

Laurent Baechler* - 9 décembre 2024

Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières¹ : une étape clé dans la politique climatique européenne

L'Union européenne (UE) est en train de tester le premier dispositif mondial de mécanisme d'ajustement carbone aux frontières² (MACF). Cette expérience cruciale est une illustration parfaite que les instruments des politiques climatiques doivent composer avec des considérations économiques, juridiques et politiques qui mettent les acteurs concernés devant leurs responsabilités internationales.

Le principe de tarification du carbone au cœur de la MACF

Parmi les instruments disponibles pour atteindre les objectifs climatiques fixés par l'Accord de Paris, la tarification du carbone³ figure en bonne place. La première pour beaucoup d'économistes. Le Fonds Monétaire International considère ainsi la fixation d'un prix plancher mondial des émissions de carbone comme la mesure la plus efficace pour avoir une chance d'atteindre ces objectifs⁴. Un tel prix peut être obtenu par taxation des émissions ou création d'un marché de permis d'émissions échangeables. Sur ces deux points l'UE (plus largement les pays européens) est aux avant-postes en matière de tarification du carbone, que ce soit sur le plan de l'ampleur des émissions couvertes ou du niveau de la tarification comparés au reste du monde : la tonne de carbone s'échange à près de 70 euros sur le marché des permis de l'UE qui couvre près de la moitié des émissions ; le niveau moyen des taxes carbone s'élève à près de 50 euros (en incluant les pays hors UE). Ces dispositifs sont à usage interne dans l'UE et, de manière beaucoup plus générale, la voie empruntée par la communauté internationale pour gérer le problème climatique repose sur une très large autonomie des mesures prises par les États pour se mettre en conformité avec les objectifs de décarbonation fixés collectivement. Ce qui pose deux types de problèmes : la non-conformité aux règles collectives n'est pas sanctionnée (c'est la caractéristique générale des traités environnementaux) ; les participants n'ont aucune incitation à s'aligner sur les plus ambitieux. Avec

comme résultat que le monde est loin d'être sur une trajectoire de réchauffement global de 2°C maximum.

Dans ce contexte, une ambition climatique croissante à un échelon local s'accompagne d'une dispersion croissante des dispositifs de tarification carbone à travers le monde, au cœur du problème crucial de compétitivité économique et commerciale pour les pays ayant fait le choix d'une tarification plus élevée. La parade envisagée est une externalisation de cette tarification par le biais d'un MACF. C'est ce que l'UE a prévu de faire⁵, une étape cruciale dans l'évolution des politiques climatiques, puisque c'est la première fois qu'un acteur clé franchit cette étape décisive consistant à forcer d'une certaine manière ses partenaires commerciaux à le suivre dans la trajectoire climatique qu'il a choisie.

Le MACF prévu par l'UE

Le MACF est conçu dans le cadre d'une réforme plus vaste du marché européen du carbone qui prévoit, comme il se doit, une intensification de la réduction des émissions européennes par extension des secteurs concernés et accélération du rythme de baisse annuelle des émissions⁶. Le marché existant des permis échangeables sera étendu au secteur maritime, et peut-être plus tard au secteur de l'incinération des déchets municipaux. Un nouveau marché sera créé parallèlement pour les secteurs du transport individuel, du bâtiment (le chauffage autrement dit) et des petites et moyennes entreprises. Toutes ces dispositions vont accroître la pression économique sur les producteurs européens les plus exposés, et nécessitent donc un ajustement tenant compte de l'impact en termes de compétitivité extérieure. Car c'est bien de cela qu'il s'agit, plus que du risque de fuites de carbone⁷ qui, d'après les études existantes, ne sont pas aussi problématiques qu'on pourrait le penser, du fait notamment que beaucoup de secteurs impactés par la tarification du carbone ne concernent pas de produits mobiles à l'échelle

* **Laurent Baechler** est directeur du Diplôme des hautes études européennes et internationales (DHEEI) - Construction européenne et études globales proposé par le CIFE.

internationale (chauffage des bâtiments, transports, production d'électricité).

Le MACF prévoit donc d'imposer aux importateurs de produits étrangers dans l'UE d'acheter des certificats carbone permettant de couvrir le contenu en carbone des produits importés, à un prix aligné sur celui des permis échangés sur le marché interne du carbone de l'UE. Il eût été possible d'appliquer directement une taxe carbone aux produits importés, mais il s'agit véritablement d'aligner le dispositif sur celui existant dans l'UE, le marché des permis échangeables, d'où le principe d'achat d'allocations carbone.

Ce dispositif nécessite des ajustements complexes de la part des acteurs concernés, au premier rang desquels figure le calcul de l'intensité carbone des produits importés, qui concerneront dans un premier temps l'acier, l'aluminium, l'électricité, les engrais azotés, le ciment et l'hydrogène. La phase pilote du dispositif, qui s'étend de 2023 à 2025, doit permettre de surmonter ces difficultés, et d'accumuler suffisamment d'expérience pour pouvoir passer à la phase d'application concrète à partir de 2026. Les enjeux de cette première phase ne sont pas négligeables, et conditionneront en partie le succès du projet. Le calcul de l'intensité carbone des produits présente par exemple des difficultés intrinsèques qui ne seront pas toujours facile à surmonter. Celle-ci étant par ailleurs très différente entre pays émergents ou en développement et pays plus développés pour un même produit comme l'acier (une question de sophistication des processus productifs). Il faudra faire un choix (si choix il y a, c'est-à-dire si l'information est disponible) entre deux modes de calcul : une estimation moyenne globale de cette intensité, plus facile à mettre en œuvre mais moins efficace sur le plan climatique (les produits en dessous de cette moyenne seront « surtaxés », vice-versa pour les produits au-dessus) ; une estimation spécifique par pays, ou encore mieux par producteur, plus efficace pour l'objectif recherché mais beaucoup plus exigeante sur le plan procédural.

Un autre exemple clé est la manière de tenir compte des dispositifs de tarification carbone déjà existants dans les pays touchés par le MACF, et pour les produits spécifiquement concernés : l'obligation pour les importateurs de l'UE d'acheter des certificats carbone sera conditionnée à cette situation, de sorte qu'elle sera réduite pour les produits importés déjà soumis à un dispositif comparable dans leur pays

d'origine ; il s'agira d'évaluer le plus objectivement possible ces dispositifs afin d'éviter les cas de traitements inégaux.

En résumé, toutes ces difficultés se résument à l'arbitrage classique en matière de conception des dispositifs de tarification du carbone : un instrument plus simple sera moins efficace, et vice-versa.

Les effets attendus du MACF

L'adoption d'un dispositif tel que le MACF poursuit deux objectifs, interne et externe.

Sur le plan interne son introduction vise à améliorer le fonctionnement du marché du carbone dans l'UE. Elle permettra effectivement de retirer progressivement de ce marché les permis carbone distribués jusqu'ici gratuitement aux secteurs les plus exposés à la concurrence internationale afin de ne pas les pénaliser excessivement⁸. Par un effet de vases communicant, la mise en place progressive du MACF autorisera de fait l'abandon de cette pratique inefficace en mettant les producteurs nationaux de l'UE et les producteurs extérieurs sur un pied d'égalité en matière de tarification du carbone.

Parallèlement, le dispositif génèrera des recettes publiques que les pays membres pourront utiliser à leur guise, mais conformément aux objectifs adoptés collectivement. Il est par exemple prévu de mettre en place dans chaque pays membre un fonds social climat qui devrait permettre d'aider les ménages les plus exposés à la précarité énergétique de supporter le poids financier supplémentaire associé à la réforme du marché du carbone interne, qui les concernera de plus près avec l'introduction d'un nouveau marché du carbone pour le chauffage domestique et les transports individuels⁹.

Sur le plan externe les choses sont beaucoup plus compliquées, même si l'objectif est en fine simple : inciter les partenaires commerciaux de l'UE à la suivre dans la même voie d'une politique climatique plus ambitieuse.

En principe, l'efficacité externe du MACF repose sur deux principes : diffusion du principe de tarification carbone par le principal canal existant, le commerce international ; incitation pour les acteurs extérieurs à s'aligner sur l'UE en la matière, les gouvernements parce que dans ce cas ils peuvent réorienter les recettes fiscales vers leur propre budget national (en adoptant eux-mêmes la tarification carbone), les

firmes par pression de la concurrence internationale¹⁰.

En pratique la courroie de transmission est d'autant plus puissante que l'ampleur des émissions concernées est élevée. Tout dépend donc de l'intensité des relations commerciales et de la place des secteurs intensifs en carbone couverts par le dispositif dans ces relations. De ce point de vue l'impact du MACF sera le plus élevé pour des pays comme le Canada, l'Afrique du Sud ou le Brésil, et probablement faible pour des pays comme la Chine, l'Inde ou les Etats-Unis¹¹. En outre, il sera beaucoup plus significatif pour certains pays fortement dépendant de l'UE pour leurs relations commerciales, comme la Turquie, membre de l'Union douanière et pour qui l'UE est le premier marché à l'exportation. De fait le gouvernement turc semble intéressé par l'idée d'introduire un marché du carbone dans un avenir proche¹², une illustration on ne peut plus significative de ce que le MACF est censé susciter comme réaction. D'autres pays seraient affectés dans des conditions très différentes, ceux pour lesquels l'accès aux marchés européens est crucial pour certains produits spécifiques, c'est-à-dire principalement des pays à bas revenu pour lesquels le MACF serait une charge supplémentaire difficilement supportable¹³.

C'est pourquoi bien au-delà des questions techniques de conception et de mise en œuvre, le MACF suscite des questions essentielles de légitimité.

Un problème de légitimité

En adoptant un dispositif, l'UE prend une décision unilatérale qui aura un impact uniforme sur tous ses partenaires commerciaux. Cette situation suscite deux types de questions, l'une d'ordre purement légal, l'autre de nature fondamentalement politique.

L'aspect légal du MACF a déjà été amplement étudié¹⁴, les conclusions principales étant qu'en principe son application ne devrait pas remettre en cause les principes fondamentaux du libre-échange tels que promus notamment par l'Organisation Mondiale du Commerce. De manière générale l'article XX du GATT¹⁵ prévoit des exemptions justifiées pour des raisons de protection de l'environnement, qui devraient semble-t-il s'appliquer dans le cas présent. Le tout est bien entendu de pouvoir distinguer ce qui relève de ces bonnes raisons et ce qui s'apparente à du protectionnisme déguisé. Aux juges de décider.

Le problème que pose le MACF est essentiellement politique et de deux ordres : comment justifier un instrument adopté unilatéralement et qui, s'il a pour vocation à être incitatif pour les acteurs extérieurs, est de fait d'ordre coercitif ? Comment considérer dans ce contexte le principe fondamental (et légal) de responsabilités communes mais différenciées vis-à-vis du changement climatique ?

Sur le premier point, la position la plus raisonnable est de considérer que cet instrument est le meilleur moyen d'avancer dans la bonne direction en matière de coopération climatique efficace sur le plan international, pour former ce que les économistes appellent un « club climatique »¹⁶ avec les pays qui partagent les mêmes responsabilités climatiques. Sans ce mélange de carotte et de bâton, les chances de coopération sont considérablement réduites. Les négociations que l'UE doit mener avec ses partenaires commerciaux pour aménager les conditions d'application du MACF doivent être l'occasion de faire progresser cette coopération climatique.

Sur le second point, la justice climatique impose que la situation spécifique des pays qui, non seulement ne sont pas principalement responsables du changement climatique, mais devront encore en subir les principaux impacts, soit prise en compte dans la mise en œuvre du MACF. Cela ne pose aucun problème de principe, et il est probable que l'UE adoptera des régimes d'exemption à destination de certaines catégories de pays au moment venu. Le problème est de fixer la limite (en termes de niveau de développement, d'émissions passées de carbone, d'impacts climatiques, ...) en deçà de laquelle le MACF ne doit pas s'appliquer à certains pays. Un autre moyen de rendre le dispositif plus acceptable à l'extérieur est d'utiliser les recettes qu'il génère à des fins d'aide financière aux efforts d'atténuation ou d'adaptation au changement climatique, une autre piste explorée par l'UE.

Il apparaît finalement que le MACF que l'UE s'apprête à introduire d'ici peu est non seulement efficace pour accélérer la transition écologique dont nous avons besoin, mais également légitime s'il est mis en œuvre avec les ajustements nécessaires. Son but est notamment de susciter davantage de coopération internationale climatique. L'avenir dira si dans un monde multipolaire de plus en plus fragmenté et marqué par des relations transactionnelles, le dispositif déclenche les réactions souhaitées de la part des partenaires de l'UE.

References

- 1 Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM en anglais.
- 2 Pour une perspective d'ensemble le lecteur peut se reporter à <https://www.imf.org/en/Publications/staff-climate-notes/Issues/2021/09/24/Carbon-Pricing-What-Role-for-Border-Carbon-Adjustments-464805>.
- 3 Le carbone n'est pas le seul gaz à effet de serre concerné bien entendu. Mais il implique près de 80% des émissions de gaz à effet de serre dans l'UE, contre 12% pour le méthane qui vient en second sur le plan du forçage radiatif provoquant le réchauffement global.
- 4 <https://www.imf.org/en/News/Podcasts/All-Podcasts/2023/11/21/ian-parry-on-carbon-pricing>
- 5 https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en#:~:text=CBAM%20will%20apply%20in%20its,the%20decarbonisation%20of%20EU%20industry
- 6 La loi climat entrée en vigueur en 2021 prévoit que 60% des réductions d'émissions carbone dans l'UE d'ici 2030 soient réalisées dans les secteurs couverts par ce marché du carbone.
- 7 Le risque qu'un prix du carbone appliqué dans une zone géographique incite les acteurs impactés à déplacer leurs activités vers d'autres zones où ce prix est plus faible ou inexistant. Dans ce cas des réductions d'émissions ici peuvent être compensées par des augmentations d'émissions là où l'effort de production est déplacé.
- 8 Il faut distinguer ici deux phases de fonctionnement du marché du carbone : celle de la distribution initiale des permis à l'échelon national, celle de leur échange ultérieur sur le marché européen, en fonction des besoins spécifiques des pollueurs concernés.
- 9 Les pays membres de l'UE ont jusqu'à juin 2025 pour présenter leur plan en la matière.
- 10 Autrement dit dans ce cas des firmes étrangères modifient leur comportement du fait d'un dispositif de tarification carbone européen, et non pas national. C'est en cela que la MACF est un pas décisif en la matière.
- 11 <https://www.spglobal.com/commodityinsights/en/market-insights/latest-news/energy-transition/041824-eus-cbam-to-spur-other-countries-to-introduce-carbon-border-levies-ieta#:~:text=Japan%2C%20Singapore%20and%20South%20Korea,trading%20system%2C%20the%20association%20said>
- 12 <https://icapcarbonaction.com/en/news/turkiye-envisions-central-role-ets-2024-2030-climate-strategy>
- 13 <https://ieep.eu/wp-content/uploads/2022/12/What-can-climate-vulnerable-countries-expect-from-the-EU-CBAM-IEEP-et-al-briefing-002.pdf>
- 14 Voir notamment https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/10158148/2/Marin%20Duran_ICLQ%20Accepted%20Manuscript%20-%20CBAMs%2C%20UNFCCC%20REGIME%20AND%20WTO%20LAW_26102022.pdf
- 15 General Agreement on Tariffs and Trade, le traité qui régit depuis 1947 les relations commerciales mondiales, toujours en vigueur sous l'égide de l'OMC.
- 16 <https://ycsg.yale.edu/sites/default/files/files/nordhaus-climate-clubs.pdf>.