

# Des taxes carbone aux frontières ?

**Julien Bueb**

*chargé de mission au CAPS (2015-2017)*

*membre du Haut Conseil pour le Climat*

*juin 2018*

*La question de la mise en place d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (ACF), afin de répondre aux risques de « fuite carbone » et de préserver la compétitivité des entreprises auxquelles s'appliquent des normes environnementales plus exigeantes, n'est pas nouvelle. L'Union européenne pourrait néanmoins être la première à instaurer un tel mécanisme. La Commission européenne devrait présenter en juin le mécanisme ACF qu'elle envisage de proposer aux États-membres et au Parlement. Ceci s'inscrit dans le contexte de sa nouvelle stratégie commerciale, et du « Pacte Vert », visant à faire de l'Europe, d'ici à 2050, le « premier continent neutre en carbone ». L'ACF européen s'apparenterait à une taxe à l'importation calculée en fonction du contenu carbone des importations, et dont le taux serait fixé en fonction du prix de la tonne de CO<sub>2</sub> dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission (le « marché carbone » ou ETS).*

*Cependant, les contours précis du mécanisme restent à définir. Or, pour voir le jour, il devra surmonter nombre d'obstacles techniques mais surtout politiques. En effet, de nombreux partenaires commerciaux de l'UE, au premier rang desquels les PED et les émergents aux exportations intensives en carbone (Russie, Chine) ont d'ores et déjà fait connaître leur opposition à une mesure qu'ils considèrent comme discriminatoire, protectionniste, et par là-même incompatible avec le droit de l'Organisation mondiale du commerce. Les États-Unis, et d'autres États développés par ailleurs impliqués de manière variable dans la lutte contre les changements climatiques (Australie, Nouvelle-Zélande), ont également fait part d'inquiétudes voire de méfiance à l'égard*

*du principe d'un ACF européen, qui n'emporte pas non plus un consensus absolu au sein-même de l'UE. Cette note de Julien Bueb, publiée en janvier 2018, explique l'utilité d'une telle taxe, les difficultés et les choix qu'elle entraîne et la méthode pour la concrétiser.*

*Marion Geffrault, mai 2021*

\*\*\*

À l'occasion de son discours sur la refondation de l'Europe prononcé à la Sorbonne le 26 septembre 2017, le Président de la République a plaidé en faveur d'une fiscalité environnementale européenne qui financerait la transition énergétique et une part de l'aide au développement tout en évitant les phénomènes de dumping. Un « juste prix » des émissions de gaz à effet de serre (GES) pourrait être établi au niveau européen, une telle politique au niveau strictement français n'ayant ni la même portée, ni la même faisabilité, ni la même efficacité. « Suffisamment élevé »<sup>1</sup>, ce « juste prix » encouragerait la transition écologique.

Toutefois, les réglementations environnementales ciblant les activités domestiques, comme les taxes environnementales ou les marchés carbone, censées stimuler les investissements et l'innovation dans des processus de production moins émissifs et fournir de nouvelles sources de financement pour les politiques publiques, pourraient conduire à des « fuites carbone », incitant les entreprises à produire dans des « havres de pollution », avec pour résultat l'augmentation des émissions globales de GES. L'efficacité des politiques climatiques unilatérales pourrait donc être remise en cause par ces effets d'éviction et les pertes de compétitivité. C'est la raison pour laquelle, de manière concomitante à une régulation environnementale ciblant les activités domestiques, le Président a proposé de mettre en place, aux frontières européennes, une « taxe sur le carbone » qui pèserait sur les importations issues d'industries polluantes, afin « d'assurer l'équité entre les producteurs européens et leurs concurrents ».

Instaurer une « taxe carbone aux frontières » de l'Europe n'est pas une idée nouvelle. Si elle est âprement débattue dans les champs académiques et juridiques, elle l'est également dans le champ des

## Des taxes carbone aux frontières ?

relations internationales : les pays en développement sont perçus comme farouchement opposés à un tel mécanisme qui ne pourrait être imposé que par des pays développés, tandis qu'en Europe, les positions anti-régulation environnementale des pays de l'Est et anti-régulation en général du Royaume-Uni ont régulièrement rejeté l'instauration d'un tel mécanisme environnemental.

En France, cependant, une « taxe carbone aux frontières » est davantage perçue de manière positive. En 2013, François Hollande se disait favorable à un « mécanisme d'inclusion carbone », ou taxe carbone aux frontières, ou, plus précisément, ajustement carbone aux frontières<sup>2</sup> (ACF). Faute d'un prix international du carbone, idée défendue par de nombreux économistes mais absente de l'Accord de Paris, les ACF sont des mesures commerciales dont le but est d'instaurer une concurrence équitable entre les producteurs domestiques faisant face à une réglementation environnementale et les producteurs étrangers qui ne sont pas soumis à une telle contrainte. Il s'agit de faire payer à l'importateur un coût identique ou approchant le prix payé par les entreprises locales qui se voient appliquer une régulation environnementale. De manière générale, les ACF se présentent sous la forme :

- de taxes sur les produits importés correspondant à la taxe perçue sur les produits nationaux similaires (ajustement fiscal à l'importation) ;
- de remboursement des taxes intérieures lors de l'exportation des produits (ajustement fiscal à l'exportation) ;
- de l'obligation pour les importateurs d'acquiescer des quotas d'émission dans des secteurs où une fuite carbone est identifiée ;
- de l'attribution gratuite de quotas aux secteurs les plus exposés à la concurrence.

Un ACF européen viserait donc à défendre la compétitivité des entreprises européennes en établissant un « *level playing field* », soit un niveau de concurrence équitable entre tous les acteurs étant donné l'engagement plus important en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) de l'Union européenne, celui-ci bénéficiant à l'ensemble des pays de la planète.

La présente note vise à exposer succinctement chacune des hypothèses envisageables concernant la mise en œuvre d'un ACF, en examinant les difficultés d'ordre économique, juridique et politique qu'elles peuvent soulever.

# RÉGULATIONS, COMPÉTITIVITÉ ET « FUITE CARBONE »

Les réglementations environnementales peuvent prendre la forme de normes de production et d'émissions, de taxes sur le contenu en carbone des produits ou d'obligation de participer à un système d'échanges de quotas d'émission, comme le marché carbone européen (ou « EU ETS »). D'origine réglementaire (quotas, normes) ou économique (taxes, marchés de quotas d'émission négociables), elles ont pour objectif d'internaliser les externalités environnementales<sup>3</sup>. Elles accroissent néanmoins les coûts de production des producteurs, en particulier ceux des secteurs intensifs en énergie. Elles affectent donc la compétitivité des entreprises, laquelle peut se définir comme, à la fois, « l'habilité à vendre » et « l'habilité à gagner ». À long terme, les investissements de ces entreprises pourraient être réalisés hors de la zone régulée. L'industrie serait donc confrontée à une perte de parts de marché à la fois sur le territoire national (ou supranational comme en Europe) et sur les marchés étrangers, avec deux conséquences principales : des pertes en emploi et une augmentation des GES dans les pays hors d'Europe, soit une fuite carbone.

La compétitivité des entreprises soumises à une régulation environnementale est également affectée à travers le canal des prix de l'énergie. En effet, les politiques climatiques ont un effet négatif sur les prix internationaux des énergies fossiles. Leur usage est donc facilité dans les pays qui n'internalisent pas les externalités environnementales. Tous les secteurs sont concernés par cet effet des politiques environnementales. Un ACF ne permet pas de s'en prémunir.

La perte de compétitivité peut se traduire par des « fuites carbone ». Cette fuite carbone se traduit par deux phénomènes :

- La « fuite opérationnelle » est la conséquence de la délocalisation des entreprises implantées dans la zone vers des pays hors

## Des taxes carbone aux frontières ?

de la zone sous contrainte environnementale ;

- La « fuite des investissements », laquelle concerne la redirection d'investissements qui auraient pu être faits dans le pays appliquant un ACF vers d'autres pays sans contrainte environnementale. Cette fuite s'inscrit sur le long terme et peut avoir une incidence plus importante que la fuite opérationnelle dans les secteurs industriels à haute intensité capitalistique.

Au total, les régulations environnementales, si elles sont essentielles pour tenter de garantir la survie des espèces vivantes, sont théoriquement susceptibles de diminuer la compétitivité, voire la production nationale. Elles conduisent à des « fuites carbone »<sup>4</sup> et se traduisent, en définitive, par la compensation des efforts des uns par le laxisme des autres et donc par le maintien voire l'augmentation des émissions globales de GES. L'efficacité des politiques climatiques unilatérales peut donc être remise en cause par ces fuites carbone et les pertes de compétitivité.

Selon la Commission européenne, 164 secteurs et activités sur 258 sont exposés à « un risque significatif de fuite carbone »<sup>5</sup>. Ils représentent un quart des émissions régulées par l'EU ETS (le « marché carbone » européen). Les secteurs les plus sujets à des fuites carbone sont les secteurs les plus émetteurs de GES, souvent également les plus intensifs en énergie. Au niveau européen, le seul risque avéré de fuites carbone concerne aujourd'hui les activités industrielles participant à l'EU ETS. Les secteurs du ciment, de l'aluminium, de l'acier et de l'électricité<sup>6</sup> sont les plus affectés par la réglementation environnementale européenne.

## PERTINENCE DES ACF

Une part croissante de la littérature économique soutient que les ACF peuvent prévenir les politiques climatiques européennes d'un effet négatif en termes de compétitivité<sup>7</sup>. Ils permettraient même une amélioration de l'efficacité globale<sup>8</sup>.

De telles propositions ont été ou sont actuellement examinées notamment aux États-Unis, au Japon, en Australie et en Europe. La France et l'Italie se sont positionnées clairement en faveur de ce type de mécanismes au niveau européen. L'ACF proposé s'appliquerait aux secteurs les plus intensifs en énergie (c'est-à-dire les plus soumis aux contraintes des réglementations

environnementales et donc à la concurrence internationale). Joseph Stiglitz soutient l'idée d'une taxe européenne sur les importations américaines à forte intensité en GES<sup>9</sup>. Des pays comme le Japon, les États-Unis ou même la Chine se penchent également sur cette question et seront inéluctablement influencés par toute initiative européenne. Des réticences existent cependant encore en Europe à l'égard de l'ACF, notamment au Royaume-Uni, mais aussi du côté de l'Allemagne.

Il est à noter, cependant, que le besoin d'un mécanisme compensatoire aura une importance grandissante à mesure que les contraintes environnementales augmenteront. En effet, au niveau européen, le plafond de pollution diminue régulièrement, le volume de quotas d'émission attribués gratuitement baisse progressivement et, depuis 2013, une partie croissante des permis est vendue aux enchères<sup>10</sup>, l'ensemble pesant de plus en plus sur la compétitivité des entreprises.

Face aux enjeux climatiques et au besoin de limiter les fuites carbone, les ACF apparaissent comme un instrument pertinent. Les ACF font néanmoins face à plusieurs défis afin qu'ils soient applicables économiquement, qu'ils respectent les réglementations du commerce international et qu'ils soient acceptés politiquement.

## LES ACF FACE AUX CONTRAINTES ÉCONOMIQUES

Certains économistes<sup>11</sup> pensent qu'un ACF ne peut fonctionner correctement. L'existence d'un marché carbone compliquerait encore davantage l'élaboration d'une telle mesure. D'autres économistes<sup>12</sup> y voient un moyen d'agir efficacement pour l'environnement sans attendre l'application concrète des politiques environnementales des États. En effet, bien que nécessaire, la mise en œuvre d'un ACF est délicate : il est nécessaire de définir son champ d'application, à la fois en matière de périmètre de produits, d'instruments à utiliser et de pays. Dans le cas de la limitation des gaz à effet de serre, il peut être, en outre, judicieux de prendre en considération le principe de responsabilités communes mais différenciées. La détermination d'un ACF implique alors d'apporter des réponses aux questions suivantes :

## Des taxes carbone aux frontières ?

### Quel(s) instrument(s) de régulation utiliser ?

Afin de traiter des questions environnementales, les instruments économiques (taxe, subvention, permis ou quotas d'émission négociables (PEN)) sont de plus en plus privilégiés aux instruments réglementaires (norme, certification, quota) dans l'objectif d'inciter via des signaux « prix » l'adoption volontaire (et non décidée par les pouvoirs publics) de comportements moins polluants, car théoriquement plus efficaces<sup>13</sup>. La plupart des politiques climatiques aujourd'hui cherchent à associer un ensemble d'instruments dont les signaux de marché représentent un volet important<sup>14</sup>.

Que cela soit une taxe sur les produits importés, un remboursement des taxes intérieures lors de l'exportation, de l'obligation d'acquiescer des quotas d'émission ou l'attribution gratuite de quotas aux secteurs les plus exposés à la concurrence, chacun de ces mécanismes peut se déployer selon différentes modalités d'application. Le choix d'un ACF dépend toutefois des instruments préexistants dans la zone réglementée. Ainsi, une taxe carbone aux frontières peut venir en complément d'une taxe carbone sur les activités polluantes du pays ou de la zone, ou compléter un marché carbone. L'ajustement aux frontières sous la forme d'un quota négociable ne peut toutefois pas venir en complément d'une taxe carbone, car il nécessite un marché carbone opérant. Il prendra la forme de permis achetés, octroyés gratuitement, restitués, etc. Si, comme cela est envisagé ou mis en œuvre dans des pays européens, une taxe carbone coexiste avec un marché carbone, alors deux ACF seront nécessaires, compliquant de fait l'instauration d'un tel mécanisme.

### Quels secteurs ou produits importés viser ?

Quelle que soit sa forme, un ACF est un instrument qui porte sur les procédés et non sur les produits en tant que tels, car ce sont les processus de production qui, sauf exception, génèrent des émissions de GES. Tous les secteurs comme tous les produits n'intègrent pas la même quantité de carbone durant le processus de production. En outre, chaque produit et chaque entreprise d'un même secteur d'activité n'émet pas autant de nuisances qu'un produit ou qu'une entreprise similaire. Au sein d'un même secteur, des biens homogènes peuvent donc être produits avec des processus différents et générer des émissions différentes. Par exemple, une bouteille d'eau pourra plus ou moins être intensive en énergie suivant

l'usine où elle est produite et/ou suivant son pays d'origine (effet quantité). De plus, même si la quantité d'énergie finale employée est identique, la source d'énergie primaire (gaz ou charbon) induira une différence dans le contenu carbone de ce bien (effet qualité).

### **Quel prix pour quel contenu carbone des produits importés ?**

Il est important de correctement évaluer le contenu carbone de chaque produit afin de mettre en place un ACF équitable. En théorie, il serait nécessaire que tous les importateurs soient visés par les obligations de réduction d'émissions afin qu'aucune entreprise ne profite d'un effet de « dumping environnemental ». Cependant, suivant le pays d'origine, les contraintes environnementales ne sont pas les mêmes ce qui nécessiterait un ACF différencié. Or, appliquer de tels ACF n'est pas aisé, car de nombreuses informations sont requises pour correctement évaluer et hiérarchiser les réglementations environnementales dans chaque pays. Les prix (valeur de la taxe ou prix d'achat d'un permis payé par les importateurs) devraient pourtant être uniformes, par exemple, basés sur des valeurs moyennes.

Mais si l'ACF appliqué est uniforme (c'est-à-dire le même pour tous par gamme de produit), un importateur vertueux supportera une pénalité puisque son choix de moins polluer ne sera pas compensé par un ACF plus faible. Il a donc une incitation réduite à investir dans une technologie propre. L'application d'un système d'ACF différencié permettrait de récompenser les efforts à réduire les émissions, mais, en pratique, cela semble impossible à atteindre de manière parfaite.

Pour limiter cette difficulté, à défaut de l'éliminer, une première solution envisagée serait de favoriser les entreprises importatrices qui se soumettraient volontairement à un audit sur le contenu carbone de leurs produits. Il est également envisageable de contraindre les entreprises à apporter la preuve de leur bonne conformité environnementale. Ainsi, les entreprises importatrices devraient fournir l'information concernant le contenu carbone de leurs produits, vérifiée éventuellement par un organisme certificateur. Il serait toutefois difficile d'imposer une telle contrainte à un petit importateur, le coût administratif pouvant être trop élevé pour ses ventes. De plus, une telle demande pourrait être jugée discriminante, les entreprises sous contraintes environnementales n'y étant pas soumises.

## Des taxes carbone aux frontières ?

Deux autres approches, pouvant être appliquées de manière conjointe ou indépendante, sont suggérées dans la littérature : l'approche « *top-down* » fait appel aux analyses intrant-produit pour évaluer l'énergie incorporée, les émissions de CO<sub>2</sub>, les polluants et l'appropriation de l'espace des activités de commerce international ; l'approche « *bottom-up* » se réfère à l'énergie incorporée à travers l'analyse des processus de production pour des produits spécifiques. La première approche paraît trop large car peu évidente à mettre en œuvre. La seconde semble davantage réaliste. Elle se retrouve principalement dans la méthode « meilleure technologie disponible » (ou « BAT », pour « *best available technology* »). La BAT sert de référence pour classer le contenu carbone des produits importés. L'évaluation du contenu carbone, qui peut être réalisée par l'État importateur, la zone importatrice ou par un organisme indépendant, serait facilitée puisqu'il n'y aurait qu'un seul procédé servant de référence au plan mondial. De plus, une telle mesure éviterait la question des biens plus vertueux produits à l'étranger que ceux fabriqués dans la zone sous contrainte environnementale. Même si elle conserve quelques biais, la BAT offre un critère neutre qui pourrait faire l'objet d'un consensus au niveau international. Il serait donc nécessaire de s'engager dans l'élaboration de standards internationaux de production.

## Quels pays seraient concernés par ce mécanisme ?

Tous les pays devraient faire l'objet d'un ACF afin de respecter le principe de non-discrimination du droit international du commerce. Toutefois, l'ACF devrait être paramétré en fonction du degré d'implication des pays dans la lutte contre le réchauffement climatique. L'engagement environnemental est politique et se mesure économiquement. Ainsi, si le pays d'origine des biens n'a pas de politique environnementale, l'ACF joue pleinement. Si, au contraire, ce pays applique une taxe carbone ou met en place un marché carbone (comme l'a annoncé la Chine lors du *One Planet Summit* du 12 décembre 2017), l'ACF imposé à ce pays doit refléter la différence entre le prix de la régulation intérieure et celle du pays. Dans le cas de deux taxes intérieures (dans le pays d'origine et dans le pays de destination des exportations, soit celui qui met en place l'ACF), il suffit de faire la différence entre les deux taxes pour déterminer l'ACF. Avec les marchés carbone, les prix sont volatils. Il est donc nécessaire de définir un prix moyen pour déterminer le montant de l'ACF si celui-ci prend la forme d'une taxe ou de rendre compatibles les marchés carbone en vue d'harmoniser les titres carbone échangés. Les mêmes difficultés d'adéquation entre instruments – taxe ou marché carbone – constatées auparavant s'appliquent.

Ce principe de paramétrage de l'ACF en fonction du niveau d'engagement d'États fédérés pourrait également se décliner au niveau des régions et des villes. Mais appliquer un paramètre « pays », « région » ou « ville » complexifie l'ACF et pourrait être jugé discriminant. Il paraît donc prudent de le laisser de côté. Autre problématique concernant les pays, compte tenu du niveau de leur développement, il pourrait être opportun de ne pas soumettre les Pays les moins avancés (PMA) à de tels mécanismes au titre de l'aide au développement et du principe de responsabilité commune mais différenciée. Par exemple, lors de discussions relatives à un ACF aux États-Unis, la possibilité d'exempter les PMA avait ainsi été soulevée. Toutefois, l'exclusion du système n'est probablement pas la meilleure solution pour ces pays, car elle risquerait de les écarter du processus de décision.

### Quels flux couvrir ?

L'ensemble des secteurs devrait être contraint par une politique environnementale. Toutefois, en fonction de l'instrument mobilisé (taxe ou PEN) au titre de la politique environnementale intérieure, tout ou partie des produits importés seraient concernés par un ACF. En effet, le marché carbone européen ne porte que sur 45 % des émissions de la zone. En conséquence, avec l'actuel marché carbone européen, l'ACF ne couvrirait pas l'ensemble des flux.

De plus, une question se pose quant aux exportations hors de la zone sous contrainte environnementale. Un ACF permet de rétablir un niveau de concurrence équitable à l'intérieur d'une zone à contrainte environnementale. Hors de cette zone, les entreprises exportant de la zone réglementée subissent un désavantage concurrentiel. Ainsi, afin qu'elles ne soient pas désavantagées sur les marchés internationaux, plusieurs solutions peuvent être avancées, comme par exemple une exemption totale pour les produits exportés. Pour autant, une telle mesure pourrait conduire les usines les plus polluantes à produire à destination des marchés internationaux tandis que les usines les moins émissives seraient incitées à produire pour le marché européen. Une solution plus pertinente que l'exemption pourrait être de fixer le niveau d'ajustement pour les exportations à un niveau uniforme déterminé par un *benchmark* comme une BTA. Une telle disposition pourrait s'apparenter à une subvention aux entreprises exportatrices et devrait ainsi se conformer aux exigences du droit international du commerce.

## Des taxes carbone aux frontières ?

Cette section a montré les nombreuses encombrances d'ordre pratique ou économique que la mise en œuvre d'un ACF rencontre. Pour autant, loin de condamner cette mesure, les difficultés peuvent servir à réfléchir à l'utilisation du meilleur mécanisme incitatif pour réduire les émissions de GES et pour mener la transition écologique. Compte-tenu de ces effets sur la concurrence internationale et sur le marché mondial, un ACF a besoin d'être compatible avec le droit international du commerce.

## L'ACF ET LE DROIT INTERNATIONAL DU COMMERCE

Tout ACF adopté par un membre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) devra se conformer aux obligations assumées par ce membre au sein de l'organisation. Les sections suivantes exposent quelques voies offertes par le GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*, accord sur le commerce des marchandises au sein de l'OMC)<sup>15</sup> permettant de contester ou de justifier un mécanisme d'ACF au titre de cet accord.

### La contestation d'un ACF devant le principe de non-discrimination du GATT

Au cœur des obligations établies entre les membres de l'OMC se trouve le principe de non-discrimination, décliné principalement dans l'obligation de traitement national et l'obligation de traitement de la nation la plus favorisée. En ce qui concerne le commerce des marchandises, régi par le GATT, ces obligations peuvent être résumées comme suit :

- le traitement national (article III du GATT) interdit le traitement discriminatoire par des taxes internes ou d'autres tarifs intérieurs (article III : 2) entre produits nationaux et produits étrangers similaires ou directement concurrents en matière d'impositions ; il interdit également le traitement discriminatoire entre produits similaires par l'application de réglementations intérieures (article III : 4) ;

- la clause de la nation la plus favorisée (article I du GATT) exige qu'une préférence accordée à un produit provenant ou à destination d'un membre soit étendue aux produits similaires originaires ou à destination

de tous les autres membres.

Parallèlement au principe de non-discrimination, et afin de garantir l'ouverture des marchés et la transparence, les restrictions tarifaires sont préférées à toute restriction quantitative.

Si un ACF adopté par un membre est considéré par un autre comme modifiant les conditions de concurrence sur le marché international, ce mécanisme peut en principe être contesté devant l'Organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC. Cependant, il peut être soutenu que, tant que cet ACF impose le même niveau de contrainte aux importateurs et aux producteurs nationaux des produits industriels touchés par le mécanisme, il n'est pas discriminatoire et respecte donc en principe le droit de l'OMC.

Toutefois, dans le cas où un ACF adopté par un membre de l'OMC est contesté par un autre devant le juge de l'OMC, les difficultés mentionnées précédemment, relativement à la mesure du contenu carbone d'un produit et à la détermination des secteurs et produits importés concernées par un ACF, rendent naturellement complexe l'argumentation des parties, ainsi que l'évaluation par le juge de l'OMC de l'impact d'un ACF sur des produits étrangers concurrents<sup>16</sup>. Cependant, au fur et à mesure que des normes ou références BAT objectives et largement acceptées pour le calcul de l'empreinte carbone se développent, ces difficultés devraient s'estomper.

De plus, au titre du traitement de la nation la plus favorisée, l'application d'ACF distincts conformément au pays (étranger) d'origine ou de destination d'un produit peut également être contestée. La question de la conformité du choix des pays qu'un ACF peut viser avec le principe des responsabilités communes mais différenciées<sup>17</sup> reconnu comme élément du concept de développement durable est consacré, entre autres, par la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC). Un tel principe, présent également dans le droit de l'OMC<sup>18</sup>, requiert de prendre en compte les capacités respectives des pays, leur situation sociale et économique, et même leur contribution historique au changement climatique. Par ailleurs, un Membre souhaitant par exemple favoriser les PMA, comme il l'a été évoqué plus haut, devrait se fonder sur des critères bien définis et raisonnables, applicables de manière non-discriminatoire à tout pays présentant les mêmes conditions.

### Le recours aux exceptions générales du GATT en faveur de la santé et de l'environnement

Dans le cas où des ACF contestés devant le juge de l'OMC seraient réputés discriminatoires et, par conséquent, en violation des dispositions du GATT, le Membre ayant adopté l'ACF tenterait vraisemblablement de les justifier sur la base des exceptions générales établies à l'article XX du GATT en faveur des mesures adoptées par les Membres en matière de santé et de protection de l'environnement. Ces dispositions, inscrites dans les alinéas (b) et (g) de l'article XX, se lisent comme suit :

« Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures ; [...]

b) nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux ; [...]

g) se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales ».

L'alinéa (b) exige qu'un critère de nécessité soit rempli. Selon la jurisprudence de l'OMC, le test de nécessité revient à appliquer un contrôle de proportionnalité de la mesure par rapport à l'objectif recherché, en vérifiant la disponibilité de mesures alternatives raisonnables aussi effectives et moins restrictives. Cette interprétation a été employée dans des affaires comme *Corée – Bœuf*, *CE – Amiante*, *États-Unis – Jeux et paris* et *Brésil – Pneumatiques rechapés*, où il a été affirmé que la nécessité dépend de l'importance de l'intérêt ou de la valeur protégés par la mesure, de l'efficacité de celle-ci (contribution importante à la réalisation de l'objectif), et du degré de restriction au commerce qu'elle produit. Toutes ces conditions doivent ainsi être remplies avant que cet alinéa soit considéré applicable par le juge. Quant à l'alinéa (g), la formule « se rapportant à » a été interprétée comme correspondant à « visant principalement » (*États-Unis - Essence*<sup>19</sup>), ce qui diffère de la notion de « nécessité » et élargit son champ d'application. Par ailleurs, dans l'affaire *États-Unis – Crevettes*, l'Organe d'appel a considéré que la notion de « ressources naturelles épuisables » devait être lue à la lumière

des préoccupations contemporaines sur la protection et la conservation de l'environnement, consignées dans les traités internationaux récents. Un tel jugement permet manifestement une interprétation évolutive de cette exception et démontre une volonté du juge de l'OMC de prendre en compte des objectifs d'ordre environnemental tels qu'ils sont progressivement établis en droit international sous le concept de développement durable.

Si un Membre dont l'ACF aurait été contesté réussissait à démontrer que ce mécanisme est conforme à l'un des alinéas susmentionnés (le juge de l'OMC considérant que les conditions de l'un des alinéas de l'article XX sont effectivement remplies), le chapeau du même article exigerait ensuite que le juge vérifie la manière dont la mesure contestée est appliquée<sup>20</sup>. Dans la pratique, cela revient à examiner si :

- le Membre défendeur a essayé de coopérer avec les autres États de manière non discriminatoire pour réduire les effets restrictifs du commerce produits par la mesure en question ;
- la mesure est suffisamment flexible pour prendre en compte les conditions différentes existant entre les pays, même si l'on n'exige pas qu'un Membre de l'OMC anticipe expressément les conditions de chaque Membre pris individuellement ;
- la conception, les principes de base et la structure de la mesure ne témoignent pas de fins protectionnistes.

La jurisprudence montre que l'examen au titre du chapeau de l'article XX constitue l'étape la plus difficile à franchir. Si les principes énoncés ci-dessus peuvent utilement guider l'élaboration d'un ACF, la compatibilité d'un tel mécanisme avec les règles de l'OMC ne peut être analysée qu'au cas par cas. Quoi qu'il en soit, la recherche du respect des trois critères listés ci-dessus devrait être au cœur de toute tentative d'élaboration d'un ACF.

## L'ACF ET L'ACCEPTABILITÉ POLITIQUE

Les possibilités de conflit inhérentes à la mise en œuvre de mesures d'ajustement à la frontière sont grandes mais évitables si elles montrent

## Des taxes carbone aux frontières ?

une conformité au droit international du commerce ou si un compromis international sur les modalités d'application de ces mesures avec nos principaux partenaires commerciaux voit le jour<sup>21</sup>. Au-delà de ce besoin d'universalisme à l'heure de la réémergence d'une volonté de repli identitaire, la mise en place d'ACF pourrait soulever moins d'oppositions et donc de plaintes devant l'ORD, car des évolutions politiques ont été constatées. Alors que par le passé, les ACF se voyaient offrir un refus catégorique, certains chercheurs issus de pays en développement y voient désormais, à partir d'une évaluation globale, un moyen de répartition équitable du fardeau de la lutte contre le réchauffement climatique.

## Transition énergétique, ACF et PED

Ces dernières années, les ACF ont suscité un intérêt croissant tant de la part des pouvoirs publics que des milieux académiques. La littérature s'est néanmoins principalement concentrée sur les problématiques de fuite carbone et de compétitivité, des analyses économique-centrées. Les ACF y sont régulièrement interprétés comme une sanction commerciale à l'encontre des pays en développement qui préféreraient ne pas mettre de réglementations environnementales afin de favoriser leur croissance. Cette position est largement reprise pour s'opposer aux ACF. Elle laisse cependant de côté, la problématique climatique et ses effets à long terme pour les pays les plus vulnérables, souvent les plus pauvres et les moins contributeurs au réchauffement.

À partir d'une analyse qui dépasse les seules préoccupations commerciales, Mattoo et Subramanian<sup>22</sup>, deux chercheurs indiens, proposent un examen plus attentif de la problématique climatique en se penchant sur les ACF. Par rapport à l'objectif commun de lutte contre le changement climatique, les ACF deviennent même nécessaires, une fois accepté le besoin de collaboration au niveau international. À ce titre, les auteurs estiment que la coopération internationale sur le climat doit, en premier lieu, concerner les transferts de technologie et non les engagements de réduction, non contraignants à ce jour, ou les engagements financiers, aisément falsifiables. Mattoo et Subramanian montrent qu'un ACF établi en fonction du contenu carbone de la production domestique permettrait de dépasser les préoccupations de compétitivité des entreprises des pays à hauts revenus tout en minimisant, d'un point de vue uniquement commercial, les dommages infligés aux pays en développement. Selon les auteurs, cet ACF devrait toutefois faire l'objet,

sinon d'une consultation, d'une négociation avec les parties prenantes dans le cadre de négociations environnementales internationales – traitant des transferts de technologies et de savoir-faire – et non au sein des instances de l'OMC où les préoccupations environnementales sont largement minorées par rapport aux enjeux commerciaux. L'UE pourrait être porteuse d'un tel projet.

Pour autant, loin d'omettre les difficultés à atteindre un consensus international sur les transferts de technologie et de savoir-faire, mais étant donnée l'urgence climatique, la mise en place d'ACF pourrait représenter une solution de second rang, acceptable par les pays en développement. Toutefois, dans un tel contexte, les ACF apparaissent davantage qu'une simple solution palliative aux manques d'engagements et à la traduction concrète de ceux-ci, mais comme une nécessité environnementale. Dans les faits, cette mesure pourrait servir à décourager tout *dumping* environnemental pré- ou post-COP21 et à promouvoir l'implication durable et croissante des pays.

### **Les ACF un outil parmi d'autres pour un « level playing field » environnemental**

La question climatique, et plus largement les préoccupations environnementales, forment une problématique complexe dépassant les simples conditions commerciales. Elles sont à la fois connexes à l'économie et à l'environnement, mais également au social. Le volet « social », souvent oublié voire occulté de par sa complexité, porte sur les questions d'inégalités et de développement, sur la répartition des efforts au regard du principe de responsabilité commune mais différenciée et sur la manière de construire une société décarbonée.

La croissance verte est souvent proposée, sous différentes formes (croissance verte et inclusive ou économie verte), non pas comme moyen mais comme finalité. Il s'agirait de verdir notre activité économique, grâce aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique, tout en faisant appel à la technologie, pour, *in fine*, croître sans carbone, et au mieux, sans générer de nuisance à l'environnement. Or, raisonner de la sorte c'est oublier quatre éléments fondamentaux :

- l'activité économique est paramétrée par notre capacité à produire de l'énergie. Plus nous générons d'énergie par habitant, plus le

## Des taxes carbone aux frontières ?

potentiel de croissance est élevé<sup>23</sup> ;

- notre capacité à substituer l'énergie primaire carbonée que nous consommons par de l'énergie renouvelable dépend de la disponibilité des matières utiles à la fabrication d'éoliennes ou autres panneaux photovoltaïques (métaux critiques et terres rares), mais également du rythme de déploiement de ces systèmes énergétiques. Or, ils ne pourront pas se substituer aux énergies existantes dans le laps de temps très court, d'ici 2050, dont l'humanité dispose pour opérer la transition<sup>24</sup> ;

- se focaliser sur les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique nous fait oublier l'énergie incorporée<sup>25</sup> des biens ou même leur énergie grise<sup>26</sup> ;

- enfin, l'attente de la solution technologique est risquée. Les gains en efficacité énergétique existent mais sont insuffisants et le cycle des innovations est chaotique.

Pour ces quatre raisons, la croissance verte relève encore du mythe. Il faut donc faire appel à la sobriété, troisième composante de la transition énergétique. Celle tout aussi importante que l'efficacité énergétique et le déploiement des énergies, mais souvent oubliée en raison du fait qu'elle engage politiquement et qu'elle interroge certains aspects de la croissance<sup>27</sup>. La sobriété vise à hiérarchiser l'utilité des biens et à en réglementer l'usage et la production. Par exemple, en interdisant le déploiement des écrans de publicités dans les gares et les métros, l'équivalent de la consommation d'électricité de deux ménages européens est économisé<sup>28</sup>. À l'inverse, l'agriculture biologique doit être incitée puisque, sur l'ensemble du cycle de vie d'un produit agricole, elle demande moins d'intrants et moins d'activités de dépollution. C'est en ce sens que la sobriété se heurte à la croissance : toutes les activités liées à la surconsommation d'énergie ou à la dépollution sont comptabilisées positivement dans le PIB.

La mise en œuvre d'une politique de sobriété, puis d'efficacité énergétique et enfin d'un déploiement des énergies renouvelables<sup>29</sup> renverse le raisonnement usuel de la question climatique et souligne le besoin d'une réglementation forte, contraignante et incitative. Les ACF en sont un élément essentiel. Ils aident au développement d'activités sobres, car locales. Réduire le transport, dont la partie maritime et aérienne ne fait, à

ce jour, l'objet d'aucune réglementation visant à diminuer ses émissions compte-tenu de sa particularité trans-territoriale, est une nécessité, comme le soulignait l'ambassadrice chargée des négociations sur le changement climatique lors de la COP21 à Paris<sup>30</sup>. Une politique réduisant les distances et éventuellement les échanges favoriserait la production locale, l'économie circulaire<sup>31</sup>, l'économie de la fonctionnalité<sup>32</sup> et donc le développement, quel que soit le stade de développement des pays.

De plus, si l'on se réfère au principe de responsabilités communes mais différenciées, afin de répartir plus équitablement les engagements, il paraît nécessaire de ne pas raisonner par les émissions produites sur un territoire, mais de considérer le carbone « consommé » par pays, ce qui incite fortement à la sobriété.

Par ailleurs, les ACF deviennent également un mécanisme incitatif, pour les pays en développement, à produire pour les besoins locaux et non pas à destination des pays développés. Ils poussent les pouvoirs publics à davantage se préoccuper de leurs citoyens et à apporter une amélioration de leurs conditions de vie, d'éducation, de santé, d'accès à l'énergie. Les ressources sont ainsi moins gaspillées et mieux réparties. De même, les pays développés font davantage face à leurs responsabilités et seraient invités à repenser leur politique économique. Les ACF deviennent un élément de justice sociale et environnementale<sup>33</sup>.

Prendre en compte la consommation carbone nécessite des engagements importants de la part des pays développés s'ils veulent atteindre leurs objectifs de réduction des émissions de GES. Les dirigeants politiques de ces pays raisonnant encore d'abord en termes économiques, l'implémentation d'un ACF sera nécessaire. Mais grâce aux effets incitatifs d'un changement de paradigme, les pays en développement devraient plus facilement accepter cet instrument, d'autant que l'usage des fonds récoltés par les ACF peuvent être judicieusement réalloués : à la production de biens durables, à l'innovation, au transfert de technologie, au transfert de compétences, etc. Le Fonds vert pour le climat pourrait être le récipiendaire de tout ou partie de ces ressources.

\* \* \*

Les engagements pris par les Parties pendant la COP21 pourraient

## Des taxes carbone aux frontières ?

avoir établi les fondations pour une transition énergétique mondiale, mais également pour une transition des politiques économiques. Pour autant, bien que difficiles à atteindre, tant techniquement que politiquement, ces engagements nécessitent une transformation profonde de nos sociétés. Les ACF peuvent contribuer à orienter nos sociétés de (sur) consommation sur la voie de la sobriété, par un usage raisonné de l'énergie et des ressources. Les ACF pourraient aller au-delà d'une légère altération des échanges avec nos partenaires commerciaux. Ils pourraient être un signal politique fort voire même un moyen de partager les ressources.

### NOTES :

**1 : Le Président a mentionné un prix entre 25 et 30 euros la tonne de carbone. Le récent rapport de la Banque Mondiale, Report of the High-Level Commission on Carbon Prices dirigé par T. Stern et J. Stiglitz indique que, pour être efficace, le prix du carbone devrait être compris entre 34 et 68 euros la tonne en 2020 et entre 43 et 85 euros la tonne en 2030.**

**2 : Parler de « taxe carbone aux frontières » est un abus de langage. Elle signifie le plus souvent ACF, lequel peut prendre la forme d'une taxe, mais également d'une participation au marché carbone ou de restitutions financières à destination des exportations. Dans le milieu académique, il est fait référence aux « ACF » ou « border carbon adjustments » (BCA), tandis que dans le milieu institutionnel, on parle davantage de « MIC » ou mécanisme d'inclusion carbone.**

**3 : Une externalité se caractérise par le fait qu'un agent économique crée par son activité un effet externe en procurant à autrui, sans contrepartie monétaire, un avantage de façon gratuite, ou au contraire un dommage (par exemple, la dégradation du climat) sans compensation.**

**4 : Des études empiriques démontrent que le « dumping environnemental » n'est pas significatif dans le choix de délocalisation ou de réorientation des investissements des entreprises. Toutefois, si des mesures réglementaires plus strictes se généralisaient, ce qui est nécessaire compte-tenu des**

objectifs climatiques et en termes de biodiversité, ces études pourraient être contredites.

5 : Les critères retenus par la Commission pour déterminer les secteurs ayant « un risque significatif de fuite carbone » sont : (i) un indice d'intensité du commerce supérieur à 30 %, ou (ii) un coût carbone dépassant les 30 % de la valeur ajoutée brute, ou (iii) une intensité du commerce supérieure à 10 % et un coût carbone de plus de 5 % de la valeur ajoutée brute. En utilisant ces critères, la Commission européenne montre que 117 secteurs répondent au critère (i), 2 à (ii) et 27 à (iii).

6 : Bien que le secteur électrique ne soit pas délocalisable compte-tenu du difficile transport de l'électricité, il a un rôle crucial dans l'économie en tant qu'intrant pour l'ensemble des secteurs d'activité.

7 : Voir en particulier, Demailly et Quirion, « Concilier compétitivité industrielle et politique climatique : faut-il distribuer les quotas de CO<sub>2</sub> en fonction de la production ou bien les ajuster aux frontières ? », *La Revue économique*, vol. 59, n°3, pp. 497-504, 2008. D'autres économistes parviennent à une conclusion opposée : se référer à Weber et Peters, "Climate change policy and international trade: Policy considerations in the US", *Energy Policy*, 37 : 432-440, 2009.

8 : Böhringer, Cristoph, Edward J. Balistreri et Thomas F. Rutherford, "The role of border carbon adjustment in unilateral climate policy: results from EMF 29", *Energy Economics*, vol. 34, pp. 97-110, 2012. Pour une synthèse de la littérature économique et juridique, voir OECD "Trade and Agriculture Directorate and Environment Directorate", *Border Carbon Adjustment and International Trade: A Literature Review, Joint Working Party on Trade and Environment, COM/TAD/ENV/JWPTE(2014)51/FINAL*, 27 October 2014.

9 : J. Stiglitz , "A New Agenda for Global Warming"[en ligne], *Economists' Voice*, 3(7), Article 3, juillet 2006.

10 : À ce jour, le marché carbone ne joue pas son rôle

## Des taxes carbone aux frontières ?

d'internalisation des externalités, car le prix de la tonne de carbone reste trop faible pour être incitatif. Le plafond de pollution est trop élevé pour que le prix augmente. Les récentes réformes ne modifieront pas significativement la situation.

10 : Voir, par exemple, A. Cosbey, "Trade and Climate Change: issues in perspective", *Final Report and Synthesis Discussions, Trade and Climate Change Seminar*, Copenhagen, June 18-20, 2008.

11 : Se référer à S. Monjon et P. Quirion, *How to design a border adjustment for the European Trading System*, 2009, pour une synthèse de la littérature et de nombreuses références.

12 : Le récent rapport de la Banque Mondiale, *Report of the High-Level Commission on Carbon Prices*, note qu'il faut accorder une place importante aux instruments réglementaires en plus des instruments économiques, ces derniers étant largement insuffisants pour limiter les émissions de GES. Les 3 messages principaux de ce rapport sont : i) la tarification du carbone est une composante indispensable d'une stratégie de réduction efficace des émissions de gaz à effet de serre ; ii) s'il est nécessaire, le prix du carbone seul ne suffit pas ; il doit être complété par des politiques d'innovation, des réglementations appropriées ; iii) les politiques climatiques et les prix du carbone doivent être conçus de manière à favoriser le développement économique et la réduction de la pauvreté.

13 : À noter qu'un certain scepticisme apparaît toutefois quant à l'efficacité des marchés carbone, notamment en Australie et aux États-Unis.

14 : Il est à noter que les questions soulevées par le changement climatique à l'OMC dépassent le seul cadre du GATT, pouvant toucher d'autres accords de l'OMC. De plus, un pays qui souhaite mettre en œuvre un ACF a l'obligation d'être en conformité avec les autres traités internationaux, incluant les accords commerciaux bilatéraux et régionaux.

15 : WTO-UNEP, "Trade and climate change", *Joint report by the United Nations Environment Programme and the World Trade*

*Organization*, p. 101-3,(2009).

16 : Comme le souligne la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992 à son principe 7, « Etant donné la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial, les États ont des responsabilités communes mais différenciées. Les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en faveur du développement durable, compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et des techniques et des ressources financières dont ils disposent ».

17 : F. Morosini, "Trade and Climate Change: Unveiling the Principle of Common but Differentiated Responsibilities from the WTO Agreements", *The George Washington International Law Review*, Vol. 42, N. 4, pp. 717-725, 2010. Cet auteur argumente que les mécanismes d'ajustement à la frontière établis par l'US Climate Bill proposé par les Sénateurs Waxman et Markey seraient incompatibles avec le droit de l'OMC, entre autres, car ils ne respecteraient pas le principe des responsabilités communes mais différenciées.

18 : L'Organe d'appel y reprend les conclusions du Groupe spécial dans l'affaire de 1987 Harengs et saumons dans le cadre du GATT. L'affaire États-Unis – Essence a été la première du système GATT/OMC où les exigences de l'alinéa (g) ont été considérées remplies. La mesure contestée dans le cadre de cette affaire a été toutefois jugée ensuite incompatible avec le texte introductif de l'article XX.

19 : Les notions de « discrimination arbitraire », « discrimination injustifiable » et « restriction déguisée au commerce international » se lisent parallèlement et se donnent mutuellement sens (États-Unis - Essence).

20 : La définition d'un ensemble de principes directeurs dans un cadre multilatéral impliquant des États représentatifs des différents niveaux de développement et des diverses régions du monde pourrait être un premier pas vers une solution multilatérale, capable de satisfaire les préoccupations des pays

## Des taxes carbone aux frontières ?

développés, tout en promouvant le développement propre des PED.

21 : A. Mattoo et A. Subramanian, “Greenprint: a new approach to cooperation on climate change”, Center for Global Development, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2013.

22 : G. Giraud et Z. Kahraman , “How dependent is growth from primary energy?”, CNRS Working Paper, 2014.

23 : J.M. Pearce, “Optimizing greenhouse gas mitigation strategies to suppress energy cannibalism”. Second conference on climate change technologies, Hamilton, Ontario, Canada, 2009.

24 : L'énergie incorporée est l'énergie qui est nécessaire à la fabrication d'un bien.

25 : L'énergie grise est l'énergie incorporée à laquelle on ajoute l'énergie utilisée au déploiement du bien, à son exploitation jusqu'au recyclage du bien en fin de vie.

26 : Nous ne remettons pas en cause ici la nécessité de croissance dans les pays en développement, laquelle accompagne le développement si ses fruits sont correctement répartis.

27 : Association NegaWatts, *Manifeste NegaWatts*, Domaine du possible, Actes Sud/Colibris/Association NegaWatt, 2011.

28 : Cette logique de raisonnement est primordiale. Faire des choix de société sobre, puis gagner en efficacité énergétique permettrait de réaliser un gain de 66 % sur la consommation d'énergie primaire. Le besoin en renouvelables est donc considérablement réduit. Il peut ainsi s'opérer un partage des matières au niveau international.

29 : L. Tubiana, « La mondialisation contre l'écologie », Le Monde diplomatique, 1991.

**30** : L'objectif de l'économie circulaire est de produire des biens et services tout en limitant fortement la consommation et le gaspillage des matières premières et en favorisant le recyclage.

**31** : L'économie de (la) fonctionnalité vise à substituer à la vente d'un bien, d'un service ou d'une solution associée « biens + services », la mise à disposition de solutions intégrées de biens et de services répondant à des usages essentiels de la société contemporaine, dans une perspective de développement durable.

**32** : La pauvreté et les dégradations de l'environnement entretiennent des liens étroits. Voir E. Laurent, *Social écologie*, Flammarion, 2011, et R. Keucheyan, *La nature est un champ de bataille. Essai d'écologie politique*, Zones, La Découverte, 2014.