



TAXE CARBONE AUX FRONTIÈRES

par Pierre CLAIRÉ, analyste au Millénaire



En 1920, dans son livre *The Economics of Welfare*, l'économiste anglais Arthur Cecil Pigou définit le principe de taxe pigouvienne, visant à internaliser le coût social de certaines activités industrielles et économiques. En d'autres termes, c'est une taxe correctrice des externalités négatives, qui est appliquée à des produits ou activités dont la fabrication ou l'utilisation génère une pollution. Les travaux de Pigou sont donc à l'origine de la taxe carbone et du principe de « pollueur-payeur » [1].

Au niveau européen, l'idée de taxe carbone est française. Jacques Chirac fut le premier à défendre une telle taxe mais son activisme n'eut aucun effet. Nicolas Sarkozy [2] et François Hollande tentèrent eux aussi de porter cette idée à Bruxelles, sans plus de réussite. On peut expliquer ces échecs successifs par l'opposition d'un certain nombre de pays, notamment l'Allemagne, qui se plaignait de la complexité d'un tel mécanisme et du potentiel effet négatif sur l'économie.

Mais les temps ont changé, l'environnement est devenu une des priorités de la Commission européenne. Ursula Von der Leyen a déclaré que cette taxe était un « instrument clef » et n'a cessé de défendre son Green Deal dont cette taxe est une des mesures phares. Charles Michel, président du Conseil européen, a déclaré qu'ils sont « prêts à instituer un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières [...] pour préserver l'égalité des chances » [3]. Tous les États membres font désormais bloc pour défendre cette initiative [4].

Avant le Green Deal européen, d'autres mesures environnementales d'envergure ont vu le jour et ont préparé le terrain. La plus notable est l'EU ETS (European Union Emission Trading Scheme) ou le Système Communautaire des échanges d'Émissions qui a vu le jour en 2005, et qui est une sorte de bourse carbone visant à limiter les émissions de dioxyde de carbone. Ce système a été mis en œuvre dans le cadre de la ratification du protocole de Kyoto. Cet instrument, se basant sur le marché, instaure des droits d'émissions de CO₂ que l'on peut s'échanger.

[1] Pour autant cette formule n'est pas de lui. [2] Une des mesures phares du Grenelle de l'environnement de 2007. [3] Allocution du 8 septembre devant le forum économique de Bruxelles. [4] Le Premier Ministre Polonais, est le dernier à avoir donné son accord et à avoir publiquement soutenu l'idée de taxe carbone au cours de l'été 2020

Ces « quotas » que les entreprises peuvent vendre ou acheter librement sur ce marché du carbone, ont pour but d'aider à limiter les émissions en Europe et chaque année les exigences sont plus grandes et le prix de la tonne de dioxyde de carbone plus élevé. Ceci est garanti par le plafonnement du nombre total de quotas disponibles et la réduction de ce plafond chaque année.

L'ETS est un instrument central pour l'Union Européenne dans le cadre de sa politique environnementale ambitieuse. Il faut rappeler que le 12 décembre 2019, le Conseil européen a déclaré vouloir parvenir à la neutralité carbone en 2050. Pour sa Taxe Carbone aux Frontières, la Commission compte s'appuyer sur son ETS et ainsi définir le prix d'une tonne de dioxyde de Carbone et ce qui sera exigé des entreprises étrangères.

PROBLÈMES ACTUELS DE L'ETS

Les problèmes causés par la politique environnementale actuelle sont : un risque de fuite carbone trop important et une perte de compétitivité des entreprises européennes.

Le principe de fuite carbone, ou carbon leakage, est un problème central de l'ETS. On peut parler de fuites directes et de fuites indirectes. Les fuites directes arrivent quand des entreprises qui produisent en Europe décident de délocaliser leur production dans des pays n'ayant pas les mêmes exigences environnementales. Les fuites directes peuvent également arriver lorsque des entreprises européennes décident de se détourner des produits européens et choisissent de s'approvisionner et d'importer des produits différents, originaires de régions n'ayant pas les mêmes obligations environnementales. Les fuites indirectes, que l'on peut aussi appeler le canal international de l'énergie, sont plus difficiles à combattre. L'ETS et la politique environnementale européenne incitent les entreprises à consommer moins d'énergies fossiles. Mécaniquement le prix des sources d'énergie fossiles baisse et cela incite encore plus les producteurs étrangers à ne pas se détourner de ces sources d'énergie.

Au niveau de l'environnement, c'est une catastrophe car la production de carbone mondiale augmente, au niveau économique c'est aussi une catastrophe car les produits internationaux inondent le marché européen et on observe un véritable dumping environnemental avec un clair avantage déloyal.

Actuellement, les entreprises européennes font face à une concurrence déloyale de la part d'entreprises originaires de pays où les exigences environnementales ne sont pas les mêmes. À court terme, nos entreprises perdent des parts de marché, aussi bien à l'intérieur du continent qu'à l'extérieur. En effet, il leur est bien difficile voire impossible d'être compétitif au niveau du prix et le facteur qualité ne leur permet pas de tenir le choc. C'est une des raisons pour lesquelles les différents accords commerciaux et de libre-échange signés avec des pays tiers sont voulus ardemment par l'Allemagne, et uniquement par l'Allemagne parfois, qui a la différence d'autres pays est un exportateur de produits industriels à haute valeur ajoutée que ne peuvent pas produire la plupart des pays en développement. À long terme, on se dirige vers un véritable cataclysme pour l'industrie européenne, avec des faillites ou des délocalisations vers des pays n'ayant pas défini un prix carbone comparable au notre et où la pression fiscale sur les industriels est moins forte.

La politique européenne actuelle en termes de diminution des émissions de dioxyde de carbone est potentiellement dangereuse car elle est unilatérale et nos principaux partenaires ne nous ont pas, pour l'instant, emboité le pas. Ne pas avoir de mécanisme d'ajustement comme la taxe carbone aux frontières serait comparable à se tirer une balle dans le pied. Les intentions de nos dirigeants sont louables, et on ne peut que se féliciter de voir l'Union Européenne prendre des initiatives et devenir un des leaders mondiaux sur les politiques vertes et l'industrie de demain [5], mais potentiellement néfastes et dangereuse pour l'économie européenne.

[5] L'UE devrait devenir le premier continent ayant atteint la neutralité carbone et c'est le premier ensemble politique à prendre des mesures fortes pour la transition énergétique (l'exemple Californien n'est bien évidemment pas comparable).

Une taxe carbone permettrait de rééquilibrer la balance et rendre nos entreprises plus compétitives et moins sujettes à la concurrence déloyale d'autres entreprises (en tout cas au sein du marché unique, pour que cela soit le cas à l'échelle mondiale il serait nécessaire de mettre la pression sur nos partenaires économiques pour adopter des mesures environnementales comparables aux nôtres).

Au niveau de l'innovation, la politique actuelle peut aussi avoir des répercussions graves, mais tout cela est beaucoup plus hypothétique et les effets ne pourront se voir que sur le long terme. En effet, si nos entreprises perdent des parts de marchés ou délocalisent, beaucoup moins d'investissements seront fait en Europe et donc nos entreprises ne seront plus capables d'innover et d'employer. Les entreprises européennes vont être déclassées et ne pourront plus être en pointe au niveau mondial, perdant ainsi leur principal avantage comparatif car il ne faut pas se voiler la face, il est presque impossible aujourd'hui pour une entreprise d'Europe de l'Ouest d'être compétitive au niveau des prix sur le marché mondial. À très long terme, et si rien n'est fait, la politique européenne actuelle pourrait avoir des effets dévastateurs pour l'économie et accélérer le déclin européen. Cette peur d'un déclin et d'un manque d'investissement est peut-être la raison du ralliement allemand à cette taxe. En effet, l'Allemagne se distingue dans le monde par ses exportations à forte valeur ajoutée et par son industrie innovante, perdre cet avantage serait horrible pour le pays...

En résumé, les peurs et les problèmes causés par l'ETS et la politique européenne s'articulent autour de quatre axes :

- La compétitivité à court terme, avec une concurrence déloyale et une perte de parts de marché.
- La compétitivité sur le long terme, avec de potentielles délocalisations vers des « paradis pollueurs » de beaucoup d'entreprises, et surtout des industries capitales pour notre souveraineté industrielle comme par exemple les industriels de l'acier, secteur produisant beaucoup de dioxyde de carbone.
- La chaîne de l'énergie, avec un prix des sources d'énergies fossiles revu à la baisse, ce qui signifie que nos partenaires ne sont pas poussés à agir et à adopter des mesures similaires aux nôtres, et implique une vague de produits industriels moins chers et pas du tout respectueux de nos normes.

- La chaîne de l'innovation, avec une potentielle perte de vitesse européenne et l'impossibilité d'innover et d'offrir des produits novateurs à forte valeur ajoutée.

LA TAXE CARBONE : UNE SOLUTION À DÉFINIR

En réponse à tout cela, la Taxe Carbone aux frontières est vue comme la solution la plus intéressante et permettant de s'inscrire dans l'ETS pour poursuivre nos efforts de décarbonisation. Une consultation a eu lieu au niveau européen afin de définir les contours de cette taxe, dont la forme finale devrait être connue dans le courant du premier trimestre 2021. La potentielle complexité d'une telle taxe a souvent constitué le principal argument de ses détracteurs, mais il est possible de définir cette taxe et de faire qu'elle réponde à nos problèmes tout en étant légale.

Cette future taxe doit :

- Apporter des solutions à nos problèmes et minimiser les fuites carbone. Aller dans le sens du système actuel d'ETS et s'assurer que le contenu carbone des importations soit reflété dans le prix (qu'il y ait une internalisation des externalités négatives).
- Être faisable légalement parlant et respecter les engagements que nous avons pris devant le GATT et l'OMC, à savoir ne pas se rendre coupable de protectionnisme et respecter la clause de la nation la plus privilégiée.
- Être faisable techniquement et ne pas induire des coûts administratifs et bureaucratiques trop importants.
- Idéalement, elle devrait jouer le rôle d'incitateur, pour que les pays tiers changent leurs modes de production.

L'IIA (Inception Impact Assessment) ou consultation de la Commission européenne privilégiait trois possibilités pour le design de la future taxe :

- Une extension du mécanisme de l'ETS aux pays tiers, avec des quotas et des crédit-carbone accordés aux entreprises étrangères.

- Une taxe carbone en vigueur pour tous les produits, européens ou étrangers, venant s'ajouter aux autres impôts et taxes déjà en vigueur, sans aucune distinction.
- Un droit de douane ou taxe pour les produits entrants dans l'UE uniquement.

Les résultats de cette enquête ne sont pas encore connus, mais on peut penser que la Commission puisse choisir l'option d'un droit de douane avec un calcul de l'intensité carbone par pays. Cette option aurait l'avantage de simplifier beaucoup de choses et ne serait pas difficile à mettre en place (une extension de l'ETS aux autres régions du monde serait très difficile voire impossible à réaliser, une nouvelle taxe carbone appliquée à tout le monde serait la solution de facilité mais elle serait mal vécue par les citoyens et difficile à mettre en place dans l'état actuel des choses car l'UE ne possède pas de prérogatives pour imposer une taxe). Mais se baser uniquement sur une valeur par défaut, calculée par pays ou par industrie au niveau national serait injuste et pourrait décourager certaines entreprises d'exporter leurs productions vers l'Europe. Une entreprise E, se trouvant dans un pays N peut mieux se débrouiller que la moyenne des autres sociétés du pays, mais si on appliquait un taux se basant sur une intensité par défaut, elle serait taxée comme les autres et ne serait pas récompensée de sa bonne volonté.

Se baser sur des valeurs par défaut serait contre-productif et pourrait nous attirer les foudres de l'OMC (différentes études montrent qu'il est possible de se munir d'un tel mécanisme d'ajustement si les notions de bien environnemental et de justice sont respectées). Une étude de l'Université de Cambridge propose de privilégier un mécanisme individuel d'ajustement ou IAM (Individual Adjustment Mechanism). L'idée est de donner à chaque entreprise la chance de prouver qu'elle se débrouille mieux que la moyenne des entreprises de son pays. En d'autres termes, l'intensité par défaut sera appliquée pour calculer le montant à payer, à moins de prouver que l'intensité et les émissions de dioxyde de carbone de cette entreprise sont moins importantes que la valeur par défaut.

En faisant de la sorte, toutes les entreprises d'un même pays ne sont pas traitées de la même manière, ce qui aurait pu rendre ce mécanisme clairement protectionniste aux yeux de l'OMC.

Les démarches et recherches sont menés par l'entreprise elle-même, qui doit montrer qu'elle fait plus d'efforts que les autres entreprises de son pays, donc tout cela est au frais des entreprises et non pas de la Commission ce qui est un avantage non négligeable.

La manière choisie pour taxer les entreprises étrangères doit à la fois ne pas être arbitraire et ne pas faire preuve de discrimination injustifiée. En laissant la charge de la preuve à l'entreprise exportant en Europe, nous restons dans une logique d'un marché libre et concurrentiel, les entreprises étrangères se retrouvent soumises aux mêmes exigences que les entreprises européennes en termes de prix carbone. Le prix de la tonne de carbone sera déterminé par le marché, par le biais de l'ETS, et pour le calcul de la somme due on se basera sur le prix en vigueur un jour avant l'entrée des marchandises sur le sol européen.

Les contours de cette taxe ne sont pas encore connus, il en va de même pour les revenus potentiels. Les estimations de la Commission oscillent entre 5 et 14 milliards d'euros [6], et les possibles revenus seraient bien évidemment plus élevés en cas d'une taxe carbone se basant uniquement sur des valeurs par défaut.

Même si beaucoup de choses restent à définir, il semblerait que la taxe carbone aux frontières soit la meilleure idée pour limiter les fuites carbone et résoudre les problèmes liés à l'application de l'ETS. De plus, ce mécanisme peut avoir un impact économique non négligeable [7] ce qui en fait un atout de poids et une piste intéressante pour contrer le déclassement européen. Dans une étude datant de 2012, Helm, Hepburn & Ruta ont montré que les différentes critiques à l'encontre de la taxe carbone étaient infondées, et que même s'il pourrait être difficile de mettre en place un tel mécanisme il ne faut pas abandonner car « le mieux est l'ennemi du bien ».

[6] Estimations données lors de la présentation du budget 2021-2027. [7] Selon une étude de septembre 2020 réalisée à l'Université de Cambridge

UNE MESURE POUR RENDRE L'EUROPE SOUVERAINE DANS SA POLITIQUE CLIMATIQUE

Après l'élection de Joe Biden à la maison blanche, Frans Timmermans, Premier vice-président exécutif de la Commission européenne en charge du Green Deal européen a déclaré au sujet d'une potentielle réduction des émissions par nos partenaires commerciaux que « s'ils font les mêmes choses que nous, ont envie de montrer les mêmes ambitions que nous et aller dans le même sens que nous, le besoin d'adopter une taxe carbone aux frontières serait alors moindre » [8].

Dès son investiture comme 46ème président des États-Unis, Joe Biden a signé un décret présidentiel instituant le retour immédiat du pays dans l'accord de Paris sur le climat. De nombreux experts voient en cela un geste fort et une preuve que les États-Unis vont respecter les objectifs d'émissions définis dans l'accord de Paris et privilégier un développement « vert », comme l'avait annoncé le candidat démocrate lors de la campagne présidentielle en voulant mettre l'écologie au cœur de son plan de relance.

La Chine de son côté a annoncé que son économie serait neutre en carbone d'ici 2060 [9]. Le 25 décembre 2020, Yoshihide Suga, premier ministre japonais, a également pris des engagements pour une croissance verte et une diminution des émissions carbonées [10]. Au final, les trois plus grandes économies mondiales, qui sont aussi les principaux pollueurs mondiaux, ont décidé de nous emboîter le pas et d'aller dans le sens d'une réduction des émissions.

[8] Europe May Not Need a Carbon Border Tax, Policy Maker Signals. By: Krukowska, Ewa, Shankleman, Jessica, Bloomberg.com, 11/16/2020.

[9] https://www.lemonde.fr/climat/article/2020/09/24/la-chine-surprend-en-s-engageant-a-atteindre-la-neutralite-carbone-d-ici-a-2060_6053402_1652612.html.

[10] https://www.lepoint.fr/environnement/le-japon-devoile-son-plan-pour-une-neutralite-carbone-d-ici-a-2050--25-12-2020-2407100_1927.php

Le but premier de la « taxe carbone aux frontières » était de limiter les fuites de carbone qui pouvaient à terme peser sur la compétitivité des entreprises européennes. Mais si nos principaux partenaires commerciaux se fixent de leur plein grès des objectifs environnementaux en accord avec ce qui a été défini lors de l'accord de Paris sur le Climat, il semble que cette taxe aux frontières n'ait plus un grand intérêt aux yeux de certains.

Il faut bien rappeler que l'accord de Paris n'est en rien contraignant juridiquement parlant et que jusqu'à preuve du contraire Joe Biden n'a pas encore pris des engagements forts visant à réduire les émissions américaines. Ce décret pourrait n'être qu'un simple écran de fumée, un simple élément de communication dont la gauche a le secret et pourrait ne déboucher sur rien de concret (Bill Clinton avait signé le protocole de Kyoto en 1997 mais le gouvernement fédéral avait refusé de le ratifier ; après la première guerre mondiale, le Président Wilson avait aussi poussé pour la création de la Société des Nations, mais faute de ratification les États-Unis n'avaient pas participé à cette Institutions internationale). Beaucoup de politiciens européens font preuve d'une grande naïveté et d'un atlantisme zélé, en voyant en Joe Biden le messie qui va sauver le monde (Barbara Pompili, ministre française de la Transition écologique, a par exemple déclaré au lendemain de l'élection de Joe Biden, que son arrivée était une excellente nouvelle [11]). Les Présidents américains, à la différence de nos hommes et femmes politiques, pensent en premier lieu à leur pays et s'ils ont à choisir entre leur économie et des engagements internationaux contraignants, ils choisissent toujours l'économie américaine. Les émissions de CO2 ont bien diminué aux États-Unis depuis 2008, mais ce n'est pas dû à la politique environnementale de l'administration Obama, sinon à l'exploitation massive des gaz de schiste, qui en plus de garantir la souveraineté énergétique du pays émettent moins de carbone.

Pareillement, les annonces chinoises peuvent laisser songeur ; ce ne serait pas la première fois que les Chinois nous mentent allégrement pour arriver à leur fins. Peut-on réellement faire confiance à la Chine qui s'est montrée coupable de dumping environnemental à de nombreuses reprises pour mettre en place une politique environnementale ambitieuse ?

[11] <https://www.lefigaro.fr/international/barbara-pompili-l-election-de-joe-biden-est-une-excellente-nouvelle-20201109>

Les dirigeants européens, d'une grande naïveté, semblent persuadés que oui, et c'est bien pour cela qu'ils ont signé un accord d'investissement avec la Chine, accord qui ne profite réellement qu'à l'Allemagne et nous laisse à la merci des entreprises chinoises [12].

Ces deux exemples montrent bien que les élites européennes sont davantage guidées par leur idéologie que par le réel. Cet atlantisme dont se plaignait le Général de Gaulle il y a 60 ans est encore très répandu chez les dirigeants européens. Il empêche d'aborder ces enjeux par le pragmatisme et présuppose une bonne volonté américaine face à un cynisme russe ou chinois.

En réaction aux annonces faites par Ursula Von der Leyen en 2019 et en 2020, de nombreux pays, effrayés à l'idée de perdre leur mainmise sur le juteux marché européen, ont décidé de communiquer massivement et de faire des promesses allant dans le sens d'une réduction globale des émissions de CO₂. Ces annonces ne sont pas motivées par un humanisme béat mais probablement davantage par l'appât du gain. L'objectif de pays comme la Chine, la Russie ou la Turquie, qui étaient opposés à cette Taxe aux frontières reste le même, décourager ou empêcher la mise en place avec cette taxe et gagner des parts de marché quoi qu'il en coûte.

Nos dirigeants ne devraient pas oublier qu'avec cette taxe aux frontières, c'est la survie de nos entreprises et notre souveraineté industrielle qui est en jeu. La majorité des pays ne dispose pas des mêmes normes environnementales que nous, un prix carbone n'a toujours pas été défini et nous faisons face à une concurrence déloyale. À terme nous pourrions voir de nombreuses délocalisations vers des pays ayant des exigences moindres, et comme les secteurs les plus polluants sont aussi les industries capitales pour la souveraineté européenne (le secteur de l'acier par exemple) nous risquons de perdre un peu plus notre place dans la hiérarchie mondiale des régions développées. La pandémie du coronavirus et la crise qui en a découlé ont montré que cela avait été une erreur d'avoir laissé s'échapper certaines industries hors d'Europe et en ne votant pas l'application de la taxe carbone aux frontières, nous ne sommes pas à l'abri d'une crise similaire dans les prochaines années.

[12] <https://www.lefigaro.fr/vox/monde/l-accord-commercial-entre-l-union-europeenne-et-la-chine-profitera-d-abord-a-l-allemande-20210113>.

La Taxe carbone aux frontières semble nécessaire au vu de nos politiques environnementales actuelles (notamment l'ETS) et ne pas adopter un tel mécanisme serait suicidaire. L'Europe doit penser à ses entreprises et ses citoyens et ne pas se cacher derrière le libre-échangeisme laissez-fairiste dont elle s'est fait le seul défenseur dans le monde. Les autres grandes nations pensent avant tout à leur économie et au bien-être de leurs citoyens, c'est pour cela que le nombre de mesures protectionnistes adoptées par les États-Unis ou la Chine n'a fait qu'augmenter ces dernières années. Et face à cela, nos dirigeants regardent de l'autre côté, pensant naïvement que ces grandes nations vont se montrer clémentes avec les Européens et ne pas profiter de notre bonté et de l'humanisme de nos dirigeants (preuve en est, les différents accords commerciaux ou de libre échange signés ces dernières années, qui bradent notre souveraineté).

Cette Taxe carbone aux frontières est une opportunité pour l'Union Européenne de s'affranchir de l'influence d'autres pays, de regagner sa souveraineté et surtout de ne plus être un suiveur et l'idiot utile du village mondial. Dans le meilleur des cas, les plus gros pollueurs mondiaux réduiront leurs émissions et leurs entreprises ne seront pas taxées, dans le pire des cas nos entreprises ne se retrouveront pas en position de concurrence déloyale et pourront survivre. Nous ne pouvons pas faire marche arrière en se basant sur de simples déclarations et nos dirigeants doivent faire face à leurs responsabilités.

Le Green Deal en général peut constituer une incroyable opportunité pour l'Europe et peut constituer un tournant pour nos entreprises et notre souveraineté. En 1991, l'économiste américain Michael Porter a formulé l'hypothèse de Porter expliquant que des politiques qui au départ n'ont que des visées environnementales, peuvent se révéler positives pour l'économie. Une étude de 2012, réalisée par Valeria Constantini et Massimiliano Mazzanti, a vérifié cette hypothèse et a démontré l'impact économique positif de mesures « vertes ». Nous ne devons pas avoir peur d'adopter cette mesure à cause d'hypothétiques pressions venues de l'étranger ou parce qu'elle serait soi-disant protectionniste. De même, il serait intéressant dans le cadre du Green Deal d'explorer d'autres mécanismes et politiques qui sont vus comme anti-libérales, comme la planification d'inspiration gaullienne, qui est un instrument extrêmement intéressant pour donner un cap et une orientation aux entreprises en leur laissant leur liberté.



Le Millénaire est un groupe de réflexion spécialisé sur les questions de politiques publiques. Il porte un projet gaulliste, réformateur, disruptif et guidé par l'intérêt national. Il est composé d'une cinquantaine de contributeurs de divers horizons - cadres du privé, du public, chercheurs, chefs d'entreprises - et chacun expert dans son domaine.

Président : William THAY

Vice-Président : Gilles BÖSIGER

Secrétaire générale : Marion PARISSET

Directeur des études : Jean-Claude BERNARDON

Directeur des affaires publiques : Emeric GUISET

Directrice de la communication : Alexandra MONET

Communication : communication@lemillenaire.org

Presse : presse@lemillenaire.org

Et pour suivre toutes les actualités du Millénaire :

<http://lemillenaire.org>



***Mentions légales :** L'ensemble de ce rapport relève de la législation française et internationale sur le droit d'auteur et de la propriété intellectuelle. Tous les droits de la reproduction sont réservés à l'association « Le Millénaire », la reproduction de tout ou partie de ce rapport sur quelque support que ce soit est formellement interdite sauf autorisation expresse du Président de l'association.*