

Mécanisme européen d'ajustement carbone aux frontières : la nécessité d'un dialogue renforcé avant la finalisation du projet

Résumé et propositions

Michel Colombier, Tancrède Voituriez, David Levai (Iddri)

NOTE

FÉVRIER
2021

L'Union européenne est au pied du mur : elle ne peut retarder plus longtemps une révision annoncée des mécanismes actuels de « protection » des industries vulnérables, nécessaire pour confirmer le renforcement de son ambition climatique et la réforme du système d'échange de quotas d'émissions de l'UE (SEQE-UE). Mais face aux difficultés prévisibles sur la scène internationale, elle doit prendre les devants en faisant preuve d'écoute et de flexibilité, mais aussi en clarifiant ses intentions – et surtout ce qu'elle ne souhaite pas faire. À ce stade, c'est à elle que revient la charge de la preuve, et elle doit convaincre que son initiative sera bénéfique à ses partenaires commerciaux qui, eux aussi, s'engagent sur le chemin de la neutralité. Sur un dossier aussi complexe, elle doit évaluer scrupuleusement les impacts attendus, et involontaires, de l'approche proposée et faire converger autour d'une même attente les promesses domestiques et internationales.

Il est donc prioritaire d'engager un dialogue plus ouvert avec nos partenaires hors UE, autour de quatre thèmes :

- *Comprendre la vulnérabilité des partenaires commerciaux de l'Europe et apporter des réponses*, en distinguant la vulnérabilité de fait notamment de certains pays les moins avancés (PMA) et le risque politique d'un argument mobilisé comme motif de ralliement.
- *Le périmètre du mécanisme d'ajustement* : en lien avec le point précédent, les objectifs à court et moyen termes doivent être clarifiés, en prenant conscience que les promesses internes à l'UE peuvent, si elles sont mal maîtrisées, réduire à néant les efforts diplomatiques.
- *L'attractivité potentielle d'un mécanisme d'ajustement pour ceux de nos partenaires qui développent une tarification domestique du carbone* : la priorité doit être ici donnée aux échanges bilatéraux dans un premier temps, en particulier avec les États-Unis et la Chine ; dans le même temps, l'UE pourrait défendre cette approche plus explicitement dans les enceintes internationales.
- *La perspective plus large dans laquelle les pays, ou régions, perçoivent le projet de mécanisme d'ajustement*. L'UE doit

ici reprendre la maîtrise de l'agenda commerce/environnement, sur lequel elle est *de facto* en position défensive : conforter la dimension internationale du Pacte vert, notamment vis-à-vis de l'Afrique ; avancer sur les discussions commerciales bilatérales (et donc en priorité sur le Mercosur) : la Commission Ambec¹ et les propositions françaises posent les bases d'une négociation qui peut devenir emblématique de la traduction du Pacte vert sur la scène commerciale internationale.

1. INTRODUCTION : ANTICIPER L'ACCUEIL POLITIQUE POTENTIEL DES PROPOSITIONS DE L'UE

La mise en place d'un système européen de quotas carbone (SEQE-UE) en 2005 a rapidement généré un débat sur les conséquences de ce mécanisme sur les échanges commerciaux des produits concernés (essentiellement, au départ, énergie et industries intensives en énergie) et l'opportunité de mettre en place des mécanismes compensatoires. La faible performance des solutions adoptées jusqu'ici (allocations gratuites, directive mécanisme projet²) et ses conséquences perverses sur l'effectivité du SEQE d'une part, l'évolution du contexte international d'autre part, ont relancé l'idée d'un ajustement aux frontières de l'Europe. La communication de la Commission européenne du 27 mai 2020³ intègre ce projet au plan *Next Generation EU*, avec un calendrier serré (mi 2021).

¹ <https://www.gouvernement.fr/partage/11111-installation-de-la-commission-d-evaluation-du-projet-d-accord-entre-l-union-europeenne-et-le>

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004L0101&from=en>

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0456&from=FR>

Les réserves, voire les oppositions, que ce dossier avait générées parmi les États membres il y a une dizaine d'années semblent en partie dissipées. Dans le débat européen, l'introduction de régulations commerciales à visée environnementale apparaît aujourd'hui non seulement utile, mais également légitime et réaliste ; et ce projet reçoit un large soutien dans les milieux économiques (entreprises, experts du commerce), environnementalistes et politiques.

La production intellectuelle sur le sujet et ses dimensions techniques (impacts économiques du SEQE sur différents secteurs industriels – commerce, profitabilité, émissions –, articulation d'un mécanisme aux frontières avec le SEQE, méthodes de calcul de valeurs de référence [*benchmark*], compatibilité avec l'Organisation mondiale du commerce [OMC]) est abondante et bien documentée. Nous ne reprenons pas dans cette note l'intégralité de ces débats, mais cherchons à mettre en évidence les fragilités, les possibles controverses et difficultés qui peuvent naître d'un dossier complexe, aux solutions jamais univoques, aux connexions multiples avec d'autres enjeux internationaux. L'objectif est à la fois de repérer les « zones de risque » et de poser les bases d'une concertation plus ouverte entre l'UE (et/ou ses États Membres) et ses partenaires en amont des futures annonces.

En effet, le dossier demeure politiquement sensible sur la scène internationale, dans les négociations commerciales et environnementales, où l'UE s'expose à une double critique de protectionnisme et d'action unilatérale. Ces critiques peuvent bien-sûr être partiellement désamorçées par un design scrupuleux, notamment vis à vis des règles de l'OMC, pour déterminer les secteurs couverts, les règles de comptage, etc. L'accueil politique dépendra également des narratifs que l'UE et ses États membres auront su imposer vis à vis de leurs partenaires, et de l'écoute dont ils auront su faire preuve (et qui pourra influencer les compromis de design) afin d'éviter un sentiment de « fait accompli ». L'enjeu dépasse alors le seul dossier de l'ajustement carbone pour englober l'ensemble de la politique commerciale de l'UE, sa politique de développement, ainsi que son rôle dans l'Accord de Paris sur le climat. Mais en proposant son Pacte vert, l'UE s'est assez peu interrogée sur son accueil politique et son impact potentiel sur ses partenaires internationaux.

2. CLARIFIER DES OBJECTIFS AUJOURD'HUI TROP NOMBREUX, DE MANIÈRE À GARANTIR LA LÉGITIMITÉ POLITIQUE DU PROJET

Au premier abord, l'affaire semble claire : l'industrie européenne devant s'acquitter d'un paiement pour ses émissions de carbone se trouve pénalisée face à des concurrents internationaux ne subissant pas la même contrainte, et une mesure d'ajustement permettrait de rétablir une juste concurrence.

Plusieurs arguments sont avancés pour légitimer cette approche de la justice.

Une première série d'arguments cible explicitement les partenaires commerciaux de l'UE qui ne joueraient pas le jeu en matière d'environnement.

- *Le premier argument, abondamment repris pour justifier une entorse explicite aux règles de marché, s'est nourri de la participation partielle aux engagements du Protocole de Kyoto (Annexe 1), puis de la sortie des États-Unis de l'Accord de Paris (AP) : aux pays qui ne prennent pas d'engagements à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (ou ne les respectent pas), l'UE se devrait d'opposer une politique réaliste. Rétorsion pour certains, incitation à revenir dans le rang pour d'autres, l'argument ne vaut que si le manquement est constaté, et ne peut concerner qu'une minorité de pays d'origine.*
- *Une variante de cet argument consiste à étendre l'approche à tous les pays qui « n'en feraient pas assez dans le cadre de l'AP ». Mais ce jugement de non-conformité ne pouvant être fait unilatéralement par l'UE, l'argument est politiquement très sensible, et potentiellement dangereux pour la dynamique de l'AP.*

Ces argumentaires sont typiques d'un débat né dans une époque où la pensée dominante, en matière de commerce, était que l'introduction de restrictions ne pouvait que réduire les bénéfices attendus, y compris en matière d'environnement, et que toute intervention ne pouvait que répondre à des comportements « déloyaux » des partenaires commerciaux. Plusieurs États membres sont aujourd'hui encore sur cette ligne, et l'initiative de la Commission ne fait pas l'unanimité. On retrouve encore l'argument dans le *projet de rapport du Parlement européen* qui doit être voté prochainement, par E2 : le Parlement se déclare « préoccupé par le manque de coopération de certains partenaires commerciaux de l'Union dans les négociations internationales sur le climat ». C'est aussi la rhétorique employée par Joe Biden dans sa campagne en promettant d'imposer des « tarifs d'ajustement carbone ou des quotas sur les biens intensifs en carbone aux pays qui ne rempliraient pas leurs obligations climatiques et environnementales »⁴.

Cette approche offensive est toutefois épaulée par un narratif plus consensuel, qui construit la légitimité d'un ajustement aux frontières sur le leadership climat européen, l'avance de la région dans la mise en œuvre de politiques ambitieuses (et notamment de tarification du carbone) et la nécessité de réguler les échanges pour ne pas ruiner ces efforts (au détriment de tous). L'argument n'impose pas de jugement de valeur sur les politiques carbone des pays concernés, mais reconnaît que dans le cadre de l'Accord de Paris, la diversité des situations, des ambitions et des instruments politiques mobilisés introduit *de facto* des distorsions de concurrence, qu'il s'agit de rééquilibrer (*level playing field*). À l'ancien narratif focalisé sur les pays tiers se substitue un discours centré sur l'UE, son projet environnemental et ses conditions de réussite. Au passage, la question des impacts sur les partenaires de l'UE est cette fois totalement éludée.

⁴ <https://www.euractiv.com/section/climate-environment/news/competition-or-cooperation-eu-us-enter-new-era-of-climate-diplomacy/>

Dans ce second registre argumentaire, trois axes de motivation sont alors proposés :

- *Les fuites de carbone et l'effectivité des politiques climatiques de l'UE* : en réduisant la compétitivité des industries européennes, le SEQE induirait un report vers des produits fabriqués hors UE, avec (potentiellement) un accroissement des émissions.
- *La compétitivité des industries couvertes par le SEQE* : pertes de marché et réduction de la profitabilité fragiliseraient les firmes couvertes par le SEQE. Inversement, cette menace économique pèse aujourd'hui sur la mise en œuvre de réformes substantielles du SEQE.
- *L'empreinte carbone de l'Union et le « carbone importé »* dans les biens et services : conséquence de la globalisation des échanges depuis 30 ans plus que de la mise en place du SEQE, cette part croissante de notre « responsabilité carbone » pèse néanmoins sur la crédibilité des politiques domestiques de l'UE et doit aujourd'hui faire l'objet d'une réponse politique.

On peut penser qu'abondance de motivation de nuit pas. Si ces trois dernières propositions semblent légitimes, elles relèvent de mécanismes économiques partiellement différents, appelleraient des réponses différenciées, et soulèvent sans exception critiques et controverses de la part de nos partenaires. La première est certainement la plus robuste, mais limite le champ d'application et les promesses que l'on peut faire en interne à l'UE. Inversement, la maîtrise de l'empreinte est plutôt populaire en Europe, mais facilement instrumentalisée pour remettre en question l'effectivité des politiques domestiques. Sa légitimité est aussi très contestée par les partenaires commerciaux de l'UE, qui renversent l'argument et en appellent aux pays importateurs pour financer la transition industrielle chez eux. Enfin, si le cadre de référence est celui de l'Accord de Paris, alors l'UE doit intégrer le fait que, formellement, ses partenaires en sont membres et mènent à ce titre des politiques dont elle doit tenir compte dans son rééquilibrage. Comme on le verra plus bas, l'UE, en multipliant les registres de légitimité, rend les compromis de design plus complexes et fragilise en fait son dossier.

Or, force est de reconnaître que la communication de l'UE et de ses États Membres reste confuse. Le discours initial plutôt offensif, où les mécanismes d'ajustement s'apparentaient à des mesures de rétorsion, a progressivement changé, mais demeure flou et évolutif. Le projet de rapport en discussion au Parlement européen évoque ainsi successivement et explicitement toutes ces motivations sans s'interroger sur leurs possibles contradictions. Et la communication de la Commission de mai 2020 ajoutait à la confusion en indiquant que ce mécanisme fournirait « une nouvelle ressource propre pour le budget de l'UE ». Le projet en examen au Parlement corrige en partie le tir en proposant de répartir les recettes entre financement de la transition et appui au pays vulnérables. Lesquels font d'ores et déjà remarquer que cet appui fait partie des engagements de l'Accord de Paris et qu'il est paradoxal que l'UE finance sa contribution par une taxe sur les pays tiers ; que, comme déjà mentionné, l'UE n'a guère communiqué pour l'instant sur les effets potentiellement

positifs pour la trajectoire de décarbonation des économies émergentes ou avancées ayant aussi mis en place des politiques ambitieuses et notamment des équivalents du SEQE ; et surtout que le projet de l'UE n'a guère porté attention jusqu'ici aux conséquences économiques directes, et négatives, de ce projet sur les pays les plus vulnérables économiquement, notamment les PMA (dans un débat qui, nous le verrons plus bas, ne peut isoler l'initiative d'ajustement aux frontières des autres discussions commerciales de l'UE).

3. DESIGN, EFFICACITÉ, EFFECTIVITÉ ET COMPATIBILITÉ OMC : DES COMPROMIS POSSIBLES, TOUJOURS FRAGILES

De nombreuses options de design ont été explorées depuis une quinzaine d'années pour tenter de concilier au mieux les objectifs économiques et environnementaux de l'UE et les règles de l'OMC. Si rien n'est joué, les options en lice reposent sur une articulation avec le SEQE par laquelle les imports seraient soumis à l'obligation de couvrir leurs émissions induites en fonction de leur contenu en carbone, et d'un prix de référence dérivé des évolutions du marché. La mise en place de ce mécanisme devrait aller de pair avec l'arrêt de l'allocation gratuite aux entreprises produisant sur le sol européen, maintenue jusqu'ici sur les secteurs industriels pour compenser les différentiels de coûts induits par le SEQE. Sous ces conditions, il serait possible de proposer un mécanisme non discriminant, conforme aux règles de l'OMC.

Il est important de reconnaître que les juristes ne sont pas unanimes sur la question de la compatibilité, après des années de débat. Ou plutôt qu'ils sont nombreux à reconnaître qu'elle n'est pas acquise, que l'on s'appuie sur les articles III.2 ou III.4 du GATT, ou que l'on revendique un traitement exceptionnel selon l'article XX. L'avantage de ces débats poussés est que l'UE a pu faire évoluer son approche pour s'aligner au mieux avec les règles de commerce. Le corolaire est que les points de controverse sont également bien identifiés et connus de tous. Les conditions politiques d'introduction du mécanisme, les soutiens ou les clivages qui se révéleront alors pèseront lourd dans la balance d'un dossier qui, quels que soient les efforts apportés au design du mécanisme, présentera toujours des fragilités.

- *Peut-on mesurer le contenu en carbone des imports ?* Pour assurer un traitement des importateurs homogène avec les règles européennes, il faudrait quantifier les émissions exactes au niveau des sites de production en temps réel. Si les projets actuels prévoient de donner cette possibilité aux importateurs, la mise en œuvre pose à la fois des questions de capacité et de confiance, notamment en matière de traçabilité, et ne peut être érigée en règle à ce stade. De plus, cette méthode ne permet de bien couvrir que les émissions directes du dernier site de production, et s'applique de fait aux commodités intensives en énergie mais mal aux biens composites. Option importante pour revendiquer la

- « non discrimination » du mécanisme, elle reste difficile à mettre en œuvre, notamment dans les pays en développement, et limite *de facto* les produits concernés.
- *Utiliser des valeurs de référence (benchmarks) pour évaluer le contenu moyen en carbone des imports* : il est alors proposé d'utiliser la moyenne des émissions européennes, méthode qui met *de facto* l'argument économique (ne pas pénaliser l'industrie européenne) au premier plan de la légitimité, mais perd son caractère incitatif pour les industriels tiers concernés. Pour avoir négocié un ensemble de *benchmarks* dans le cadre des mécanismes d'allocation gratuite du SEQE, l'Europe sait que la tâche est ardue, techniquement toujours équivoque pour la définition des méthodes de production, mais aussi des classes de produits (différentes qualités d'acier, de ciment, etc.), et par conséquent porteuse d'enjeux majeurs de compétitivité pour les industriels. Ce point constitue une faiblesse majeure dans le dossier de la compatibilité avec le GATT, dans une approche unilatérale, puisque les *benchmarks* sont des conventions (et non des mesures). L'approche par les *benchmarks* crée un risque de discrimination – positive ou négative – entre produits importés « taxés » sur des valeurs moyennes de référence et produits européens « taxés » sur la base de leurs émissions marginales effectives. Des exportateurs vers l'UE dont les émissions effectives sont inférieures aux émissions de référence trouveraient des arguments pour attaquer le dispositif. L'instauration d'une compensation pour ces derniers au motif qu'ils sont indûment taxés est, sur le papier, une solution possible dont on devine la lourdeur bureaucratique. De nombreux experts militent en conséquence pour un travail négocié avec les principaux partenaires concernés très en amont.
 - *Restreindre le mécanisme à quelques commodités, ou préserver la compétitivité de l'ensemble des activités* ? L'impact d'une tarification du carbone est évidemment majeur pour les industries intensives en énergie, qui sont les premières concernées par les questions de compétitivité. Mais si le prix des produits de base (électricité, acier, ciment, etc.) augmente, ce sont les industries aval qui craignent un revers sur leurs parts de marché (automobile par exemple) face aux importateurs concurrents. Faut-il alors étendre le mécanisme d'ajustement à l'ensemble des importations, et à quel rythme ? La mesure semble logique, mais pourtant peu compatible avec les difficultés et les précautions identifiées jusqu'ici : la définition de *benchmarks*, servant de base à une tarification, ne présente pas les mêmes enjeux que celle d'une « empreinte carbone » informative. La tâche, déjà difficile pour des commodités, semble peu praticable pour des produits complexes sans être qualifiée d'arbitraire et devenir source de contestations. L'Europe, en tarifant l'ensemble de ses importations, multipliera les motifs de conflit et facilitera la tâche à ceux qui, déjà, parlent de « protectionnisme vert ».
 - *Les enjeux de compétitivité pourront également être modifiés par les réformes à venir du SEQE*, et notamment l'intégration de secteurs comme le bâtiment et les transports, l'intégration de ces composantes de coût dans des *benchmarks* de produits manufacturés étant *a fortiori* plus ardue encore.
 - *Les enjeux de compétitivité et de fuite de carbone se posent également à l'export*, puisque les industriels européens pourraient voir leurs parts de marché globales réduites (sauf à valoriser par un prix de marché accru les qualités climatiques de leurs produits) et, dans l'hypothèse où leur production serait moins émettrice, cela se traduirait par une substitution par des produits plus carbonés. Des solutions sont possibles (et envisagées par la Commission et le Parlement européens) qui consistent *in fine* à accorder une remise à l'export aux industriels européens, en miroir de la taxe imposée aux importateurs selon un mécanisme semblable à celui adopté pour la TVA. L'analogie avec la TVA nous enseigne que l'exonération de taxe à l'export n'est acceptable à l'OMC que si les clients de l'Europe adoptent eux même une TVA sur leur propre territoire (*destination principle*), sans quoi cette exonération équivaut à une subvention. Cette solution vient fragiliser l'argument de l'arrêt des allocations gratuites et ouvre un nouveau champ contentieux qu'il faudra maîtriser : ici encore, un mécanisme restreint à quelques commodités sera plus facile à vendre qu'un système généralisé d'aide à l'export.

4. L'ACCUEIL POLITIQUE DE L'INITIATIVE DE L'UE : DES CRAINTES MOTIVÉES, MAIS ÉGALEMENT DES INCOMPRÉHENSIONS, TERREAU PROPICE AUX PROCÈS D'INTENTION

Il n'est en soi pas étonnant que, dès les premières annonces, l'UE se soit heurtée sur ce dossier à de vives critiques, émanant de pays, mais également d'organisations internationales et parfois multilatérales. Le « libre échange » et en particulier l'accès aux marchés des pays industrialisés demeure pour beaucoup une condition *sine qua non* du développement ; le leadership européen sur la scène climatique, réel quoique fragilisé, ne justifie pas à leurs yeux que le continent impose des coûts à d'autres espaces économiques, notamment en développement. La question est d'ailleurs codifiée par la Convention de Rio (art 4.8)⁵.

Rien, dans l'Accord de Paris sur le climat, ne s'oppose formellement à la mise en place d'un tel instrument. L'accord reconnaît la diversité des situations, appelle l'ensemble des pays à l'action sans exiger l'uniformité ou l'équivalence des efforts ; il enjoint néanmoins les pays à une action forte et rapide, capable de les mettre sur la voie de la neutralité carbone avant la fin du siècle, et propose pour cela un ensemble de procédures reposant sur la confiance, la coopération et la responsabilisation des acteurs. Un narratif construit sur l'idée que l'échange commercial ne

⁵ <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convfr.pdf>

doit pas servir de menace au détriment de pays qui, comme l'Europe, souhaitent s'engager sur la voie de l'ambition, peut convaincre. En revanche, une rhétorique de protection (voire de rétorsion) envers des pays qualifiés « d'insuffisamment ambitieux » peut difficilement être portée unilatéralement sans mettre en risque le dialogue. Le narratif européen est d'ores et déjà battu en brèche par les pays qui, comme la Russie ou la Biélorussie, voient là l'occasion de rallier facilement des soutiens (Like-Minded Developing Countries, pays du Golfe) à leur stratégie d'obstruction. Une controverse mal gérée pourrait mettre à mal les tentatives diplomatiques visant à remobiliser les Parties à l'AP en faveur d'une ambition accrue.

a) L'Europe et ses États membres doivent donc se mobiliser et engager un dialogue plus ouvert avec leurs partenaires, autour de quatre thèmes

- *La vulnérabilité des partenaires commerciaux de l'Europe.* Rhétoriquement, les mesures d'ajustement visent d'abord les grands pays émergents, au premier rang desquels la Chine. En pratique, les études montrent que de nombreux pays intermédiaires ou moins développés, notamment sur le continent africain, figureraient également parmi les économies les plus à risque, en raison de leur spécialisation ou de leurs moindres capacités administratives. C'est également le cas de pays proches (Turquie, Égypte, etc.) pour lesquels l'Europe assure une stabilité à certaines capacités industrielles en périodes contracycliques. Inversement, nos échanges avec les grands émergents sont plus diversifiés et leur capacité d'adaptation plus grande. Il faut distinguer ici la vulnérabilité de fait et la capacité politique de faire de celle-ci un motif de ralliement. Un pays peu « impacté » peut se transformer en porte-parole ; de l'intérêt donc de prendre langue avec un large ensemble de pays.
- *Le périmètre du mécanisme d'ajustement.* L'impact potentiel dépend d'abord, bien évidemment, du nombre de pays réellement concernés et donc du périmètre envisagé par l'UE : réduit à quelques commodités comme l'acier, l'aluminium et le ciment ? ou progressivement étendu à l'ensemble de nos importations, y compris les produits agricoles ? L'inquiétude et parfois l'agressivité du discours sont d'autant plus vives que le projet européen reste flou à ce sujet, certains plaidant pour le limiter strictement aux industries intensives en énergie quand le projet du Parlement européen dans sa première mouture appelle à la couverture de l'ensemble des échanges dans des délais rapprochés.
- *L'attractivité potentielle d'un mécanisme d'ajustement pour les partenaires qui développent une tarification domestique du carbone.* Faire d'un mécanisme d'ajustement un outil de régulation commerciale non seulement aux frontières, mais au sein de clubs « pro-actifs » (où, conformément à l'Accord de Paris, le prix du carbone peut varier), permet de déployer cette approche dans une perspective politique différente et moins stigmatisante.

- *La perspective plus large dans laquelle les pays, ou régions, perçoivent le projet de mécanisme d'ajustement.* Après les difficultés de l'accord avec le Mercosur⁶, l'Europe tente de progresser sur la prise en compte des questions environnementales dans ses accords bilatéraux, en essayant notamment de réfuter les procès en protectionnisme et d'inscrire le commerce dans une vision transformatrice de l'échange entre les espaces économiques concernés (Creemers *et al.*, 2021). Mais le Pacte vert – l'équivalent du « premier homme sur la Lune » selon la présidente de la Commission Ursula von der Leyen – accorde peu de place à la dimension internationale et le nouvel instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale (NDICI) s'inscrit par ses priorités et ses budgets dans la continuité historique. En y associant fortement le mécanisme d'échange aux frontières, l'Europe brouille les cartes et semble vouloir mener sa transition dans le repli, au lieu de proposer à ses partenaires un ensemble de mesures (en matière de commerce, de développement et de coopération, ou d'investissement) alignées avec l'ambition domestique du Pacte vert. Le mécanisme d'ajustement lui-même peut être accompagné de mesures d'appui à l'investissement, ou de développement de capacités, mais elles n'auront de valeur que portées par un cadre plus large.

b) Clarifier les intentions, en externe... comme en interne

Ce travail diplomatique n'est pas seulement un travail de conviction et de communication. Bien sûr, l'UE et ses États Membres doivent faire valoir leur ambition climatique, les difficultés auxquelles ils peuvent se trouver confrontés dans une concurrence commerciale non régulée, et les conséquences globales (et pas seulement européennes) d'une action européenne empêchée. Mais ils doivent également chercher à inscrire, en partie au moins, l'élaboration des spécifications d'un mécanisme d'ajustement dans un cadre plus ouvert et coopératif. Enfin, ils doivent intégrer les paramètres de leur discussion internationale dans leur choix de design et clarifier leurs intentions. Sur ce point, une tension apparaît, porteuse de difficultés majeures si elle n'est rapidement maîtrisée : les experts s'accordent à reconnaître que la compatibilité avec les règles de l'OMC, la possibilité de trouver un terrain d'entente sur les conventions de comptage nécessaires (cf. valeurs de référence), et la minimisation des impacts sur les pays les moins avancés vont de pair avec une stricte limitation du champ aux produits de base intensifs en énergie. Ce sont, indiscutablement, les produits pour lesquels les enjeux de compétitivité sont majeurs (le coût du carbone pouvant égaler la valeur ajoutée sur certains produits) et le risque de fuite (leakage) environnementale réel et documenté. Inversement, accroître le périmètre dilue l'argument : l'impact du prix du carbone – hors transport international – sur les biens manufacturés est limité, et un facteur

⁶ Lire l'étude Iddri : <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/etude/lavenir-des-accords-de-libre-echange-de-lue-un-dialogue-europeen>

d'ordre secondaire dans la localisation des activités et donc sur la dimension environnementale. En revanche, le design devient complexe, les coûts de transaction importants, les risques de non compatibilité avec le GATT majeurs, et le nombre de pays et d'acteurs impactés plus que proportionnellement amplifié.

Mais la popularité de l'instrument dans certains pays européens, et certains milieux économiques, tient au fait qu'il semble prendre le contrepied d'une thèse jamais démontrée mais toujours mobilisée pour brider l'action environnementale : celle de la perte de compétitivité économique globale des acteurs économiques européens, qui expliquerait aussi la croissance de notre empreinte carbone. Ce discours conservateur a progressivement évolué vers un mode plus consensuel : l'industrie est prête pour le changement, sous réserve d'être protégée contre une concurrence déloyale ; en attendant, il faut être réaliste. Construit autour du schéma idéal d'un prix unique du carbone avant la COP 21, ce discours s'est depuis reconverti autour du concept d'ajustement aux frontières, étendu à tous les échanges. Mais ce modèle pourrait bien se révéler aussi utopique, à court et moyen terme, que l'idée d'un prix mondial du carbone. En accréditant cette thèse, comme le fait le Parlement européen, ou même en la laissant prospérer, l'UE risque de se retrouver dans une impasse : difficulté d'aller de l'avant avec un projet étendu à tous les échanges ; incapacité à satisfaire des demandes peut-être illégitimes, mais mobilisatrices, de protection économique. L'Europe a déjà été victime de cette fuite en avant lors de la mise en place du régime d'allocation aux « industries exposées ». Faute de tenir en cohérence son débat interne et sa consultation externe, elle pourrait perdre sur les deux tableaux.

Notons au passage que certains économistes européens ont proposé d'autres approches (taxe à la consommation associée à une allocation proportionnelle sur le SEQE) qui soumettent *par conception* les biens domestiques et les biens importés au même régime environnemental, sans risque vis-à-vis de l'OMC et permettant de prendre en compte les secteurs d'aval. Sans discuter ici plus en détail les avantages et limites de cette approche, il est révélateur qu'elle ait intéressé les experts, notamment de l'industrie, mais jamais mobilisé les décideurs publics ou privés. Peut-on penser que, ne discriminant pas l'origine des produits, il lui manque cette caractéristique fondamentale d'apparaître comme un bouclier aux frontières de l'Europe ?

c) Les États-Unis, un allié potentiel ?

La nouvelle administration Biden n'a pas attendu longtemps pour imprimer sa marque en prenant le contrepied des années Trump, sur le terrain intérieur comme sur le champ international et multilatéral. On sait que le candidat Biden a affiché un volontarisme certain, quoique raisonnable, en matière climatique, et que ses prises de position l'ont notamment porté en rassurant les milieux économiques quant à la nécessité de prévoir une forme de régulation des échanges avec les pays qui ne joueraient pas le jeu.

En matière de politiques climatiques, la nouvelle administration semble privilégier pour l'instant une approche pragmatique et sectorielle, s'appuyant au besoin sur l'Environmental

Protection Agency (EPA), à une approche fédérale instrumentale comme celles qui ont pu être discutées à la Chambre des représentants ou au Congrès dans les années 2000. La récente nomination à la direction de l'EPA confirme que le Parti démocrate a, du moins provisoirement, abandonné la voie des instruments économique face aux arguments de discrimination sociale, ce qui change évidemment la donne quant à la question commerciale. De fait, la préoccupation majeure demeure la Chine, la nouvelle administration s'inscrivant peut être plus en continuité avec la précédente sur ce dossier.

Mais les États-Unis sont également préoccupés par l'initiative européenne et son calendrier. Cherchant par ailleurs à retrouver leur place et leur crédibilité sur la scène internationale, ils craignent bien évidemment de se retrouver devant le fait accompli, à l'extérieur d'une éventuelle « zone de libre échange » de l'UE et de quelques partenaires proches, sur la base de critères qu'ils n'auraient pas négociés. S'ils ne sont donc pas nécessairement de fervents supporters de l'approche formelle poursuivie par l'Europe, ils sont mobilisés sur le sujet et réfléchissent de façon agnostique aux instruments à leur disposition afin de faire porter une contrainte environnementale sur les échanges commerciaux. Leur approche et leur démarche n'étant pas si éloignées des objectifs européens, il semblerait opportun d'engager une discussion sans tarder mais sans *a priori* sur leur adhésion.

CONCLUSION

Le professeur de droit Reinhard Quick concluait dans un article récent : « Dire que cela ne marchera pas n'est pas acceptable, aussi peu acceptable que le postulat d'une compatibilité de la taxe carbone aux frontières avec l'OMC⁷. L'Union européenne est en effet au pied du mur : elle ne peut retarder plus longtemps une révision des mécanismes actuels de « protection » des industries vulnérables, nécessaire pour confirmer la rehausse de son ambition et la réforme du SEQE. Mais face aux difficultés prévisibles sur la scène internationale, elle doit prendre les devants en faisant preuve d'écoute et de flexibilité, mais aussi en clarifiant ses intentions – et surtout ce qu'elle ne souhaite pas faire. À ce stade, c'est à elle que revient la charge de la preuve et elle doit convaincre que son initiative sera bénéfique à ses partenaires commerciaux qui, eux aussi, s'engagent sur le chemin de la neutralité. Sur un dossier aussi complexe, elle doit évaluer scrupuleusement les impacts attendus, et involontaires, de l'approche proposée et faire converger autour d'une même attente les promesses domestiques et internationales.

⁷ <https://ielp.worldtradelaw.net/2019/10/guest-post-a-carbon-border-tax-or-a-climate-tariff.html>

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Apergi M., Eicke L., Marian A., Weko S., (2020). The Global Impact of an EU Carbon Border Adjustment Mechanism, IASS policy brief 6/2020, Potsdam,
- European Commission (2020). Inception Impact Assessment: carbon border adjustment mechanism.
- Climate friendly materials platform (2020). Climate contribution and its role in European industrial decarbonization, Wise Europa Institute, Warsaw
- Cosbey A., Droege S., Fischer K. (2019). Developing Guidance for Implementing Border Carbon Adjustments: Lessons, Cautions, and Research Needs from the Literature, Review of Environmental Economics and Policy.
- Cremers, K. *et al.* (2021). The Future of EU Free Trade Agreements: Euroean dialogue in light of the EU-Mercosur Association Agreement. IDDRI, *Study 02/21*.
- Droege S., Mehling M., (2019). Towards a trade regime that works for the Paris Agreement, Economic and Political Weekly.
- Holzer, K., (2014). Carbon-Related Border Adjustments and WTO Law, Cheltenham: Edward Elgar.
- Ismer R., Haussner M., (2016). Inclusion of consumption into the EU-ETS, the legal basis under European Union law, Review of European Community and International Environmental Law
- Lamy P., Pons G., Leturcq P., (2020). « Verdir la politique commerciale de l'UE », Jacques Delors Institute.
- Lamy P., Pons G., Leturcq P., (2019). "The Economics of Trade and the Environment", Jacques Delors Institute.
- Loewe S., (2019). Should the EU tax imported CO₂?, Center for European Reform.
- Marcu, A., Mehling, A., and Cosbey, A., (2020). "Border Carbon Adjustments in the EU: Issues and Options". ERCST Roundtable on Climate Change and Sustainable Transition.
- Mehling, M., Van Asselt, H., Das, K., Droege, S., and Verkuijl, C., (2019). Designing border carbon adjustments for enhanced climate action. American Journal of International Law, 113, 433 – 481.
- Mehling M., Van Asselt H., Das K., Droege S., Verkuijl C., (2017). Designing BCAs for Enhanced Climate Action, Climate Strategies.
- Morin, J.F. and Sikina J., (2018). "The Untapped Potential of Preferential Trade Agreements for Climate Governance," Environmental Politics, Vol 27, No 3, pp541–65.
- Prag A., (2020). The Climate Challenge and Trade : Would border carbon adjustments accelerate or hinder climate action?, OECD - Background Paper for the 39th roundtable on Sustainable Development.
- Policy Department for External Relations (2020). Trade Related Aspects of a Carbon Border Adjustment Mechanism, a Legal Assessment, European Parliament.
- Quick R., (2019). A Climate Boarder Tax of a Climate Tariff ?, Blog, International Economic Law and Policy.
- Sandbag (2019). The ABC of BCAs, issues around introducing BCA in the EU.

Colombier, M., Voituriez, T., Levai, D. (2021). Mécanisme européen d'ajustement carbone aux frontières : la nécessité d'un dialogue renforcé avant la finalisation du projet Résumé et propositions, Iddri, *Notes*.

Ce travail a bénéficié d'une aide de l'État gérée par l'ANR au titre du programme « Investissements d'avenir » portant la référence ANR-10-LABX-14-01.

CONTACT

michel.colombier@iddri.org

Institut du développement durable
et des relations internationales
41, rue du Four - 75006 Paris – France

WWW.IDDRI.ORG
[@IDDRI_THINKTANK](https://twitter.com/IDDRI_THINKTANK)