MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE
*Liberté
Égalité
Fraternité*

Direction générale
du Trésor

Ottawa, le 10 février 2025

Ambassade de France au Canada
Service économique régional d'Ottawa

Affaire suivie par Carole Semichon et Justine Pourailly

CANADA

Le projet de MACF canadien, otage des perturbations commerciales en cours

Grâce à sa tarification carbone dans les secteurs couverts par le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) européen et des volumes d'exportations vers l'Europe limités, le Canada a, *a priori*, peu d'inquiétude à avoir dans la perspective de l'entrée en vigueur progressive de ce dispositif, contrairement aux craintes initiales. Une situation qui ne devrait pas évoluer suite aux échéances électorales à venir, les principaux partis, avec les industriels concernés, continuant à soutenir le principe d'une taxation des secteurs énergivores, afin notamment de sécuriser les investissements de décarbonation engagés. La perspective que le Canada se dote de son propre MACF apparaît en revanche plus éloignée et, en toute hypothèse, intrinsèquement liée à ce que les Etats-Unis pourraient faire sur le sujet.

La mise en place progressive du MACF européen se déroule sans heurt notable pour les secteurs canadiens concernés

Les exportations vers l'Union européenne (UE) dans les six secteurs couverts par le MACF sont globalement de faible ampleur, avec toutefois des variations sensibles selon les secteurs et les provinces. Les exportations vers l'UE dans les secteurs couverts représentaient en 2023 environ 2,1 Md CAD, sur un total de 34,5 Md CAD (4,9%). Dans le détail, selon Statistique Canada, les exportations d'électricité et d'hydrogène vers l'UE étaient nulles et celles de ciment (0,01% des exportations totales de ciment) et d'engrais (0,2%) négligeables. Les exportations d'aluminium sont modestes (2,9%) alors que celles de fer et d'acier représentent 8,2% des exportations totales canadiennes de ces produits. Certaines provinces sont cependant plus dépendantes que d'autres du commerce avec l'UE : l'UE représente ainsi 21% des exportations d'aluminium de la Colombie-Britannique (et 15,1%, tous produits concernés par le MACF), et 59,2% des exportations de fer et d'acier de Terre-Neuve-et-Labrador (quasiment les seuls produits couverts par le MACF exportés depuis TNL).

Les secteurs couverts par le MACF européen sont déjà soumis à une tarification ambitieuse du carbone et à des standards environnementaux élevés. Dès la fin 2000, les province canadiennes, suivies à partir de 2019 par le gouvernement fédéral dans une logique de « filet de sécurité », ont mis en place des mécanismes de tarification du carbone sur les secteurs couverts par le MACF, si bien que ce dernier ne devrait pas les affecter directement (*cf infra*). La production dans ces secteurs est de surcroît souvent soumise à des standards environnementaux élevés, consécutifs à des mix énergétiques très décarbonés. Ainsi, les représentants du secteur de l'aluminium mettent-ils souvent en avant le mix électrique décarboné du Québec et de la Colombie-Britannique, les deux principales provinces productrices, pour rappeler que leur industrie est peu émettrice (2t CO2éq. par tonne produite, contre 18 à 20t CO2éq. en Chine). L'approvisionnement en électricité représente en effet la majeure partie des émissions du secteur (émissions indirectes du « scope 2 ») car celles liées au seul procédé de fabrication sont relativement similaires à travers le monde (plus ou moins 20% de 2t CO2éq. par tonne produite)[1]. La situation est similaire à Terre-Neuve-et-Labrador, où la production électrique est presque exclusivement issue de ses barrages hydroélectriques.

Alors que la perspective du MACF européen avait initialement suscité des inquiétudes, la période de transition actuelle se déroule à ce stade sans heurt notable pour les acteurs canadiens. En amont de l'adoption du MACF, les différents secteurs canadiens concernés avaient exprimé de nombreuses inquiétudes sur le champ couvert, l'inclusion des émissions du « scope 2 » étant nécessaire pour que le Canada profite de l'avantage offert par son réseau électrique décarboné, sur le calcul de la déduction en cas de tarification carbone déjà acquittée au niveau fédéral ou provincial ou encore sur la méthode de calcul des émissions et le système de vérification par l'UE. Pour autant, alors que la période de transition a débuté en janvier 2023 et que les premiers paiements seront dus au 1er janvier 2026, aucun secteur n'a depuis lors réitéré ces inquiétudes. Le secteur des engrais, qui souhaite diversifier ces exportations, n'identifie d'ailleurs pas le MACF européen comme un frein pour une orientation des flux vers l'UE. Toutefois, l'extension du calcul des émissions intrinsèques aux émissions du *scope 2,* qui doit être examinée lors de la revue du mécanisme dès cette année, sera très probablement scrutée de près par les industriels canadiens. Par ailleurs, bien que celle-ci ne sera effective qu'au milieu de la décennie suivante, la plupart des secteurs voient la fin des quotas gratuits comme un obstacle non négligeable, la tarification du carbone pour les industriels, qu'elle soit provinciale ou fédérale, ne s'appliquant pas à ce stade aux émissions en-deçà du *benchmark* défini par les autorités compétentes.

La remise en cause au Canada de la redevance sur les combustibles fossiles ne devrait pas altérer cette dynamique favorable, les secteurs concernés par le MACF demeurant normalement soumis au système de tarification des grands émetteurs

Elément central du bilan des années Trudeau, la tarification carbone a dernièrement fait l'objet de nombreuses remises en cause. Le système pancanadien de tarification du carbone, entré en vigueur en 2019, est composé de deux volets : une redevance à l'achat de combustibles fossiles pour les particuliers et petites entreprises et un marché (Output-based pricing system – OBPS) pour les plus gros émetteurs (environ 200/250 entreprises concernées). Attaqué par certaines provinces, ce système a toutefois été consacré par la Cour Suprême, en avril 2021. Un élan qui avait conduit le Premier ministre J. Trudeau à se positionner au niveau international comme un « champion » de la tarification, notamment lors de la COP 26, appelant à tripler la couverture actuelle en soumettant 60% des émissions mondiales à un système de tarification d'ici 2030. Ce soutien sur la scène internationale et domestique a toutefois coïncidé avec des campagnes de plus en plus virulentes, notamment de la part du chef du Parti conservateur, contre la redevance sur les combustibles

[1] Un projet de R&D mené par Rio Tinto Alcan et Alcoa, soutenu par Apple - ELYSIS - pourrait toutefois changer la donne en divisant par deux les émissions liées au procédé de fabrication, mais ne serait vraisemblablement pas commercialisable avant 2030.

fossiles (« axe the tax »). Le Premier ministre a ainsi annoncé la suspension de la redevance sur les chaudières au fioul. Plus récemment, les deux principaux candidats à la succession de J. Trudeau à la tête du parti, Mark Carney et Chrystia Freeland, ont tous deux annoncé qu'ils supprimeraient la redevance sur les combustibles fossiles : le premier annonçant, à travers la publication de son plan pour changer la taxe sur le carbone[2], son remplacement par des incitatifs et par la création d'un nouveau marché de crédits carbone pour les consommateurs, intégré au système de tarification industrielle, et la deuxième prenant en exemple le système québécois basé sur un marché de quotas.

Si la redevance sur les combustibles fossiles sera probablement supprimée à l'issue des prochaines élections, la tarification industrielle du carbone sur les grands émetteurs, qui couvre les secteurs inclus dans le MACF européen, devrait quant à elle être maintenue. Dès 2008, la Colombie-Britannique a fait le choix d'une taxe pour tous dès la première tonne émise, alors que l'Alberta, le Québec et l'Ontario ont mis en place des systèmes de quotas d'émissions pour les plus gros émetteurs respectivement en 2007, 2013 (marché c*ap-and-trade* pour le Québec) et 2023. Les provinces maritimes avaient également développé leurs propres dispositifs, avant qu'ils ne soient supplantés par le système fédéral ; autant de dispositifs qui réapparaîtraient si le système fédéral devait être supprimé. Une perspective qui apparaît toutefois beaucoup moins probable que la suppression de la tarification pour les particuliers, désormais de plus en plus consensuelle, et ce d'autant plus qu'elle a le soutien des industriels canadiens qui, afin de sécuriser des investissements de plus en plus massifs dans la décarbonation de leurs procédés, notamment à travers des projets de capture, stockage et utilisation du carbone (CUSC), réclament une tarification de la tonne de carbone. Le gouvernement fédéral actuel, par l'entremise du *Canada Growth Fund*, a d'ailleurs conclu de premiers « contrats carbone pour différence » (CCfD) avec deux entreprises développant des projets de CUSC : ces contrats sont destinés à garantir un prix minimum du carbone (respectivement 85 et 86,5 CAD/tonne) et ainsi, couplés avec le crédit d'impôts pour l'investissement dans des technologies de CUSC allant de 37,5% à 60%, la viabilité économique des projets.

Le projet d'un MACF canadien se heurte toutefois aux conséquences de cet instrument sur les équilibres commerciaux internationaux, en particulier avec les Etats-Unis

Depuis plusieurs années, le gouvernement fédéral affiche sa volonté de mettre en place un MACF canadien. Si le Premier ministre J. Trudeau avait proposé l'instauration d'un prix-plancher sur le carbone comme alternative à l'instauration de MACF, son gouvernement avait annoncé dès novembre 2020 le lancement de consultations pour la mise en place d'un tel mécanisme. Celles-ci avaient été menées entre fin 2021 et début 2022, avec les parties prenantes canadiennes (industriels, associations, syndicats, provinces et territoires etc.) mais aussi avec les Etats-Unis, à travers la *Roadmap for a Renewed Canada-U.S. Partnership*. La consultation du public qui devait suivre n'a en revanche jamais vu le jour, même si le gouvernement fédéral continue d'afficher l'objectif, encore dernièrement dans l'Enoncé économique de 2024. Mark Carney a également appelé à la mise en place d'un tel mécanisme dans sa plateforme climatique, « en collaboration avec les principaux intervenants et les partenaires internationaux », notamment pour l'acier, les produits chimiques, le ciment et l'aluminium.

Le Canada ne pourrait toutefois, seul, adopter un MACF, eu égard à l'importance pour les secteurs couverts du marché américain. L'économie canadienne dépend très fortement de son voisin américain, qui représentait près de 77% de ses exportations et 49,6% de ses importations en 2023 ; les échanges de biens et services entre les deux pays ont atteint près de 968 Mds CAD (651 M€) cette même année (33% du PIB canadien). Un constat également valable pour les secteurs à forte intensité carbone, qui s'écoulent à environ 75% aux USA. Dans ce contexte, la mise en place d'un MACF canadien, articulé le cas échéant au MACF européen, aurait inévitablement un impact sur les flux commerciaux : transfert d'unités de production des secteurs couverts au sein de l'UE ; modification des logiques internes aux chaînes de valeur ; report sur le marché nord-américain d'une part des exportations aujourd'hui dirigées vers l'UE, ce qui se traduirait par une concurrence accrue pour les produits canadiens. C'est en particulier vrai pour des secteurs comme le ciment, où les produits turques ou chinois pourrait chercher à se rediriger de l'UE vers les USA, ou encore l'aluminium, où la production canadienne, qui repose aujourd'hui largement sur une extraction de la bauxite et le raffinage de l'alumine en Amérique du sud, est très majoritairement (90%) destinée au marché américain. Aussi, si les représentants des secteurs concernés s'étaient exprimés très majoritairement lors des consultations de 2021 – 2022 en faveur d'un tel mécanisme pour contrer la concurrence de produits plus carbonés sur le marché nord-américain, seul un mécanisme élaboré conjointement avec les Etats-Unis leur apparaissait viable. Un manque de coordination avec leur voisin du Sud pourrait notamment créer des distorsions importantes pour l'industrie automobile, très intégrée entre les deux pays, qui serait concernée au premier chef au regard de l'utilisation d'acier dans sa production.

Le Canada suivra à cet égard avec attention les développements qui pourraient intervenir aux Etats-Unis. Des travaux avaient démarré sous l'administration Biden, à travers un questionnaire obligatoire envoyé à tous les producteurs des secteurs les plus carbonés pour déclarer leurs émissions et évaluer la mise en œuvre d'un MACF. Le futur Secrétaire au Trésor, S. Bessent, a, de son côté, proposé une telle tarification pour augmenter les revenus, contrer les pratiques commerciales déloyales et augmenter le pouvoir de négociation face aux juridictions moins vertueuses. Pour autant, le décret signé par D. Trump pour imposer des droits de douanes au Canada (finalement suspendu pour 30 jours) ne prévoyait pas un tel outil.

Morgan Larhant, Chef du service économique régional d'Ottawa

[2] https://markcarney.ca/fr/medias/2025/01/mark-carney-presents-plan-for-change-on-consumer-carbon-tax