

La neutralité carbone : opportunités et risques pour l'industrie française

Par Michel GUILBAUD

Directeur général du MEDEF

La France est l'un des premiers pays au monde à avoir inscrit dans sa législation un objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050. Il s'agit d'une perspective très ambitieuse qui s'inscrit dans le cadre mondial (Accord de Paris, rapport du GIEC sur la limitation du réchauffement climatique à 1,5°C en 2100) et européen (feuille de route vers une économie bas carbone). Pour la France, qui a pris une longueur d'avance, l'enjeu central consiste à mobiliser le potentiel de l'ensemble des secteurs et à accroître la capacité de notre pays à développer et à exporter des solutions et des technologies bas carbone sur les marchés mondiaux. Cela suppose des transformations majeures, voire radicales, de notre modèle économique et social, une acceptation de la part des consommateurs de l'évolution radicale des modes de vie, une anticipation des effets de transfert en matière d'emplois et de compétences, et des conditions de concurrence équitables.

La France doit définir une trajectoire réaliste et évaluer son impact

L'ambition de neutralité carbone doit permettre de répondre au constat posé par la communauté scientifique. Il convient de noter qu'en dépit d'engagements récents, notamment lors de la COP24 ou l'annonce par la Commission d'une feuille de route européenne, la France (0,9 % des émissions mondiales) est relativement isolée dans son ambition de l'atteinte de la neutralité carbone en 2050. Comme le suggère la Stratégie nationale bas carbone (SNBC), une mobilisation européenne et mondiale est nécessaire. Cette stratégie insiste à juste titre sur la nécessité d'une volonté internationale et de l'adoption de mesures de protection. Ces deux approches sont des conditions de la réussite de la politique française en la matière.

Le MEDEF salue le fait que la vision de la France pour atteindre cet objectif ne soit pas considérée comme unique et figée, mais au contraire dynamique et ouverte, dans l'esprit des clauses de revoyure introduites par le dispositif de pilotage prévu par la loi pour la transition énergétique, notamment pour tenir compte de l'évolution de la conjoncture économique, du contexte européen et international, des politiques conduites par d'autres pays, des prix de l'énergie... Ce pilotage doit être pragmatique et tenir compte du fait que les entreprises qui définissent et mettent en œuvre les solutions pour répondre à la transition énergétique ont un rôle clé à jouer. Elles doivent donc être associées aux décisions. À cet égard, l'absence de représentants d'entreprises dans le Haut Conseil pour le climat est problématique et doit être corrigée.

Cette même approche doit conduire à identifier et à comparer entre elles des trajectoires réalistes pour atteindre l'objectif final, une trajectoire linéaire n'étant sans doute pas pertinente. Il convient également d'associer à chaque trajectoire une étude d'impact complète sur les coûts de l'énergie, les besoins de financement associés, la compétitivité des entreprises, les impacts sur les territoires et les ménages (notamment en termes de pouvoir d'achat et de potentiel de mobilité), ainsi que sur les externalités.

Pour permettre aux acteurs d'anticiper les évolutions à venir, il faut absolument renforcer les études d'impact qui explicitent les conséquences économiques et sociales de l'objectif de neutralité carbone : combien ça coûte, qui paie, qui va en bénéficier ? Quelles activités, quelles catégories d'acteurs vont être les gagnants ou les perdants de cette transition : quels ménages, quels emplois, quelles entreprises, quels secteurs ? Comment et sur quelle durée les transitions nécessaires vont-elles être accompagnées ? Comment déployer concrètement les différents outils : contrats de transition écologique, plan de programmation des emplois et compétences ? Quelles sont les conséquences d'une délocalisation industrielle en matière d'empreinte carbone ? Répondre à ces questions est indispensable.

La question du financement est centrale

Pour les entreprises, l'absence de description des conditions de financement des mesures reste problématique. Aucun détail n'est apporté sur le coût effectif de certaines



Réseau de chauffage urbain de la ville de Châlon-sur-Saône : chaufferie communale au bois de 130 mégawatts.

« L'argent public ne doit pas servir à financer les produits importés, pour éviter que des mesures *a priori* vertueuses génèrent des effets contreproductifs sur l'industrie, mais au contraire favoriser le développement de filières industrielles françaises (chaleur renouvelable, batteries...). »

mesures et la répartition de la charge entre le contribuable et l'utilisateur, notamment les ménages. Les annonces de fermetures de sites industriels (nucléaire, charbon...) et la perspective d'évolutions radicales (par exemple, la fin de la vente des véhicules thermiques en 2040, sortie des énergies fossiles pour les ménages et les entreprises...) renvoient à des objectifs chiffrés définis sans étude d'impact économique et social. Or, les secteurs concernés représentent une part conséquente de l'emploi en France. Selon l'Observatoire de la métallurgie, 10 000 à 15 000 emplois sur 37 500 liés à la filière diesel sont menacés à très court terme. Il est indispensable d'associer l'ensemble des secteurs aux concertations (contrats de transition écologique), d'évaluer les impacts, d'anticiper les transitions professionnelles, les besoins de formation et de reconversion. Il faut dans cet esprit éviter toute notion d'irréversibilité et être pragmatique si les transitions à anticiper s'avèrent, au vu des études d'impact robustes à conduire, dommageables pour la compétitivité du pays, les bassins d'emploi, les territoires et l'empreinte carbone de la France. Il faut expliquer comment les transitions nécessaires vont être accompagnées pour les industriels et les emplois impactés, et clarifier, en particulier, la politique d'aide à la reconversion.

Plus globalement, nous avons une responsabilité collective dans l'utilisation optimale des ressources publiques et ainsi accélérer la transition écologique. La France a dé-

pensé 79 milliards d'euros pour produire 15 TWh d'électricité renouvelable entre 2013 et 2017, alors que la Suède a produit 10 TWh d'électricité renouvelable avec seulement 1,5 milliard d'euros d'argent public. La Suède a décidé de ne retenir que les projets les plus rentables. L'argent public ne doit pas servir à financer les produits importés, pour éviter que des mesures *a priori* vertueuses génèrent des effets contreproductifs sur l'industrie, mais au contraire favoriser le développement de filières industrielles françaises (chaleur renouvelable, batteries...). Il faut financer en priorité et sans *a priori* technologique les dépenses (concernant entreprises, collectivités et ménages) les plus rentables en termes de bénéfice environnemental (ce qui compte, c'est le coût de chaque tonne de dioxyde de carbone évitée).

Produire en France, c'est lutter contre le changement climatique

Conforter notre atout climatique doit passer par le fait de favoriser le « produire en France ». La lutte contre le changement climatique implique une réduction de l'empreinte carbone de la France. La prise en compte de cette approche est indispensable. Elle a des effets positifs en matière de protection des productions domestiques face aux importations. Il est donc regrettable que les hypothèses de la DGEC, établies sur la base d'une croissance économique faible, tablent de fait sur l'absence d'ambition

industrielle de la France. Une étude de sensibilité doit être réalisée. Si une telle hypothèse de stagnation de l'industrie peut sembler à même de faciliter *a priori* l'atteinte des objectifs nationaux en matière de réduction des émissions nationales, elle limite l'effet des efforts français dans la lutte contre le réchauffement climatique et réduit le potentiel de croissance économique nécessaire à l'atteinte de cet objectif dans de bonnes conditions.

Il est possible pour la France de concilier respect des objectifs climatiques, croissance économique, compétitivité et croissance industrielle. Pousser à développer l'innovation, accélérer la recherche et le développement de filières industrielles bas carbone, sont autant d'outils qu'il ne faut surtout pas négliger quand on se projette sur le long terme. C'est cette perspective qui doit s'imposer à la suite des exercices prospectifs de la SNBC. La synthèse du scénario de référence de la stratégie française pour l'énergie et le climat parle de « transition souhaitable pour les citoyens et bonne pour l'économie », ce qui est en contradiction avec la baisse de la part de l'industrie dans le PIB prônée dans le scénario central (de 11 à 10 % en 2050). Or, la variante « réindustrialisation » de ce document ferait passer la part de l'industrie à 16 % en 2050 et permettrait de diminuer l'empreinte carbone de 3 à 10 %. La France doit privilégier cette variante et en faire un scénario central si elle veut conjuguer atteinte des objectifs climatiques, maîtrise de son empreinte carbone et maintien d'une base industrielle forte sur notre territoire, seul gage de compétitivité, de croissance et d'emploi.

La France doit à la fois maintenir une industrie forte sur son territoire et réconcilier climat et commerce international. Or, l'industrie est le premier secteur en termes de réduction des émissions de CO₂ (- 46 % entre 1990 et 2016), notamment grâce à l'amélioration de l'efficacité énergétique et environnementale de ses procédés. En revanche, le niveau total de l'empreinte carbone (678 Mt de CO₂ - eq) est largement supérieur à celui des émissions domestiques. L'empreinte carbone a augmenté de 11,4 % depuis 1995. Les émissions liées aux importations ont notamment augmenté de 87 % sur cette même période. Il est donc nécessaire de renforcer les mécanismes de compensation pour garantir les conditions d'une concurrence équitable aux industries fortement consommatrices d'énergie. En parallèle, la réflexion doit se poursuivre sur les moyens les plus efficaces de réduire l'empreinte carbone des importations.

Assurer des conditions de concurrence équitables aux entreprises françaises

La mise en œuvre effective de l'Accord de Paris par les principaux pays signataires et la promotion de prix du carbone (taxes ou marchés de quotas) dans le monde doivent rester des priorités fortes de la France. Le niveau de protection des secteurs exposés (coûts directs et indirects, fiscalité *via* la TICPE ou la TICGN...) doit être ajusté en fonction du niveau d'ambition climatique de nos partenaires mondiaux. Il est nécessaire de pérenniser les dispositifs actuels : au niveau français, le chapitre Compétitivité de la loi Transition énergétique, et, au niveau eu-

ropéen, l'utilisation des possibilités offertes par la révision, en 2019, par la Commission européenne, des lignes directrices relatives aux aides d'État. Les choix en matière d'utilisation des recettes françaises issues du système d'échange de quotas d'émission de l'UE (EU ETS) doivent également refléter ces choix, puisque, pour l'heure, l'affectation de fonds à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) est sans rapport direct avec les objectifs de décarbonation inhérents au système précité. La perspective de la révision précitée doit être l'occasion pour la France de contribuer à définir un cadre ambitieux dans ce domaine.

L'inclusion du critère climatique dans les accords de libre-échange est une piste à approfondir. Le Président de la République, Emmanuel Macron, a annoncé à plusieurs reprises que la France souhaitait lier davantage climat et commerce en ouvrant la possibilité de sanctions commerciales en cas de non-respect de l'Accord de Paris sur le climat. Le succès diplomatique de la France qu'est l'adoption de cet Accord par cent quatre-vingt-seize pays, dont les États-Unis – même si ceux-ci ont annoncé leur retrait – et la Chine, doit beaucoup à son caractère volontaire. En cherchant à définir un régime de sanctions, l'Union européenne doit pouvoir éviter que nos partenaires mondiaux soumettent à l'ONU des engagements climatiques moins ambitieux.

Des débats ont été initiés par la France sur la mise en place d'une taxe carbone aux frontières ou d'un mécanisme d'inclusion carbone (MIC). Une approche complémentaire pourrait consister à mettre en place des « clubs carbone », des groupes de pays ambitieux en matière climatique qui appliqueraient des sanctions commerciales à l'encontre des pays tiers qui ne respecteraient pas l'Accord de Paris. Ces concepts, intéressants dans leur principe, nécessitent de surmonter plusieurs défis : définition du contenu carbone des produits importés, mesures de rétorsion commerciales, coût pour les industriels qui importent une partie de leurs produits. Ils impliquent également de garantir aux secteurs industriels exposés à des fuites de carbone un régime qui leur assure des conditions de concurrence équitables.

La fiscalité écologique : définir des conditions d'acceptation

Aux côtés d'autres leviers, l'instrument fiscal peut être un levier de renforcement de notre atout climatique en préservant la compétitivité et le pouvoir d'achat. L'outil fiscal doit être utilisé de façon complémentaire aux autres mécanismes. Or, la situation récente en France met en lumière quatre éléments. Premièrement, un ras-le-bol fiscal face au poids sans commune mesure des prélèvements obligatoires dans notre pays qui détient en la matière le record au niveau de l'OCDE avec 45 % de prélèvements obligatoires en 2017. Deuxièmement, une réaction à des mesures dont la finalité climatique n'était pas clairement perçue. Il est donc indispensable d'annoncer les mesures fiscales prises de façon concomitante aux politiques d'accompagnement pour en améliorer la compréhension et l'acceptabilité. Troisièmement, la perception d'une volonté d'engager une transition trop rapide, sans tenir compte

de la capacité d'adaptation des différents acteurs. Quatrièmement, une transition qui pèse sur certains acteurs qui n'en perçoivent pas les bénéfices : changement de véhicule, rénovation des logements...

Le MEDEF est en faveur de l'adoption, en France, d'une trajectoire de taxe carbone de long terme, en parallèle au signal-prix généré par l'EU ETS. Il considère que la fiscalité écologique peut concourir à l'atteinte des objectifs environnementaux, à condition que les dispositifs respectent un certain nombre de critères.

Dans le contexte français, une telle fiscalité ne peut s'envisager qu'accompagnée de baisses concomitantes d'autres impôts, dans une trajectoire globale de baisse de la fiscalité. Accroître la charge fiscale déjà très élevée qui pèse sur les entreprises en France serait contre-productif. Un euro de taxe carbone en plus doit *a minima* correspondre à un euro de prélèvements en moins sur les mêmes contribuables, entreprises et ménages. Elle doit être annoncée de façon concomitante aux politiques d'accompagnement pour en améliorer la compréhension et l'acceptabilité. Or, ce n'est pas le cas, puisque la communication sur la fiscalité est déconnectée de celle sur les incitations : aides à la rénovation, primes à la conversion pour l'achat de véhicules moins polluants, dispositifs pour les ménages en situation de précarité... Elle doit également faire l'objet, en amont, de véritables études de leur impact socio-économique et environnemental, et, en aval, d'évaluations des effets de la mise en œuvre de cette fiscalité, notamment ses effets sur l'atteinte des objectifs économiques et environnementaux.

Une telle fiscalité doit privilégier le niveau européen chaque fois qu'une disposition uniquement nationale pénaliserait les seules entreprises françaises. Elle doit également être flexible dans le temps pour prendre en compte les progrès techniques susceptibles de répondre à l'objectif des mesures : une fiscalité écologique (ou une réglementation) ne doit être choisie que s'il n'existe aucune voie technologique permettant de répondre à l'objectif. De même, l'évolution du mix énergétique vers un vecteur en priorité dégraderait la sécurité d'approvisionnement. Les taxes environnementales doivent aussi être compatibles avec le niveau technologique existant et ne pas poursuivre l'objectif du seul rendement budgétaire : aucun dispositif fiscal ne doit être institué lorsque les acteurs utilisent les meilleures techniques disponibles. Cette fiscalité doit rester cohérente avec les autres instruments économiques

visant le même but : il faut, par exemple, exclure le cumul entre réglementation et fiscalité. Doivent être privilégiées les mesures incitatives, telles que les crédits d'impôts environnementaux.

Il convient également d'harmoniser la fiscalité du carbone au niveau européen pour éviter les effets sur la compétitivité de l'économie française. Pour mémoire, seules les émissions industrielles et la production d'électricité sont couvertes par le système européen d'échange de quotas de CO₂. Pour initier la démarche d'harmonisation en la matière, un premier pas vers l'instauration d'un prix du carbone en Europe pour les autres secteurs d'activité (bâtiment, transports...) serait d'unifier le niveau de taxe carbone pesant sur les carburants et mettre fin aux forts écarts constatés d'un pays à l'autre : la Commission œuvre depuis plusieurs années à une harmonisation qui se heurte pour l'instant à des oppositions nationales.

En conclusion : pour réussir la transition, les entreprises ont besoin d'un cadre clair

La lutte contre le changement climatique est pour les entreprises un objectif central, un défi majeur et une source de risques et d'opportunités. La décarbonation compétitive de notre économie doit permettre le renforcement de nos filières d'excellence et la transformation des *business models*. Pour réussir cette transition, les conditions de sa mise en œuvre sont déterminantes : part des investissements publics et privés, prix de l'énergie, prix du carbone, focalisation sur l'empreinte carbone et non sur les seules émissions domestiques, fiscalité, réglementation... De très nombreuses filières sont concernées : fournisseurs et distributeurs d'énergie, réseaux de transport et de distribution, acteurs de l'efficacité énergétique dans le bâtiment, les transports et l'industrie, acteurs du numérique, entreprises consommatrices, notamment les industriels énérgo-intensifs exposés à la concurrence internationale... Ces entreprises ont besoin d'un cadre clair : outils de renforcement de la compétitivité, signaux pour l'innovation, accompagnement des transitions professionnelles et des évolutions économiques et sociales, évaluation des conditions de financement. Pour réussir, le pilotage de cette transition doit mettre en cohérence l'ambition avec les moyens, en adapter le rythme, et tenir compte de la situation climatique et économique de la France ainsi que des coûts pour chacun des acteurs.