

POLICY BRIEF

Moins de confrontation, plus de coopération

Améliorer l'accueil politique du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières auprès des principaux partenaires commerciaux de l'UE

Anne Gläser et Oldag Caspar



Résumé

L'introduction d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) est souvent décrite comme un facteur décisif permettant d'atteindre l'objectif climatique réhaussé de l'UE à l'horizon 2030 ainsi que la neutralité climatique dans les années 2040, tout en évitant le risque de fuites carbone importantes. L'accélération nécessaire de la transition industrielle dans l'UE exige une protection efficace contre les fuites carbone. Étant donné de l'absence d'alternatives efficaces et faciles à instaurer et de la suppression progressive de l'allocation gratuite de quotas dans le système communautaire d'échange de quotas (SEQE-UE) de l'UE qui doit intervenir au plus vite, l'instauration d'un MACF à l'horizon 2025 peut être un facteur décisif pour la réalisation des objectifs climatiques réhaussés de l'UE.

Le choix du calendrier est également un enjeu important. Décider et mettre en œuvre une réforme suffisamment ambitieuse du SEQE-UE deviendrait encore plus difficile si le modèle de MACF ne se concrétise pas.

Toutefois, le plan de MACF de l'UE, tel qu'il est actuellement discuté au sein de l'Union, se heurte à une forte opposition de la part des partenaires commerciaux de l'UE, tels que la Chine et la Russie, où de nombreuses parties prenantes perçoivent le mécanisme comme une mesure protectionniste et conflictuelle et appellent déjà, dans certains cas, à des mesures de rétorsion.

Dans le même temps, le plan de MACF de l'UE crée des effets d'entraînement positifs sur les discussions relatives aux ambitions climatiques chez les partenaires commerciaux de l'UE. Un MACF qui serait rejoint par de plus en plus de pays pourrait même devenir, à moyen ou long terme, une pierre angulaire de la structure de gouvernance internationale du climat. Néanmoins, cet élan peut maintenant être facilement perdu en raison d'un manque de communication, de coopération et d'offres de financement de la part de l'UE auprès de ses partenaires commerciaux.

Ce document fournit aux décideurs politiques de l'UE une meilleure compréhension de la perception et des débats autour du MACF de l'UE dans les pays partenaires commerciaux concernés. Il donne également des conseils sur la conception des éléments clés du MACF afin de mieux permettre à l'UE de faire du MACF un instrument essentiel pour atteindre les objectifs climatiques de l'UE, pour faire progresser l'ambition climatique au niveau mondial et pour une coopération multilatérale accrue, et non moindre, sur le changement climatique.

Imprint

Auteurs:

Anne Gläser et Oldag Caspar, Germanwatch

Auteurs collaborateurs:

Lina Li, adelphi (entre autres sur le chapitre Chine)

Christopher Kardish, adelphi

Iryna Holovko, Ecoaction, Kyiv/Berlin (chapitre Ukraine)

Igor Makarov, Higher School of Economics, Moscow (chapitre Russie)

Rédaction:

Youssef Laalami Ouali

Photo:

© Shutterstock / Drew Rawcliffe

Éditeur:

Germanwatch e.V.

Bureau de Bonn:

Kaiserstr. 201

D-53113 Bonn

Téléphone +49 (0)228 / 60 492-0, Fax -19

Bureau Berlin:

Stresemannstr. 72

D-10963 Berlin

Téléphone +49 (0)30 / 28 88 356-0, Fax -1

Internet: www.germanwatch.org

E-mail: info@germanwatch.org

06/2021

Numéro de commande: 21-3-2f

Cette publication peut être téléchargée à l'adresse suivante:

<https://germanwatch.org/fr/20355>

Contenu

Introduction	5
1 Ajustement aux frontières du carbone de l'UE : Ce qui s'est passé jusqu'à présent	7
2 Implications d'une conception inadéquate du MACF	7
2.1 Risque pour l'ambition climatique de l'UE	8
2.2 Perte de l'élan en faveur d'une plus grande ambition climatique et d'une tarification du carbone dans les pays extérieurs à l'UE.....	10
2.3 Contrecoup pour le multilatéralisme et la coopération climatique internationale	11
3 Impact sur les principaux pays partenaires commerciaux et leur vulnérabilité.....	12
4 L'accueil dans les pays tiers	14
4.1 Chine.....	15
4.2 Russie.....	18
4.3 Ukraine	20
5 Recommandations.....	23
5.1 Consultation et coopération avec les pays partenaires commerciaux.....	23
5.2 Utilisation des revenus du MACF	25
5.3 Autres éléments de conception.....	26
Résumé et conclusion.....	28

Introduction

L'UE a un problème. Son nouvel objectif climatique pour 2030, qui consiste à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) d'au moins -55 %, implique le renforcement considérable du système communautaire d'échange de quotas d'émission (SEQE-UE). Le SEQE-UE couvre les secteurs de l'électricité, de l'industrie ainsi que de l'aviation. Or, les émissions du secteur industriel de l'UE ont à peine diminué au cours des dix dernières années. Par conséquent, les prix du SEQE doivent maintenant atteindre des niveaux suffisants pour induire une diminution nécessaire des émissions industrielles, ainsi que des dispositifs supplémentaires devant être inclus dans le paquet de mesures. La transformation de l'industrie européenne doit commencer dès maintenant, mais la hausse des prix du SEQE et des investissements liés à la production de matières premières ayant un impact faible ou nul sur le climat alourdit actuellement les coûts de production de l'industrie et risquent de nuire à la compétitivité des produits industriels européens tels que l'acier, le ciment, l'aluminium et les produits chimiques au niveau international.

À la mi-juillet 2021, la Commission européenne prévoit de publier une proposition législative sur la réforme du SEQE-UE. Le relèvement de l'objectif climatique de l'UE se traduira par une diminution du plafond du SEQE-UE, ce qui aura pour effet d'augmenter le prix carbone. Or, des prix plus élevés peuvent inciter les entreprises à délocaliser leur production ou à réaliser de futurs investissements dans des pays où les politiques climatiques sont moins strictes ou qui n'ont pas mis en place de tarification du carbone. Ces délocalisations de la production ou des investissements, où les émissions de carbone ne sont pas réduites mais seulement déplacées vers d'autres parties du monde, sont désignées par le terme « fuites carbone ». Jusqu'à présent, l'UE et les États membres ont fait face au risque de fuites carbone en allouant gratuitement des quotas d'émission et en compensant les coûts indirects auxquels les entreprises sont confrontées en raison de la hausse des prix de l'électricité. Toutefois, à mesure que le plafond du SEQE-UE diminue, l'attribution de quotas à titre gratuit devient progressivement moins réalisable, en particulier à partir de la seconde moitié des années 2020.

Dans ce contexte, la Commission a annoncé l'introduction d'un mécanisme d'ajustement aux frontières pour le carbone (MACF), une initiative soutenue par la France et un grand nombre d'États membres. Cette mesure consisterait à imposer une forme de taxe sur les marchandises importées dans l'UE en fonction de leurs émissions de GES intégrées, afin d'égaliser les conditions de concurrence entre les entreprises étrangères et nationales et d'empêcher les producteurs de l'UE de subir un désavantage concurrentiel par rapport aux producteurs de pays tiers dont les politiques de réduction des émissions sont moins strictes, ce qui entraînerait des fuites carbone et réduirait l'efficacité de la politique climatique européenne en matière de réduction des émissions mondiales. La proposition législative détaillée de cet instrument est attendue pour juillet 2021, mais le projet a déjà suscité de vives discussions au sein et en dehors de l'UE. De nombreux partenaires commerciaux de l'UE ont exprimé leurs inquiétudes, voire menacé de s'opposer à la mesure envisagée. Les pays seraient affectés de manière très différente par un MACF de l'UE, certains des impacts les plus importants étant prévus pour l'Ukraine et la Bosnie-Herzégovine. Toutefois, les pays dont l'impact attendu est relativement faible, comme la Chine, ont été les plus farouches opposants. L'opposition actuelle de ces pays s'explique non seulement par les impacts économiques négatifs anticipés du mécanisme, mais aussi par une série de facteurs politiques.

En l'absence d'alternatives crédibles pour la prévention des fuites carbone, l'UE pourrait bien s'appuyer sur un MACF efficace pour atteindre ses objectifs climatiques. Une conception intelligente du MACF enverrait dans ce contexte un signal fort pour la transformation internationale et la

coopération avec les principaux partenaires commerciaux. Le MACF de l'UE peut servir d'impulsion pour faire progresser les discours et les actions en matière d'ambition climatique dans les pays partenaires commerciaux. Il pourrait même servir de point de départ à une coopération multilatérale plus poussée en matière de climat, par exemple par le biais d'un système international de recyclage des recettes, de l'ancrage de normes ou de la perspective de la création d'un club climatique de pays.

Toutefois, un examen plus approfondi de la discussion actuelle sur le MACF dans l'UE révèle que l'UE pourrait adopter des éléments de conception du mécanisme qui entraîneraient un rejet pur et simple de la part des partenaires commerciaux. En outre, l'UE pourrait manquer l'occasion de lier le MACF à des offres de coopération supplémentaires envers les pays partenaires commerciaux concernés. Si l'UE ne répond pas d'urgence à certaines de ces préoccupations, il y a un risque élevé que des conflits, en particulier avec des partenaires commerciaux puissants tels que la Chine, réduisent l'efficacité du MACF ainsi que les perspectives de développement d'une approche coopérative internationale en faveur d'une plus grande ambition climatique au niveau global.

Bien que plusieurs articles aient examiné le MACF de l'UE du point de vue de la faisabilité juridique et administrative, l'importance de l'acceptabilité politique internationale du mécanisme n'a pas encore reçu une attention suffisante. Cette note politique vise à combler cette lacune en analysant les débats en cours dans les principaux pays partenaires commerciaux et en suggérant des pistes pour l'UE en termes de communication et de conception de son MACF.

1 Ajustement aux frontières du carbone de l'UE : Ce qui s'est passé jusqu'à présent

L'idée d'un ajustement carbone aux frontières est discutée dans le monde universitaire depuis plus de 15 ans. Elle a été portée pour la première fois sur la scène politique par l'ancien président français Jacques Chirac en 2007, lorsqu'elle a été incluse dans les conclusions du Grenelle de l'environnement. Par la suite, la proposition a été reprise par les anciens présidents français Nicolas Sarkozy et François Hollande.¹ Cependant, d'autres États membres de l'UE sont restés très sceptiques à l'égard de la proposition. C'était notamment le cas de l'Allemagne, qui a continué à se montrer réticente par crainte pour son économie axée sur les exportations, en raison du risque de déclenchement de conflits commerciaux.²

La nomination d'Ursula von der Leyen en tant que présidente de la Commission européenne en 2019 qui a fait du Green Deal européen son projet phare, a suscité un revers de situation. Compte tenu de la nouvelle focalisation sur l'ambition climatique et de l'augmentation proposée des réductions d'émissions de GES, l'ajustement aux frontières du carbone est revenu sur la scène politique. En mars 2020, la Commission européenne a publié une étude d'impact initiale afin de discuter des options politiques pour un ajustement aux frontières du carbone de l'UE.³ En décembre de la même année, le Conseil européen a demandé à la Commission de faire une proposition de « mécanisme d'ajustement aux frontières pour garantir l'intégrité environnementale des politiques de l'UE et éviter les fuites carbone d'une manière compatible avec les règles de l'OMC »⁴. Cette proposition de MACF est attendue pour la mi-juillet 2021. L'idée d'un ajustement carbone aux frontières a également été discutée et proposée, mais n'a finalement pas vu le jour aux États-Unis.

Un mécanisme d'ajustement aux frontières pour le carbone est un instrument très complexe qui comporte de nombreux éléments de conception différents sur lesquels il faut se prononcer. La plupart des caractéristiques du mécanisme de l'UE n'ont pas encore été déterminées, mais certaines d'entre elles seront probablement décisives pour l'acceptation de l'instrument par les partenaires commerciaux.

2 Implications d'une conception inadéquate du MACF

Les projets de l'UE visant à mettre en œuvre un MACF ont suscité de vives réactions dans de nombreux pays partenaires commerciaux de l'UE. Les parties prenantes et les décideurs politiques de poids tels que les États-Unis, la Chine, la Russie et l'Inde ont notamment exprimé une ferme opposition à l'instauration de ce mécanisme. Plusieurs de ces opinions critiques se font de plus en plus entendre.

¹ Stam & Moscovenko 2020 : EU carbon border tax: How a French idea ended up in the limelight. <https://www.euractiv.com/section/energy/news/eu-carbon-border-tax-how-a-french-idea-ended-up-in-the-limelight>. Dernière consultation : 16/06/2021.

² Ibid.

³ European Commission 2020 : EU Green Deal (carbon border adjustment mechanism). https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-Carbon-Border-Adjustment-Mechanism_de. Dernière consultation : 16/06/2021.

⁴ European Council 2020 : Conclusions of the Council meeting of 11-12 December. <https://www.consilium.europa.eu/media/47296/1011-12-20-euco-conclusions-en.pdf>. Dernière consultation : 16/06/2021.

Jusqu'à présent, la perspective d'un consentement mutuel suffisant entre les pays reste éloignée, ce qui pose un risque à plusieurs niveaux. Le mécanisme est perçu comme un outil de confrontation plutôt que comme un outil comportant des éléments de coopération, ce qui assombrit les perspectives d'une collaboration multilatérale en matière de climat. En l'absence de caractéristiques de conception et de mise en œuvre adaptées, l'UE est confrontée au dilemme de déclencher soit un ressentiment international, voire des représailles commerciales, ou bien d'affaiblir le mécanisme au point de limiter drastiquement son impact.

2.1 Risque pour l'ambition climatique de l'UE

L'incapacité à mettre en œuvre un MACF efficace de manière coopérative présente un risque à trois niveaux. Le premier concerne la capacité de l'UE à mener une réforme significative du SEQUE-UE qui permette d'atteindre l'objectif climatique de 2030 « d'au moins -55 % ». La hausse nécessaire du prix du SEQUE-UE augmente potentiellement le risque de fuites carbone pour les industries européennes. Actuellement, l'UE traite le risque de fuites carbone principalement en distribuant gratuitement de nombreux quotas d'émission à certains secteurs industriels. Toutefois, il existe des limites à **l'allocation gratuite**, qui deviendront de plus en plus significatives à mesure que le plafond commencera à diminuer fortement.⁵ Dans la seconde moitié des années 2020, l'UE commencera à manquer de quotas à distribuer gratuitement. Vers la fin de la décennie, l'allocation gratuite ne sera plus un outil efficace pour prévenir les fuites carbone.⁶

En outre, l'allocation gratuite dans le SEQUE-UE ralentit la transformation urgente de l'industrie européenne en réduisant le signal de prix du carbone pour de nombreux émetteurs. L'allocation gratuite de quotas associée à un système de référence, comme c'est le cas dans l'UE⁷, n'incite pas les entreprises à investir dans de nouvelles technologies. En outre, il est très difficile d'identifier correctement les industries présentant un risque de fuites carbone et il a été soutenu que la majorité des permis d'émission attribués gratuitement dans l'UE a bénéficié aux industries présentant un risque de fuites carbone relativement faible.⁸

Enfin, en allouant des quotas à titre gratuit, l'UE renonce à une source importante de revenus qui pourrait être utilisée pour soutenir la transition juste. De fait, de nombreuses ONG environnementales plaident pour une suppression rapide des quotas gratuits afin d'augmenter l'incitation à la transition pour des secteurs industriels entiers. Cela signifie que l'UE, si elle veut sérieusement transformer ses industries, s'appuiera de plus en plus sur des alternatives à l'allocation gratuite dans un avenir proche.

Cependant, les alternatives à l'allocation gratuite sont confrontées à des défis non résolus et présentent une série de désavantages pour lesquels des solutions doivent encore être trouvées.

⁵ Lehne & Sartor 2020 : Navigating the Politics of Carbon Border Adjustments. https://www.e3g.org/wp-content/uploads/E3G-Briefing_Politics_Border_Carbon_Adjustment.pdf. Dernière consultation : 16/06/2021.

⁶ Jakob 2021 : Why carbon leakage matters and what can be done against it. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2590332221002293>. Dernière consultation : 16/06/2021.

⁷ BMWi 2021 : Ein CO₂-Grenzausgleich als Baustein eines Klimaabbaus. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi). https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-co2-grenzausgleich.pdf?__blob=publicationFile&v=12. Dernière consultation : 16/06/2021.

⁸ Jakob 2021 : Why carbon leakage matters and what can be done against it. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2590332221002293>. Dernière consultation : 16/06/2021.

Hormis le MACF, l'UE ne dispose jusqu'à présent d'aucun instrument suffisamment développé qui pourrait être mis en œuvre en temps voulu afin de résoudre le problème potentiel de fuites carbone.

Les contrats carbone pour la différence (CCfD)⁹ seront un instrument complémentaire important dans la transition industrielle et devraient être mis en œuvre dès que possible. Toutefois, à lui seul, cet instrument n'a qu'un potentiel limité pour empêcher les fuites carbone, car sa mise en œuvre à une échelle suffisamment grande ne semble pas très probable compte tenu du montant de financement requis.

Les exigences obligatoires en matière d'empreinte carbone des produits constituent une autre option intéressante pour atténuer les fuites carbone, en particulier si elles sont mises en œuvre conjointement avec les CCfD et, éventuellement, une surtaxe à la consommation. Cependant, cette option est également perçue comme une barrière commerciale non tarifaire qui peut désavantager les pays, notamment ceux du Sud.¹⁰ Il convient donc de poursuivre les travaux afin d'explorer les voies à suivre. Les exigences obligatoires en matière d'empreinte carbone des produits pourraient, à l'avenir, jouer un rôle important dans l'éventail des politiques visant à prévenir les fuites carbone, bien que leur instauration ne semble pas être réaliste dans un avenir proche. Une autre solution envisagée est une **surtaxe à la consommation**, qui impose un prélèvement sur un nombre relativement restreint de biens primaires généralement à forte teneur en carbone, tels que l'acier, lorsqu'ils sont mis sur le marché, indépendamment de leur lieu de production. L'un des problèmes de cet instrument est qu'il est très probable qu'il utilise un système de référence par défaut de la teneur en carbone, de sorte qu'il ne reflète pas les émissions de CO₂ intégrées d'un produit donné. Il serait en principe possible d'inclure les émissions de CO₂ tout au long du cycle de vie dans le calcul de la redevance, mais cela pose de nombreux défis techniques et demande des efforts administratifs importants.¹¹ Cependant, le fait de négliger les émissions de CO₂ sur le cycle de vie minimise l'incitation à la réduction des émissions pour les producteurs.¹² Plus important encore, une surtaxe à la consommation dépend du maintien de l'allocation gratuite, car elle ne protège pas en soi contre les fuites carbone. Sans le maintien de l'allocation gratuite, les producteurs seraient facturés deux fois s'ils étaient également soumis à des obligations dans le cadre d'un SEQUE-UE. La surtaxe de consommation a pour seul but de rétablir le signal de prix qui avait été atténué par l'allocation gratuite.¹³ Une surtaxe de consommation pourrait donc, tout au plus, servir d'instrument transitoire qui devrait être remplacé d'ici 2030 lorsque l'allocation gratuite commencera à devenir un outil insuffisant pour lutter contre les fuites carbone.

⁹ Sartor & Bataille 2019 : Decarbonising basic materials in Europe: How Carbon Contracts for Difference could help bring technologies to market. https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20iddri/Etude/201910-ST0619-CCfDs_0.pdf. Dernière consultation : 16/06/2021.

¹⁰ Lehne & Sartor 2020 : Navigating the Politics of Carbon Border Adjustments. https://www.e3g.org/wp-content/uploads/E3G-Briefing_Politics_Border_Carbon_Adjustment.pdf. Dernière consultation : 16/06/2021.

¹¹ CPLC 2018 : Executive Briefing. How can consumption-based carbon pricing address carbon leakage and competitiveness concerns? <https://climatestrategies.org/publication/cplc-executive-briefing/>. Dernière consultation : 16/06/2021.

¹² Bierbrauer et al. 2021 : A CO₂-Border Adjustment Mechanism as a Building Block of a Climate Club. <https://www.ifw-kiel.de/publications/kiel-policy-briefs/2021/a-co2-border-adjustment-mechanism-as-a-building-block-of-a-climate-club-16065/>. Dernière consultation : 16/06/2021.

¹³ Neuhoﬀ et al. 2016 : Inclusion of Consumption of carbon intensive materials in emissions trading – An option for carbon pricing post-2020. <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2016/06/CS-Report.pdf>. Dernière consultation : 16/06/2021.

Enfin, certains appellent à la mise en place d'un **Club Climat ou Carbone** pour prévenir les fuites carbone.¹⁴ Un tel club serait composé de plusieurs économies qui coordonneraient leurs mesures et leurs ambitions en matière de climat afin de créer des conditions de concurrence équitables entre elles. L'adhésion au club pourrait se concentrer sur l'ambition de transition de l'industrie et du secteur de l'électricité, ce qui serait suffisant pour atténuer les risques de fuites carbone. Pour les pays qui ne font pas partie du club, un MACF serait toujours nécessaire pour prévenir les fuites. Un club climatique représenterait une approche plus multilatérale pour traiter les fuites carbone, par rapport à un MACF européen. Toutefois, la création d'un club de pays en transition vers une économie sans carbone qui ne compromette pas l'ambition climatique de l'UE prendrait de nombreuses années. En outre, une adhésion globale, incluant des partenaires commerciaux importants tels que la Chine ou la Russie, ne semble pas probable à moyen terme. Par conséquent, un club climatique nécessiterait également une structure externe de protection contre les fuites carbone.

Étant donné que l'UE aura besoin d'un système actualisé de protection contre les fuites carbone qui commencera au milieu des années 2020 et deviendra pleinement fonctionnel à la fin de la décennie, le fait de s'engager uniquement avec des partenaires commerciaux pour établir potentiellement un Club climatique sans développer un MACF (ou une alternative fonctionnelle similaire) en parallèle est une approche inadéquate. De plus, la Commission européenne, les États membres et le Parlement européen doivent être assurés dès maintenant qu'une protection complète contre les fuites carbone sera opérationnelle dans les années 2020. En effet, l'absence de perspective d'une lutte efficace contre les fuites carbone pourrait réduire considérablement l'espace politique nécessaire à une réforme ambitieuse du SEQUE-UE permettant d'atteindre les objectifs climatiques de l'UE. La Commission européenne prévoit de publier son projet de proposition de réforme du SEQUE-UE en juillet 2021, le processus de décision politique qui suivra devant vraisemblablement se terminer en 2023.

Compte tenu de cette absence d'alternatives efficaces et faciles à instaurer, l'UE a actuellement besoin de la perspective d'un MACF opérationnel qui puisse être mis en œuvre au milieu des années 2020 afin d'être pleinement fonctionnel à la fin de la décennie. Si le mécanisme continue à être perçu principalement comme un outil de confrontation, entraînant des conflits au niveau international et un retard ou encore un affaiblissement de sa mise en œuvre, cela pourrait sérieusement mettre en danger la réalisation de l'objectif climatique de l'UE.

2.2 Perte de l'élan en faveur d'une plus grande ambition climatique et d'une tarification du carbone dans les pays extérieurs à l'UE

Le deuxième risque associé à un potentiel échec du MACF de l'UE concerne la perte de l'effet d'incitation à une augmentation des actions climatiques que le succès de ce mécanisme pourrait susciter dans les pays partenaires commerciaux. Déjà, l'annonce de l'UE d'introduire un MACF a manifestement renforcé les discussions et donné un élan supplémentaire à la tarification du

¹⁴ BMWi 2021 : Ein CO₂-Grenzausgleich als Baustein eines Klimaclubs. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi). https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-co2-grenzausgleich.pdf?__blob=publicationFile&v=12. Dernière consultation : 16/06/2021.

carbone et à l'action climatique dans un certain nombre de partenaires commerciaux. L'UE n'a pas encore publié officiellement de détails sur le mécanisme. Toutefois, l'hypothèse la plus répandue est que l'UE reconnaîtra les politiques climatiques d'autres économies et ne facturera donc que la différence de prix du carbone entre le SEQE-UE et le système du pays concerné,¹⁵ voire exemptera complètement les pays de la taxe aux frontières s'ils ont mis en place des politiques climatiques comparables pour leur industrie. Étant donné que les parties prenantes dans les pays partenaires commerciaux espèrent être exemptées d'une partie ou de la totalité du prélèvement MACF sur la base de leur prix carbone national ou d'autres instruments d'atténuation des émissions de carbone. En plus de ces effets au niveau politique, l'annonce du MACF a probablement donné un nouvel élan aux entreprises qui envisagent une décarbonisation plus rapide de leurs processus industriels, afin de ne pas perdre le marché de l'UE.

Nous observons cette dynamique dans plusieurs pays concernés : Que ce soit en Russie, où le gouvernement a demandé aux entreprises de commencer à se préparer à des règles européennes plus strictes,¹⁶ ou en Chine, où l'annonce du MACF de l'UE a renforcé la discussion sur l'amélioration du système d'échange d'émissions chinois.¹⁷ Le MACF de l'UE continuera d'avoir un effet tangible sur l'action climatique mondiale tant que les efforts de l'UE quant à l'instauration de ce mécanisme perdureront. La dynamique positive observée serait perdue dès lors que l'UE cesserait de mettre en œuvre cet instrument. Ces implications doivent être prises en considération compte tenu du fait que les émissions de l'UE sont moins importantes que celles de certains partenaires commerciaux de l'Union. En fait, les implications de l'action de l'UE à l'étranger pourraient dépasser les avantages/impacts nationaux de cet instrument.

Il est toutefois important que l'UE ne commette pas l'erreur de formuler sa motivation MACF en termes d'action climatique internationale. Une telle formulation serait en contradiction avec l'esprit de non-ingérence des Nations Unies. Il irait également à l'encontre de l'Accord de Paris, qui est centré sur les Contributions déterminées au niveau national (NDC). Bien que la perspective internationale doive être prise en considération, les représentants de l'UE doivent clairement indiquer que la prévention des fuites carbone est la principale motivation de l'UE pour mettre en œuvre le MACF.

2.3 Contrecoup pour le multilatéralisme et la coopération climatique internationale

Le troisième risque concerne les effets négatifs que des offres de coopération insuffisantes et une communication négligente de l'UE sur le MACF peuvent avoir sur le multilatéralisme et la collaboration internationale en matière de climat. Ces dernières années, le multilatéralisme a été attaqué de toutes parts. Simultanément, la coopération internationale en matière d'action climatique et en particulier l'Accord de Paris s'est avéré être un point d'ancrage solide pour la coopération multilatérale. Pour l'action climatique en particulier, un esprit de coopération mondiale et de confiance mutuelle est primordial. Étant donné la nature du changement climatique,

¹⁵ C'est ce que suggère une fuite d'une première version de la proposition de MACF de la Commission.

¹⁶ Doff 2020 : Putin Aide Tells Companies to Prepare for Harsh EU Carbon Tax. <https://www.bloombergguint.com/business/kremlin-aide-tells-companies-to-prepare-for-harsh-eu-carbon-tax>. Dernière consultation : 16/06/2021.

¹⁷ Liang Xi 2021 : EU carbon tariffs may give rise to a carbon pricing-focused energy, environment and industrial policy system in China. <https://mp.weixin.qq.com/s/73qozmG73YBiEwdbk2TITg>; Li Hongze 2021: EU plans carbon border regulation tax, tariffs on imports that don't meet environmental standards. https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_8454483. Dernière consultation : 16/06/2021.

qui comporte une dimension cruciale d'action collective face à des comportements de « passagers clandestins », la coopération internationale et la confiance sont essentielles pour que les pays puissent accroître leurs ambitions en matière de climat.

Une introduction imprudente du MACF de l'UE, associée à une mauvaise communication et à un manque d'engagement en matière de coopération avec les pays concernés, pourrait nuire considérablement à la confiance et à la dynamique de la coopération climatique mondiale. Comme nous le verrons dans la section 4, il y a un grand risque que le MACF de l'UE soit (plus tard) perçu comme une mesure unilatérale, injuste et protectionniste qui serve principalement à privilégier les intérêts de l'industrie européenne déjà avantagée. Le terme d'« avantage » fait ici par exemple référence à la perspective d'un décideur indien ou russe qui percevrait l'industrie de l'UE comme étant plus innovante et plus avancée en matière de transition vers le zéro carbone que sa propre industrie nationale.

Si l'UE ne trouve pas le moyen – par le biais d'une communication appropriée, d'un engagement sincère et d'une conception adéquate des instruments – de contrer cette perspective préjudiciable et d'améliorer l'acceptation par les principaux partenaires commerciaux, le MACF pourrait constituer un sérieux revers pour l'esprit multilatéral et la coopération mondiale de l'Accord de Paris. L'UE pourrait également nuire à sa réputation de partenaire honnête dans les négociations de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC). D'un autre côté, s'il est bien mis en œuvre, le MACF pourrait faire progresser la coopération internationale en matière de climat et jouer un rôle important dans la mise en place de la gouvernance internationale du climat de demain.

3 Impact sur les principaux pays partenaires commerciaux et leur vulnérabilité

Avant d'examiner l'accueil réservé au MACF de l'UE dans les pays partenaires commerciaux concernés, il convient d'examiner brièvement comment les différents pays seraient affectés par la mesure. Bien que la couverture sectorielle exacte n'ait pas encore été publiée, on peut supposer – et la fuite d'un avant-projet de proposition confirme cette hypothèse – que l'UE voudra appliquer le MACF au ciment, aux engrais, au fer et à l'acier, à l'aluminium et à l'électricité. En gardant cette liste à l'esprit, il est clair que les pays seront affectés à des niveaux très différents. Les facteurs décisifs sont la part des exportations du bien spécifique vers l'UE par rapport à la valeur globale des exportations et la dépendance du PIB d'un pays à l'égard des exportations. Les pays particulièrement vulnérables sont ceux qui présentent une diversification économique limitée (c'est-à-dire une forte concentration des exportations sur un petit nombre de produits), une orientation unilatérale des exportations vers le marché de l'UE et un faible PIB.

Il est intéressant de noter que les pays dont les gouvernements se font particulièrement entendre sur les plans MACF de l'UE ne sont pas nécessairement les plus exposés à cet instrument. C'est

notamment le cas de la Chine¹⁸ et des États-Unis. Les pays où le MACF aurait un impact élevé sont l'Ukraine, la Turquie, la Russie, le Belarus et la Bosnie-Herzégovine.¹⁹ Par exemple, l'Ukraine sera fortement touchée en raison de la part importante de ses exportations de fer, d'acier, d'électricité et de ciment et de sa forte dépendance vis-à-vis du marché de l'UE. La Russie serait particulièrement touchée par un prélèvement à la frontière sur les métaux non ferreux, le fer, l'acier, les engrais et l'électricité. Une taxe sur le ciment aurait l'impact le plus important sur la Turquie.²⁰ L'impact sur la Chine dépendra fortement de la conception et de la couverture sectorielle du mécanisme. Une estimation de l'université de Tsinghua montre que si le mécanisme communautaire d'échange de quotas d'émission est étendu à tous les produits industriels, les coûts des exportations chinoises vers l'UE augmenteraient de 10,8 milliards d'USD par an à un prix d'ajustement de 40 USD/tCO₂, soit environ 2,6 % de la valeur totale des exportations.²¹

Tableau 1 : Pays partenaires commerciaux de l'UE les plus fortement touchés (et partie des importations totales de l'UE)²²

Secteur couvert	Ciment		Fertilisants		Fer et acier		Aluminium		Électricité	
1	Turquie	34%	Russie	31%	Russie	15%	Norvège	18%	Suisse	29%
2	Colombie	8%	Egypte	9%	Turquie	11%	Russie	14%	Norvège	18%
3	Ukraine	7%	Bélarus	8%	Ukraine	10%	Chine	9%	Russie	13%
4	Bélarus	7%	Algérie	8%	Chine	8%	EAU	7%	Ukraine	7%
5	Bosnie-Herzégovine	4%	Maroc	7%	Corée du Sud	8%	Suisse	7%	Bosnie-Herzégovine	6%

Gris: pays visés par la présente note; orange: selon le projet de loi jusqu'ici connu, le MACF ne s'appliquera pas aux pays de l'union douanière: Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse.

¹⁸ Wang Chen 2021 : Europe's carbon price tops 56 euros, global carbon pricing system gaining momentum [en chinois]. <https://m.21jingji.com/article/20210518/herald/7ee5b63f334ff88d7d105a7637bb2d6c.html>. Dernière consultation : 16/06/2021.

¹⁹ Dybka et al. 2021 : Border Carbon Adjustments in the EU: Sectoral Deep Dive. https://secureservercdn.net/160.153.137.163/z7r.689.myftpupload.com/wp-content/uploads/2021/03/20210317-CBAM-II_Report-I-Sectors.pdf. Dernière consultation : 16/06/2021.

²⁰ Ibid.

²¹ Adelphi 2021 : The EU Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) and China: unpacking options on policy design, potential responses, and possible impacts. Prochain.

²² Source : Dybka et al. 2021: Border Carbon Adjustments in the EU : Sectoral Deep Dive. https://secureservercdn.net/160.153.137.163/z7r.689.myftpupload.com/wp-content/uploads/2021/03/20210317-CBAM-II_Report-I-Sectors.pdf. Dernière consultation : 16/06/2021.

4 L'accueil dans les pays tiers

Alors que la Commission n'a pas encore publié les éléments détaillés de la conception du MACF de l'UE, tels que la couverture sectorielle et l'octroi de crédits pour l'action climatique des partenaires commerciaux, la simple annonce de l'introduction d'une certaine forme de MACF a suscité de vives réactions de la part des principaux pays exportateurs. L'UE est confrontée à de vives critiques et à diverses accusations. L'envoyé spécial des Etats-Unis pour le climat, John Kerry, a déclaré que le MACF devrait être un « dernier recours »²³. Dans une déclaration commune d'avril 2021, le Brésil, l'Afrique du Sud, l'Inde et la Chine ont exprimé leur « grave préoccupation concernant la proposition d'introduire des barrières commerciales telles que l'ajustement unilatéral aux frontières du carbone »²⁴. Cette déclaration illustre deux des principales critiques auxquelles est confronté le MACF de l'UE :

Premièrement, sa prétendue nature protectionniste, le MACF étant considéré comme une barrière commerciale introduite sous un prétexte climatique, un phénomène parfois appelé protectionnisme vert. L'UE est soupçonnée de viser principalement à stimuler la compétitivité de son industrie (déjà assez innovante et moderne) en « punissant » ses concurrents.

Une deuxième série de critiques est motivée par la position du Conseil européen et du Parlement européen²⁵ qui souhaitent utiliser les revenus du MACF comme une source de revenus propres à l'UE dans le budget global de l'UE et, dans le cas du Parlement, comme une source dédiée à la transition écologique de l'économie de l'UE. Ces positions ont exacerbé davantage l'allégation de protectionnisme et sont violemment critiquées par de nombreuses parties prenantes dans les pays tiers concernés. Les parties prenantes et les décideurs politiques critiquent l'idée de puiser des ressources financières auprès des pays moins riches afin de rendre l'industrie européenne (encore) plus innovante et compétitive ou de financer la consolidation du budget de l'UE. Dans une version préliminaire de la proposition de la Commission européenne qui a fait l'objet d'une fuite, les services de la Commission suggèrent d'appliquer le mécanisme uniquement aux entreprises enregistrées dans l'UE, ce qui signifie que les producteurs étrangers ne contribueraient pas directement au budget de l'UE. Toutefois, même si cette suggestion est mise en œuvre, il est très probable qu'elle sera encore fortement critiquée par les partenaires commerciaux, qui estiment qu'elle consolide le budget de l'UE en réduisant les importations des concurrents. La manière dont l'UE peut atténuer cette préoccupation fait partie de notre chapitre de recommandations.

Troisièmement, il est reproché à l'UE d'agir unilatéralement et de ne pas consulter suffisamment ses partenaires. Alors que l'UE affirme qu'elle consulte ses partenaires commerciaux mais ne peut

²³ Gordon 2021 : EU presses ahead with tariff on embedded emissions. <https://chinadialogue.net/en/business/eu-presses-ahead-with-tariff-on-embedded-emissions/>. Dernière consultation : 16/06/2021.

²⁴ South African Government 2021 : Joint Statement issued at the conclusion of the 30th BASIC Ministerial Meeting on Climate Change hosted by India on 8th April 2021. <https://www.gov.za/nr/speeches/joint-statement-issued-conclusion-30th-basic-ministerial-meeting-climate-change-hosted>. Dernière consultation : 16/06/2021.

²⁵ European Parliament 2021 : Report – Towards a WTO-compatible EU carbon border adjustment mechanism. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0019_EN.html. Dernière consultation : 16/06/2021. Le rapport « soutient l'intention de la Commission d'utiliser les recettes générées par le MACF comme nouvelles ressources propres pour le budget de » et « estime que ces nouvelles recettes devraient permettre de soutenir davantage l'action climatique et les objectifs du Green Deal, tels que la transition juste et la décarbonation de l'économie européenne, et d'augmenter la contribution de l'UE au financement international du climat en faveur des pays les moins avancés et des petits États insulaires en développement ».

fournir d'informations détaillées car la législation est encore en cours d'élaboration, de nombreux pays accusent l'UE de poursuivre délibérément et avec arrogance une action unilatérale.

Un quatrième niveau de critique concerne la violation présumée des règles de l'OMC. Un élément crucial à cet égard est la transition de l'allocation de quotas à titre gratuit du SEQE-UE vers une protection contre les fuites carbone par le biais d'un MACF. Le Parlement Européen a voté de justesse l'introduction d'un MACF tout en maintenant le système de quotas gratuits et l'avant-projet de MACF qui a fait l'objet d'une fuite n'aborde pas l'enjeu de l'élimination progressive des quotas gratuits. La mise en œuvre simultanée d'un système de quotas gratuits et d'un MACF, cependant, fait l'objet de vives critiques de la part de nombreuses parties prenantes non européennes qui soulignent l'incompatibilité avec les règles de l'OMC et considèrent une telle approche comme une double subvention. De même, il n'est pas encore clair si l'UE appliquera le MACF uniquement aux importations ou également aux exportations.²⁶ Les remboursements, par lesquels les exportateurs de l'UE seraient dédommagés pour leurs dépenses liées au SEQE-UE, sont considérés dans les pays tiers comme un moyen d'accroître la compétitivité des entreprises de l'UE sur les marchés non européens et, de ce fait, font l'objet d'une vive opposition et seraient probablement contraires aux principes de l'OMC.

Une cinquième critique formulée par les parties prenantes et les décideurs de divers pays est que l'UE ignore le principe de la CCNUCC des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives (PRCD). Ils affirment que, compte tenu de la responsabilité historique des pays du Nord global en matière d'émissions et au regard de l'esprit de l'Accord de Paris, ces pays devraient jouer un rôle primordial dans les efforts de réductions d'émissions, tandis que les pays du Sud global devraient se voir accorder plus de temps pour la transition, une différenciation que le MACF pourrait éventuellement négliger largement ou complètement.

Un dernier point de critique concerne le prétendu manque de respect de la souveraineté des pays et l'allégation de violation de l'approche ascendante de l'Accord de Paris (approche « bottom-up »). L'UE est généralement perçue comme visant à introduire le MACF afin d'inciter les pays non-membres de l'UE à prendre davantage de mesures en faveur du climat. Les décideurs et les parties prenantes de nombreux pays partenaires commerciaux estiment que cet objectif ne respecte pas leur souveraineté et le principe des « Contributions déterminées au niveau national » énoncé dans l'Accord de Paris.

4.1 Chine*

La Chine n'est pas seulement le plus grand partenaire commercial de l'UE, elle est aussi l'un des plus virulents détracteurs du projet européen MACF. Les arguments avancés par la Chine font écho à de nombreux points discutés par d'autres grands partenaires commerciaux. Les parties prenantes et les décideurs chinois soutiennent généralement qu'un MACF serait en contradiction avec le PRCD, qui souligne la responsabilité historique des pays industrialisés en termes d'émissions cumulées de GES. L'instrument est donc généralement perçu comme injuste en Chine, car il oblige les autres pays à renforcer leurs mesures de réduction des émissions pour atteindre une ambition

²⁶ Un premier projet réglementaire pour le MACF, divulgué au début du mois de juin 2021, ne prévoit pas de rabais à l'exportation.

* Lina Li et Christopher Kardish d'adelphi ont contribué à ce chapitre.

similaire à celle de l'UE. L'UE est également fortement critiquée pour vouloir mettre en œuvre le MACF de manière unilatérale, sans consultation préalable des autres pays.²⁷

Les discussions en Chine devraient servir de signal d'alarme. Le gouvernement chinois prend au sérieux sa résistance. L'opposition du pays est réelle et ne doit pas être considérée comme de la pure rhétorique.²⁸ Le MACF de l'UE est foncièrement perçu comme un outil de confrontation et de nombreux experts y voient le risque d'une escalade vers un conflit commercial.²⁹ Certains commentateurs chinois font même remarquer qu'il conduira « inévitablement » à un conflit politique et à des représailles commerciales, telles que l'imposition de droits de douane ou d'obstacles techniques au commerce, ou encore l'annulation de commandes importantes.³⁰ Une autre option consisterait à entrer dans un conflit juridique – seul ou en alliance avec d'autres pays non-membres de l'UE, comme cela a été le cas lorsque l'UE a tenté d'inclure l'aviation internationale dans son SEQUE. Plusieurs experts s'attendent même à ce que la Chine résiste à toute forme de MACF s'appliquant à ses exportations, soit de manière bilatérale, soit en s'alliant à des pays comme l'Inde ou la Russie.³¹

Cette section examine trois points clés du débat chinois, que l'UE devrait soigneusement prendre en considération lorsqu'elle proposera une législation détaillée.

Négociations au lieu de l'imposition unilatérale de l'instrument

De nombreuses voix chinoises critiquent vivement l'approche unilatérale de l'UE, la perception d'un manque de coopération et le traitement condescendant de la Chine. Elles soulignent le manque d'information et d'engagement de la part de l'UE, et réclament souvent beaucoup plus de consultations, voire de négociations. Les parties prenantes chinoises s'attendent à être sur un pied d'égalité avec l'UE lors des dialogues et des négociations. Ils veulent que l'UE reconnaisse la position de la Chine en tant qu'acteur puissant et sérieux ayant un droit de veto, au lieu d'être mis devant le « fait accompli ».

Les experts et les décideurs politiques chinois affirment que l'UE viole le principe sous-jacent des contributions déterminées au niveau national, énoncé dans l'Accord de Paris comme une approche ascendante des contributions volontaires.³² Selon eux, un MACF serait un moyen de forcer les pays

²⁷ Konrad-Adenauer-Stiftung 2021 : Perception of the Planned EU Carbon Border Adjustment Mechanism in Asia Pacific – An Expert Survey. <https://www.kas.de/de/web/recap/publikationen/einzeltitel/-/content/perception-of-the-planned-eu-carbon-border-adjustment-mechanism-in-asia-pacific-an-expert-survey>; Seminar – EU Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM). University of International Business and Economics (UIBE) American Environmental Defense Association (ADEA). <https://mp.weixin.qq.com/s/hxqV1-UzIE8o4GLc69waag>. Dernière consultation : 16/06/2021.

²⁸ Entretiens de Germanwatch avec les experts.

²⁹ Entretiens de Germanwatch avec les experts.

³⁰ Seminar – EU Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM). University of International Business and Economics (UIBE) American Environmental Defense Association (ADEA). <https://mp.weixin.qq.com/s/hxqV1-UzIE8o4GLc69waag>. Dernière consultation : 16/06/2021.

³¹ Konrad-Adenauer-Stiftung 2021 : Perception of the Planned EU Carbon Border Adjustment Mechanism in Asia Pacific – An Expert Survey. <https://www.kas.de/de/web/recap/publikationen/einzeltitel/-/content/perception-of-the-planned-eu-carbon-border-adjustment-mechanism-in-asia-pacific-an-expert-survey>. Dernière consultation : 16/06/2021.

³² Seminar – EU Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM). University of International Business and Economics (UIBE) American Environmental Defense Association (ADEA). <https://mp.weixin.qq.com/s/hxqV1-UzIE8o4GLc69waag>. Dernière consultation : 16/06/2021.

à adopter des politiques climatiques plus strictes. Ce point est essentiel, car le gouvernement chinois, dans les conditions actuelles, n'acceptera probablement pas une mesure qu'il perçoit comme imposée, c'est-à-dire comme une atteinte à sa souveraineté.

Ce point de vue est lié à l'idée dominante en Chine que l'UE tente d'agir à partir d'une position morale supérieure de protection de l'environnement pour imposer à la Chine des politiques commerciales fondées sur des valeurs.³³ Cette présomption suscite une irritation considérable en Chine, liée non seulement à un sentiment d'ingérence dans les affaires intérieures, mais aussi à la perception d'une dégradation de la Chine.

Ces dernières années ont été marquées par un esprit positif de collaboration en matière de politique climatique et environnementale entre la Chine et l'UE. Si le MACF devait provoquer de graves tensions entre les deux pays, cela pourrait gravement nuire à cet élan positif.³⁴ Si le conflit du MACF entrave l'élan de collaboration en matière d'action climatique, les conséquences néfastes pourraient dépasser de loin les avantages climatiques possibles en termes de prévention des fuites carbone. Une détérioration de la collaboration pourrait avoir des effets négatifs sur la volonté de la Chine d'agir sur le changement climatique et de coopérer avec l'UE pour réduire les émissions de GES.

Reconnaissance du système d'échange de quotas d'émissions chinois

Le deuxième aspect crucial déterminant les réactions chinoises concerne le système national d'échange de quotas d'émission (SEQE) de la Chine. La Chine a commencé à exploiter son SEQE national en 2021. À son stade initial, le système est limité au secteur de l'électricité et fonctionne comme un système basé sur l'intensité, avec une allocation gratuite généreuse et des coûts de mise en conformité limités pour les installations couvertes. Les prix devraient être bien inférieurs à ceux du SEQE-UE. Au cours de la période du 14^e plan quinquennal (2021-2025) et au-delà, le système devrait être étendu à d'autres secteurs, tels que le fer et l'acier, le ciment, la pétrochimie, la chimie, les matériaux de construction, les métaux non ferreux, le papier et l'aviation intérieure. En outre, la Chine dispose de huit pilotes régionaux de SEQE en activité, dont les plus anciens remontent à 2013.

Bien que la Commission européenne n'ait pas encore décidé si elle souhaitait exempter des pays du MACF, s'ils ont mis en place des politiques climatiques comparables, il existe un consensus selon lequel l'UE prendra en compte les politiques de tarification du carbone des autres pays.³⁵ La réaction de la Chine à la proposition du MACF dépendra dans une certaine mesure de la reconnaissance par l'UE des systèmes d'échange de quotas nationaux et régionaux de la Chine comme suffisamment équivalents au système européen. Il existe une forte revendication pour que la Chine soit exemptée en raison de son marché national du carbone.³⁶ Cette demande est d'autant plus véhémente que la plupart des SEQE pilotes régionaux de la Chine couvrent déjà les secteurs industriels concernés. C'est le cas des SEQE de Beijing, Chongqing, Fujian, Guangdong, Hubei, Shanghai et Tianjin.³⁷ Les responsables politiques et les parties prenantes en Chine espèrent négocier avec l'UE sur la manière

³³ Ibid.

³⁴ Ibid.

³⁵ Un premier projet réglementaire pour le MACF, divulgué au début du mois de juin 2021, confirme cette évaluation.

³⁶ Seminar – EU Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM). University of International Business and Economics (UIBE) American Environmental Defense Association (ADEA), <https://mp.weixin.qq.com/s/hxqV1-UzIE8o4GLc69waag>. Dernière consultation : 16/06/2021.

³⁷ ICAP 2021 : Emissions Trading Worldwide – Status Report 2021. https://icapcarbonaction.com/en/?option=com_attach&task=download&id=723. Dernière consultation : 16/06/2021.

dont le prix du carbone chinois sera reconnu dans le cadre du MACF de l'UE – au lieu d'être mis devant le fait accompli.

Il est intéressant de noter qu'en Chine, de nombreux appels sont lancés pour que la Chine elle-même prenne la situation en main. L'annonce par l'UE de l'introduction d'un MACF a conduit de nombreux experts chinois à réclamer un SEQUE chinois beaucoup plus ambitieux afin que les entreprises chinoises évitent les paiements à la frontière de l'UE. L'UE peut s'appuyer sur cette dynamique interne pour obtenir un résultat positif, tant en ce qui concerne le risque de fuite de carbone interne de l'UE que les efforts de décarbonisation chinois. Il est important de souligner que ces discours chinois, qui dénotent d'une certaine volonté de faire des concessions, pourraient constituer un point de départ utile pour les négociations avec la Chine et permettre d'aboutir à un compromis.

Utilisation des revenus

Un troisième aspect important concerne l'utilisation des revenus générés par un MACF. Des déclarations et une fuite du premier projet de règlement MACF suggèrent que l'UE prévoit d'utiliser les revenus pour son propre budget. Cette approche est toutefois vivement critiquée en Chine. L'utilisation des recettes du MACF pour le budget de l'UE est perçue comme l'introduction d'une nouvelle subvention destinée à améliorer la compétitivité des industries européennes, ce qui équivaut à du protectionnisme.³⁸

Peu importe que les revenus soient utilisés pour le financement international du climat ou pour soutenir les pays directement touchés par le MACF – ce qui compte pour de nombreux homologues chinois, c'est que l'argent ne contribue pas au budget de l'UE et que la Chine et les autres partenaires commerciaux soient impliqués dans le processus décisionnel concernant l'utilisation des revenus. Si l'UE ne tient pas compte de ces préoccupations, elle pourrait nuire à sa propre réputation mondiale en tant que partenaire (plus ou moins) honnête dans l'effort multilatéral mondial en matière de climat.

4.2 Russie*

La Russie est l'un des principaux exportateurs de biens à forte intensité de carbone vers l'UE (elle représente, par exemple, 14,8 % des importations totales de fer et d'acier de l'UE, 14,5 % des métaux non ferreux, 15,8 % de l'électricité et 1,8 % des produits chimiques).³⁹ Par conséquent, la Russie serait particulièrement vulnérable au MACF de l'UE, d'autant plus que le pays ne dispose d'aucune réglementation en matière de tarification carbone au niveau national et que ses objectifs de réduction des GES sont très modestes.

³⁸ Seminar – EU Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM). University of International Business and Economics (UIBE) American Environmental Defense Association (ADEA). <https://mp.weixin.qq.com/s/hxqV1-UzIE8o4GLc69waag>. Dernière consultation : 16/06/2021.

* Igor A. Makarov (PhD), professeur associé à la Higher School of Economics University, Moscou, a contribué à ce chapitre. La responsabilité du contenu de ce chapitre incombe exclusivement à l'auteur. Les opinions exprimées dans ce chapitre ne sont pas nécessairement celles de Germanwatch.

³⁹ European Commission 2021 : European Union, Trade in goods with Russia. https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_russia_en.pdf. Dernière consultation : 16/06/2021.

Le MACF de l'UE est devenu un facteur important dans le développement de l'agenda climatique en Russie en 2020-2021.

Les déclarations de l'UE sur l'introduction de cette mesure ont suscité un large débat en Russie, tant au sein des entreprises que du gouvernement. Les groupes de réflexion et les agences de conseil russes estiment que les pertes potentielles pour les entreprises russes à la suite du MACF pourraient aller de 4 à 50 milliards de dollars par an.⁴⁰ Le groupe de réflexion European Roundtable on Climate and Sustainable Transition estime toutefois que les pertes éventuelles des exportateurs russes vers l'UE seraient beaucoup plus faibles, avec une fourchette allant de 80 millions à 1,2 milliard d'euros par an, en fonction de la couverture sectorielle et d'autres éléments de conception spécifiques du MACF.⁴¹

Certains représentants de l'élite économique et politique russe (dont le conseiller du président pour le climat, Ruslan Edelgeriyev, et l'envoyé spécial du président pour les relations avec les organisations internationales, Anatoliy Chubais) **insistent sur le fait que la meilleure option pour la Russie afin de répondre au MACF serait d'introduire un système national de tarification du carbone.** Selon eux, cette mesure rendrait non seulement les paiements à l'UE superflus, mais toutes les recettes provenant du marché du carbone resteraient dans le pays. Ces représentants reçoivent le soutien des experts qui estiment que la réglementation du carbone est nécessaire pour diversifier l'économie, réduire la dépendance aux combustibles fossiles et atténuer les risques liés à la diminution de la demande mondiale de combustibles fossiles à la suite de la transition verte.⁴²

L'Union russe des industriels et des entrepreneurs (RUIE) – un groupe de pression défendant les intérêts des grandes entreprises, souvent grandes consommatrices d'énergie – et d'autres acteurs affirment que le MACF est une mesure protectionniste et qu'il est contraire à l'esprit de l'Accord de Paris (qui affirme que la Russie ne doit pas subir de charge supplémentaire dans le cadre de la réalisation de sa NDC) et de l'OMC (qui promeut les principes du libre-échange). Par conséquent, la RUIE estime que la Russie devrait faire appel de la mise en œuvre du mécanisme par le biais du mécanisme de règlement des différends de l'OMC. Le gouvernement russe soutient généralement cet argument. En effet, la Russie a déjà entamé des consultations avec d'autres membres de l'OMC sur cette question,⁴³ mais d'autres actions dépendront de la conception du MACF.

Le RUIE et divers experts⁴⁴ estiment en outre que la tarification nationale du carbone entraînerait des pertes encore plus importantes pour l'économie nationale. Les grandes entreprises préféreraient payer de l'argent à l'UE pour l'empreinte carbone de leurs exportations plutôt que de payer le prix du carbone pour toute leur production dans le pays. En outre, les entreprises craignent que, compte tenu de l'état actuel des relations entre l'UE et la Russie, l'UE ne

⁴⁰ BCG 2020 : Uglerodniy vyzov rossiyskim eksporteram [en russe]. <https://www.bcg.com/ru-ru/press/29july2020-carbon-challenge-to-russian-exporters>; KPMG otsenila uscherb dlya Rossii ot vvedeniya uglerodnykh tamozhennykh poshlin [in Russian], RBK (Juillet 2020). <https://www.rbc.ru/business/07/07/2020/5f0339a39a79470b2fdb51be>; Shirov 2021: Stsenarii escshye ostayutsya nedostatochno prozrachnymi [en russe], Kommersant (Janvier 2021). <https://www.kommersant.ru/doc/4653101>. Dernière consultation : 16/06/2021.

⁴¹ Marcu/Mehling/Cosbey 2020 : Border Carbon Adjustments in the EU. Issues and Options. ERCST Roundtable on Climate Change and Sustainable Transition. <https://secureservercdn.net/160.153.137.163/z7r.689.myftpupload.com/wp-content/uploads/2020/09/20200929-CBAM-Issues-and-Options-Paper-F-2.pdf>. Dernière consultation : 16/06/2021.

⁴² Par exemple Bashmakov 2020 : Russian low carbon development strategy. Voprosy Ekonomiki, Vol. 7., pp. 51-74. [en russe]; Makarov et al. 2021 : Turning to Nature: Russia's New Environmental Policy in « Green » Transformation of the Global Economy and Politics. https://eng.globalaffairs.ru/wp-content/uploads/2021/04/report_turning-to-nature.pdf. Dernière consultation : 16/06/2021.

⁴³ WTO 2020 : Goods Council considers EU plans for carbon taxes on certain imports. https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/good_11jun20_e.htm. Dernière consultation : 16/06/2021.

⁴⁴ Porfiriev/Shirov/Kolpakov 2020 : Strategiya nizkouglerodnogo razvitiya: perspektivy dlya ekonomiki Rossii [en russe], Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya, Vol. 64 (9).

reconnaisse pas les mesures actuelles ou futures de réglementation des GES de la Russie. Par conséquent, les entreprises russes paieraient deux fois : Une fois en Russie et une autre fois à la frontière de l'UE. En raison de la forte influence du RUIE sur la prise de décision politique, sa position est largement partagée par la plupart des agences d'État impliquées, y compris le ministère du Développement économique.

Par conséquent, et en fonction de la stratégie finale de l'UE, **le MACF de l'UE pourrait ne pas conduire à des politiques climatiques plus strictes en Russie, mais plutôt à des mesures de rétorsion commerciales et, par conséquent, à une guerre commerciale entre la Russie et l'UE. Afin d'atténuer ce risque, l'UE devrait :**

1. S'engager, à court terme, dans davantage de discussions avec le gouvernement russe, afin de mieux expliquer les objectifs du MACF et de faire de la Russie un partenaire sur ce mécanisme plutôt qu'une victime, perspective qui prévaut actuellement.
2. Développer, dès que possible, un système dans lequel les paiements collectés par le MACF sont dirigés vers des projets à faible émission carbone en Russie, choisis conjointement avec le gouvernement russe.
3. L'UE devrait créer la possibilité pour les entreprises européennes couvertes par le SEQE-UE de financer – à moyen terme – des projets en Russie dans le cadre de leurs engagements de réduction.
4. L'UE devrait proposer à la Russie de mettre en place un futur système russe de tarification du carbone avec le soutien de l'UE, dans la perspective de le relier ultérieurement au SEQE-UE.

Les étapes 3 et 4 sont efficaces sur le plan économique : La Russie offre de nombreuses possibilités de réduction des émissions de GES à un coût inférieur à celui de l'Union européenne. La Russie est également le point de départ de nombreuses chaînes de valeur qui se terminent dans l'UE, et les réductions d'émissions en Russie contribueraient à réduire l'empreinte carbone de produits européens complexes.

4.3 Ukraine*

Le MACF de l'UE a déjà eu un effet tangible sur la politique climatique ukrainienne.

L'introduction annoncée d'un MACF de l'UE a apporté des changements observables dans le débat sur la politique climatique ukrainienne. Avant 2020, la politique climatique était le domaine exclusif du ministère de l'écologie et des ressources naturelles (MERN). Les objectifs climatiques de l'Ukraine n'ont jamais inclus la réduction des émissions, car ils étaient basés sur l'année de référence 1990, avant l'effondrement de l'Union soviétique. Ainsi, le débat autour des objectifs climatiques n'a pas attiré une attention particulière des acteurs économiques. En réponse au MACF de l'UE, d'autres acteurs gouvernementaux (notamment le ministère de l'économie) aussi bien que l'industrie ukrainienne sont devenus des acteurs actifs dans les discussions sur la

* Iryna Holovko, membre du conseil d'administration de l'ONG ukrainienne Ecoaction et étudiante en master à la Hertie School of Governance, Kiev/Berlin, a contribué à ce chapitre. La responsabilité du contenu de ce chapitre incombe exclusivement à l'auteur. Les opinions exprimées dans ce chapitre ne sont pas nécessairement celles de Germanwatch. Cette contribution se base notamment sur des entretiens avec des parties prenantes et des décideurs ukrainiens, menés dans le cadre de la recherche « Raising climate policy ambition of Ukraine : how can the EU CBAM help ? » en janvier-avril 2021 en préparation d'un mémoire de master en politique publique à la Hertie School.

politique climatique. Le président et le premier ministre ont désormais déclaré qu'ils étaient prêts à contribuer au Pacte Vert Européen et à travailler sur un objectif climatique plus ambitieux. En décembre 2020, le président ukrainien a annoncé que « l'objectif à long terme de l'Ukraine est d'atteindre la neutralité carbone » et que le pays envisageait de fixer un objectif de réduction des GES en 2030 de 58 à 64 % par rapport aux niveaux d'émission de 1990, soit une augmentation par rapport à l'objectif précédent de -40 % (en 2018, les émissions pré-Covid s'établissaient à 36 %).⁴⁵ De nombreuses parties prenantes ukrainiennes établissent un lien entre ces évolutions et le MACF annoncé par l'UE et font souvent référence au MACF comme « la partie la plus importante du DGE » pour l'Ukraine.

Cependant, l'évolution positive des discours sur le climat ne s'est pas encore matérialisée par un soutien politique suffisant pour une nouvelle Contribution (NDC) plus ambitieuse. En avril 2021, le MERN a proposé une nouvelle NDC qui inclut une légère réduction des émissions globales de GES, par rapport aux niveaux de 2021. Les associations d'entreprises ont attaqué la proposition pour son manque de justification économique et de sources de financement,⁴⁶ et le ministère de l'économie ne soutient pas non plus la proposition. Si l'UE va de l'avant avec un MACF qui affecte les exportateurs ukrainiens et que les acteurs commerciaux en Ukraine considèrent une politique climatique ambitieuse comme un moyen d'accéder aux marchés européens, la proposition du MERN bénéficiera d'un soutien plus important que sans la pression suscitée par la mise en œuvre du MACF de l'UE.

Le MACF de l'UE est perçu comme un instrument protectionniste par de nombreuses parties prenantes en Ukraine. La plupart des entreprises ukrainiennes et des acteurs non gouvernementaux et gouvernementaux perçoivent le MACF de l'UE comme une mesure de protectionnisme européen. Cette perception est renforcée par la décision apparente de l'UE de conserver les revenus du MACF pour son propre budget au lieu de les affecter à l'action climatique dans les pays tiers. Néanmoins, on comprend également pourquoi l'UE pourrait avoir besoin de « protection ». De nombreuses parties prenantes ukrainiennes notent que l'industrie de l'UE est dans une position précaire compte tenu des objectifs accrus de l'UE en matière de politique climatique et du risque accru de fuites carbone.

L'industrie orientée vers l'exportation et à forte intensité carbone a été la première à réagir à l'imminence du MACF de l'UE et reste l'organisateur et le participant le plus actif du débat national critique sur la question. Les sidérurgistes ukrainiens craignent de perdre leur compétitivité sur le marché européen en raison de la forte intensité carbone de leurs produits et de leurs coûts opérationnels déjà élevés.

Etant donné que le marché de l'UE reçoit plus d'un quart⁴⁷ de tout l'acier produit en Ukraine, la perte de ce marché représente une menace importante pour le gouvernement. Elle pourrait conduire à la fermeture de sites de production, ce qui entraînerait une réduction des transferts budgétaires et des pertes d'emplois. La perspective du chômage est une question d'autant plus sensible que la plupart

⁴⁵ The Presidential Office of Ukraine 2020 : Ukraine will intensify its participation in the global fight against climate change – President at the International Climate Ambition Summit. <https://www.president.gov.ua/en/news/ukrayina-posilit-svoyu-uchast-u-globalnij-borotbi-zi-zminoyu-65569>. Dernière consultation : 16/06/2021.

⁴⁶ Lettre de la « Ukraine Business and Trade Association » (UBTA) au Premier Ministre Shmygal concernant la deuxième CDN daté 9 avril 2021. https://ubta.com.ua/files/090421_Zvernennia_UBTA_ta_TsEV_do_PM.pdf. Dernière consultation : 16/06/2021.

⁴⁷ GMK Center 2021 : The impact of the EU CBAM on Ukrainian steel sector. Présentation du 09/04/2021.

des sites de production sont situés dans la partie orientale de l'Ukraine, qui souffre du conflit armé dans la région du Donbass et du ralentissement de l'exploitation minière du charbon par l'État. Dans le même temps, cependant, certains acteurs non gouvernementaux font preuve d'un optimisme prudent à l'égard du MACF de l'UE, car ils espèrent que le mécanisme pourrait fournir un stimulus très attendu pour lancer le processus de décarbonisation de l'industrie.

Le gouvernement ukrainien espère être exempté sur la base de son accord d'association avec l'UE. La stratégie gouvernementale actuelle⁴⁸ consiste à persuader l'UE d'exempter les produits ukrainiens du MACF ou de leur accorder un « traitement spécial » sur la base des obligations climatiques du pays dans le cadre de l'accord d'association UE-Ukraine (qui comprend l'introduction d'un système d'échange de quotas d'émission en 2025), qui, à terme, crée un environnement réglementaire pour les émissions de carbone similaire à celui de l'UE. L'UE et l'Ukraine sont déjà engagées dans un dialogue gouvernemental bilatéral intense sur l'engagement de l'Ukraine dans le Pacte Vert Européen, notamment sur l'application du MACF de l'UE. Ce dialogue doit être approfondi en mettant l'accent sur le soutien et les solutions qui donneraient le coup d'envoi de la modernisation de l'industrie en Ukraine.

Les parties prenantes demandent que les recettes du MACF soutiennent la décarbonisation en Ukraine. Le secteur des affaires attend du gouvernement ukrainien qu'il s'engage auprès de la Commission européenne sur d'éventuelles exemptions ou, comme deuxième option, sur des conditions plus souples (taux de paiement plus bas), une période d'introduction progressive et des retours de recettes fiscales.

De nombreuses parties prenantes, issues du monde des affaires et du secteur non gouvernemental, considèrent qu'un retour sur recettes est une bonne idée, qui satisfait (au moins partiellement) les objectifs des deux parties. Cela permettrait d'atténuer les effets économiques et sociaux négatifs du MACF de l'UE et de fournir les ressources nécessaires au lancement des processus de décarbonisation dans le secteur industriel ukrainien. Un retour de recettes fiscales pourrait également faire une différence significative en atténuant les coûts d'investissement extraordinairement élevés en Ukraine. À ce titre, l'accès à des fonds d'investissement abordables pour la modernisation est un enjeu crucial pour les entreprises industrielles ukrainiennes et une revendication de leur part. La restitution d'une grande partie des revenus du MACF aux pays exportateurs pourrait non seulement fournir des fonds d'investissement de démarrage importants pour la transition de l'industrie, mais aussi contribuer à accroître l'acceptation générale du MACF en tant qu'outil de politique climatique en Ukraine. Les acteurs ukrainiens des secteurs non gouvernemental et commercial voient deux options possibles pour ces retours : Les fournir par le biais de facilités de prêt à faible taux pour les entreprises (gérées, par exemple, par les IFI), ou par le biais de fonds climatiques internationaux ou nationaux dédiés aux projets de décarbonisation dans le secteur public et privé. Les acteurs non gouvernementaux estiment que le retour des revenus devrait être strictement affecté à des objectifs climatiques, en fonction de critères d'éligibilité clairement définis et encadrés par un système de suivi solide.

⁴⁸ Le gouvernement n'a pas publié officiellement sa stratégie à l'égard du CBAM, cependant, il existe des éditoriaux de responsables gouvernementaux où la stratégie est discutée, par exemple un éditorial de Petrashko, vice-ministre de l'économie de l'Ukraine 2021 : <https://www.eurointegration.com.ua/experts/2021/01/20/7118731/> [en ukrainien]. Dernière consultation : 16/06/2021.

5 Recommandations

Jusqu'à présent, nous avons affirmé que le MACF de l'UE est un facteur essentiel pour atteindre la neutralité climatique dans l'UE, étant donné le manque actuel d'autres outils alternatifs efficaces et faciles à instaurer pour prévenir les fuites carbone. Nous avons souligné que le mécanisme fait actuellement face à une forte opposition de la part des partenaires commerciaux de l'UE, ce qui peut devenir un risque pour la coopération en matière de transformation écologique ou même pour la mise en œuvre du MACF. Dans le même temps, s'il est bien conçu et accompagné de mesures supplémentaires, le MACF de l'UE peut également devenir un point de départ pour des niveaux avancés de coopération et de gouvernance climatiques internationales. Dans ce contexte, l'UE doit adapter son approche aussi rapidement que possible. Trois aspects doivent être reconsidérés: la diplomatie bilatérale et l'engagement avec les partenaires commerciaux; l'utilisation des revenus du MACF; et les éléments spécifiques de conception du MACF.

5.1 Consultation et coopération avec les pays partenaires commerciaux

L'une des principales critiques formulées par les pays exportateurs concerne l'engagement limité de l'UE à leur égard concernant le MACF. En outre, les parties prenantes et les décideurs de nombreux pays sont très sceptiques quant à la motivation de l'UE à poursuivre la mise en place de ce mécanisme: S'agit-il principalement de protéger les entreprises de l'UE contre la concurrence croissante de concurrents étrangers toujours plus forts? De générer des recettes pour le budget de l'UE? De créer des marchés d'exportation pour les produits de l'industrie verte de l'UE en imposant des efforts climatiques aux pays tiers? Ou encore de permettre une plus grande ambition climatique au sein de l'UE? Dans ce contexte, un engagement total et précoce ainsi qu'une **communication proactive, claire et ouverte** sont essentiels pour parvenir à une forme d'acceptation et de coopération de la part des principaux pays exportateurs.

L'UE devrait faire un effort diplomatique important pour consulter les parties concernées. Il pourrait être bénéfique d'impliquer non seulement les gouvernements, mais aussi les parties prenantes du secteur privé ainsi que des experts non gouvernementaux issus du monde universitaire, des instituts de recherche et des ONG des pays partenaires commerciaux. L'UE devrait concentrer ses efforts de communication et de coordination à la fois sur les puissants acteurs qui exercent un droit de veto, comme la Chine ou la Russie, et sur les pays vulnérables et fortement touchés, comme l'Ukraine, la Bosnie-Herzégovine et la Serbie. Si seuls les grands pays sont en mesure de faire pression sur l'UE pour qu'elle abandonne ses plans de MACF, il est crucial de porter également attention aux pays vulnérables dont les secteurs d'exportation essentiels pourraient souffrir le plus d'un MACF en raison de leur capacité ou volonté politique limitée à diversifier et/ou transformer rapidement leurs industries.

L'UE et ses États membres devraient utiliser toutes les ressources disponibles pour **renforcer la diplomatie climatique autour du MACF**. Les plus grands États membres, comme la France et l'Allemagne, devraient tout particulièrement inciter leurs ambassades à engager un dialogue étroit avec les pays touchés. L'UE devrait coordonner ces efforts bilatéraux, par exemple par le biais de ses propres délégations, et soutenir les États membres en leur fournissant des outils de communication sur le MACF. Toutefois, l'UE elle-même devrait également intensifier les entretiens bilatéraux et les efforts de communication avec les parties prenantes et les décideurs politiques des pays concernés.

Aussi bien l'UE que les États membres pourraient soutenir davantage les organisations de la société civile et les groupes de réflexion dans leurs activités de sensibilisation respectives.

Dans le cadre d'un tel renforcement de l'effort diplomatique, l'UE doit accorder beaucoup **plus d'attention à la manière dont elle oriente son discours et influence les termes du débat sur l'introduction du MACF**. Jusqu'à présent, des motifs très différents ont été exprimés à propos du MACF et les décideurs politiques de la Commission, du Parlement européen et du Conseil n'ont guère fait la lumière sur les détails de l'instrument prévu afin d'atténuer la confusion autour de ses motifs et d'apaiser les inquiétudes des pays potentiellement touchés.

Par exemple, de nombreux pays partenaires commerciaux s'opposent à l'idée selon laquelle le mécanisme vise à déclencher une décarbonisation plus rapide dans d'autres pays. Ce motif est largement considéré comme dépassant les limites et comme un manque de respect de la souveraineté des pays, incompatible avec l'approche de la Contribution déterminée au niveau national (CDN) de l'Accord de Paris. Au lieu de présenter le mécanisme d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre comme un instrument destiné à donner un coup de pouce à ses partenaires commerciaux, l'UE devrait axer son discours sur l'objectif consistant à permettre une plus grande ambition climatique au sein de l'UE. Dans la communication accompagnant sa prochaine proposition, la Commission devrait préciser que sa motivation pour l'introduction d'un MACF est strictement la prévention des fuites carbone, condition préalable à la transformation industrielle de l'UE vers la neutralité climatique. Comme il est essentiel de centrer le discours sur un objectif purement environnemental, la Commission devrait également souligner que l'objectif de l'instrument n'est pas de générer des revenus.

Enfin, l'UE ou ses États membres devraient **proposer des « partenariats bilatéraux de Paris »** aux pays à revenu faible ou intermédiaire qui seront particulièrement touchés par le MACF.⁴⁹ Ces partenariats climatiques viseraient la transformation de l'économie compatible avec l'Accord de Paris dans ces pays, et dans ce cas en particulier: la transformation verte des industries lourdes et du secteur de l'électricité. Les partenariats de Paris avec les grands pays devraient être développés au niveau de l'UE. Les États membres devraient proposer aux pays de taille moyenne davantage de partenariats en matière de climat. L'UE pourrait assumer le rôle de coordinateur des efforts de coopération bilatérale des États membres et devrait encourager les partenariats climatiques des États membres.

L'UE, et en particulier ses grands États membres, devrait également proposer des discussions sur une **coopération sélective en matière d'industrie verte et de transition du secteur énergétique** aux partenaires commerciaux avec lesquels l'établissement d'un partenariat climatique à part entière n'est pas une option réaliste à court terme. La Russie serait dans ce cadre un partenaire potentiel. L'UE devrait en particulier offrir aux partenaires commerciaux concernés un soutien ciblé pour établir ou faire progresser les régimes de tarification du carbone existants pour l'industrie et la production d'électricité.

En outre, l'UE et les États membres devraient proposer un renforcement des capacités et une assistance technique accrue aux pays à revenu faible ou intermédiaire concernés, par exemple dans le cadre de partenariats pour le climat. En outre, l'UE pourrait envisager la création d'un organisme international similaire au Partenariat international d'action sur le carbone (ICAP), qui fournirait aux pays des conseils techniques sur la transition industrielle.⁵⁰

⁴⁹ Voir aussi https://germanwatch.org/sites/default/files/Studie_Paris-Partnerschaften.pdf. Dernière consultation : 16/06/2021.

⁵⁰ <https://icapcarbonaction.com/en/>. Dernière consultation : 16/06/2021.

5.2 Utilisation des revenus du MACF

La Commission européenne estime les revenus annuels du MACF entre 5 et 14 milliards d'euros.⁵¹ Il est essentiel pour le succès du MACF que les revenus ne restent pas au sein de l'UE – que ce soit sous forme de contribution au budget global de l'UE ou à un fonds qui finance la transition de l'industrie. Ce constat contraste avec un avis du Parlement européen (PE), les déclarations de différents représentants de haut niveau de la Commission européenne et les conclusions du Conseil européen de juillet 2020. Dans son rapport d'initiative⁵² non contraignant du 15 février 2021, le PE a demandé que les recettes soient utilisées comme de nouvelles ressources pour le budget de l'UE – en plus de l'utilisation d'une partie des recettes pour soutenir la contribution de l'UE au financement international du climat pour les pays dits les moins avancés (PMA).

La question de l'utilisation faite des recettes est importante pour deux raisons. Premièrement, les experts s'accordent à dire que l'UE devra probablement recourir à l'art. XX du GATT pour que le MACF soit compatible avec l'OMC, et l'utilisation des recettes pourrait être un argument important pour y parvenir.⁵³ L'utilisation des recettes pour le budget général de l'UE diminuera probablement les chances de l'UE de remporter un litige devant l'OMC. Par conséquent, afin d'assurer la conformité avec les règles de l'OMC, une part importante des recettes devrait être dépensée au niveau international en tant que financement climatique ou mise à la disposition des pays à revenu faible ou intermédiaire.

Deuxièmement, une décision claire de l'UE d'utiliser les revenus pour soutenir la transition verte d'autres économies contribuerait grandement à un accueil favorable au niveau international. De nombreuses parties prenantes dans des pays comme l'Ukraine et l'Inde considèrent l'utilisation faite des revenus comme un facteur décisif pour l'acceptation éventuelle du MACF. Cette option ouvrirait la porte aux pays concernés en démontrant que l'UE est purement motivée par la prévention des fuites carbone et qu'elle est prête à soutenir les pays sur la voie de la neutralité climatique, allégeant ainsi la charge du MACF dans ces pays.

L'UE serait bien inspirée d'utiliser les recettes du MACF de la manière suivante. **La plus grande partie devrait être utilisée pour soutenir la transition vers une économie à faible émission carbone dans les pays à revenu faible et intermédiaire touchés par le MACF. Une autre partie des revenus du MACF devrait être affectée à un financement climatique général et clairement additionnel, c'est-à-dire au soutien de l'atténuation et de l'adaptation ainsi qu'au traitement des pertes et préjudices dans les pays vulnérables à faible revenu, mais pas nécessairement affectés par le MACF.** Cette partie pourrait provenir des revenus du MACF que l'UE recevrait des pays à haut revenu, comme l'Australie ou le Japon.

En étroite coordination avec ses partenaires internationaux, l'UE devrait évaluer la possibilité de **mettre en place un fonds d'investissement** dans lequel les pays à revenu faible et intermédiaire touchés par le MACF pourraient puiser pour soutenir la transition de leurs économies. Ce fonds

⁵¹ European Commission 2020 : Communication from the Commission on « The EU budget powering the recovery plan for Europe », COM (2020) 442, Brussels. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4524c01c-a0e6-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PD. Dernière consultation : 16/06/2021.

⁵² European Parliament 2021 : Report – Towards a WTO-compatible EU carbon border adjustment mechanism. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0019_EN.html. Dernière consultation : 16/06/2021.

⁵³ Cosbey et al. 2021 : CBAM for the EU: A Policy Proposal. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3838167. Dernière consultation : 16/06/2021.

favoriserait l'accès à des prêts à faible taux d'intérêt et à d'autres moyens de financement tels que les subventions et le soutien à la R&D, attirant ainsi les investissements vers la modernisation de l'industrie et de la production d'électricité. Le fonds pourrait se concentrer sur les investissements à long terme qui sont souvent difficiles à réaliser dans les pays à revenu faible ou intermédiaire.⁵⁴ Les pays devraient disposer d'un certain degré d'autonomie quant à l'utilisation de l'argent du fonds afin d'éviter l'impression que l'UE veut exercer une influence injustifiée au-delà de ses frontières. Le fonds pourrait être géré par une institution financière internationale qui jouit d'un haut niveau de confiance parmi toutes les parties concernées.

Toutes les parties concernées doivent être conscientes que plus la transformation est rapide dans les pays exportateurs, plus l'UE peut se passer rapidement d'un ajustement carbone aux frontières. En soutenant la transition verte dans les pays concernés, l'UE contribuerait à la fois à mettre ces pays en position de diminuer leur exposition à un MACF au fil du temps et à accélérer les efforts d'atténuation internationaux.

L'UE doit **s'assurer que les revenus utilisés du MACF, réservés aux pays vulnérables à faible revenu, sont complètement additionnels et à séparer du financement international existant pour le climat**. Les revenus du MACF ne doivent pas être comptabilisés dans l'obligation internationale de l'UE en matière de financement climatique. Pour garantir cela, le financement doit répondre aux normes de transparence les plus élevées et être géré de manière à permettre une distinction claire.

L'utilisation des revenus du MACF comme décrite ci-dessus est une condition préalable majeure pour maintenir un niveau élevé de confiance et un esprit de coopération avec les partenaires commerciaux. En l'absence d'une telle utilisation des recettes externes, l'UE pourrait nuire considérablement à sa position de partenaire coopératif et honnête dans le cadre de l'effort mondial pour le climat. L'utilisation des revenus externes est un élément clé, si l'UE veut indirectement faire progresser l'ambition climatique internationale avec son MACF.

5.3 Autres éléments de conception

Outre une consultation plus étroite et un recyclage significatif des recettes, divers autres éléments de conception peuvent également être déterminants pour susciter l'acceptation ou le rejet par les partenaires commerciaux.

Une approche relativement simple consisterait à **exempter les pays dits les moins avancés et les petits États insulaires en développement à faible revenu**, comme le préconise le Parlement européen.⁵⁵ En termes d'efficacité de la prévention des fuites de carbone, l'UE serait confrontée à peu de contraintes avec une telle approche, tout en bénéficiant de la perception accrue de l'équité de l'instrument. Étant donné que de nombreux partenaires commerciaux appellent au respect du principe de responsabilités communes mais différenciées de la CCNUCC, l'exemption de ces pays représente un instrument facile à instaurer pour favoriser l'acceptation.

⁵⁴ Prof. Ottmar Edenhofer a proposé un modèle de fonds d'investissement similaire en avril 2020 : <https://www.pik-potsdam.de/de/aktuelles/nachrichten/g20-und-klima-edenhofer-spricht-auf-dem-global-solutions-summit>. Dernière consultation : 16/06/2021.

⁵⁵ European Parliament 2021 : Report – Towards a WTO-compatible EU carbon border adjustment mechanism. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0019_EN.html. Dernière consultation : 16/06/2021.

Un deuxième élément consiste à limiter le champ d'application du MACF aux importations. Non seulement cela augmente fortement la probabilité d'une compatibilité avec l'OMC,⁵⁶ mais cela contribuerait également à réfuter la perception selon laquelle le MACF est principalement destiné à stimuler l'industrie européenne sur les marchés mondiaux. Toutefois, le fait de ne s'intéresser qu'aux importations laisse les exportateurs de l'UE exposés à la concurrence de pays qui ne fixent pas de prix carbone de manière similaire. Les entreprises concernées auraient donc besoin d'une autre forme de protection contre les fuites carbone.

Un troisième élément est **la suppression progressive de l'allocation gratuite de quotas**. Alors que le Parlement européen a voté de justesse l'introduction d'un MACF tout en maintenant le système de quotas gratuits,⁵⁷ cette approche doit être considérée avec beaucoup de prudence. Étant donné que le MACF pourrait ne pas être pleinement fonctionnel au début, il devrait y avoir une période de transition pendant laquelle le MACF est mis en place tandis que l'allocation gratuite est progressivement – mais aussi rapidement que possible – supprimée. Il est primordial que l'allocation gratuite et le MACF n'existent pas en parallèle pendant une longue période et que l'allocation gratuite soit réduite de manière substantielle d'ici 2025 et complètement supprimée d'ici la fin des années 2020.

Une approche tout à fait différente, qui aurait un effet similaire en termes d'acceptabilité par les partenaires commerciaux et qui pourrait, dans certaines circonstances, s'avérer réalisable, consiste pour l'UE à **offrir aux pays le choix d'accepter un MACF de l'UE ou d'imposer un tarif à l'exportation** sur certains biens à forte intensité de carbone. Dans le cadre de cette approche, l'UE pourrait établir des accords mutuels en vertu desquels les partenaires commerciaux accepteraient d'imposer un tarif à l'exportation d'un niveau équitable mais suffisant pour réduire efficacement les fuites carbone.⁵⁸ Pour les entreprises de l'UE, cela créerait les mêmes conditions de concurrence que celles d'un MACF conforme aux règles de l'OMC (voir chapitre 3). Toutefois, les partenaires commerciaux auraient un pouvoir discrétionnaire sur l'utilisation des fonds, ce qui pourrait contribuer à éviter les confrontations.

La mise en œuvre d'une **phase pilote de 3 à 5 ans** au cours de laquelle le MACF ne s'appliquerait qu'à un nombre limité de secteurs pourrait également atténuer plusieurs des problèmes susmentionnés. Ce faisant, l'UE pourrait gagner du temps (1) pour déployer l'effort diplomatique nécessaire pour atteindre les pays touchés, (2) pour mettre en place le système d'utilisation des recettes dans les pays non-membres de l'UE (par exemple par le biais d'un fonds international), (3) pour négocier et mettre en œuvre des partenariats climatiques avec les pays non membres de l'UE à revenu faible ou moyen et (4) pour inviter éventuellement les pays à rejoindre le régime MACF de l'UE.

Enfin, l'UE devrait **offrir la possibilité de rejoindre le régime MACF**. Ce faisant, l'UE viserait à établir un « Club Climat ou Carbone ».

⁵⁶ Jakob (2021) : Why carbon leakage matters and what can be done against it. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2590332221002293>. Dernière consultation : 16/06/2021.

⁵⁷ European Parliament 2021 : Report – Towards a WTO-compatible EU carbon border adjustment mechanism. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0019_EN.html. Dernière consultation : 16/06/2021.

⁵⁸ Jakob/Steckel/ Edenhofer 2014 : Consumption-versus production-based emission policies. *Annu. Rev. Resource Econ.*, Vol. 6, pp. 297–318. <https://doi.org/10.1146/annurev-resource-100913-012342>. Dernière consultation : 16/06/2021.

Résumé et conclusion

Si le MACF échoue, l'UE pourrait être confrontée à un grave problème. Son objectif actualisé de réduction d'au moins 55 % des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030 nécessite une réforme ambitieuse du système communautaire d'échange de quotas d'émission, qui doit tenir compte du fait que les émissions de l'industrie européenne n'ont pas diminué depuis dix ans. Cependant, les outils de prévention des fuites carbone qui pourraient remplacer le MACF sont actuellement insuffisamment développés, et l'allocation gratuite de quotas dans le système d'échange de quotas d'émission de l'UE doit être supprimée aussi rapidement que possible. Par conséquent, si le MACF de l'UE devait être considérablement retardé ou affaibli, il serait difficile de décider et de mettre en œuvre une réforme suffisamment ambitieuse du système d'échange de quotas d'émission de l'UE.

D'autre part, le MACF peut potentiellement devenir un outil majeur pour renforcer la coopération internationale en offrant une coopération aux partenaires commerciaux concernés pour accélérer la transformation de leur industrie ou en les invitant à rejoindre le MACF. En suivant une stratégie MACF adéquate, l'UE, en tant qu'acteur géopolitique majeur, a la possibilité de faire progresser de manière significative le système international de gouvernance climatique.

Toutefois, l'impulsion positive qu'apporte actuellement le MACF de l'UE pour les discussions sur l'ambition climatique chez les partenaires commerciaux de l'UE ne peut durer que si l'UE ne fait pas marche arrière par rapport à un plan de mise en œuvre d'un MACF complet et efficace.

En outre, même si le MACF était introduit, une conception problématique du mécanisme et la stratégie de communication et d'engagement actuellement insuffisante de l'UE avec les partenaires commerciaux pourraient détériorer la coopération multilatérale sur le changement climatique. S'il est mal mis en œuvre, le MACF pourrait nuire considérablement à la puissance de l'UE dans les négociations des Nations unies sur le climat.

Compte tenu de ces défis et de ces opportunités, l'UE devrait tenir compte des préoccupations de ses partenaires commerciaux pour définir sa propre voie à suivre. **Les principaux points de critique, fréquemment exprimés par les pays partenaires commerciaux, sont les suivants :**

- a) La **nature prétendument protectionniste** de l'instrument, l'UE étant soupçonnée de viser principalement un renforcement la compétitivité de son industrie, au détriment direct ou indirect de ses concurrents.
- b) Les annonces du Conseil européen et du Parlement européen visant à **utiliser les recettes du MACF pour le budget** de l'UE. Ces plans ont exacerbé l'allégation de protectionnisme. L'utilisation des revenus du MACF au niveau communautaire, en particulier pour la transition verte de l'UE, est perçue comme un abus injuste de l'influence économique de l'UE pour obtenir un avantage concurrentiel aux dépens d'autres économies.
- c) **L'implication et la consultation limitées des gouvernements et des parties prenantes dans les pays touchés.** C'est un aspect qui, à l'heure actuelle, est particulièrement souligné en Chine.
- d) Des **violations potentielles des règles de l'OMC**, en particulier si le MACF inclut des rabais à l'exportation ou si l'allocation gratuite des quotas du système d'échange de quotas d'émission de l'UE se poursuit malgré une mise en œuvre complète du MACF.
- e) **Le Non-respect du principe de responsabilités communes mais différenciées et de capacités respectives de la CCNUCC.**
- f) **La Violation de la souveraineté des pays.**

L'étude conclut que l'UE ne devrait pas seulement prendre en compte les discours des partenaires commerciaux pour décider d'une directive MACF intelligente, mais qu'elle devrait aussi accompagner d'urgence son MACF d'un ensemble complet d'outils de sensibilisation et de coopération internationale. **Dans ce contexte, nous recommandons à l'UE :**

- D'impliquer ses partenaires commerciaux – à la fois les pays vulnérables à revenu faible et intermédiaire et les puissants acteurs du veto – dans le cadre de **consultations étroites** sur un pied d'égalité afin d'atteindre un niveau plus élevé d'acceptation et de préparation à la coopération. Dans ce contexte, l'UE devrait notamment :
 - Clarifier ses motivations pour l'introduction d'un MACF, **en se concentrant strictement sur l'objectif de lutte contre les fuites** sans le confondre avec d'autres motifs tels que l'incitation aux efforts climatiques dans les pays non-membres de l'UE ou l'augmentation des recettes.
 - Offrir aux pays à revenu faible et intermédiaire particulièrement touchés des **« partenariats de Paris » sur le climat** qui incluent, entre autres, une coopération étendue pour une transition vers une industrie verte. Les partenariats de Paris avec les grands pays devraient être proposés par l'UE elle-même. Les États membres devraient proposer des partenariats climatiques supplémentaires aux pays de taille moyenne. Dans le même temps, l'UE devrait encourager et coordonner les offres de partenariat climatique de ses États membres.
 - Proposer des discussions sur la coopération **sélective en matière d'industrie verte et de transition du secteur de l'énergie** aux partenaires commerciaux concernés avec lesquels l'établissement d'un partenariat climatique n'est pas une option réaliste à court terme.
 - **Soutenir les partenaires commerciaux concernés dans l'établissement/le développement de régimes de tarification du carbone** pour l'industrie et la production d'électricité.
 - Offrir la **possibilité d'adhérer au régime MACF de l'UE**.
- De s'assurer que les revenus du MACF seront principalement transférés aux pays affectés par le MACF tout en soutenant la transition vers la neutralité climatique des secteurs de l'industrie et de l'électricité dans ces pays. Une plus petite part des revenus du MACF pourrait en outre être mise à disposition à des fins d'atténuation, d'adaptation et pour faire face aux pertes et préjudices dans les pays à faible revenu qui ne sont pas nécessairement affectés par le MACF. Toutefois, l'utilisation de ces fonds ne doit pas remplacer mais plutôt compléter les autres contributions financières internationales de l'UE et des États membres de l'UE en matière de climat et être vérifiée en tant que telle.
- De **supprimer progressivement l'allocation gratuite de quotas** dès l'entrée en vigueur du MACF.
- **D'exempter les pays dits PMA et les PEID à faible revenu.**⁵⁹
- **D'appliquer le MACF uniquement aux importations**, c'est-à-dire ne pas accorder de rabais à l'exportation.

Enfin, l'implémentation d'**une phase pilote de 3 à 5 ans** au cours de laquelle le MACF s'appliquerait uniquement à un nombre limité de secteurs pourrait atténuer les conséquences des enjeux susmentionnés. De cette manière, l'EU pourrait gagner du temps (1) pour l'effort diplomatique

⁵⁹ Pays dits les moins avancés et petits États insulaires en développement.

nécessaire, (2) pour élaborer et mettre en œuvre un système d'utilisation des revenus auprès des pays non membres de l'UE, (3) pour négocier et instaurer des partenariats climatiques avec des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, (4) pour éventuellement inviter les pays partenaires à rejoindre le régime de MACF.

Le MACF de l'UE a le potentiel de devenir un outil important pour permettre une plus grande ambition en matière de climat, renforcer la coopération internationale et faire progresser le système international de gouvernance climatique. Il appartient maintenant à l'UE d'utiliser la fenêtre d'opportunité actuelle pour exploiter ce potentiel et prouver son rôle d'acteur clé et coopératif dans la lutte mondiale contre le changement climatique.

... avez-vous trouvé cette publication intéressante et utile ?

Vous pouvez soutenir le travail de Germanwatch par un don à :

Bank fuer Sozialwirtschaft AG

BIC/Swift: BFSWDE33BER

IBAN: DE33 1002 0500 0003 212300

Merci pour votre soutien !

Germanwatch

Suivant la devise « observer, analyser et agir » Germanwatch promeut activement l'équité mondiale et la préservation des moyens de subsistance depuis 1991. Nous nous concentrons sur la politique et l'économie des pays du Nord et leurs conséquences à l'échelle mondiale. La situation des personnes marginalisées dans les pays du Sud est le point de départ de notre travail. Avec nos membres et nos sympathisants, ainsi qu'avec d'autres acteurs de la société civile, nous nous efforçons d'être une force de lobbying puissante en faveur du développement durable. Nous atteignons nos objectifs en plaidant pour la prévention des changements climatiques dangereux et de leurs impacts négatifs, pour la garantie de la sécurité alimentaire et pour le respect des droits de l'homme par les entreprises.

Germanwatch est financé par les cotisations de ses membres, des dons, le financement de programmes par la Stiftung Zukunftsfaehigkeit (Fondation pour la durabilité), et des subventions de donateurs publics et privés.

Vous pouvez également nous aider à atteindre nos objectifs en devenant membre ou en faisant un don via le compte suivant :

Bank für Sozialwirtschaft AG,
BIC/Swift: BFSWDE33BER
IBAN: DE33 1002 0500 0003 2123 00

Pour plus d'informations, veuillez contacter l'un de nos bureaux.

Germanwatch – Bureau de Bonn

Kaiserstr. 201
D-53113 Bonn, Allemagne
Téléphone: +49 (0)228 / 60492-0
Fax: +49 (0)228 / 60492-19

Germanwatch – Bureau de Berlin

Stresemannstr. 72
D-10963 Berlin, Allemagne
Téléphone: +49 (0)30 / 2888 356-0
Fax: +49 (0)30 / 2888 356 -1

E-mail: info@germanwatch.org

ou visitez notre site web :

www.germanwatch.org



Observer. Analyser. Agir.

Pour l'équité mondiale et la préservation des moyens de subsistance.