

Perspectives

N°21/269 – 2 août 2021

EUROPE – Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'UE

- Le 14 juillet 2021, la Commission européenne (CE) a dévoilé une liste de douze propositions pour atteindre l'objectif de neutralité carbone qu'elle s'est fixée d'ici 2050. Parmi elles, se trouve la création d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'UE (MACF) pour taxer les importations de biens fabriqués dans les pays où la législation carbone est moins contraignante. Cette proposition de la CE fait suite à celle du Parlement européen (PE), en mars 2021, qui avait alors envisagé les lignes directrices pour l'élaboration du MACF.
- La création d'un MACF s'inscrit également dans le cadre de *Next Generation European Union* (NGEU), le plan de relance de l'Union européenne 2021-2026, adopté par le Conseil de l'Europe en décembre 2020. Si une partie du plan de relance doit permettre de mieux intégrer les questions climatiques, qui devront représenter au moins 37% des dépenses et d'accroître l'investissement dans la transition énergétique, la fiscalité écologique est également au cœur du budget européen comme moyen d'acquérir de nouvelles ressources propres pour l'UE. Cette mesure permettrait alors d'accélérer l'autonomie du budget de l'UE, en créant des ressources propres qui la rendraient moins dépendante des contributions des États membres. Mais s'il est facilement imaginable en théorie, ce mécanisme s'avère très complexe à mettre en place.
- D'une part, un mécanisme d'ajustement aux frontières est justifié par les avancées actuelles de la politique écologique européenne : la tendance à la hausse progressive du prix du carbone risque d'accroître les fuites de carbone à l'extérieur de l'UE *via* des délocalisations et d'augmenter la pollution dans les pays en développement. Cela rendrait inefficaces les efforts de l'UE à l'échelle mondiale.
- D'autre part, à l'heure où l'UE est fortement intégrée au libre-échange, la pollution qu'elle crée ne vient pas uniquement de la production réalisée sur son territoire. Le bilan carbone des produits importés en Europe est élevé : les pays européens polluent *via* les importations de biens et services qu'ils consomment. Leur fabrication hors de l'Europe et le transport engendrent des émissions de gaz à effet de serre qui ne sont pas prises en compte par la législation des pays tiers hors UE.
- Ce mécanisme reposerait sur un seuil d'émissions de CO₂ à partir duquel, dans certains secteurs, les produits importés en UE et dont la production afficherait un bilan carbone supérieur à ce seuil seraient considérés comme trop polluants et soumis à un surcoût.
- Enfin, loin d'être effective, l'idée du MACF est difficilement compatible avec les principes de libre concurrence de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

En amont de la proposition de la Commission : les pistes de réflexion pour le MACF

Une idée ancienne

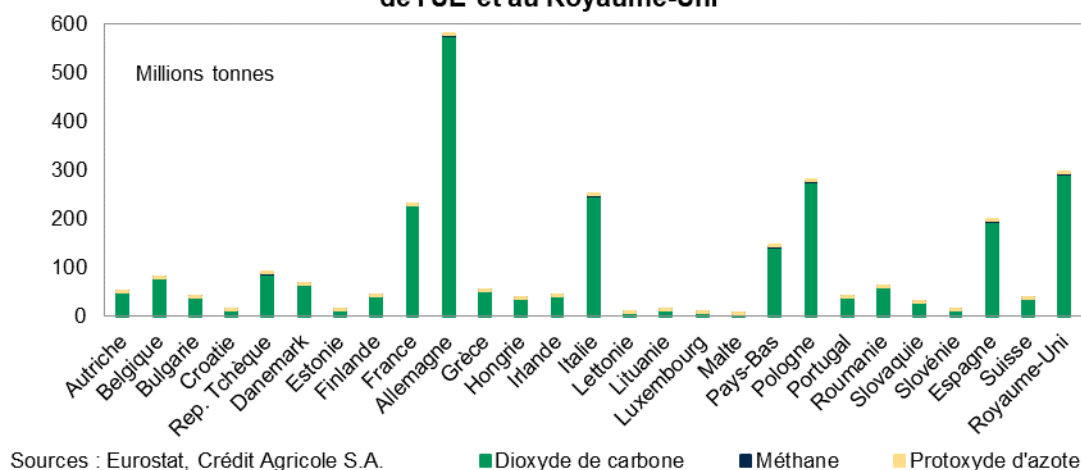
L'idée d'un MACF est un prolongement des « **clubs climatiques** », des alliances de pays qui ont harmonisé leur tarification du carbone en mettant en commun leur marché des droits à polluer, comme l'ont fait la Suisse, le Liechtenstein, l'Islande, la Norvège et l'UE avec le Système d'Échange de Quotas d'Émissions (SEQUE). En 2015, l'économiste W. Nordhaus¹ a montré l'avantage qu'ont les États à appliquer entre eux des tarifs uniques du carbone et à pénaliser ceux qui les refusent pour surmonter la logique du « passager clandestin ».

L'idée d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières n'est ni nouvelle ni uniquement européenne et a suscité de nombreux débats. Si, en décembre 2019 la Commission européenne en a fait un point central de son Pacte vert, dès janvier 2020, lors du forum économique de Davos, la directrice générale du FMI, K. Georgieva, a émis ses réserves sur un tel mécanisme.

Dans le cadre des différentes réformes du **SEQUE**² (cf. [encadré](#)), trois propositions de MACF ont été

faites pour répondre à l'inquiétude des secteurs couverts au sujet de la **perte de compétitivité liées aux fuites de carbone (« carbon leakages »)**. Dans le cadre de la troisième phase, la Commission européenne a proposé d'inclure dans le SEQUE les industries importatrices des secteurs couverts et de rembourser les entreprises exportatrices en prenant comme référence le niveau moyen d'émissions générées au niveau européen. Cette idée a été abandonnée au profit de la prolongation de l'allocation gratuite de quotas pour protéger les entreprises exposées à la concurrence internationale. En 2009, une proposition française visait, à nouveau, à contraindre les entreprises importatrices à acheter des quotas d'émissions sur le marché des droits à polluer européen en fonction des émissions générées lors de la production et suggérait de traiter au cas par cas chaque partenaire commercial de l'UE. Mais l'UE n'a pas donné suite à cette idée. En 2016, après la signature de l'accord de Paris, la France a réitéré sa proposition, ciblée cette fois, sur l'industrie du ciment. Elle proposait de mettre fin à l'allocation gratuite de quotas dans ce secteur et d'étendre l'usage de quotas aux entreprises importatrices. Bien qu'examinée par le Parlement européen, cette proposition a été rejetée pour non-conformité avec les règles de l'OMC, au profit, à nouveau, de l'allocation de quotas gratuits pour l'industrie du ciment.

Répartition des émissions de GES entre les différents pays de l'UE et au Royaume-Uni



Aux États-Unis, cinq propositions de MACF, dont l'une est toujours en cours d'examen, ont été avancées. La première, formulée en 2007, par l'entreprise *American Electric Power* a été reprise par les sénateurs. Après examen, elle fut rejetée au Sénat en juillet 2007. En 2008, le *Climate Security Act* prévoyait à la fois la mise en place d'un marché

des droits à polluer domestiques ciblant le secteur du fer et de l'acier et un mécanisme d'ajustement pour les entreprises importatrices soumises à une législation environnementale moins contraignante que celle en vigueur aux États-Unis. La pression exercée par les lobbies industriels sur le Sénat a conduit au rejet de cette proposition. En 2014,

¹ William Nordhaus, *Climate Clubs : Overcoming Free-Riding in International Climate Policy*, American Economic Review, Vol. 105 No. 4th April, 2015

² Consulter notre publication : [Europe – État des lieux de la fiscalité écologique](#) – 25 juin 2021

L'*American Opportunity Carbon Free Act* proposait une imposition des produits fortement carbonés à la frontière et un remboursement des allocations pour les produits destinés à l'exportation. Cette proposition non votée avant la fin de la législature n'a jamais été réexaminée. En 2019, le député démocrate T. Deutsch a déposé à la Chambre l'*Energy Innovation and Carbon Dividend Act 2019* qui proposait à la fois la mise en place d'une taxe carbone et d'une mesure d'ajustement à la frontière pour décourager les industries soumises à cette tarification carbone de délocaliser leurs activités. La proposition était calibrée afin d'être compatible avec les clauses du GATT et souhaitait une redistribution des recettes aux ménages américains. Si en 2019, face à un Sénat républicain, elle n'est pas passée, son contenu a été remis à l'ordre du jour en avril 2021, au sein du *Energy Innovation and Carbon Dividend Act 2021*.

Le SEQUE aujourd'hui

- ✓ **Fonctionnement** : à la suite de la détermination d'un seuil d'émissions de CO₂ à ne pas dépasser, des quotas ont été distribués aux entreprises des secteurs assujettis. Ces droits à polluer sont échangeables entre installations. Les installations sont définies comme des unités techniques fixes situées sur un site de production. Par exemple, une entreprise dont le coût marginal de dépollution est inférieur au prix du permis choisira de dépolluer plutôt que d'utiliser son droit à polluer qu'elle peut revendre.
- ✓ **Les secteurs couverts** : électricité, industrie manufacturière et compagnies aériennes opérant entre les pays de l'UE, la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein. 12 000 installations sont concernées.

Construction en quatre phases

- ✓ Phase 1 > 2005-2007 : émission initiale de quotas gratuits pour éviter les fuites de carbone.
- ✓ Phase 2 > 2008-2012 : réduction du seuil total d'émissions.
- ✓ Phase 3 > 2013-2020 : expérience de mise aux enchères partielle des quotas d'émissions.
- ✓ Phase 4 > 2021-2030 : Contrairement à ce qui était prévu, maintien de l'allocation gratuite des quotas au nom du risque de fuites de carbone, recours à des fonds de financement spécifiques pour aider les secteurs de l'industrie et de l'électricité à investir dans des technologies bas carbone.

Les réformes proposées par la CE le 14/07/2021

- ✓ Élargissement du marché carbone européen au secteur maritime.
- ✓ Réduction du nombre de permis à polluer par une révision du taux de décroissance linéaire et par une baisse directe.
- ✓ Élargissement de la réserve de stabilité du marché pour gérer le surplus de quotas d'émissions accentué par la pandémie.
- ✓ Création d'un second marché des droits à polluer d'ici 2026 réservé au chauffage des bâtiments et au transport routier, ce qui risque de peser directement sur les ménages.

Les propositions du Parlement européen et de la Commission européenne

Dans sa résolution³ de mars 2021, précédant celle de la CE, le PE envisage un mécanisme d'ajustement qui s'articule au SEQUE, afin que les deux instruments soient complémentaires et cohérents mais non redondants pour offrir à l'UE la possibilité de couvrir toutes ses émissions. L'idée est que les pays à la législation environnementale non contraignante pour la production deviennent contraints de couvrir les émissions induites par les produits qu'ils exportent en Europe. Ainsi, **le Parlement comme la CE proposent d'imposer aux exportateurs vers l'UE l'achat de quotas auprès d'un réservoir de quotas d'émissions autre que le SEQUE, mais pour lequel le prix du carbone correspondrait au prix du carbone dans le SEQUE à la date de la transaction.**

Selon le Parlement, il faudra profondément réformer le fonctionnement du SEQUE pour instaurer un mécanisme d'ajustement carbone qui permette d'atteindre la neutralité carbone en 2050 et la réduction de 55% des émissions de CO₂ par rapport au niveau de 1990. Il faudra également réétudier l'existence d'un prix plancher du carbone. Le mécanisme devra aussi veiller à ce que les exportateurs ne paient pas deux fois pour les émissions de carbone, à la production dans leur pays et à leur entrée en Europe, et à ce qu'ils aient également la possibilité de prouver que le bilan carbone de leur produit est inférieur au seuil justifiant un surcoût, afin de les inciter à innover et à investir dans des technologies durables. Le mécanisme devra empêcher que les exportateurs soient tentés de le surmonter, en exportant, par exemple, des produits non finis. C'est notamment pour cela qu'il souhaite que le périmètre du mécanisme soit étendu aux biens et services qui sont incorporés aux produits finis réalisés sur le territoire

³ Résolution du Parlement européen du 10 mars 2021 vers un mécanisme européen d'ajustement des émissions de carbone aux frontières compatible avec l'OMC (2020/2043(INI))

national, afin de prendre également en compte les produits intermédiaires et non finis.

Avant tout projet de MACF et jusqu'à présent, dans le cadre du SEQUE, c'est l'allocation gratuite de quotas d'émissions, plutôt que l'allocation des quotas aux enchères, qui était l'instrument de lutte contre les fuites de carbone. En effet, des quotas vendus aux enchères auraient pu entraîner des pertes de compétitivité et d'importantes délocalisations rendant la mesure inefficace. Mais avec le projet d'adoption d'un mécanisme d'ajustement, l'allocation gratuite de quotas, dans le cadre du SEQUE, alors que les fuites de carbone doivent être directement empêchées par le nouveau mécanisme fait débat au sein des institutions européennes. Suite à une pression exercée par les eurodéputés du Parti Populaire Européen (PPE) et contrairement à l'idée de départ, **l'allocation de quotas gratuits n'a pu être supprimée de la proposition du Parlement européen.** Or, ce maintien des quotas gratuits qui équivaut à une double protection des entreprises européennes pourrait être perçu comme non conforme aux principes de l'OMC.

Ce qu'il faut retenir des propositions de la CE du 14 juillet 2021

La CE réitère que les objectifs du MACF sont d'inciter les pays tiers à mettre en place leur propre marché du carbone, de lutter contre les fuites de carbone, d'inciter les exportateurs vers l'UE à investir dans des technologies bas carbone.

Elle affirme qu'une révision du SEQUE est nécessaire : le MACF doit devenir une alternative au SEQUE en matière de lutte contre les fuites de carbone et sa mise en place doit conduire à la disparition progressive de l'allocation gratuite de quotas prévue à partir de 2026.

Le MACF et le SEQUE doivent être interconnectés : le MACF reposera sur un système de certificats d'émissions incorporés dans les produits importés et le prix du carbone sera aligné sur le prix moyen du carbone (en euros/tonnes), en vigueur au sein du SEQUE pendant la semaine où a eu lieu la transaction. Contrairement au SEQUE, le MACF ne sera pas un système de plafonnement et d'échanges « *cap and trade* ». Chaque année, avant le 31 mai, les importateurs auront à déclarer la quantité de marchandises et les émissions intégrées et importées dans l'UE l'année précédente.

Un élargissement progressif du mécanisme est prévu ; le MACF s'appliquera d'abord aux secteurs particulièrement à risque de fuites de carbone : le ciment, le fer, l'acier, l'aluminium, l'électricité et les engrais.

Enfin, une mise en place progressive est envisagée : dès 2023, un système destiné à informer en amont les importateurs du surcoût que la mesure va engendrer sera mis en place, afin d'encourager le dialogue avec les pays tiers. À partir de 2026, les importateurs commenceront à payer un ajustement financier. Jusqu'en 2035, date de la suppression totale de l'allocation gratuite des quotas d'émissions, le MACF ne s'appliquera, dans les secteurs couverts, qu'à la proportion d'émissions qui ne bénéficie pas de quotas gratuits dans le cadre du SEQUE-UE et ce pour éviter toute concurrence déloyale.

Les problématiques liées à l'adoption d'un MACF

Le nouveau MACF sera donc un système de certificats d'émissions où le prix du carbone sera adossé à celui en vigueur au sein du SEQUE. Selon son calibrage et son périmètre, ce mécanisme présentera plus ou moins d'inconvénients en termes d'acceptation, d'efficacité, de conséquences sur l'innovation et de facilité à mettre en œuvre.

Pourquoi pas une taxe carbone aux frontières ?

L'option initiale de MACF présente plusieurs inconvénients.

La question du prix du carbone : la mise en place d'un mécanisme d'ajustement impose une tarification identique du carbone entre un produit fabriqué à l'étranger et un produit domestique, afin d'éviter toute concurrence déloyale. Cette contrainte d'alignement des prix exclut la taxe carbone des possibilités. En effet, le surcoût appliqué aux importations pour leur teneur en carbone devra être aligné au prix du carbone européen déterminé sur le SEQUE. Or, le prix sur le marché européen des permis négociables évolue sans cesse, en fonction des fluctuations de l'offre et de la demande. Pour suivre de manière transparente les fluctuations du prix du marché et refléter précisément le coût supporté par les entreprises domestiques, il faudrait donc une taxe carbone constamment ajustable, ce qui est contraire au principe de la taxe.

La question de la taxation européenne : l'utilisation de l'appellation taxe nécessiterait que le mécanisme soit adopté à l'unanimité des votes au Conseil européen, condition qui remettrait en cause les espoirs de son adoption. Au contraire, sous une autre forme, l'adoption à la majorité pourrait suffire.

L'extension de l'imposition à la consommation

Un MACF permettra de raisonner sur la consommation pour comptabiliser les émissions de CO₂ et non plus uniquement sur la production. En effet, si jusqu'alors seule la production européenne des secteurs couverts par le SEQUE était soumise à

une tarification du carbone contraignante, désormais c'est l'ensemble de la consommation européenne qui le sera, c'est-à-dire l'ensemble de la production locale et des importations. Pour le moment, la tarification du carbone des produits européens destinés à être exportés n'est pas l'objet premier de ce mécanisme, quand bien même certaines propositions ont par le passé souhaité rembourser aux entreprises exportatrices des secteurs couverts les frais liés à la tarification contraignante du carbone, afin qu'elles maintiennent leur présence sur les marchés étrangers susceptibles. **Se référer désormais à l'empreinte carbone⁴ de l'UE pour fixer des objectifs de réduction d'émissions semble approprié à l'heure où une large part des émissions dues à la consommation européenne n'est pas prise en compte dans le bilan carbone de l'UE.** En effet, les émissions liées aux importations représentent environ un tiers de l'empreinte carbone totale de l'UE, mais ne donnent lieu à des compensations financières, ni en amont, de la part des producteurs des pays tiers hors UE, ni en aval, de la part des consommateurs européens. Mais si **l'empreinte carbone** d'un produit est un indicateur envisagé pour estimer l'intensité en carbone, beaucoup de méthodologies permettent de la calculer, ce qui supposera un accord. Aussi, la question de prendre en compte seulement les émissions dues à la production et non celles engendrées par les transports se pose.

Les obstacles techniques à la mise en place du MACF

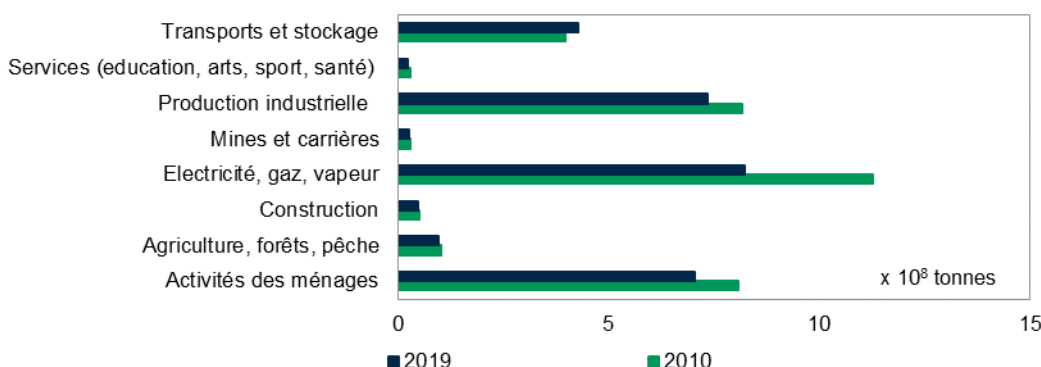
Si l'on connaît désormais la forme que prendra ce mécanisme d'ajustement, des obstacles compliquent cependant sa mise en place.

L'absence de prix plancher du carbone : cela s'avère problématique dans le contexte de la crise sanitaire. Comme la crise économique de 2008, la

crise de la Covid-19 a touché la production industrielle et drastiquement réduit les émissions de CO₂, ce qui a fait une nouvelle fois fortement chuter le prix du carbone sur le marché des droits à polluer. En avril 2020, il était égal à 22 €/tCO₂. Dans la mesure où le MACF reposera sur l'indexation du prix du carbone importé à celui du carbone sur le marché des droits à polluer européen, l'instauration d'un prix plancher au sein du SEQUE s'avère nécessaire. Sans cela, le mécanisme ne sera pas suffisamment incitatif.

L'évaluation de la teneur en carbone des produits importés : tout mécanisme d'ajustement ne pourra être valide qu'à condition que le calcul de la teneur en carbone des importations soit transparent et compréhensible. Or, il n'existe pas encore d'instruments qui fassent l'unanimité pour permettre une telle mesure. La solution temporaire choisie, notamment pour réduire l'asymétrie d'informations de l'UE vis-à-vis des déclarations des importateurs, est de tester le fonctionnement du mécanisme sur des secteurs pilotes, très émetteurs et pour lesquels la teneur en carbone est facilement accessible. En effet, la mesure de l'intensité en carbone de certains biens primaires comme le ciment et l'acier est normée : pour ces biens, les méthodes et les technologies de calcul sont connues grâce aux remontées permises par le fonctionnement du SEQUE européen. L'électricité est le secteur test par excellence, car il est très intense en carbone et exposé à la concurrence internationale : alors que les producteurs européens ne reçoivent plus de quotas gratuits dans ce secteur depuis 2013, le volume d'électricité importé en UE depuis des pays où la tarification du carbone est inexistante est de plus en plus important. Des centrales à charbon ont même été construites dans les pays avec lesquels l'UE souhaite interconnecter son réseau.

**Émissions de CO₂ engendrées par la production de l'UE (28 pays)
au sein des principaux secteurs**



Sources : Eurostat, Crédit Agricole S.A.

⁴ La somme des émissions nationales et importées nettes des émissions exportées.

La comparaison des intensités technologiques entre pays et le choix d'un référentiel de mesure de l'intensité en carbone : l'élargissement du périmètre du mécanisme est compliqué à envisager, car une incertitude persiste à propos de l'intensité technologique d'un même bien produit dans des pays différents et importés sur le marché européen. En effet, si deux pays produisent des biens similaires, ils n'ont pas nécessairement recours à des technologies identiques, ce qui peut les amener à avoir des bilans carbone très différents. En toute rigueur, il faudrait donc, pour chaque secteur couvert par le mécanisme et chaque partenaire commercial de l'UE, distinguer des intensités en carbone différentes. Un ajustement défini entreprise par entreprise étant difficilement réalisable, une piste de réflexion propose de surmonter cet obstacle par l'usage de référentiels pour tarifier le carbone.

Comme le souligne la Banque de France⁵, plusieurs référentiels sont envisageables. Mais le choix d'un référentiel plutôt qu'un autre aura de fortes conséquences sur l'efficacité de l'instrument et les

résultats qu'il permettra d'atteindre. La Banque de France simule l'impact du mécanisme d'ajustement sur les émissions de CO₂ et sur les importations vers l'UE, pour trois scénarios, sous l'hypothèse d'une tarification du carbone égale à 30 €/tCO₂ et ciblée sur trois secteurs particulièrement exposés à la concurrence internationale : l'acier, l'aluminium et le ciment. La mesure de la teneur en carbone de ces produits étant plus standardisée, ils ont d'ailleurs été choisis comme secteurs pilotes par la CE. Le référentiel le moins ambitieux correspond à une tarification du carbone sur la base de biens similaires produits en Europe, l'intensité en carbone des productions de l'UE étant plus faible que celle des pays en développement. Au contraire, utiliser comme référentiel la moyenne des émissions mondiales serait plus ambitieux, mais désavantagerait plus les pays en retard dans la transition vers des technologies bas carbone, l'intensité en carbone de la production des pays en développement étant plus proche de la moyenne mondiale que de celle de l'UE.

Référentiels de mesure de l'intensité en carbone

	Référentiel utilisé pour la base de calcul (du moins ambitieux au plus ambitieux)	Baisse estimée des émissions de CO ₂ liées aux importations de :	Baisse estimée des importations en dollars de :
Scénario 1	L'assiette du MACF est calculée comme si l'intensité carbone des entreprises étrangères était identique à la moyenne des émissions des entreprises européennes.	2%	0,5%
Scénario 2	L'assiette du MACF est calculée comme si l'intensité carbone des entreprises étrangères était identique à celle des entreprises mondiales.	4%	1,2%
Scénario 3	L'assiette du MACF est calculée comme si l'intensité carbone des entreprises étrangères était identique à celle des entreprises mondiales. Le périmètre est plus large : cette fois sont aussi incluses les importations indirectes des secteurs ciblés par la taxe qui sont incorporés dans les importations d'autres secteurs non ciblés. Cela revient par exemple à taxer l'importation d'une voiture au prorata d'acier qu'elle contient, l'acier étant un secteur couvert sous l'hypothèse faite.	6,5%	1,9%

Sources : Banque de France, Crédit Agricole S.A.

À qui revient la responsabilité de mesurer avec précision l'intensité en carbone ? La mesure de l'intensité en carbone devra être suffisamment précise pour permettre aux importateurs de faire valoir une amélioration de leur bilan carbone. C'est pourquoi l'Institut Jacques Delors propose que cette évaluation soit confiée à une agence indépendante de l'UE qui soit notamment financée par une partie du revenu issu du mécanisme et qui sera chargée de déterminer le reste à payer par les importateurs

pour accéder au marché européen. Les entreprises incluses dans le nouveau marché pourraient également être soumises à des règles de comptabilité carbone stricte et au contrôle d'agences indépendantes. Dans tous les cas, il s'agira d'anticiper les réticences prévisibles des partenaires commerciaux de l'UE pour collecter les données nécessaires à la tarification du carbone des biens et services importés.

⁵ Rafael Cezar & Fabio Grieco, [Quel mécanisme d'ajustement carbone aux frontières pour l'UE ?](#), Bloc Note Eco, avril 2020

Ainsi, adopter un mécanisme carbone supposera de déterminer qui sera en charge de la mesure, à partir de quel référentiel et d'après quel indicateur.

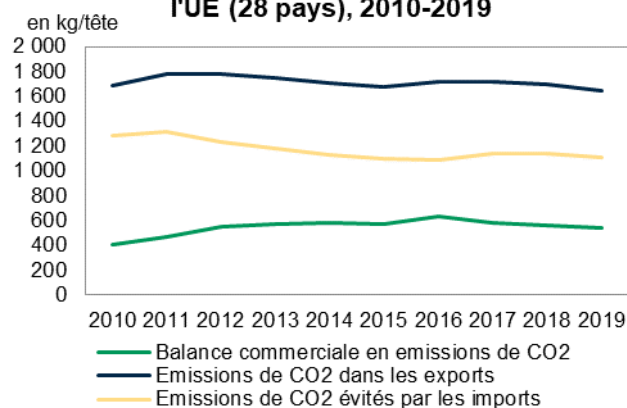
Les objectifs du mécanisme d'ajustement

Lutter contre les fuites de carbone

À l'heure où la politique environnementale de l'UE se durcit, un MACF s'avère de plus en plus

nécessaire pour éviter que les fuites de carbone continuent de croître. Bien que tous secteurs confondus l'UE ne semble⁶ pas être un importateur net de carbone, dans certains secteurs comme le textile ou l'agriculture (non compris dans le SEQUE ni dans le projet de MACF), le bilan carbone des biens exportés par l'UE est nettement inférieur aux émissions de CO₂ des importations de l'UE.

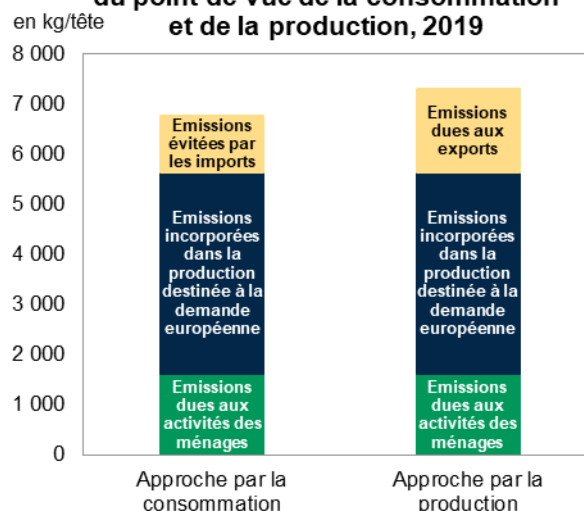
Évolution des émissions de CO₂ dans les exports et dans les imports* de l'UE (28 pays), 2010-2019



* Note : plus précisément, il s'agit des émissions évitées en UE grâce aux imports et non de l'empreinte carbone des imports directement, les émissions ayant été mesurées

Sources : Eurostat, Crédit Agricole S.A.

Émissions de CO₂ de l'UE (28 pays) du point de vue de la consommation et de la production, 2019

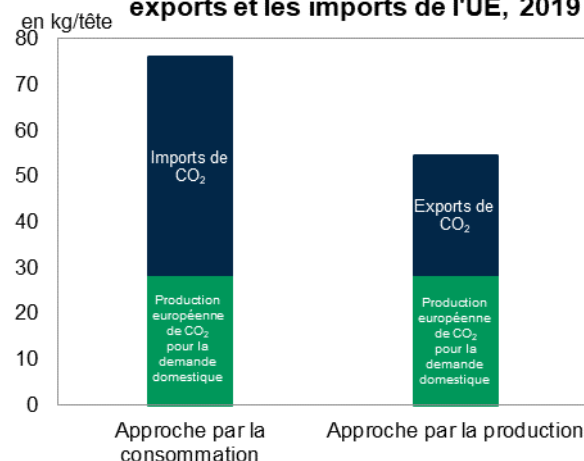


Sources : Eurostat, Crédit Agricole S.A.

Face à ce constat, l'Union souhaite harmoniser les efforts dans la lutte contre le réchauffement climatique à l'échelle mondiale. Ainsi, le MACF, qui s'apparente à une mesure de lutte contre le **dumping environnemental**, serait un moyen de mettre fin aux délocalisations d'entreprises qui cherchent à échapper aux politiques européennes environnementales et donc de pallier et désinciter les fuites de carbone. En effet, les efforts de l'UE pour réduire les émissions de gaz à effet de serre risquent d'être neutres à l'échelle mondiale, si une large part de ces émissions est juste transférée vers des pays tiers. Pour les secteurs ayant subi la concurrence des importations, c'est comme si l'Europe avait échangé des emplois contre des émissions de CO₂. **L'ajustement aux frontières de l'UE permettrait ainsi d'aligner les prix des biens et services produits hors UE, sous un régime de tarification du carbone moins contraignant, sur le prix des biens et services produits dans l'UE.** L'objectif de la politique environnementale européenne pourrait désormais être double : **réduire les émissions locales et importées**. Lutter contre les fuites de carbone est d'autant plus essentiel qu'elles limitent

l'acceptation des politiques environnementales destinées à verdir l'économie.

Textile : émissions de CO₂ dans les exports et les imports de l'UE, 2019



Sources : Eurostat, Crédit Agricole S.A.

⁶ Il s'agit d'une approximation car la teneur en carbone des imports a été calculée en fonction des technologies

européennes qui tendent à être moins polluantes, ce qui amène à sous-estimer la réelle empreinte carbone des imports.

L'interprétation de ce mécanisme est également double. Certains y voient une façon de mieux prendre en compte les émissions de CO₂, en faisant peser la responsabilité sur les pays développés et en allégeant l'effort demandé aux pays en développement. Via la consommation, les pays de l'UE, importateurs nets de carbone pourraient agir sur les émissions consommées en Europe, bien que produites hors UE. L'idée est que les Européens doivent prendre en compte le fait que leur empreinte carbone est plus élevée que ne le laisse penser leur production nationale, parce qu'ils ont les moyens de consommer des biens importés, produits pour eux, dans des pays moins développés. D'autres voient surtout le MACF comme un moyen de réparer une concurrence déloyale menée par les principaux exportateurs de carbone comme la Chine, la Russie, L'Inde, les pays du Moyen-Orient ou encore l'Afrique du Sud, qui pénalise l'UE : jusqu'à présent des biens et services importés et produits à plus bas coûts, car non soumis à une législation environnementale stricte, font concurrence aux productions européennes nationales soumises à des surcoûts. L'acquiescement d'un surcoût par les importateurs étrangers des pays en développement, quelle que soit sa forme, rétablirait donc un déséquilibre et stimulerait la compétitivité européenne.

Verdir les chaînes de valeur mondiales

Le MACF se présente aussi comme une tentative de réconciliation entre deux logiques antagonistes, le libre-échange et la politique environnementale. **La prise en compte du caractère très fragmenté de la production tout au long de chaînes de valeur⁷ est essentielle pour définir un MACF efficace.** Sinon, de nouvelles stratégies de contournement du mécanisme seront mises en place par les importateurs et recréeront des fuites de carbone. En effet, si le MACF prend uniquement en compte le contenu en carbone des produits finaux, les importateurs de biens intermédiaires ne seront pas impactés. Les produits intermédiaires continueront à être importés dans l'UE comme avant et, dès que ce sera possible, ces derniers seront assemblés sur le territoire européen pour échapper au surcoût, donnant lieu à de nouvelles inefficacités. Ainsi, le **processus de production fortement fragmenté entre chaînes de valeur** va complexifier le fonctionnement de l'instrument. En effet, inclure le bilan carbone de tous les intrants ainsi que la consommation d'énergie nécessaire à la production de biens finaux risquent de rendre la construction du mécanisme très compliquée. Plus les biens finaux sont issus d'un grand nombre d'étapes dans le processus de production, plus ils sont soumis à des transformations et plus l'intensité du carbone

est diluée dans les ajouts successifs de valeur ajoutée. Or, le coût du carbone d'un produit peut être très faible au point que le coût administratif de la mesure de l'intensité carbone puisse devenir supérieur, pour un produit donné, aux recettes rapportées par le mécanisme.

Créer des ressources propres pour l'UE et répondre aux objectifs du Pacte Vert Européen

L'intention du PE, comme de la Commission, est d'utiliser les recettes générées par ce mécanisme comme nouvelles ressources propres pour le budget de l'Union. Il est prévu que les nouveaux revenus fassent partie d'un panier d'instruments destinés au remboursement de la composante subventions du NGEU⁸ et de ses coûts d'emprunt. Conformément à la feuille de route pour la mise en place de nouvelles ressources propres, cette mesure devrait être effective à partir de 2023 et devra impérativement être liée aux politiques et aux objectifs de l'Union, tels que la lutte contre le changement climatique. Ces nouvelles ressources propres offriraient aux États membres la possibilité de diminuer leurs contributions nationales en pourcentage de leur revenu national brut, ce qui serait de nature à accroître l'indépendance budgétaire de l'UE.

Actuellement, et en l'absence d'une définition claire des modalités du mécanisme, l'estimation des recettes attendues est large et comprise entre 5 et 14 milliards d'euros par an⁹, selon les options envisagées. La constitution de recettes propres est, à court terme, une des motivations principales à la mise en place, dès janvier 2023, de ce mécanisme puisqu'elle permettrait de mieux répartir les dépenses faites à l'échelle de l'Union vers des secteurs qui en ont particulièrement besoin. **Cependant, l'impact de ces nouvelles ressources sur le budget de l'UE devrait rester limité.** D'une part, il ne s'agit pas de recettes destinées à croître ou même à se stabiliser sur le long terme, puisqu'elles sont censées inciter les importateurs à remplacer leur technologie polluante pour ne plus payer de surcoût. D'autre part, face aux problèmes techniques d'ampleur posés par la mise en place du mécanisme d'ajustement carbone et aux possibles représailles commerciales de la part des partenaires commerciaux de l'UE, il n'est pas dit que les ressources qui en découleront seront à elles seules suffisantes pour aider au remboursement des fonds levés dans le cadre du NGEU. Des projets de ressources propres additionnelles sont déjà envisagés.

⁷ La chaîne de valeur désigne les différentes étapes de la production réalisées par des entreprises à différents lieux géographiques mondiaux pour aboutir à un produit fini.

⁸ NGEU a nécessité une levée de fonds sur les marchés financiers de 750 milliards d'euros de 2018, soit 807 milliards

d'euros courants partagés entre financement de prêts (48%) et de subventions (52%).

⁹ D'après l'avis rendu par la Commission de l'Industrie, de la Recherche et de l'Énergie du PE.

Par ailleurs, cet instrument doit contribuer à atteindre les objectifs du Pacte Vert Européen de 2019. Parmi ces objectifs se trouvent une transition écologique juste, la décarbonisation de l'économie européenne et l'augmentation des aides de l'UE à destination **des pays et des États insulaires en développement pour leur permettre de réaliser leur transition écologique**. Les institutions européennes souhaitent éviter que ces nouvelles ressources contribuent au financement de subventions polluantes en faveur d'industries européennes. C'est pourquoi, la mise en place du mécanisme doit, selon le Parlement s'accompagner d'une suppression de toutes les subventions inefficaces pratiquées par les États membres de l'UE.

Les obstacles institutionnels et juridiques à son adoption

Une remise en question des principes fondateurs de l'UE

Outre les obstacles techniques et pratiques mentionnées précédemment, des obstacles institutionnels et juridiques viennent contrarier l'adoption de cette mesure.

En effet, si l'idée d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'UE ne fait pas l'unanimité entre les États européens, à l'image des divergences entre la France et l'Allemagne sur ce sujet, c'est aussi parce qu'**elle demande à l'UE de revenir sur ses principes fondateurs qui ont donné naissance dès 1957 à la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), comme la coopération industrielle et la constitution d'un marché unique**. Ainsi, la politique environnementale de l'UE, aussi importante soit-elle, est encore perçue comme devant se conformer au principe de défense des industries, de libre-concurrence, de libre circulation au sein du marché unique et du maintien de la compétitivité des industries, comme le prévoyait le cadre institutionnel initial pour le charbon et l'acier. C'est donc dans ce sillage que s'est construite la politique environnementale de l'UE, à commencer par le SEQE. La transition énergétique est néanmoins un axe prioritaire du repositionnement stratégique de l'UE qui vise à créer un avantage compétitif européen dans les nouvelles technologies vertes avec une convergence des politiques industrielles, de la concurrence et du commerce pour soutenir cet objectif. Le pouvoir normatif de l'UE dans le domaine doit aussi accompagner cette transformation et imposer un référentiel au reste du monde, servant ainsi le *leadership* européen en la matière.

Une compatibilité difficile avec les règles du commerce international en vigueur

Au-delà de la problématique de la compatibilité avec le cadre européen se pose la question de sa compatibilité avec les règles du commerce international définies par l'OMC. Dans la proposition votée en mars 2021, le Parlement européen dit soutenir une proposition de MACF qui soit « compatible avec les règles de l'OMC et les accords de libre-échange de l'Union et ne constituant pas une restriction déguisée au commerce international ». Cependant, il se dit favorable à la mise en place d'un mécanisme qui mettrait la politique commerciale de l'UE au service de sa politique environnementale et qui permettrait à certains pays de rattraper leur retard sur l'UE en matière de réduction des émissions de CO₂.

Afin d'assurer la compatibilité du mécanisme d'ajustement avec les règles de l'OMC, deux règles sont à considérer pour éviter que le mécanisme devienne un outil au service du « **protectionnisme vert** » : **la clause de la nation la plus favorisée (ou principe de non-discrimination) de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) impliquant un traitement identique des importations et de la production nationale et les clauses sur les subventions de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (SCM)**. C'est pourquoi une application du mécanisme *via* des certificats d'émissions de carbone intégrées aux produits importés, tarifés au prix auquel les entreprises domestiques sont soumises, pourrait rendre la concurrence entre l'UE et les autres pays plus équitable sans entraîner de concurrence déloyale. La tarification identique du carbone pour un produit fabriqué à l'étranger et un produit domestique éviterait que le surcoût imposé aux importateurs (ou exportateurs dans l'UE) ne soit perçu comme une aide aux entreprises européennes ou une pénalisation des importateurs vers l'UE et rendrait le mécanisme compatible avec le cadre actuel. Sans changement de paradigme de la politique commerciale, l'alignement des prix est perçu comme la contrainte phare à laquelle les institutions européennes devront se conformer. Malgré ces précautions, les pays les moins développés qui exportent vers l'UE et qui n'ont pas les moyens d'accélérer la transition écologique de leurs industries considèrent d'ores et déjà que cette mesure aura sur eux un impact particulièrement négatif et souhaitent faire appel à l'OMC. Ainsi, face aux menaces de la Chine et de l'Inde, l'UE a lancé une procédure de mesure d'impact. Selon Pascal Lamy¹⁰, la CE devra veiller à ne pas transformer le MACF en « **club de riches** » en favorisant l'Amérique du Nord aux dépens de la Russie, de l'Inde ou de la Chine.

¹⁰ Pascal Lamy, ancien directeur général de l'OMC

Aussi, le MACF devra être cohérent avec l'article XX du GATT qui définit les ajustements *a priori* contraires aux principes généraux de l'OMC. Ainsi, deux arguments peuvent être invoqués pour justifier, sans contestation, de la mise en place d'un ajustement de la politique commerciale au nom de la politique environnementale. D'une part, ce mécanisme d'ajustement peut être assimilé à une mesure « nécessaire à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux ». D'autre part, il peut être perçu comme une mesure « nécessaire pour la conservation des ressources naturelles épuisables ».

Enfin, la proposition d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'UE risque de se heurter à la clause de la responsabilité

historique, mais différenciée, de la Convention-cadre citoyenne des Nations-Unies sur le changement climatique. Le principe de différenciation, qui reconnaît aux États le droit de « moduler leurs obligations conventionnelles en matière d'environnement en fonction du niveau et des besoins de leur développement », est un des principes fondamentaux du droit international de l'environnement reconnu par les États signataires du Protocole de Kyoto qui s'oppose au MACF dont le but est d'harmoniser, dans certains secteurs, le prix du carbone entre l'UE et ses partenaires commerciaux. Cela est d'autant plus vrai que ce mécanisme pourrait avoir un impact économique négatif sur certains partenaires de l'UE.

Consultez nos dernières parutions en accès libre sur Internet :

Date	Titre	Thème
30/07/2021	<u>France – Conjoncture, Flash PIB : accélération de la croissance au T2 2021 et forte reprise depuis la levée des restrictions sanitaires</u>	France
21/07/2021	<u>Royaume-Uni – Scénario 2021-2022 : retour à la réalité</u>	Royaume-Uni
21/07/2021	<u>Italie – Scénario 2021-2022 : l'année de la reprise</u>	Italie
21/07/2021	<u>Fintech Outlook S1 2021 – Les Fintech s'envolent vers une année record</u>	Banques, innovation
20/07/2021	<u>Mexique – Prélude à un cycle de resserrement monétaire contre début d'un processus d'ajustement</u>	Amérique latine
19/07/2021	<u>Tunisie – Nouvelle dégradation de rating : sans choc salulaire, un défaut sur la dette externe est assez probable</u>	Afrique
16/07/2021	<u>Monde – L'actualité de la semaine</u>	Monde
13/07/2021	<u>Allemagne – Scénario 2021-2022 : un sursaut suivi d'une accélération de la croissance</u>	Zone euro
12/07/2021	<u>Espagne – Scénario 2021-2022 : un été incertain</u>	Zone euro
12/07/2021	<u>BCE – L'occasion ratée : une stratégie pour mener l'ancienne ou la nouvelle guerre ?</u>	Zone euro
09/07/2021	<u>Monde – L'actualité de la semaine</u>	Monde
08/07/2021	<u>France – Scénario 2021-2022 : une reprise bien engagée</u>	France
08/07/2021	<u>Le Myanmar – Apocalypse Now</u>	Asie
07/07/2021	<u>Éthiopie – La guerre n'était donc pas finie</u>	Afrique sub-saharienne
06/07/2021	<u>Plans de relance nationaux - Pologne, le plan des transitions</u>	Pologne
06/07/2021	<u>Belarus – Panne d'essence à Minsk</u>	PECO et Asie centrale
05/07/2021	<u>La Chine célèbre les cent ans de la création du Parti communiste</u>	Asie
02/07/2021	<u>Monde – Scénario macro-économique 2021-2022 : des trajectoires tristement divergentes</u>	Monde
02/07/2021	<u>Monde – L'actualité de la semaine</u>	Monde
01/07/2021	<u>Plans de relance nationaux - Espagne, une stratégie proactive</u>	Espagne

Crédit Agricole S.A. — Direction des Études Économiques

12 place des États-Unis – 92127 Montrouge Cedex

Directeur de la Publication : Isabelle Job-Bazille

Rédacteur en chef : Armelle Sarda

Documentation : Dominique Petit - **Statistiques :** Robin Mourier

Secrétariat de rédaction : Fabienne Pesty

Contact: publication.eco@credit-agricole-sa.fr

Consultez les Études Économiques et abonnez-vous gratuitement à nos publications sur :

Internet : <https://etudes-economiques.credit-agricole.com>

iPad : application **Études ECO** disponible sur App store

Android : application **Études ECO** disponible sur Google Play

Cette publication reflète l'opinion de Crédit Agricole S.A. à la date de sa publication, sauf mention contraire (contributeurs extérieurs). Cette opinion est susceptible d'être modifiée à tout moment sans notification. Elle est réalisée à titre purement informatif. Ni l'information contenue, ni les analyses qui y sont exprimées ne constituent en aucune façon une offre de vente ou une sollicitation commerciale et ne sauraient engager la responsabilité du Crédit Agricole S.A. ou de l'une de ses filiales ou d'une Caisse Régionale. Crédit Agricole S.A. ne garantit ni l'exactitude, ni l'exhaustivité de ces opinions comme des sources d'informations à partir desquelles elles ont été obtenues, bien que ces sources d'informations soient réputées fiables. Ni Crédit Agricole S.A., ni une de ses filiales ou une Caisse Régionale, ne sauraient donc engager sa responsabilité au titre de la divulgation ou de l'utilisation des informations contenues dans cette publication.