



**MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA SOUVERAINETÉ
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Paris, le 27/02/2025

Déclaration conjointe de la Belgique, Italie, Espagne, France, Luxembourg, Roumanie et Slovaquie appelant à un plan d'action d'urgence pour la sidérurgie européenne

La sidérurgie européenne, qui assure 310 000 emplois directs, 2,2 millions d'emplois indirects, et génère autour de 130 milliards d'euros de chiffre d'affaires annuel, fait face à des défis majeurs. En particulier, la voie dite « intégrée » qui produit de l'acier à partir de hauts fourneaux et pèse pour plus de la moitié de la filière sidérurgique européenne, fait face à une pression considérable. La disparition de cette composante historique de la sidérurgie européenne pourrait mener à la perte d'environ 150 000 emplois directs d'ici à 2030, sur 25 sites industriels dans 14 Etats membres, et aurait des incidences majeures sur le secteur manufacturier de l'UE, notamment en Allemagne, Italie, France, Espagne, Luxembourg et Hongrie. En fournissant des secteurs essentiels tels que l'automobile, l'énergie, la construction ou la défense, la sidérurgie est une composante majeure de notre souveraineté industrielle.

Les effets de cette crise se font déjà sentir : ces dernières années, les producteurs européens ont vu leur production se maintenir à un niveau durablement bas et ont dû mettre sous cocon, voire fermer, certaines capacités de production pour s'adapter à la baisse de la demande et à la pénétration croissante des importations. La production de la sidérurgie européenne a atteint un point bas historique en 2023 avec seulement 126 millions de tonnes annuelles produites, alors que les niveaux « d'avant covid » étaient relativement stables, autour de 160 Mt/an.

De plus, malgré des annonces de plusieurs projets de décarbonation, peu de projets ont été confirmés pour l'instant. Les industriels mettent en avant le

manque de visibilité sur les conditions du marché unique après 2026, conséquence notamment des changements réglementaires à venir – réels ou anticipés – comme motif principal de la mise en suspens de leurs projets de décarbonation. Parmi ces sujets de préoccupation figurent le risque potentiel de « *resource shuffling* » qui devra être surveillé de près lors de la mise en œuvre du MACF, ainsi que l'avenir des mesures de sauvegarde. En outre, l'industrie sidérurgique européenne s'est déjà engagée à respecter des exigences plus strictes par rapport au niveau mondial dans le cadre du document de référence sur les meilleures techniques disponibles. De plus, les lignes directrices actuelles visant à éviter une dépendance durable aux combustibles fossiles entravent une décarbonation efficiente. Comme le souligne le rapport Draghi, la décarbonisation est essentielle à la viabilité et à la compétitivité future de ce secteur. Des investissements importants sont donc nécessaires à court ou moyen terme pour ne pas diminuer davantage les conditions de concurrence équitables pour l'industrie sidérurgique européenne.

Cette situation critique découle de plusieurs causes :

- Premièrement, la sidérurgie de l'UE est confrontée à une surcapacité mondiale croissante, qui tire à la baisse les prix du marché de l'acier, devenus trop bas pour couvrir les coûts de production des sidérurgistes européens. Selon l'OCDE, les capacités excédentaires qui ne répondent pas une demande du marché s'élèvent à une capacité de 600 Mt/an (sur 2500 Mt/ an de capacités totales), ce qui correspond à 275 % des capacités totales de l'UE, et pourrait atteindre 350 % d'ici 2026.
- En second lieu, la production d'acier via la filière des fours électriques (filière EAF), qui est également largement répandue dans de nombreux pays de l'UE, est fortement affectée par les prix élevés de l'énergie. Par conséquent, sa compétitivité se détériore : les coûts de production de la filière EAF (principale solution de décarbonation de l'acier européen, combinée avec l'import ou la production domestique de DRI) sont grevés en particulier par l'augmentation des coûts de l'électricité en Europe. Le prix de l'électricité payé par l'industrie européenne est structurellement plus élevé que celui payé en Chine ou aux Etats-Unis, et ce différentiel va croissant¹. Comme le souligne abondamment le rapport Draghi, l'écart de prix entre l'UE et les autres grandes économies pèse lourdement sur les coûts industriels et sur l'écart de productivité avec les États-Unis et la Chine. Les prix payés par les industriels actuels sont largement déterminés par le commerce international du pétrole, du gaz et du charbon, qui, à travers la conception du marché de l'UE, se répercute sur les prix de l'électricité, en particulier en

¹ Historiquement, le prix de l'électricité en UE était en moyenne 1,5 à 2 fois plus élevé que le prix états-unien, mais ce rapport a atteint aujourd'hui un facteur de 2 à 3.

période de turbulences du marché². À mesure qu'une part croissante de l'énergie, soutenue par la dynamique du marché, est produite à partir de sources décarbonées en Europe, la dépendance de l'UE à l'égard des importations de combustibles fossiles diminuera progressivement. Dans l'intervalle, il est cependant essentiel que les lacunes les plus importantes des marchés de l'énergie européens soient immédiatement comblées au moyen de mesures visant à garantir un coût de l'énergie compétitif au niveau de l'UE pour les entreprises des secteurs à forte intensité énergétique et exposées à la concurrence internationale.

- Troisièmement, le coût du carbone supporté par les sidérurgistes de l'UE devrait significativement augmenter sous les effets combinés d'une hausse du prix unitaire du CO₂ d'un côté, et de la suppression progressive des quotas gratuits de l'autre. Pour s'assurer que ce signal prix du CO₂ soit une incitation forte à la décarbonation, il est important de s'assurer d'un cadre réglementaire robuste et efficace qui empêche les fuites de carbone et permette à l'industrie sidérurgique d'investir massivement dans sa décarbonation.
- Enfin, il est attendu, dans les années à venir, que des investissements technologiques élevés soient exigés de la part de l'industrie sidérurgique européenne. En 2026, le document de référence des meilleures technologies disponibles pour la sidérurgie sera révisé. Il est prévisible que les exigences deviendront plus strictes, ce qui exercera une pression supplémentaire sur les sidérurgistes européens. Des mesures applicables devraient être prises pour éviter de nuire à la position concurrentielle de l'UE et garantir à l'UE un rôle de premier plan dans la transition mondiale vers la décarbonation.

Face à ces défis, l'UE doit explorer au plus vite les solutions suivantes :

A court terme, nous devons poursuivre un usage large et efficace des outils de défense commerciale de l'UE pour assurer aux sidérurgistes de l'Union un cadre de concurrence internationale loyal et équitable :

- Les enquêtes antisubventions et anti-dumping doivent être menées à chaque fois que nécessaire. En principe, les enquêtes devraient continuer à se fonder sur une demande de l'industrie. Au vu du volume

² Lors de la crise de 2021/2022, l'ACER a reconnu que : « même si les circonstances actuelles ayant un impact sur le système énergétique de l'UE sont loin d'être « normales, l'ACER estime que la conception actuelle du marché de l'électricité n'est pas responsable de la crise actuelle. [...] La conception du marché de l'électricité n'est cependant pas conçue pour la situation « d'urgence » dans laquelle se trouve actuellement l'UE ».

croissant de cas en cours et à venir, la DG Commerce doit pouvoir compter sur les ressources nécessaires, et à cet effet, la réallocation interne de moyens humains pourrait être utilement envisagée. La DG Commerce pourrait aussi continuer à ouvrir de nouvelles enquêtes sur la base de la notion de « menace de préjudice » sans attendre que le préjudice soit effectif, de sorte à protéger l'industrie au plus tôt et avant que le dommage ne soit irréversible. Nous saluons à cet égard la décision de la Commission d'enregistrer systématiquement les importations dans les enquêtes de défense commerciale. Désormais, les droits additionnels devraient aussi être perçus rétroactivement, à chaque fois que les conditions juridiques sont remplies. De même, la Commission devrait pouvoir imposer des droits provisoires, même en cas de menace de préjudice, lorsque les conditions sont réunies et dès que possible. À cet égard, il pourrait être examiné par exemple s'il est possible de réduire le délai habituel de 8 à 9 mois avant d'imposer ces mesures, comme le permet le cadre juridique, dans la mesure où une enquête approfondie ainsi que les droits de participation de toutes les parties prenantes peuvent toujours être garantis. Enfin l'application de la règle du droit moindre doit être examinée au cas par cas ;

- Chaque fois que cela est nécessaire, les outils anti-contournement et anti-absorption doivent pouvoir être utilisés systématiquement pour garantir la pleine effectivité de nos mesures. À cette fin, la Commission devrait surveiller de près les flux d'échanges et devrait envisager de mettre en œuvre une règle d'origine des produits de type « fondu et coulé³ » en cas de contournement, après une consultation minutieuse de l'industrie et des utilisateurs ;
- Nous voulons aussi souligner que plusieurs dispositions spécifiques de la mesure de sauvegarde doivent être améliorées urgemment afin de renforcer son efficacité. Des propositions concrètes ont été faites dans le courrier de demande de la réouverture de la mesure de sauvegarde adressé par 13 États membres à la Commission, ainsi que dans les annexes de ce courrier préparées par l'industrie sidérurgique européenne. Nous nous félicitons de l'ouverture d'un réexamen fonctionnel de la mesure de sauvegarde applicable aux importations de certains produits sidérurgiques. En particulier, nous serions favorables à la révision des quotas pour les rendre plus conformes à la demande réelle.

³ Ou « melted and poured » en anglais

Concernant le problème majeur des surcapacités, nous devons garder à l'esprit que les mesures de sauvegarde sur l'acier expireront en juin 2026 puisque leur prolongation n'est pas autorisée par les règles de l'OMC. Il est donc nécessaire d'assurer aux sidérurgistes européens que l'UE travaillera à la conception d'une solution efficace, et nous exhortons donc vivement la Commission à examiner les moyens possibles de protéger l'industrie sidérurgique après l'expiration des sauvegardes en juin 2026.

D'ici à 2026, il est attendu que le contexte économique se détériore encore significativement pour la sidérurgie, avec une hausse anticipée des capacités excédentaires mondiales (+27% de 2023 à 2026, soit un passage de 275% des capacités de l'UE à 350%) selon l'OCDE et le Forum mondial sur les surcapacités sidérurgiques⁴. Pour l'acier plat produits à partir de la filière des hauts fourneaux par exemple, le différentiel de compétitivité que nos sidérurgistes ne peuvent pas combler s'élève à environ 55 € par tonne d'acier, en plus des coûts supplémentaires du CO₂ (aussi de 55€/tonne d'acier, en 2026 et avec l'hypothèse d'un coût ETS de 85 €/tonne_{CO2}).

De plus, des aciers à prix cassés (« dumpés ») issus des surcapacités chinoises sont exportés vers des pays tiers, principalement en Asie du Sud-Est, où les marchés locaux se trouvent saturés et les prix tirés à la baisse, ce qui empêche les sidérurgistes locaux d'être compétitifs sur leur propres marchés domestiques et régionaux. Ces producteurs redirigent donc leur production vers un marché de report, qui peut être celui de l'UE dans la mesure où le marché unique est assez vaste pour absorber ces flux, que les coûts de production européens et les prix de marché y sont plus élevés, et que le marché de l'UE leur est bien plus ouvert que celui des Etats-Unis. Pour les produits plats par exemple, les exports de la Chine vers l'Asie du Sud-Est ont atteint 37,7 Mt en 2023, soit un gain de +50% par rapport au niveau moyen de la période 2018-2022. Dans le même temps, les exports de produits plats de l'Asie du Sud-Est vers l'UE ont conséquemment grimpé de +57% en 2023 (atteignant 13,4 Mt/an, contre 8,5 Mt/an en moyenne sur la période 2018-2022). La dynamique n'est pas différente pour les produits longs, qui représentent également une part importante des importations dans l'UE (30 % en volume) et qui ont besoin, tout comme l'acier plat, d'être couverts par un large cadre post-2026 pour tous les produits sidérurgiques.

En parallèle, les sidérurgistes de l'UE ont souffert d'une baisse de la demande interne. La consommation européenne apparente a chuté de 27,1 Mt/an sur les cinq dernières années, de 152,7 Mt consommées en 2018 à 125,6 Mt en 2023, soit une baisse annuelle moyenne de -3,84% par an (en lissant les effets de creux puis rebond de la période du covid-19). Du côté des utilisateurs d'acier, le

⁴ GFSEC, *Global Forum on Steel Excess Capacity*

secteur de la construction, qui représente 35 % de la consommation d'acier dans l'UE, a souffert d'une forte récession (principalement dans le secteur de l'immobilier résidentiel) dont l'effet baissier a été immédiatement ressenti sur la demande en acier. Le contexte des industries de la mécanique et de l'automobile a aussi eu un effet négatif sur la demande en acier. Au cours des dernières années, cette baisse de la demande est également due aux coûts énergétiques élevés qui ont pénalisé les consommateurs d'acier, ainsi qu'aux taux d'intérêt élevés à la fois pour le logement et l'industrie. Alors que les importations d'acier sont restées stables entre 2018 et 2023 (environ 26-27 Mt/an), la production intérieure de l'UE a absorbé la totalité de la baisse de la demande : la production européenne totale d'acier brut est passée de 160 Mt en 2018 à 126 Mt en 2023, perdant un volume de production annuel de 34 Mt/an (27 Mt en raison de la baisse de la demande et 7 Mt en conséquence directe de la baisse des exportations européennes, qui passent de 24,2 Mt en 2018 à 16,3 Mt en 2023). Pour ces raisons, le prochain plan d'action de l'UE pour l'acier et l'*Industrial Decarbonization Accelerator act* devront explorer toutes les options politiques, réglementaires et de financement pour stimuler la demande interne européenne d'acier.

Les mesures de sauvegarde en vigueur depuis 2018 se sont avérées efficaces pour protéger l'industrie sidérurgique de l'UE des surcapacités mondiales, mais certains contingents sont désormais trop élevés par rapport à la demande décroissante en UE (le taux de libéralisation annuel a conduit à une augmentation cumulée de plus de 25 % des volumes de contingents depuis juillet 2019, alors que la demande d'acier dans l'UE a continué à baisser au cours de la même période).

Il semble nécessaire qu'un nouveau mécanisme de défense pour l'acier prenne le relais des mesures de sauvegarde actuelles au plus tard en juin 2026. En fonction de la meilleure solution opérationnelle et juridique, et tant que les lacunes du mécanisme de sauvegarde à lutter contre la surcapacité et que l'évolution de la demande de l'UE sont prises en compte, il pourrait s'agir du mécanisme de sauvegarde actuel reconduit sur la base d'une nouvelle enquête et de nouvelles circonstances, sous réserve d'une analyse plus approfondie de sa faisabilité par la Commission, ou d'un nouvel instrument qui prendrait le relais de la mesure de sauvegarde. Quelle que soit la nature juridique de l'outil, ces questions devront être résolues par des niveaux tarifaires adaptés au niveau de surcapacité de chaque pays tiers, et par des niveaux de quotas d'importation adaptés à la demande de l'UE, pour prendre en compte à la fois les intérêts des producteurs et des consommateurs. La conception de ce cadre nécessitera une approche équilibrée, prenant en compte l'intérêt de l'Union dans son ensemble, y compris les producteurs et les utilisateurs, ainsi que les

importateurs et les consommateurs, et les impacts tout au long de la chaîne de valeur devront être pleinement évalués.

Pour garantir la décarbonation rapide de la sidérurgie européenne, tout en s'attaquant aux fuites de carbone, en plus d'assurer la disponibilité de ferraille d'acier pour l'industrie sidérurgique de l'UE, il est nécessaire de veiller à une mise en œuvre efficace du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF).

Le MACF est conçu pour lutter contre les fuites de carbone en assurant que le prix du carbone des imports soit équivalent au prix du carbone de la production domestique, de sorte que l'atteinte des objectifs climatiques de l'UE ne soit pas compromise par un différentiel d'ambition croissant avec les autres régions du monde. Des travaux supplémentaires sont nécessaires d'ici 2026 pour évaluer les risques anticipés, en particulier en ce qui concerne les risques de fuite de carbone, tant du côté de l'aval que des exportations. En outre, une analyse sectorielle plus approfondie devrait être réalisée avant d'envisager l'éventuelle extension aux émissions indirectes. Une éventuelle extension du CBAM aux émissions indirectes devra le cas échéant être cohérente avec le mécanisme de compensation des coûts indirects nécessaire à la compétitivité de l'industrie sidérurgique électro-intensive. Des solutions pour atténuer ces risques sont nécessaires dès que possible, car le régime définitif de CBAM entrera en vigueur en 2026.

Dans le cas spécifique de l'acier, l'existence de capacités de production primaire (voie hauts fourneaux) et secondaire (voie électrique) dans des pays tiers crée un grand risque car ces pays pourraient diriger leur production secondaire vers l'UE et réorienter la production primaire vers les besoins nationaux, évitant ainsi la taxe CBAM sans incitation à décarboner leurs capacités de production. Un tel contournement du MACF menacerait la poursuite de la production d'acier primaire en Europe dans la prochaine décennie et la réussite des projets de décarbonation existants ou futurs. Cela aurait alors pour effet indésirable d'augmenter les émissions et conduirait en conséquence à des fuites de carbone considérables et à la destruction d'emplois. Compte tenu de tout ce qui précède, des valeurs d'émissions par défauts en fonction de l'origine pourraient s'appliquer⁵, dès que possible, à tous les produits sidérurgiques tombant dans le champ du MACF.

Les valeurs par défaut doivent être fixées à un niveau approprié, à la fois pour garantir l'intégrité environnementale du CBAM et pour décourager les pratiques de « *resource shuffling* », en s'appuyant sur les informations les plus récentes et les plus fiables. Par exception, des déclarations d'émissions réelles pourraient être acceptées pour des origines et des produits spécifiques pour

⁵ Sous réserve d'une analyse urgente et approfondie de la Commission sur leur faisabilité

lesquels le risque de « *resource shuffling* » peut être considéré comme très faible, si l'ambition de décarbonation industrielle nationale est pleinement alignée sur les efforts climatiques de l'UE dans le secteur, et si la transparence des audits d'émissions de CO₂ in situ est conforme aux exigences du système ETS pour les usines produisant au sein de l'UE. Compte tenu de l'importance du risque de pratiques de contournement, y compris le risque de « *resource shuffling* », l'application de la clause d'exception susmentionnée devra reposer sur un processus d'évaluation et de décision transparent. À cette fin, la liste des origines pour lesquelles les émissions réelles pourraient être utilisées au lieu des émissions par défaut pour les produits sidérurgiques devrait être définie par un acte d'exécution dans le cadre d'une procédure d'examen.

L'Union européenne vise à devenir une économie circulaire d'ici 2050, notamment en promouvant une industrie sidérurgique circulaire et bas carbone. La recherche sur le recyclage des ferrailles doit être encouragée, les exportations de ferrailles hors de l'UE doivent être mieux contrôlées et des mesures doivent être prises pour restreindre ou interdire les exportations vers des pays tiers qui n'adoptent pas une législation environnementale et de production similaire à celle de l'Europe. Des exigences d'écoconception devraient être appliquées à la fois à l'acier produit sur le territoire de l'UE et l'acier importé de l'étranger.

L'objectif de l'UE de devenir une économie circulaire d'ici 2050 est pertinent pour établir une industrie sidérurgique bas carbone et circulaire. En pratique, cela implique de remplacer autant que possible le minerai de fer comme ressource par de la ferraille. Un niveau élevé de dépendance à l'égard de l'exploitation minière et de l'importation de minerai de fer n'est conforme ni à l'objectif d'économie circulaire de 2050, ni aux objectifs stratégiques d'autonomie de l'UE.

Dans cette optique, la recherche, le développement et l'innovation doivent être encouragés pour améliorer les technologies de recyclage des ferrailles. En particulier, le Fonds d'innovation qui soutient les projets innovants devrait devenir plus simple et plus efficace, en prêtant attention à la charge administrative. La Commission devrait également garantir la cohérence entre le CBAM, les exigences en matière d'écoconception et les autres instruments politiques réglementant l'acier. Cela est essentiel pour rendre l'industrie sidérurgique plus verte et renforcer sa compétitivité dans les années à venir.

La production d'acier à partir de ferraille dans l'EAF constitue une voie pertinente vers la décarbonation lorsqu'elle est soutenue par de l'électricité bas carbone. La décarbonation du secteur est essentielle, mais il faut reconnaître que les exigences de l'UE en matière d'autorisation imposent des normes environnementales générales strictes, intégrant différents aspects

environnementaux. Les opportunités qui seront offertes par les nouvelles technologies de décarbonation amélioreront considérablement les performances environnementales dans un avenir proche. En tant que telles, les technologies zéro émission ne seront pas réalisables sans un approvisionnement suffisant en acier produit avec les meilleures technologies disponibles. La décarbonation doit être soutenue par des prix de l'énergie compétitifs, un approvisionnement énergétique stable et sûr, la disponibilité de déchets abordables, un accès plus facile au financement pour le développement et la mise en œuvre de projets d'infrastructure, y compris des réseaux d'hydrogène et des solutions technologiques pour le captage et le stockage du carbone.

Les investissements nécessaires à la transition vers des voies de production d'acier décarboné (par exemple H2-DRI-EAF, remplacement du gaz naturel par de l'hydrogène ou du biométhane pour la production d'acier EAF) devraient être facilités au-delà du financement du Fonds d'innovation. Le rôle de la Banque européenne d'investissement pour faciliter le financement dans des conditions favorables de projets de décarbonation et d'électrification de l'industrie sidérurgique devrait également être pris en compte. Le prochain plan d'action de l'UE pour l'acier et les métaux devrait procéder à une évaluation approfondie du besoin de financement public et privé pour le secteur sidérurgique et proposer de nouvelles voies de financement.

Les marchés publics verts devraient être encouragés dans toute l'UE, de sorte qu'il y ait des obligations, par exemple dans les infrastructures publiques et la construction, imposant certains pourcentages d'acier utilisé provenant de technologies à zéro émission ou à faible émission de carbone. En tenant compte de l'accord plurinational de l'OMC sur les marchés publics, mais aussi du contexte géopolitique et actuel de l'OMC, les exigences de contenu local pourraient être analysées.

Contact presse :

presse.dge@finances.gouv.fr / +33 (0)1 44 97 04 49