

# « Green Deal » européen : quels gagnants et perdants à l'extérieur de l'UE ?

11/06/2023

Confidentiel

---

## Résumé

*L'Union européenne a adopté le « Green Deal », un pacte vert qui rassemble 14 lois mises en place dans l'optique d'une réduction des émissions nettes de gaz à effet de serre de 55% d'ici 2030 et d'une neutralité carbone en 2050. Ce Pacte comprend en fait plusieurs types de mesures affectant différents secteurs d'activités. Trois d'entre elles pourraient avoir des effets significatifs sur plusieurs pays exportant vers l'UE :*

- 1) Le Mécanisme d'Ajustement Carbone aux Frontières (MACF), qui concerne 7 produits : l'aluminium, le ciment, l'hydrogène, les engrais, l'électricité, le fer et l'acier. Dès 2026, les importations de ces matières premières seront taxées en fonction de leurs émissions carbone. Les principaux pays à risque à la suite de la mise œuvre du MACF sont le Monténégro, l'Ukraine, le Mozambique. Viennent ensuite la Turquie, la Suisse, l'Égypte, la Serbie et le Maroc.*
- 2) Le Green Deal prévoit aussi l'interdiction par l'UE des importations de produits issus de la déforestation (comme le cacao ou encore l'huile de palme). La Côte d'Ivoire ressort de loin comme le pays le plus exposé à ce risque (même si elle a déjà mis en œuvre des mesures visant à limiter la déforestation), suivie du Ghana, de l'Ouganda, du Burundi, de l'Éthiopie, du Honduras, du Guatemala et du Brésil.*
- 3) Et enfin, le Green Deal offre aussi des opportunités pour les pays commerçant beaucoup avec l'UE, notamment dans le cadre du Critical Raw Materials Act. Ce plan de l'UE publié en mars 2023, vise à garantir un approvisionnement sûr et durable en matières premières stratégiques pour atteindre les objectifs du Green Deal. Madagascar, le Mozambique et le Maroc semblent aujourd'hui bien positionnés pour profiter de l'augmentation à venir de la demande en provenance d'Europe, en particulier de cobalt et de graphite qui sont les deux métaux qui contribuent le plus à cette croissance attendue.*

---

## 1. Le Green Deal européen, une ambition large et multi-sectorielle

**L'UE a adopté en décembre 2019 le Pacte vert pour l'Europe (« Green Deal »),** incluant un ensemble de 14 lois connu sous le nom de « Fit for 55 » qui vise à **réduire d'au moins 55% des émissions de gaz à effet de serre (GES) d'ici 2030**. *In fine*, l'objectif de plus long terme est d'atteindre la **neutralité carbone à l'échelle de l'UE d'ici 2050**. Sa mise en œuvre a été initiée en juillet 2021 avec le pack « Fit for 55 ». Depuis, le processus législatif s'est poursuivi, avec les votes définitifs en mars dernier sur le développement d'une **industrie bas-carbone** et en avril sur la mise en place du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (**MACF**). Pour atteindre ses ambitions, le Green Deal inclut en effet **la législation d'un ensemble de domaines : climat** (révision du système de quotas d'émission (**SEQUE**) et début de son extension au transport maritime), **énergie** (révision des directives relatives aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique), **transports** (utilisation de carburants durables dans l'aviation) et **industrie** (modification des normes d'émission de CO<sub>2</sub> pour les voitures et camionnettes).

Le Green Deal a pour ambition de faire de l'UE un marché dominant pour les technologies stratégiques de la transition écologique. L'Agence Internationale de l'Énergie (AIE) estime sa taille à environ 124 milliards de dollars par an d'ici 2030 pour l'Europe (650 milliards de dollars pour le marché mondial<sup>1</sup>). En 2022, la Chine représente en effet 60 % de la production de masse des principales technologies stratégiques à consommation bas carbone et contrôle la chaîne d'approvisionnement de certains matériaux essentiels à la transition, en particulier les terres rares : 25 % des batteries et véhicules électriques en Europe et plus de 90% des panneaux solaires proviennent de Chine<sup>2</sup>.

En mars 2023, l'UE a renforcé le pilier industriel du Green Deal, qui vise à stimuler l'utilisation de technologies bas-carbone (au travers du « Net-Zero Industry Act ») et réduire sa dépendance aux matières premières critiques (via le « Critical Raw Materials Act »). Présentées en parallèle, ces deux propositions visent à répondre à la monopolisation progressive de pays-tiers (notamment la Chine) pour faciliter le développement et l'insertion de l'industrie européenne bas-carbone dans le commerce international. Le Green Deal européen s'avère donc être une solution devant répondre simultanément aux multiples crises auxquelles l'Europe est confrontée, notamment la reprise économique après la pandémie, le changement climatique, la forte dépendance énergétique à l'égard de la Russie et la concurrence de la Chine et des États-Unis en matière de technologies bas carbone.

## 2. Le Mécanisme d'Ajustement Carbone aux Frontières, un risque pour certains partenaires commerciaux de l'UE

### 2.1 Un panel de produits ciblés large et des possibilités de conformité restreintes

Le MACF, partie intégrante du Green Deal, a été pensé pour aligner le prix du carbone acquitté pour les produits de l'UE entrant dans le champ du Système d'échange de quotas d'émission (SCEQE) avec celui des marchandises importées de pays en dehors de l'UE. Ce mécanisme européen sera mis en place afin d'égaliser le prix du carbone payé pour les produits de l'UE fonctionnant dans le cadre du SCEQE et celui payé pour les produits importés via l'achat de certificats MACF afin de payer la différence entre le prix du carbone payé dans le pays de production et le prix des quotas de carbone.

Le MACF s'appliquera à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2023, mais avec une phase transitoire d'une durée de trois ans. Durant celle-ci, les importateurs concernés seront uniquement tenus de remplir des obligations de déclaration trimestrielles sur les produits importés et leurs émissions intégrées. La première déclaration trimestrielle, quant à elle, devra être déposée début 2024 sur les importations effectuées au dernier trimestre 2023. L'achat de certificats sera obligatoire à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2026. À partir de cette date, les importateurs devront déclarer chaque année la quantité de marchandises importées dans l'UE l'année précédente et leurs GES intégrés. Le prix des certificats sera calculé en fonction du prix moyen hebdomadaire aux enchères des quotas de l'EES de l'UE exprimé en €/tonne de CO2 émis. L'élimination progressive de l'allocation gratuite dans le cadre de l'ETS de l'UE aura lieu en parallèle avec l'introduction progressive du MACF au cours de la période 2026-2034.

Si l'ambition du MACF est forte dans sa démarche de long terme, le périmètre des produits concernés reste relativement restreint à ce stade (voir encadré ci-après). En France par exemple, en 2019, sur les 575 milliards d'euros de biens importés, 27 milliards figurent sur la liste des produits du MACF, dont 20 milliards proviennent du commerce intra-européen<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Source : 'Energy Technology Perspectives 2023 – Analysis', IEA, 2023

<sup>2</sup> Source : *Ibid.*

<sup>3</sup> Source : Rexecode, juin 2023

## 2.2 Le mécanisme affectera principalement des pays en développement ayant des économies relativement peu diversifiées

### Méthodologie d'identification des pays exposés au MACF en dehors de l'UE

Au total, 6 groupes de produits sont concernés par le MACF : **l'aluminium, le ciment, l'hydrogène, les engrais, l'électricité, le fer et l'acier** (ces deux derniers étant considérés sous un seul code HS<sup>4</sup>, « Fer et Acier (72) »). **Nous avons exclu volontairement dans l'analyse le marché de l'hydrogène** qui est un marché où le commerce intra-européen représente près de 98% du marché total.

Pour les 5 autres produits, notre démarche pour identifier les pays extra-européens à risque à la suite de la mise en place du MACF est la suivante :

- Extraction via Eurostat des **données d'importations de l'UE en provenance du reste du monde sur les 5 produits concernés.**
- Liste des principaux partenaires de l'UE sur chacun de ses produits en fixant **un seuil minimum de 1% de la part du partenaire dans les importations totales de l'UE.**
- Enfin, pour déterminer **le poids que représente l'UE dans les exportations totales de ces produits des pays** de cette liste, nous avons pris en compte dans la base de données UN Comtrade les exportations totales de ces produits en fonction des pays de destination. Nous avons aussi pris en compte **le poids des exportations de chacun de ces produits dans les exportations totales du pays.**

**Ces deux indicateurs permettent de déterminer un niveau de sensibilité relatif pour chaque pays au pack de loi Green Deal relative au MACF.**

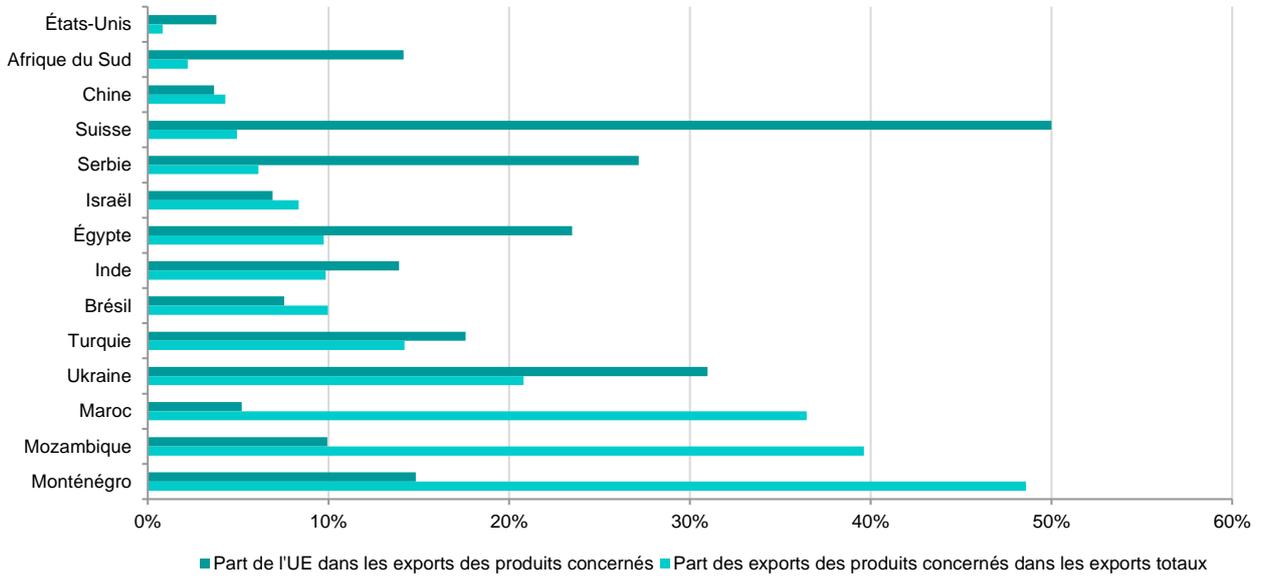
Il ressort de cette analyse que les principaux pays à risque à la suite de la mise œuvre du MACF sont le **Monténégro, l'Ukraine, le Mozambique. Viennent ensuite la Turquie, la Suisse, l'Égypte, la Serbie et le Maroc** (voir graphiques 1 et 2). Dans le cas du **Maroc, l'importance de l'industrie du phosphate** dans les exportations totales du pays est une des raisons pour lesquelles le pays est exposé au MACF. Les plans de transition vers un modèle de production bas-carbone, tels que le **programme d'investissement 2023-2027 de l'OCP** et sa « **2040 Zero Carbon Vision** », pourraient permettre à l'industrie de conserver son avantage concurrentiel à la suite de l'application du mécanisme.

Dans ce contexte, plusieurs économies émergentes se sont de même opposées à l'implémentation du MACF, parce qu'elles y voient un protectionnisme déguisé. C'est le cas notamment de la **Chine** et des **BRICS** de manière plus générale qui estiment que ce mécanisme constitue une entrave frontale au libéralisme et qu'il entraînera des **distorsions discriminatoires des conditions de marché.**

D'autres économies émergentes comme la **Turquie** tendent à voir le MACF comme **une politique allant dans le sens des engagements de la lutte contre le réchauffement climatique.** En octobre 2021 par exemple, Mehmet Emin Birpinar, l'envoyé de la Turquie pour le climat, a déclaré que la menace du MACF de l'UE avait contribué à pousser le pays à ratifier l'accord de Paris sur le climat. Ainsi, **puisque la Turquie avait annoncé qu'elle viserait la neutralité carbone d'ici 2053**, son adaptation au mécanisme était un moyen de se rapprocher davantage de son objectif tout en s'alignant politiquement avec les enjeux défendus par l'UE.

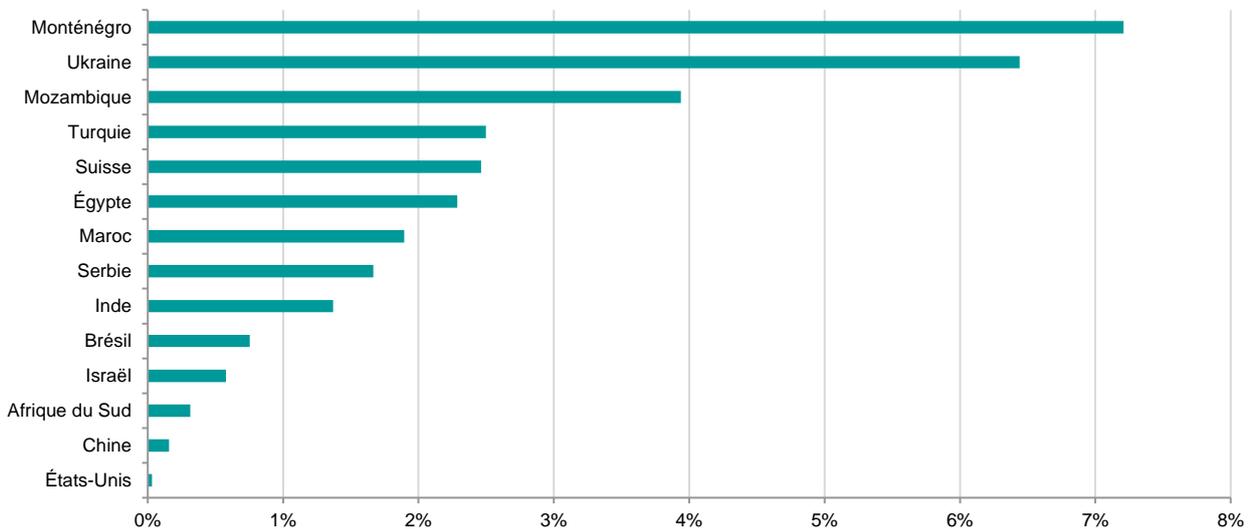
<sup>4</sup> Note : Le HS assure une classification méthodique et unique, pour les pays qui l'utilisent, des marchandises faisant l'objet d'échanges internationaux et permet la comparaison de leurs flux commerciaux.

**Graphique 1 : Part de l'UE dans les exportations des produits concernés par le MACF et part des exportations des produits concernés dans les exportations totales chez les principaux pays partenaires de l'UE en 2022**



Source : Eurostat, UN Comtrade

**Graphique 2 : Impacts du Green Deal mesurés comme le produit de la part de l'UE dans les exportations des produits concernés par la part des exportations des produits concernés dans les exportations totales en 2022**



Source : Eurostat, UN Comtrade

### 3. La régulation sur les produits issus de la déforestation aura des répercussions en Afrique, en Amérique du Sud et en Asie

---

#### 3.1 Un panel de produits ciblés large et des possibilités de compliance limitées

Comme nous l'écrivions dans une précédente étude, dans le cadre du Green Deal, l'UE a instauré une mesure visant à interdire la commercialisation de produits ayant impliqué une déforestation sur son territoire. Les produits visés sont **l'huile de palme, le bœuf, le café, le cacao, le soja, le bois et le caoutchouc**. L'objectif est de n'avoir sur le marché européen que des produits « zéro-déforestation » à terme. **Les entreprises auront ainsi entre 18 et 24 mois pour se conformer au règlement** (18 mois pour les grandes et moyennes et 24 mois pour les petites et micro entreprises).

La réglementation impliquera que les entreprises (européennes et extra-européennes) ne seront autorisées à vendre leurs produits dans l'UE que **si les fournisseurs publient une déclaration confirmant qu'ils ne proviennent pas de terres déboisées et qui n'ont pas causé la dégradation des forêts** après le 31 décembre 2020. La Commission européenne classera les pays (ou certaines de leurs sous-régions) dans les 18 mois après l'entrée en vigueur de la loi. Cette classification déterminera la **quantité de contrôles** qui seront effectués par l'UE pour s'assurer de la conformité de ses partenaires : **9% pour les pays à risque élevé, 3% pour les pays à risque moyen et 1% pour ceux à risque faible**.

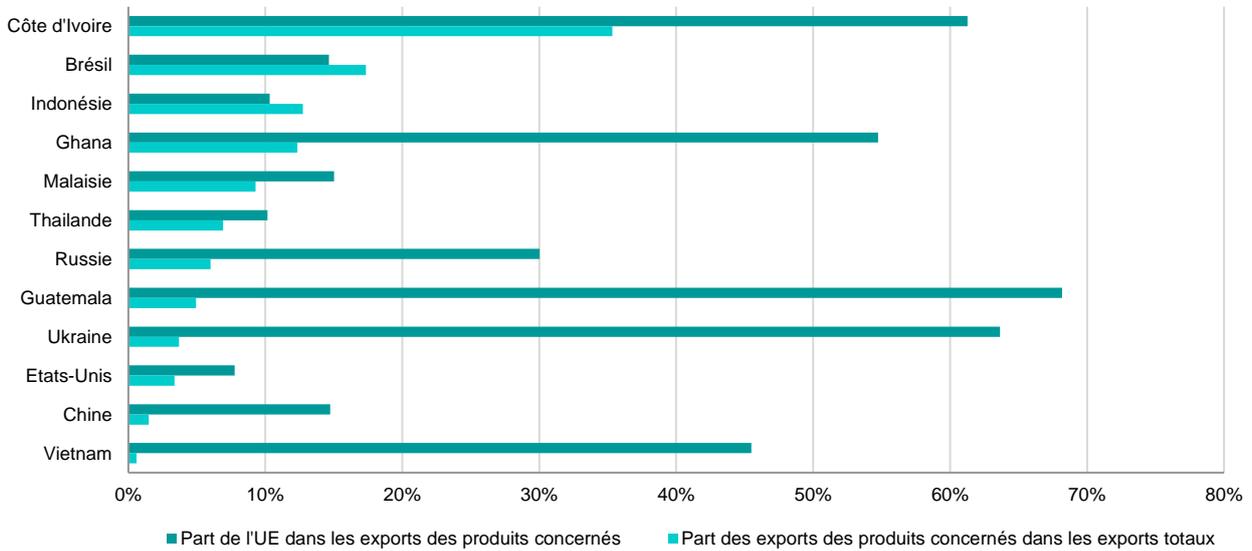
#### 3.2 Le niveau de diversification de l'économie et l'importance de l'UE comme partenaire sont les deux facteurs d'exposition pour les pays exportateurs

Comme pour la « taxe carbone », l'exposition d'un pays hors UE à cette nouvelle règle dépendra de **deux facteurs** (voir graphique 3) :

- **La part du produit ciblé par la réforme dans les exportations totales du pays** permet de mesurer l'importance du produit dans la capacité d'exportation du pays : une économie diversifiée sera supposément moins fragilisée par la réforme.
- **La part de l'UE dans les exportations totales du produit** par ce pays déterminera l'importance ou non de développer de nouveaux partenariats, ou d'approfondir ceux déjà existants. **Trois régions se distinguent** par leur poids dans l'approvisionnement européen de ces commodités : **l'Amérique latine, l'Asie du Sud-Est et l'Afrique de l'Ouest**.

Le produit de ces deux indicateurs permet de classer les pays en fonction de leur exposition à cette nouvelle règle, dans la mesure où il mesure la part des exportations du produit ciblé vers l'UE dans les exportations totales (tous produits confondus) du pays. **La Côte d'Ivoire ressort de loin comme le pays le plus exposé, suivie du Ghana, de l'Ouganda, du Burundi, de l'Éthiopie, du Honduras, du Guatemala et du Brésil** (voir graphique 4).

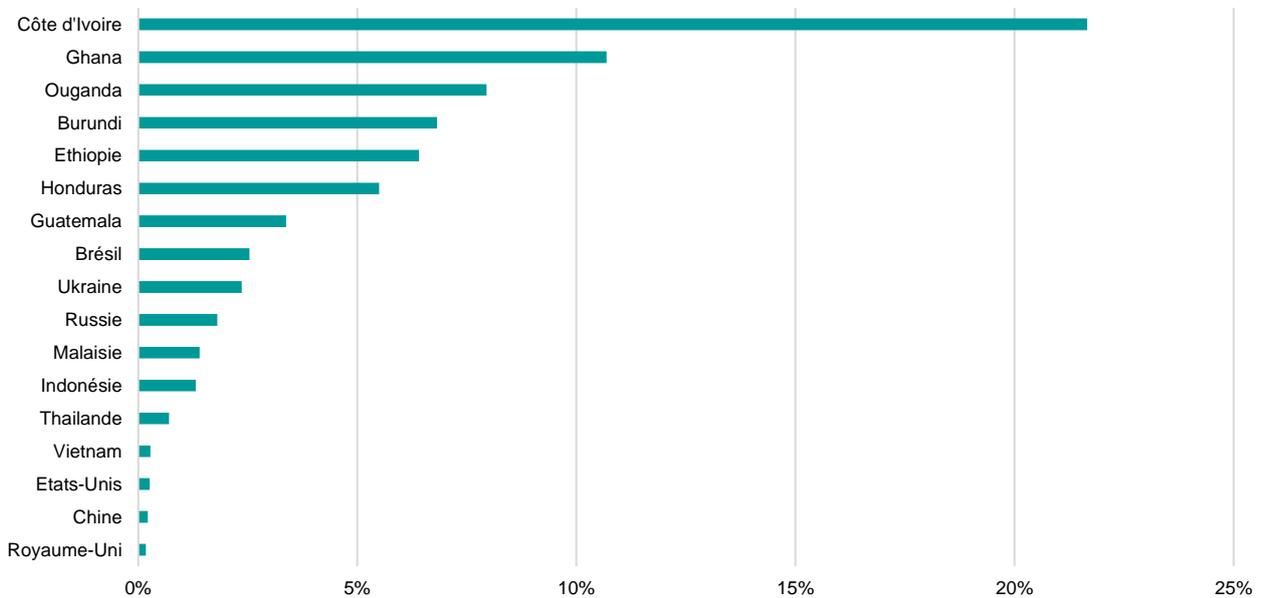
**Graphique 3 : Comparaison des parts de l'UE dans les exportations des produits concernés et des parts des exportations des produits concernés dans les exportations totales chez les principaux pays partenaires de l'UE en 2021**



Source : UN Comtrade, Global Sovereign Advisory

Note : Les pays pris en compte dans l'échantillon sont les principaux pays partenaires présents dans le Graphique 3.

**Graphique 4 : impacts de la réforme mesurés comme le produit de la part de l'UE dans les exportations des produits concernés par la part des exportations des produits concernés dans les exportations totales en 2021**



Source : UN Comtrade, Global Sovereign Advisory

Note : Seuls les 6 pays les plus touchés par la réforme et les principaux partenaires commerciaux de l'UE sont présentés dans ce graphique.

## 4. Le Green Deal offre aussi des opportunités pour les pays tiers, notamment à travers les matériaux critiques

### 4.1 Dans le prolongement du Green Deal, la loi CRM cible les matières premières stratégiques pour renforcer la souveraineté industrielle européenne

**Le Critical Raw Materials Act (CRM Act)**, plan de l'UE publié en mars 2023, garantit un approvisionnement sûr et durable en matières premières stratégiques pour atteindre les objectifs du Green Deal. Il **souligne que la transition vers une industrie plus durable s'appuie sur une augmentation des besoins en matériaux critiques**. Bien que le plan pour une « industrie zéro carbone » suggère **la réouverture de certaines mines au sein de son territoire, la production locale couvrirait seulement 20 à 30% des besoins de l'UE**.

#### Méthodologie d'identification des pays exposés au Critical Raw Materials Act en dehors de l'UE

D'après les projections du rapport de l'OCDE sur les matières premières critiques publié en avril 2023, 9 d'entre elles verront leur production fortement augmenter d'ici 2040, avec, par ordre décroissant, **le lithium, le graphite, le cobalt, le magnésium, le nickel, les terres rares, le borate, le cuivre et le germanium**. **Une multiplication de la demande par 40 est attendue pour le lithium et par plus de 20 pour le graphite et le cobalt d'ici 2040**.

Puis notre démarche pour identifier les pays en capacité de profiter de ces plus grands débouchés attendus à l'exportation a été la suivante :

- La base de données UN Comtrade permet d'identifier **les exportateurs vers l'UE de chacun de ces matériaux critiques**.
- Nous avons ensuite listé **les exportateurs dont les exportations vers l'UE représentent en 2022 plus de 800 millions de dollars pour au moins un de ces matériaux critiques**. Selon ce critère, nous avons retenu **28 pays**.
- Pour chaque pays, nous avons ensuite comparé **la somme des exportations des principaux matériaux critiques vers l'UE avec les exportations totales mondiales sur 2022**.

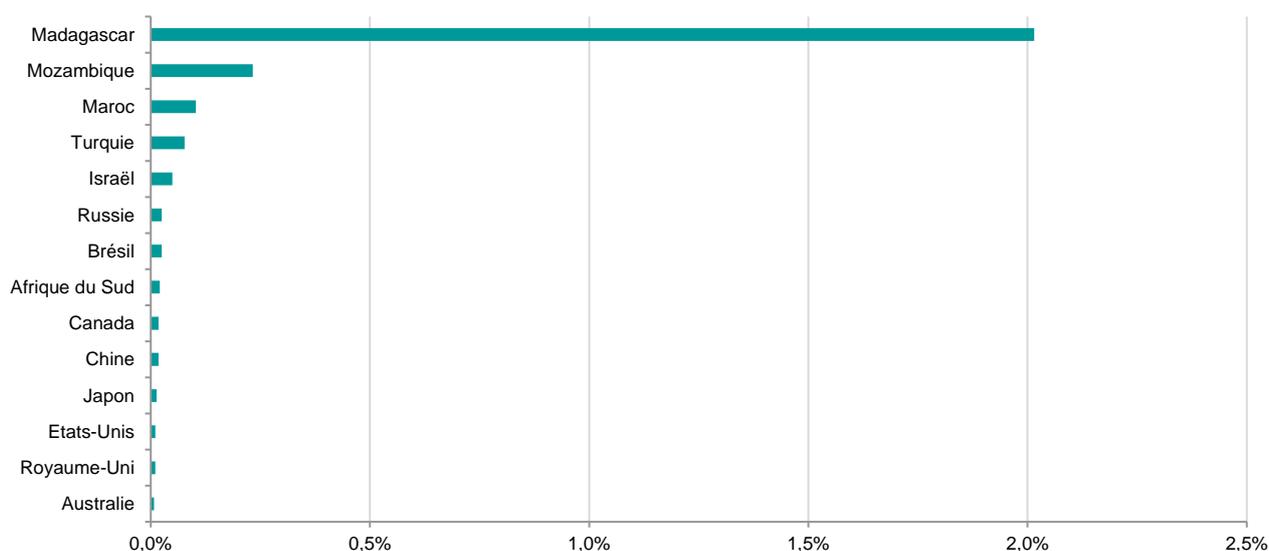
**Les 14 pays apparents dans le graphique 5 sont ceux pour lesquels la sensibilité de l'économie à l'exportation des matériaux critiques est la plus importante**. Cette sensibilité a été déterminée grâce au produit des exportations totales mondiales et des exportations des matériaux critiques concernés vers l'UE.<sup>5</sup>

La part des exportations des matériaux critiques vers l'UE est la plus élevée à **Madagascar, au Mozambique et au Maroc**. Ces pays sont donc bien positionnés pour profiter de l'augmentation à venir de la demande en provenance d'Europe.

**Le cobalt et le graphite sont les deux métaux qui contribuent le plus à cette demande attendue en hausse d'après ces calculs**. Le secteur des voitures électriques contribue à hauteur de **89%** à l'augmentation de la demande mondiale en cobalt. Or Madagascar est le 4<sup>ème</sup> exportateur de cobalt et de graphite vers l'UE ; les minerais (**comme le nickel, premier produit d'exportation du pays**) jouent un rôle important dans l'économie malgache. Le complexe minier Ambatovy concentre la production de nickel et de cobalt du pays. **Le Maroc ne possède qu'une seule mine de production de cobalt**, la mine de Bou Azzer qui permet cependant au pays de se hisser au classement des premiers exportateurs mondiaux, d'autant plus qu'il **est des rares sur le continent en mesure de raffiner le minerai**.

<sup>5</sup> Note : Le graphique des 14 pays restants se trouve en annexe.

### Graphique 5 : Part des exportations des produits concernés vers l'UE dans les exportations totales chez les principaux pays partenaires de l'UE en 2022



Source : UN Comtrade

Les ressources du Maroc et de Madagascar restent minimes face à celles de **la République Démocratique du Congo qui abrite plus de 70% des approvisionnements mondiaux de cobalt**<sup>6</sup>. Mais la RDC n'apparaît que beaucoup plus loin dans ce classement. En effet, **près de 90% des ressources de cobalt de la RDC sont envoyées vers la Chine**<sup>7</sup> qui a un monopole sur le raffinage de plusieurs matériaux critiques. Alors que le Maroc voit ses réserves diminuer, le pays parie sur **la production de cobalt à partir de matériaux recyclés avec la signature d'un partenariat avec les sociétés anglo-suisse Glencore PLC et marocaine avec Managem**. Le partenariat signé pour une durée de 5 ans pourrait ensuite s'étendre au nickel et au lithium recyclés.

Les principaux exportateurs de graphite vers l'UE sont également les principaux exportateurs mondiaux. Après la Chine qui concentre 80% de la production de graphite, **le Mozambique et Madagascar se partagent le podium des exportations mondiales du minerai. Mais d'ici 2026, l'Afrique pourrait devenir le premier exportateur et producteur de graphite**<sup>8</sup>. A Madagascar, le groupe Evion mène encore des études de faisabilité pour son projet minier de graphite et voit l'île comme une alternative à la Chine. **L'entreprise britannique Tirupati Graphite implantée à Madagascar a multiplié sa production par 10 en l'espace de 3 ans**. On observe au Mozambique la même tendance, le pays mise sur la production de graphite pour l'avenir : fin décembre 2021, **un accord d'exploitation avec le géant américain Tesla est signé** et, en octobre 2022, c'est **le fabricant coréen de batterie au lithium LG Energy Solution**, cette fois-ci pour du graphite mozambicain raffiné aux Etats-Unis. Toutefois la forte augmentation de la production risque de fragiliser les populations et les écosystèmes des régions.

<sup>6</sup> Source : Cobalt Institute, *Cobalt Market Report*, 2021

<sup>7</sup> Source : Cobalt Institute, *Cobalt Market Report*, 2021

<sup>8</sup> Source : Benchmark Minerals, "Flake graphite production in Africa set to overtake China this decade", août 2022