

Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières : un moyen de rétablir le *level playing field* ?

Par Claude CHAM

Président de la FIEV (Fédération des Industries des Équipements pour Véhicules) et président de la SAS EQUIP'AUTO

Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) a été proposé par la Commission pour éviter que l'Europe, qui a mis en place, dans le cadre de son objectif de neutralité carbone en 2050, une tarification du contenu carbone de ses produits, ne soit pénalisée au regard des productions faites dans des pays non européens n'ayant pas les mêmes ambitions que l'Europe.

Ce concept de MACF peut sembler justifié et vertueux. Cependant, il présente, en l'état actuel de son contenu et du calendrier de sa mise en œuvre, de graves risques ayant des effets contreproductifs, à la fois pour la compétitivité de l'industrie européenne et pour l'environnement, en tant qu'il peut favoriser différents mécanismes de « fuites de carbone ».

La FIEV considère donc comme fondamental le report par les institutions européennes de la date d'application du MACF et les invitent à réaliser une étude d'impact large et à apporter les modifications nécessaires au projet actuel de règlement.

La complexité de ce dispositif et le manque de visibilité sur les effets de celui-ci doivent, par ailleurs, inciter à mettre en place une clause de revoyure.

Introduction – Le dispositif européen en l'état

Propos liminaire

En décembre 2019, la Commission européenne a présenté son pacte vert pour l'Europe⁽¹⁾ (Green Deal), un programme de transition écologique visant à faire de l'Europe le premier continent à parvenir à la neutralité carbone en 2050, conformément à l'Accord de Paris sur le climat de 2015. Dans ce pacte, la Commission a proposé de réduire les émissions nettes de gaz à effet de serre (GES) de l'Union d'au moins 55 % d'ici à 2030 (le paquet « Fit for 55 ») par rapport aux niveaux de 1990. Cet objectif a été approuvé par le Conseil européen en décembre 2020.

⁽¹⁾ Communication de la Commission du 11 décembre 2019 intitulée « Le pacte vert pour l'Europe » [COM (2019) 640 final].

La Commission a également souligné qu'au long terme qu'un grand nombre de partenaires internationaux ne partageront pas la même ambition que l'Union européenne (UE), il existera un risque de « fuites de carbone » correspondant aux entreprises établies dans l'UE pouvant délocaliser leurs productions à forte intensité en carbone dans des pays moins ambitieux en matière de réduction des émissions ou remplacer leurs produits par des importations à plus forte intensité carbone.

L'exemple de l'énergie électrique, utilisée dans de nombreux procédés industriels, illustre très bien ce risque. Le tableau ci-dessous montre les écarts très importants de contenu carbone lié à sa production selon les pays et régions du monde (voir le Tableau ci-dessous).

Les émissions de GES seraient alors seulement déplacées hors de l'UE et les efforts de celle-ci seraient vains.

Inde	Chine	Corée	États-Unis	Allemagne	Moyenne UE	France
707	580	472	352	295	215	25

Contenu carbone en grammes de CO₂ pour un kWh d'électricité produit – Source : Données IEA 2020 pour quelques pays.

C'est pourquoi la Commission a annoncé, dès décembre 2019, qu'elle proposerait un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) pour certains secteurs afin de réduire ce risque. C'est finalement le 14 juillet 2021 que la Commission en a détaillé les modalités de fonctionnement dans une proposition de règlement⁽²⁾, et c'est le 15 mars 2022 que les membres du Conseil se sont accordés sur ce mécanisme⁽³⁾.

Le dispositif MACF à ce stade

Le 13 décembre 2022, le Conseil et le Parlement européens sont parvenus à un accord. Celui-ci demeure toutefois provisoire, du fait que certains aspects du mécanisme restent à préciser dans d'autres actes législatifs sur lesquels des négociations sont toujours en cours⁽⁴⁾, et que les textes réglementaires ne sont pas encore rédigés.

Certains points ont cependant été précisés le 18 décembre 2022, notamment la fin des quotas gratuits existant dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission (SEQUE) de l'UE⁽⁵⁾.

Contrairement à une idée répandue, le MACF ne sera pas une « taxe carbone » prélevée au moment du dédouanement des produits importés de pays situés hors de l'UE. Il fonctionnera de la façon suivante : les importateurs de l'UE devront acheter des certificats carbone correspondant au prix du carbone qu'ils auraient dû payer si les marchandises avaient été produites dans l'UE. Pour éviter les doubles pénalités, il est prévu que dès lors qu'un producteur situé hors de l'UE pourra démontrer qu'il a déjà payé un prix pour le carbone utilisé dans la production des marchandises importées, le montant correspondant pourra être déduit du prix des certificats carbone pour les importations de ses produits dans l'UE.

Le périmètre concerné

Selon les institutions européennes, afin d'assurer une sécurité et une stabilité juridiques pour les entreprises et les autres pays, le MACF sera mis en place progressivement et « ne s'appliquera, au départ, qu'à un certain nombre de produits spécifiques dans quelques-uns des secteurs à plus forte intensité de carbone (le fer et l'acier, le ciment, les engrais, l'aluminium, l'électricité et l'hydrogène), ainsi que certains précurseurs et un nombre limité de produits en aval »⁽⁶⁾.

⁽²⁾ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, en date du 14 juillet 2021 [COM (2021) 564 final].

⁽³⁾ <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/03/15/carbon-border-adjustment-mechanism-cbam-council-agrees-its-negotiating-mandate/>

⁽⁴⁾ <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/12/13/eu-climate-action-provisional-agreement-reached-on-carbon-border-adjustment-mechanism-cbam/>

⁽⁵⁾ <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/12/18/fit-for-55-council-and-parliament-reach-provisional-deal-on-eu-emissions-trading-system-and-the-social-climate-fund/>

⁽⁶⁾ Communiqué de presse du Conseil de l'Union européenne du 13 décembre 2022 (précité).

Le calendrier et la phase expérimentale

La mise en œuvre du MACF est prévue en deux temps : à compter du 1^{er} octobre 2023 et jusqu'à la fin 2025, les importateurs européens des produits concernés seront seulement tenus de déclarer les émissions carbone contenues dans les marchandises importées. Puis, à partir de janvier 2026, ils devront acheter des certificats carbone. En pratique, les importateurs devront déclarer chaque année la quantité de marchandises importées au cours de l'année précédente, la quantité d'émissions intégrées dans ces marchandises et restituer la quantité correspondante de certificats carbone.

La réduction des quotas gratuits

Parallèlement à la mise en place du MACF, le Conseil et le Parlement européens sont convenus de supprimer progressivement, entre 2026 et 2034, les quotas gratuits actuellement alloués dans le cadre du SEQUE à certains secteurs les plus émetteurs de CO₂. Au cours de cette même période, le MACF ne s'appliquera qu'aux secteurs ne bénéficiant pas de ces quotas gratuits, et ce afin de respecter les règles de l'Organisation mondiale du commerce. Ces secteurs ne seront donc concernés par l'obligation d'acheter des certificats carbone qu'après plusieurs années.

Les risques et effets contreproductifs pour la filière automobile européenne

Un impact négatif sur la compétitivité européenne, sans éviter les fuites de carbone

À ce jour, les produits semi-finis (par exemple, les composants ou les systèmes automobile) ou finis (par exemple, les véhicules) n'entrent pas dans le champ d'application du mécanisme, ce qui présente de graves risques pour l'industrie automobile européenne, ainsi qu'en termes de fuites de carbone.

En effet, l'importation de matières premières dont le coût sera augmenté par le MACF nuira à la compétitivité des acteurs industriels transformant ces matières, lesquels pourraient dès lors devoir délocaliser hors de l'UE la fabrication de leurs produits, la matière première concernée échappant ainsi à ce surcoût. Cela créerait de nouvelles fuites de carbone et entraînerait aussi la délocalisation d'activités industrielles hors de l'UE. En outre, le fait que les coûts de production hors de cette zone sont souvent inférieurs, constitue une autre incitation à ces délocalisations.

Avant la fin de la période de transition (fin 2025), la Commission évaluera si le champ d'application du MACF peut être étendu à d'autres biens présentant ce risque.

L'exemple de l'acier

L'acier restant un composant majeur de la fabrication d'une automobile, il constitue un excellent exemple des incidences négatives possibles du MACF.

Une double incitation à la délocalisation pour les constructeurs

L'acier non transformé est utilisé par les constructeurs pour fabriquer et assembler les éléments de carrosserie dans des usines de carrosserie-montage (UCM),

qui procèdent également aux opérations de peinture et d'assemblage final des véhicules. Le surcoût entraîné par le mécanisme proposé pourrait inciter les constructeurs ayant ces usines dans l'UE à les délocaliser hors de cette zone.

Une étude réalisée en 2021 par le cabinet Deloitte⁽⁷⁾ a ainsi montré que le MACF engendrerait un surcoût de 64 € pour un véhicule moyen, sur la base d'un prix du CO₂ de 50 €/tonne. En Allemagne, le VDA avait évalué ce surcoût à 100 €.

Dans son rapport, le cabinet Deloitte précise : « Au total, le surcoût cumulé sur les consommations directes et indirectes d'acier de la filière automobile pourrait donc être estimé à plus de 500 millions d'euros (509 M €), représentant près de 0,8 % du chiffre d'affaires et de près de 10 % de l'EBE⁽⁸⁾ ».

Il est communément admis que le prix du carbone en Europe sera, à l'horizon 2030, de l'ordre de 100 € la tonne, ce qui, en proportion, porterait les surcoûts précités à 130 € par véhicule et représenterait de l'ordre de 15 à 20 % de l'EBE !

Les Figures 1 et 2 ci-après illustrent l'intérêt qu'auraient les entreprises européennes à délocaliser leur production.

⁽⁷⁾ Analyse des impacts économiques de la mise en place d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'UE dans les secteurs de l'acier et du ciment – Rapport d'étude Cabinet Deloitte 2021.

⁽⁸⁾ EBE : excédent brut d'exploitation.

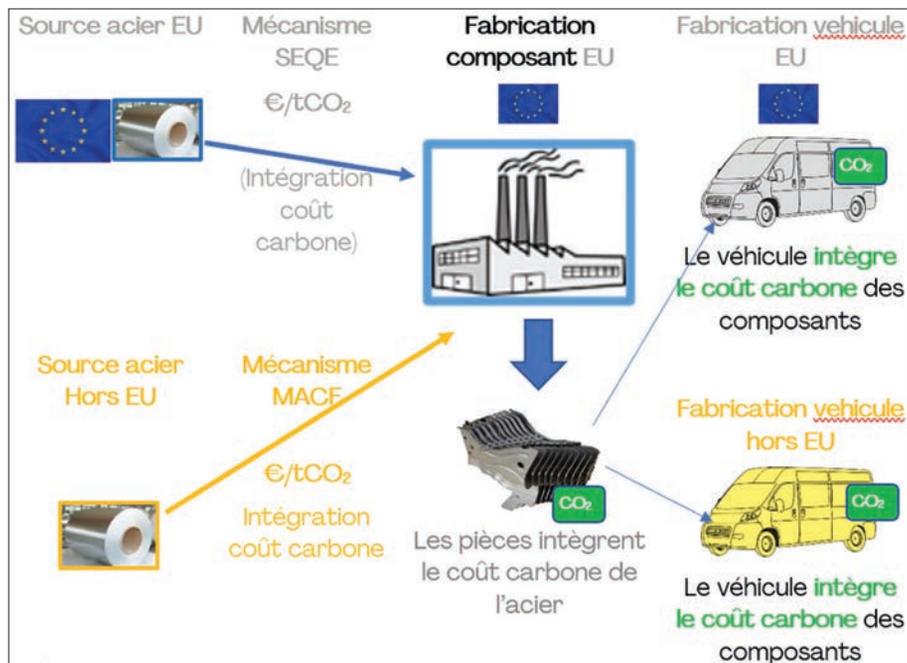


Figure 1 : Cas d'un composant fabriqué en UE – Source : FIEV.

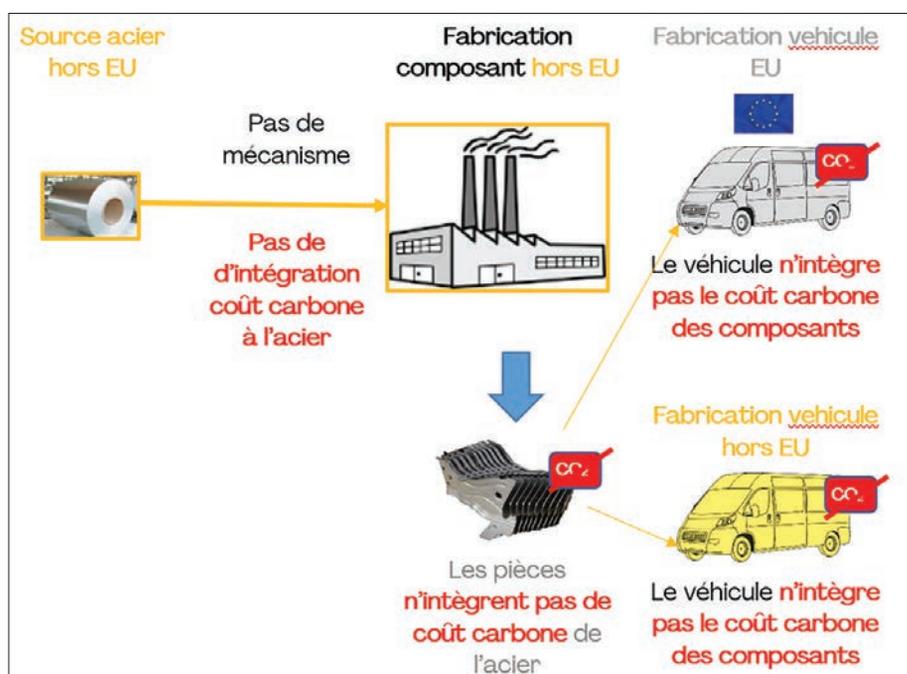


Figure 2 : Cas d'un composant fabriqué hors de l'UE – Source : FIEV.

Des effets en chaîne possibles

De surcroît, une délocalisation hors de l'UE permet souvent des gains significatifs de coût de production, dont le montant dépend du schéma industriel de la chaîne d'approvisionnement, selon que tous les équipementiers fournissant le constructeur délocalisent leur production (pour être plus près des usines du constructeur) ou que seule une partie d'entre eux le fait. Ces réductions de coût peuvent s'élever jusqu'à 2 000 € pour une voiture de classe moyenne.

En outre, les effets du MACF pourraient être annihilés par d'éventuelles dévaluations compétitives décidées par les pays exportant vers l'UE. Par exemple, la livre turque a été dévaluée de 33 % par rapport à l'euro entre 2010 et 2021, ce qui pourrait contrebalancer le surcoût lié au MACF et contourner l'incitation à la décarbonation pour les entreprises exportant vers l'UE.

Des difficultés à l'exportation pour les entreprises européennes

L'industrie automobile de certains pays européens, comme l'Allemagne, est caractérisée par de fortes exportations en dehors de l'UE. En plus des effets précédemment évoqués, le MACF, couplé à la diminution rapide des quotas d'émission gratuits, va donc réduire la compétitivité des entreprises européennes à l'export.

Les propositions de la FIEV

Afin de prévenir les fuites de carbone et garantir la compétitivité de l'industrie automobile européenne, notamment celle des équipementiers, face à des concurrents internationaux qui ne sont pas aujourd'hui confrontés aux mêmes coûts du carbone, il est nécessaire que les institutions européennes apportent des modifications au projet de règlement établissant le MACF, ainsi qu'au calendrier envisagé de suppression des quotas gratuits, et/ou adoptent certaines mesures préalablement à son entrée en vigueur.

Des aménagements possibles au regard de différents paramètres

Report de la date d'application du MACF

Pour être efficace et ne pas pénaliser l'activité européenne des équipementiers automobiles, le MACF devrait s'appliquer à l'ensemble des importations de la chaîne de valeur, y compris les produits finis et ceux semi-finis. Réduit à un périmètre très incomplet (les importations de certaines marchandises comme l'acier ou l'aluminium), le MACF aura un impact négatif sur la compétitivité de l'activité européenne des équipementiers automobile, entraînant la délocalisation de leurs productions de produits finis et semi-finis.

Or, à ce jour, ces derniers ne peuvent pas être inclus dans le dispositif, puisque la mesure de leur contenu carbone est soit sujette à caution, faute de disposer de données internationales fiables, soit difficile à mesurer compte tenu de la complexité des chaînes d'approvisionnement.

Lorsque les institutions européennes auront résolu ces difficultés (la Commission travaille actuellement à l'élaboration d'une méthodologie d'analyse des émissions des véhicules sur l'ensemble de leur cycle de vie), le MACF pourra alors entrer en application, sans entraîner les effets contreproductifs décrits plus haut. Dans l'attente, il nous semble nécessaire de reporter la date d'entrée en vigueur de ce mécanisme. À défaut, et afin de préserver la compétitivité des activités européennes des équipementiers automobile, des mesures de compensation devraient être mises en place tant que les produits finis et semi-finis ne seront pas intégrés dans le dispositif.

Réalisation d'une étude d'impact

En parallèle, les institutions européennes devraient réaliser une étude d'impact approfondie, en prenant soin d'y associer les représentants de la filière automobile. Cette étude doit viser, d'une part, à évaluer les conséquences du MACF et de la suppression de l'allocation de quotas gratuits sur la compétitivité de la filière automobile européenne et, d'autre part, à identifier les bonnes solutions à mettre en œuvre. Cette étude d'impact devra également évaluer de façon détaillée les impacts environnementaux. Un exemple : dans la mesure où le MACF est appliqué à l'aluminium, les industriels ne vont-ils pas se détourner de ce métal, alors qu'utilisé en substitution à l'acier pour réaliser certaines pièces, il permet d'alléger les véhicules et donc de réaliser des gains en termes d'émissions de CO₂ dans leur phase d'usage ?

Mener une expérimentation avant d'abolir les quotas gratuits

La fin des quotas gratuits intervenant dans le cadre du SEQE ne peut s'envisager qu'après constatation de l'efficacité réelle du MACF, et donc qu'après une phase d'expérimentation concluante.

La nécessité d'une clause de revoyure

Les conséquences de la mise en œuvre du MACF étant incertaines, il est nécessaire qu'une clause de revoyure soit insérée dans le règlement. Les acteurs de la filière automobile, et en particulier les équipementiers automobile pour leur activité exercée dans l'UE, doivent pouvoir compter sur un ajustement du dispositif s'il s'avérait dysfonctionnel.

Conclusion

L'industrie automobile européenne joue un rôle de premier plan dans la transition écologique et assume sa responsabilité en matière de réduction des émissions de CO₂ tant sur le plan de sa production que sur le plan des émissions des véhicules mis sur le marché, avec des progrès remarquables et continus depuis plusieurs décennies (voir la Figure 3 ci-dessous).

Si nous partageons l'objectif de l'UE de parvenir à une neutralité climatique d'ici à 2050, les modalités de la mise en œuvre du MACF, dont le principe pourrait être considéré comme justifié et vertueux, et celles de la

suppression des quotas gratuits présentent dans leur définition et leurs calendriers actuels de graves risques et effets contreproductifs pour la filière automobile, ainsi que des risques importants de fuites de carbone.

Au vu de tous ces effets potentiellement négatifs, il est fondamental que les institutions européennes reportent la date d'application du MACF et en profitent pour réaliser une large étude d'impact qui permette d'apporter les modifications nécessaires au projet actuel de règlement.

La complexité et le manque de visibilité sur les effets de ce dispositif doivent par ailleurs inciter à mettre en place une clause de revoyure.

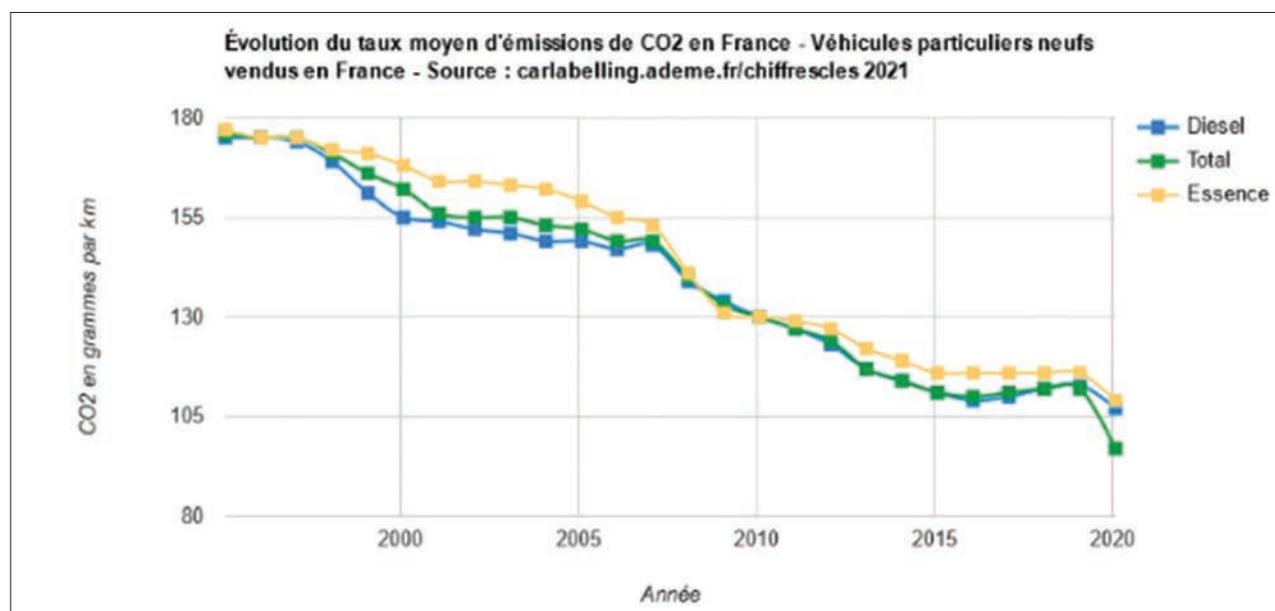


Figure 3 : Évolution du taux moyen d'émissions de CO₂ en France – Source : Ademe.