|  |  |
| --- | --- |
| Parlement européen  2019-2024 | EP logo RGB_Mute |

<Commission>{ENVI}Commission de l’environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire</Commission>

<RefProc>2020/2043</RefProc><RefTypeProc>(INI)</RefTypeProc>

<Date>{07/10/2020}07.10.2020</Date>

<TitreType>PROJET DE RAPPORT</TitreType>

<Titre>Vers un mécanisme européen d’ajustement des émissions de carbone aux frontières compatible avec l’OMC</Titre>

<DocRef>(2020/2043(INI))</DocRef>

<Commission>{ENVI}Commission de l’environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire</Commission>

Rapporteur: <Depute>Yannick JADOT</Depute>

Rapporteurs pour avis (\*):

Karin Karlsbro, commission du commerce international

Luis Garicano, commission des affaires économiques et monétaires

(\*) Commissions associées – article 57 du règlement intérieur

PR\_INI

SOMMAIRE

Page

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN 3

EXPOSÉ DES MOTIFS 7

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

Vers un mécanisme européen d’ajustement des émissions de carbone aux frontières compatible avec l’OMC

(2020/2043(INI))

*Le Parlement européen*,

– vu l’accord adopté lors de la 21e conférence des parties à la CCNUCC (COP 21), à Paris, le 12 décembre 2015 (ci-après l’«accord de Paris»),

– vu le rapport spécial du Groupe d’experts intergouvernemental sur l’évolution du climat (GIEC) intitulé «Réchauffement planétaire de 1,5º C»,

– vu la communication de la Commission du 11 décembre 2019 sur «Le pacte vert pour l’Europe» (COM(2019)0640),

– vu la communication de la Commission du 17 septembre 2020 intitulée «Accroître les ambitions de l’Europe en matière de climat pour 2030» (COM(2020)0562) et l’analyse d’impact qui l’accompagne (SWD(2020)176),

– vu sa résolution du 15 janvier 2020 sur le pacte vert pour l’Europe[[1]](#footnote-1),

– vu sa résolution du 23 juillet 2020 sur les conclusions de la réunion extraordinaire du Conseil européen du 17 au 21 juillet 2020[[2]](#footnote-2),

– vu les conclusions du Conseil européen du 12 décembre 2019 et des 17 au 21 juillet 2020,

– vu l’article 54 de son règlement intérieur,

– vu les avis de la commission du commerce international, de la commission des affaires économiques et monétaires, de la commission des budgets et de la commission de l’industrie, de la recherche et de l’énergie,

– vu le rapport de la commission de l’environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire (A9-0000/2020),

A. considérant que les effets néfastes du changement climatique représentent une menace directe pour les moyens d’existence des êtres humains et les écosystèmes, comme le confirme le rapport spécial du Groupe d’experts intergouvernemental sur l’évolution du climat (GIEC) intitulé «Réchauffement planétaire de 1,5 ºC»;

B. considérant que la température moyenne mondiale a déjà augmenté d’environ 1,1 °C par rapport aux niveaux préindustriels;

C. considérant que l’Union et ses États membres se sont engagés à mettre en œuvre l’action pour le climat sur la base des données scientifiques disponibles les plus récentes;

D. considérant que garantir une tarification efficace et significative du carbone, dans le cadre d’un environnement réglementaire plus large, peut constituer une incitation économique à investir dans la décarbonation de l’économie de l’Union;

E. considérant que les dispositions existantes du droit de l’Union relatives à la fuite de carbone n’ont pas démontré leur efficacité dans la réalisation de la nécessaire décarbonation des secteurs concernés;

1. est vivement préoccupé par le fait qu’à l’heure actuelle, aucune des contributions déterminées au niveau national (CDN) présentées, y compris celles de l’Union et de ses États membres, ne sont conformes à l’objectif consistant à poursuivre les efforts visant à limiter l’élévation de la température mondiale à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels;

2. déplore vivement le comportement non coopératif et déloyal de certains partenaires commerciaux de l’Union dans les négociations internationales sur le climat, comme cela a été récemment observé lors de la COP 25; estime que ce comportement nuit à notre capacité collective au niveau mondial à atteindre les objectifs de l’accord de Paris;

3. souligne que l’Union a la responsabilité et la possibilité d’assumer un rôle de premier plan dans l’action mondiale pour le climat;

4. prend acte de la proposition de la Commission de fixer comme objectif climatique de l’Union à l’horizon 2030 «une réduction nette des émissions d’au moins 55 %» par rapport aux niveaux de 1990; souligne toutefois que cet objectif ne représente pas l’ambition la plus élevée possible de l’Union, ni le principe d’équité et de responsabilités communes mais différenciées;

5. constate qu’en 2018, l’Union avait réduit ses émissions européennes de gaz à effet de serre (GES) de 23,2 % par rapport aux niveaux de 1990, alors que, dans le même temps, ses émissions de GES intégrées dans le commerce international n’ont cessé d’augmenter, sapant ainsi les efforts déployés par l’Union pour réduire son empreinte mondiale; souligne que les importations nettes de biens et de services dans l’Union représentent plus de 20 % des émissions de CO2 de l’Union;

6. soutient la mise en place d’un mécanisme d’ajustement carbone aux frontières comme moyen de réduire les émissions mondiales de gaz à effet de serre dans le cadre de la poursuite des objectifs de l’accord de Paris; affirme sans équivoque que ce mécanisme devrait servir à mieux s’attaquer au problème des émissions de gaz à effet de serre intégrées dans le commerce international, en encourageant ainsi l’action pour le climat tant du côté de l’Union que de nos partenaires commerciaux, et non comme un instrument de protectionnisme;

7. réaffirme que l’introduction d’un mécanisme d’ajustement carbone aux frontières devrait s’inscrire dans le cadre plus large d’une politique industrielle de l’Union qui soit à la fois ambitieuse sur le plan environnemental et socialement équitable, visant à guider une réindustrialisation décarbonée de l’Europe qui créera des emplois locaux et garantira la compétitivité de l’économie européenne tout en réalisant les ambitions de l’Union en matière de climat;

8. estime qu’un mécanisme d’ajustement carbone aux frontières devrait couvrir toutes les importations mais que, dès 2023, il devrait couvrir le secteur de l’électricité et les secteurs industriels à forte intensité énergétique tels que le ciment, l’acier, les produits chimiques et les engrais, qui continuent de bénéficier d’importantes allocations gratuites de quotas et représentent toujours 94 % des émissions industrielles de l’Union;

9. souligne que les émissions de GES contenues dans les importations concernées devrait être prises en compte sur la base de référentiels spécifiques à chaque produit, transparents et fiables, représentant la moyenne mondiale des émissions de GES contenues dans chaque produit; estime que la tarification du carbone appliquée aux importations devrait également tenir compte de l’intensité en carbone du réseau d’électricité de chaque pays;

10. souligne que la tarification du carbone dans le cadre du mécanisme d’ajustement carbone aux frontières devrait refléter l’évolution dynamique du prix des quotas de l’Union dans le cadre du système d’échange de quotas d’émission de l’Union (SEQE-UE); souligne que l’introduction d’une augmentation du prix plancher du carbone dans le cadre du SEQE-UE pourrait assurer la prévisibilité dans le cadre du mécanisme d’ajustement carbone aux frontières, tout en émettant un signal de prix plus fort au sein de l’Union;

11. fait observer qu’un mécanisme d’ajustement carbone aux frontières n’est pas en soi incompatible avec les règles de l’OMC et souligne la nécessité que tout mécanisme d’ajustement carbone aux frontières soit conçu en gardant à l’esprit la plus grande intégrité environnementale possible;

12. souligne le principe de non-discrimination prévu à l’article III du GATT; souligne que le traitement identique des importations et de la production nationale est un critère essentiel pour garantir la compatibilité de toute mesure avec les règles de l’OMC et que, par conséquent, toutes les mesures existantes en matière de fuite de carbone en vertu du droit de l’Union devraient cesser immédiatement de s’appliquer dès l’entrée en vigueur du mécanisme d’ajustement carbone aux frontières, étant donné que ce mécanisme appliquerait la tarification du carbone aux importations de manière similaire à celle qui est appliquée aux installations de l’Union dans le cadre du SEQE-UE;

13. invite la Commission à répondre à cette préoccupation lors de la prochaine réforme du SEQE-UE, en veillant à ce que le SEQE-UE permette, grâce à une tarification du carbone ambitieuse et significative, de réduire les émissions de gaz à effet de serre nécessaires conformément à l’objectif climatique actualisé de l’Union à l’horizon 2030 et à l’objectif de parvenir à zéro émission nette de gaz à effet de serre dans l’Union d’ici 2050 au plus tard, dans le plein respect du principe du pollueur-payeur; souligne que les rabais à l’exportation risquent de créer des effets pervers sur le climat, incitant les industries exportatrices européennes à utiliser des méthodes de production moins efficaces; invite instamment la Commission à ne pas inclure les rabais à l’exportation dans sa proposition;

14. soutient l’intention de la Commission d’utiliser les recettes générées par le mécanisme d’ajustement carbone aux frontières comme de nouvelles ressources propres pour le budget de l’Union et demande à la Commission de garantir une transparence totale quant à l’utilisation de ces recettes; estime que ces recettes devraient servir à soutenir la transition juste et la décarbonation de l’économie européenne ainsi qu’à renforcer la contribution de l’Union au financement international de la lutte contre le changement climatique en faveur des pays les moins avancés et des petits États insulaires en développement, qui sont les plus vulnérables au changement climatique;

15. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le dérèglement climatique n’est plus seulement l’affaire des scientifiques et des générations futures. Chaque jour, nous sommes percutés par ses conséquences dramatiques sur nos territoires, au plus près de nous. Et nous restons sidérés par les images catastrophiques qui nous arrivent du reste du monde. Incendies, canicules, sécheresses, inondations, vagues submersions, cyclones, fonte des glaces, pandémies, déplacements de populations… l’emballement climatique est notre réalité. Et nous ne sommes qu’à 1,1 degré de réchauffement moyen !

L’Accord de Paris a sonné la mobilisation générale. Il nous faut accélérer et relever nos ambitions car, à ce jour, nos politiques climatiques nous conduisent plutôt vers un réchauffement de 3 à 4 degrés, voire plus selon les scénarios les plus pessimistes. Un monde inconnu de chaos ! L’Union européenne a sa part de responsabilité. Pour les émissions de gaz à effet de serre qu’elle produit. Pour celles de plus en plus importantes qu’elle importe. Parce qu’elle est au cœur d’un multilatéralisme et d’une coopération internationale indispensables. Parce qu’elle est une puissance économique et commerciale et, qu’à ce titre, elle doit montrer l’exemple.

Les Européennes et les Européens ont pris conscience de l’urgence et des périls. Ils agissent à leur niveau. Les jeunes marchent pour le climat. Une partie grandissante des acteurs économiques investit massivement dans les énergies renouvelables, la sobriété et l’efficacité énergétique des bâtiments et des transports, dans la décarbonation de l’industrie et des services. Des paysans démontrent que l’agriculture peut contribuer au refroidissement de la planète plutôt qu’à sa surchauffe. Il ne s’agit pas seulement de combattre des périls mais d’une aspiration populaire à transformer notre modèle de développement, pour qu’il soit plus durable, plus juste socialement, plus résilient et plus souverain. La décarbonation n’est pas qu’une ardente nécessité, elle est devenue une opportunité, un formidable levier de création d’emplois, d’aménagement équilibré de nos territoires et d’innovation, technologique, sociale, industrielle, démocratique.

Avec l’objectif de neutralité climatique d’ici 2050 au plus tard, avec le Green Deal et la Loi Climat, la lutte contre le dérèglement climatique est au cœur de l’agenda politique de l’Union. Les résolutions du Parlement européen, le programme de la Commission et les discussions au sein du Conseil appellent à faire plus et mieux. L’objectif de 40% de réduction de nos émissions à l’horizon 2030 est obsolète. Les scientifiques recommandent de le rehausser à 65%. Quel que soit le nouvel objectif retenu, il nous impose de revoir très sérieusement et de manière systémique l’ensemble des politiques européennes en la matière, et en particulier la directive ETS qui conditionne largement le prix du carbone et donc l’incitation à décarboner. Il ne pourra y avoir de politique climatique ambitieuse sans une réduction significative des quotas carbone alloués, sans une purge rapide des quotas gratuits qui contribuent à la faible efficacité du marché carbone, et sans la définition d’un prix minimum pour la tonne de CO2.

Bien qu’insuffisante, la politique climatique de l’Union est plus ambitieuse que nombre de ses partenaires commerciaux. Si lutter contre le dérèglement climatique doit être une opportunité industrielle, économique et sociale, la décarbonation de notre économie ne peut conduire à une nouvelle désindustrialisation, avec des fuites de carbone et des fuites d’investissement. Il est de notre responsabilité de nous assurer que les efforts demandés aux entreprises ne les condamnent pas à subir une concurrence déloyale de la part d’acteurs produisant dans des pays moins ambitieux que l’Union mais dont les produits se retrouvent sur le marché intérieur. C’est tout l’intérêt d’un mécanisme d’ajustement carbone aux frontières -Carbon Border Ajustment Mechanism- CBAM.

Le CBAM est un outil indispensable qui répond à plusieurs objectifs, alimentant un même cercle vertueux dont l’objectif premier est la protection du climat :

 Contribuer au renforcement de l’action climatique au sein de l’Union,

 Inciter à une plus grande ambition de la part de nos partenaires,

 Protéger nos producteurs vis-à-vis d’une concurrence potentiellement déloyale,

 Favoriser la relocalisation d’activités économiques sur le territoire européen,

 Alimenter les ressources propres de l’Union.

Pour cela, le CBAM doit répondre à plusieurs principes :

 S’appliquer à terme à l’ensemble des produits importés afin de couvrir l’ensemble de notre empreinte carbone et d’éviter des distorsions sur le marché intérieur. De manière transitoire, il s’appliquera aux principales matières premières dont la production est très émettrice de CO2 et est couverte par le marché carbone européen.

 S’appliquer le plus rapidement possible et dès 2023. L’articulation avec le marché ETS sera d’autant plus efficace que la période de transition sera rapide. Un CBAM efficace doit permettre de mettre fin aux quotas gratuits. Ces derniers, instrument principal de lutte contre les fuites de carbone, ont généré de puissants effets pervers et des profits injustifiés (windfall profits) comme le rappelle la Cour des comptes européenne dans son rapport spécial 18/2020 intitulé « the EU´s Emissions Trading Sytem : free allocation of allowances needed better targeting ».

 Être compatible vis-à-vis des règles commerciales multilatérales dans la mesure où plusieurs articles du GATT permettent d’agir en faveur d’intérêts supérieurs au commerce, comme l’environnement et la santé.

 Alimenter le budget européen en tant que nouvelle ressource propre. Nous défendons l’objectif que cette ressource soit principalement affectée au Green deal et à la transition juste mais qu’une partie significative soutienne les transitions dans les pays les plus pauvres et les plus impactés par le dérèglement climatique.

Les citoyennes et les citoyens européens attendent que l’Union européenne agisse avec plus de détermination et d’ambition pour le climat. Et qu’elle cesse la « naïveté » ou le cynisme qu’elle développe en matière de politique commerciale, ignorant trop souvent les coûts sociaux, environnementaux et industriels des accords qu’elle signe.

Le mécanisme d’ajustement carbone aux frontières est une formidable opportunité de réconcilier climat, industrie, emploi, résilience, souveraineté et relocalisation. En cela il constitue un test politique et démocratique majeur pour l’Union. Le Parlement européen doit montrer la voie !

1. Textes adoptés de cette date, P9\_TA(2020)005. [↑](#footnote-ref-1)
2. Textes adoptés de cette date, P9\_TA(2020)0206. [↑](#footnote-ref-2)