Europe Jacques Delors
Thinking Europe

Policy paper / Juin 2020

#EuropeJacquesDelors
#Commerce
#Changementclimatique
#Environnement
#Verdirlecommerce

3 Verdir la politique commerciale de l'UE

Une proposition d'ajustement carbone aux frontières de l'Union Européenne

> *La mesure d'ajustement carbone devra être pensée et conçue comme une transposition extérieure du Système Européen d'Echange de Quotas d'Emission.*

Pascal Lamy, Geneviève Pons & Pierre Leturcq, 2020

La crise du Covid ouvre la voie à une reconfiguration de l'économie mondiale dont l'ampleur reste, à ce stade, incertaine. Les systèmes productifs connaîtront vraisemblablement des mouvements de relocalisation et de diversification des chaines de valeur. La focalisation du regard des acteurs du commerce international sur les questions sanitaires et environnementales – dont l'interconnexion apparaît plus clairement – devrait aussi accélérer le passage du protectionnisme au « *précautionnisme* »[1]. Dans l'intervalle qui nous sépare du monde d'après, la promotion d'un commerce plus vert se fait plus urgente.

La communication de la Commission européenne publiée le 27 mai 2020[2] dans le cadre de la présentation du plan de relance « Next Generation EU » inclut une proposition à venir de mécanisme d'ajustement du carbone aux frontières de l'Union d'ici 2021. Cette mesure sera, selon les termes de la communication, « une nouvelle ressource propre pour le budget de l'UE, qui aiderait à rembourser les fonds levés à l'avenir pour l'instrument "Next Generation EU" ». La mesure est également présentée comme un moyen de faire face au risque de fuite de carbone, en « totale compatibilité avec les règles de l'OMC »[3].

[1] Le Monde, Pascal Lamy : « Le Covid-19 va accélérer le passage du protectionnisme au précautionnisme », 9 avril 2020

[2] COM(2019) 640 final, 11 December 2019, p.6

[3] Ceci confirme la communication de la Commission européenne publiée le 11 décembre 2019 dans le cadre de la présentation du Green Deal européen.

Auteurs

PASCAL LAMY
Président *emeritus* de l'Institut Jacques Delors
Ancien Directeur Général de l'OMC

GENEVIÈVE PONS
Directrice Générale d'Europe Jacques Delors
Ancienne Directrice du bureau européen du WWF

PIERRE LETURCQ
Chercheur, Europe Jacques Delors

La question de l'ajustement aux frontières, présente dans le débat européen depuis plus de dix ans, est revenue avec force dans un contexte où l'UE a décidé de s'orienter vers la neutralité carbone d'ici à 2050 et où de nombreux secteurs industriels s'inquiètent des répercussions de cet objectif sur leur compétitivité. En effet pour atteindre cet objectif climatique, il sera nécessaire de parvenir rapidement à des niveaux élevés de tarification du carbone émis sur le territoire de l'Union. Cela devra se faire, pour les secteurs intensifs en énergie, à travers le Système Européen d'Échange de Quotas d'Émission (SEQE). Selon un rapport récent du Centre d'Analyses sur le Climat et l'Énergie, le prix de l'allocation dans le cadre du SEQE devrait ainsi atteindre 52€/tonne en 2030 dans une trajectoire de 50% de réduction des émissions par rapport aux niveaux de 1990 et 76€ en 2030 dans une trajectoire de 55% de réduction[4]. La crise du Covid-19 a toutefois révélé – par la chute rapide du prix de la tonne de CO2 – une faille importante du système[5], qui pourrait être comblée par la mise en place d'un prix plancher de la tonne de CO2.

La logique du mécanisme d'ajustement carbone quant à elle est principalement liée à la volonté d'éviter les fuites de carbone qui risquent de se produire lorsque des différentiels de prix du carbone conduisent à une délocalisation des activités les plus émettrices vers des régions aux législations les plus permissives. Avec des prix du carbone moins élevés, on pouvait considérer que les fuites de carbone étaient limitées. Dès lors que l'on s'oriente vers une augmentation importante des prix du carbone sur le marché européen, le risque de fuites de carbone ne peut plus être minoré. L'accentuation du phénomène des fuites de carbone représenterait un réel problème, parce qu'elle contrecarrerait les efforts de diminution des émissions de CO2 à l'échelle globale. L'Union européenne est une région importatrice nette de CO2, au sein de laquelle les émissions de carbone contenues dans les produits importés représentent environ 30% de la production domestique de CO2. Au regard des objectifs climatiques de l'UE, l'ajustement aux frontières s'avère pertinent mais potentiellement négatif pour certains de ses partenaires commerciaux, en particulier pour les pays les moins développés ou exportateurs de produits à haute intensité carbone. Pour mettre au point son mécanisme d'ajustement, la Commission devra trouver son équilibre sur deux jambes : l'une politique, l'autre juridique. Sur le volet politique, il faudra, à la lumière de l'échec des propositions antérieures, travailler à la préservation d'un climat de consensus au niveau européen. Juridiquement, la proposition devra être minutieusement élaborée pour être compatible avec les dispositions des accords de l'OMC auxquels l'Union européenne a souscrit.

Ce papier passe en revue les difficultés techniques et politiques qui sont à l'origine de la prise de position de la Directrice Générale du FMI Kristalina Georgieva lors du Forum Économique Mondial de Davos le 23 janvier 2020, qui a publiquement émis des réserves sur la mise en place d'un tel mécanisme6. Troisième de la série « Verdir la politique commerciale de l'UE » qui a reçu le soutien de la Fondation Européenne pour le Climat, il dresse également l'état des lieux des tentatives passées et passe en revue les critères légaux et politiques à remplir pour que le mécanisme d'ajustement réponde effectivement

[4] Centre for Climate and Energy Analyses (CAKE), The European Green Deal Impact on the GHG's emission reduction target for 2030 and 2050 and on the EUA prices, March 2020, http://climatecake.pl/wp-content/uploads/2020/03/Impact-on-the-reduction-target-for-2030-and-on-the-EUA-prices.-Summary.pdf

[5] Carbon Brief, "Coronavirus set to cause largest ever annual fall in CO2 emissions", 9 April 2020 https://www.carbonbrief.org/analysis-coronavirus-set-to-cause-largest-ever-annual-fall-in-co2-emissions

[6] WEF DAVOS Talk –Leadership Lessons: Building an Inclusive and Sustainable Financial System– Speakers: Kristalina Georgieva, Laurence D. Fink, Anil Menon, 23 January 2020

à ses objectifs. Tout en rappelant que l'augmentation du prix domestique de la tonne de carbone et la suppression du système d'allocations gratuites constituent le préalable nécessaire à toute mesure corrective de nature commerciale, la note conclut que la Commission Européenne devrait travailler à un mécanisme progressif parallèle et équivalent au SEQE. Ce mécanisme devrait cibler d'abord l'électricité et le ciment, s'étendre ensuite à d'autres produits soumis à une tarification carbone dans l'UE, et ouvrir la voie à un rapprochement entre systèmes de tarification carbone analogues chez nos partenaires commerciaux.

01.
Historique des propositions antérieures (2007-2019)

A. Dans l'Union Européenne

Depuis 2007, trois propositions d'ajustement furent débattues sans résultat au niveau européen. Toutes s'inscrivaient dans le cadre de projets de réforme du SEQE mis en place depuis 2005 en quatre étapes.

En 2007, le début de la conversion du système de quotas d'émission gratuits en un système d'enchères dans le cadre de la réforme du SEQE a conduit les industries les plus émettrices à exprimer leurs inquiétudes quant aux risques de perte de compétitivité et de fuites de carbone. Dans le cadre de la réforme du SEQE en vue de la troisième phase de mise en place du mécanisme (2013-2020), la Commission Européenne fut à l'initiative d'une proposition informelle[7] de mécanisme d'ajustement[8]. Elle cherchait à inclure, pour les secteurs concernés, les industries importatrices dans le SEQE et à rembourser les industries européennes exportatrices, en fondant l'équilibre sur le niveau moyen d'émissions générées au niveau européen selon les produits visés. L'idée exprimée dans cette proposition informelle fut finalement abandonnée au profit d'une prolongation du système d'allocations gratuites de quotas d'émission pour les industries les plus exposées à la concurrence internationale.

La France fut à deux reprises, à l'initiative de propositions de mise en place d'un mécanisme d'ajustement carbone à la frontière. Un non-papier du gouvernement français en 2009 proposait ainsi la mise en place d'un mécanisme dit « d'inclusion carbone » obligeant les importateurs à acheter des quotas d'émission dans le cadre du SEQE. Le non-papier exposait en outre des critères pour assurer la conformité du mécanisme avec les règles de l'OMC : cibler les pays se refusant à prendre part aux discussions sur un futur accord international pour le climat et prendre en compte uniquement les émissions générées lors de la production. Cette initiative n'a pas été suivie par une proposition législative formelle de la part de la Commission Européenne.

En février 2016, après la signature de l'Accord de Paris, la France a émis une nouvelle proposition ciblant explicitement l'industrie du ciment et visant à remplacer les quotas gratuits accordés aux industries européennes, par un mécanisme similaire de tarification des émissions des importateurs de ciment sur le territoire européen. Après avoir soulevé l'ire unanime des cimentiers européens[9], la proposition reprise par la Commission Environnement, Santé publique et Sécurité alimentaire du Parlement Européen en décembre 2016 dans un

[7] Draft Commission Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC (December 10, 2007)

[8] *Ibid*, Art 29 "Future Allowance Import Requirement"

[9] Carbon Pulse, "Comment : Why is the EU cement sector resisting a CO2 border measure?", 31 janvier 2017

amendement au projet de réforme du SEQE pour la quatrième phase de fonctionnement (2021-2030) fut soumise au vote et finalement rejetée par le Parlement Européen au profit une fois encore du maintien des allocations gratuites à l'industrie du ciment. Le manque d'assise juridique pour justifier la mesure (principalement au regard des règles de l'OMC) et le risque qu'elle soit perçue comme une forme déguisée de protectionnisme économique furent les principales raisons invoquées pour justifier le rejet de cette proposition.

B. Aux États-Unis

Outre-Atlantique, quatre propositions phares ont également été portées plus ou moins loin dans le processus législatif. Sur les quatre, deux n'ont pas abouti et l'une est en attente d'un vote au Congrès. La première proposition en 2007 émanait du secteur privé. Avec l'appui du puissant syndicat américain International Brotherhood of Electric Workers, la compagnie American Electric Power suggérait la mise en place d'un mécanisme d'ajustement. La proposition fut reprise la même année par deux sénateurs américains et incluse dans le Low Carbon Economy Act. Le paquet législatif fut introduit le 11 juillet 2007 et finalement rejeté par les sénateurs américains.

L'année suivante, le Climate Security Act prévoyait un système d'achat d'allocations parallèle au système interne, uniquement pour les producteurs des pays n'ayant pas engagé d'action comparable. La section 768 de la "Waxman-Markey Bill" (American Clean Energy And Security Act) de 2009 prévoyait à la fois la mise en place d'un système de « cap and trade »[10] et d'une mesure d'ajustement à la frontière (International Reserve Allowance Program) qui ne devait entrer en vigueur qu'à partir du 1er janvier 2020. Elle visait expressément les secteurs du fer et de l'acier (Section 769). Votée à la Chambre des Représentants le 26 juin 2009, la loi s'est ensuite heurtée au rejet du Sénat en juillet 2010, suite à l'action des lobbys industriels concernés.

En 2014, l'"American Opportunity Carbon Fee Act" en sa section 4695 prévoyait tout aussi explicitement la mise en place de mesures d'ajustement (Border adjustments for Energy Intensive Manufactured Goods). Elles consistaient d'une part au remboursement des allocations payées pour des produits destinés à l'exportation et d'autre part à l'imposition d'une taxe équivalente à la frontière sur les produits hautement carbonés et fabriqués à l'étranger. Présentée au Congrès le 19 novembre 2014, soit deux mois avant la fin de la législature 2013-2015, cette loi n'a jamais été adoptée. Les lois n'étant pas adoptées avant la clôture de la législature sont supprimées des registres et doivent être redéposées.

Déposé au Congrès le 1er janvier 2019 l'Energy Innovation and Carbon Dividend Act 2019 est en attente d'instruction pour être soumis au vote de la Chambre des Représentants. Il prévoit d'une part la mise en place d'une taxe carbone et d'autre part celle d'une mesure d'ajustement à la frontière pour décourager les industries soumises à cette tarification carbone de délocaliser leurs activités. La justification de l'ajustement contenue dans la section 9908[11] est explicitement calibrée sur le paragraphe b) de l'Article XX du GATT sur les exemptions. Le projet de loi qui devrait être soumis dans les prochains mois au vote du Congrès Américain prévoit en outre une mesure sociale de redistribution des gains générés en dividendes pour les particuliers. Il est toutefois très peu probable que cette proposition déposée par le

[10] Système de plafonnement et d'échange

[11] Energy Innovation and Carbon Dividend Act (2019) ; Sec 9908 Carbon Border Fee Adjustment : (b) Purpose.—The purpose of the carbon border fee adjustment is to protect animal, plant, and human life and health, to conserve exhaustible natural resources by preventing carbon leakage, and to facilitate the creation of international agreements.

Représentant Démocrate Ted Deutch, parvienne à franchir le cap du Sénat, dominé par les Républicains.

C. L'option « Nordhaus » et l'hypothèse des carbon clubs

En 2015, l'économiste William Nordhaus[12] signe un article[13] dans lequel il présente les avantages des « climate clubs » pour inciter les pays les plus récalcitrants à avancer plus rapidement vers une réduction de leurs émissions de CO2 et éviter la progression du phénomène dit des « passagers clandestins environnementaux ».
En se fondant sur une hypothèse de co-bénéfices climatiques, l'économiste cherche à démontrer l'intérêt des États à appliquer entre eux un tarif unique du carbone et à prévoir des pénalités forfaitaires pour ceux qui s'y refuseraient. La parution de cet article de William Nordhaus a conduit à un regain d'intérêt pour l'hypothèse des clubs. Entre 2015 et 2017, un grand nombre d'articles de sciences économiques et de sciences de l'environnement se penchent sur la question des clubs climatiques et, en particulier à la suite de l'Accord de Paris, sur celle des clubs de marchés carbone. Le « Club Carbone » consiste en une alliance de pays engagés dans la réduction de leurs émissions de CO2 qui choisissent d'harmoniser leurs politiques domestiques de tarification du carbone et/ou d'ouvrir leur marché carbone les uns aux autres. La mise en place de mesures d'ajustement aux frontières de ce marché carbone commun est souvent présentée comme une conséquence logique de la création du club pour rééquilibrer les conditions de concurrence et enjoindre les partenaires commerciaux du club à adopter le même niveau de tarification. Longtemps évoquée, cette voie n'a encore jamais été empruntée, en raison notamment des difficultés internes de stabilisation des marchés et des systèmes de taxation existants.
D'une certaine façon, cependant, le SEQE, rejoint par la Suisse, le Liechtenstein, l'Islande et la Norvège, pourrait être assimilé à un club carbone, analogie à garder à l'esprit dans la conception d'un mécanisme d'ajustement carbone européen. Nous verrons en outre que des rapprochements de systèmes pourraient être envisagés entre ceux de l'UE, du Canada et de la Nouvelle Zélande par exemple. Dans certaines régions du Canada, en effet, la taxe carbone atteint déjà les 35 dollars la tonne, prix relativement similaire à celui d'une allocation dans le SEQE.

[12] Prix Nobel de sciences économiques 2018
[13] Nordhaus, W., Climate Clubs to Overcome Free-Riding, Issues in Sciences and Technology, n°4 summer 2015

02.
Des obstacles juridiques et politiques

Les résultats d'un sondage publié en janvier 2020 par Eurochambre mettent en avant les deux principaux obstacles[14] : ouvertes sur le principe de l'ajustement carbone, les entreprises (du monde entier) ayant répondu au questionnaire évoquent pour une très grande majorité d'entre elles la nécessité de la compatibilité avec les règles de l'OMC et le risque réel d'un enchaînement de représailles commerciales en cas de mise en place unilatérale par l'Union Européenne. En outre, si la Commission Européenne a préféré au terme de taxe, celui d'une « mesure d'ajustement », la nature juridique de ce mécanisme reste incertaine, tout comme les réactions que sa mise en place pourrait susciter en Europe et sur la scène internationale.

[14] Eurochambres – Global Chamber Platform, Report on the GCP Growth & Sustainability Survey 2020, January 2020

A. Compatibilité de la mesure d'ajustement avec les règles de l'OMC

De l'avis de nombreux experts du droit commercial international, une mesure d'ajustement pourrait être compatible avec les règles de l'OMC à certaines conditions. C'est sa nature juridique (taxe ou droit de douane) qui déterminera en partie les bases légales internationales sur lesquelles se fonder pour justifier sa mise en place.

A.1. Non-discrimination interne et externe (Articles I et III. GATT)

L'article I du GATT sur le traitement général de la nation la plus favorisée prohibe les mesures ayant pour conséquence d'accorder un traitement commercial différencié à des biens importés de différentes origines mais considérés comme similaires. La similarité des produits est évaluée au regard de quatre critères : les caractéristiques du produit, son usage final, la qualification du produit dans le calendrier des concessions des États membres et enfin les goûts et les habitudes des consommateurs (si le produit attire les mêmes consommateurs). L'article III du GATT interdit quant à lui toute discrimination règlementaire et fiscale entre les importations et les produits domestiques mais permet l'imposition à la frontière d'une charge dont le montant serait équivalent à une taxe domestique prélevée directement sur certains produits.
Cela signifie que l'on ne peut pas en principe faire subir des charges, directes ou indirectes différenciées entre importations équivalentes et que, d'autre part, les taxes internes pesant sur les produits domestiques et sur les importations ne doivent pas favoriser la production domestique.

A.2. Le principe de conditions commerciales « pas moins favorables » (Art. II GATT)

Dans l'hypothèse où la mesure serait envisagée comme un droit de douane, calibré sur l'intensité carbone moyenne des industries européennes et le prix domestique de la tonne de CO2, l'article II du GATT serait également à prendre en compte dans l'appréciation de sa légalité. L'article II prohibe la mise en place unilatérale par une Partie de conditions commerciales moins favorables (article II, 1-a.) et donc de droits de douane supérieurs à ceux prévus dans l'Accord (article II, 1- b.).
Le paragraphe 2 de l'article II 2) du GATT dispose cependant « qu'aucune disposition du présent article n'empêchera une partie contractante de percevoir à tout moment, à l'importation d'un produit, une imposition équivalant à une taxe intérieure frappant, en conformité du paragraphe 2 de l'article III*, un produit national similaire ou une marchandise qui a été incorporée dans l'article importé ». Par conséquent, la stricte correspondance entre le droit de douane niveau domestique d'imposition serait un prérequis nécessaire à sa légalité OMC.

Toutefois, le fait que le SEQE ne corresponde pas à proprement parler à une « *imposition domestique levée directement sur les produits* », telle qu'envisagée par les articles II et III du GATT ajoute au climat d'incertitude juridique.

A.3. Exceptions environnementales (Art. XX GATT)

L'article XX dresse la liste des exceptions qui permettent aux Parties de déroger aux principes susmentionnés. Parmi elles, deux en particulier pourraient former la base légale permettant de justifier la mise en place d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières.

Le paragraphe b de l'article XX prévoit une exception pour les mesures « nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux » et le paragraphe g) des mesures « nécessaires pour la conservation des ressources naturelles épuisables ». Le chapeau de l'article XX rappelle que ces mesures ne doivent en tout état de cause pas représenter une discrimination arbitraire ou injustifiable entre produits domestiques et importations et entre les importations de produits équivalents ou une restriction déguisée au commerce international. Sur la question de l'arbitraire, l'Organe d'Appel de l'OMC a mis en avant dans l'*affaire US-Shrimp*[15] l'importance de l'équité et de la justice dans la mise en œuvre d'une mesure. La mise en place devra par conséquent être transparente et prévisible et permettre aux industries ciblées de faire valoir leurs droits et leur calcul du contenu carbone de leur production. Dans son appréciation de la légitimité de ces exceptions, l'Organe d'Appel souligne toutefois que le développement durable est désormais un objectif de l'OMC et que toutes ses dispositions doivent être interprétées en tenant compte de ce principe.

B. Des obstacles techniques et politiques

B.1. Évaluation de l'intensité carbone des importations européennes

Un premier constat s'impose : à l'heure actuelle, les instruments à disposition ne permettent pas de mesurer avec précision le contenu carbone des produits entrant sur le marché européen. La fragmentation des chaînes de valeur complexifie de surcroît le processus de mesure du contenu carbone de la production. Faut-il prendre en compte l'intensité carbone du seul processus final de production, ou y inclure celui des intrants et de la consommation d'énergie réalisée au fil de l'acheminement et de la transformation des composants ? Si la dernière option semble inatteignable, la mesure du contenu carbone de certains biens primaires produits en Europe, tels le ciment ou l'acier, est bel est bien connue. Ces informations résultent des normes ISO 14060 et suivantes et de la méthodologie de calcul et de collecte de données du SEQE. Il n'en reste pas moins qu'une incertitude demeure, dans l'état actuel des technologies de mesure, concernant l'intensité carbone du même type de biens produits dans des pays tiers et importés sur le marché européen.

Une tarification élaborée sur la base de l'intensité moyenne de biens équivalents produits en Europe serait techniquement possible mais créerait une rupture d'égalité entre les industries des pays tiers qui auraient les moyens de faire valoir le bilan carbone de leur production, potentiellement inférieur à l'intensité moyenne européenne, et celles qui au contraire n'en auraient ni les moyens ni même les instruments. Ce dernier point devra trouver des éléments de réponse : qui supporte la charge de mesurer, et selon quels critères et quels principes méthodologiques ?

B.2. Absence de prix plancher du CO2 dans le cadre du SEQE

Le ralentissement économique provoqué par les mesures de confinement prises par les gouvernements nationaux pour lutter contre la propagation du virus a engendré une réduction forte et soudaine des émissions de CO2 sur le territoire de l'Union et, conséquemment, une chute du prix du carbone dans le cadre du SEQE. Stable au début de l'année 2020, le prix de la tonne de carbone ne cesse de s'effondrer depuis le mois de mars 2020. De 25,7 euros/tonne au 19 février, le prix du quota d'émission dans le SEQE passait à environ 15 euros la tonne en avril, pour commencer à se rétablir, autour de 22 euros/tonne le 17 avril 2020.

[15] WTO Appelate Body, US-Shrimp case, 1998.

Dans la mesure où le signal prix de la tonne de CO2 émise en Europe devra nécessairement être amené à augmenter pour accélérer la transition des industries domestiques les plus intensives en carbone, la mise en place d'un prix plancher de la tonne de CO2 s'avère nécessaire. Cette mesure devrait, de façon prioritaire, être intégrée au rang des réformes prévues pour la phase 4 de fonctionnement du SEQE (2021-2030).

B.3. Des difficultés politiques intérieures et extérieures

Depuis 2007, les propositions présentées au niveau européen se sont heurtées à la frilosité des décideurs européens, à l'opposition des industries bénéficiaires des allocations gratuites de quotas d'émission et à la complexité d'une mesure dont il a toujours été suspecté qu'elle finirait par être dénoncée à l'OMC et donner lieu à contentieux. La nouvelle Commission semble avoir saisi l'importance de ces difficultés et a d'ores et déjà initié un processus d'évaluation d'impact qui sera chargé de déterminer les contours d'une mesure que la Commission prévoit de proposer au second semestre 2021.

Le terme de « mécanisme d'ajustement », assimilable à un droit de douane et donc décidé à la majorité qualifiée au Conseil en procédure de codécision avec le Parlement a été logiquement préféré à celui de "taxe". La mise en place d'une taxe uniforme aux frontières de l'Union aurait en effet nécessité un accord unanime de l'ensemble des États Membres, bien loin d'être acquis. En outre, une taxe échouerait à refléter la nature du SEQE. La seule option disponible pour l'UE semble être celle d'un droit de douane dont le montant serait aligné sur le tarif du carbone dans le SEQE. À ce sujet il est intéressant de noter qu'à moins d'un accord bilatéral de reconnaissance de tarification équivalente de l'autre côté de la Manche, les imports en provenance du Royaume-Uni pourraient eux-aussi être soumis à l'ajustement à la frontière si ce pays confirme son intention de quitter le SEQE.

Sur l'acceptabilité de la mesure sur la scène internationale, l'imposition de nouveaux droits de douane risque toutefois de susciter des oppositions chez certains partenaires de l'Union Européenne. Les pays les moins développés qui exportent vers l'Union Européenne et dont le manque d'accès à des technologies et des méthodes de production plus vertes freinent la transition de leurs industries, auraient des raisons légitimes de considérer que cette mesure leur ferait payer un tribut disproportionné qui favoriserait en conséquence les industries des pays les plus développés. Des pays comme l'Inde et la Chine ont fait savoir à plusieurs reprises qu'ils intenteraient systématiquement une action devant l'OMC en cas de mise en place par quelque pays que ce soit d'une taxe ou d'une mesure d'ajustement carbone aux frontières. Assurer la compatibilité de la mesure avec les règles de l'OMC assurerait d'une part la cohérence diplomatique de l'UE qui a toujours défendu le multilatéralisme et plaidé pour le maintien d'un mécanisme de règlement des différends contraignant et éviterait d'autre part la surenchère dans un théâtre commercial déjà fortement perturbé par les initiatives intempestives de M. Trump. Le risque d'une réélection de Donald Trump en novembre 2020 rend probable le scénario de nouvelles sanctions commerciales de la part des États-Unis en cas de mise en place unilatérale par l'UE d'une mesure d'ajustement du carbone aux frontières. Rappelons à cet égard que la menace de représailles commerciales a été confirmée à Davos fin janvier par la voix du Secrétaire d'État américain au Commerce Wilbur Ross[16].

[16] Financial Times, "US threatens retaliation against EU over carbon tax", 26 January 2020

03.

Critères de réussite

Dès lors qu'elles sont identifiées, les règles du droit commercial international peuvent être considérées non pas comme un obstacle mais bien plutôt comme la boussole que la Commission Européenne devra suivre pour concevoir son mécanisme d'ajustement carbone. Les critères essentiels à respecter sont les suivants :

A. Nécessité et proportionnalité

Pour s'intégrer dans le cadre juridique des exceptions b) ou g) de l'article XX du GATT, la mesure devra être fondée principalement sur l'objectif climatique de lutte contre les fuites de carbone. Le critère de « nécessité » évoqué dans l'exception b) de l'article XX du GATT n'implique pas que la mesure soit absolument inévitable mais qu'il existe une authentique relation entre les objectifs poursuivis et les moyens mis en œuvre[17]. Côté européen, il s'agira d'arguer qu'il existe un risque réel et quantifiable, consécutif au rehaussement des ambitions climatiques à l'échelle de l'Union, de voir se produire d'importantes fuites de carbone et que la mesure d'ajustement cherche à les éviter. Dans la mesure où la proposition constituerait de facto une mesure de restriction commerciale, il s'agira pour les pays qui souhaiteraient la dénoncer, de démontrer que des mesures moins restrictives au commerce pourraient être aussi efficaces dans les objectifs qu'elle cherche à atteindre.

Les allocations gratuites, qui sont généralement présentées comme cette alternative ont démontré au fil des années leur inefficacité. Elles n'ont conduit pour les industries bénéficiaires à aucun gain d'efficacité ni à aucun progrès en matière de transition énergétique. Elles sont en outre assimilables à des subventions au titre des règles de l'OMC. L'évaluation d'impact que la Commission Européenne a entamée devra insister sur ces points, comparer les différents scénarii et quantifier le volume des fuites qui pourront être évitées comparativement avec le système actuel d'allocations gratuites.

B. Équité

La légalité de la mesure au regard des normes de l'OMC dépendra de l'absence de toute forme de discrimination injustifiable entre la tarification carbone domestique et celle des importations, ou entre des zones de provenance selon qu'elles ont ou non une tarification interne jugée équivalente. Lorsqu'elles sont justifiées, des exceptions devront être accordées aux producteurs étrangers des secteurs concernés et un rapprochement avec des systèmes étrangers équivalents d'échange de quotas d'émission ou de tarification du carbone devra être recherché.

C. Transparence et prévisibilité

Le processus de calcul des émissions de CO2 contenues dans les produits ciblés devra être transparent et permettre aux producteurs de faire valoir d'éventuels meilleurs résultats. Le système devra prévoir une valeur par défaut pour les importations, qui pourrait correspondre à la moyenne du contenu carbone de biens similaires produits en Europe, tout en permettant aux entreprises étrangères importatrices de payer moins en prouvant que le contenu carbone de leur production est inférieur à la moyenne des équivalents européens. Pour plus de transparence, l'évaluation du contenu carbone des produits pourrait à terme être confiée à une agence indépendante financée par l'Union Européenne grâce à l'affectation d'une partie des revenus de l'ajustement et chargée de se prononcer sur les résultats que les producteurs des pays tiers souhaiteraient faire valoir.

[17] WTO Appelate Body Report, Brazil – Retreated Tyres, 2007

04.

Caractéristiques fondamentales du mécanisme européen d'ajustement du carbone aux frontières et modalités de mise en place

Afin de s'assurer d'une compatibilité avec les règles de l'OMC, il convient de fonder la mesure non pas sur la nécessité de préserver la compétitivité des entreprises européennes mais sur la lutte contre les fuites de carbone. Le risque de fuite de carbone augmentera à mesure que les contraintes environnementales et climatiques internes de l'Union européenne seront renforcées, mais il ne surviendra que dans un nombre limité de secteurs industriels hautement intensifs en énergie et particulièrement exposés au commerce.

A. Un système parallèle aligné sur le SEQE

Critiqué au cours des premières phases de sa mise en place, le SEQE est parvenu à démontrer depuis sa dernière réforme en novembre 2017 tant son efficacité au niveau européen que le rôle de modèle qu'il peut désormais jouer sur la scène internationale. Au fil des réformes qui ont précédé chacune des phases de mise en place du système, et de l'intégration de la Suisse, de l'Islande, du Liechtenstein et de la Norvège, le SEQE a évolué vers une tarification progressive de la tonne de carbone qui gravite aujourd'hui entre 25 et 30 euros et qui pourrait atteindre entre 40 et 50 euros/tonne dans un futur proche. L'Union Européenne a accompagné de surcroît certains pays comme la Chine dans la conception de leur système d'échange de quotas d'émissions[18].

Parce qu'il permettrait de calquer la tarification carbone des importations sur la tarification domestique en vigueur sans pour autant perturber l'équilibre de fonctionnement du SEQE, le mécanisme d'ajustement du carbone aux frontières de l'Union Européenne devra être pensé comme un équivalent du SEQE, avec la mise en place d'un marché parallèle d'échange de quotas. Une indexation du prix du quota (tonne) des importations sur le prix domestique de la tonne dans le SEQE la veille du jour de l'entrée du produit sur le territoire de l'Union Européenne offrirait de surcroît des garanties indispensables de non-discrimination vis-à-vis de la production domestique, conformément à l'article III du GATT.

B. Un lancement ciblé sur des produits pilotes : électricité et ciment

L'ensemble des exigences décrites dans les paragraphes précédents doit conduire la Commission Européenne à restreindre le champ d'application de la mesure à un nombre limité de secteurs pour lesquels la mise en place d'un ajustement carbone sera la moins complexe. Des raisons techniques de lisibilité, d'efficacité et de proportionnalité entre la mesure et ses objectifs environnementaux, justifient également la focalisation de l'ajustement sur des produits pilotes au contenu carbone bien identifié ou identifiable, tant au sein de l'Union qu'à l'étranger.

L'excellente traçabilité des émissions dont sa production est responsable aussi bien dans l'UE que dans les pays limitrophes connectés au réseau européen font de l'électricité un produit désigné pour la première phase de mise en place du mécanisme d'ajustement. Depuis 2013, les producteurs d'électricité européens ne

[18] À titre d'exemple, en 2018, près de 8000 professionnels chinois avaient bénéficié de programmes de formation financés par la Commission Européenne dans le cadre d'une coopération sur la conception de leur système ETS. L'UE et la Chine ont par ailleurs renouvelé le principe de leur coopération dans ce domaine dans le cadre du Memorandum of Understanding signé à Pékin en 2018.

reçoivent plus de quotas gratuits et sont soumis à une tarification croissante de leurs émissions de CO2 dans le cadre du SEQE. L'on constate en outre depuis 2015 une augmentation constante du volume d'électricité importée dans l'UE, provenant de pays dont le niveau de tarification du carbone est nul ou proche de zéro[19]. Alors que l'UE prévoit d'augmenter la capacité d'interconnexion de son réseau électrique avec ses voisins, de nouvelles centrales à charbon ont été construites ou le seront bientôt dans les différents pays déjà reliés - ou en voie de l'être - au réseau européen. Aucun des cinq nouveaux pays qui devraient être reliés au réseau électrique de pays membres de l'UE d'ici 2025 (Tunisie, Égypte, Lybie, Israël et Moldavie) n'applique à ce jour une tarification du carbone.

Sur le plan des modalités, le mécanisme appliqué à l'électricité devra nécessairement prendre en compte les variations de l'intensité carbone de la production selon les pays et selon les heures, et devra être configuré comme le corolaire du SEQE appliqué à l'électricité entrant sur le territoire de l'UE.

Au niveau industriel, les secteurs à privilégier sont ceux dont la production est à la fois très localisée, énergivore et fortement exposée à la concurrence internationale. C'est le cas par exemple du ciment, de l'acier, de l'aluminium et du papier. Pour l'ensemble de ces produits le SEQE présente l'avantage d'avoir constitué des méthodes et des bases de données tout à fait fiables pour quantifier les émissions de CO2 générées au cours de la production. Le ciment pourrait être comme cela fut proposé par la France en 2017, le premier produit pilote du mécanisme européen d'ajustement du carbone aux frontières. Le ciment remplit l'ensemble des critères des produits pilotes : production fortement émettrice en CO2 et contenu carbone bien identifié sur le territoire européen. Il est également sujet à une forte pression concurrentielle de la part de pays limitrophes de l'Union Européenne. Enfin, il présente l'avantage d'être exposé au commerce, sans pour autant être un bien que l'Union Européenne importe ou exporte avec la Chine ou les États-Unis. Si près de 60% de la production mondiale de ciment est effectuée en Chine, l'Europe importe peu de ciment chinois qui est principalement destiné à une consommation domestique.

[19] Sandbag, The Path of Last Resistance – How Electricity generated from Coal is leaking into the EU, Report, January 2020.

C. Nature et utilisation du prélèvement

Ce prélèvement qui n'est pas une taxe, est comparable à un droit de douane et pourrait, dès lors, être considéré comme une ressource propre de l'Union européenne. Nous proposons d'en faire une ressource affectée à deux objectifs en particulier, nécessaires au fonctionnement de l'ensemble du processus : le financement d'une agence indépendante chargée d'évaluer le contenu carbone des produits importés et la création d'un fonds de financement de la transition énergétique en faveur des pays les moins avancés, tous deux développés ci-dessous.

D. Équité assurée par une agence indépendante

Une agence indépendante, de droit européen mais ouverte aux experts non européens, déterminera pour les industries des pays tiers le solde restant à payer pour l'accès au marché européen en fonction du niveau de tarification domestique du CO2. En cas de contestation à l'OMC par les États dont les entreprises sont ressortissantes, cet organisme indépendant devrait être consulté. Tant la mise en place du prélèvement et ses caractéristiques que le mécanisme d'évaluation indépendant devront être notifiés à l'OMC pour examen par le comité commerce et environnement et/ou le comité sur les obstacles techniques aux échanges.

E. Suppression progressive des allocations gratuites

Pour éviter toute forme de distorsion commerciale, en vertu des principes de non-discrimination du GATT, la Commission européenne devra assurer la simultanéité de la mise en place du mécanisme d'ajustement et de la suppression des allocations gratuites. Conçues pour égaliser les conditions concurrentielles entre certains producteurs domestiques particulièrement exposés au commerce international et leurs concurrents des pays tiers, ces allocations gratuites sont problématiques à deux égards : assimilables à des subventions au titre des règles de l'OMC, elles ont été de surcroît totalement inefficaces pour inciter les bénéficiaires à décarboner leur production.

Depuis la réforme du SEQE en 2017 et la diminution du volume des quotas gratuits, les industries européennes se plaignent d'un manque global de quotas gratuits sur le marché, argument contestable dans la mesure où la réduction progressive des quotas gratuits durant la phase 3 avait principalement servi à corriger l'excédent de quotas gratuits accordé en phase 2. La bataille se poursuivra sur ce terrain pour la Commission, qui dans son annonce du 11 décembre, a logiquement évoqué un système destiné à se substituer aux allocations gratuites.

F. Une période « test » de négociations et des exemptions nécessaires (rapprochement avec les ETS existants et spécificité des pays en voie de développement)

L'Union Européenne devra indiquer dès l'origine le caractère temporaire de la mesure et ouvrir la porte, avant sa mise en place, à des négociations avec ses partenaires commerciaux susceptibles d'être affectés par l'ajustement. Étant avant tout une mesure à vocation environnementale, elle devrait disparaître dès lors que les pays qui exportent vers l'Union Européenne ont eux-mêmes mis en place une tarification équivalente du carbone au niveau domestique. Elle devra également faire l'objet d'une révision et d'une adaptation périodiques, comme ce fut le cas pour la mise en œuvre du SEQE.

L'UE devrait ménager une période « test » de deux ans pour permettre à des solutions alternatives plurilatérales de type « club carbone » d'émerger, Elle pourrait par exemple ouvrir des discussions dans le cadre du PNUE[20], en sollicitant le concours d'autres organisations internationales telles que l'OCDE L'ajustement s'appliquerait en cas d'échec, à l'issue de cette période de négociation de deux ans.

Ainsi l'UE pourrait, dans le respect du principe de non-discrimination des articles I et III du GATT, conclure des accords avec des États dotés de systèmes équivalents de tarification du carbone. À l'heure actuelle, si une coopération entre le SEQE et les systèmes d'échange de quotas d'émissions du Canada-Québec, de la Californie et de la Nouvelle-Zélande semble envisageable à court terme, il faut cependant rester prudent vis-à-vis d'autres grands partenaires commerciaux, moins avancés dans leur système de tarification du carbone. En ne ciblant encore que le secteur de la production d'électricité, le système national chinois, en dépit de sa taille21, n'est pas suffisamment mur pour un rapprochement. Il devrait cependant être à l'avenir un partenaire privilégié.

Le respect du principe de la responsabilité commune mais différenciée contenu dans le Préambule de l'Accord de Paris et l'alignement avec l'esprit du Préambule de l'OMC qui se réfère au développement durable, devraient conduire les décideurs européens à prévoir également de négocier durant la période « test » de deux ans

[20] Programme des Nations Unies pour l'Environnement

[21] Il sera dès sa mise en œuvre courant 2020 le plus grand système ETS au monde, couvrant entre 3 et 4 gigatonnes de CO2 par an, lorsque celui de l'UE qui intègre en plus les secteurs industriels européens les plus émetteurs, en couvre 2 Gt par an

avec les pays en voie de développement. La démarche pourrait servir à délimiter les conditions qui permettraient d'exempter les pays les moins avancés, du mécanisme d'ajustement.

En outre, comme proposé plus haut, une partie des recettes du mécanisme pourrait être utilisée pour accompagner la transition énergétique de ces pays en contribuant à un fonds dédié qui devrait trouver sa place parmi les instruments de financement de l'aide au développement.

Cette condition d'exemption et de traitement spécifique des pays en voie de développement, découle non seulement des dispositions de l'article XX du GATT mais également des accords environnementaux multilatéraux qui invitent à leur accorder une attention particulière. Il ressort en effet du langage employé dans les principaux accords environnementaux multilatéraux conclus à ce jour que des mesures restrictives au commerce international devront prêter attention à la préservation des capacités de développement économique des pays en voie de développement. Le Protocole de Kyoto dispose que les parties s'efforcent d'appliquer les politiques et les mesures prévues de manière à « réduire au minimum les effets négatifs (…) notamment les répercussions sur le commerce international pour les autres Parties, surtout les pays en voie de développement Parties »22. L'Article 4 (15.) de l'Accord de Paris23 dispose que « les Parties tiennent compte, dans la mise en œuvre du présent Accord, des préoccupations des Parties dont l'économie est particulièrement touchée par les effets des mesures de riposte, en particulier les pays en développement Parties ».

Conclusion

Pour répondre aux inévitables objections plus ou moins fondées qu'elle ne manquera pas de susciter, la mesure d'ajustement carbone devra être pensée et conçue comme une transposition extérieure du Système Européen d'Échange de Quotas d'Émission. Le SEQE devra également être réformé au niveau interne pour prévoir un prix plancher du CO2 et éviter que ne se reproduise la chute du prix de la tonne CO2 que le SEQE connaît depuis le début de la crise du Covid-19.

Partant de deux produits pilotes que sont l'électricité et le ciment, la mesure d'ajustement devra s'inscrire initialement dans une approche coopérative, visant à réunir des partenaires dans le cadre de « clubs carbone » et formalisée par l'ouverture d'une période « test » de négociations de deux ans. Souvent évoqué, parfois débattu, mais jamais mis en place en raison des nombreuses difficultés qu'elle soulève, l'ajustement carbone paraît désormais faire sens dès lors que la contrainte de tarification du carbone s'impose sérieusement au système productif européen. Encore faut-il ne pas prendre la conséquence pour la cause: c'est la nécessité de changer de vitesse dans la décarbonation de l'économie dans des conditions équitables qui est la cause, et la mesure à la frontière qui est la conséquence. Et c'est donc dans la crédibilité de cette entreprise de décarbonation qui devra toucher progressivement tous les secteurs de l'économie, y compris dans des domaines jusqu'à présent peu évoqués dans le "green deal" comme l'agriculture que l'Union Européenne trouvera la réponse politique aux inévitables critiques qu'une telle innovation ne manquera pas de provoquer. Autrement dit, une telle mesure ne se justifie que comme accompagnement d'un changement de braquet qu'il faudra que l'Union soit capable d'accomplir dans les années qui viennent, faute de quoi elle sera, à tort ou à raison, soupçonnée voire accusée d'hypocrisie par des partenaires commerciaux moins engagés qu'elle dans la transformation écologique. ●

[22] Article 2 (3.), Protocole de Kyoto à la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques, 1998
[23] Article 4 (15.), Accord de Paris sur le Climat, 2015

Europe Jacques Delors
Thinking Europe

Policy paper / Mai 2020

#EuropeJacquesDelors
#Commerce
#Changementclimatique
#Environnement
#Verdirlecommerce

Bibliographie

• Condon, M. and Ignaciuk, A. Border Carbon Adjustment and International Trade: A Literature Review, OECD - Working Paper, 2013. • Cosbey, A., Droege, S., Fischer, K., Developing Guidance for Implementing Border Carbon Adjustments: Lessons, Cautions, and Research Needs from the Literature, *Review of Environmental Economics and Policy*, Feb. 2019. • Cosbey, A., Border Carbon Adjustments, Background Paper, IISD, 2008. • Cosbey, A., It Ain't Easy: The Complexities of Creating a Regime for Border Carbon Adjustment, Article, Entwined, September 2012. • Eurochambres – Global Chamber Platform, Report on the GCP Growth & Sustainability Survey 2020, January 2020. • Lamy, P., Pons, G., Leturcq, P., "Time to green EU trade policy: but how?", Jacques Delors Institute, July 2019. • Lamy, P., Pons, G., Leturcq, P., "The Economics of Trade and the Environment", Jacques Delors Institute, December 2019. • Loewe, S., Should the EU tax imported CO2?, Article, Center for European Reform, Sept. 2019. • Mehling, M., Van Asselt, H., Das, K., Droege, S., Verkuijl, C., Designing BCAs for Enhanced Climate Action, Article, Climate Strategies, December 2017. • Prag, A., The Climate Challenge and Trade: Would border carbon adjustments accelerate or hinder climate action?, OECD - Background Paper for the 39th roundtable on Sustainable Development, February 2020. • Sandbag, The Path of Least Resistance – How Electricity generated from Coal is leaking into the EU, Report, January 2020.

Responsable éditorial

GENEVIÈVE PONS

Crédits

La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source. Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s). Europe Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution. Version originale. **© Europe Jacques Delors**

Contact

Europe Jacques Delors
Penser l'Europe / Thinking Europe / Europa Denken
Rue du Duc 139, 1200, Bruxelles
+33 (0)1 44 58 97 97
www.delorsinstitute.eu
leturcq@delorsinstitute.eu