

Les **Briefings France-Allemagne** du cep

N° 20 | 2021

UN MÉCANISME D'AJUSTEMENT CARBONE AUX FRONTIÈRES DE L'UE

Le projet de l'UE et les perspectives en France et en Allemagne

CONTEXTE

- Les producteurs de l'UE sont désavantagés dans la concurrence internationale par les dispositions de l'UE en matière de climat, ce qui risque d'entraîner un transfert de la production vers des pays dont les politiques climatiques sont moins strictes. Il en résulterait à la fois une perte de création de valeur et d'emplois dans l'UE et une augmentation des émissions au niveau mondial, car la production en dehors de l'UE est soumise à des exigences moins strictes (« fuite de carbone »). Les producteurs de l'UE dans les secteurs présentant un risque de fuite de carbone se voient allouer à titre gratuit une quantité forfaitaire de quotas dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE-UE).
- ▶ La Commission européenne envisage de supprimer progressivement cette allocation à titre gratuit des quotas du SEQE-UE et d'introduire un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières MACF pour certains produits importés. Ce mécanisme est destiné à contrebalancer l'augmentation des coûts de production dans l'UE due à la politique climatique, en rendant les importations plus coûteuses et en compensant ainsi la suppression progressive de l'allocation à titre gratuit. La Commission a envisagé diverses options pour ce MACF : un droit de douane, l'extension du SEQE-UE, un 'SEQE miroir' ou encore une taxe sur la consommation de carbone (TCC).
- ▶ L'option retenue pour un MACF devra répondre à **certaines exigences** : elle devra réduire, voire résoudre le risque de fuite de carbone ; être compatible avec les règles de l'OMC à cet égard, la clause du « **traitement national** » [article III du GATT] exige que les produits importés de pays tiers ne soient pas soumis à des charges « supérieures » aux coûts que les produits de l'UE doivent supporter en raison de la politique climatique de l'UE ; et éviter autant que possible les conflits commerciaux avec des pays tiers.

LA POSITION DU PARLEMENT EUROPÉEN

- ▶ Le Parlement européen a adopté en mars 2021 une résolution soutenant l'introduction par l'UE d'un MACF, qui soit compatible avec l'OMC et qui couvre les émissions de GES de toutes les importations de produits et de matières premières couvertes par le SEQE-UE, y compris lorsqu'elles sont intégrées dans des produits intermédiaires ou finaux. D'ici 2023, un tel MACF devrait couvrir 94% des émissions industrielles de l'UE sans pour autant supprimer l'allocation gratuite pour les secteurs couverts. Le Parlement invite la Commission à envisager également l'introduction d'un MACF pour les exportations, mais « seulement si elle peut démontrer pleinement leur impact positif sur le climat et leur compatibilité avec les règles de l'OMC ».
- ▶ Le Parlement européen insiste sur le fait que les **critères environnementaux** devraient jouer un rôle essentiel dans le choix de l'instrument, « garantissant un prix du carbone prévisible et suffisamment élevé pour inciter les investissements de décarbonation ». Le rapport souligne également que le MACF devrait créer des conditions de concurrence équitables entre les producteurs nationaux et étrangers de l'UE en appliquant une tarification équivalente au SEQE-UE (**'SEQE miroir'**) sur les émissions de carbone associées aux produits importés dans ces secteurs, quelle que soit leur origine.
- ▶ Selon Pascal Canfin, président de la commission ENVI du Parlement, la compatibilité avec l'OMC exige que le champ d'application du MACF reflète celui du SEQE-UE. Cela remettrait en cause l'allocation gratuite de quotas pour les industriels européens. Pour lui, une solution possible consisterait à supprimer progressivement l'allocation gratuite, parallèlement à l'introduction du MACF.

LES DISCUSSIONS EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE

▶ La France et l'Allemagne ont montré des **approches différentes** à l'égard d'un MACF. Alors que le gouvernement français a été le premier à proposer un MACF dès 2006 et en a été un **fervent promoteur** depuis lors, le gouvernement allemand s'est montré **nettement plus hésitant**. En **mai 2020**, les deux gouvernements ont simplement déclaré de manière générale leur volonté d'explorer conjointement les moyens de mettre en œuvre un MACF qui serait conforme aux règles de l'OMC.

La proposition française: les autorités françaises ont participé en avril 2020 à la consultation publique menée par la Commission sur un MACF, soulignant qu'il est « essentiel » d'introduire un MACF conforme à l'OMC afin de lutter contre les fuites de carbone et de faire en sorte que l'UE atteigne la neutralité carbone d'ici 2050 sans augmenter son empreinte carbone. Le gouvernement français privilégie l'option d'un 'SEQE miroir', exigeant des importateurs qu'ils achètent des quotas spécifiques dont le prix reflète celui des quotas du SEQE-UE existant. Les importateurs devraient restituer ces quotas spécifiques lors du passage de leurs produits en douane. Le MACF est considéré comme un outil qui permet la suppression de l'allocation gratuite de quotas et, ainsi, aux entreprises d'internaliser pleinement le prix du carbone. Le gouvernement français préconise aussi certaines mesures de compensation pour les exportateurs de l'UE, envisageant par exemple des « compensations partielles » prenant la forme d'un « remboursement annuel » qui serait proportionnel à la « part des exportations dans la production domestique ». Il conviendrait toutefois que des études détaillées soient réalisées pour déterminer quelle est la mesure la plus appropriée.

Éditeur : cep | Centre de Politique Européenne | 18, rue Balard | 75015 Paris | cepfrance@cep.eu

D'après le texte original : Martin Menner, Götz Reichert, Marion Jousseaume : CBAM : Damaging to Climate ProtectionandEU Export
Industries

► Cette position ne fait pas l'unanimité: le Haut Conseil pour le Climat privilégie l'adaptation des accords de libre-échange à l'introduction d'un MACF pour réduire les émissions importées au niveau de l'UE. Selon le Conseil d'analyse économique, la meilleure méthode pour réduire les émissions de GES serait une tarification efficace du carbone, mais un MACF pourrait être utilisé temporairement – plutôt dans le cadre d'un « club climatique » – contre les pays ayant une politique climatique laxiste. L'Association française des entreprises privées (Afep) considère qu'un MACF est résistant aux mesures de rétorsion des partenaires commerciaux de l'UE et qu'il s'agit de la mesure autonome la plus efficace pour lutter contre les fuites de carbone de l'UE. Le MEDEF préconise un MACF lié au SEQE-UE – en maintenant des quotas gratuits – qui s'appliquerait sur une base volontaire aux secteurs concernés et prendrait également en compte les exportations vers les pays tiers. Entreprises pour l'Environnement (EpE) se concentre sur la nécessité de réformer le SEQE-UE en passant à une approche basée sur l'empreinte carbone – couvrant les émissions diffuses et importées. La Chambre de commerce internationale française souligne le risque pour certains secteurs de perdre leurs quotas gratuits sans bénéficier des avantages du MACF et insiste sur la nécessité de combiner les différents outils disponibles.

La position allemande: Le gouvernement allemand n'a pas encore adopté de position officielle sur un MACF. Les délibérations sont toutefois caractérisées par un certain scepticisme. Une déclaration commune de juin 2020 avec d'autres États membres en témoigne: elle souligne la nécessité d'un « examen ouvert de toutes les options », incluant expressément les « alternatives possibles » à un MACF. Le ministre de l'Économie a insisté sur le fait qu'un MACF devrait, « contrairement aux projets de la Commission, continuer à être complété par les mesures déjà existantes contre la délocalisation de l'industrie en raison des coûts liés à la réduction des émissions de GES ». Au sein du ministère allemand de l'Économie, une taxe sur la consommation de carbone est discutée comme une option valable. Le gouvernement allemand demande instamment à la Commission de présenter « des analyses d'impact approfondies et complètes pour toutes les options discutées » pour un MACF pour les importations. En ce qui concerne les différentes options relatives à un MACF pour les exportations, le gouvernement allemand affirme expressément que « les instruments existants de protection contre les fuites de carbone (allocation gratuite et compensation des coûts de l'électricité) doivent être prolongés dans une mesure appropriée, en tenant compte de la compétitivité internationale ».

- ▶ Le **DIW** (Institut allemand de recherche économique) a publié en 2016 une **proposition complète de TCC en complément du SEQE-UE**. Le montant de l'obligation fiscale résulterait de la multiplication du poids du matériau de base par les émissions par tonne selon le référentiel de produit correspondant du SEQE-UE et par le prix moyen des quotas de l'année précédente. La taxe ne serait due que lorsque le produit est vendu à des consommateurs finaux par les producteurs de l'UE ou par les importateurs. L'obligation fiscale serait supprimée pour les exportations afin d'éviter toute distorsion de la concurrence sur le marché mondial. Pour protéger la compétitivité des producteurs de l'UE, ceux-ci continueraient à recevoir gratuitement les quotas nécessaires dans le cadre du SEQE-UE, tout en devant acheter des quotas supplémentaires lorsque leurs émissions par unité de produit sont supérieures à la valeur de référence.
- ▶ Le Conseil scientifique auprès du ministère allemand de l'économie a sévèrement critiqué toute introduction unilatérale d'un MACF par l'UE, en raison de sa contribution minimale à la réduction des émissions mondiales et de ses effets négatifs sur la politique climatique mondiale. Il a exhorté l'UE à utiliser l'étroite fenêtre d'opportunité du début de mandat du président américain Biden pour créer un « club climatique » avec un prix minimum du carbone et un MACF pour les pays tiers seulement. La BDI (Association de l'industrie allemande) craint des inconvénients considérables pour les exportateurs, voire des conflits commerciaux, si un MACF était introduit. Celui-ci devrait être compatible avec l'OMC et coordonné au niveau international ; à défaut, il y aurait un risque de « spirale de sanctions ». De même, la chambre allemande de commerce et d'industrie estime que les mesures de rétorsion et les conflits commerciaux risquent de nuire à l'économie allemande, orientée vers l'exportation comme ce serait le cas si seules les importations vers le marché de l'UE étaient visées. Le maintien de la compétitivité de l'économie d'exportation devrait donc être une priorité absolue lors de la réforme des mécanismes de protection contre les fuites de carbone. Les deux organisations insistent sur le maintien et l'extension des quotas gratuits.

LE PROJET DE LA COMMISSION

- ▶ D'après un projet non officiel de règlement de l'UE divulgué au mois de juin 2021, la Commission prévoirait un MACF sous la forme d'un 'SEQE miroir', c'est-à-dire une option équivalente à ce que proposent la France et le Parlement européen. D'après ce projet, les importateurs devraient acheter des « certificats MACF », dont le prix reflèterait celui des quotas du SEQE-UE. Selon la Commission, ce 'SEQE miroir' devrait également avoir pour effet que les coûts du carbone soient répercutés sur les consommateurs par le biais de prix plus élevés, de sorte que ceux-ci adaptent leur comportement et soient demandeurs de produits à moindre intensité de carbone. Selon la Commission, ce n'est pas le cas actuellement en raison de l'allocation à titre gratuit.
- ▶ Pour le moment, la Commission ne prévoit pas de MACF pour les produits exportés hors de l'UE. Par conséquent, ceux-ci ne recevraient aucune compensation pour la suppression progressive de l'allocation gratuite de quotas et seraient donc considérablement désavantagés sur le marché mondial par rapport à leurs concurrents des pays tiers.
- ▶ Un MACF, sous la forme d'un 'SEQE miroir', pourrait en principe être conçu en conformité avec les règles de l'OMC, en ce sens que les produits importés de pays tiers ne subiraient pas de charges « supérieures » aux coûts que les produits de l'UE doivent supporter en raison de la politique climatique de l'UE.