



## Avis du conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement

### « Le projet de mécanisme d’ajustement carbone aux frontières de l’Union européenne »

**Résumé :** La Commission européenne a proposé en juillet 2021 d’instaurer un mécanisme d’ajustement des émissions de carbone aux frontières de l’Union européenne dans le but d’empêcher les « fuites de carbone » que pourrait engendrer l’application du Green Deal européen et l’élargissement de la tarification carbone à l’ensemble des secteurs économiques européens. Pour être cohérent avec les objectifs de développement durable et représenter un véritable instrument de coopération climatique respectant les règles du droit commercial international, la proposition de la Commission devrait toutefois être amendée afin de favoriser les éléments suivants : rétrocession d’une partie des recettes aux pays en développement, octroi d’un traitement spécial et différencié aux pays à faible revenu, suppression plus rapide des quotas gratuits d’émissions de CO2 octroyés aux entreprises européennes et coopération avec les partenaires commerciaux pour reconnaître les mesures poursuivant le même objectif que la tarification carbone européenne.

#### 1. Introduction

01. L’avis porte sur la proposition de la Commission européenne d’instaurer un mécanisme d’ajustement carbone aux frontières de l’Union européenne. Il s’agit du volet commercial du Green Deal européen qui vise à empêcher les « fuites de carbone », c’est-à-dire la délocalisation d’activités de production hors de l’Union européenne pour éviter de se plier à la tarification carbone adoptée par les autorités européennes. Le mécanisme consiste à appliquer un prix du carbone à certains biens en provenance de l’extérieur de l’Union. En pénalisant ainsi les importations de biens dont le mode de production domestique n’est pas soumis aux mêmes normes climatiques que celles imposées aux producteurs de l’Union européenne, le mécanisme a potentiellement un impact sur les exportations des pays en développement. L’avis a pour but d’identifier les conditions de cohérence d’un tel mécanisme avec les objectifs de développement durable (ODD) de l’Agenda 2030 des Nations Unies et les engagements de l’accord de Paris.

#### 2. Présentation de la problématique

02. Le 14 juillet 2021, la Commission européenne a communiqué sa proposition de paquet législatif « Fit for 55 », qui comprend treize projets de révision de directives et de nouvelles législations. Ce paquet législatif vise à mettre en œuvre le projet de Green Deal européen, dont l'objectif est de réduire de 55% les émissions de gaz à effet de serre en 2030 (par rapport à 1990), afin d'atteindre la neutralité carbone en 2050. Le Green Deal prévoit non seulement de décarboner le secteur de l'énergie, mais aussi d'adopter des modes de production et de consommation durables. Le paquet « Fit for 55 » propose dans ce but d'élargir progressivement le champ d'application du marché carbone européen créé en 2005 et qui ne couvre actuellement que moins de la moitié des émissions de CO<sub>2</sub> de l'Union européenne. Parmi ce paquet législatif, la Commission européenne envisage la mise en œuvre d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'Union européenne<sup>1</sup>, dont le principe a été adopté le 15 mars 2022 par le Conseil des Etats membres de l'Union européenne. Le Parlement européen a également adopté le 22 juin 2022 une position sur l'établissement d'un mécanisme européen d'ajustement carbone dans le cadre de la réforme du marché carbone européen<sup>2</sup>.

03. En théorie, le mécanisme d'ajustement carbone pourrait représenter une étape incontournable pour concrétiser le Green Deal européen<sup>3</sup>. En effet, imposer une tarification carbone aux seuls producteurs européens sans mécanisme d'ajustement pourrait provoquer des effets contre-productifs pour l'économie européenne et le climat. D'une part, cela mettrait les producteurs européens en concurrence avec des importations de produits moins chers, puisque les producteurs des pays tiers pourraient continuer d'exporter vers le marché européen des produits fabriqués selon des modes de production polluants. D'autre part, cela pourrait réduire à néant les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, puisque ces dernières pourraient simplement être délocalisées dans des pays sans tarification carbone et continueraient donc d'augmenter au niveau mondial.

04. La Commission propose d'étendre le marché carbone européen aux importations, afin que les producteurs des pays tiers doivent se plier aux mêmes normes relatives aux émissions de carbone que les producteurs européens via l'achat de certificats d'émissions. Concrètement, le marché carbone européen fixe un plafond d'émissions de gaz à effet de serre à ne pas dépasser par les producteurs concernés et dont le niveau diminue progressivement pour imposer la réduction des émissions européennes. Dans les limites de ce plafond, les producteurs européens disposent de « quotas d'émissions », c'est-à-dire de droits de polluer qu'ils peuvent échanger selon leurs besoins sur le marché des émissions de carbone. Le mécanisme d'ajustement proposé par la Commission vise à imposer aux importateurs de produits industriels l'achat de « certificats d'émissions » correspondant aux émissions générées par la fabrication de ces produits importés afin de les soumettre aux mêmes obligations que celles imposées aux producteurs européens.

05. La Commission européenne propose que le mécanisme d'ajustement carbone entre progressivement en vigueur à partir de 2026, après une phase de trois ans prévoyant un système transitoire de monitoring. Ce mécanisme ne concernerait dans un premier temps que les importations de quelques secteurs dont les émissions induites sont particulièrement importantes et les risques de « fuites de carbone » élevés : l'acier et le fer, l'aluminium, le ciment et les engrais azotés de synthèse, ainsi que la production d'électricité. Dans sa position du 22 juin 2022, le Parlement européen propose

---

<sup>1</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0564&from=en>

<sup>2</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220603IPR32157/cbam-parliament-pushes-for-higher-ambition-in-new-carbon-leakage-instrument>

<sup>3</sup> G. Wolff, « Sans taxe carbone aux frontières, il n'y aura pas de Green Deal européen », Le Monde, décembre 2019.

d'ajouter à ces secteurs les produits chimiques organiques, les matières plastiques, l'hydrogène et l'ammoniac.

06. Le mécanisme d'ajustement carbone proposé par la Commission européenne consiste donc à pénaliser les importations qui ne sont pas soumises à la même tarification carbone que les producteurs de l'UE. Il a non seulement pour but de protéger les producteurs européens contre la concurrence déloyale (les « fuites de carbone »), mais aussi d'inciter les pays tiers à adopter à leur tour une tarification carbone favorisant les modes de production durables. Adopter eux-mêmes une telle tarification leur permettrait non seulement de se préserver l'accès au marché européen mais aussi de bénéficier des recettes issues de leur propre tarification carbone (plutôt que payer les certificats d'émissions à l'Union européenne).

07. Les pays qui seraient les plus affectés par le mécanisme européen sont les pays émergents comme la Russie, la Turquie, la Chine, la Corée du Sud, l'Inde ou les Emirats arabes unis, qui sont les principaux exportateurs d'acier et d'aluminium vers l'Europe. Le groupe des BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) a déjà fait savoir qu'il était opposé à un tel mécanisme qu'il considère comme une mesure protectionniste<sup>4</sup>. Le mécanisme affecterait aussi des pays à faible revenu, comme le Mozambique ou le Niger<sup>5</sup>. Or la Commission européenne ne prévoit aucune disposition spécifique pour ces pays.

08. La Commission européenne propose d'utiliser l'intégralité des recettes du mécanisme d'ajustement carbone pour financer le plan « Next Generation EU », alors que la résolution du Parlement européen du 10 mars 2021 recommandait de rétrocéder une partie des recettes pour financer l'atténuation des émissions de CO2 et l'adaptation au changement climatique dans les pays en développement<sup>6</sup>. La Commission estime les recettes à 9,1 milliards d'euros par an, dont seulement 2,1 milliards proviendraient cependant des taxes du mécanisme d'ajustement aux frontières – les 7 milliards restants provenant des quotas devenus payants pour les industriels européens. La position du Parlement européen du 22 juin 2022 recommande que les recettes générées par le mécanisme d'ajustement soient allouées au budget européen, mais que l'UE fournisse un montant équivalent aux recettes du mécanisme pour soutenir financièrement les PMA dans la décarbonation de leurs industries.

09. Pour être en conformité avec le droit commercial international de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), plusieurs conditions sont à respecter, dont la principale consiste à respecter le principe du « traitement national », c'est-à-dire la non-discrimination entre les producteurs européens et étrangers. Autrement dit, l'Union européenne ne peut pas créer une situation où elle octroie aux entreprises européennes d'un secteur le droit de polluer gratuitement, tout en imposant dans le même temps une tarification aux entreprises étrangères du même secteur<sup>7</sup>. Si l'Union européenne appliquait une tarification carbone sur les importations de produits issus de secteurs non soumis à la tarification

---

<sup>4</sup> <https://www.gov.za/speeches/joint-statement-issued-conclusion-30th-basic-ministerial-meeting-climate-change-hosted>

<sup>5</sup> [https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/0f93d0de-8ac8-491f-9756-31fc93cba720/What%20can%20climate%20vulnerable%20countries%20expect%20from%20the%20EU%20CBAM%20-%20IIEP%20et%20al%20briefing%20\(002\).pdf?v=63791839851](https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/0f93d0de-8ac8-491f-9756-31fc93cba720/What%20can%20climate%20vulnerable%20countries%20expect%20from%20the%20EU%20CBAM%20-%20IIEP%20et%20al%20briefing%20(002).pdf?v=63791839851)

<sup>6</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0071\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0071_EN.html)

<sup>7</sup> <https://www.piie.com/publications/policy-briefs/can-eu-carbon-border-adjustment-measures-propel-wto-climate-talks>

européenne, cela aurait pour conséquence d'imposer une taxe aux seuls producteurs étrangers. Cela représenterait donc une discrimination interdite par les règles de l'OMC. C'est pourquoi la Commission européenne envisage de mettre fin à la gratuité des quotas d'émissions dont ont bénéficié jusqu'ici de nombreuses entreprises européennes polluantes pour éviter les délocalisations.

10. Toutefois, la Commission européenne n'envisage de mettre fin aux quotas d'émissions gratuits que très progressivement, puisque la gratuité des quotas d'émissions ne serait totalement éliminée qu'en 2035. Concrètement, 10% des quotas gratuits deviendraient payants en 2026, puis 20% en 2027, et ainsi de suite pour atteindre 100% en 2035. La mise en œuvre intégrale du mécanisme d'ajustement n'est ainsi prévue qu'en 2036. Non seulement cette échéance semble trop lointaine au regard de l'échéance de 2030 du paquet « Fit for 55 », mais elle ouvre en outre la porte à des conflits commerciaux puisqu'elle serait appliquée aux secteurs européens concernés par le mécanisme d'ajustement carbone. C'est pourquoi le Parlement européen, dans sa position du 22 juin 2022, recommande d'accélérer l'élimination des quotas gratuits en y mettant intégralement fin dès 2032.

11. Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'UE affecterait également les exportations de certains pays occidentaux, dont les États-Unis. Or les modalités des législations proposées des deux côtés de l'Atlantique diffèrent sensiblement. L'Union européenne privilégie le marché carbone européen, tandis que les États-Unis préfèrent les réglementations fédérales et les tarifications décentralisées. En outre, l'approche pragmatique envisagée par l'Administration Biden pour calculer le montant de l'ajustement aux frontières consiste à prendre en compte tous les types de mesures ayant pour effet de réduire l'intensité carbone des produits importés, alors que la proposition de la Commission européenne impose aux pays tiers de mettre en place un système de tarification carbone similaire au marché carbone européen pour éviter la taxe d'ajustement. La manière dont cette contradiction sera gérée déterminera si le mécanisme d'ajustement carbone marquera la création d'une alliance climatique transatlantique ou, au contraire, de nouveaux conflits<sup>8</sup>.

## Recommandations

**12. Rétrocéder aux pays en développement les recettes du mécanisme d'ajustement aux frontières pour soutenir la décarbonation de leurs industries :** L'UE devrait allouer les 2,1 milliards EUR de recettes escomptées par le mécanisme d'ajustement aux frontières pour financer l'atténuation des émissions de CO<sub>2</sub> dans les pays les moins avancés (PMA) et leur adaptation au changement climatique. Pour garantir leur caractère multilatéral, ces financements additionnels pourraient être alloués aux PMA via le Fonds vert pour le climat qui manque actuellement de moyens. Cela pourrait s'opérer dans le cadre de l'article 6.8 de l'accord de Paris (*non-market approaches*).

**13. Exempter les pays les moins avancés du mécanisme en leur octroyant un traitement spécial et différencié :** L'UE pourrait octroyer un traitement spécifique aux PMA en les exemptant du mécanisme pendant une période transitoire et en leur imposant une tarification moins élevée qu'aux autres pays, selon la pratique du traitement spécial et différencié des PMA en vigueur à l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

**14. Accélérer l'élimination de la gratuité des quotas d'émissions octroyés aux entreprises européennes :** L'UE devrait mettre fin aux quotas gratuits plus tôt qu'en 2035 comme le propose la Commission européenne. La position du Parlement européen du 22 juin 2022 propose d'y mettre fin

---

<sup>8</sup> A. Tooze, « Present at the Creation of a Climate Alliance – or Climate Conflict », *Foreign Policy*, 6 août 2021.

en 2032, soit trois ans plus tôt, mais l'échéance de 2030 serait plus cohérente avec les objectifs du paquet législatif « Fit for 55 » et de l'Agenda 2030 des Nations Unies.

**15. Coopérer avec les partenaires commerciaux sur l'identification et la mise en œuvre des différentes mesures politiques à prendre pour décarboner au plus vite les secteurs industriels les plus polluants :** L'UE devrait éviter de confondre la fin (la décarbonation de l'économie mondiale) et les moyens (la tarification carbone) en reconnaissant les politiques publiques poursuivant le même objectif climatique que le marché carbone européen. D'autres mesures réglementaires peuvent viser le même objectif que le marché carbone européen et devraient à ce titre être reconnues comme des mesures équivalentes par le mécanisme d'ajustement carbone européen.

### 3. Justifications des recommandations

16. Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'Union européenne pourrait avoir un impact significatif sur certains pays en développement. Les pays qui dépendent des exportations à forte intensité de carbone vers l'UE seraient touchés de manière disproportionnée. Selon les estimations de la Task Force sur le climat et le développement et du FMI, les pertes de bien-être dans les pays en développement comme l'Ukraine, l'Égypte, le Mozambique et la Turquie se situeraient entre 1 et 5 milliards de dollars, ce qui est considérable par rapport à leur PIB. L'économie du Mozambique se contracterait de 2,5 % en raison de la baisse de la demande. Dans sa mise en œuvre la plus large, le mécanisme d'ajustement carbone pourrait entraîner un gain de bien-être annuel de 141 milliards de dollars dans les pays développés, tandis que les pays en développement subiraient une perte de bien-être annuelle de 106 milliards de dollars, par rapport à un scénario de référence<sup>9</sup>. Ce serait incohérent avec les Objectifs de Développement Durable de l'Agenda 2030 des Nations Unies, en particulier l'ODD10 de *Réduction des inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre* et l'ODD17 de *Partenariat mondial pour le développement durable*.

17. Les pays les moins développés pourraient bénéficier d'une exemption négociée à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), dont les règles permettent l'octroi d'un traitement spécial et différencié à la catégorie des quarante-six pays les moins avancés (PMA). Un tel traitement spécial respecterait en outre le principe de « responsabilité commune mais différenciée » de l'accord de Paris sur le climat et de l'Agenda 2030.

17. Rétrocéder les recettes du mécanisme d'ajustement aux frontières aux pays en développement pour financer leurs politiques climatiques permettrait de faire du mécanisme davantage qu'une simple taxe d'ajustement. C'est d'ailleurs ce que proposait la résolution du Parlement européen adoptée en mars 2021<sup>10</sup>. La mesure est également recommandée par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED)<sup>11</sup>. Cela rendrait le mécanisme non seulement plus acceptable politiquement, mais aussi plus efficace en matière de lutte contre le changement climatique et de revitalisation des engagements multilatéraux de développement durable. La mise en œuvre de l'accord de Paris dépend en effet du financement de l'atténuation des émissions et de

---

<sup>9</sup> <https://www.bu.edu/gdp/2022/03/11/the-global-impact-of-a-carbon-border-adjustment-mechanism-a-quantitative-assessment/>

<sup>10</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0071\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0071_EN.html)

<sup>11</sup> <https://unctad.org/fr/node/34013>

l'adaptation au changement climatique dans les pays en développement, qui nécessitent des financements extérieurs pour concrétiser leurs engagements climatiques. Dans le cas où les revenus du mécanisme ne pourraient pas être directement alloués aux pays en développement, il serait au minimum nécessaire de fournir un financement additionnel d'un montant au moins équivalent aux pays les moins développés, comme l'a recommandé le Parlement européen dans sa position du 22 juin 2022<sup>12</sup>.

18. Le maintien partiel de la gratuité de polluer jusqu'en 2035 proposé par la Commission européenne est le fruit du lobbying des industriels européens, qui estiment que les contraintes engendrées par la baisse progressive des quotas justifient qu'ils bénéficient à la fois de quotas gratuits et du mécanisme d'ajustement carbone. Ils avaient déjà plaidé dans ce sens avec succès auprès du Parlement européen, qui avait intégré leur demande dans sa résolution du 10 mars 2021. Pourtant, le mécanisme d'ajustement carbone compense la fin de la gratuité des quotas d'émissions. En prolongeant cette gratuité démesurément, l'Union européenne risque non seulement de ne pas atteindre ses objectifs climatiques mais aussi de s'exposer à des litiges commerciaux<sup>13</sup>.

19. D'après les modèles du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (Cépii), si les entreprises ne bénéficiaient pas d'allocations de quotas de CO<sub>2</sub> gratuits, leurs importations pourraient baisser de l'ordre de 8 % en moyenne d'ici à 2040, et de 16 % dans la métallurgie. Selon ces simulations, le mécanisme d'ajustement carbone de l'UE devrait permettre de réduire de moitié les fuites de carbone ou les délocalisations d'activités à l'horizon 2040. Cette mesure est nécessaire mais, seule, elle ne suffirait pas à faire reculer les émissions mondiales de CO<sub>2</sub>. En effet, comme les émissions européennes représentent moins de 10 % des émissions mondiales, son impact à la baisse ne devrait être que de 0,9 % sur les rejets mondiaux à l'horizon 2040. Le mécanisme d'ajustement carbone doit dès lors être davantage reconnu comme un instrument de diplomatie climatique multilatérale<sup>14</sup>.

20. L'article II:2(a) du GATT autorise en effet les membres de l'OMC à appliquer aux importations un tarif équivalent à une taxe en vigueur sur le plan domestique. Une telle taxe dite « d'égalisation » a pour but de compenser les différences entre les systèmes fiscaux des pays importateurs et exportateurs, afin de garantir les conditions d'une concurrence équitable entre les partenaires commerciaux. La proposition de la Commission européenne d'imposer aux produits importés la même tarification carbone qu'aux produits européens est donc en principe permise par le droit commercial international. Il existe d'ailleurs plusieurs précédents de mise en œuvre d'une telle mesure d'ajustement. Le plus connu est l'introduction en 1989 par les États-Unis d'une taxe d'ajustement sur les produits chimiques appauvrissant la couche d'ozone, dans le but d'atteindre les objectifs du Protocole de Montréal sur la protection de la couche d'ozone adopté en 1985. La légalité du mécanisme est toutefois conditionnée au respect de certaines conditions, dont le respect du traitement national et du principe de non-discrimination entre les producteurs domestiques et ceux des pays tiers<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220603IPR32157/cbam-parliament-pushes-for-higher-ambition-in-new-carbon-leakage-instrument>

<sup>13</sup> A. De Ravignan, « Taxe carbone : le jeu risqué de l'Europe », *Alternatives Economiques*, 22 juillet 2021.

<sup>14</sup> [http://www.cepii.fr/PDF\\_PUB/wp/2022/wp2022-01.pdf](http://www.cepii.fr/PDF_PUB/wp/2022/wp2022-01.pdf)

<sup>15</sup> O. De Schutter, *Trade in the Service of Sustainable Development. Linking Trade to Labour Rights and Environmental Standards*, Bloomsbury, 2015.