

La taxe carbone aux frontières ne rassure pas les industriels



Barres d'acier dans une aciérie à Huai'an, dans la province du Jiangsu (Chine), le 22 juillet. AFP

éric Albert, Bastien Bonnefous et Virginie Malingre

Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, en vigueur dans l'UE au 1^{er} janvier, impose une taxe à l'importation des produits industriels les plus polluants pour protéger l'Europe de la concurrence

BRUXELLES - bureau européen

L'Union européenne (UE) est-elle en passe de se doter d'un outil majeur de sa politique climatique, ou de fabriquer un nouveau casse-tête réglementaire et financier ? Jeudi 1^{er} janvier, elle franchit une nouvelle étape dans sa taxation des émissions de CO₂. Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), qui entre en vigueur, va imposer une taxe carbone aux importations des produits industriels les plus polluants qui proviennent du reste du monde. L'objectif affiché est de protéger la compétitivité des industriels européens, en les aidant à combattre un possible dumping environnemental, mais les détails de la mise en place du dispositif et les risques de fraude provoquent de nombreuses critiques.

Pour comprendre le dispositif, il faut revenir deux décennies en arrière. En 2005, l'UE a mis en place sa première taxation sur les émissions de CO₂, l'European Union Emissions Trading System (ETS). Aujourd'hui, les producteurs d'électricité et la plupart des industries lourdes (acier, ciment, aluminium, céramique, raffinage de pétrole...) doivent s'en acquitter. Initialement, pour amortir le choc, de très nombreux droits à polluer gratuits ont été distribués par l'UE, si bien que le prix des ETS était très bas. Progressivement, les conditions se sont durcies et, depuis quatre ans, le prix de la tonne de CO₂ oscille entre 80 et 100 euros. Les ETS couvrent 40 % des émissions de gaz à effet de serre de l'UE.

Risque de fraude majeure

« *D'un point de vue environnemental, ça a plutôt bien marché*, notait, lors des Journées de l'économie, le 5 novembre, Maxime Gérardin, qui travaille au Haut-Commissariat à la stratégie et au plan. *C'est particulièrement visible avec la production électrique au charbon, qui a fortement décliné en Europe en grande partie grâce à cette taxe.* » Le problème est qu'elle place les producteurs européens en situation de concurrence déloyale face au reste du monde. Rien n'empêche une usine européenne d'importer son acier d'Inde ou de Chine, ou ses engrains de Russie, alors que ces derniers n'ont pas eu à payer de surtaxe environnementale. Aujourd'hui, si Renault assemble une voiture à Tanger avec des portières contenant de l'acier turc, puis l'exporte en Espagne, le constructeur échappe à la taxation du carbone. En revanche, s'il produit la même voiture en France, en important l'acier de Turquie, il y est soumis. « *Le risque est une perte de compétitivité* », explique Clara Kögel, de l'Organisation de coopération et de développement économiques. La « *fuite carbone* », c'est-à-dire la délocalisation de production

hors de l'UE pour des raisons environnementales, a été « *substantielle* », renchérit Raphaël Lafrogne-Joussier, spécialiste des politiques industrielles au Trésor.

Le MACF est donc censé redresser la barre. A partir du 1^{er} janvier 2026, les importations seront imposées d'un montant équivalent au prix des ETS. Initialement, le mécanisme s'applique à 303 produits provenant des industries les plus polluantes : fer, acier, ciment, engrais, aluminium, électricité et hydrogène. D'un point de vue macroéconomique, le choc sera limité, puisqu'il touchera seulement 3 % des importations européennes. Mais le MACF doit permettre de protéger certains sous-secteurs industriels déjà très mal en point, comme la sidérurgie.

Voilà pour la théorie. Comme souvent, le problème réside dans l'application. Le MACF ne concerne que les émissions de CO₂ des produits importés. Comment les mesurer avec précision ? Il y a là un risque de fraude majeure, explique Catherine Athènes, qui s'occupe de la stratégie de développement durable à Constellium, un producteur et transformateur d'aluminium. « *En Chine, 90 % des fonderies [d'aluminium] sont au charbon, alors quand on voit des importations d'aluminium qui annoncent des émissions de CO₂ très faibles, on a des doutes, forcément* », explique-t-elle.

Une autre façon de contourner le MACF serait de déclarer de l'aluminium recyclé, dont les émissions de CO₂ sont inférieures de 95 % à celles de l'aluminium primaire. « *C'est très difficile de savoir si ceux qui livrent ont 50 %, 60 % ou 80 % d'aluminium recyclé dans leurs produits* », poursuit Catherine Athènes. Toujours pour ce matériau, l'Europe n'a pas une capacité de production suffisante pour faire face à ses propres besoins et elle doit de toute façon importer la moitié de sa consommation. Impossible, donc, de mettre fin aux importations. « *Cela ne va pas aider l'industrie automobile, ça ajoute un coût* », conclut M^{me} Athènes. Le MACF doit cependant permettre de lever de l'argent. A flux commerciaux constants, et en estimant que les ETS soient à 80 euros la tonne, il devrait rapporter 15 milliards d'euros, selon les travaux de M^{me} Kögel. Une somme qui pourrait être utilisée pour aider les industries touchées par ce mécanisme.

Pour répondre à toutes ces inquiétudes, la Commission européenne a dévoilé, le 17 décembre, un élargissement du mécanisme jugé « *trop large, trop complexe, [avec] trop de failles, un peu comme un bon fromage avec quelques trous* », explique le commissaire au climat Wopke Hoekstra. Bruxelles prévoit de l'étendre à 180 nouveaux « *produits en aval* », dont la plupart servent à la fabrication de biens (pièces de machine, composants d'un véhicule, matériels de construction, machinerie, etc.). En plus des matières premières, le MACF couvrirait ainsi des produits industriels finis ou semi-finis – une demande de nombreux industriels, notamment les producteurs d'acier et d'aluminium : machines à laver, portières de voiture, boîtes de vitesses, équipements de jardinage, câbles en acier...

Une telle extension couvrirait jusqu'à 55 milliards d'importations supplémentaires, selon les calculs de Bruxelles. Une mesure qui concerne au premier rang la Chine mais aussi la Turquie, les Etats-Unis ou le Royaume-Uni. « *Cette réforme, c'est d'abord une demande forte de nos industriels qui réclament depuis longtemps un traitement égal et juste vis-à-vis de nos concurrents étrangers, ceux qui ont peu ou pas de règles climatiques* », souligne le vice-président exécutif de la Commission, Stéphane Séjourné, chargé de la stratégie industrielle.

Crainte d'une double peine

Pour éviter les pratiques de contournement, si les déclarations d'un industriel non européen lui semblent suspectes, la Commission prévoit d'imposer la valeur par défaut de son pays, qui correspondrait à son mix énergétique. Enfin, pour protéger les industriels européens qui exportent vers des pays sans prix du carbone, Bruxelles a décidé, en attendant une solution plus structurelle, de créer un fonds temporaire de décarbonation, doté de 600 millions d'euros sur deux ans (2028-2029), qui sera abondé par 25 % des recettes du MACF. Il est censé rembourser aux industriels européens une partie du coût carbone, mais à condition que ceux-ci mènent une politique de décarbonation de leur production.

Cette mouture du MACF doit désormais être négociée entre le Parlement européen et les 27 Etats membres. Un processus qui va prendre plusieurs mois. Sa mise en œuvre ne devrait donc pas démarrer avant janvier 2028. Un calendrier trop tardif pour de nombreux industriels, qui jugent le dispositif toujours insuffisant pour lutter contre la concurrence étrangère, notamment chinoise, et craignent un effet contre-productif susceptible d'affaiblir davantage encore l'Europe dans la guerre commerciale mondiale.

« *Malgré des efforts louables, les mesures proposées ne permettent pas d'apporter une réponse globale et durable aux fuites de carbone et aux pertes d'emplois* », estime Eurofer, l'association européenne de l'acier. Le lobby des sidérurgistes européens considère que le MACF élargi présente des effets trop « *limités dans le temps, avec une durée de seulement deux ans* » qui couvriraient « *moins d'un quart des exportations d'acier* ». Les ressources financières du fonds de décarbonation sont jugées « *très incertaines* ». « *Sans le MACF réellement étanche et de*

long terme, le mécanisme pourrait pénaliser les producteurs européens et leurs clients au lieu de soutenir la décarbonation et la compétitivité dans un contexte international déjà très constraint », appuie l'Alliance des minéraux, minéraux et métaux, le représentant des métallurgistes français.

La fin des quotas gratuits, d'ici à 2035, inquiète aussi de nombreux industriels, qui redoutent une double peine. « *Avec la réduction progressive des quotas gratuits et l'augmentation du prix des quotas carbone, les recettes de l'Etat devraient progresser, une réaffectation d'une partie de ces recettes à la transition serait cohérente et efficace* », estime le cimentier français Vicat. Or, regrette le groupe, « *le projet de loi de finances 2026 ne prévoit plus de financements dédiés* » et « *cette baisse menace la continuité des projets en cours et risque de freiner la mise en œuvre de solutions indispensables* ».

Un seul secteur visé par le MACF a bénéficié d'un régime de faveur : la production d'engrais. La colère agricole qui frappe de nouveau l'Europe, sur fond de rejet de l'accord avec le Mercosur et de la crise de la dermatose bovine, a obligé Bruxelles à assouplir sa position sur les engrains azotés. Tous les autres secteurs concernés par le mécanisme vont subir une majoration de 10 % sur les valeurs par défaut en 2026, puis de 20 % en 2027 et de 30 % en 2028. Mais les engrains azotés, eux, ne seront touchés que par une pénalité de 1 %, avec un impact sur les prix « *extrêmement faible* », de l'ordre de 7 %, affirme la Commission.