

CONTRIBUTION | JUIN 2021

# Les conditions d'un mécanisme efficace et juste d'ajustement carbone aux frontières



## AUTEURS

MATHILDE DUPRÉ ET SARA LICKEL, INSTITUT VEBLÉN  
SAMUEL LERÉ, FONDATION POUR LA NATURE ET L'HOMME



FONDATION  
POUR LA NATURE  
ET L'HOMME  
THINK TANK



**Institut Veblen**  
pour les réformes  
économiques

# SOMMAIRE

03



**SYNTHÈSE**

04



**UN MÉCANISME POUR  
ACCÉLÉRER LA  
TRANSITION ÉCOLOGIQUE  
DE L'INDUSTRIE ?**

09



**LES DÉFIS TECHNIQUES DE  
L'OPÉRATIONNALISATION**

11



**LES CONDITIONS D'UNE  
ADOPTION RAPIDE**

Les contributions publiées dans le cadre du Think Tank n'engagent que leurs auteurs.

*photos : Pixabay - Wikimedia ; Photoaday ; Pexels*

# SYNTHÈSE

L'Union européenne doit atteindre ses objectifs climatiques et orienter l'ensemble de ses politiques publiques, y compris sa politique commerciale pour limiter la hausse des températures à 1,5°C. La portée de ses politiques doit s'étendre au-delà de ses émissions territoriales et par conséquent inclure ses émissions importées tout en incitant le reste du monde à entamer une décarbonation de l'économie. C'est en cela que le futur mécanisme d'ajustement carbone aux frontières pour lequel la Commission doit présenter sa proposition le 14 juillet 2021 peut être un mécanisme utile pour, à la fois, permettre d'augmenter le prix du carbone européen, mais aussi de veiller à ce que les prix des importations dans l'UE reflètent leur contenu en carbone.

Pour que la mesure soit efficace, l'UE doit être irréprochable sur l'objectif climatique du mécanisme et inviter les États membres, les partenaires internationaux et le secteur privé à poursuivre leurs efforts de réduction des émissions. La hausse du prix du carbone intérieur, qui comprend l'introduction d'un prix plancher pour le carbone afin d'éviter les fluctuations à la baisse, et la fin du système d'allocations gratuites, sont des conditions préalables nécessaires. **Un élément clef pour que ce mécanisme soit accepté par les partenaires commerciaux de l'Europe sera de justifier à chaque étape qu'il s'agit bien d'une mesure climatique non seulement au travers de sa conception et des modalités de mise en œuvre, mais aussi par l'utilisation prévue des recettes liées à ce mécanisme, en les allouant notamment au financement de l'atténuation et de l'adaptation des pays en développement.**

La présente note expose certaines des considérations techniques, juridiques et politiques importantes pour un mécanisme d'ajustement carbone efficace et juste.

**MATHILDE DUPRÉ,**  
CODIRECTRICE DE L'INSTITUT  
VEBLEN  
[dupre@veblen-institute.org](mailto:dupre@veblen-institute.org)

**SARA LICKEL,**  
CHARGÉE DE PLAIDOYER  
COMMERCE À L'INSTITUT VEBLEN  
[lickel@veblen-institute.org](mailto:lickel@veblen-institute.org)

**SAMUEL LERÉ,**  
RESPONSABLE PLAIDOYER  
À LA FONDATION POUR LA  
NATURE ET L'HOMME  
[s.lere@fnh.org](mailto:s.lere@fnh.org)

# UN MÉCANISME POUR ACCÉLÉRER LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DE L'INDUSTRIE ?

La politique commerciale européenne doit refléter ses ambitions climatiques. L'UE a été leader sur l'adoption de l'accord de Paris, et dispose aujourd'hui d'un engagement à réduire de - 55 % ses émissions de GES d'ici à 2030. Le Green Deal, et la stratégie "De la fourche à la fourchette" posent des orientations nouvelles, qui ont aussi été reflétées dans la nouvelle proposition de politique commerciale présentée par la Commission Européenne en février 2021. Mais leur déclinaison opérationnelle reste encore insuffisante. L'Institut Veblen et la Fondation pour la Nature et l'Homme qui avaient publié, en 2019, *37 propositions pour réformer la politique commerciale européenne*<sup>1</sup>, proposent d'aller beaucoup plus loin. La transformation environnementale de nos modes de production et la justice sociale doivent guider l'ensemble des politiques publiques pour répondre aux enjeux du XXI<sup>e</sup> siècle.

Cette mise en cohérence de la politique commerciale avec les politiques climatiques et environnementales est indispensable. Rien ne sert de réduire les émissions intra-européennes si l'empreinte carbone de l'UE - c'est-à-dire aussi les émissions contenues dans les produits importés - continue d'augmenter. Dans ce contexte, le *Green Deal* européen comprend un ensemble de propositions dont un «mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'Union<sup>2</sup>», dans le but d'essayer d'aligner la politique commerciale de l'Union européenne sur son objectif de décarbonation.

## FACILITER LA TRANSITION INDUSTRIELLE ÉCOLOGIQUE, AU SEIN DE L'UE COMME DANS LES PAYS TIERS

Si le MACF ne peut remplacer une vraie politique de transition écologique des industries, notamment européennes, il peut permettre d'appliquer aux produits importés des règles équivalentes à celles imposées aux acteurs économiques européens, afin de pouvoir renforcer ces dernières sans craindre les distorsions de concurrence. Dans son opérationnalisation, il pourrait s'agir d'une application en miroir du Système communautaire d'échanges de quotas d'émission (EU ETS en anglais) sur des secteurs prioritaires. En effet, la Commission européenne précise que le mécanisme vise des secteurs parmi les plus émetteurs de CO<sub>2</sub> et qui sont donc les plus susceptibles d'être affectés par des mesures environnementales ambitieuses de réduction des émissions. Il doit cibler les secteurs dont la transformation en profondeur apparaît urgente comme les secteurs de l'acier et du ciment, mais aussi d'autres matériaux de base provenant de secteurs à fortes émissions comme l'aluminium, les raffineries de pétrole, le papier, le verre, les produits chimiques et les engrais. Le secteur de l'électricité doit lui aussi être inclus dans ce mécanisme. L'UE est un importateur net d'émissions de carbone et cette situation pourrait s'aggraver avec le renforcement des cibles de réduction des émissions intérieures<sup>3</sup>. Ainsi, un tiers de l'empreinte carbone de l'UE provient aujourd'hui des émissions de GES incorporées

1. M. Dupré, S. Leré, *Mettre le commerce au service de la transition écologique et sociale, 37 propositions pour réformer la politique commerciale européenne* (2019)

2. Communication de la Commission, *Le pacte vert pour l'Europe*, Décembre 2019.

3. Felbermayr, G., & Peterson, S., *Economic assessment of Carbon Leakage and Carbon Border Adjustment* (p. 22). European Union, 2020

dans les importations<sup>4</sup>. Et si une réduction de 22 % des émissions de CO<sub>2</sub> liée à la combustion pour l'énergie entre 1990 et 2016 a été obtenue grâce à des mesures affectant les activités intra-UE, cette réduction est ramenée à 17 % si l'on intègre les émissions importées dans le calcul.<sup>5</sup> Or l'effort proposé dans le «Green Deal» consisterait à passer d'un taux annuel de réduction des émissions qui a été d'environ 0,7 % en moyenne pour l'UE sur la période 1990-2017 (en excluant les années de crise de 2008 et 2009) à 4,3 % par an de 2020 à 2050<sup>6</sup>.

De la même façon, un pays ayant un excédent commercial comme l'Allemagne (8,3 % de son PIB) peut être en fait un importateur net de CO<sub>2</sub><sup>7</sup>. En France, environ la moitié de l'empreinte carbone est importée et les émissions importées ne cessent d'augmenter depuis 1995. En 2020, seul un quart de ces émissions provient d'une région qui s'est engagée à ce jour à atteindre la neutralité climatique<sup>8</sup>.

Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières permettrait, comme indiqué dans la consultation menée par la Commission, que les prix des importations qui y seront soumises reflètent de façon plus juste leur contenu en carbone. Cela répondra non seulement au problème de risque de fuite de carbone mais aussi à la question plus large des émissions importées. S'il est bien conçu, ce système contribuera à réduire l'empreinte carbone de l'UE, qui, contrairement aux émissions territoriales dans l'UE, n'a pas connu de tendance à la baisse dans des proportions équivalentes.

## UN OUTIL PAR NATURE INSUFFISANT

Si différents outils existent et peuvent être développés pour faire porter un coût environnemental aux produits les plus polluants, qu'ils soient produits au sein de l'UE ou ailleurs, il convient de rappeler que la priorité est la mise en œuvre de politiques structurelles permettant de réduire nos émissions dans tous les secteurs, en accord avec les trajectoires dessinées dans l'accord de Paris. Tenir l'objectif des +1,5°C de réchauffement global implique, d'ici 2030, une réduction drastique des émissions de gaz carbonique, de méthane, de protoxyde d'azote. Ces politiques sectorielles doivent être accompagnées d'une anticipation de la transition des emplois (formation professionnelle, revalorisation de certains métiers, soutien à des métiers nécessaires) et prendre en compte l'impact de ces mesures sur les plus pauvres, afin de les prévenir.

Le MACF ne peut donc être pensé seul mais doit être vu et présenté comme un élément d'une politique climatique globale, complémentaire à l'effort massif qui doit être fait au niveau européen, afin d'agir aussi sur les émissions liées aux importations des Européens.

## POUR UN PRIX PLANCHER DU CARBONE

Afin d'atteindre notre objectif climatique, il est nécessaire de parvenir à des niveaux élevés de tarification du carbone au sein de l'Union. Cela devra être fait, pour les secteurs à forte intensité énergétique, par le biais de l'EU ETS. Les prix sont généralement restés trop bas pour être efficaces : autour de 10 € la tonne en 2017 au niveau mondial, avec 75 % des émissions régularisées par un prix carbone.<sup>9</sup> En 2018-2019, le prix de l'EU ETS était plus élevé, en se stabilisant

---

4. Richard Wood et al., *The structure, drivers and policy implications of the European carbon footprint*, Climate Policy Journal, February 2019.

5. CGDD and I4CE, *Datalab. Key Figures on Climate. France, Europe and Worldwide*, 2020

6. E. Laurent, *The European Green Deal. Bring back the new*, OFCE Policy brief, 63, 2020.

7. Rafael Cezar et Tancred Polge, *CO<sub>2</sub> emissions embodied in international trade*, Bulletin de la Banque de France, n°228/1, mars-avril 2020.

8. Le Haut conseil pour le climat *Maîtriser l'empreinte carbone de la France*, Octobre 2020.

9. I4CE, [Panorama mondial des prix du carbone en 2017](#), 2017

autour de 20€ la tonne<sup>10</sup> et a atteint les 45€ la tonne en avril 2021<sup>11</sup>. Mais s'il y a du mieux, ce chiffre reste trop bas pour une réduction drastique des émissions. Au-delà de la question du niveau du signal prix, le marché a aussi été trop fluctuant. La crise du COVID-19 a par exemple entraîné une chute rapide du prix du carbone, révélant ainsi certaines failles majeures du système. Les prix du carbone en mars 2020, au

début de la pandémie, étaient au plus bas depuis 2018. L'instabilité tout comme les prix bas risquent de retarder les investissements dans la transition écologique et surtout les désinvestissements des énergies les plus polluantes, dont la sortie du charbon<sup>12</sup>. Il est essentiel d'introduire un prix plancher pour le CO<sub>2</sub> afin d'éviter de telles fluctuations.

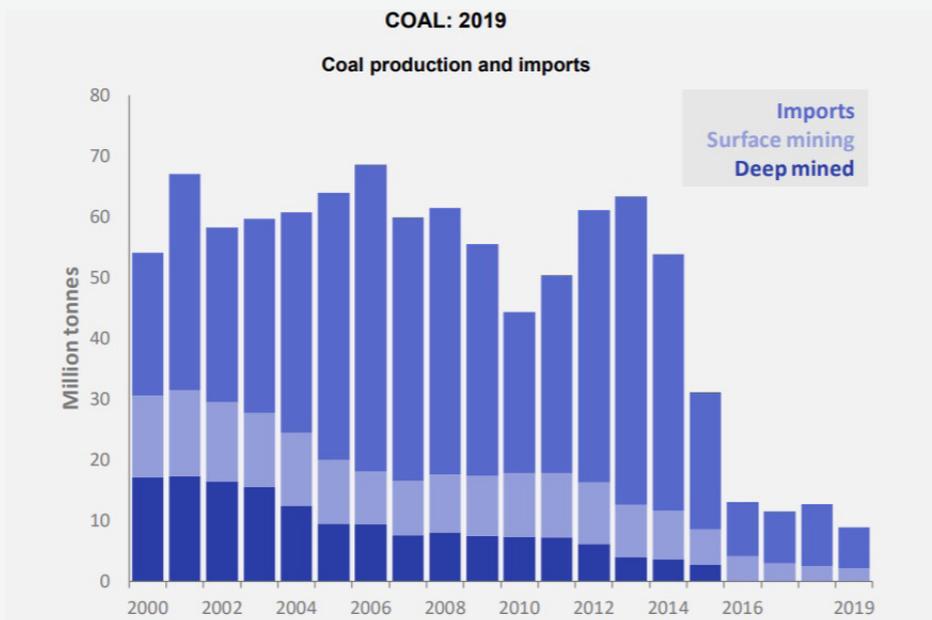
10. ERCST, Wegener Center, ICIS, I4CE and Ecoact, 2019 [State of the EU ETS Report](#)

11. [EU carbon price hits record high above 45 euros a tonne](#)

12. Miccinilli, M., [COVID-19: a crash test for EU energy and climate policies](#) - CERRE (Centre on Regulation in Europe). March 2020

## Le prix plancher du carbone au Royaume-Uni

En 2013, le Royaume-Uni a introduit un prix plancher du carbone pour le secteur de l'électricité en réponse à la chute des prix du carbone après la récession. Cela a été efficace, puisque "un complément de 18 £/tCO<sub>2</sub> au prix de l'ETS de l'UE a permis aux centrales électriques à charbon de réduire leurs émissions de 58 % en 2016."<sup>1</sup> L'électricité produite à partir du charbon représente désormais également une part nettement plus faible de l'approvisionnement global en électricité du Royaume-Uni (2,1 % de l'électricité produite en 2019)<sup>2</sup>, un résultat qui est attribué en partie au prix plancher du carbone.



Source : UK Energy Statistics, 2019 & Q4<sup>2</sup>

1. Joseph Stiglitz, Nicholas Stern, [Report of the High-Level Commission on Carbon Prices](#), 2017, p10.

2. [UK Energy Statistics, 2019 & Q4 2019](#)

## LES FUITES DE CARBONE : VRAI PROBLÈME OU FAUSSE EXCUSE ?

Les fuites de carbone, telles que définies dans la consultation de l'UE, se produisent «lorsque la production est transférée de l'UE vers d'autres pays moins ambitieux en matière de réduction des émissions, ou lorsque les produits de l'UE sont remplacés par des produits importés à plus forte intensité de carbone». Il s'agirait d'une délocalisation pour échapper aux contraintes environnementales des réglementations européennes, ou bien d'un approvisionnement accru en produits importés en raison des contraintes environnementales excessives sur le territoire. Cet argument a été principalement avancé dans le cadre de l'EU ETS, pour contrer une diminution des quotas d'émissions des entreprises européennes. Une étude de la Commission européenne montre qu'il n'y a pas eu pour l'heure de délocalisation avec les allocations gratuites actuelles.<sup>13</sup> Si ces fuites de carbone n'existent pas à ce jour, on peut envisager un risque croissant à l'avenir, avec la hausse du prix du carbone européen notamment. Les États membres et le Parlement européen ont adopté de nouvelles règles pour l'EU ETS en février 2018, et une nouvelle proposition est en discussion en parallèle du MACF. Il apparaît essentiel que ces deux négociations soient menées en bonne intelligence.

Dans ce contexte, le but du MACF ne peut qu'être de remplacer les mesures destinées à faire face aux dits risques de fuite de carbone dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne, c'est-à-dire l'allocation de quotas à titre gratuit.

## L'ALLOCATION DE TITRES GRATUITS ET LE MACF : LE BEURRE ET L'ARGENT DU BEURRE ?

Les grandes compagnies industrielles invoquent donc ce risque de «fuite de carbone» pour justifier, dans le cadre du EU ETS, l'allocation de quotas à titre gratuit. Ainsi, les secteurs les plus exposés au risque de délocalisation bénéficient toujours de cette allocation. Pour des secteurs moins exposés au risque de fuite, le taux d'allocation gratuite est de 30 % jusqu'en 2026, après quoi ces allocations gratuites seront progressivement supprimées, avec l'exception du chauffage urbain. Cette distribution gratuite de permis aux industries lourdes n'a pas été remaniée de manière significative lors de la dernière révision des règles de l'EU ETS. Elle n'encourage pas la décarbonation des industries et la transition vers des modes de production moins émetteurs.

L'EU ETS a été conçu pour encourager la décarbonation des modes de production. Il apparaît toutefois délicat d'y contraindre les industries européennes tout en important des produits qui ne répondent pas à des règles équivalentes. C'est pourquoi le MACF doit répondre à cela, en présentant en miroir un mécanisme favorable aux importations de produits les moins émetteurs et en pénalisant les produits ayant le plus émis lors de la phase de production.

Si l'on fait peser ce poids - légitime - aux importations polluantes, **le MACF ne peut pas coexister avec un système d'allocation à titre gratuit de l'EU ETS car cela reviendrait à appliquer des règles aux produits importés plus strictes que celles en vigueur sur le territoire UE. A tout le moins, cela viendrait complexifier inutilement le mécanisme en déduisant par exemple l'effet des quotas gratuits sur le prix des produits importés.** Au cours de la période 2013-20, 43 % du total des quotas<sup>14</sup> étaient disponibles pour une allocation gratuite. Au cours de cette période, les industries

---

13. ECORYS, Oto Institut, Cambridge Econometrics, TNO, *Carbon Leakage Evidence Project, Factsheet for selected sectors*, for the European Commission DG Climate Action, 2013, [In early 2013, in the context of the work for the 2030 climate and energy framework debate, DG CLIMA commissioned a study to inv](#)

14. [Free allocation](#) Climate Action - European Commission. Dernière consultation le 12/01/2021

manufacturières et les compagnies aériennes sont les deux secteurs qui ont reçu la majorité de leurs quotas à titre gratuit. Bien que ces quotas diminuent chaque année, les émissions de l'acier, du ciment et des produits chimiques n'ont pas diminué du tout entre 2012 et 2018, et le dernier rapport de la Commission montre une inflexion légère de -2,5 % en 2019. Cela veut dire que les émissions ne décroissent pas de façon pérenne et pourraient remonter.<sup>15</sup> Or elles doivent être couvertes par le MACF car l'industrie du ciment, des produits chimiques et de l'acier sont responsables de près de 60 % des émissions européennes.<sup>16</sup> Il faut donc mettre fin aux allocations gratuites de quotas d'émission pour éviter de créer un double avantage et des bénéfices exceptionnels pour les producteurs européens.

À cet égard, la position de la Commission semble assez claire : le MACF devrait être une alternative à l'allocation gratuite. Cependant, on ne peut pas en dire autant des positions de certains États membres, ni du Parlement européen.<sup>17</sup> Dans sa proposition initiale, la France semblait considérer que l'établissement d'un MACF pourrait coexister au moins temporairement avec les quotas gratuits. Du point de vue du droit de l'OMC, sur lequel nous reviendrons plus en détail ci-après, un tel mécanisme mis en œuvre vis-à-vis des partenaires commerciaux sans pour autant stopper les aides aux mêmes secteurs européens via l'allocation gratuite de quotas fragilise le dispositif car elle risque d'être jugée incompatible. L'UE s'expose donc à des poursuites et des rétorsions commerciales.

---

15. Données tirées de Sandbag (2019), EEA (2020) et calculs de Carbon Market Watch (2021 [A New Hope, recommendations for the EU emissions trading system review](#), Carbon Market Watch, April 2021

16. Ibid.

17. [TA MEF](#)

## ***Nos recommandations pour faire du MACF un outil de la transition :***

- Le mécanisme doit être fondé sur les émissions de tous les gaz à effet de serre et non se limiter à l'impact en CO<sub>2</sub> des produits.
- Le MACF doit s'appliquer à un maximum de secteurs, en commençant dans un premier temps par les matériaux de base provenant de secteurs à fortes émissions comme le ciment et l'acier mais aussi l'aluminium, le pétrole, le papier, le verre, les produits chimiques, les engrais et le secteur de l'électricité. Dans un second temps, il sera important d'étendre ce mécanisme à ces mêmes produits de base quand ils sont incorporés dans des produits intermédiaires ou transformés comme l'acier des voitures.
- Il ne peut pas y avoir d'allocation de quotas à titre gratuit pour les secteurs concernés par le MACF.
- La mise en œuvre du MACF ne doit pas s'accompagner de nouvelles subventions à l'export en contrepartie.
- Sa mise en œuvre doit contribuer à définir de nouvelles règles d'accès au marché fondées sur la performance environnementale, et ainsi à accroître la traçabilité environnementale de la chaîne de valeur mondiale, à améliorer les outils existants permettant d'évaluer l'empreinte GES des produits, et peut-être même à créer un score d'émissions de GES pour une gamme spécifique de produits, comme l'avait recommandé la Convention Citoyenne pour le Climat en France.

# LES DÉFIS TECHNIQUES DE L'OPÉRATIONNALISATION



## DES SECTEURS À CIBLER

Le MACF devrait être introduit progressivement, en commençant par les secteurs pour lesquels les émissions sont élevées et où le calcul du contenu en carbone est déjà possible : l'acier, le ciment, l'électricité et l'aluminium. La mise en œuvre d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières devrait commencer par les secteurs déjà couverts par l'EU ETS, de sorte que la politique climatique couvre en miroir les industries européennes tout comme les importations correspondantes. Les émissions indirectes doivent également être prises en compte, en prenant en compte la source de production de l'électricité utilisée dans le processus industriel, et ce dans le but d'inciter à accélérer la transition vers les énergies renouvelables dans le pays tiers. Concernant les énergies fossiles dans le cadre des importations directes, le mécanisme d'ajustement carbone n'est pas le seul outil à envisager. Par exemple, la réforme de la directive sur la qualité des carburants doit permettre de discriminer parmi les différents types de pétrole ceux dont l'impact carbone est le plus important, comme le pétrole de schiste ou le pétrole issu des sables bitumineux.

## TRAÇABILITÉ ET DISPONIBILITÉ DES DONNÉES

L'évaluation du contenu en carbone des produits est une tâche extrêmement complexe. Le calcul nécessite une connaissance approfondie des chaînes de valeur, des processus de production et des règles et coûts environnementaux dans les pays producteurs, et de leur évolution dans le temps. Dans de nombreux cas, les produits manufacturés se composent de plusieurs parties provenant de différents pays, ajoutant ainsi une autre couche de complexité au processus de calcul. S'il est vrai que l'évalua-

tion du contenu en GES des importations est complexe et pourrait désavantager les PME, les difficultés techniques ont contribué à justifier le statu quo depuis trop longtemps. La traçabilité et la transmission d'informations doivent devenir des conditions nécessaires pour accéder au marché pour les secteurs de l'énergie et de l'industrie. Il est possible de commencer, sans délai, avec quelques produits et les chaînes de valeur pour lesquels des données existent (voir ci-dessous).

## VÉRIFICATION DU CONTENU EN CARBONE

Le système devra inclure une valeur par défaut pour les importations, qui pourrait, par exemple, correspondre au contenu moyen en carbone de biens similaires dans le monde tout en permettant aux entreprises importatrices étrangères de payer moins cher en prouvant que le contenu en carbone de leur production est inférieur à la moyenne mondiale. Les producteurs et les importateurs qui doivent payer une taxe carbone plus élevée dans les pays d'origine et/ou ceux qui peuvent prouver une meilleure performance en matière de GES que la valeur moyenne du processus de production de carbone utilisée par défaut - comme c'est le cas de nombreux pays en développement ou les aciéries sont plus récentes que les aciéries européennes- peuvent être exemptés, au moins partiellement, du MACF. Cela dit, la charge de la preuve et la vérification du contenu en carbone devraient être déléguées à des organismes tiers indépendants ; permettre l'auto-certification représente un conflit d'intérêts et compromettrait la transparence et la fiabilité du processus de vérification.

## LA SPÉCIFICITÉ DE L'AGRICULTURE

Le secteur agricole est spécifique et ses impacts multiples. Si les engrais, dont la phase de production est très émettrice de CO<sub>2</sub>, peuvent et devraient entrer dans un MACF, ce dernier n'est pas une mesure appropriée pour les importations agricoles. L'utilisation de produits phytosanitaires (engrais, pesticides, autres produits chimiques) est en effet très émettrice d'autres gaz à effet de serre qui ne sont pas couverts par le MACF tel qu'il est pensé actuellement. L'enjeu crucial de la teneur en émissions de protoxyde d'azote des produits agricoles que l'on importe - les émissions d'azote ont en effet augmenté de 800 % entre 1961 et 2017, et l'azote a un pouvoir réchauffant 265 fois supérieur au carbone- nécessite des politiques publiques dédiées. Par ailleurs, l'agriculture industrielle a aussi des impacts graves sur la biodiversité. L'utilisation du MACF, instrument centré sur l'impact carbone, pour les importations agricoles serait insuffisante voire contre-productive. D'autres outils sont plus adaptés et notamment la mise en place d'un nouveau règlement « mesures-miroirs » spécifique qui imposerait aux denrées agricoles importées de respecter les standards de production de l'Union européenne.<sup>18</sup> Au nom de la lutte contre le dérèglement climatique et la protection de la biodiversité, qui sont une responsabilité commune, les émissions de gaz à effet de serre ou la perte de biodiversité dans les pays tiers affectent aussi les Européens. La mesure-miroir exigerait donc que lorsqu'une molécule ou une pratique agricole est interdite en Europe, cette interdiction vaille aussi pour les produits importés.

## LES POSSIBILITÉS DE CONTOURNEMENT

Il est également nécessaire d'examiner les limites du MACF et les moyens de le contourner. L'une des préoccupations est la substitution des importations, c'est-à-dire que les biens et services couverts par le MACF puissent être substitués par d'autres qui ne le sont pas - intrants primaires de produits semi-finis ou finis. Par exemple, les importations d'acier pour la production de voitures pourraient être remplacées par l'importation directe de voitures. Un autre risque est celui du transbordement - les importations sont expédiées vers une destination intermédiaire avant d'être expédiées vers l'UE. Dans ce cas, les exportateurs peuvent tenter d'éviter de payer une taxe carbone en choisissant un pays de destination intermédiaire qui est exempté du MACF - les pays les moins avancés (PMA) par exemple. Lors de la conception de ce mécanisme, il convient d'évaluer ces failles et leurs conséquences afin de mettre en place des contre-mesures appropriées.



---

18. [Comment protéger nos agriculteurs et l'environnement ?](#) FNH, Institut Veblen, Interbev, Mars 2021.

# LES CONDITIONS D'UNE ADOPTION RAPIDE



La mise en place du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières doit faire face à deux obstacles politiques importants : le premier interne, concerne les conditions juridiques de son adoption au sein de l'Union Européenne, où le recours à l'unanimité est souvent synonyme d'enlisement ; le second concerne les partenaires commerciaux de l'Union Européenne qui pourraient attaquer le mécanisme au motif qu'il constituerait une mesure de protectionnisme déguisé. La Commission devrait être en mesure de justifier le MACF, tant dans sa conception politique que dans sa communication, comme une mesure environnementale. Toute affirmation selon laquelle il serait un outil de compétitivité des entreprises suscitera certainement des objections. L'objectif est de réduire les émissions au niveau global et de répondre au défi climatique.

## CONTOURNER L'OBSTACLE DE L'UNANIMITÉ

Pour augmenter ses chances d'adoption au sein de l'UE, il serait plus stratégique de considérer le MACF comme un ajustement plutôt que comme une taxe. Un «mécanisme d'ajustement» serait assimilable à un droit de douane et devrait donc être décidé à la «majorité qualifiée» au Conseil dans le cadre de la procédure de codécision avec le Parlement. L'introduction d'un nouveau dispositif fiscal aux frontières de l'Union, en revanche, nécessiterait un accord unanime de tous les États membres.

## QUELLE COMPATIBILITÉ AVEC LES RÈGLES DE L'OMC ?

Le respect des règles de l'OMC est une préoccupation majeure dans l'élaboration d'un ajustement carbone aux frontières. De nombreuses études, dont une évaluation juridique pour le Parlement européen, ont montré qu'il est possible de concevoir un MACF qui soit juridiquement viable<sup>19</sup>. Néanmoins, faute de précédents, nous manquons du recul nécessaire pour prévenir tout risque. Les partenaires commerciaux de l'UE ne manqueront pas de chercher à dissuader l'adoption d'un tel dispositif en brandissant la menace de représailles commerciales et d'action en justice par l'intermédiaire de l'OMC, comme cela se fait déjà sentir et divise la Commission.

Pour que le MACF soit juridiquement compatible avec le droit de l'OMC, il doit répondre aux critères suivants :

- ▶ **Nécessité** : démontrer clairement la nécessité d'un mécanisme carbone aux frontières et l'absence d'alternatives politiques tout aussi efficaces.
- ▶ **Équité** : le prix du carbone imposé par le mécanisme doit être équitable, dans la mesure où il est comparable au EU ETS interne et aligné sur le prix européen par tonne de CO<sub>2</sub>. Il est donc primordial que l'allocation de quotas gratuits soit supprimée, sinon le MACF serait jugé comme inéquitable puisque les industriels européens ne seraient pas soumis au même régime que les industriels étrangers. L'équité avec les pays en développement doit aussi être prise en compte, afin de ne pas représenter un poids additionnel.

19. voir :

- [Trade Related Aspects of a Carbon Border Adjustment Mechanism. A Legal Assessment](#). April 2020.

- [Transport and Environment and Trade Justice Movement, Can trade and investment policy support ambitious climate action?](#) November 2017

- [Verdir la politique commerciale européenne : oui, mais comment ?](#) Pascal Lamy, Geneviève Pons et Pierre Leturcq, Policy paper n°241, juillet 2019

- **Transparence et prévisibilité** : Le processus de calcul des émissions de GES contenues dans les produits visés devra être transparent et prévisible et permettre de démarquer les producteurs qui auraient de meilleures performances environnementales, afin de les exempter.

Le risque d'un litige à l'OMC ne devrait pas apparaître comme un obstacle insurmontable et dissuader toute action. Et même en cas de décision défavorable de l'OMC sur un MACF européen, il appartiendrait à l'UE d'agir diplomatiquement avec ses alliés pour ouvrir un dialogue et adapter les règles de l'OMC aux enjeux du XXI<sup>e</sup> siècle et en particulier à la lutte contre le changement climatique et la perte de la biodiversité.

**Un mécanisme qui doit servir une ambition climatique globale** : L'UE doit veiller à présenter cette mesure non pas tant comme une action unilatérale que comme un outil politique visant à mettre en œuvre l'accord de Paris, que les partenaires commerciaux et les autres signataires de cet accord international peuvent également utiliser. Il sera également important de reconnaître les efforts déjà déployés par nos partenaires commerciaux, voire d'ouvrir des négociations avec les pays qui disposent d'un système de tarification du carbone. Le MACF pourrait également être présenté comme une mesure provisoire, afin de se mettre en adéquation avec l'objectif de ne pas dépasser les + 1.5°C de réchauffement global, et d'encourager la transition écologique.

**Un mécanisme au service de la solidarité internationale** : les pays les moins avancés qui exportent vers l'UE doivent être exemptés du MACF, notamment au nom de la responsabilité commune mais différenciée des Etats dans la crise climatique. Étant donné que le manque d'accès à des technologies et méthodes de production plus écologiques freine sérieusement la transition de leurs industries, un ajustement

carbone serait en effet un fardeau disproportionné pour ces pays. Le MACF doit s'appliquer avant tout aux industries des pays émergents et développés.

**Par ailleurs, l'usage des revenus doit également servir cet objectif global.** Les plans initiaux de l'UE prévoient que l'ensemble des recettes de l'ajustement carbone aux frontières, soient utilisées pour financer le plan de relance<sup>20</sup>. Dans les documents relatifs au Green Deal, la Commission évoque des recettes de l'ordre de 5 à 14 milliards d'euros par an<sup>21</sup>, sans pour autant donner de précision sur la source de ces chiffres et les méthodes de calcul. L'allocation des recettes au budget de l'UE sera difficile à faire accepter aux partenaires internationaux. En effet, en cas de conflit à l'OMC certains partenaires commerciaux pourraient utiliser cet argument pour tenter de démontrer que le MACF est effectivement une taxe arbitraire prélevée pour générer des revenus pour l'UE. Une utilisation exclusivement interne des recettes compromettrait également la légitimité du MACF au niveau de l'OMC, pour des raisons de discrimination.

Il serait préférable que l'UE s'engage à dépenser au moins une partie – si ce n'est la totalité – des recettes du MACF à l'extérieur sur le financement des technologies et d'un développement bas-carbone dans les pays en développement. Ces recettes peuvent aussi servir à tenir les engagements internationaux de l'UE en matière de finance climat, ou de contribuer directement aux fonds de soutien à l'action climatique dans les pays exportateurs.

---

20. Fiche d'information de la Commission européenne : [Financing the Recovery Plan for Europe](#)

21. [TAMEF](#)

# CONCLUSION

Le MACF est une idée qui a déjà été promue à plusieurs reprises au niveau européen, notamment par la France. Elle est apparue dans le débat public comme une mesure “de bon sens” pour promouvoir des règles équitables entre les producteurs européens et ceux des pays tiers. Mais l'état du débat public français peut paraître trompeur. Cette proposition est en effet loin de faire l'unanimité au sein des autres pays membres de l'UE et provoque inévitablement de nombreuses crispations chez nos partenaires commerciaux. Il s'agit par ailleurs d'un outil qui ne saurait se suffire à lui-même, mais plutôt d'une mesure qui doit accompagner le renforcement massif des objectifs et des outils de décarbonation des activités industrielles européennes. L'efficacité et la viabilité de ce mécanisme dépendent donc fortement de son calibrage. Et en la matière, toutes les propositions qui suggèrent d'instaurer un MACF en conservant les allocations de quotas gratuits d'émissions apparaissent aujourd'hui contre productives du point de vue climatique tout comme incompatibles avec le droit de l'OMC, et semblent viser davantage à enterrer à nouveau cette idée plutôt qu'à œuvrer pour sa mise en place effective.



Après 30 ans d'actions, la Fondation pour la Nature et l'Homme donne une nouvelle ambition à son activité de Think Tank, née il y a une dizaine d'années. Avec pour point de départ la question : « Que ferait un gouvernement déterminé à faire la transition écologique ? », le Think Tank de la Fondation se consacre aux « angles morts » des politiques publiques en démêlant les sujets enlisés, voire non explorés. Son ambition : créer les conditions pour un prochain quinquennat de transformation sociale et écologique.

Espace non-partisan, le Think Tank propose des feuilles de route concrètes et ambitieuses pour construire une force sociale prête à déployer la transition écologique et solidaire.

## POUR CE FAIRE, IL BASE SON ACTION SUR DEUX PRINCIPES :

1. S'attaquer aux sujets au cœur des attentes des Français mais pour lesquels l'Etat n'est pas allé au bout de l'effort, pour penser et proposer un chemin d'action qui lie durabilité, bien-être social et résilience économique.

- ▶ Le Think tank se concentre sur les thématiques écologiques clés mais enlisées que sont par exemple : la réduction des pesticides, la transformation du modèle automobile, l'avenir de l'élevage, la sortie du nucléaire ou encore l'évolution du fret.
- ▶ Chaque sujet est investigué à la lumière des verrous qui bloquent la transition : l'accompagnement dans l'emploi, la cohérence des financements, la réforme des règles budgétaires européennes, la transformation des entreprises ou encore le développement d'une diplomatie verte.

2. Penser par et pour le dialogue afin de fédérer largement dans l'action.

Le Think Tank construit des alliances nouvelles dans la société, en élargissant les cercles de travail habituels – ONG, universitaires... – aux syndicats, fédérations professionnels... L'enjeu n'est rien moins que de penser, avec celles et ceux qui seront amenés à la mettre en œuvre, un chemin de transition à la fois exigeant et fédérateur.

## LES TRAVAUX DU THINK TANK SE TRADUISENT PAR DES PUBLICATIONS RÉGULIÈRES :

**RAPPORTS** : des formats fouillés, mettant à jour des données nouvelles pour établir des états des lieux clairs et définir des feuilles de route pour opérer la transition.

**CONTRIBUTIONS** : des formats « note » pour accueillir des productions individuelles ou collectives sur des sujets à défricher ou à creuser.

**POINTS DE VUE** : des formats « tribune » pour poser l'avis d'un expert sur un sujet d'actualité ou à faire émerger.

Pour aller plus loin, le Think Tank organise des événements, Les Talks du Think tank, pour débattre et dialoguer autour des données nouvelles et des feuilles de route proposées. Une newsletter permet à chacune et chacun de rester informé des nouvelles productions.





**Institut Veblen**  
pour les réformes  
économiques

L'Institut Veblen est une association à but non lucratif, qui promeut les idées économiques et les politiques publiques qui font avancer la transition écologique. A travers nos publications et nos actions nous œuvrons pour une économie plus juste et respectueuse des limites physiques de la planète.

## NOS ACTIVITÉS S'ARTICULENT NOTAMMENT AUTOUR DE QUATRE PROGRAMMES :

### Réformer le système financier et monétaire

Au-delà de la nécessaire réorientation des flux financiers vers la transition écologique, le système financier doit devenir non seulement plus stable mais aussi plus diversifié, moins prégnant dans nos économies et faire l'objet de décisions démocratiques.

### Mettre la politique commerciale au service de la transition

L'atteinte des objectifs environnementaux et sociaux ambitieux affichés par l'UE suppose de réduire l'empreinte écologique européenne en tenant compte des impacts environnementaux et sur les droits humains de notre consommation, y compris dans les pays tiers.

### Promouvoir l'économie écologique dans l'enseignement et la recherche

L'Institut soutient les mobilisations étudiantes en faveur de l'intégration des enjeux écologiques à l'enseignement de l'économie ainsi que du pluralisme mais aussi les chercheurs travaillant sur ces questions, par l'organisation d'évènements et des publications permettant la diffusion des travaux, la mise en réseau des acteurs. Un Prix Veblen, en mémoire de Philippe Frémeaux récompense chaque année des mémoires de Master 2 pour leur contribution à la transition écologique

### Réussir le Green Deal

La poursuite des objectifs ambitieux de ce programme européen pourrait marquer un tournant dans l'histoire européenne à condition d'en faire une boussole pour aligner l'ensemble des politiques publiques et des plans nationaux de sortie de crise de manière cohérente.

## NOS DERNIÈRES PUBLICATIONS

### NOTES & ETUDES :

- ▶ [Quand les banques centrales dessinent le champ du possible de leur action climatique.](#) L'analyse du dernier rapport du NGFS sur le « verdissement » de l'action des autorités monétaires, par Jézabel Coupey-Soubeyran & Wojtek Kalinowski, mai 2021
- ▶ [La transition monétaire. Pour une monnaie au service du bien commun.](#) Jézabel Coupey-Soubeyran & Pierre Delandre, mai 2021
- ▶ [Mondialisation : Comment protéger les agriculteurs et l'environnement ? Un règlement pour stopper l'importation d'aliments issus de pratiques interdites en Europe : les mesures-miroirs,](#) par Sara Lickel, Samuel Leré, Clémentine Baldon, Marine Colli, mars 2021
- ▶ [La BCE à l'heure des décisions \(1/2\) Pour un Whatever it takes climatique,](#) par Wojtek Kalinowski & Hugues Chenet, décembre 2020 et [\(2/2\) Le rôle de la politique monétaire dans la transition écologique : un tour d'horizon des différentes options de verdissement,](#) par Jézabel Coupey Soubeyran, décembre 2020
- ▶ [Après le Covid-19, raccourcir les chaînes de valeur, régionaliser et relocaliser,](#) par Mathilde Dupré & Samuel Leré, août 2020

### LIVRES

- ▶ [Deux millions de travailleurs et des poussières. L'avenir des emplois du nettoyage dans une société juste,](#) par François-Xavier Devetter et Julie Valentin, 2021
- ▶ [Après le libre-échange. Quel commerce international face aux défis écologiques,](#) par Mathilde Dupré & Samuel Leré, Les Petits Matins/Institut Veblen, 2020
- ▶ [Pour une écologie numérique,](#) par Eric Vidalenc, Les Petits Matins/Institut Veblen, 2019



<https://www.veblen-institute.org>



**MATHILDE DUPRÉ**  
CODIRECTRICE DE  
L'INSTITUT VEBLÉN



**SARA LICKEL**  
CHARGÉE DE PLAIDOYER  
COMMERCE À  
L'INSTITUT VEBLÉN



**SAMUEL LERÉ**  
RESPONSABLE PLAIDOYER  
À LA FONDATION POUR  
LA NATURE ET L'HOMME

L'Union européenne doit atteindre ses objectifs climatiques et orienter l'ensemble de ses politiques publiques, y compris sa politique commerciale pour limiter la hausse des températures à 1,5°C. La portée de ses politiques doit s'étendre au-delà de ses émissions territoriales et par conséquent inclure ses émissions importées tout en incitant le reste du monde à entamer une décarbonation de l'économie. C'est en cela que le futur mécanisme d'ajustement carbone aux frontières pour lequel la Commission doit présenter sa proposition le 14 juillet 2021 peut être un mécanisme utile pour, à la fois, permettre d'augmenter le prix du carbone européen, mais aussi de veiller à ce que les prix des importations dans l'UE reflètent leur contenu en carbone. Pour que la mesure soit efficace, l'UE doit être irréprochable sur l'objectif climatique du mécanisme et inviter les États membres, les partenaires internationaux et le secteur privé à poursuivre leurs efforts de réduction des émissions. La hausse du prix du carbone intérieur, qui comprend l'introduction d'un prix plancher pour le carbone afin d'éviter les fluctuations à la baisse, et la fin du système d'allocations gratuites, sont des conditions préalables nécessaires. **Un élément clef pour que ce mécanisme soit accepté par les partenaires commerciaux de l'Europe sera de justifier à chaque étape qu'il s'agit bien d'une mesure climatique non seulement au travers de sa conception et des modalités de mise en œuvre, mais aussi par l'utilisation prévue des recettes liées à ce mécanisme, en les allouant notamment au financement de l'atténuation et de l'adaptation des pays en développement.** La présente note expose certaines des considérations techniques, juridiques et politiques importantes pour un mécanisme d'ajustement carbone efficace et juste.