, la Commission a présenté le 16 mars 2023 deux propositions de Règlement portant sur les matières premières et sur l'industrie des technologies vertes.

Un premier Règlement proposé d'établir un cadre pour assurer un approvisionnement sûr et durable en matières premières critiques (CRMA). Il a pour but non seulement de renforcer la sécurité d'approvisionnement à l'international, mais surtout de faciliter leur extraction, leur transformation et leur recyclage sur le sol européen.

En effet, le texte proposé inscrirait pour la première fois dans la législation européenne une liste de 34 matières premières critiques. Parmi celles-ci, la Commission identifie 16 matières premières stratégiques pour lesquelles des objectifs contraignants seraient à atteindre pour la consommation annuelle de l'UE : 10 % de l'extraction, 40 % de la transformation, et 15 % du recyclage devront être réalisés sur le sol européen d'ici 2030.

De plus, pour chaque matière stratégique, l'approvisionnement pourra dépendre au maximum de 65 % d'un seul pays tiers. Aussi, les délais de délivrance des permis pour des projets liés aux matières premières critiques ne pourront pas dépasser 24 mois >>>



pour l'extraction et 12 mois pour les projets de transformation et de recyclage. Les matières premières stratégiques identifiées sont, pour l'instant, les suivantes : bismuth, bore, cobalt, cuivre, gallium, germanium, lithium, magnésium, manganèse, graphite naturel, nickel, métaux du groupe du platine, terres rares pour aimants, silicium, titane et tungstène.

Le second Règlement prévoit quant à lui un ensemble de mesures visant à renforcer l'écosystème européen de fabrication de produits technologiques à zéro émission nette (NZIA). En d'autres termes, il s'agit d'un cadre réglementaire simplifié pour la construction de capacités de production des produits et technologies essentiels pour la transition écologique. Le texte définit notamment un objectif de 40 % des besoins de l'UE couverts par des capacités industrielles à l'horizon 2030 et propose, ici aussi, des solutions pour réduire la durée des procédures de délivrance de permis de construction et améliorer leur prévisibilité. À ce stade, les huit technologies identifiées en annexe du texte sont les suivantes : le solaire photovoltaïque et thermique, l'éolien terrestre et renouvelable en mer, les batteries/stockage, les pompes à chaleur et l'énergie géothermique, les électrolyseurs et piles à combustible, la production durable de biogaz/biométhane, le captage et le stockage du carbone et enfin les technologies en matière de réseaux électriques.

Enjeux et limites des propositions

Au-delà d'une simple réponse aux politiques industrielles des grandes économies mondiales, ces propositions posent clairement les bases d'une politique industrielle à l'échelle de l'UE, que certains États membres et de nombreux industriels attendaient depuis longtemps. Toutefois, si la France voit ici une victoire dans le fait de développer, par la législation, une vision stratégique de la compétitivité internationale qui passe par une politique industrielle, la bataille pour mettre l'énergie nucléaire (ou « bas carbone ») sur le même plan que les énergies renouvelables, sujet ô combien politisé, s'annonce particulièrement difficile. Toutefois, dans un contexte de concurrence internationale, ces propositions ne sauraient échapper à une comparaison avec les politiques industrielles des autres grandes puissances économiques, et en particulier avec l'IRA américain. C'est d'ailleurs par ce prisme que plusieurs observateurs ont jugé insuffisantes les propositions de la Commission et en ont pointé les principales limites : l'absence de nouveaux financements et une vision trop restreinte de la compétitivité.

Tout d'abord, ces propositions ne prévoient pas d'investissements publics massifs, même si la révision du cadre des aides d'État, une mobilisation du Fonds européen pour l'innovation et un « Fonds de souveraineté », aux contours pour le moins flous, sont prévus. De leur côté, les États-Unis prévoient de consacrer un budget, au taux de change actuel, d'environ 350 milliards d'euros. Ainsi, faute de pouvoir rivaliser avec le volet financier de l'IRA, de nombreux États membres se montrant rétifs à l'idée de créer de nouveaux instruments de financement ou de recourir à des subventions, les propositions de la Commission espèrent surtout convaincre les industriels sur le volet administratif, en accélérant la délivrance de permis nécessaires au

“Au-delà d'une simple réponse aux politiques industrielles des grandes économies mondiales, ces propositions posent clairement les bases d'une politique industrielle à l'échelle de l'UE”

déploiement des capacités de production. La Commission justifie officiellement cela par deux raisons : les États-Unis sont actuellement en retard par rapport à l'Europe sur la transition écologique (d'où leur besoin plus important d'investissement) et, transposé à l'UE, un tel soutien public aux entreprises coûterait trop cher aux consommateurs.

C'est ici qu'apparaît l'autre limite des propositions de la Commission, qui semble ici restreindre le sujet de la compétitivité à un problème purement réglementaire, en accordant une moindre importance au soutien financier aux entreprises et au problème du coût de l'énergie. De plus, la facilitation des procédures administratives risque de trouver rapidement ses limites au regard des impératifs de protection de l'environnement. En effet, le principe d'innocuité environnementale, pilier de la transition écologique, pourrait-il se voir remis en question au nom de l'autonomie stratégique ? Autre problème : alors que ces procédures sont censées donner de la visibilité aux investisseurs, ne risquent-elles pas, si elles sont adoptées trop vite, d'être sources de litiges devant les tribunaux, et de devenir ainsi davantage une source d'incertitude pour les promoteurs ? Pour le Parlement et le Conseil, il va donc s'agir d'un difficile travail d'équilibriste entre des intérêts stratégiques, écologiques et économiques qui pourraient s'avérer contradictoires.

Le facteur temps inscrit au cœur des politiques de l'UE

Le calendrier d'adoption des deux Règlements est particulièrement ambitieux. Les positions respectives des colégislateurs sont attendues d'ici l'été, en vue d'une adoption des deux textes d'ici la fin de l'année 2023 et avant le début de la campagne pour les élections européennes de 2024. Cela laisse donc seulement neuf mois aux eurodéputés et aux États membres pour se mettre d'accord sur des textes porteurs d'enjeux décisifs pour les années à venir.

Face à la Russie qui utilise ses matières premières, en particulier énergétiques, comme une arme diplomatique, l'UE a déjà prouvé qu'en seulement un an, elle pouvait pratiquement s'affranchir – ou tout du moins considérablement réduire – sa dépendance vis-à-vis de la Russie à cet égard, chose qui était jugée impossible encore quelques mois auparavant.

Dans ce contexte d'urgence, l'UE, avec ces propositions, qui succèdent aux mesures destinées à accélérer le déploiement des énergies renouvelables, a réellement pris conscience de l'importance du facteur temps. Au-delà d'une nécessité circonstancielle, celui-ci constitue en effet une donnée fondamentale mais trop souvent négligée de l'économie. Si l'UE veut continuer à gagner la course mondiale aux technologies vertes et aux matières premières, elle devra poursuivre sur cette dynamique tout en mettant en œuvre des mesures complémentaires, notamment de financement, en vue de décarboner le continent le plus rapidement possible. ■

Jean Huvelin

Directeur Cobatry International – ASBL Bruxelles