

**Projet de loi  
autorisant la ratification de l'accord de passation conjointe de marche en vue de  
l'acquisition d'une plateforme centrale commune pour le mécanisme  
d'ajustement carbone aux frontières**

NOR : EAEJ2610023L/Bleue-1

**ETUDE D'IMPACT**

**I. Situation de référence**

Le règlement (UE) 2023/956 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023<sup>1</sup> (dit « règlement MACF ») établit un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), mesure environnementale qui complète le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union établi dans le cadre de la directive 2003/87/CE<sup>2</sup> (dite « directive ETS »). Le MACF constitue une mesure phare du paquet législatif « Fit for 55 », visant à mettre à jour la législation de l'Union européenne afin d'assurer la conformité de ses politiques avec ses objectifs climatiques.

Il vise à soumettre les produits importés dans le territoire douanier de l'Union Européenne à une tarification du carbone équivalente à celle appliquée aux industriels européens fabriquant ces produits.<sup>3</sup>

Il permet ainsi de répondre au risque de fuite de carbone. Celle-ci est caractérisée lorsque, en raison du prix du carbone applicable au sein de l'Union européenne (UE), des entreprises des secteurs du système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE-UE) transfèrent leur production vers des pays tiers, ou lorsque les importations depuis ces pays remplacent des produits équivalents dont l'intensité d'émission est moindre. Il garantit à cet effet une tarification du carbone équivalente pour les importations et les produits de l'Union.

---

<sup>1</sup> Règlement (UE) 2023/956 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 modifié établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (ci-après désigné « Règlement MACF »).

<sup>2</sup> Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 modifiée établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil (ci-après désignée « directive ETS »).

<sup>3</sup> Ministère de la Transition écologique. « Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) ». Publié le 19 janvier 2026. Modifié le 3 mars 2026.

Le MACF accompagne indissociablement l'extinction progressive de l'allocation transitoire de quotas à titre gratuit aux secteurs protégés par le dispositif. En effet, l'allocation transitoire, installée de manière dérogatoire à la mise aux enchères des quotas d'émissions, est attribuée à certains secteurs considérés à risque de fuite de carbone<sup>4</sup>, en raison de leur intensité d'émission et de leur exposition aux flux commerciaux sur des marchés internationaux. Elle repose sur des référentiels de performance, qui reflètent l'intensité d'émissions de CO<sub>2</sub> par tonne de produits des 10% des installations les plus performantes de l'UE<sup>5</sup>. Toutefois, l'allocation de quotas à titre gratuit affaiblit significativement le signal-prix induit par le SEQUE-UE, nécessaire pour les investissements dans la décarbonation de l'industrie. Elle se heurte en outre à la réduction progressive du plafond d'émissions<sup>6</sup> défini au niveau européen. Elle incite aussi de manière inégale les secteurs industriels amont et aval à la décarbonation.

Le MACF se substitue à ce système de quotas gratuits pour lutter contre le risque de fuite de carbone<sup>7</sup>.

Après une période de familiarisation du 1<sup>er</sup> octobre 2023 au 31 décembre 2025, dite « transitoire », et assortie uniquement d'obligations déclaratives, le MACF est entré dans sa phase définitive au 1<sup>er</sup> janvier 2026. La montée en puissance du mécanisme, pilotée par le « facteur MACF »<sup>8</sup> interviendra de manière progressive entre 2026 et 2034. Ce facteur réduit progressivement la quantité de quotas alloués à titre gratuit aux installations européennes protégées par le MACF, de 97,5% en 2026 jusqu'à 14% en 2033, puis 0% à partir de 2034.<sup>9</sup>

Dans la période définitive, les importateurs des biens mentionnés à l'annexe I du règlement MACF (dits « biens MACF ») doivent restituer, des certificats MACF redevables pour ces biens, un certificat MACF correspondant à une tonne d'équivalent CO<sub>2</sub> d'émissions intrinsèques des marchandises<sup>10</sup>. Les biens MACF sont sélectionnés selon leur exposition aux fuites de carbone dans les secteurs suivants : ciment, électricité, engrais, fer et acier, aluminium, hydrogène<sup>11</sup>.

Le nombre de certificats MACF à restituer correspond à la quantité de gaz à effet de serre rejetée dans l'atmosphère issue de la production des marchandises, après déduction d'un ajustement correspondant à l'allocation de quotas à titre gratuit dans l'Union, conformément à l'article 31 du règlement MACF et du règlement d'exécution (UE) 2025/2620<sup>12</sup> pris pour son application, et du prix du carbone payé en pays tiers, conformément à l'article 9 du règlement MACF.

---

<sup>4</sup> Décision déléguée (UE) 2019/708 de la Commission du 15 février 2019 complétant la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'établissement de la liste des secteurs et sous-secteurs considérés comme exposés à un risque de fuite de carbone pour la période 2021-2030

<sup>5</sup> Article 10 bis, paragraphe 2, de la directive ETS modifiée.

<sup>6</sup> Article 9 de la directive ETS modifiée.

<sup>7</sup> Considérants (11) et (12) du Règlement MACF.

<sup>8</sup> Défini à l'article 10 bis, paragraphe 1 bis, de la directive ETS modifiée.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Article 22 du Règlement MACF modifié.

<sup>11</sup> Annexe I du Règlement MACF

<sup>12</sup> Règlement d'exécution (UE) 2025/2620 de la Commission du 16 décembre 2025 portant modalités d'application du règlement (UE) 2023/956 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le calcul de l'ajustement, dans le cadre de l'allocation à titre gratuit, du nombre de certificats MACF à restituer.

Le prix des certificats MACF suit celui des quotas mis aux enchères sur le marché primaire du système d'échange de quotas d'émissions de l'UE (SEQE-UE), lissé sur les moyennes hebdomadaires des prix d'adjudication (trimestrielles pour l'année 2026), conformément à l'article 21 du règlement MACF et au règlement d'exécution (UE) 2025/2548<sup>13</sup>.

L'article 20, paragraphe 2, du règlement MACF prévoit une procédure conjointe de passation de marché entre la Commission et les États membres, dont la France, pour désigner, par adjudication, la plateforme commune de vente des certificats MACF. Les premières ventes débuteront le 1<sup>er</sup> février 2027 pour les biens importés au titre de l'exercice 2026<sup>14</sup>. Dans le même temps, les certificats pour l'exercice 2027 seront mis en vente « au fil de l'eau », chaque semaine après le calcul des prix moyens d'enchères ETS de la semaine précédente.

L'objet de l'accord est de déterminer les règles de procédure et les modalités pratiques de coopération entre les États membres et la Commission européenne pour la conduite de la procédure de passation commune de marché puis la gestion du marché lui-même.

## **II. Historique des négociations**

La Commission européenne a soumis le premier projet d'accord aux États membres le 19 septembre 2024.

Un différend est apparu durant l'année 2025 concernant la nature juridique de l'accord. La Commission européenne considérait qu'il s'agissait d'un accord administratif simple alors que, pour la France, il s'agissait d'un accord intergouvernemental nécessitant une ratification par le Parlement. Cette distinction soulevait notamment des difficultés liées à la date d'entrée en vigueur de l'accord.

Les discussions ont permis d'introduire une clause d'entrée en vigueur conforme aux dispositions constitutionnelles françaises, prévoyant d'éventuelles procédures internes d'approbation de l'accord (article 39).

## **III. Objectifs de la convention**

L'accord vise à permettre l'organisation par la Commission européenne, pour elle-même et en son propre nom, ainsi que pour le compte des États membres et en leur nom, d'un marché conjoint aux fins de désigner une plateforme commune de vente des certificats MACF (article 4).

---

<sup>13</sup> Règlement d'exécution (UE) 2025/2548 de la Commission du 10 décembre 2025 portant modalités d'application du règlement (UE) 2023/956 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le calcul et la publication du prix des certificats MACF

<sup>14</sup> Article 20 du Règlement MACF modifié.

Conformément à l'article premier de l'accord, celui-ci :

- (a) Établit les dispositions permettant d'acquérir la plateforme centrale commune de vente des certificats MACF, ainsi que les services nécessaires à sa mise en place et son entretien ;
- (b) Définit les modalités pratiques de la procédure conjointe de passation de marché ;
- (c) Couvre également certains sujets connexes, tels que la gestion des marchés résultants de la procédure ou les actions en justice en découlant.

#### **IV. Conséquences attendues de la mise en œuvre de la convention**

##### *a. Conséquences juridiques*

- Articulation avec les accords internationaux existants

Au niveau international, l'accord est conforme aux obligations de la France en matière de changement climatique, lesquelles découlent principalement de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) du 9 mai 1992<sup>15</sup> et de l'Accord de Paris du 12 décembre 2015<sup>16</sup>, auxquels la France et l'Union européenne sont Parties.

- Articulation avec le droit de l'Union européenne

Articulation avec le droit environnemental de l'Union européenne

L'environnement et le marché intérieur sont des compétences partagées entre l'Union et les États membres, conformément à l'article 4 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)<sup>17</sup>.

Au niveau européen, la « loi européenne sur le climat »<sup>18</sup> fixe l'objectif de neutralité climatique de tous les secteurs de l'économie d'ici à 2050 au plus tard, ainsi que l'objectif intermédiaire contraignant de réduction des émissions nettes au niveau de l'Union d'au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990. Le « règlement sur la répartition de l'effort »<sup>19</sup> (RRE), Règlement (UE) 2018/842) détermine les réductions annuelles contraignantes des émissions de chaque État membre afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris.

---

<sup>15</sup> Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, adoptée à New York le 9 mai 1992 et signée par la France le 13 juin 1992.

<sup>16</sup> Accord de Paris, adopté le 12 décembre 2015, signé par la France à New York le 22 avril 2016.

<sup>17</sup> Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

<sup>18</sup> Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) no 401/2009 et (UE) 2018/1999

<sup>19</sup> Règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifié relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et modifiant le règlement (UE) no 525/2013

Le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union européenne (SEQE-UE, en anglais *Emissions Trading Scheme* ou ETS), établi dans le cadre de la directive ETS, constitue l'un des instruments principaux en vue d'atteindre les objectifs de réduction d'émission de gaz à effet de serre<sup>20</sup>.

Le présent accord s'inscrit dans le cadre de l'application du droit de l'Union européenne dans la mesure où, conformément à l'article 20, paragraphe 2, du règlement MACF, il permet l'établissement de la procédure conjointe de passation de marché entre la Commission et les États membres.

Articulation avec les normes de l'Union européenne applicables en matière financière

L'article 322, paragraphe 1, du TFUE dispose que les règles financières qui fixent notamment les modalités relatives à l'établissement et à l'exécution du budget de l'Union européenne sont fixées par voie de règlements<sup>21</sup>. Le « règlement financier »<sup>22</sup> établit ces règles financières. Conformément au préambule de l'accord, aux fins de l'acquisition de la plate-forme centrale commune, les parties contractantes sont convenues d'engager une procédure conjointe de passation de marché au sens de l'article 168, paragraphe 2, du règlement financier.

Conformément à son article 36, l'accord s'interprète à la lumière de son préambule et du droit de l'Union, notamment du règlement financier, du règlement MACF et des actes délégués adoptés en vertu de l'article 20, paragraphe 6, du règlement MACF.

- Conséquences sur l'ordre juridique interne

Le présent accord ne nécessite pas d'amendement de notre droit interne, ni l'adoption de dispositions législatives ou réglementaires nouvelles.

*b. Conséquences économiques et financières*

- Conséquences financières

Conséquences financières directes de l'accord

La responsabilité de l'État ou, le cas échéant, la responsabilité conjointe de certaines parties contractantes, pourrait être engagée et donner lieu à des actions en réparation des dommages non-contractuels pour un préjudice subi par un tiers ou par une autre partie contractante. Il est notamment stipulé à l'article 35 de l'accord que :

- Chaque partie contractante remédie à tout dommage non contractuel à des tiers ou à d'autres parties contractantes, découlant de l'accord ;

---

<sup>20</sup> Considérant (7) du Règlement MACF.

<sup>21</sup> Article 322 TFUE

<sup>22</sup> Règlement (UE, Euratom) 2024/2509 du Parlement européen et du Conseil du 23 septembre 2024 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union.

- Lorsque la Commission européenne doit dédommager un tiers ou une autre partie contractante, pour un dommage non-contractuel en lien avec l'accord, causé par une ou plusieurs parties contractantes identifiées, ces parties doivent indemniser la Commission européenne du coût de réparation de ce dommage ;

- Lorsque la Commission européenne a subi, ou à l'inverse doit dédommager un tiers ou une autre partie contractante, pour un dommage non-contractuel en lien avec l'accord, causé par une ou plusieurs parties contractantes non-identifiées, les parties contractantes, autres que la Commission européenne, indemnisent cette-dernière du coût de réparation de ce dommage.

#### Conséquences financières indirectes de l'accord

Les conditions de rémunération des adjudicataires seront déterminées dans les marchés qui découleront de l'accord. Il est attendu qu'ils soient rémunérés par la Commission européenne, à partir de frais de transaction appliqués lors de la vente des certificats MACF. A priori, le fonctionnement de la plateforme centrale commune n'engendrera donc pas de dépense budgétaire de l'État.

La plateforme centrale commune permettra à chaque État membre de percevoir les recettes de la vente de certificats MACF aux personnes établies dans cet État membre. Dans ses dernières estimations (septembre 2025)<sup>23</sup> la Commission européenne estime à 128 millions d'euros courants les recettes des ventes de certificats MACF par la France au titre des importations de 2026 (1,2 milliard d'euros courants au niveau de l'Union européenne), en hausse progressive jusqu'à 305,6 millions d'euros courants pour les importations de 2032 (2,1 milliards d'euros courants au niveau de l'Union européenne). Ces estimations ne tiennent pas compte de certains actes de législation secondaire adoptés en décembre 2025<sup>24</sup>, ni d'éventuelles extensions « à l'aval » à d'autres marchandises qui résulteraient de l'adoption de la révision du règlement MACF proposée par la Commission européenne le 17 décembre 2025<sup>25</sup>. La contribution éventuelle de ces recettes au budget général de l'État dépendra notamment de la part éventuellement attribuée à la constitution d'une ressource propre de l'Union européenne dans le cadre d'une nouvelle décision ressources propres du Conseil de l'Union européenne, négociée en parallèle de la négociation relative au cadre financier pluriannuel 2028-2034.

---

<sup>23</sup> Document du Conseil WK 12304/2025 INIT.

<sup>24</sup> Règlement d'exécution (UE) 2025/2547 de la Commission du 10 décembre 2025 portant modalités d'application du règlement (UE) 2023/956 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les méthodes de calcul des émissions intrinsèques des marchandises

Règlement d'exécution (UE) 2025/2620 de la Commission du 16 décembre 2025 portant modalités d'application du règlement (UE) 2023/956 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le calcul de l'ajustement, dans le cadre de l'allocation à titre gratuit, du nombre de certificats MACF à restituer

Règlement d'exécution (UE) 2025/2621 de la Commission du 16 décembre 2025 portant modalités d'application du règlement (UE) 2023/956 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'établissement des valeurs par défaut

<sup>25</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2023/956 en ce qui concerne l'extension de son champ d'application aux marchandises en aval et les mesures anti-contournement

- Conséquences économiques

L'accord n'emporte d'incidence économique que de manière indirecte, dans la mesure où il permet la vente de certificats MACF déjà prévue dans le règlement MACF lui-même.

Dans son ensemble, le MACF consiste à garantir une tarification du carbone équivalente pour les biens produits en pays tiers et ceux produits dans l'Union, en appliquant le cas échéant un surcoût à l'importation. Il devrait ainsi engendrer une augmentation des prix de certains produits importés (ciment, électricité, engrais, fer et acier, aluminium, hydrogène), qui sera ressentie selon l'intensité carbone de production de ces biens, la dépendance aux produits importés et le différentiel de décarbonation entre les producteurs des pays-tiers et de l'Union européenne. Il convient de rappeler que le MACF montera progressivement en charge entre 2026 et 2034, ce qui permet une visibilité à moyen-terme pour les importateurs européens sur ces surcoûts<sup>26</sup>, exception faite de l'incertitude intrinsèque du marché des quotas ETS.

À un deuxième niveau, les importateurs européens s'adaptent à une nouvelle charge administrative de conformité avec le règlement MACF, notamment à l'usage d'émissions en valeurs réelles vérifiées. L'enjeu de comprendre les contours et conséquences du MACF par les entreprises mobilise des moyens humains importants. L'étude d'impact de la Commission de juin 2021 estimait le coût total de la mise en conformité au niveau européen à environ 30 millions d'euros<sup>27</sup>. Il convient toutefois de noter que le seuil d'exemption introduit par le paquet législatif de simplification « Omnibus I » exempte environ 90% des importateurs français initialement concernés par le dispositif, tout en couvrant 99% des émissions intrinsèques initialement couvertes<sup>28</sup>.

Enfin, le MACF accompagne indissociablement l'extinction progressive de l'allocation de quotas gratuits dans le cadre du SEQE-UE, avec pour conséquence voulue de renforcer le signal-prix moyen sur le carbone et d'engendrer un surcoût relatif des produits à forte intensité carbone, par rapport aux productions décarbonées.

*c. Conséquences administratives*

Conformément à l'article premier, paragraphe 2, de l'accord, la Commission européenne mettra en place et assurera le fonctionnement de la plateforme centrale commune. L'accord n'emporte ainsi d'incidence administrative directe que dans la mesure où un représentant participe au groupe consultatif désigné à l'article 5 de l'accord et au comité d'évaluation des offres désigné à son article 7.

---

<sup>26</sup> Considérant (12) du règlement MACF.

<sup>27</sup> Document de la Commission européenne SWD(2021) 643 final, p. 74-75.

<sup>28</sup> Document de la Commission européenne COM(2025) 87 final, p. 5.

S'agissant du dispositif dans son ensemble, l'autorité compétente, au sens du règlement MACF, pour la France est le ministre en charge de la politique des marchés du carbone, attribution de la ministre de la Transition écologique, de la Biodiversité et des Négociations internationales sur le climat et la nature, en vertu du décret n°2025-1004 du 29 octobre 2025<sup>29</sup>. Cette autorité est notamment chargée de l'octroi du statut nécessaire à l'importation de marchandises, du contrôle des déclarations d'émissions intrinsèques aux biens importées et du contrôle de la restitution des certificats MACF correspondants à ces émissions. La mise en œuvre du dispositif s'effectue en étroite collaboration avec les douanes.

*d. Conséquences environnementales*

Cet accord emporte des incidences environnementales dans la mesure où il permet la mise en œuvre du MACF, qui constitue un instrument clé de l'ambition climatique de l'Union européenne — *cf supra*.

Le MACF complète le SEQE-UE dans l'ensemble des instruments permettant d'atteindre l'objectif de neutralité carbone d'ici à 2050 au plus tard, en apportant une réponse au risque de fuite de carbone résultant de la fixation d'objectifs climatiques plus ambitieux par l'Union européenne et les États membres.

**V. Etat des signatures et des ratifications**

Tous les États membres de l'Union européenne et la Commission européenne ont signé l'accord le 15 décembre 2025.

Les autres États membres signataires et la Commission européenne n'entreprennent aucune procédure de ratification dans la mesure où ils considèrent que le document est un contrat et non un accord international.

**VI. Déclarations et réserves**

Sans objet.

---

<sup>29</sup> [https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article\\_jo/JORFARTI000052456803](https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000052456803)