COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 14.7.2021
SWD(2021) 644 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

Règlement du Parlement européen et du Conseil

établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières

{COM(2021) 564 final} - {SEC(2021) 564 final} - {SWD(2021) 643 final} - {SWD(2021) 647 final}

Résumé de l'analyse d'impact

Analyse d'impact sur l'introduction d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF)

A. Nécessité d'une action

Quel est le problème et pourquoi se situe-t-il au niveau de l'UE?

Si les différences entre les niveaux d'ambition climatique persistent au niveau mondial, les objectifs plus ambitieux que s'est fixés l'Union auront pour effet d'augmenter le risque de fuite de carbone depuis l'Union. Cette fuite est due à la délocalisation de la production de produits à forte intensité énergétique de l'Union vers d'autres pays où les coûts de mise en conformité environnementale sont plus faibles, ainsi qu'à la substitution de ces mêmes produits de l'Union par des importations à plus forte intensité de carbone en provenance de ces pays. Cette fuite se traduit alors par une augmentation globale des émissions mondiales, ce qui nuit à l'efficacité des politiques de l'Union en matière de climat.

En 2005, l'Union a introduit le système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE) afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre et de lutter contre le changement climatique. L'objectif de neutralité climatique de l'Union à l'horizon 2050 et la décision de revoir à la hausse les ambitions en matière de climat pour 2030 conduisent à un réexamen plus large des mesures existantes pour lutter contre la fuite de carbone. En particulier, l'allocation de quotas à titre gratuit permet d'éviter les risques de fuite de carbone, mais affaiblit également le signal de prix du carbone pour l'industrie de l'Union par rapport à la mise aux enchères intégrale. En remplacement de l'allocation à titre gratuit, le MACF garantirait que le prix des importations reflète plus précisément leur teneur en carbone.

Quels sont les objectifs à atteindre?

L'introduction d'un MACF vise à répondre à l'objectif général de lutte contre le changement climatique en réduisant les émissions de gaz à effet de serre dans l'Union et dans le monde.

Plus spécifiquement, la mesure vise à: i) lutter contre le risque de fuite de carbone, ii) contribuer aux objectifs de décarbonation dans l'Union, iii) encourager les producteurs des pays tiers qui exportent vers l'Union à adopter des technologies à faible intensité de carbone et iv) veiller à ce que le prix des importations reflète plus précisément leur teneur en carbone.

Quelle est la valeur ajoutée de l'action au niveau de l'UE (subsidiarité)?

La réduction des émissions de gaz à effet de serre est, dans le fond, une question transfrontière qui nécessite une action efficace à l'échelle la plus large possible. L'Union, en tant qu'organisation supranationale, est bien placée pour mettre en place une politique climatique efficace sur son territoire, comme elle l'a fait avec le SEQE de l'UE. La seule manière significative d'assurer l'équivalence entre la politique de tarification du carbone appliquée sur le marché intérieur de l'Union et la politique de tarification du carbone appliquée aux importations est de prendre des mesures au niveau de l'Union. En outre, le meilleur moyen de réduire au minimum les coûts administratifs est d'assurer la cohérence des règles applicables à l'ensemble du marché unique.

B. Les solutions

Quelles sont les différentes options pour atteindre les objectifs? Y a-t-il une option privilégiée? Si tel n'est pas le cas, pourquoi?

Six options ont été envisagées, dont deux taxes différentes (options 1 et 6) et une réglementation reflétant le SEQE de l'UE pour les importations (le reste des options) sur une sélection de matériaux de base

(aluminium, engrais, ciment et fonte, fer et acier) et sur l'électricité. Toutes les mesures ont été conçues de façon à garantir le respect des engagements internationaux de l'Union:

L'**option 1** est une taxe carbone à l'importation basée sur une valeur par défaut reflétant la moyenne des émissions de l'Union tout en permettant aux importateurs de démontrer l'intensité réelle en carbone de leurs produits importés. L'**option 6** consiste, elle, en un droit d'accise sur les matériaux à forte intensité de carbone couvrant la consommation tant de produits de l'Union que de produits importés, ainsi que la poursuite de l'allocation de quotas à titre gratuit dans le cadre du SEQE de l'UE.

Les autres options impliquent l'achat et la restitution de certificats d'importation (certificats MACF) lors de l'importation d'une sélection de matériaux de base reflétant le SEQE de l'UE. Dans l'**option 2**, le prix des certificats reposerait sur une valeur par défaut reflétant la moyenne des émissions de l'Union, les importateurs ayant la possibilité de démontrer l'intensité réelle en carbone des produits importés. L'**option 3** part du principe que le prix du carbone des importations sera fondé sur les émissions réelles des producteurs de pays tiers plutôt que sur une valeur par défaut reposant sur les moyennes des producteurs de l'Union. Ces deux options supposent que les secteurs concernés par le MACF ne reçoivent pas de quotas gratuits dans le cadre du SEQE.

L'**option 4** est une variante de l'option 3. Elle envisage une mise en place par étapes du MACF, avec une suppression progressive des quotas gratuits à partir de 2025. L'**option 5** est une autre variante, avec une extension du champ d'application plus en aval de la chaîne de valeur afin de couvrir également les matériaux de base en tant que partie des composants et des produits finis.

La présente analyse d'impact soutient l'option 4 en tant qu'option privilégiée pour ses incidences positives et sa cohérence avec le reste du paquet «Ajustement à l'objectif 55 (Fit for 55)».

Quelles sont les positions des différentes parties prenantes? Qui soutient quelle option?

Il ressort de la consultation publique que la fuite de carbone est déjà perçue comme une réalité et que le risque est susceptible d'augmenter compte tenu du fait que les ambitions de l'Union en matière de climat sont revues à la hausse. Les répondants estiment que les options suivantes sont toutes au moins pertinentes d'une certaine manière pour la conception d'un MACF (par ordre de préférence): i) une taxe appliquée aux importations dans les secteurs exposés au risque de fuite de carbone (par exemple, une taxe à la frontière ou un droit de douane); ii) une taxe carbone (par exemple, type accise ou TVA) au niveau de la consommation appliquée à la production de l'Union ainsi qu'aux importations; iii) l'obligation d'acheter des certificats MACF auprès d'un groupement spécifique en dehors du SEQE de l'UE consacré aux importations, qui refléterait le prix du SEQE de l'UE ou iv) l'extension du SEQE de l'UE aux importations.

C. Incidences de l'option privilégiée

Quels sont les avantages de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?

L'option 4 présente des avantages évidents du point de vue de la réduction des émissions dans l'Union et de la réduction du risque de fuite de carbone pour les secteurs considérés. Par rapport à un scénario qui part de l'hypothèse de la poursuite de l'allocation de quotas à titre gratuit dans le cadre du SEQE de l'UE et du nouveau niveau d'ambition climatique, l'option 4 entraînerait une réduction des émissions de 1,0 % dans l'Union et de 0,4 % dans le reste du monde dans les secteurs concernés par le MACF d'ici à 2030. En outre, dans le cadre de l'option 4, la fuite de carbone est ramenée à -29 % en 2030.

Quels sont les coûts de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?

En ce qui concerne les incidences économiques, l'option 4 aurait des incidences négatives limitées sur le

PIB (-0,223 %) et la consommation (-0,558 %) et des effets légèrement positifs sur les investissements (0,388 %), par rapport au scénario de référence en 2030. En ce qui concerne les incidences sociales, l'option 4 prévoit une légère augmentation de l'emploi de 0,3 % dans les secteurs concernés par le MACF (par rapport au scénario de référence, en 2030). Une incidence négative limitée sur l'emploi est envisagée pour les secteurs en aval.

Enfin, les entreprises et les autorités devraient supporter des coûts administratifs et de mise en conformité. Bien qu'il soit difficile d'évaluer ces coûts avec précision, les estimations montrent que, dans le cadre de l'option 4, les coûts agrégés pour les entreprises pourraient atteindre un montant compris entre 9,8 et 14,3 millions d'EUR par an. Les coûts de mise en œuvre supportés par les autorités pourraient s'élever au total à 15 millions d'EUR par an.

Quelles sont les incidences sur les PME et la compétitivité?

Les hypothèses et les données disponibles ne permettent pas de réaliser une évaluation quantitative des incidences sur les PME. Toutefois, on peut s'attendre à des coûts de mise en conformité relatifs plus élevés pour les petites entreprises que pour les grandes entreprises. La compétitivité serait renforcée par la réduction du risque de fuite de carbone.

Y aura-t-il une incidence notable sur les budgets nationaux et les administrations nationales?

Pas d'autres incidences notables

Y aura-t-il d'autres incidences notables?

Pas d'autres incidences notables

Proportionnalité?

L'option 4 répond aux objectifs de l'initiative de manière proportionnée.

D. Suivi

Quand la législation sera-t-elle réexaminée?

La mesure s'appliquera d'abord à un nombre réduit de secteurs. Elle sera réexaminée trois ans après son entrée en application, notamment pour examiner l'extension de son champ d'application à davantage de produits de base ainsi qu'aux produits semi-finis et finis.