

# CONFRONTATIONS EUROPE

## 15 ans de marché carbone : La protection de la frontière : l'art du prélèvement inclusif ! (3/3)

Christian de Perthuis



### AUTEUR

---

Christian de Perthuis,  
Professeur à l'Université de  
Paris Dauphine-PSL, revient  
pour Confrontations Europe  
et ID4D (Agence Française  
du Développement) sur les  
15 ans du marché carbone.

## Si le prix du carbone s'appliquait à l'ensemble des pays, les règles du jeu seraient identiques pour tous.

Un prix du carbone appliqué à une seule zone peut impacter les échanges commerciaux. Il risque d'inciter les entreprises à délocaliser les émissions vers les régions sans tarification carbone plutôt qu'à les réduire. C'est le risque dit de « fuites de carbone » qui soulève la question du lien entre la politique climatique de l'Union Européenne (UE) et sa politique commerciale. Un prix du carbone appliqué à une seule zone peut impacter les échanges commerciaux. Il risque d'inciter les entreprises à délocaliser les émissions vers les régions sans tarification carbone plutôt qu'à les réduire. C'est le risque dit de « fuites de carbone » qui soulève la question du lien entre la politique climatique de l'Union Européenne (UE) et sa politique commerciale.

### A la recherche des fuites de carbone

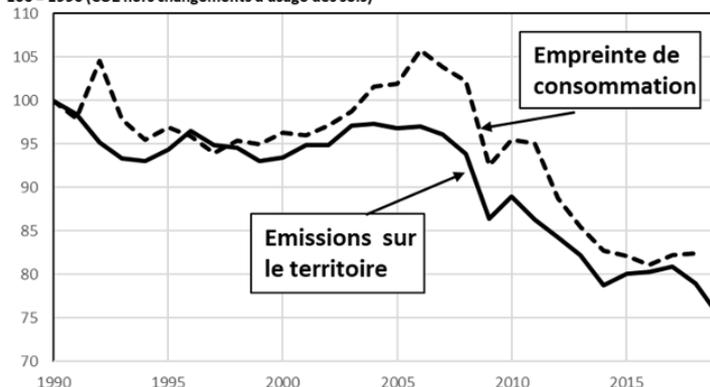
Les études empiriques(1) portant sur le système européen de quotas ne trouvent pas trace de telles fuites de carbone. Ce n'est pas vraiment étonnant vu les niveaux du prix du CO2 jusqu'à présent pratiqués et l'ampleur des transferts financiers opérés vers les industries émettrices via les allocations gratuites.

La comparaison entre les émissions territoriales de l'UE et son empreinte de consommation confirme le diagnostic. Depuis la mise en route du système des quotas, l'empreinte de consommation a

même reculé un peu plus rapidement que les émissions territoriales.

UE-27 : Empreinte carbone & émissions sur le territoire

100 = 1990 (CO2 hors changements d'usage des sols)



Source des données : Global Carbon Budget (2020)

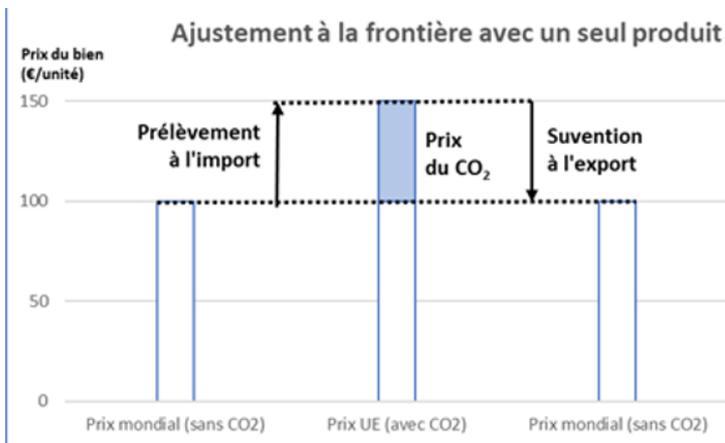
Le risque de fuites de carbone pourrait cependant prendre une certaine matérialité avec le renforcement prévu du système d'échange des quotas d'émission. Pour le prévenir, le Pacte vert(2) adopté fin 2019 par l'UE prévoit l'introduction d'un mécanisme d'ajustement à la frontière. Un tel mécanisme pourrait suivre deux voies.

### Deux voies possibles

La première a été décrite par William Nordhaus dans son article(3) sur le « Climate Club » : le club des pays s'engageant dans une tarification carbone. Nordhaus préconise de protéger la frontière du club en évitant la complexité inhérente à la mise en place d'une tarification carbone. Il suggère l'instauration d'un tarif douanier uniforme pesant sur tous les produits importés depuis les pays extérieurs au club. Le niveau du tarif doit être calculé à partir du dommage économique que fait peser leur absence de tarification carbone aux pays du club. Dans cette approche, le mécanisme à la frontière est un instrument

de politique commerciale visant, par la menace de rétorsion, à inciter les autres pays à rejoindre le club.

La seconde voie a été esquissée par le Parlement européen dans un rapport(4) adopté en mars 2021, visant à établir un sas entre les prix mondiaux des produits formés sans tarification du carbone et le prix UE dans lequel est incorporé le coût des quotas : à l'importation un prélèvement serait opéré sur les biens produits sans tarification du carbone au prorata de la quantité d'émission de CO<sub>2</sub> incorporée ; symétriquement les exportateurs bénéficieraient d'une restitution compensant la charge que le système des quotas a ajoutée à leur coût de production.



Le prélèvement à l'importation calculé sur les émissions importées ramène le prix mondial (100€) au prix européen (150€). Une subvention à l'exportation d'un même montant permet à l'UE de rester présente sur le marché mondial.

Ce second mécanisme rappelle celui longtemps pratiqué par la Politique Agricole Commune (PAC) déconnectant les prix garantis européens des prix mondiaux. L'un de ses enseignements majeurs concerne les produits transformés. La PAC a protégé avec efficacité les producteurs de céréales, mais a profondément perturbé

les filières d'alimentation du bétail. Elle a creusé le déficit protéique européen (soja) et incité les élevages de volailles (un poulet = 2,5 kg de grains transformés) à s'installer en dehors de l'UE, quitte à acheter des grains exportés avec des restitutions à l'exportation.

On risque le même type de dysfonctionnement avec le prélèvement carbone à la frontière : protéger les producteurs européens sous quotas au détriment des industries clientes achetant leurs produits. Par exemple, les sidérurgistes au détriment des chaînes de production automobile où des fabricants d'éoliennes incités à se délocaliser là où l'acier est moins coûteux.

## Qui paiera ?

Le prélèvement carbone à la frontière fait l'objet d'un étrange consensus dans la sphère politique. En France, il est aussi bien soutenu par Yannick Jadot qui s'est investi dans le dossier au Parlement UE que par Emmanuel Macron qui a enterré celui de la taxe carbone domestique à la suite du mouvement des « gilets jaunes ».

Ce consensus repose sur une ambiguïté plus ou moins entretenue auprès de l'opinion publique : le prélèvement aux frontières serait réglé par les Chinois, les Russes, les Américains ou les Turcs. Il serait indolore pour le porte-monnaie des Européens !

Ce ne sont pourtant pas les partenaires commerciaux de l'UE qui paieront le prélèvement à la frontière, mais les entreprises européennes utilisant les biens concernés comme consommation intermédiaire. Ce sont ces secteurs utilisateurs qui risquent de faire les frais de l'opération. Situés à l'aval des chaînes de production, ils occupent une position souvent plus stratégique pour la compétitivité européenne que les secteurs amont.

Avant toute introduction du mécanisme, il convient d'anticiper rigoureusement son impact sur ces filières aval, en tenant compte de la grande diversité(5) des situations sectorielles.

Dans trois secteurs importants pour la décarbonation de l'économie, une introduction du prélèvement sous forme d'une restitution d'un quota à la frontière dès 2023 semble pertinente : l'électricité, le raffinage des carburants et le ciment. Dans ces secteurs, le poids des échanges extérieurs est modeste. Pour l'électricité, il existe de plus un mécanisme qui amortit l'impact sur les secteurs clients du renchérissement de l'électricité consécutif à la tarification carbone.

Dans les autres secteurs, l'introduction du prélèvement à la frontière n'est probablement pas la bonne formule pour supprimer la distribution gratuite des quotas sans provoquer de fuites de carbone. On pourrait certes imaginer

élargir le prélèvement au CO2 incorporé dans les produits transformés (le CO2 des tôles utilisées pour fabriquer les véhicules ou éoliennes importées). Mais le système des quotas EU a besoin de tout sauf de complexité supplémentaire !

Dans ces secteurs, il conviendrait d'utiliser le produit des enchères pour financer des plans de reconversion bas carbone des industries concernées avec un calendrier non amendable de disparition des quotas gratuits avant 2030 : dans l'acier, ouvrir la voie à une filière de production zéro carbone d'acier primaire à partir de l'hydrogène vert ; dans les engrais et la chimie, reconvertir les installations existantes vers des produits biosourcés ; dans les métaux non ferreux, coupler l'ajustement à la frontière à un plan de réduction de l'empreinte carbone des batteries et autres composants des filières électriques de demain.

## **Qu'est-ce qu'un « prélèvement inclusif » ?**

Comme le rappelle Nordhaus, le prélèvement à la frontière ne constitue pas une fin en soi. C'est un instrument au service d'une politique qui a deux volets : environnemental et commercial. Son introduction vise à inclure le plus grand nombre de pays dans le club tarifant le CO2.

Jusqu'à présent, l'élargissement du marché carbone EU a concerné des émetteurs relativement modestes : Norvège, Australie,

Suisse, et a été géré par des techniciens. Avec le prélèvement à la frontière, il convient de changer de braquet en affichant clairement les conditions politiques de l'inclusion.

Face aux pays moins avancés, l'inclusion doit être non conditionnelle. Toute suspicion de protectionnisme doit être écartée. La bonne façon d'appliquer le principe ne consiste pas à exempter ces pays du prélèvement, mais à leur en restituer l'intégralité, avec un coefficient multiplicateur si les sommes restituées sont utilisées pour l'investissement bas carbone.

Il serait judicieux d'associer les pays du sud de la Méditerranée à l'introduction du prélèvement carbone dans le secteur de l'électricité. Ce prélèvement pourrait contribuer à financer les investissements requis pour ouvrir le marché EU au gisement d'électricité solaire dont ils disposent.

Une rupture majeure dans l'action climatique internationale serait de constituer un club carbone associant UE, Chine et États-Unis. La Chine est en passe d'introduire chez elle un système national d'échange de quotas. Le Président Biden a été élu sur un programme qui promet (de façon assez floue) une tarification carbone domestique et un mécanisme à la frontière. L'UE qui a encore une longueur d'avance en la matière doit afficher fermement les conditions à réunir pour accroître l'ambition

climatique globale en interconnectant ces différents dispositifs.

Dans la cacophonie mondiale provoquée par la multiplication des querelles commerciales entre les États-Unis et la Chine, l'UE doit donner de la voix. Elle devrait afficher une nouvelle doctrine qui s'écarte de ses positions traditionnelles collant aux dogmes du libéralisme hérités des années quatre-vingt : compte tenu de l'urgence climatique, il convient désormais de subordonner la liberté du commerce à des normes climatiques supérieures.

**Christian de Perthuis**

**Sitographie :**

(1)[https://www.oecd-ilibrary.org/environment/climate-policy-leadership-in-an-interconnected-world\\_8008e7f4-en;jsessionid=Axu4-UiHRBpykmbu2mLB5zAq.ip-10-240-5-190](https://www.oecd-ilibrary.org/environment/climate-policy-leadership-in-an-interconnected-world_8008e7f4-en;jsessionid=Axu4-UiHRBpykmbu2mLB5zAq.ip-10-240-5-190)

(2)[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0022.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0022.02/DOC_1&format=PDF)

(3)<https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.15000001>

(4)[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0019\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0019_EN.html)

(5)[https://secureservercdn.net/160.153.137.163/z7r.689.myftpupload.com/wp-content/uploads/2021/03/20210317-CBAM-II\\_Report-I-Sectors.pdf](https://secureservercdn.net/160.153.137.163/z7r.689.myftpupload.com/wp-content/uploads/2021/03/20210317-CBAM-II_Report-I-Sectors.pdf)

# CONFRONTATIONS EUROPE



**Confrontations - Paris**  
**29 avenue de Villiers**  
**75017 Paris**

**Confrontations - Bruxelles**  
**Rue du Luxembourg 19**  
**1000 Bruxelles**



[communication@confrontations.org](mailto:communication@confrontations.org)



<https://confrontations.org>



@confrontations



@ConfrontationsEurope