

Paris, 20 avril 2020

## NOTE DES AUTORITÉS FRANÇAISES

**Objet :** Réponse des autorités françaises à la consultation publique de la Commission relative aux grandes orientations sur l'étude d'impact concernant le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières

**Réf. :** Ares(2020)1350037

En réponse à la consultation de la Commission relative aux grandes orientations sur l'étude d'impact concernant le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières lancée le 4 mars 2020, les autorités françaises estiment qu'il est essentiel de mettre en place un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières pour **lutter efficacement contre les fuites de carbone afin de s'assurer que l'UE atteigne la neutralité climatique en 2050 sans dégrader son empreinte carbone et qui serait compatible avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).**

Ainsi, pour les autorités françaises, il semblerait pertinent que ce **mécanisme d'ajustement carbone repose sur un système d'échange de quotas carbone spécifique, en « miroir » du marché carbone européen (EU ETS).** Ces quotas seraient non fongibles avec ce dernier pour ne pas altérer son équilibre et auraient le même prix que les quotas de l'EU ETS.

Un tel mécanisme pourrait assurer une **sécurité juridique accrue par rapport à une taxe ou un droit de douane qui présentent notamment l'inconvénient majeur de ne pas pouvoir être synchronisés avec l'évolution du prix** des quotas de l'EU ETS.

Ce mécanisme devra être conçu de façon à être pleinement compatible avec les règles de l'OMC. A cet titre, il faudra notamment: (i) faire en sorte qu'il soit **conçu de manière non-discriminatoire** et (ii) s'assurer *in fine* que sa **mise en place soit uniquement justifiée par un objectif de protection de l'environnement et du climat**, qui est en soi un objectif de l'OMC au-delà de la libéralisation du commerce et (iii) prendre en compte les politiques climatiques et le niveau de développement des pays tiers. **Un effort de concertation et de pédagogie devra être entrepris à l'égard des pays tiers pour prévenir d'éventuels contentieux au sein de l'OMC ou limiter le risque de mesures de rétorsions unilatérales.**

Les autorités françaises détaillent ci-dessous leur analyse sur les enjeux et les options pour un mécanisme d'ajustement carbone.

### **1. Face aux fuites de carbone, la mise en place d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières est cruciale**

**Les fuites de carbone nuisent à l'efficacité et à l'acceptabilité des mesures de réduction d'émissions et contribuent à l'augmentation de l'empreinte carbone de l'UE.** Les différences importantes de

tarification du carbone ou plus globalement de mesures de réduction d'émission entre les pays ou régions émetteurs de gaz à effet de serre (GES) sont de nature à générer des « fuites de carbone », c'est-à-dire une augmentation des émissions liées au déplacement de la localisation de la production de produits dont le processus de production est intense en émissions de GES depuis les régions à tarification du carbone élevée ou mesures de réduction d'émissions importantes comme l'Union européenne vers les régions qui ont un niveau plus faible (voire nul) de tarification du carbone ou de mesures de réduction d'émissions. Cet effet réduit l'efficacité des mesures de réduction d'émissions en Europe qui seraient compensées, partiellement ou totalement, par une augmentation des émissions dans le reste du monde. La région concernée subit en outre une baisse de la production nationale dans les secteurs couverts par les mesures de réduction d'émissions – se traduisant notamment par des pertes d'emploi - qui, ajoutée à la moindre efficacité des mesures d'atténuation et à une dépendance aux importations, peuvent altérer l'acceptabilité sociale des mesures en faveur de la transition vers une économie décarbonée.

**Le relèvement de l'ambition climatique européenne risque de conduire, en l'absence de politiques complémentaires, à l'augmentation substantielle des fuites de carbone.** Au sein de l'Union européenne, les secteurs industriels, qui sont les plus exposés aux risques de fuite de carbone<sup>1</sup>, sont soumis au marché européen de quotas d'émissions (*EU Emission Trading Scheme, EU ETS*). Le faible niveau de fuites de carbone par le passé peut s'expliquer par le prix historique des quotas relativement bas et la forte couverture d'allocations gratuites. L'adoption de la réforme du marché pour la période 2021-2030 intervenue en novembre 2017 a été suivie d'une hausse significative du prix du quota, qui évoluait, en 2019, dans des conditions de marché autour de 25 €. Le rehaussement des objectifs liés au Pacte vert pour l'Europe (neutralité carbone en 2050, réduction d'émissions jusqu'à 55% en 2030) constitue une nouvelle étape majeure, qui devrait entraîner un renforcement du prix du carbone pour les entreprises produisant au sein de l'UE. Si, en parallèle, les autres régions du monde ne mettent pas en œuvre des mesures comparables en termes d'ambition, cela pourrait se traduire par des fuites de carbone significatives, sans la mise en place de nouvelles mesures.

**Un mécanisme d'ajustement aux frontières permettrait de réduire les risques de fuites de carbone, bien plus efficacement que le système actuel dans un scénario de rehaussement de l'ambition, sans dégrader l'empreinte carbone de l'UE.** Actuellement, des allocations gratuites de quotas et des aides d'Etat pour la compensation des coûts indirects de l'électricité sont prévues jusqu'en 2030 pour les secteurs jugés les plus exposés à la concurrence internationale dans l'objectif de limiter les fuites de carbone. Ces quotas gratuits conduisent à une incomplète répercussion des coûts du carbone dans le prix des produits européens intensifs en carbone. En outre, le contenu carbone des produits importés ne fait pas l'objet d'une tarification. L'allocation gratuite n'est, par ailleurs, pas calibrée dans la perspective du renforcement de l'EU-ETS à horizon 2030 et d'un objectif de neutralité carbone, car le nombre de quotas à distribuer gratuitement a vocation à diminuer, en lien avec le plafond. Un mécanisme d'ajustement carbone serait plus approprié, car il permet de limiter les fuites de carbone plus efficacement que les instruments actuels, et parce qu'il permet d'obtenir un signal-prix carbone complet en tarifant les émissions de gaz à effet de serre des produits pénétrant sur le marché européen à un niveau d'ambition équivalent à celui couvrant les produits issus de l'UE. Un tel mécanisme permettrait en outre de compléter les instruments actuels portant sur les émissions territoriales, par des instruments portant sur l'empreinte carbone de l'UE qui, contrairement aux émissions territoriales, n'ont *a priori* pas entamé de dynamique à la baisse<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Le secteur agricole et certains secteurs de service peuvent être également exposés à ces risques, mais peu font face à la fois à une concurrence internationale intense et à des mesures contraignant fortement leurs émissions de GES.

<sup>2</sup> Selon le projet Carboncap, alors que les émissions du territoire de l'UE ont baissé de 13 % de 1990 à 2010, l'empreinte carbone a, elle, augmenté de 8 %. Par exemple, les émissions associées aux importations ont augmenté de 99 % en France entre 1995 et 2017, et la part des émissions importées dans l'empreinte carbone française est passée de 34 % à 56 %. Alors que les émissions de gaz à effet de serre (GES) sur le territoire français ont diminué de 17 % entre 1995 et 2017, l'empreinte carbone de la France a augmenté de 20 % (Commissariat général au développement durable, 2019).

## **2. Un mécanisme de tarification aux frontières doit répondre à des critères technique, juridique, politique et économique**

**Le premier critère est de nature technique.** Idéalement, un mécanisme d'ajustement aux frontières doit permettre d'appliquer un prix du carbone unique quel que soit le lieu de production. Pour les producteurs européens, une information sur les émissions liées au produit est disponible du fait du système de rapportage de l'EU ETS. Pour les produits importés, cette information n'est généralement pas disponible avec précision, notamment du fait que la plupart des producteurs hors-UE ne sont pas soumis à des exigences comparables de comptabilisation au sein d'un marché carbone.

**Le deuxième critère est juridique.** Comme tout mécanisme constituant *de facto* une charge financière s'appliquant aux importations, il convient de vérifier la conformité de celui-ci au droit de l'OMC. En premier lieu, il faut s'assurer que le mécanisme est non discriminatoire, c'est-à-dire qu'il y ait une égalité de traitement entre les produits importés et les produits européens, une fois que les produits importés ont été admis sur le marché européen, ainsi qu'entre les produits importés de différentes origines. Plus précisément, pour justifier la conformité d'un dispositif avec les articles II-2a et III-2 du GATT en cas de contentieux, il sera nécessaire de démontrer que :

- i) le marché de quotas ETS a un effet équivalent à une taxe frappant les biens produits dans l'Union européenne ;
- ii) la charge financière imposée aux produits importés au titre du mécanisme d'ajustement carbone n'est pas supérieure aux coûts dus à l'EU ETS pour des produits similaires, en prenant en compte d'éventuelles exonérations ou remises versées pour l'achat de quotas ETS) ;
- iii) les exonérations ou remises n'ont pas pour effet de diminuer le prix de vente à l'exportation d'un produit en-dessous de son prix de vente sur le marché intérieur hors coûts dus à l'EU ETS<sup>3</sup>.

Il faut également être en mesure de justifier que le mécanisme vise exclusivement la protection de l'environnement et la lutte contre le changement climatique. Plus précisément, les politiques visant à éviter les fuites de carbone pourraient relever des articles XX-b ou XX-g du GATT (nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux ou se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables) car elles visent à protéger les êtres humains et certaines espèces végétales et animales des conséquences négatives du changement climatique. Il sera nécessaire, autant que possible, dans le processus d'adoption du mécanisme d'ajustement carbone, de fonder le choix des secteurs et les modalités de mise en œuvre sur des critères rationnels et objectifs.

**Le troisième critère est politique.** Le mécanisme d'ajustement carbone doit être conforme aux engagements internationaux de l'Union européenne à commencer par l'accord de Paris sur le climat. Pour cela, il est nécessaire que le mécanisme (i) respecte le principe de responsabilité commune mais différenciée (CBDR) et (ii) ne préempte pas les objectifs d'atténuation que sont libres de se fixer les Parties à cet Accord. Il devra ainsi prévoir de prendre en compte les politiques climatiques des pays tiers et leur niveau de développement (cf. 3.5 et 3.6).

**Le quatrième critère est économique dès lors que le mécanisme d'ajustement carbone se substituerait aux quotas gratuits.** La transition vers un mécanisme s'appliquant aux frontières de l'UE aura un impact sur les chaînes de valeur. Sur le marché intérieur, les importations seront soumises à un prix du carbone similaire à celui des producteurs européens, ce qui éliminera le risque de fuites de carbone tout en permettant d'internaliser pleinement le prix du carbone dans l'économie. Sur les marchés tiers, les producteurs européens de produits soumis à un mécanisme d'ajustement carbone devront faire face à des pertes de compétitivité à l'export du fait de l'arrêt des quotas gratuits. De même, dans une moindre mesure, des secteurs industriels mobilisant des consommations intermédiaires soumises à ce mécanisme pourraient voir se dégrader leur compétitivité sur le marché hors-UE et sur le marché européen vis-à-vis des concurrents hors Europe.

---

<sup>3</sup> Afin de ne pas correspondre à des subventions à l'exportation, interdites par l'Accord sur les subventions et mesures compensatoires.

### **3. Proposition d'un mécanisme d'ajustement carbone**

**Un mécanisme d'ajustement carbone satisfaisant de la meilleure façon possible les critères énoncés plus haut pourrait fonctionner de la façon suivante :**

#### **3.1. Commencer par des secteurs pilotes**

Le mécanisme serait expérimenté sur un périmètre restreint, pour viser des produits homogènes (afin de faciliter le calcul des émissions à tarifier à partir du volume de produit), dans des secteurs fortement exposés aux fuites de carbone déjà couverts par l'EU ETS, et représentant une part significative des émissions européennes. Le mécanisme d'ajustement carbone pourrait être expérimenté en priorité sur les secteurs de l'acier et du ciment. Ces deux secteurs représentent près de 40 % des émissions des secteurs à risque de fuites de carbone en Europe. Il pourrait être envisagé dans un second temps d'inclure d'autres secteurs exposés aux fuites de carbone comme le raffinage, l'aluminium, ou certains produits chimiques de base, en fonction de la faisabilité technique et de la pertinence vis-à-vis du risque de fuite de carbone. La liste précise des produits inclus s'appuierait sur la Nomenclature Combinée des douanes.

Le secteur de l'électricité présente des caractéristiques particulières. Il ne s'agit pas d'un bien manufacturé largement échangé, mais l'UE importe de plus en plus d'électricité de ses pays voisins qui n'ont, pour la plupart, pas de prix du carbone. Il conviendrait ainsi d'analyser la pertinence de son inclusion dans le périmètre du mécanisme.

#### **3.2. Privilégier un système de quotas carbone, miroir de l'EU ETS**

Plusieurs possibilités sont théoriquement envisageables pour mettre en œuvre le mécanisme d'ajustement carbone : droit de douane, taxe, achat de quotas ETS, achat de quotas carbone spécifiques (différents des quotas de l'EU ETS).

Un droit de douane ne serait pas praticable en raison des contraintes de conformité avec les listes d'engagement européennes à l'OMC, et entrerait, de plus, en contradiction avec les accords commerciaux existants entre l'UE et un certain nombre de pays tiers.

Un droit de douane comme une taxe présente l'inconvénient de ne pas pouvoir être mis à jour en fonction de l'évolution rapide du prix des quotas sur le marché carbone européen. Un importateur pourrait alors contester à l'OMC le fait de payer un prix du carbone supérieur au prix des producteurs européens dans certaines circonstances.

Imposer l'achat de quotas ETS « classiques » pour les importations reviendrait à élargir le périmètre existant du marché carbone européen. Le plafond d'émissions devrait alors être élargi pour inclure ces importations, ce qui pourrait perturber son bon fonctionnement, d'une part en altérant l'équilibre – fragile – actuel du marché (introduction de nouvelles offres et demandes, qu'il sera difficile de calibrer convenablement à court terme) et, d'autre part en obligeant à revoir le plafond global d'émissions pour prendre en compte ce nouveau périmètre sectoriel, à chaque inclusion de nouveaux secteurs, ce qui relancerait des négociations délicates entre les États Membres.

Il semble donc préférable que la mise en conformité vis-à-vis de ce mécanisme soit remplie avec des quotas carbone spécifiques (qui pourraient s'appeler par exemple EUAs pour *EU Importers Allowances*), non échangeables, différenciés des quotas ETS « classiques » et non fongibles avec eux. Il faudrait également s'assurer que ces quotas aient la même valeur que les quotas ETS (pour ne pas avoir d'iniquité entre production domestique et importation).

L'obligation de conformité vis-à-vis du mécanisme d'ajustement carbone reposerait sur l'importateur du produit dans l'UE. Celui-ci serait tenu de rendre un nombre suffisant de quotas EUAs lors du passage du produit à la douane. Ces quotas seraient ensuite annulés.

### **3.3. Prévoir, au moins dans un premier temps, une valeur par défaut pour le niveau d'ajustement carbone pour les produits, tout en offrant de la flexibilité**

Compte tenu des contraintes techniques qui s'imposent à court terme, il semble indispensable de prévoir une valeur par défaut pour l'intensité carbone des importations par type de produit, tout en permettant à l'importateur de pouvoir y substituer l'intensité carbone réelle s'il présente des preuves suffisantes. Cette possibilité laissée à l'importateur est importante pour se conformer au principe de non-discrimination de l'OMC. Si l'importateur ne fournit pas de preuve, alors il paiera un ajustement basé sur la valeur par défaut. Cette valeur par défaut devrait également pouvoir être aisément calculable sur une base scientifiquement fiable, et révisée à échéance régulière sur un rythme qui pourrait s'articuler avec la révision de l'EU ETS.

Cette valeur par défaut pourrait être fixée au niveau de l'intensité carbone moyenne des produits européens similaires. Cette approche permet de s'appuyer sur les données d'émissions de l'EU ETS qui sont fiables et mises à jour chaque année, et d'afficher qu'un importateur paie par défaut le même prix que le producteur européen moyen, en prenant en compte les éventuels quotas gratuits résiduels (notamment dans une phase de transition), attestant de son caractère non-discriminatoire au regard des règles de l'OMC. Les valeurs par défaut se feront sur le périmètre des produits (nomenclature combinée), qui ne correspond pas forcément à des benchmarks et sous-installations de l'EU ETS<sup>4</sup>. Un travail technique sera donc nécessaire pour les déterminer, en s'appuyant sur les données collectées dans le cadre de l'EU ETS. Pour une plus grande transparence et éviter les risques de contentieux, le mode de calcul des valeurs par défaut devra être partagé dans le cadre d'une instance transparente à laquelle des experts non-européens pourraient être partie prenante.

A ce stade, il n'existe pas de base de données internationale reconnue sur les émissions de CO<sub>2</sub>. En revanche, l'existence de l'EU ETS permet d'établir des moyennes par secteur d'activité.

Une valeur par défaut trop haute par rapport à la moyenne européenne aurait deux inconvénients. Premièrement, elle induirait des difficultés juridiques, car cela offrirait d'importants arguments contre l'UE pour des pays tiers dans le cadre d'un contentieux à l'OMC. Deuxièmement, cela rendrait plus complexe la mise en œuvre administrative du mécanisme car de nombreuses entreprises chercheraient à recourir à la flexibilité permettant de justifier d'une meilleure performance environnementale que la valeur par défaut.

Une valeur par défaut trop basse par rapport à la moyenne européenne aurait un inconvénient majeur sur le plan environnemental, ne permettant pas d'aboutir à un mécanisme suffisamment efficace contre les fuites de carbone du fait de l'écart de tarification carbone trop important. Elle réduirait également l'effet incitatif de celle-ci sur les exportateurs vers l'UE puisque ceux-ci pourraient renoncer à toute ambition de surperformer la valeur par défaut et se satisfaire du paiement par défaut.

La moyenne européenne semble un compromis acceptable. Une telle valeur induirait un différentiel de prix du carbone plus faible que le système envisagé de quotas gratuits. Elle impliquerait par ailleurs que les producteurs étrangers paient un prix du carbone en moyenne équivalent aux producteurs européens.

D'autres options, d'une faisabilité variable, pourraient être envisageables à long terme : (i) toute autre valeur calculée sur la base des intensités carbone européenne, par exemple l'intensité carbone moyenne des 25 % (ou des 10 %) des entreprises les moins performantes du point de vue climatique sous condition d'un fondement scientifique relativement robuste (inexistant à ce stade, mais qui pourrait par exemple faire partie des missions confiées à un Conseil d'experts indépendants) afin de respecter la conformité OMC ; (ii) la valeur moyenne des émissions mondiales pour un produit donné, qui devrait être estimée, et dont la robustesse pourrait être questionnée, notamment à l'OMC.

---

<sup>4</sup> Par exemple pour l'acier, les benchmarks utilisés sont le coke, le minerai aggloméré, la fonte liquide, ainsi que des approches par défaut (benchmark chaleur et combustible).

### **3.4.Mener une coopération avec les pays tiers**

Une approche aussi partenariale que possible est nécessaire à l'égard des pays exportateurs des biens concernés (ou potentiellement concernés à terme) par le mécanisme d'ajustement carbone, sous peine d'exposer l'Union européenne à des rétorsions commerciales immédiates. Cette approche devra notamment couvrir la question des politiques climatiques et du niveau de développement de ces pays (cf. 3.5 et 3.6) ; elle sera aussi importante (i) pour démontrer, en prévention d'un éventuel contentieux à l'OMC, que l'Union européenne a cherché à répondre au problème des fuites de carbone dans un esprit partenarial et (ii) pour rassembler des soutiens auprès d'États tiers ayant des marchés carbonés ou des politiques climatiques ambitieuses comparables. Ces discussions pourront se tenir préalablement à la mise en place du mécanisme ainsi que durant une phase de test à blanc (cf. 3.11).

### **3.5.Prendre en compte les politiques climatiques des pays tiers**

Lorsque les États ou Régions tiers ont mis en place un prix du carbone s'appliquant aussi aux produits exportés, ou toute autre politique climatique permettant d'atteindre des résultats comparables à l'EU ETS sur les produits couverts par le mécanisme, il est important de pouvoir les prendre en compte dans le calcul d'ajustement du mécanisme afin d'assurer sa compatibilité avec les règles de l'OMC et sa cohérence politique avec l'accord de Paris.

Compte tenu de la disparité des politiques d'atténuation et de tarification du carbone pour les secteurs concernés dans les pays tiers, il semble préférable de proposer une approche par défaut aux produits importés, tout en laissant à l'importateur la possibilité de fournir des justifications si le produit a été soumis à une contrainte carbone (traduite en prix explicite) lors de sa fabrication. Si ces justifications sont satisfaisantes, le prix total du mécanisme serait diminué du prix correspondant à cette contrainte carbone. Des normes spécifiques (cf. 3.7) pourront être développées à cette fin. Cette justification pourrait être apportée à l'échelle du producteur, mais pourrait également faire l'objet d'accords bilatéraux avec le pays tiers dans le cadre d'accord d'équivalence détaillant la façon dont l'ajustement carbone doit se faire par couple produit/pays<sup>5</sup>. De tels accords pourraient également prendre en compte des politiques climatiques ne passant pas par une tarification carbone.

Ainsi, des propositions pourraient être formulées sur un possible mécanisme de monitoring du mécanisme, chargé notamment de déterminer son niveau en fonction des politiques climatiques des pays tiers, dans le cadre le plus transparent possible, en prévoyant par exemple l'association des pays tiers et d'experts scientifiques reconnus, tout en veillant au respect de la souveraineté européenne.

### **3.6.Prendre en compte les niveaux de développement des pays tiers**

Afin d'assurer une conformité politique avec l'accord de Paris et de renforcer sa compatibilité avec les principes directeurs de l'OMC, le fonctionnement du mécanisme devra prévoir certaines flexibilités en fonction du niveau de développement des pays tiers. Il conviendra vraisemblablement d'affranchir les exportateurs installés dans les Pays les moins avancés (PMA) et reconnus comme tels par la Banque mondiale.

### **3.7.Assurer un système robuste de vérification et de mesures anti-fraudes**

Pour que les importateurs puissent justifier le contenu carbone des produits et avoir une valeur personnalisée, il sera nécessaire de s'appuyer sur les règlements établissant la surveillance, déclaration et vérification de l'EU ETS<sup>6</sup>, afin de s'assurer que les émissions comptabilisées le sont selon le même périmètre que l'EU ETS et avec le même niveau d'exigence. Des normes spécifiques pourront alors être développées en s'appuyant sur ces principes. Les vérificateurs devraient également être accrédités par l'UE. De plus, il pourrait être prévu la possibilité de faire réaliser des contrôles (par sondage) sur place par des inspecteurs européens. Un tel système pourrait finalement contraindre les usines

---

<sup>5</sup> Exemple d'un accord avec la Corée du Sud, considérant qu'en moyenne, l'acier coréen a une intensité carbone de 2tCO<sub>2</sub>/tonne, et que les quotas gratuits couvrent 90% des besoins. Le prix du carbone déjà payé correspond donc à 10% x 2tCO<sub>2</sub>/tonne

<sup>6</sup> Règlement relatif à la surveillance et à la déclaration (MRR) et Règlement sur l'accréditation et la vérification (ARV)

exportatrices à faire un suivi des émissions presque équivalent à celui de l'EU ETS, et inciter ainsi à une traçabilité robuste de la chaîne d'approvisionnement. L'équilibre entre la faisabilité pratique et la précision/robustesse de l'estimation des émissions du produit devra être recherchée.

En termes de lutte anti-fraude, la réglementation s'appuierait sur les moyens déjà mis en œuvre par les douanes. Les marchandises pour lesquelles les importateurs n'auraient pas réglé leur mécanisme seraient immobilisées aux frontières de l'UE. Les importateurs devraient avoir un compte dans le registre européen pour pouvoir rendre des quotas spécifiques à ce mécanisme et être soumis aux contrôles anti-blanchiment prévus par le règlement registre. Il pourrait éventuellement être mis en place un registre pour les produits ayant certifié leurs émissions (sur le modèle du registre du « mécanisme pour un développement propre » du protocole de Kyoto), pour s'assurer que les certificats justifiant un niveau d'intensité carbone en dessous de la valeur par défaut du mécanisme ne soient pas utilisés deux fois.

### **3.8. Envisager des mesures de compensation pour la compétitivité des producteurs européens sur les marchés à l'export et des secteurs aval**

Le problème de la compétitivité se poserait dès lors que le mécanisme d'ajustement carbone se substituerait aux quotas gratuits (cf. contraintes économiques évoquées ci-dessus) pour l'export (principalement pour les produits soumis au mécanisme, et dans une moindre mesure pour les secteurs en aval), et sur le marché intérieur pour les secteurs en aval de produits soumis à ce mécanisme.

Des études plus précises sont nécessaires pour estimer la magnitude de ces impacts et prendre des mesures de correction appropriées, en mettant en balance les avantages et inconvénients sur le plan environnemental, économique et juridique des différentes options tout en continuant d'inciter à la décarbonation. Dans tous les cas, il convient de s'assurer que les entreprises européennes conservent une incitation économique à réduire toutes leurs émissions, y compris pour les produits exportés ; et que ces mesures ne puissent être assimilées à des subventions selon les règles de l'OMC. Des compensations partielles pourraient être par exemple envisagées dans l'esprit des quotas gratuits et à condition d'être compatibles avec le droit de l'OMC, à la fois pour les exportateurs directement soumis au mécanisme d'ajustement carbone, ainsi que pour les secteurs aval exposés sur les marchés tiers. Elles pourraient prendre par exemple la forme d'un remboursement annuel proportionnel à la part des exportations dans la production domestique. Elles ne devraient en aucun cas résulter dans un prix de vente (du produit final ou intermédiaire) inférieur à son coût hors ETS.

### **3.9. Supprimer, à relativement court terme, les quotas gratuits après une phase de transition**

L'objectif du mécanisme d'ajustement carbone est de supprimer les quotas gratuits à terme, afin que le prix du carbone puisse être entièrement internalisé par les entreprises. Cependant, une suppression immédiate pourrait poser des difficultés économiques (cf. 2).

Il paraît donc souhaitable d'organiser une période de transition avec une sortie progressive des allocations gratuites. Dans une première phase, 2023-2025, les allocations gratuites seraient maintenues mais à un niveau plus faible, le mécanisme d'ajustement carbone prenant en compte les allocations gratuites dans le niveau d'ajustement. En fonction des résultats de cette première phase de mise en œuvre, les allocations gratuites pourraient être progressivement supprimées pour les secteurs concernés à l'horizon 2030.

### **3.10. Le mécanisme d'ajustement carbone comme nouvelle ressource propre pour l'Union Européenne**

La mise en œuvre d'un mécanisme d'ajustement carbone permettra de générer de nouvelles ressources financières par l'application d'un prix du carbone sur les importations de l'UE. De par sa nature frontalière, les ressources générées par la vente des quotas spécifiques aux importateurs (cf. 2.2) ont vocation à constituer une nouvelle ressource propre de l'UE.

L'inscription du mécanisme d'ajustement carbone en tant que ressource propre nécessitera la révision de la décision ressources propres, qui doit être approuvée par les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, garantissant ainsi les prérogatives des parlements nationaux. Une telle révision ciblée pourrait être envisagée y compris en cours de CFP 2021-2027, une fois le dispositif du mécanisme d'ajustement carbone adopté. La France défend donc l'idée d'un mécanisme d'ajustement carbone dont les ressources viendront alimenter le budget de l'Union et, par conséquent, baisser les contributions nationales des États membres.

Par ailleurs, la baisse du nombre des quotas gratuits pour certains secteurs, ainsi que l'augmentation du prix du quota sur le marché européen permettront aux États-membres de générer de nouvelles ressources sur la mise aux enchères des quotas.

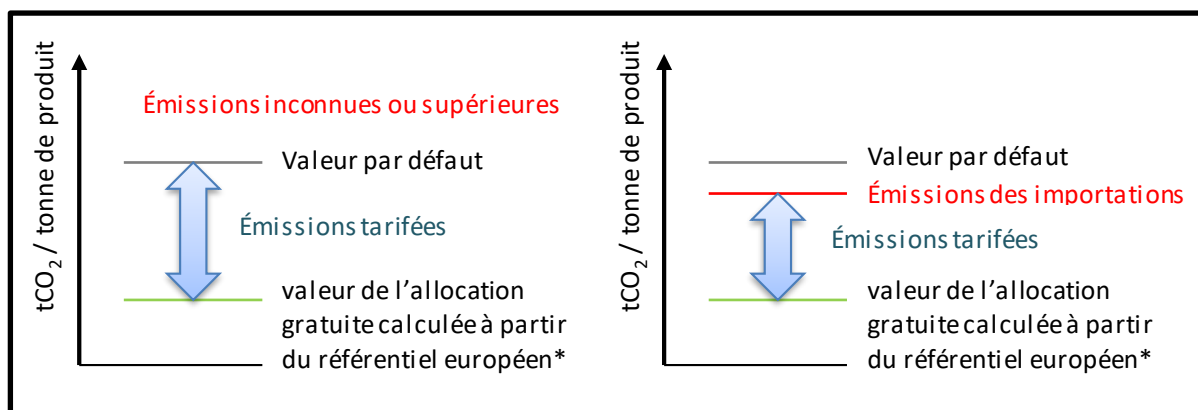
### **3.11. Prévoir une phase de test « à blanc »**

Afin de tester le dispositif réglementaire impliquant de nombreux acteurs et une modification des pratiques de la part des importateurs, il pourrait être envisagé de recourir à une phase de test (par exemple sur un ou deux ans), dans laquelle les quotas de ce mécanisme seraient mis aux enchères à prix nul (mais le reste des dispositions s'appliqueraient, à savoir l'ouverture des registres et la restitution de quotas pour les importateurs). Cette phase de test permettrait de lancer l'expérimentation du dispositif le plus rapidement possible. Des ajustements devront pouvoir être faits à l'issue de cette période.

Les autorités françaises se tiennent à la disposition de la Commission pour tout renseignement complémentaire.



**ANNEXE : Figure 1a et 1b : fonctionnement possible d'un mécanisme d'ajustement carbone**



Note : A gauche (figure 1a) : cas où les émissions associées aux produits importés sont inconnues ou supérieures à la moyenne UE : l'importateur est tenu de payer uniquement la différence entre la valeur par défaut et le niveau d'allocation gratuite (exactement autant que s'il était dans l'ETS et que le produit avait émis la valeur par défaut). A droite (figure 1b) : cas où les émissions des produits importés sont inférieures à la valeur par défaut : sur présentation des émissions vérifiées, l'importateur n'est tenu de payer que la différence entre ses émissions et le niveau d'allocation (exactement autant que s'il était lui-même dans l'ETS).

\* Dans le cadre d'une phase temporaire où les allocations gratuites seraient provisoirement maintenues.