

Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières MACF

Europe

RESUME EXECUTIF

Le Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) a pour objet de corriger les effets de pratiques déloyales issues de distorsions dans la prise en charge du coût de la réduction des émissions de gaz à effet de serre par des pays tiers à l'Union Européenne. Si un tel dispositif est vertueux dans son intention, il suppose, pour être équitable, que l'ensemble de la production importée soit soumise à une taxe carbone et non seulement les productions de certains secteurs au motif qu'il s'agit des plus polluants. A défaut, le mécanisme générerait des effets pervers dont le plus important serait de menacer les industries européennes existantes et la réindustrialisation de l'Europe pourtant nécessaire à une politique efficace de décarbonation.

Sa mise en application risque de plus d'être difficile et coûteuse, notamment en termes administratifs. Ceci implique que les règles de fonctionnement soient clairement établies, comprises par les pays tiers, et s'appuient sur une méthodologie précise intégrant les futurs contrôles indispensables. Le projet de texte actuellement proposé par la Commission Européenne est à cet égard préoccupant : son manque de clarté dans l'énoncé des principes comme des règles d'application est plus une menace pour le climat et l'Europe qu'une solution. Ceci appelle des clarifications plus que significatives.

INTRODUCTION

Le Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) pose comme principe la mise en place d'un mécanisme de taxe carbone aux frontières de l'Union Européenne. L'objectif est de corriger les inégalités de concurrence issues d'un dumping tarifaire des produits importés dû aux distorsions dans la prise en charge financière des actions en faveur du climat.

Il est toutefois nécessaire qu'un tel mécanisme soit conçu avec une grande rigueur méthodologique pour éviter que ses effets soient finalement contraires aux objectifs recherchés.

Observations liminaires

Un tel dispositif de protection relève du bon sens, puisque l'Union Européenne promeut des dispositifs contraignants pour atteindre la décarbonation de son économie d'ici 2050, tandis que de nombreux pays tiers tardent à la mise en place de politiques similaires. Ces derniers s'octroient un avantage compétitif résultant de mauvaises pratiques (par exemple en exportant des produits manufacturés à bas coût sans intégrer de contraintes sur leurs émissions de carbone), tandis que les entreprises européennes sont pénalisées sur leur propre marché et pour leurs exportations.

L'absence d'un dispositif de mise en place d'ajustement carbone aux frontières aurait alors pour effet d'accélérer la désindustrialisation de l'Union Européenne, d'inciter les pays tiers à ne pas réduire les émissions de gaz à effet de serre, et à terme de réduire le pouvoir d'achat et le mode de vie des Européens en les rendant dépendants. Si l'opportunité d'un tel dispositif est donc avérée ce même mécanisme deviendrait au contraire très contestable s'il suscitait des effets pervers contraires aux objectifs poursuivis.

Ce serait notamment le cas si les textes organisant sa mise en œuvre donnaient prise à des interprétations et des pratiques de contournement allant en sens contraire à l'objectif de la Commission.

Il nous paraît que le projet de texte de la Commission Européenne actuellement soumis au débat public comporte un tel risque d'effets pervers pour les raisons suivantes :

- Le mécanisme envisagé dans le projet de la Commission Européenne est pour le moment fondé sur le principe de taxes carbone frappant des produits issus de processus industriels lourds et hautement polluants (acier, aluminium, cimenteries, etc..) à l'exclusion d'un mécanisme exhaustif taxant l'ensemble des produits importés. Une telle conception a pour effet de favoriser chez les pays émetteurs de gaz à effet de serre l'inclusion de ces productions dans des produits intermédiaires pas ou moins taxés lors de leur entrée dans l'Union Européenne et, ce faisant, d'avantager les importations au détriment des industries européennes intégrant ces produits.
- Il est donc impératif que le mécanisme d'ajustement de carbone aux frontières soit un dispositif qui frappe l'ensemble des produits importés, indépendamment de leur qualité ou du stade d'intégration dans le processus de production.

Les conditions de mise en œuvre proposées dans le texte semblent par ailleurs très compliquées, généralement peu cohérentes, et de mise en application complexe.

En outre, un tel dispositif de MACF ne peut être efficace et équitable que s'il porte sur l'ensemble des produits de l'économie et non seulement sur certains aspects ou secteurs fragmentaires. A défaut, il serait inefficace et contre-productif tant pour l'Union Européenne que pour le climat et serait un obstacle majeur à la réindustrialisation.

1- Quels sont les risques d'une taxe qui serait limitée aux filières industrielles « amont » ?

Dans les projets actuels de textes (paragraphe 30 à 38 notamment) il est prévu, dans un probable souci opérationnel consistant à fixer des priorités, que les taxes aux frontières ne concerneraient que certaines industries « amont » (sidérurgie, aluminium, cimenteries etc...) et quelques exceptions telles que les ferrailles. Etrangement les transports et le BTP, pourtant non délocalisables, semblent devoir être soumis à la taxation.

Une telle pratique aurait pour conséquence que les entreprises de pays tiers peu diligents bénéficieraient de matières et produits pouvant être incorporés à bas prix dans leurs productions industrielles intermédiaires tandis que les entreprises européennes seraient pénalisées par des coûts supérieurs de leurs produits (qu'ils soient locaux ou importés) et de ceux des matières premières issues des cycles « amont ».

Des industries européennes entières, situées en aval de ces industries premières, seraient fragilisées et probablement appelées à disparaître par de telles distorsions, y compris parmi les plus importantes. Ce serait le cas par exemple, des matériels et équipements destinés aux industries automobile, aéronautique, électronique, notamment pour des activités stratégiques comme les data-centers, toutes dépendantes notamment des terres rares, mais aussi navale, ferroviaire et, pour l'énergie, des multiples matériels nécessaires aux électrolyseurs pour l'hydrogène et aux centrales au gaz et nucléaires.

Ces industries verraient disparaître la plupart des entreprises fabriquant des produits intermédiaires tels que les moteurs en aluminium pourtant destinés à l'électrification prioritaire des usages et aux véhicules électriques.

2- Comment garantir la neutralité d'un système de taxe protégeant les industriels européens et les économies européennes contre les pays tiers ?

Une taxe carbone aux frontières efficace devrait comporter deux éléments essentiels :

- Un dispositif assurant la **correction des prix de marchandises dans leur circulation mondiale** avec la neutralité carbone la plus aboutie possible.
- Et donc un **cadre d'évaluation suffisamment documenté et précis des contenus carbone, des performances climatiques et du coût des manquements à l'action climatique** de chaque filière industrielle pour les divers produits dans chacun des pays intéressés.

Dans une économie mondialisée, les composants d'un produit final complexe font fréquemment l'objet d'allers et retours dans plusieurs pays successivement avant d'être assemblés dans un produit final. Il en résulte que, pour être neutre, le MACF ne peut reposer que sur un outil d'incorporation de la « taxe au produit » qui reflète la réalité du contenu carbone de chaque produit importé, correctif nécessaire à chaque étape de production se cumulant à celui de la précédente. A défaut, la taxe ne serait pas neutre et n'atteindrait pas sa finalité qui est d'être un correctif de coût.

Ces conditions sont aussi des **préalables au respect des engagements de l'Union Européenne auprès de l'Organisation Mondiale du Commerce** et à l'acceptation de règles partagées avec les pays tiers.

3- Comment assurer la traçabilité du « correctif de coût carbone » ?

Un principe simple consisterait à affecter à chaque type de produit et à chacune des étapes de sa production une taxe carbone exprimant la pénalité l'affectant pour manquement à l'objectif de neutralité carbone.

En pratique, ceci aurait pour conséquence d'établir des grilles fines de taxation en fonction des conditions locales de production et de protection environnementale contre les émissions de gaz à effet de serre. Un tel système pourrait être comparé à celui des reconstitutions de marges utilisées par les administrations fiscales sous l'intitulé de « prix de transfert » ayant pour objet de reconstituer des marges bénéficiaires en vue de les soumettre aux taux d'impôt dans les pays de consommation.

Une fois fixé par l'Union Européenne, et pour des raisons opérationnelles, ce cadre devrait être celui émanant unilatéralement de la Commission Européenne. Au cas où un système similaire et fiable existerait dans un pays tiers, il ce cadre pourrait s'harmoniser avec celui de ce pays d'origine après agrément par convention bilatérale. A défaut, le cadre de la Commission Européenne devrait en tout état de cause s'imposer comme référence.

Par analogie avec la taxe sur la valeur ajoutée, la taxe carbone, pour être neutre, ne peut que résulter d'un suivi du correctif de coût carbone à chaque étape du produit pour être intégré à ce dernier à chaque étape de la production et à chaque passage de frontière. Il conviendrait donc de mettre en place un système de suivi de la valeur de la taxe à chaque étape et pour chaque catégorie de produit pour en déterminer la valeur cumulée finale pour son paiement au pays destinataire de l'Union Européenne.

Un tel système serait difficile à mettre en place, mais **peut se concevoir par un système de circulation en franchise de perception jusqu'à son paiement à son étape ultime** (dernière importation ou consommateur final).

4- Comment évaluer la réalité de l'affectation aux produits des coûts des émissions de carbone des pays ?

Il serait facile pour les pays tiers d'affecter les coûts de leurs politiques de réduction des émissions carbone à certaines industries par des

artifices pour prétendre que les produits exportés seraient correctement taxés quand les produits de consommation locale seraient exonérés. Il conviendrait donc d'édicter des règles sur le contenu carbone :

- **Règles d'affectation** équitable des coûts à l'ensemble des productions (qu'elles soient destinées à l'usage local ou exportées)
- **Règles de définition des coûts de décarbonation** de chaque source d'énergie et d'étape de production pour que la réalité de cette décarbonation soit incontestablement identifiée, notamment en s'assurant que ce coût est pris en compte pour sa totalité et non partiellement.

Pour que l'appréciation soit sincère et non faussée, il décarbonation soit incontestablement identifiée, notamment en s'assurant que ce coût est pris en compte pour sa totalité et non partiellement.

Pour que l'appréciation soit sincère et non faussée, il devrait en particulier être exigé que les énergies intermittentes soient évaluées en tant que complément de l'énergie pilotable qui lui sert de base et non individuellement.

Pour simplifier l'approche, on pourrait évaluer un contenu carbone « normatif » par type de pièce à partir à partir des nomenclatures industrielles existant dans l'UE ce qui éviterait des évaluations complexes pays par pays.

5- A qui et comment restituer le différentiel de taxe carbone sur les exportations ?

- Pour corriger les distorsions de concurrence à l'exportation, les exportateurs de l'Union Européenne devraient aussi bénéficier du **remboursement du surplus de taxe payé lorsque les producteurs des pays destinataires bénéficient de conditions économiques dégradées en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre.**
- Il s'agirait par ce moyen de **compenser les coûts supportés par la fabrication d'un produit dans l'UE afin de le ramener au coût carbone issu des pratiques du pays tiers et de rétablir ainsi l'équité des conditions de la concurrence tout en incitant le pays tiers à intensifier sa politique de réduction des émissions de carbone.**

6- Comment traiter l'effet inflationniste du mécanisme de carbone aux frontières ?

Comment garantir le paiement de la taxe carbone en limitant l'effet nécessairement inflationniste et notamment celui d'un coût administratif particulièrement lourd ?

Les actions de baisse des émissions de gaz à effet de serre sont coûteuses. Intégrées aux prix des produits et des services, elles auront inévitablement un effet inflationniste. Celui-ci ne pourra être compensé en tout ou partie que par des économies d'énergie, même coûteuses, et par le recours à des technologies énergétiques performantes et pilotables permettant des gains de productivité sur le territoire européen.

Ces dispositifs devront notamment éviter les doublons de charges structurelles (installations industrielles et , réseaux, externalités négatives, etc..) qui renchérissent inutilement le coût de l'énergie induit par le recours à des énergies intermittentes lorsqu'existent par ailleurs des énergies pilotables décarbonées.

Il conviendra enfin que les dispositifs européens prévoient les moyens de la surveillance du dispositif pour en assurer l'efficacité.

CONCLUSION

Sous les conditions précitées, et sous ces seules conditions, le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières pourrait être un outil efficace de limitation des émissions de gaz à effet de serre face à des pratiques déloyales de concurrence économique.

Toutefois, en raison de la complexité inhérente à un tel système en raison de ses coûts, il convient de réinterroger ses finalités.

Ainsi, le choix d'un tel mécanisme et son dimensionnement peuvent considérablement varier selon que l'objectif est :

- **climatique** pour réduire les émissions de carbone,
- **industriel** en vue d'une réindustrialisation permettant d'affronter le futur,
- **budgétaire** par la création d'un budget financier propre à l'Union Européenne.

En tout état de cause, une telle taxation devrait exclure la mise en place de contrôles dont l'objet serait exclusivement d'améliorer le rendement de recettes pour le budget européen au détriment du consommateur qui en supporterait injustement le coût.

Le mécanisme d'ajustement carbone ne devrait se fonder que sur deux objectifs principaux :

- **décarboner en réindustrialisant** par des investissements recourant aux technologies neutres en carbone et, ainsi, en diminuant les importations carbonées.
- **renforcer la sécurité et l'indépendance économique** de l'UE par une réindustrialisation efficace.



WWW.CEREME.FR
CONTACT@CEREME.FR