

Rapport spécial

Le système d'échange de quotas d'émission de l'UE: l'allocation de quotas à titre gratuit devrait être mieux ciblée



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Table des matières

	Points
Synthèse	I - VI
Introduction	01 - 16
Étendue et approche de l'audit	17 - 20
Observations	21 - 53
Les quotas gratuits ont donné des résultats incertains lorsqu'ils étaient utilisés comme instrument de modernisation du secteur de l'électricité	21 - 27
À compter de 2021, des conditions plus strictes seront d'application pour l'utilisation des quotas gratuits dans le secteur de l'électricité	22 - 24
Les données disponibles montrent que les quotas gratuits se sont avérés inefficaces en tant qu'outil pour moderniser le secteur de l'électricité au cours de la phase 3	25 - 27
L'allocation de quotas à titre gratuit à l'industrie et aux exploitants d'aéronefs n'a guère tenu compte de la capacité de ces secteurs à répercuter les coûts et a eu tendance à ralentir la décarbonation	28 - 40
L'allocation à titre gratuit à l'industrie et aux opérateurs d'aéronefs n'a pas tenu compte de la capacité de ces secteurs à répercuter les coûts	29 - 31
Les secteurs qui produisent plus de 90 % des émissions industrielles ont reçu l'intégralité ou la plupart de leurs quotas à titre gratuit	32 - 38
La Commission a examiné, mais sans les proposer, d'autres approches pour atténuer le risque de fuite de carbone dû au SEQE-UE	39 - 40
Le recours à des référentiels pour allouer les quotas à titre gratuit renforce progressivement l'incitation à réduire les émissions	41 - 53
L'approche fondée sur les référentiels a incité à réduire les émissions de gaz à effet de serre	42 - 44
Des considérations techniques empêchent une utilisation efficace des référentiels	45 - 48
Il est prévu que la phase 4 du SEQE-UE apporte de meilleures informations sur les incitations à décarboner	49

L'allocation de quotas à titre gratuit a favorisé les déplacements en avion au détriment du transport ferroviaire 50 - 53

Conclusions et recommandations 54 - 58

Annexe

Annexe I – Vue d'ensemble du cadre juridique du SEQE-UE pour la phase 4

Glossaire, sigles et acronymes

Réponses de la Commission

Équipe d'audit

Calendrier

Synthèse

I La réduction des émissions de gaz à effet de serre est l'un des principaux défis de notre temps. L'UE a fixé une série d'objectifs à atteindre en 2020, 2030 et 2050 dans la lutte contre le changement climatique. Elle est résolument sur la bonne voie pour atteindre ceux de 2020, mais ce n'est pas le cas pour ceux, plus ambitieux, établis aux horizons 2030 et 2050. Dans son «pacte vert», présenté en 2019, la Commission a proposé de porter l'objectif à une réduction de 50 à 55 % des émissions pour 2030, ainsi que de viser une «absence d'émission nette» de gaz à effet de serre d'ici à 2050. Cela implique d'intensifier considérablement les efforts.

II Le système d'échange de quotas d'émission de l'UE (ci-après le «SEQE-UE») est l'une de ses principales politiques en matière d'atténuation du changement climatique et il constitue le premier marché du carbone au monde. Il vise à fournir un mécanisme efficient de réduction des émissions. Dans le cadre du SEQE-UE, les entreprises doivent obtenir des quotas d'émission qui couvrent leurs émissions de carbone. Par défaut, ceux-ci sont achetés lors de ventes aux enchères, mais ils peuvent aussi être alloués à titre gratuit.

III L'audit objet du présent rapport était centré sur l'allocation de quotas à titre gratuit. Au cours des phases 3 et 4 du SEQE-UE (elles correspondent, respectivement, aux années 2013-2020 et 2021-2030), les quotas gratuits visent à atténuer le risque de fuite de carbone, tandis que le prix du carbone est censé inciter progressivement à la décarbonation. Ce système est soutenu par le recours à des référentiels déterminés sur la base des installations les plus performantes dans un secteur donné. Dans huit États membres, le secteur de l'électricité a aussi reçu des quotas gratuits pour moderniser la production d'électricité.

IV Notre question d'audit était la suivante: **«Les décisions sur les quotas gratuits relevant du système d'échange de quotas d'émission ont-elles permis de constituer une base raisonnable pour encourager la réduction des émissions de gaz à effet de serre?»** Nous avons examiné si l'allocation de quotas à titre gratuit a été utilisée avec succès pour moderniser la production d'électricité, si elle a été suffisamment ciblée, si elle a été effectuée de façon à encourager la réduction des émissions de gaz à effet de serre et si elle n'a pas contribué à augmenter ces émissions. Nous avons constaté que, même si le recours à l'allocation de quotas à titre gratuit était justifié, cette dernière aurait apporté de multiples avantages aux fins de la décarbonation, aux finances publiques et au fonctionnement du marché unique si elle avait été mieux ciblée.

V Nous avons notamment relevé ce qui suit.

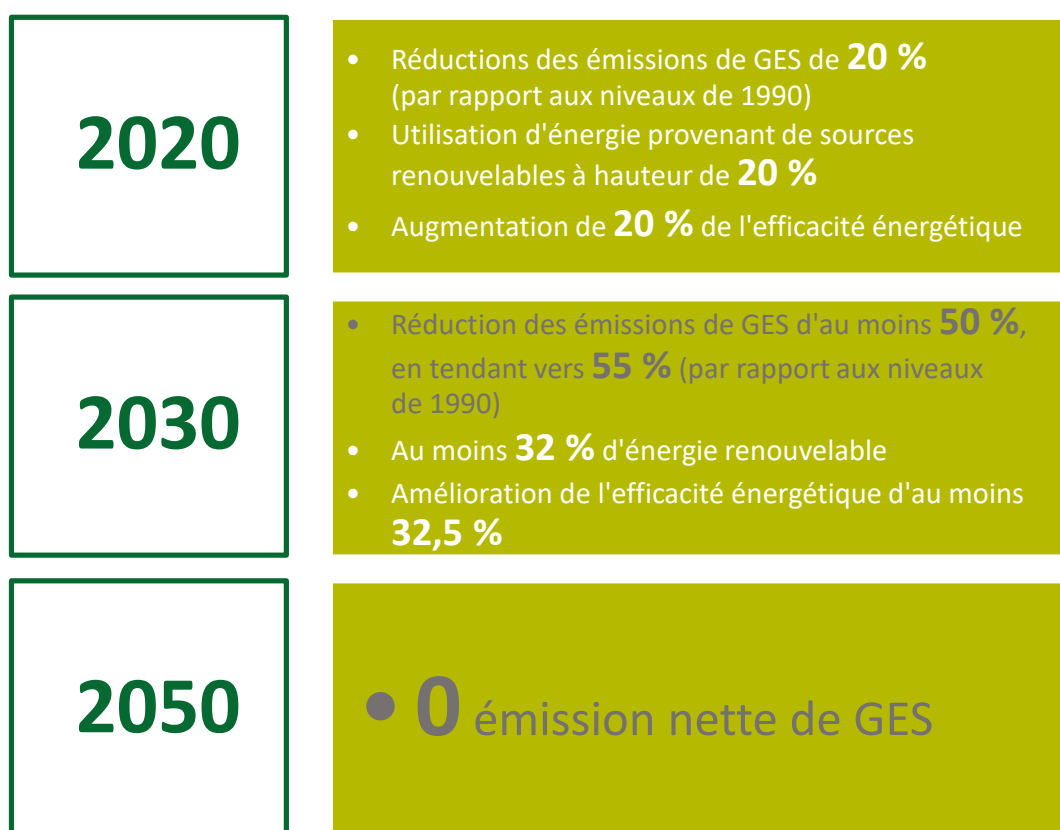
- a) Les règles spécifiques concernant l'allocation à titre gratuit pour moderniser la production d'électricité, qui sont d'application lors de la phase 4 du SEQE-UE, ont été améliorées. Nous considérons toutefois que cette allocation de quotas à titre gratuit au secteur de l'électricité n'a pas encouragé la décarbonation au cours de la phase 3.
- b) Les quotas gratuits étaient censés constituer une méthode exceptionnelle d'allocation de quotas, au contraire de celle utilisée par défaut (en l'occurrence la vente aux enchères). Or, au cours de la phase 3 et au début de la phase 4, ils continuent de représenter plus de 40 % du total des quotas disponibles. Nous avons constaté que le nombre de quotas alloués à titre gratuit aux secteurs de l'industrie et de l'aviation au cours de la phase 3 ne reposait pas sur la capacité de ces secteurs à répercuter les coûts et que l'allocation de quotas gratuits n'était guère ciblée, alors que la fuite de carbone risque d'avoir des effets sur le marché du carbone de l'UE et sur l'évolution des émissions de gaz à effet de serre dans le monde.
- c) L'approche consistant à allouer des quotas à titre gratuit sur la base de référentiels a fortement incité à améliorer l'efficacité énergétique, mais l'application de ces derniers peut être améliorée. La Commission n'a pas quantifié l'impact de l'allocation de quotas gratuits sur les modifications de l'efficacité énergétique.

VI Sur la base de ces constatations, nous formulons des recommandations qui visent à mieux cibler l'allocation de quotas à titre gratuit, ainsi qu'à améliorer la méthode utilisée pour déterminer les référentiels.

Introduction

01 L'Union européenne a fixé une série d'objectifs à atteindre en 2020 et 2030 dans la lutte contre le changement climatique, et elle révisé actuellement ses objectifs pour 2030 et 2050. Dans la logique de sa communication sur le pacte vert, la Commission énonce, dans sa proposition de loi européenne sur le climat de 2020¹, un objectif visant une Union «dont les émissions nettes de gaz à effet de serre [(ci-après les «GES»)] seront devenues nulles» en 2050². La *figure 1* présente ces objectifs de façon synthétique.

Figure 1 – Synthèse des objectifs climatiques de l'UE



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la législation de l'UE (texte en blanc), ainsi que des propositions de législation et d'engagements de l'UE (texte en gris).

¹ COM(2020) 80 final – Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le règlement (UE) 2018/1999 (loi européenne sur le climat).

² COM(2019) 640 final – Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Le pacte vert pour l'Europe.

02 Selon l'Agence européenne pour l'environnement (AEE), l'UE est résolument sur la bonne voie pour atteindre ses objectifs de 2020, mais pas ceux à l'horizon 2030³. En 2018, l'Union a émis environ 8,5 % des émissions mondiales de GES, une part qui diminue au fil du temps⁴. Dans l'UE, les émissions par habitant sont encore supérieures à la moyenne mondiale, même si l'écart se resserre. Depuis 2005 et la création du système d'échange de quotas d'émission de l'UE (ci-après le «SEQE-UE»), les émissions par habitant de l'UE ont chuté. À la fin de 2018, elles étaient inférieures à celles des États-Unis, de la Chine et du Japon⁵.

03 La Commission considère que l'UE, prise dans son ensemble, est plus performante en matière de décarbonation que la plupart des autres territoires et qu'elle a découplé la croissance économique de l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre. Entre 1990 et 2016, les émissions de gaz à effet de serre dans l'UE ont diminué de 22 % alors que la croissance économique était de 54 %. De nombreux facteurs y ont contribué, comme l'efficacité énergétique, les politiques de changement de combustibles, l'utilisation accrue des énergies renouvelables et les évolutions technologiques⁶.

04 Le SEQE-UE est l'un des deux principaux piliers de la politique climatique de l'Union. Il vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre (le second pilier est constitué de la décision et du règlement sur la répartition de l'effort⁷). Globalement, le SEQE-UE couvre les industries lourdes et les installations électriques (qui constituent

³ AEE, *Trends and Projections in Europe 2019: Tracking progress towards Europe's climate and energy targets*, 2019, p. 7.

⁴ Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), *Rapport 2019 sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction des émissions*, 2019, p. 5.

⁵ Idem, p. XVI.

⁶ COM(2018) 773 final – Une planète propre pour tous — Une vision européenne stratégique à long terme pour une économie prospère, moderne, compétitive et neutre pour le climat.

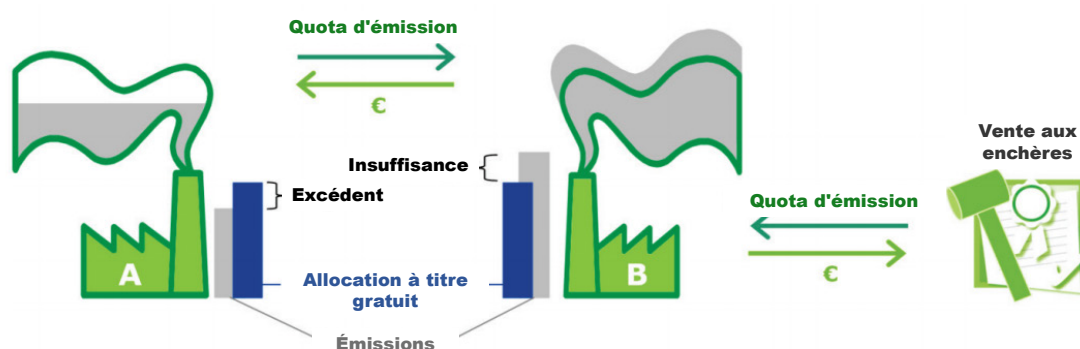
⁷ Cette répartition est régie par la [décision n 406/2009/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020, ainsi que par le [règlement \(UE\) 2018/842](#) 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) n° 525/2013.

ensemble ce que l'on appelle les «installations fixes»), ainsi que l'aviation⁸. Il s'applique à tous les États membres de l'UE, ainsi qu'à la Norvège, au Liechtenstein et à l'Islande. Le système est actuellement dans sa troisième phase (2013-2020). Les deux premières phases se sont déroulées, respectivement, de 2005 à 2007 et de 2008 à 2012. La phase 4 durera de 2021 à 2030.

05 Le SEQE-UE est un programme «de plafonnement et d'échange». La législation définit le nombre annuel maximal de quotas disponibles (le «plafond»), et un marché est créé pour leur achat et leur vente. Les exploitants ont besoin d'un quota pour chaque tonne d'équivalent-dioxyde de carbone émise. Les quotas sont obtenus soit lors de ventes aux enchères (au cours desquelles les installations doivent faire des offres pour les obtenir), soit à titre gratuit. Les exploitants peuvent aussi acheter des quotas sur des marchés spécialisés ou entre eux. Le système est expliqué à la *figure 2*.

Figure 2 — Le système d'échange de quotas d'émission

Dans l'exemple présenté ci-dessus, l'usine A reçoit un nombre de quotas gratuits plus élevé que la quantité nécessaire pour couvrir ses émissions. Elle peut décider de conserver l'excédent ou de le vendre. L'usine B ne reçoit pas suffisamment de quotas gratuits pour couvrir ses émissions et doit acquérir le solde lors d'une vente aux enchères ou auprès d'autres exploitants (si elle ne dispose d'aucun stock de quotas d'années précédentes).



Source: Cour des comptes européenne, après avoir adapté des données présentées dans l'*EU ETS Handbook* établi en 2015 par la Commission européenne.

⁸ Catégories d'activités définies à l'annexe I de la directive 2003/87/CE.

06 Le SEQE-UE est régi par une directive de 2003⁹ (ci-après «la directive SEQE-UE»), modifiée en dernier lieu en 2018, ainsi que par plusieurs décisions de la Commission et règlements (voir *annexe I*).

07 Davantage que l'allocation de quotas gratuits, l'obligation faite aux exploitants de payer leurs quotas lors de ventes aux enchères permet de respecter le «principe du pollueur-payeur» et de les inciter à réduire les émissions de GES¹⁰. Les quotas gratuits devaient être alloués d'une façon qui:

- 1) réduisait les risques de **fuite de carbone** (à savoir la délocalisation de la production d'une manière qui génère une augmentation des émissions mondiales de GES);
- 2) incitait à **décarboner** (c'est-à-dire à éviter les augmentations des émissions de GES¹¹), moyennant l'application de référentiels de quotas gratuits fondés sur les installations les plus performantes dans un secteur donné. Cela devrait encourager les exploitants moins efficaces à améliorer leur performance, tout en récompensant ceux qui sont performants.

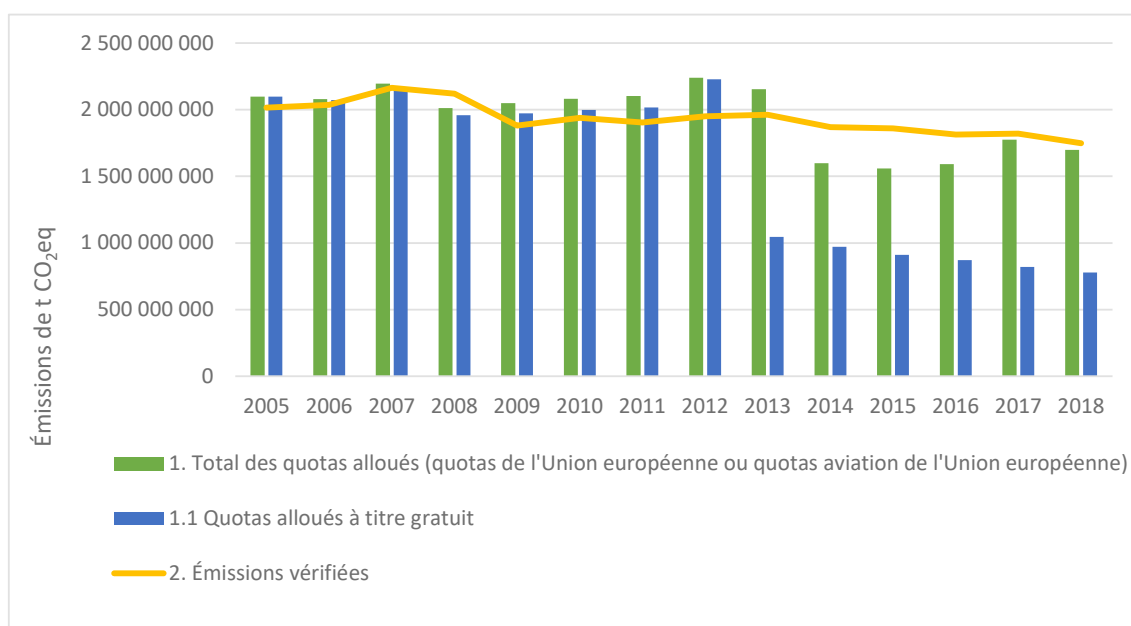
08 La *figure 3* présente une comparaison entre l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre couvertes par le SEQE-UE et les quotas alloués lors de ventes aux enchères ou à titre gratuit. Jusqu'en 2012, tous les secteurs recevaient la plupart de leurs quotas à titre gratuit.

⁹ Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union.

¹⁰ Document de travail des services de la Commission – SWD(2015) 135 final – *Impact Assessment accompanying the document “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments”*.

¹¹ Article 10 bis, paragraphe 1, de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union.

Figure 3 – La plupart des quotas délivrés dans le cadre du SEQE-UE l'ont été à titre gratuit

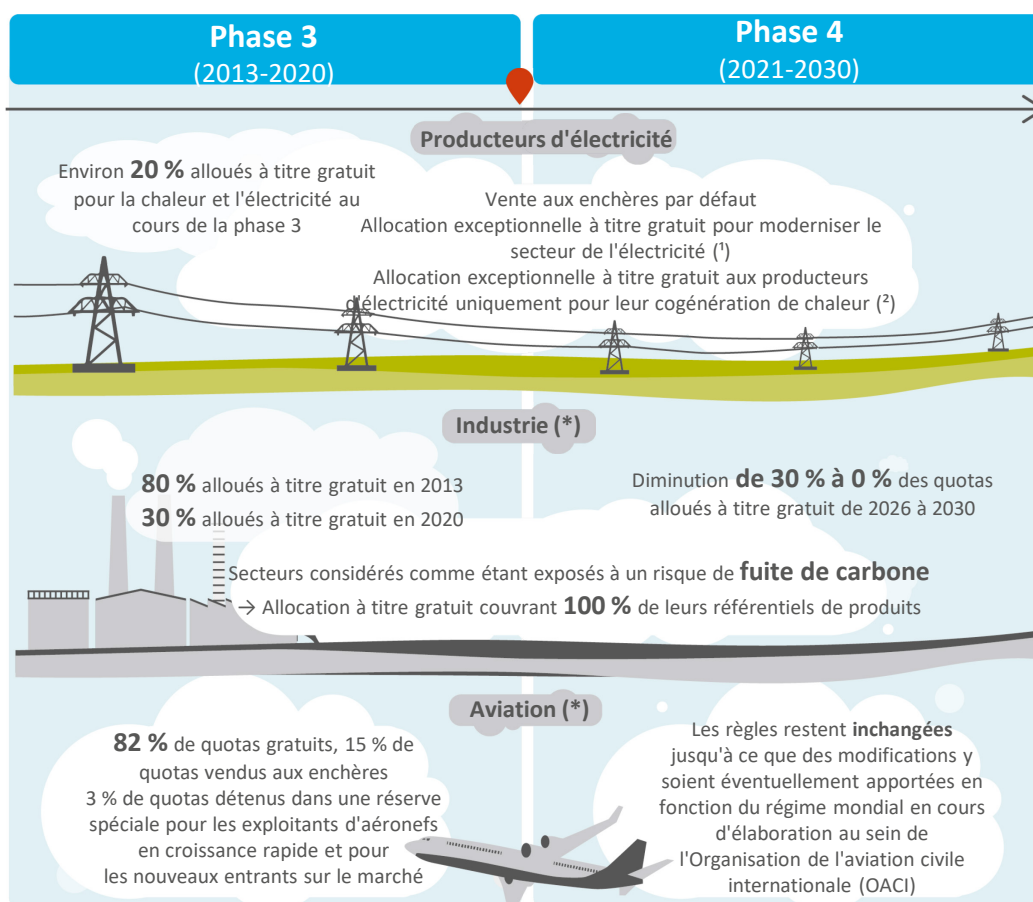


Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données présentées dans l'afficheur de données établi par l'Agence européenne pour l'environnement sur le SEQE-UE.

09 Depuis 2013, des quotas sont alloués à titre gratuit aux secteurs de l'industrie et de l'aviation. Entre 2013 et 2019, l'industrie et l'aviation ont reçu, respectivement, plus de 5 000 millions et plus de 200 millions de quotas gratuits¹². Pour les secteurs industriels, la quantité de quotas alloués à titre gratuit diminue chaque année. Les secteurs classés comme exposés à un risque de fuite de carbone bénéficient de quotas gratuits supplémentaires et ils reçoivent autant de quotas gratuits que l'installation la plus efficace selon les référentiels établis, indépendamment des performances des installations de ces secteurs. Les producteurs d'électricité ne bénéficient d'une allocation à titre gratuit que lorsqu'il s'agit d'aider à moderniser ce secteur dans des États membres bien précis et dans des conditions bien particulières. La *figure 4* indique comment les quotas gratuits sont alloués.

¹² Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le fonctionnement du marché européen du carbone, janvier 2020.


Figure 4 – Pourcentages de quotas gratuits, par secteur et par phase



(*) Catégories d'activités définies à l'annexe I de la directive 2003/87/CE.

⁽¹⁾ Article 10 *quater* de la directive SEQE.

⁽²⁾ Article 10 *bis*, paragraphe 4, de la directive SEQE.

 Rapport de la Cour des comptes européenne

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la législation relative au SEQE.

10 Lors des phases 1 et 2, l'allocation de quotas à titre gratuit reposait sur les niveaux historiques d'émission. Cela a donné lieu¹³ à un octroi excessif de quotas à de nombreux exploitants, notamment dans le contexte de la diminution de la production due à la récession de 2008. Au cours de la phase 3 (2013-2020), les allocations à titre gratuit étaient effectuées en tenant compte de référentiels de produits qui fondaient l'allocation sur la performance des exploitants les plus efficaces. Cette disposition visait à encourager les gains d'efficacité (à savoir une diminution de la quantité

¹³ Voir, à titre d'exemple, le document intitulé *Post-2020 reform of the EU Emissions Trading System*, service de recherche du Parlement européen, 2018; le document intitulé *Last Chance Saloon for the EU ETS*, Sandbag, 2016; ou le document intitulé *The EU ETS phase IV reform; implications for system functioning and for the carbon price signal*, Institut d'Oxford des études de l'énergie, 2018.

d'émissions par unité produite) au niveau des exploitants, mais elle peut encore autoriser une augmentation des émissions dans le secteur industriel si les niveaux de production augmentent. Le choix des secteurs autorisés à recevoir des allocations à titre gratuit est en principe lié à l'incapacité de certains secteurs à répercuter les coûts sur leurs clients (voir [encadré 1](#)).

Encadré 1 – Que signifie la «répercussion des coûts» dans le cas du SEQE-UE?

La répercussion des coûts signifie la prise en compte des coûts dus au SEQE-UE dans le prix d'un produit.

L'ampleur de la répercussion des coûts du carbone sur les prix finals des produits est un facteur qui influence l'impact du SEQE-UE sur la compétitivité des entreprises.

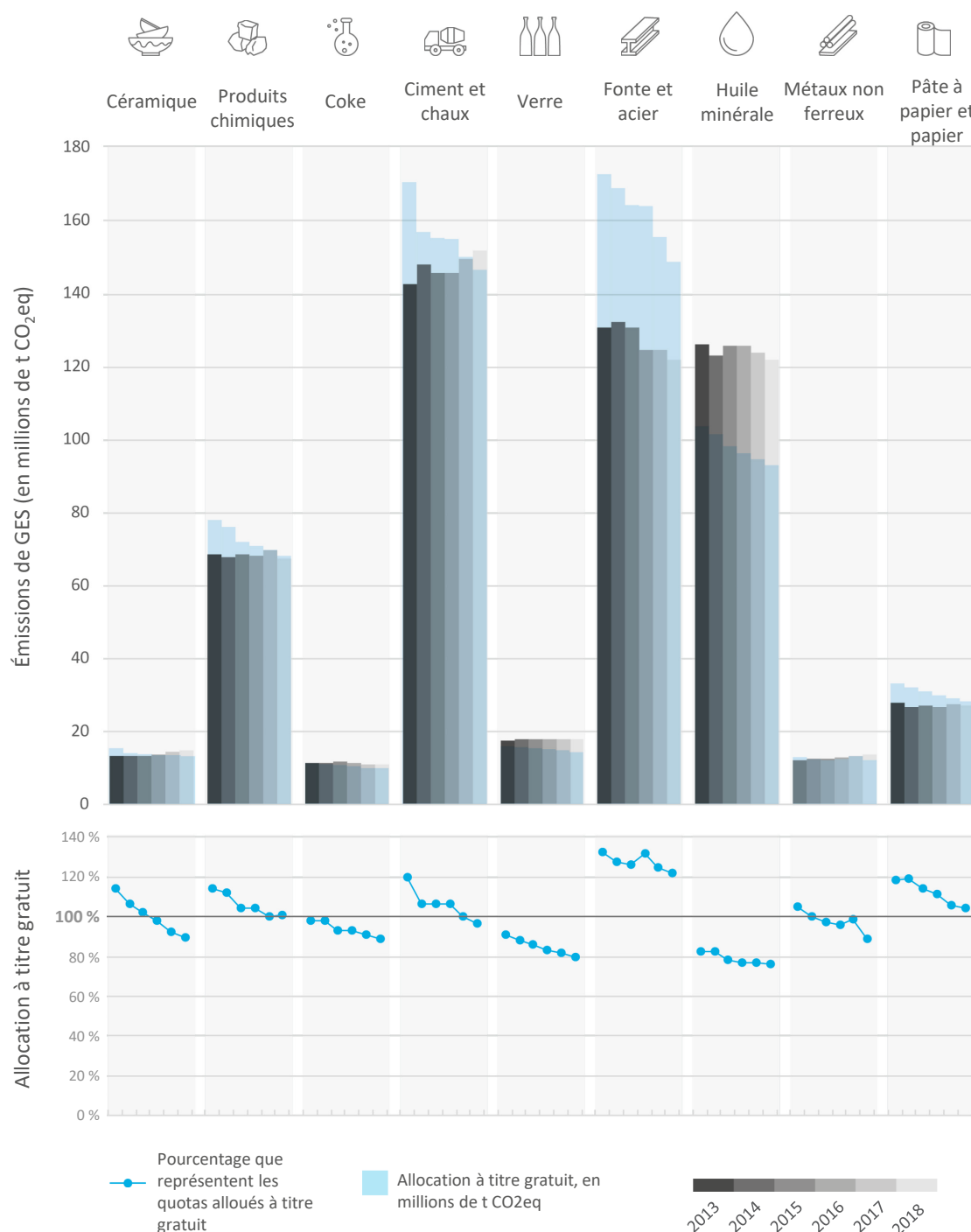
Il est moins justifié qu'un secteur bénéficie d'une allocation à titre gratuit s'il peut répercuter les coûts liés au SEQE-UE. Cela explique pourquoi le secteur de l'électricité obtient essentiellement ses quotas lors de ventes aux enchères et non à titre gratuit.

Même lorsqu'elles reçoivent leurs quotas à titre gratuit, les installations peuvent encore répercuter leur coût théorique du carbone sur leurs clients. La mise en place du SEQE-UE a généré des bénéfices exceptionnels pour de nombreux exploitants, surtout au cours de ses deux premières phases¹⁴.

11 La [figure 5](#) montre qu'après l'introduction des référentiels en 2013, tous les secteurs industriels ont continué à recevoir à titre gratuit la plupart des quotas nécessaires pour couvrir leurs émissions et que les émissions industrielles sont restées relativement stables. Dans certains secteurs, les quotas alloués à titre gratuit ont dépassé les émissions. Cette situation était due à la mauvaise qualité des données utilisées pour déterminer les premiers référentiels et à l'alignement limité sur les volumes de production des exploitants (voir point [48](#)).

¹⁴ *EU ETS Handbook*, p. 42.

Figure 5 – Stabilité des émissions industrielles essentiellement couvertes par des quotas gratuits au cours de la phase 3 du SEQE-UE



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données présentées dans l'afficheur de données établi par l'Agence européenne pour l'environnement sur le SEQE-UE.

12 Les exploitants et les investisseurs échangent des quotas sur les marchés primaire et secondaire, où les prix sont influencés par le jeu de l'offre (limitée par le plafond établi en vertu du SEQE-UE) et de la demande. Le signal de prix devrait inciter à réduire les émissions de GES. En 2019, le prix le plus bas et le prix le plus élevé enregistrés

pour un quota de l'Union européenne étaient, respectivement, de 19,59 euros et de 29,03 euros¹⁵ (voir [figure 6](#)). De nombreux experts ont conclu qu'il faudrait des prix du carbone considérablement plus élevés pour vraiment encourager à atteindre les objectifs de l'accord de Paris¹⁶.

Figure 6 – Prix (en euros) du quota de l'Union européenne pour les phases 2 et 3 du SEQE-UE (jusqu'au 30 décembre 2019)



Remarque: Dans le rapport de l'initiative *Carbon Tracker* intitulé *Carbon Countdown: Prices and Politics in the EU-ETS*, la hausse du prix du quota de l'Union européenne observée à partir de 2017 est attribuée au fait que le marché a anticipé l'établissement à compter de janvier 2019 de la réserve de stabilité du marché (RSM), convenu en 2017.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données présentes sur le site de [Sandbag](#).

13 La directive SEQE-UE dispose que les États membres doivent utiliser au moins la moitié des recettes tirées de la vente aux enchères des quotas pour des actions relatives au climat et à l'énergie. Selon les données de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE), plus de 6,66 milliards de quotas ont été alloués à titre gratuit dans le cadre de la phase 3 du SEQE-UE, à savoir entre 2013 et 2020. Au cours de cette période, les prix des quotas ont fluctué, mais ont connu une augmentation allant de moins de 3 euros à environ 25 euros. Si davantage de quotas avaient été mis aux enchères pour l'industrie, les États membres auraient perçu des recettes

¹⁵ Voir le site intitulé [Sandbag Carbon Price Viewer](#).

¹⁶ Voir le document intitulé *Report of the High-Level Commission on Carbon Prices*, établi en 2017 par la *Carbon Pricing Leadership Coalition*, qui prévoit des prix allant jusqu'à 80 USD d'ici à 2020 et jusqu'à 100 USD à l'horizon 2030.

supplémentaires considérables. La Commission a calculé que ceux-ci avaient perçu 42 milliards d'euros de recettes dans le cadre des ventes aux enchères entre 2012 et juin 2019¹⁷.

14 Les principaux acteurs du SEQE-UE jouent, entre autres, les rôles ci-après.

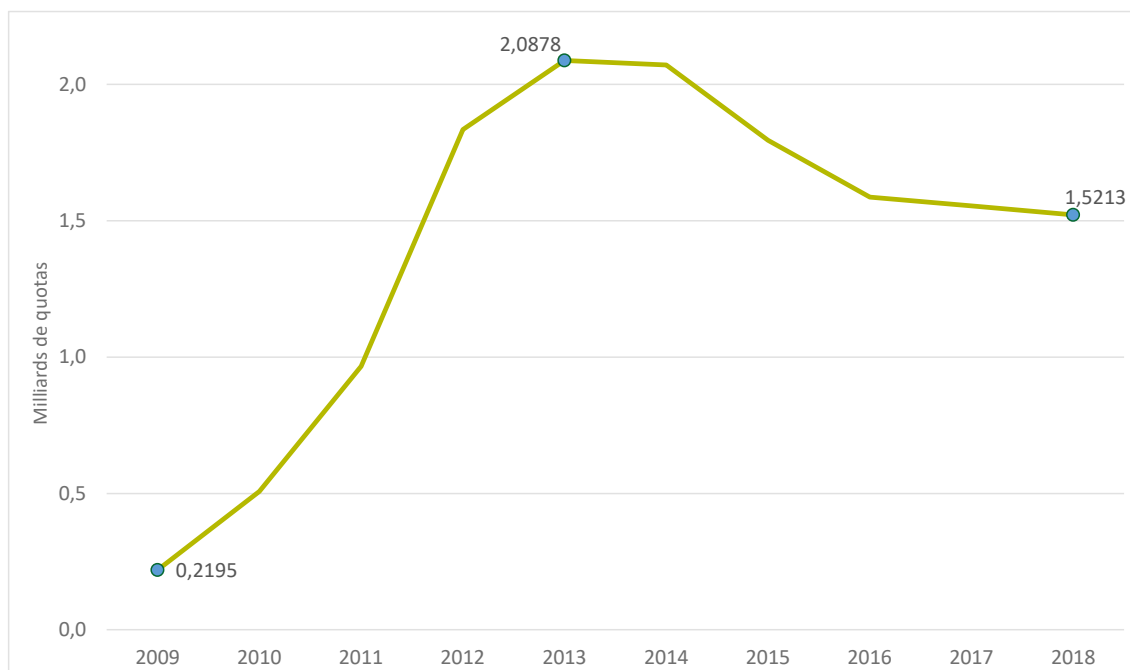
- 1) La Commission supervise l'action des États membres dans le cadre de la directive SEQE-UE, établit des règles pour la vente aux enchères et l'allocation à titre gratuit de quotas, fournit aux États membres, aux exploitants et aux vérificateurs tiers des lignes directrices sur l'application de la directive, et élabore des propositions législatives sur le SEQE-UE à l'intention du Parlement européen et du Conseil.
- 2) Les autorités compétentes des États membres de l'UE vérifient et approuvent les programmes de surveillance des émissions des exploitants, effectuent des inspections auprès de ces derniers, et acceptent leurs déclarations d'émissions vérifiées, sur la base de la législation de l'UE et des orientations de la Commission.
- 3) Les exploitants qui doivent respecter le plafond d'émissions de GES établi par l'UE acquièrent et restituent, chaque année, une quantité de quotas correspondant à leurs émissions. La non-restitution d'un nombre suffisant de quotas donne lieu à une amende de 100 euros par tonne d'équivalent-dioxyde de carbone (CO₂eq) excédentaire. À cette amende s'ajoutent des sanctions supplémentaires établies au niveau des États membres (en vertu des dispositions harmonisées dans la directive SEQE-UE).
- 4) Les vérificateurs tiers (approuvés par des organismes d'accréditation dans les États membres) vérifient et certifient les données d'émissions des exploitants.

15 De 2005 à 2012 (c'est-à-dire au cours des deux premières phases du SEQE-UE), les quotas avaient presque tous été alloués à titre gratuit. Chaque année, la quantité de quotas alloués était plus élevée que celle nécessaire pour couvrir les émissions réelles, notamment lorsque la récession économique postérieure à 2008 a commencé, ce qui a donné lieu à une augmentation des soldes de quotas (voir *figure 7*) détenus par les exploitants. Cette situation a conduit à un effondrement du prix des quotas (voir *figure 6*). Dès lors, les exploitants étaient moins incités à réduire les émissions. Nombre d'entre eux pouvaient utiliser les quotas reçus précédemment à titre gratuit pour respecter pleinement leurs obligations de restitution. Les modifications

¹⁷ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Rapport sur le fonctionnement du marché européen du carbone, COM(2019) 557 final du 31.10.2019.

apportées au système lors de la phase 3 ont permis d'éliminer en grande partie cet excédent annuel à l'échelle du système.

Figure 7 – Quotas excédentaires accumulés dans le cadre du SEQE-UE



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données présentes sur le site de [Sandbag](#).

16 La directive SEQE-UE consolidée prévoit la révision de certaines dispositions relatives à la phase 4 (2021-2030), en raison des circonstances suivantes:

- 1) la programmation, par les parties à l'accord de Paris, de la réalisation, en 2023, d'un bilan, qui leur permettra d'évaluer leurs engagements en cours et d'intensifier ensuite leurs efforts pour atteindre les objectifs de l'accord¹⁸;
- 2) la mise en œuvre, sous l'égide de l'Organisation de l'aviation civile internationale, du régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale (CORSIA), un programme mondial qui vise à compenser les émissions de l'aviation civile (voir [encadré 4](#))¹⁹;

¹⁸ Article 30 de la [directive 2003/87/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union.

¹⁹ Article 28 *ter* de la [directive 2003/87/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union.

- 3) l'adoption éventuelle des ajustements carbone aux frontières pour les importations provenant de pays tiers (voir point 40).

En 2020, la Commission a proposé une nouvelle loi européenne sur le climat²⁰ et a programmé le lancement d'une consultation publique sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières. La communication de la Commission sur un pacte vert pour l'Europe portait sur les possibilités de modifier les dispositions régissant le SEQE-UE.

²⁰ Proposition de la Commission concernant un règlement – Loi européenne sur le climat.

Étendue et approche de l'audit

17 Nous avons examiné si les décisions de la Commission concernant les quotas gratuits du SEQE-UE ont fourni une base raisonnable pour encourager la réduction des émissions de GES. Nous avons en particulier examiné si l'allocation à titre gratuit:

- a été utilisée avec succès en tant qu'instrument de modernisation du secteur de l'électricité;
- a ciblé les secteurs les plus exposés à un risque de fuite de carbone;
- a été utilisée de façon à encourager la réduction des émissions de GES et n'a pas contribué à augmenter ces émissions.

18 Dans le cadre de nos travaux d'audit, nous avons:

- examiné les propositions, lignes directrices et autres rapports pertinents de la Commission;
- consulté les autorités compétentes en Tchéquie, en Allemagne, en Pologne et en Suède, ainsi que des représentants d'organisations non gouvernementales et des secteurs de l'industrie, de l'électricité et de l'aviation;
- évalué les registres et rapports disponibles sur le fonctionnement du SEQE-UE et sur le mécanisme d'allocation à titre gratuit;
- consulté un panel d'experts, dont les connaissances nous ont aidés à évaluer les constatations préliminaires sur les effets du système de quotas gratuits;
- réalisé une enquête auprès des autorités compétentes responsables de la surveillance du SEQE-UE dans tous les États membres de l'Union, afin de recueillir des informations pertinentes sur les référentiels et sur la fuite de carbone.

19 L'audit a porté sur la période 2013-2019 et concerne donc la phase 3 du SEQE-UE ainsi que la législation présentée pour la phase 4. Par conséquent, ni l'impact de la pandémie de coronavirus sur les prix pratiqués dans le cadre du SEQE-UE, ni les effets probables de la récession économique qui s'ensuivra ne sont abordés dans le présent rapport.

20 Celui-ci comporte des informations susceptibles d'alimenter la révision prévue de la législation, nécessaire aux fins du bilan mondial programmé pour 2023 en vertu de l'accord de Paris (voir point **16**).

Observations

Les quotas gratuits ont donné des résultats incertains lorsqu'ils étaient utilisés comme instrument de modernisation du secteur de l'électricité

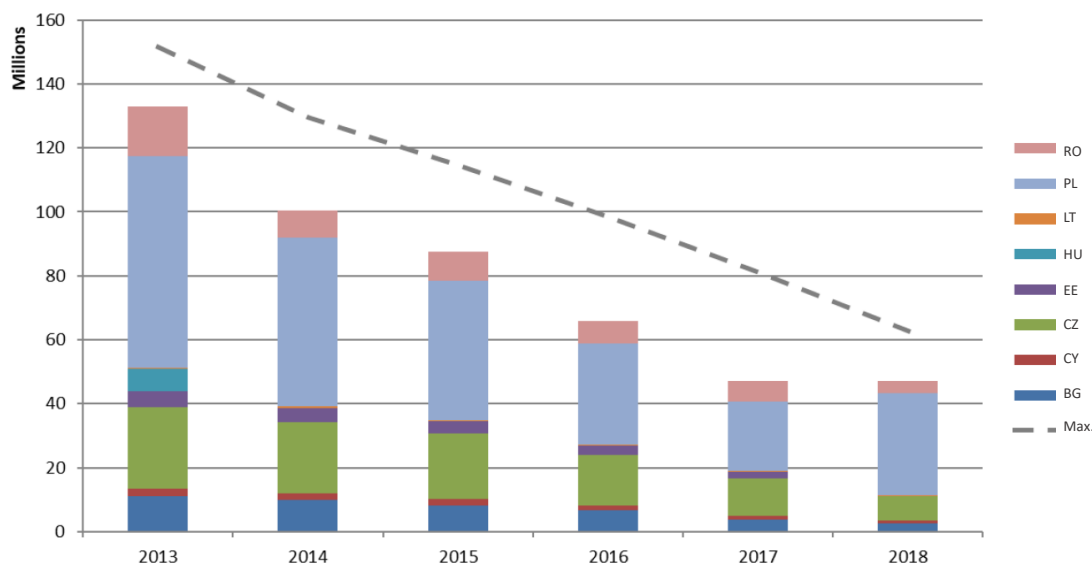
21 Les quotas gratuits pour le secteur de l'électricité ont été alloués au cours de la phase 3 par dérogation à la règle générale qui imposait aux installations de ce secteur d'acquérir leurs quotas lors de ventes aux enchères ou sur le marché. Ces quotas gratuits devraient servir à soutenir les investissements destinés à la modernisation du secteur de l'électricité dans les huit États membres qui appliquent la dérogation. Nous nous sommes penchés sur les modifications apportées à l'allocation de quotas gratuits entre les phases 3 et 4, puis nous avons examiné si les secteurs de l'électricité de ces États membres avaient réduit leur empreinte carbone.

À compter de 2021, des conditions plus strictes seront d'application pour l'utilisation des quotas gratuits dans le secteur de l'électricité

22 Depuis 2013, le secteur de l'électricité n'est pas autorisé à recevoir d'allocation à titre gratuit, étant donné qu'il peut répercuter les coûts sur ses consommateurs. Une dérogation²¹ à ce principe général a été accordée pour dix États membres dont le PIB par habitant était inférieur à 60 % de la moyenne de l'Union en 2013. Huit d'entre eux y ont eu recours au cours de la phase 3 (voir [figure 8](#)). De 2013 à 2018, plus de 479 millions de quotas ont été alloués à titre gratuit en vertu de cette disposition (la [figure 6](#) montre l'évolution du prix des quotas). Cette allocation à titre gratuit visait à contribuer à la modernisation du secteur de la production d'électricité dans ces pays, dont plusieurs dépendaient fortement du charbon.

²¹ Article 10 *quater* de la [directive 2003/87/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union.

Figure 8 – Quotas alloués à titre gratuit pour la modernisation du secteur de l'électricité (sur la base de l'article 10 *quater*)



Remarque: La ligne pointillée montre la quantité maximale de quotas gratuits disponibles.

Source: Commission européenne.

23 Les États membres qui souhaitent recourir à la dérogation devaient envoyer à la Commission une demande respectant plusieurs exigences énoncées dans la directive SEQE et dans des documents d'orientation ultérieurs de la Commission²² (voir [encadré 2](#)). Cette dernière a approuvé les demandes des huit États membres demandeurs après plusieurs cycles de discussions avec eux.

²² Ces exigences sont énoncées à l'article 10 *quater* de la [directive 2003/87/CE](#), dans la communication de la Commission intitulée «Document d'orientation concernant l'application facultative de l'article 10 *quater* de la directive 2003/87/CE» ([2011/C 99/03](#)) et dans la décision [C\(2011\) 1983 final](#) de la Commission du 29 mars 2011.

Encadré 2 – Conditions d'utilisation des quotas gratuits pour la modernisation de la production d'électricité au cours de la phase 3

Les États membres qui souhaitaient allouer des quotas à titre gratuit sur la base de l'article 10 *quater* de la directive SEQE-UE devaient fournir à la Commission leur proposition de méthode d'allocation et démontrer que les allocations ne généreraient pas de distorsions de concurrence injustifiées.

La valeur des quotas gratuits ne pouvait pas servir à augmenter la capacité pour satisfaire une demande croissante du marché. Lorsque les quotas gratuits finançaient une nouvelle capacité, une quantité équivalente de capacité moins efficace de production d'électricité devait être mise à l'arrêt.

Les investissements proposés devaient faire partie de plans nationaux d'investissement. Ces plans devaient montrer que les installations recevant des investissements étaient déjà opérationnelles à la fin de 2008 et contribuaient à la diversification du mix énergétique du pays au moyen d'investissements d'une valeur au moins égale à la valeur de marché des quotas alloués à titre gratuit.

24 Dans ses conclusions de 2014 sur le cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030²³, le Conseil a reconnu que les quotas gratuits alloués au secteur de l'énergie devraient être améliorés afin d'assurer que les fonds soient utilisés pour favoriser des investissements réels propres à moderniser celui-ci. En application de la directive révisée pour la phase 4, les autorités compétentes sont tenues de suivre un processus obligatoire de mise en concurrence pour retenir les investissements à financer (au lieu de le faire dans le cadre des plans fixes nationaux d'investissement utilisés pour la phase 3). Parmi les dix États membres éligibles au cours de la phase 4, seules la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie alloueront des quotas à titre gratuit à leur secteur de l'électricité.

Les données disponibles montrent que les quotas gratuits se sont avérés inefficaces en tant qu'outil pour moderniser le secteur de l'électricité au cours de la phase 3

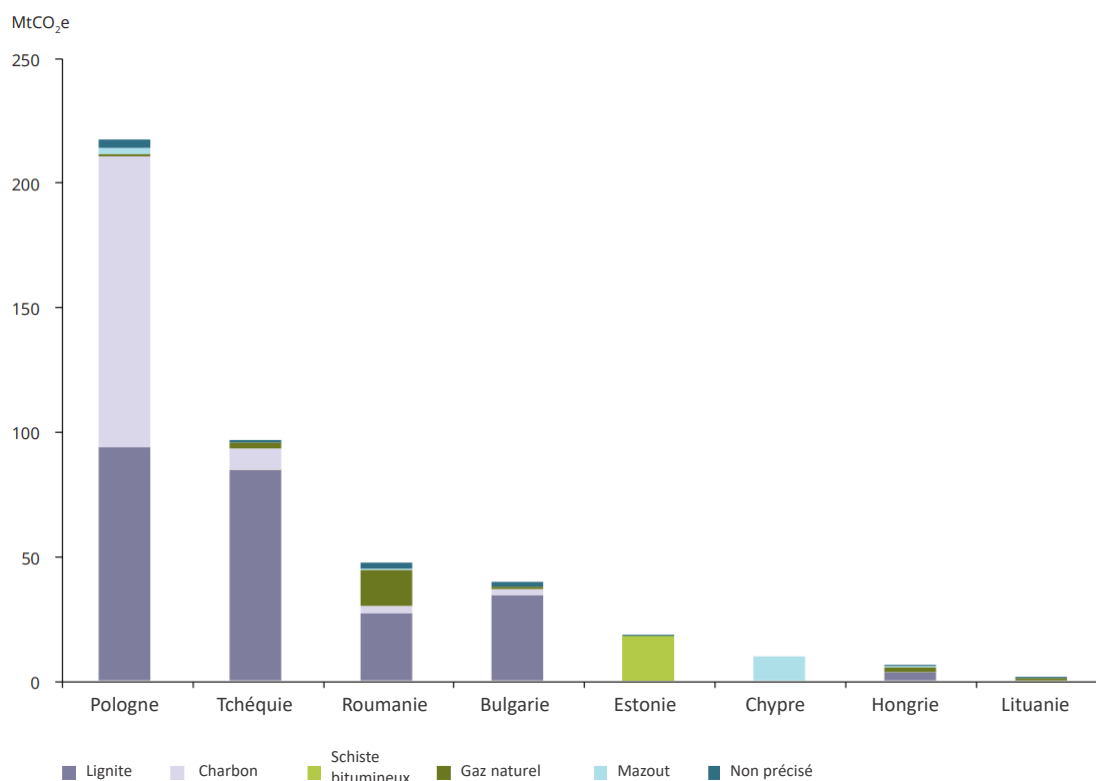
25 Il était prévu que les investissements résultant de l'utilisation de quotas gratuits alloués en vertu de l'article 10 *quater* donnent lieu à une diminution de l'intensité des émissions due à la production d'électricité, ainsi qu'à une réduction des émissions

²³ Document EUCO 169/14 – Conseil européen (23 et 24 octobre 2014) – Conclusions.

exprimées en valeur absolue. Dans une étude réalisée pour la Commission en 2015, il était indiqué, en conclusion, que l'efficacité et l'efficience des réductions de GES encouragées par ces investissements ne pourraient pas être évaluées²⁴.

26 La *figure 9* montre que la majorité des recettes provenant des quotas alloués à titre gratuit ont été utilisées pour rénover des centrales électriques au lignite et au charbon, essentiellement en Bulgarie, en Tchéquie, en Pologne et en Roumanie.

Figure 9 – Quotas gratuits alloués pour moderniser la production d'électricité, ventilés par type de combustible utilisé dans la centrale électrique bénéficiaire et par État membre, pour la période 2013-2017



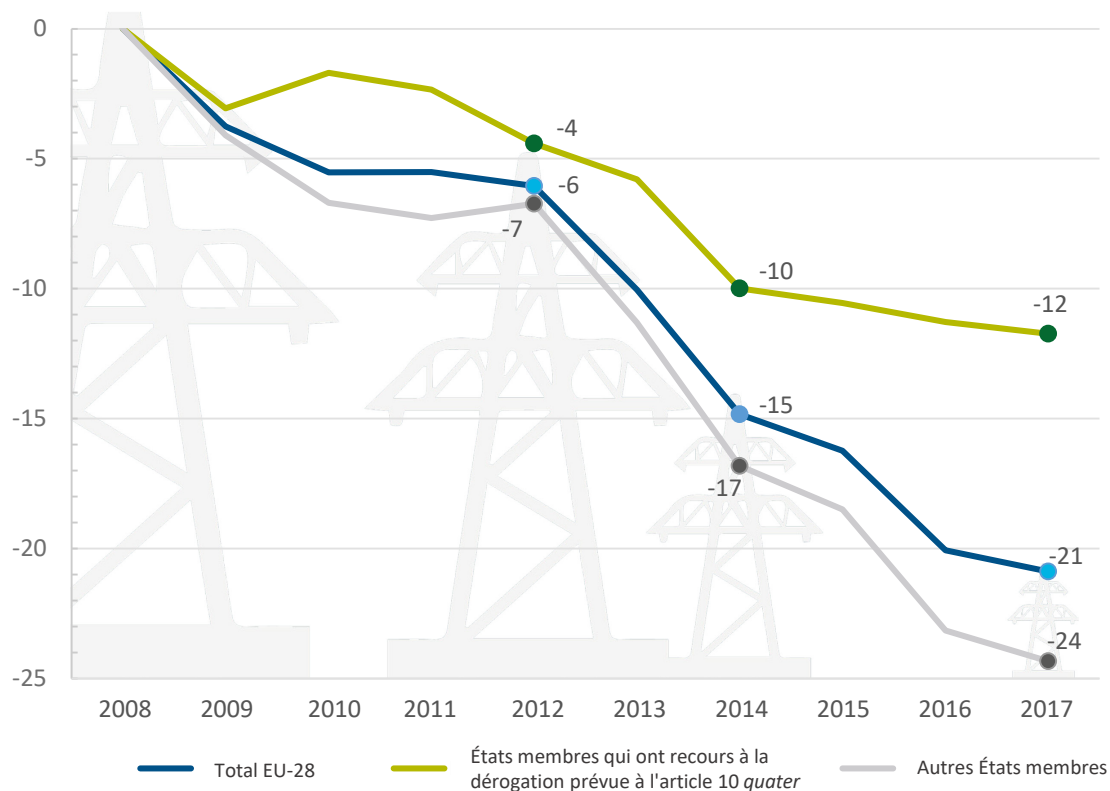
Source: Agence européenne pour l'environnement, *Trends and projections in the EU ETS in 2018*.

27 Nous avons évalué la réduction de l'intensité de carbone pour le secteur de l'électricité des pays éligibles à l'allocation de quotas à titre gratuit en vertu de l'article 10 *quater*. Ensuite, nous avons comparé cette réduction aux mêmes données relevées dans les pays qui n'en bénéficiaient pas (voir *figure 10*). Les résultats

²⁴ Umweltbundesamt (Agence autrichienne de l'environnement), *Evaluation of the EU ETS Directive: Carried out within the project «Support for the Review of the EU Emissions Trading System»*, Commission européenne, 2015.

montrent que la diminution de l'intensité de carbone a été beaucoup moins nette dans les États membres qui avaient obtenu des quotas gratuits pour moderniser leur secteur de l'électricité. Cette tendance est confirmée par une étude récente²⁵ concernant la diminution du recours au charbon comme combustible pour produire de l'électricité en 2019.

Figure 10 – Modification de l'intensité de carbone du secteur de l'électricité, par rapport à 2008 (en %)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant d'Eurostat et de Sandbag.

²⁵ Sandbag, *The Great Coal Collapse of 2019 – Mid-year analysis of the EU power sector*.

L'allocation de quotas à titre gratuit à l'industrie et aux exploitants d'aéronefs n'a guère tenu compte de la capacité de ces secteurs à répercuter les coûts et a eu tendance à ralentir la décarbonation

28 La directive SEQE-UE prévoit que l'allocation de quotas à titre gratuit est une dérogation «transitoire» et exceptionnelle, par rapport à²⁶ l'option par défaut que constitue la vente aux enchères (voir *figure 4*). L'allocation à titre gratuit devrait être ciblée sur les secteurs les plus exposés à la concurrence internationale et les moins en mesure de répercuter les coûts du carbone sur les clients.

L'allocation à titre gratuit à l'industrie et aux opérateurs d'aéronefs n'a pas tenu compte de la capacité de ces secteurs à répercuter les coûts

29 Comme cela a été indiqué ci-dessus, à l'exception de dix États membres à plus faible revenu (voir point *21*), il était prévu que le secteur de l'électricité ne puisse pas bénéficier de l'allocation de quotas à titre gratuit dans le cadre du SEQE-UE, étant donné qu'il pouvait répercuter les coûts sur ses clients et n'était donc pas exposé à un risque de fuite de carbone. Nous avons constaté que l'allocation de quotas à titre gratuit à d'autres secteurs n'était pas toujours cohérente par rapport à leur capacité à répercuter les coûts.

- Le secteur de l'aviation reçoit des quotas gratuits. Or il peut répercuter aux clients les coûts liés au SEQE-UE. Cela a été confirmé par l'analyse d'impact réalisée en 2006 avant l'inclusion de l'aviation dans le SEQE-UE²⁷.

²⁶ Articles 10 *bis*, 10 *ter* et 10 *quater* de la [directive 2003/87/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 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. Voir aussi le site internet https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances_fr.

²⁷ Document de travail des services de la Commission – (SEC)2006 1684 – *Accompanying document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC so as to include aviation activities in the scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community - Impact Assessment of the inclusion of aviation activities in the scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community {COM(2006) 818 final} {SEC(2006) 1685}*.

- o Dans son analyse d'impact réalisée en vue de la révision du SEQE-UE pour la phase 4, la Commission fournit²⁸ des informations concernant les taux de répercussion des coûts pour les différents secteurs industriels. Elle n'a pas proposé de moduler la quantité de quotas alloués à titre gratuit pour l'un ou l'autre secteur.

30 Lorsque l'allocation à titre gratuit n'est pas bien ciblée, cela peut se traduire par des situations où les secteurs risquent de répercuter les coûts du carbone, même s'ils reçoivent des quotas gratuits. Dans ce cas, les quotas gratuits impliquent un transfert financier des consommateurs (ou des industries clientes) vers les industries énergivores, avec, pour corollaire, ce que l'on appelle souvent des «bénéfices exceptionnels»²⁹. Dans l'analyse d'impact de 2014 accompagnant sa proposition, la Commission reconnaît^{30,31} qu'en raison de l'allocation à titre gratuit, les installations risquent d'être moins incitées à réduire les émissions et que les secteurs qui en reçoivent peuvent répercuter plusieurs de leurs coûts.

31 Dans ses conclusions de 2014³², le Conseil européen a convenu que la part des quotas à mettre aux enchères dans le cadre du SEQE-UE après 2020 ne devrait pas être réduite. La Commission a proposé de vendre aux enchères au cours de la phase 4 la même proportion de quotas que pendant la phase 3³³ (57 %). Le législateur a ensuite

²⁸ P. 199, tableau 32, du document de travail des services de la Commission [SWD\(2015\) 135 final](#) – *Impact Assessment accompanying the document “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments”*.

²⁹ *Ex-post investigation of cost pass-through in the EU ETS*, CE Delft et Oeko-Institut, novembre 2015.

³⁰ [MEMO/08/35](#) – Questions et réponses sur la proposition de révision du système communautaire d'échange de quotas d'émission présentée par la Commission.

³¹ P. 83 à 90 du document de travail des services de la Commission [SWD\(2014\) 15 final](#) – *Impact Assessment accompanying the document “Communication of the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A policy framework for climate and energy in the period from 2020 up to 2030”*.

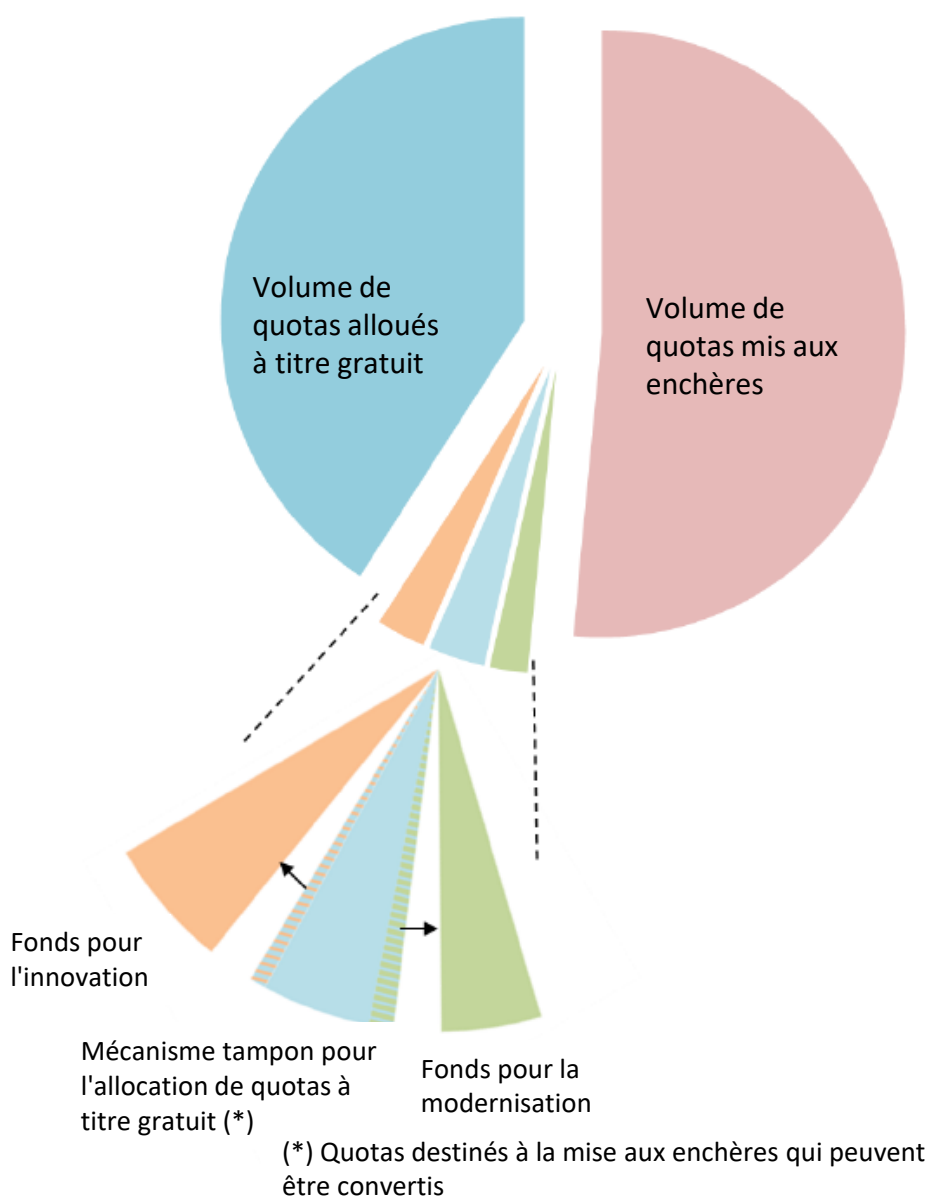
³² Document [EUCO 169/14](#) – Conseil européen (23 et 24 octobre 2014) – Conclusions.

³³ [COM\(2015\) 337 final](#) – Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/CE afin de renforcer le rapport coût-efficacité des réductions d'émissions et de favoriser les investissements à faible intensité de carbone.

introduit³⁴ la possibilité d'augmenter, si nécessaire, de 3 % au maximum la quantité de quotas gratuits disponibles (voir le «mécanisme tampon pour l'allocation de quotas à titre gratuit» à la *figure 11*). Le législateur a toute latitude pour décider quand il entend appliquer cette augmentation. Cette clause ne figurait ni dans l'analyse d'impact de la Commission ni dans sa proposition. Dès lors, environ 40 % des quotas seront encore alloués à titre gratuit au cours de la phase 4.

³⁴ Article 1^{er}, paragraphe 14, point e), de la [directive \(UE\) 2018/410](#) du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2018 modifiant la directive 2003/87/CE afin de renforcer le rapport coût-efficacité des réductions d'émissions et de favoriser les investissements à faible intensité de carbone, et la décision (UE) 2015/1814.

Figure 11 – Environ 40 % des quotas seront encore alloués à titre gratuit au cours de la phase 4



Source: COM(2018) 842 final – Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Rapport sur le fonctionnement du marché européen du carbone.

Les secteurs qui produisent plus de 90 % des émissions industrielles ont reçu l'intégralité ou la plupart de leurs quotas à titre gratuit

32 Le SEQE-UE utilise l'allocation de quotas à titre gratuit pour atténuer le risque de fuite de carbone (voir point 07). La fuite de carbone désigne l'augmentation des émissions mondiales de gaz à effet de serre qui pourrait se produire si, à cause des coûts liés aux politiques de lutte contre le changement climatique mises en place dans l'UE, les entreprises transféraient leur production vers d'autres pays dans lesquels les

activités industrielles ne sont pas soumises à des politiques comparables concernant le climat³⁵. Le risque de fuite de carbone existe parce que le coût du carbone varie au sein de l'UE, ainsi qu'entre celle-ci et les pays tiers.

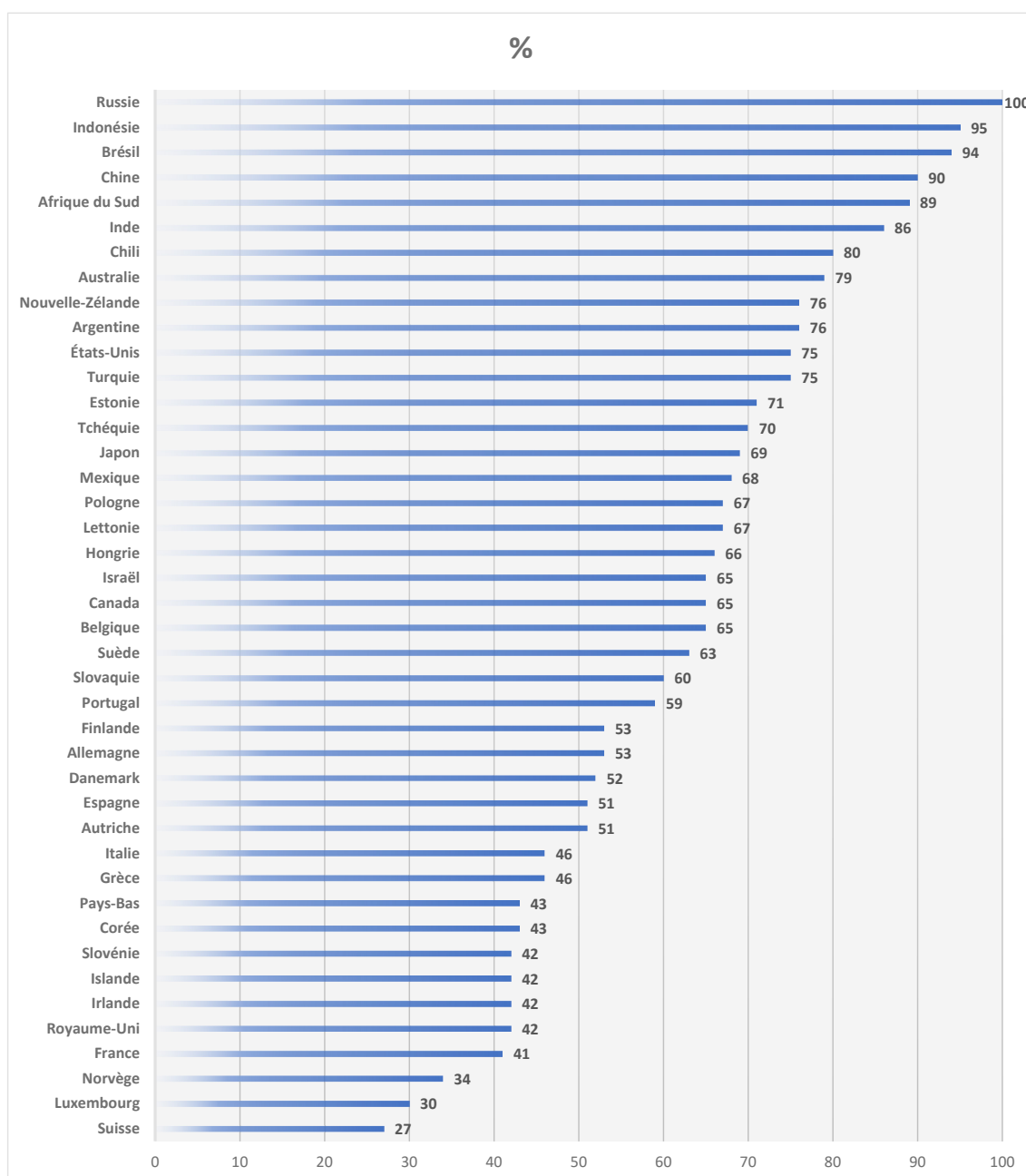
33 Selon l'OCDE (voir [figure 12](#)), les coûts du carbone varient considérablement d'un État à l'autre. À titre d'exemple, les coûts globaux du carbone dans la plupart des États membres de l'UE étaient inférieurs à ceux en vigueur en Suisse et en Norvège, mais supérieurs à ceux pratiqués aux États-Unis et en Chine. Dans le cadre d'une étude financée par la Commission européenne, aucun élément probant attestant de la fuite de carbone n'a été relevé³⁶, même si d'autres études avancent que celle-ci ne s'est pas produite précisément grâce à l'allocation de quotas à titre gratuit³⁷. La fuite de carbone a des implications sur les plans économique et social, étant donné qu'elle peut se traduire par une diminution du nombre d'emplois et des investissements dans l'UE.

³⁵ P. 4 du document de travail des services de la Commission [SWD\(2019\) 22 final – Impact Assessment accompanying the document “Commission Delegated Decision supplementing Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council concerning the determination of sectors and subsectors deemed at risk of carbon leakage for the period 2021 to 2030”](#).

³⁶ Bolscher, H., Graichen, V., Hay, G., Healy, S., Lenstra, J., Meindert, L., Regeczi, D., Von Schickfus, M.-T., Schumacher, K. Timmons-Smakman, F., [Carbon Leakage Evidence Project: Factsheet for selected sectors](#), Ecorys, Rotterdam, p. 11, septembre 2013.

³⁷ Montenegro, R., Fahl, U., Zabel, C., Lekavičius, V., Bobinaitė, V., Brajković, J., [D3.2 - Case study on carbon leakage and competitiveness](#), projet REEEM, 2018.

Figure 12 – Déficit de tarification du carbone pour les pays de l'OCDE et ceux du G20, en 2015



Remarque: Le **déficit de tarification du carbone** sert à calculer dans quelle mesure les prix du carbone constatés dans les pays sont inférieurs à une valeur de référence de 30 euros par tonne (qui correspond au bas de la fourchette des estimations du coût du carbone effectuées par l'OCDE en 2018).

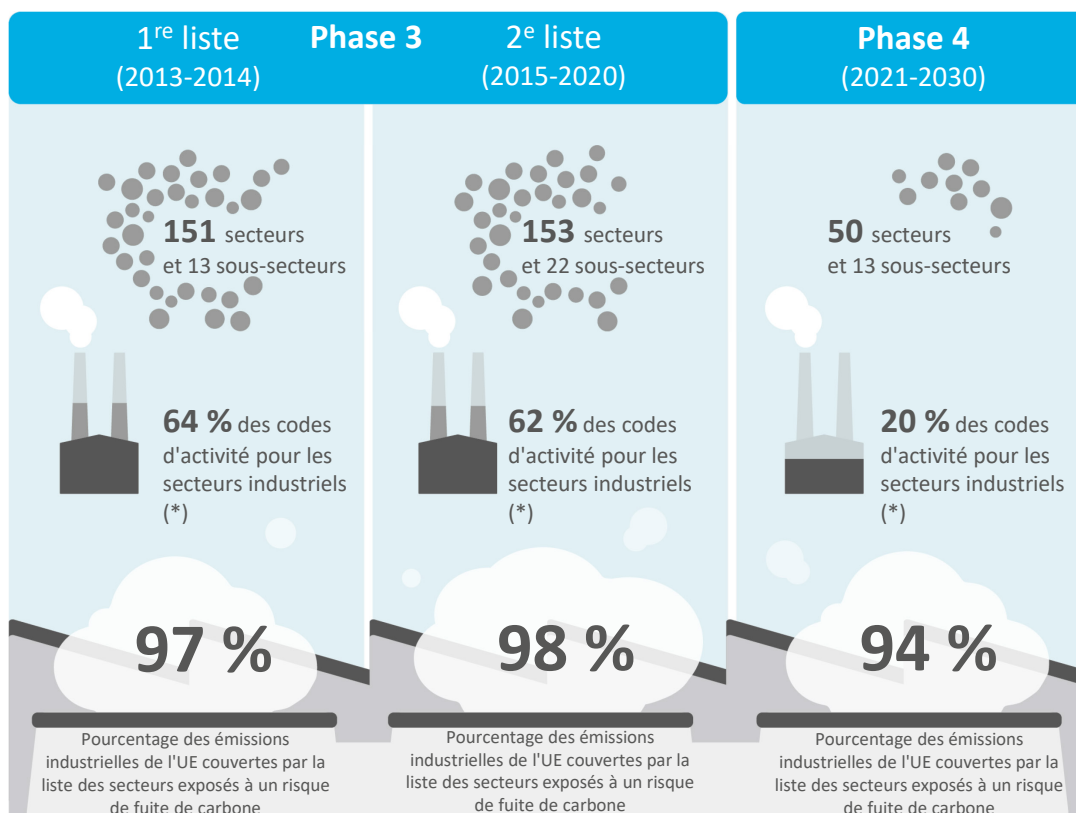
L'écart entre la valeur de référence et le taux effectif sur le carbone est présenté sous la forme d'un pourcentage: si le taux effectif sur le carbone applicable à l'ensemble des émissions est au moins égal à la valeur de référence, le déficit est nul, tandis que si le taux effectif sur le carbone est égal à zéro tout au long de l'axe des abscisses, le déficit est de 100 % (par exemple en Russie).

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données présentées par l'OCDE dans le document intitulé «Taux effectifs sur le carbone 2018».

34 L'allocation de quotas à titre gratuit vise à faire face au risque de fuite de carbone, moyennant une réduction des coûts supportés par les exploitants pour respecter le SEQE-UE auquel ils sont assujettis. Ces quotas les aident donc à rester concurrentiels par rapport aux producteurs situés dans des pays tiers.

35 Les exploitants industriels des secteurs considérés comme exposés à un risque de fuite de carbone bénéficient chaque année de l'allocation à titre gratuit sur la base des référentiels de produits mentionnés au point **42**, contrairement à d'autres secteurs (qui ne sont pas considérés comme exposés à un risque de fuite de carbone), dont les quotas gratuits diminuent progressivement (voir *figure 4*) pour arriver à zéro. À la suite des propositions de la Commission, la part représentée par les secteurs industriels considérés comme exposés à un risque de fuite de carbone a été considérablement réduite pour la phase 4. Toutefois, ils représentent encore 94 % des émissions industrielles de l'UE (voir *figure 13*). Dans la liste des secteurs exposés à un risque de fuite de carbone, ces derniers sont traités de façon identique et ne sont pas ventilés en fonction de différents degrés de risque (voir *encadré 3* pour une comparaison avec d'autres SEQE).

Figure 13 – Informations générales sur les listes des secteurs exposés à un risque de fuite de carbone dans le cadre du SEQE-UE



(*) Le pourcentage indiqué concerne le nombre de secteurs industriels dans la nomenclature statistique des activités économiques de la Communauté européenne (NACE) et ne fournit aucune information sur la production industrielle ou sur la taille du secteur.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la législation de l'UE et de données de la Commission européenne.

Encadré 3 – Risque de fuite de carbone dans d'autres systèmes d'échange de quotas d'émission

Le SEQE-UE traite de façon identique tous les secteurs qui sont considérés comme exposés à un risque de fuite de carbone. Ainsi, tous les secteurs repris dans la liste relative à la fuite de carbone établie dans le cadre du SEQE-UE bénéficient de l'allocation à titre gratuit sur la base de 100 % du référentiel concerné.

En comparaison, les SEQE en place dans l'état fédéré de Californie aux États-Unis ainsi que dans la province du Québec au Canada impliquent l'adoption d'une liste relative à la fuite de carbone, qui reprend les secteurs ventilés en fonction de trois niveaux de risque de fuite de carbone: élevé, moyen et faible³⁸.

36 La législation sur le SEQE-UE utilise l'intensité des émissions et celle des échanges commerciaux comme critères d'évaluation du risque de fuite de carbone. L'analyse d'impact réalisée aux fins de la révision du SEQE-UE pour la phase 4 à venir a également comporté un examen des taux de répercussion (voir *encadré 1*) pour différents secteurs³⁹, mais la Commission n'a pas inclus cet élément dans les critères d'évaluation du risque de fuite de carbone⁴⁰ dans ses propositions pour la phase 4.

37 Étant donné que les quotas gratuits ne sont pas axés sur la fuite de carbone, la plupart d'entre eux ne seront pas réduits à zéro d'ici à 2030 dans le cadre des modalités en vigueur, alors que cela devrait constituer l'objectif par défaut pour les quotas gratuits (voir *figure 4*).

38 Dans une étude sur les dix premières années du SEQE-UE publiée en 2018, l'OCDE a constaté que les secteurs considérés comme à risque par la Commission européenne évoluaient dans des marchés en proie à une concurrence féroce et connaissaient une

³⁸ Vous trouverez davantage d'informations sur la Californie et le Québec en consultant respectivement les sites suivants:
<https://ww3.arb.ca.gov/cc/capandtrade/allowanceallocation/allowanceallocation.htm> et
<http://www.environnement.gouv.qc.ca/changements/carbone/mecanismes-protger.htm>.

³⁹ P. 193 à 202 du document de travail des services de la Commission *SWD(2015) 135 final – Impact Assessment accompanying the document “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments”*.

⁴⁰ *COM(2015) 337 final – Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/CE afin de renforcer le rapport coût-efficacité des réductions d'émissions et de favoriser les investissements à faible intensité de carbone.*

période de difficultés économiques. Cependant, elle a aussi relevé que les entreprises régies par le SEQE-UE étaient relativement plus performantes que leurs homologues qui n'y étaient pas assujetties, ce qui indiquait que l'octroi de quotas à titre gratuit pouvait avoir plus que compensé les entreprises assujetties au SEQE-UE pour les coûts de la réduction du carbone induits par la réglementation⁴¹. Une répartition plus ciblée des quotas gratuits aurait par conséquent permis de traiter le risque de fuite de carbone, de réduire les bénéfices exceptionnels et, moyennant une augmentation du pourcentage de crédits vendus aux enchères, d'améliorer les finances publiques.

La Commission a examiné, mais sans les proposer, d'autres approches pour atténuer le risque de fuite de carbone dû au SEQE-UE

39 Dans son analyse d'impact de 2008 aux fins de la révision de la phase 3⁴², ainsi que dans sa communication de 2010 sur les façons d'augmenter les réductions d'émissions et d'évaluer la fuite de carbone⁴³, la Commission a examiné d'autres solutions que l'allocation à titre gratuit pour faire face à la fuite de carbone, mais sans faire de propositions spécifiques. En 2014, lorsqu'elle a évalué l'éventuel cadre d'action en matière de climat et d'énergie pour la période comprise entre 2020 et 2030, elle a notamment analysé la situation concernant la fuite de carbone dans l'UE et a proposé, pour y remédier, des scénarios qui reposaient tous exclusivement sur l'allocation à titre gratuit⁴⁴. L'une des principales solutions pour remplacer l'allocation

⁴¹ *Impact conjugué du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne sur les émissions de carbone et la performance économique*, ECO/WKP(2018)63; documents de travail n° 1515 du Département des affaires économiques, par Antoine Dechezleprêtre, Daniel Nachtigall et Frank Venmans.

⁴² Section 5.6.3 du document de travail des services de la Commission [SEC\(2008\) 52 – Impact Assessment accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC so as to improve and extend the EU greenhouse gas emission allowance trading system](#).

⁴³ [COM\(2010\) 265 final](#) – Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Analyse des options envisageables pour aller au-delà de l'objectif de 20 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre et évaluation du risque de «fuites de carbone».

⁴⁴ Section 5.5 du document de travail des services de la Commission [SWD\(2014\) 15 final](#) – *Impact Assessment accompanying the document "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 'A policy framework for climate and energy in the period from 2020 up to 2030'"*.

à titre gratuit, qui fait actuellement l'objet de discussions au sein de la Commission, consisterait à recourir aux ajustements carbone aux frontières afin que les coûts des GES relatifs aux importations soient égaux à ceux supportés pour la production interne à l'UE⁴⁵.

40 Les ajustements carbone aux frontières incluraient le coût de la réduction du carbone dans les importations provenant de territoires dépourvus de politiques climatiques comparables au SEQE-UE, ce qui permettrait d'atténuer le risque de fuite de carbone (même si ces ajustements ne tiendraient pas compte des coûts intégrés aux exportations de l'UE vers des pays tiers). Dans l'analyse d'impact de 2015 accompagnant sa première proposition législative pour la phase 4 du SEQE-UE, la Commission a constaté qu'il n'existait aucune alternative crédible au système fondé sur les référentiels pour empêcher la fuite de carbone. Elle a noté qu'une taxe aux frontières constituait un outil beaucoup moins approprié, en soulignant qu'elle risquait de se heurter aux règles multilatérales du commerce et de susciter des réactions négatives de pays tiers⁴⁶. Dans la directive relative à la phase 4, il est cependant indiqué que l'allocation de quotas à titre gratuit pourrait être remplacée, adaptée ou complétée par des ajustements carbone aux frontières⁴⁷. Dans sa communication sur le «pacte vert européen», la Commission suggère de progresser vers une proposition d'«ajustement carbone aux frontières» si des écarts significatifs persistent dans les prix du carbone⁴⁸.

⁴⁵ Claey's, G., Tagliapietra, S., Zachmann, G., [How to make the European Green Deal work](#), contribution politique n° 13, novembre 2019, Bruegel, Bruxelles, p. 6.

⁴⁶ P. 139 du document de travail des services de la Commission [SWD\(2015\) 135 final](#) – *Impact Assessment accompanying the document “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments”*.

⁴⁷ Considérant 24 de la [directive \(UE\) 2018/410](#) du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2018.

⁴⁸ Section 2.1.1 du document [COM\(2019\) 640 final](#) – Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Le pacte vert pour l'Europe.

Le recours à des référentiels pour allouer les quotas à titre gratuit renforce progressivement l'incitation à réduire les émissions

41 Au cours de la phase 3, les quotas gratuits devaient être alloués d'une façon qui incite à réduire les émissions de GES, conformément à la directive SEQE-UE. Les règles régissant cette allocation ne devaient pas favoriser une augmentation de ces émissions.

L'approche fondée sur les référentiels a incité à réduire les émissions de gaz à effet de serre

42 À compter de la phase 3, la quantité de quotas gratuits que chaque exploitant reçoit est calculée au moyen de référentiels spécifiques aux produits (ou, si cela est impossible, selon une méthode alternative liée à l'utilisation du chauffage et du combustible). Conformément à la directive SEQE-UE⁴⁹, la Commission utilise des référentiels afin de garantir «que les modalités d'allocation des quotas encouragent l'utilisation de techniques efficaces pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et améliorer le rendement énergétique, [...], et n'encouragent pas l'accroissement des émissions».

43 Les référentiels de produits correspondent à la moyenne des émissions des 10 % d'installations les plus efficaces dans chaque secteur. Ainsi, les installations très efficaces devraient recevoir la totalité ou la quasi-totalité des quotas dont elles ont besoin pour respecter leurs obligations en vertu du SEQE-UE. Inversement, les installations inefficaces doivent déployer plus d'efforts pour couvrir leurs émissions au moyen de quotas. Pour ce faire, elles peuvent soit réduire leurs émissions, soit acheter davantage de quotas⁵⁰.

⁴⁹ Article 10 *bis*, paragraphe 1, second alinéa, de la [directive 2003/87/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 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.

⁵⁰ [EU ETS Handbook](#), p. 41.

44 L'utilisation de référentiels est largement considérée comme une amélioration par rapport au système utilisé lors des phases précédentes du SEQE-UE, lorsque l'allocation reposait sur les émissions historiques de GES⁵¹. L'approche fondée sur les référentiels incite davantage à réduire les émissions lors du processus de production.

Des considérations techniques empêchent une utilisation efficace des référentiels

45 Les référentiels utilisés pour l'allocation à titre gratuit ne tiennent actuellement pas pleinement compte des émissions indirectes au niveau des maillons de la chaîne de production. Dans certains secteurs, cela peut s'avérer problématique si des installations sont en mesure de réduire l'intensité apparente de leurs émissions (tout en conservant les niveaux de quotas gratuits) en remplaçant les émissions directes (sur place) par des émissions indirectes⁵².

46 Les émissions de GES causées par la combustion de biomasse ne sont pas incluses dans le calcul des quotas qu'un exploitant est tenu de restituer (voir point **05**). Les installations industrielles qui utilisent de la biomasse reçoivent donc généralement un nombre de quotas gratuits supérieur à ceux qu'ils doivent restituer. En outre, les exploitants qui produisent de l'électricité avec de la biomasse ne doivent restituer aucun quota pour les émissions générées par ce combustible. Le SEQE-UE n'impose aucun critère de durabilité pour ce type de combustible. La directive révisée sur les sources d'énergie renouvelable (RED II) comportait des critères de durabilité pour la biomasse⁵³, au motif que seule la bioénergie durable qui réduit les émissions de GES par rapport aux combustibles fossiles est éligible à un soutien financier. La Commission n'a pas proposé de modifications des règles du SEQE-UE pour limiter l'allocation à titre gratuit aux exploitants qui utilisent la biomasse en respectant les critères de la directive RED II.

⁵¹ Voir, à titre d'exemple, le document intitulé *Position paper on benchmarking and allocation rules in phase III of the EU Emissions Trading System*, CAN Europe, février 2010.

⁵² Zipperer, V., Sato, M., et Neuhoff, K., 2017, *Benchmarks for emissions trading – general principles for emissions scope*, document de travail de l'Institut de recherche Grantham.

⁵³ Tels qu'énoncés à l'article 29, paragraphes 2 à 7, de la [directive \(UE\) 2018/2001](#) du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

47 L'application, aux coûts du carbone, des principes du pollueur-payeur et de l'utilisateur-payeur peut encourager les producteurs et les consommateurs à modifier leur comportement et à réduire les émissions. Dans l'analyse d'impact pour la phase 4 du SEQE, la Commission a reconnu que l'allocation à titre gratuit ne permettait pas de bien respecter le principe du pollueur-payeur⁵⁴: l'incitation à diminuer les émissions véhiculée par ce principe est réduite lorsque les quotas sont donnés à titre gratuit.

48 Pour la phase 4, le Conseil a convenu en 2014⁵⁵ que, pour éviter les bénéfices exceptionnels, le niveau des allocations devait mieux prendre en compte les niveaux de production des exploitants. En 2015, la Commission a proposé une méthode d'actualisation des référentiels qui permettrait ce type d'allocation dynamique alignée sur les volumes de production des exploitants. La proposition de la Commission tenait ainsi compte de plusieurs critères (par exemple la meilleure prise en considération des niveaux de production et l'absence d'accroissement de la complexité administrative).

Il est prévu que la phase 4 du SEQE-UE apporte de meilleures informations sur les incitations à décarboner

49 La législation sur le SEQE-UE définit les obligations faites aux installations, aux vérificateurs et aux États membres pour assurer la fiabilité du calcul des quotas gratuits et des informations communiquées sur les émissions⁵⁶. Pour garantir l'exactitude des informations sur les émissions, la Commission peut aussi s'appuyer sur les examens de conformité du SEQE-UE et sur le Forum pour la conformité aux règles du SEQE-UE. La législation en vigueur ne prévoit pas de collecte d'informations pour évaluer si l'allocation de quotas à titre gratuit permet d'accroître l'efficacité énergétique des installations. C'est pourquoi la Commission n'a pas encore effectué ce type d'évaluation. La directive SEQE-UE révisée dispose⁵⁷ que les installations qui

⁵⁴ Document de travail des services de la Commission – [SWD\(2015\) 135 final](#) – *Impact Assessment accompanying the document “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments”*.

⁵⁵ Document [EUCO 169/14](#) – Conseil européen (23 et 24 octobre 2014) – Conclusions.

⁵⁶ [Règlement \(UE\) n° 601/2012 de la Commission](#) du 21 juin 2012 relatif à la surveillance et à la déclaration des émissions de gaz à effet de serre au titre de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil.

⁵⁷ Article 11 de la [directive 2003/87/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 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.

reçoivent des quotas gratuits au cours de la phase 4 devront présenter des données relatives à l'activité de production dans le cadre des mesures nationales d'exécution. La Commission est d'avis que ces données lui permettront d'évaluer les résultats obtenus grâce aux quotas gratuits lorsqu'il s'agit d'inciter les secteurs industriels à décarboner.

L'allocation de quotas à titre gratuit a favorisé les déplacements en avion au détriment du transport ferroviaire

50 L'allocation de quotas à titre gratuit vise à empêcher la fuite de carbone et à éviter une augmentation des émissions mondiales de GES due à un transfert d'activité de l'UE vers des pays tiers. Au niveau de l'Union, nous avons relevé que l'allocation de quotas à titre gratuit peut apporter un soutien aux déplacements en avion à forte intensité de carbone, au détriment du transport ferroviaire.

51 Les exploitants d'aéronefs reçoivent des quotas gratuits et doivent restituer des quotas pour couvrir leurs émissions résultant de vols effectués dans l'UE (à laquelle s'ajoutent la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein). Compte tenu des prix pratiqués pour les quotas relevant du SEQE-UE pendant la phase 3, le coût supplémentaire par passager est limité, entre 0,3 euro et 2 euros par passager pour la plupart des vols mentionnés dans le [tableau 1](#). Le transport ferroviaire n'est pas inclus dans le SEQE-UE, mais le transport ferroviaire électrifié paie les coûts liés à ce système répercutés par le secteur de la production d'électricité (et 54 % du réseau ferroviaire de l'UE était électrifié en 2016⁵⁸).

⁵⁸ P. 2 du document [COM\(2019\) 51 final](#) – Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Sixième rapport sur le suivi de l'évolution du marché ferroviaire.

Tableau 1 – Moyenne estimative des émissions par passager transporté par avion et par rail pour les dix liaisons aériennes les plus fréquentées couvertes par le SEQE-UE

Liaisons (classées en fonction du nombre de vols réguliers)	Nombre de vols réguliers (de mars 2018 à février 2019)	Moyenne estimative des émissions par avion (en kg par passager)	Moyenne estimative des émissions par train (en kg par passager)
Barcelone – Madrid	18 812	115,40	17,00
Francfort – Berlin Tegel	17 591	104,50	15,00
Paris Orly – Toulouse	17 081	120,50	5,70
Oslo – Trondheim	16 940	131,90	0,50
Bergen – Oslo	16 451	119,70	0,44
Amsterdam – Londres Heathrow	13 115	124,70	13,30
Stockholm – Oslo	12 841	139,60	1,30
Stockholm – Copenhague	12 679	108,90	2,70
Copenhague – Oslo	12 383	110,50	2,90
Lisbonne – Madrid	11 843	109,30	21,70

Remarque: Le calcul des émissions par train tient compte des sources d'électricité le long des itinéraires ferroviaires. Les émissions par avion reposent sur des facteurs de charge moyens entre 71 et 80 %, selon les liaisons. Le calcul des émissions par train repose sur un facteur de charge par défaut de 35 %, sauf lorsque des informations spécifiques sur le facteur de charge sont disponibles pour un itinéraire donné. Les chiffres réels sur les émissions peuvent varier en fonction de facteurs tels que le modèle d'aéronef, le nombre effectif de passagers par vol, ainsi que la trajectoire de vol suivie.

Source: Tableau élaboré par la Cour des comptes européenne, avec des données provenant d'[Ecopassenger](#) (pour les chiffres sur les émissions) et d'[OAG](#) (pour le nombre de vols).

52 En 2019, l'Agence internationale de l'énergie a indiqué que le rail est l'un des modes de transport les plus efficaces et dont les émissions sont parmi les plus faibles⁵⁹. La plupart des vols intra-UE couvrent une distance de moins de 1 000 km⁶⁰, pour laquelle les trains pourraient constituer une option moins intense en carbone,

⁵⁹ Agence internationale de l'énergie, *The Future of Rail*, 2019, Paris.

⁶⁰ Alonso, G., Benito, A., Lonza, L., Kousoulidou, M., «*Investigations on the distribution of air transport traffic and CO₂ emissions within the European Union*», *Journal of Air Transport Management*. v. 36, p. 85 à 93, avril 2014, p. 92.

dès lors que l'infrastructure ferroviaire est déjà en place (voir [tableau 1](#)). Toutefois, les émissions provenant de la construction des infrastructures ferroviaires doivent aussi être prises en considération lors de l'évaluation de la contribution éventuelle de ce type de transport à la décarbonation⁶¹.

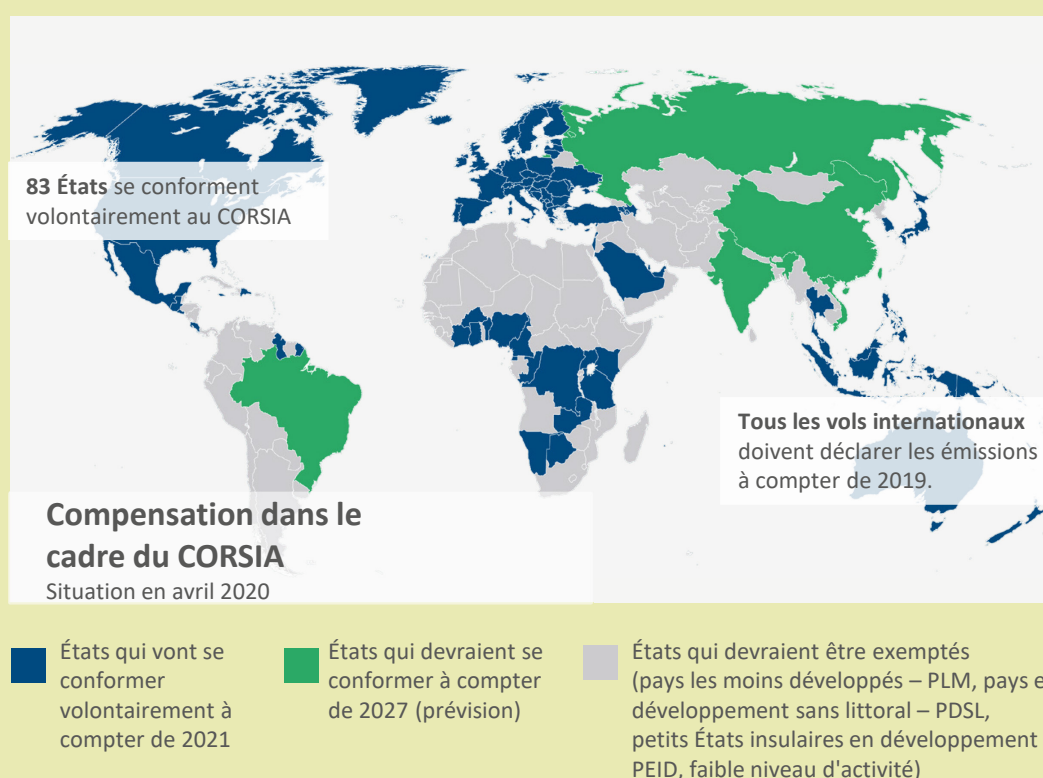
53 Pour traiter la question des émissions de GES produites par l'aviation au niveau mondial, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a créé le régime de compensation et de réduction de carbone par l'aviation internationale (CORSIA), qui imposera aux exploitants d'aéronefs du monde entier de compenser leurs émissions par des réductions dans d'autres secteurs (voir [encadré 4](#)). Cette compensation implique de réaliser des investissements visant à réduire les émissions dans d'autres secteurs, plutôt que dans celui de l'aviation.

⁶¹ Timperley, J., *Eight charts show how 'aggressive' railway expansion could cut emissions*, Carbon Brief, 2019.

Encadré 4 – Le CORSIA et le défi que représente la décarbonation de l'aviation civile au niveau mondial

Le régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale (CORSIA) sera facultatif de 2021 à 2026 et obligatoire à compter de 2027 pour la plupart des États dans lesquels le secteur de l'aviation civile est important⁶². Ce régime reposera sur des compensations d'émissions plutôt que sur des quotas, les émissions étant compensées par des réductions réalisées dans d'autres secteurs.

Figure 14 – Couverture du programme CORSIA



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données transmises par le groupe d'action sur le transport aérien.

La décarbonation effective de l'aviation civile est difficile. Les carburants de remplacement qui respectent les normes en vigueur, mais qui sont produits à partir de végétaux ou d'algues, ou synthétisés à partir d'autres matériaux non fossiles, peuvent être utilisés sur les avions actuels, mais leur offre est actuellement limitée et ils sont plus onéreux que les carburants ordinaires. L'électrification peut réduire les coûts opérationnels, mais la technologie des batteries ne permet pour l'instant que des vols sur de très courtes distances.

⁶² Résolution A40-19 de l'Assemblée de l'OACI.

L'hydrogène est une option (en 1988, un constructeur soviétique était parvenu à faire voler un avion commercial fonctionnant à l'hydrogène⁶³), mais elle nécessiterait de nouvelles infrastructures, une adaptation majeure des avions actuels et des modifications dans la conception des futurs avions.

⁶³ Van Zon, N., *Analysis of the technical feasibility of sustainable liquid hydrogen powered commercial aircraft in 2040*, 2018, Université technique de Delft, p. 1. Voir aussi Browne, M. W., «*Clean Hydrogen Beckons Aviation Engineers*», *The New York Times*, 24 mai 1988.

Conclusions et recommandations

54 L'audit objet du présent rapport était centré sur le rôle joué par l'allocation de quotas à titre gratuit dans le cadre du SEQE-UE. Notre principale question d'audit était la suivante: «Les décisions sur les quotas gratuits relevant du système d'échange de quotas d'émission ont-elles permis de constituer une base raisonnable pour encourager la réduction des émissions de gaz à effet de serre?» Nous avons constaté que, même si les motifs de son utilisation sont valables, l'allocation à titre gratuit aurait apporté de multiples avantages aux fins de la décarbonation, aux finances publiques et au fonctionnement du marché unique si elle avait été mieux ciblée.

55 Selon la directive SEQE-UE, les quotas gratuits constituent une méthode transitoire d'allocation de quotas, au contraire de celle utilisée par défaut (en l'occurrence la vente aux enchères). Or, pour les phases 3 et 4 du SEQE-UE, ils continuent de représenter plus de 40 % du total des quotas disponibles.

56 L'allocation à titre gratuit a été fournie à huit États membres dont le PIB par habitant était inférieur à 60 % de la moyenne de l'UE, afin de soutenir la modernisation de leurs secteurs de production d'électricité. Nous relevons que les autorités législatives ont amélioré les règles pour l'allocation de quotas à titre gratuit, afin d'encourager les investissements réels dans le secteur de l'électricité (voir points **22** à **24**) pour la phase 4 du SEQE-UE. Nous avons constaté que, collectivement, les progrès en matière de décarbonation ont été beaucoup plus lents dans les secteurs de l'électricité des États membres qui fournissent ces quotas gratuits. Les investissements effectués étaient centrés sur l'amélioration de la production d'électricité au moyen du charbon (voir points **25** à **27**).

57 Nous avons constaté que le nombre de quotas alloués à titre gratuit aux secteurs de l'industrie et de l'aviation au cours de la phase 3 ne reposait pas sur la capacité de ces secteurs à répercuter les coûts (voir points **29** à **31**) et que l'allocation de quotas à titre gratuit n'était guère ciblée, alors que la fuite de carbone risque d'avoir des effets sur les marchés du carbone de l'UE et, par suite, sur l'évolution des émissions de gaz à effet de serre dans le monde (voir points **32** à **38**).

Recommandation n° 1 – Mieux cibler l'allocation de quotas à titre gratuit

La Commission devrait mettre à profit le réexamen de la mise en œuvre de la directive SEQE-UE (imposé par l'article 30) pour revoir le rôle des quotas gratuits et, en particulier, pour évaluer la possibilité d'appliquer une approche cohérente pour les allouer en ciblant les secteurs sur la base de leur exposition aux risques de fuite de carbone. À titre d'exemple, les secteurs qui reçoivent actuellement des quotas gratuits pourraient être classés en fonction de leur niveau d'exposition: élevé, modéré ou faible.

Quand? Au plus tard en 2021.

58 Nous avons constaté que l'approche consistant à allouer des quotas gratuits sur la base de référentiels a fortement incité à améliorer l'efficacité énergétique (voir points 42 à 44), mais que l'application de ces derniers pouvait être améliorée (voir points 45 à 48). Parallèlement, nous avons noté que la Commission n'a pas encore quantifié l'impact de l'allocation de quotas à titre gratuit sur les gains d'efficacité, mais qu'elle prévoit de le faire (voir points 49). Nous avons aussi relevé que les quotas gratuits ont eu tendance à favoriser les déplacements par avion au détriment du transport ferroviaire (voir points 50 à 53) et ont ainsi potentiellement contribué à une augmentation du total des émissions.

Recommandation n° 2 – Améliorer la méthode relative aux référentiels

En tenant compte des obligations faites à l'UE en vertu de l'accord de Paris et des aspirations énoncées dans le «pacte vert» qu'elle a proposé, la Commission devrait réviser la méthode utilisée pour allouer des quotas à titre gratuit, afin de mieux relever les défis d'ordre technique, tels que ceux recensés dans le présent rapport, par exemple:

- a) améliorer les signaux de prix à toutes les étapes de la production et de la consommation,
- b) opérer une distinction entre les sources de biomasse conformes et non conformes à la directive RED II.

Quand? Au plus tard en 2022.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre I, présidée par M. Samo Jereb, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 8 juillet 2020.

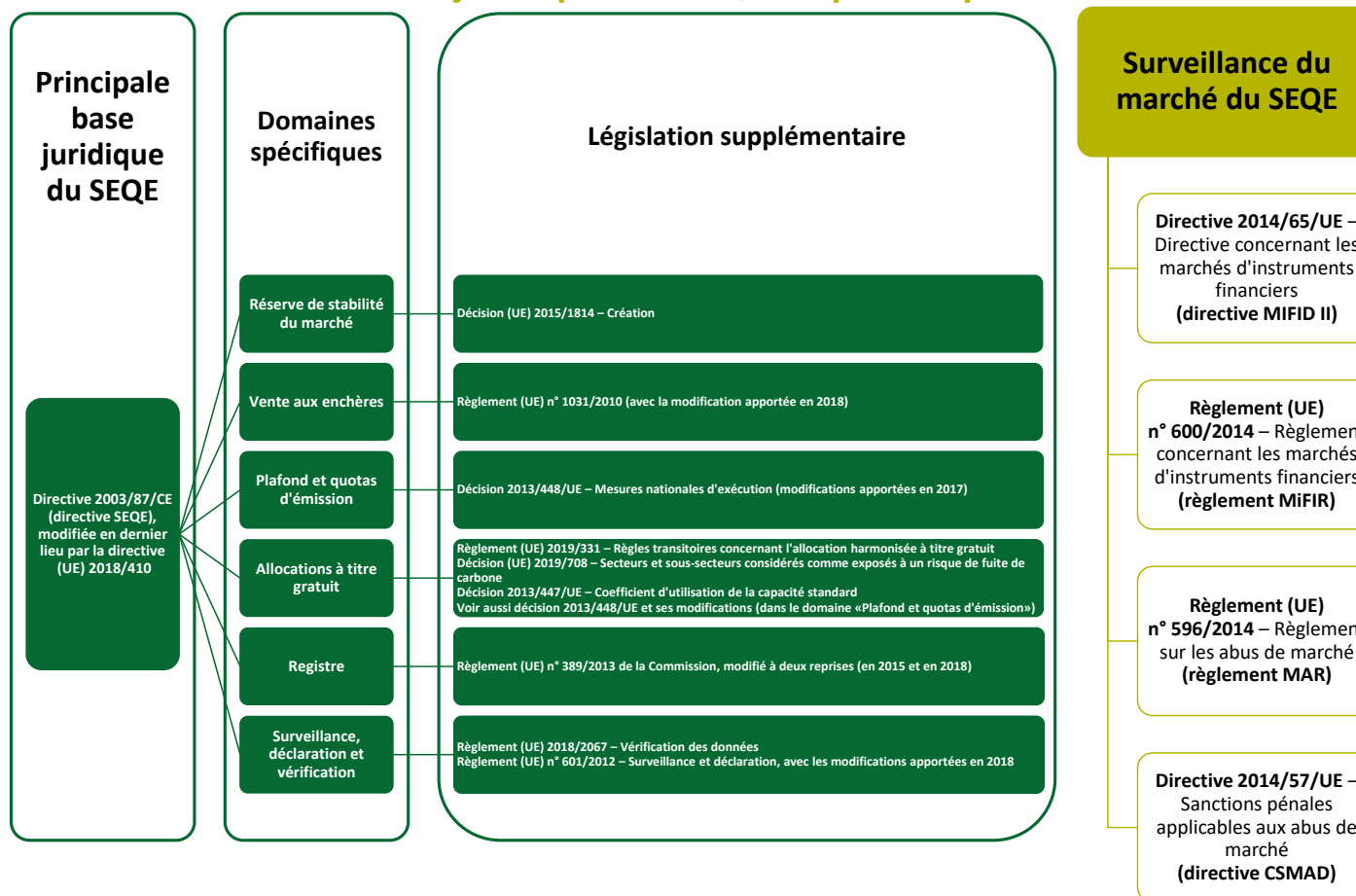
Par la Cour des comptes

Klaus-Heiner Lehne

Président

Annexe

Annexe I – Vue d'ensemble du cadre juridique du SEQE-UE pour la phase 4



Glossaire, sigles et acronymes

Ajustement carbone aux frontières: taxe imposée sur les produits provenant d'un pays ou d'un territoire dépourvu de politique en matière de changement climatique qui prévoit un prix du carbone.

Atténuation du changement climatique: politiques et mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre et, par suite, à ralentir ou à enrayer le changement climatique.

Biomasse: matière végétale ou animale, telle que le bois, les résidus du bois et les déchets de cultures vivrières, utilisée pour la production d'énergie.

Changement climatique: modifications du système climatique de la Terre qui donnent lieu à de nouvelles conditions météorologiques persistant pendant une longue période. Il ressort de la recherche scientifique que le processus actuel de changement climatique est causé par les émissions de gaz à effet de serre anthropiques (c'est-à-dire d'origine humaine).

CO₂: dioxyde de carbone

CO₂eq: équivalent-dioxyde de carbone, unité comptable utilisée pour présenter de façon consolidée les émissions de différents types de gaz à effet de serre. Les émissions sont ajustées sur la base d'un potentiel de réchauffement planétaire (PRP) calculé en fonction de leur contribution au réchauffement planétaire dû au dioxyde de carbone. Ces unités sont exprimées en CO₂eq. À titre d'exemple, le méthane (CH₄) a un PRP de 25 sur une période de 100 ans. En d'autres termes, une tonne de CH₄ (méthane) émise correspond à 25 tonnes de CO₂eq.

Compensations: les compensations d'émission de carbone consistent en une réduction des émissions de gaz à effet de serre réalisée pour compenser des gaz à effet de serre émis ailleurs.

CORSIA: régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale (*Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation*), système élaboré par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) afin d'atténuer l'incidence sur le changement climatique de l'aviation civile au niveau mondial.

Décarbonation: processus consistant à réduire les émissions de gaz à effet de serre résultant d'une activité économique ou de l'ensemble de l'économie.

Décision relative à la répartition de l'effort: décision qui établit les objectifs annuels relatifs aux émissions de gaz à effet de serre fixés pour les États membres pour la période 2013-2020, exprimés en pourcentages de variation par rapport aux niveaux de 2005. Ces objectifs concernent les émissions de la plupart des secteurs non couverts par le système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE-UE), tels que les transports, la construction, l'agriculture et la gestion des déchets. Les émissions résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCATF), ainsi que du transport maritime international ne sont pas incluses dans ces objectifs.

Échange de quotas d'émission: méthode, fondée sur le marché, qui vise à contrôler la pollution. Elle repose sur la création de droits d'émission (appelés quotas), qui peuvent être échangés entre exploitants couverts par le système. Elle permet également d'utiliser des compensations, à savoir des certificats de réduction d'émissions obtenus ailleurs.

Exploitants (assujettis au SEQE-UE): installations et entreprises des secteurs couverts par le SEQE-UE.

Facteur de correction uniforme transsectoriel: facteur qui vise à assurer que la somme des quotas alloués reste inférieure à la quantité maximale, conformément aux dispositions de l'article 10 *bis*, paragraphe 5, de la directive 2003/87/CE (directive SEQE-UE).

Fuite de carbone: augmentation des gaz à effet de serre émis lorsque des entreprises transfèrent leur production d'un territoire doté d'une politique climatique stricte vers d'autres pays appliquant des règles moins strictes en matière de limitation des émissions.

Gain exceptionnel: revenu supplémentaire perçu par les exploitants assujettis au SEQE-UE lorsque le coût du CO₂ répercuté sur les consommateurs dépasse le niveau des coûts de mise en conformité supportés par l'exploitant dans le cadre du SEQE-UE.

Gaz à effet de serre (GES): gaz agissant comme une couverture dans l'atmosphère terrestre, piégeant la chaleur et réchauffant ainsi la surface de la Terre, un phénomène connu sous le nom d'«effet de serre». Les principaux gaz à effet de serre sont le dioxyde de carbone (CO₂), le méthane (CH₄), le protoxyde d'azote (N₂O) et les gaz fluorés (HFC, PFC, SF₆ et NF₃).

Intensité des échanges commerciaux: mesure de l'intensité des échanges commerciaux entre l'UE et des pays tiers. Elle correspond au rapport entre, d'une part, la valeur totale des exportations vers les pays tiers plus la valeur des importations en provenance des pays tiers et, d'autre part, la taille totale du marché pour l'Espace économique européen (chiffre d'affaires annuel plus total des importations).

Intensité des émissions: rapport des émissions de GES par unité d'un produit.

Intensité en carbone: mesure/niveau de la quantité d'émissions de CO₂ produites lors d'une activité économique spécifique ou d'une production industrielle.

Méthode alternative: recours à un autre référentiel pour l'allocation de quotas d'émission dans le cadre du SEQE-UE. Ces référentiels alternatifs reposent sur la consommation de chaleur ou de combustible, plutôt que sur des produits spécifiques.

Pacte vert pour l'Europe: train de mesures, présenté par la Commission européenne, qui vise à permettre à l'Europe de devenir le premier continent neutre sur le plan climatique au monde à l'horizon 2050. Il implique d'investir dans l'innovation et la recherche, de repenser l'économie, d'actualiser la politique industrielle et de décarboner les secteurs énergivores.

Pays tiers: États qui ne sont pas membres de l'Union européenne.

Plafond d'émission: quantité globale d'émissions autorisée dans le cadre d'un système de plafonnement et d'échange.

Plafonnement et échange: le SEQE-UE est considéré comme un système «de plafonnement et d'échange». Cela signifie que la quantité totale d'émissions de gaz à effet de serre autorisées pour les installations couvertes par le système est soumise à un «plafond», c'est-à-dire qu'elle est limitée. Dans le cadre de ce système, les exploitants peuvent recevoir des quotas à titre gratuit ou doivent les acheter lors de ventes aux enchères. Des *traders* peuvent également volontairement accéder au marché afin d'acheter et de vendre des quotas. La limitation du nombre total de quotas d'émission disponibles permet de leur assurer une valeur.

Politiques et mesures d'atténuation: politiques et mesures qui visent à réduire les émissions et, par suite, à atténuer le changement climatique.

Principe du pollueur-payeur: principe du droit de l'environnement, qui dispose que ceux qui génèrent de la pollution devraient supporter le coût lié à sa gestion. Dans l'UE, ce principe est consacré par l'article 191 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), en vertu duquel le coût visant à prévenir, réduire ou réparer une atteinte à l'environnement devrait être pris en charge par le pollueur.

Quota: dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE-UE), un quota de l'Union européenne correspond au droit d'émettre une tonne d'équivalent-dioxyde de carbone (CO₂eq) au cours d'une période spécifiée. Des exploitants peuvent utiliser les quotas de l'Union européenne dans le cadre du SEQE-UE pour couvrir leurs émissions vérifiées, ou les échanger avec d'autres exploitants.

Référentiel: valeur de référence en tonnes de CO₂, correspondant à la moyenne des émissions des 10 % d'installations les plus efficaces dans chaque secteur. Ainsi, les installations très efficaces devraient recevoir la totalité ou la quasi-totalité des quotas dont elles ont besoin pour respecter leurs obligations en vertu du SEQE-UE.

Répercussion des coûts: augmentation du prix payé par un client pour des produits due à la hausse des coûts supportés par une entreprise.

Réserve de stabilité du marché (RSM): mécanisme fondé sur des règles, qui autorise l'offre de quotas pour remédier aux variations de la demande et maintenir ainsi l'équilibre dans le marché du carbone relevant du SEQE-UE. La RSM permet d'ajuster la quantité de quotas disponibles lors des ventes aux enchères en fonction des variations de l'offre et de la demande.

SEQE-UE: système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne

Tonne-kilomètre: unité de mesure utilisée pour calculer les émissions des exploitants d'aéronefs couvertes par le SEQE-UE. Elle représente une tonne transportée par un avion sur une distance d'un kilomètre.

Vérificateurs (dans le SEQE-UE): des vérificateurs tiers contrôlent les déclarations d'émissions de GES des exploitants assujettis au SEQE-UE, ainsi que les déclarations relatives aux tonnes-kilomètres faites par les exploitants d'aéronefs couverts par ce système.

RÉPONSES FINALES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE:

«LE SYSTÈME D'ÉCHANGE DE QUOTAS D'ÉMISSION DE L'UE: LES QUOTAS GRATUITS DEVRAIENT ÊTRE MIEUX CIBLÉS»

SYNTHÈSE

I. Le système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE-UE) constitue un élément fondamental de la politique de l'UE en matière de lutte contre le changement climatique et le principal instrument dont elle dispose pour réduire efficacement et au moindre coût les émissions de gaz à effet de serre. Il s'agit du premier grand marché mondial du carbone et il demeure le plus important.

En 2018, la directive SEQE a été révisée¹ afin de réformer le SEQE-UE en vue de sa 4^e période d'échanges (2021-2030). La réforme avait pour objectif de permettre une réduction de 43 % des émissions de GES des secteurs relevant du SEQE-UE d'ici à 2030 par rapport à 2005 (conformément aux objectifs climatiques de l'UE pour 2030 et à ses engagements au titre de l'accord de Paris), de préserver la compétitivité industrielle et d'encourager une modernisation et une innovation à faible intensité de carbone.

Conformément à la communication sur le pacte vert pour l'Europe adoptée en 2019², la Commission présentera un plan accompagné d'une évaluation d'impact en vue d'accroître l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'UE pour 2030 à au moins 50 %, voire 55 %, par rapport aux niveaux de 1990 d'une manière responsable.

Pour tenir ces objectifs supplémentaires en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, la Commission s'engage, d'ici juin 2021, à réexaminer et à proposer de réviser, si nécessaire, l'ensemble des politiques liées au climat. Cela inclut le SEQE-UE et notamment une éventuelle extension de ce système à de nouveaux secteurs.

III. Le principal objectif de l'allocation à titre gratuit est d'éviter le risque de fuite de carbone tout en restant compatible avec l'objectif de décarbonation du SEQE-UE. Des référentiels sont donc utilisés pour récompenser les installations les plus performantes et pour éviter que l'allocation de quotas à titre gratuit conduise à des bénéfices exceptionnels. En ce qui concerne les secteurs industriels, l'allocation à titre gratuit sur la base de référentiels correspondant aux niveaux d'émission des installations les plus performantes par secteur a entraîné une réduction significative des allocations de quotas à titre gratuit. Depuis 2013, aucun quota gratuit n'est prévu pour la production d'électricité.

V. a) La Commission estime qu'une distinction devrait être faite entre les règles régissant l'allocation à titre gratuit au secteur de la production d'électricité durant la phase 3 du SEQE-UE (2013-2020) et la mise en œuvre de ces règles.

Concernant cette dernière, la Commission considère que la mise en œuvre de la dérogation prévue à l'article 10 *quater* durant la phase 3 du SEQE-UE n'a pas encouragé la réduction des émissions de gaz à effet de serre, comme le montrent les rapports de vérification sur les réductions d'émissions

¹ Directive (UE) 2018/410 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2018 modifiant la directive 2003/87/CE afin de renforcer le rapport coût-efficacité des réductions d'émissions et de favoriser les investissements à faible intensité de carbone, et décision (UE) 2015/1814, JO L 76 du 19.3.2018, p. 3.

² COM(2019) 640 final – Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Le pacte vert pour l'Europe .

résultant des investissements réalisés par les États membres qui ont appliqué la dérogation prévue à l'article 10 *quater*.

b) La Commission estime qu'il y a eu une amélioration progressive dans le ciblage de l'allocation de quotas à titre gratuit dans le cadre des phases successives du SEQE, notamment en mettant fin à l'allocation de quotas gratuits pour la production d'électricité et en introduisant des référentiels fondés sur la performance pour l'industrie.

VI. La Commission accepte la recommandation de mieux cibler l'allocation de quotas à titre gratuit et accepte en partie d'améliorer la méthode utilisée pour déterminer les référentiels.

INTRODUCTION

04. Jusqu'en 2020, les deux piliers de surveillance des réductions des émissions de gaz à effet de serre sont la directive SEQE et la décision sur la répartition de l'effort.

Après 2020, il y aura trois «piliers», qui seront la directive SEQE, la répartition de l'effort et le règlement UTCATF (utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie).

08. Depuis 2013, d'une manière générale, les producteurs d'électricité ne reçoivent pas de quotas gratuits, la seule exception étant l'allocation transitoire de quotas à titre gratuit au secteur de l'électricité dans huit États membres à faible revenu, qui est accordée sous réserve d'investissements dans la modernisation du secteur.

En ce qui concerne les installations industrielles, l'allocation à titre gratuit est fondée sur l'utilisation de référentiels qui correspondent aux niveaux d'émission des 10 % d'installations les plus efficaces en termes d'émissions par secteur. Cela a entraîné une réduction considérable des quotas alloués gratuitement. À partir de 2021, les règles refléteront les progrès technologiques constatés depuis l'introduction des référentiels.

14. 1) Les colégislateurs ont fixé le cadre juridique de la mise aux enchères et de l'allocation à titre gratuit. La Commission élabore des règles de mise en œuvre. Ces règles, le suivi des actions des États membres et les orientations fournies par la Commission appliquent les règles convenues par les colégislateurs.

2) Les autorités nationales compétentes sont responsables de plusieurs aspects importants de l'allocation de quotas à titre gratuit. Les décisions sur les mesures nationales d'exécution accordant des quotas gratuits sont prises par l'autorité nationale compétente responsable de l'installation concernée, conformément aux règles de l'UE, et non par la Commission.

OBSERVATIONS

25. Il devrait être tenu compte du fait que l'étude de 2015 ne portait que les rapports établis au titre de l'article 10 *quater* sur une période d'une année (2014), qui concernaient les progrès réalisés en matière de mise en œuvre en 2013. De plus, cette étude portait sur trois des huit États membres qui appliquent la dérogation: la Pologne, la Tchéquie et la Roumanie. Depuis lors, plusieurs autres pays ont présenté des rapports sur la réduction d'émissions dans le cadre de projets relevant de l'article 10 *quater*, avec des niveaux de détail variables, à l'issue des investissements correspondants.

27. La Commission considère que la comparaison présentée n'établit pas de lien de causalité entre l'admissibilité à l'allocation transitoire de quotas à titre gratuit au titre de l'article 10 *quater* de la directive SEQE et les tendances observées en matière d'intensité de carbone dans les États membres considérés. Ces pays étaient considérés comme admissibles parce que les défis auxquels ils devaient faire face en matière d'investissement étaient jugés plus importants et, de ce fait, leur réduction d'intensité de carbone devait être moins élevée que dans les autres pays. Une évaluation plus appropriée serait la comparaison avec le scénario contrefactuel de la réduction attendue dans ces pays

s'ils n'avaient pas reçu de quotas gratuits pour soutenir cette réduction, ce qui est bien sûr difficile à faire.

33. L'étude de l'OCDE mentionnée couvre toutes les formes de fiscalité et de tarification du carbone et pas seulement le SEQE-UE. Il devrait en être tenu compte dans le contexte des fuites de carbone en ce qui concerne la Norvège, qui participe au SEQE-UE. De même, la Suisse dispose d'un système d'échange de quotas, qui est lié au SEQE-UE depuis 2020, avec des mesures similaires en matière de tarification et fuites de carbone.

En outre, les coûts du carbone varient considérablement d'un pays à l'autre en raison par exemple de la fiscalité des carburants destinés au transport routier et au chauffage des bâtiments, et ces différences ont une incidence limitée sur les fuites de carbone liées au SEQE-UE.

L'étude commandée par la Commission européenne a examiné s'il existait des preuves factuelles de fuites de carbone durant les phases 1 et 2 du SEQE-UE (2005-2012).

Encadré 3 - Risque de fuite de carbone dans d'autres systèmes d'échange de quotas d'émission

Les secteurs considérés comme présentant un risque limité de fuite de carbone ont progressivement réduit le montant de l'allocation de quotas à titre gratuit. Leur traitement est comparable à celui des secteurs considérés comme présentant un faible risque de fuite de carbone dans d'autres juridictions.

38. La Commission souligne la période et le contexte SEQE dans lesquels s'inscrivent les évaluations. L'étude réalisée par l'OCDE examine l'incidence du SEQE-UE sur les émissions de carbone et les performances économiques des entreprises réglementées au cours des deux premières phases de l'existence du système, de 2005 à 2012. L'étude conclut également que des incidences différentes pourraient être observées à l'avenir, étant donné que le plafond du SEQE-UE devient de plus en plus strict – la phase 3 (de 2013 à 2020) dispose de règles différentes en matière d'allocation de quotas à titre gratuit et d'un plafond plus strict.

Si la liste des secteurs exposés au risque de fuite de carbone prend la forme d'une décision de la Commission, il s'agit de la mise en œuvre pure et simple des dispositions de la directive telles qu'elles sont définies par les colégislateurs. La Commission ne disposait d'aucune marge d'appréciation pour décider si les secteurs sont considérés à risque de fuite de carbone ou non, bien qu'une évaluation qualitative, fondée sur des critères clairs, pouvait être réalisée en application des dispositions de la directive.

Le rapport couvre la période allant jusqu'à 2012, alors que le système reposant sur la mise aux enchères en tant que règle générale et sur l'allocation de quotas à titre gratuit fondée sur des référentiels qui s'applique depuis 2013, combiné à une réduction générale de l'allocation de quotas à titre gratuit (en proportion du nombre total de quotas disponibles au cours d'une année donnée) en raison du facteur de correction transsectoriel, signifie que les installations relevant du SEQE ne bénéficient pas en général d'une allocation excessive. En ce qui concerne la phase 4, l'allocation de quotas à titre gratuit sera encore plus stricte.

40. La position de la Commission exposée dans la communication sur le pacte vert pour l'Europe est celle qui reflète le mieux ses intentions au vu de l'évolution la plus récente sur ce point. De fait, comme indiqué dans la communication sur le pacte vert pour l'Europe, «Si les écarts entre les niveaux d'ambition à travers le monde persistent alors que l'UE renforce son ambition climatique, la Commission proposera un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières pour certains secteurs afin de réduire le risque de fuite de carbone. Cela permettrait que les prix des importations rendent mieux compte du contenu en carbone de ces dernières. Cette mesure sera conçue de façon à respecter les règles de l'Organisation mondiale du commerce et les autres obligations internationales de l'UE. Il s'agirait d'une solution de substitution aux mesures destinées à faire face au risque de fuite de carbone dans le système d'échange de quotas d'émission de l'UE.»

45. Pour les secteurs dans lesquels il existe un choix entre l'utilisation d'électricité ou de chaleur, il est envisagé de recourir à un facteur d'interchangeabilité entre chaleur et l'électricité. Les valeurs des référentiels tiennent compte de toutes les émissions d'un secteur mais l'allocation finale accordée aux installations ne couvre que leurs émissions directes.

46. La directive sur les énergies renouvelables («RED-I») définissait des critères de durabilité pour la biomasse liquide qui devaient être remplis pour que ce type de biomasse liquide puisse être considérée «zéro émission» durant la phase 3 du SEQE-UE. La nouvelle directive sur les énergies renouvelables («RED-II») a ajouté de nouveaux critères de durabilité ainsi que des critères de réduction des émissions de GES, qui doivent donc être appliqués pour un SEQE-UE «zéro émission» à partir de 2022.

La Commission propose de mettre en œuvre dans le projet de modification du règlement SEQE relatif à la surveillance et à la déclaration les nouveaux critères de durabilité de RED-II et les critères de réduction des émissions de GES dans le SEQE-UE pour réduire à zéro les émissions de la biomasse.

En outre, les installations industrielles utilisant la biomasse pour réduire leurs émissions entraîneront une réduction de la valeur du référentiel, ce qui sera visible durant la phase 4.

50. L'allocation de quotas à titre gratuit aux exploitants d'aéronefs couvrait néanmoins moins de 50 % des émissions de 2019 (c'est-à-dire avant la crise de COVID-19) et, conformément au pacte vert pour l'Europe, la Commission envisage de réduire la part des quotas alloués à titre gratuit lors de la révision à venir du SEQE.

Encadré 4 - CORSIA et le défi de la décarbonation de l'aviation civile au niveau mondial

CORSIA sera mis en œuvre dans le droit de l'UE par la révision de la directive SEQE.

Au cours de la phase 3, l'inclusion de l'aviation dans le SEQE devrait aboutir à une atténuation totale d'environ 2020 millions de tonnes métriques d'émissions de dioxyde de carbone dans l'Espace économique européen grâce à des incitations à réduire les émissions dans tous les secteurs couverts par le SEQE-UE.

Dans le cadre du pacte vert, la Commission examine différentes options stratégiques pour accroître l'utilisation de carburants d'aviation durables. Une proposition de la Commission sera présentée en temps utile dans le contexte du pacte vert pour l'Europe.

Des investissements considérables réalisés dans le cadre de Clean Sky ainsi que d'Horizon 2020 portent sur des évolutions technologiques de rupture telles que l'électrification et l'aviation hybride à partir de 2035. Ces investissements seront poursuivis dans le cadre du prochain programme pour une aviation propre et d'Horizon Europe.

Le déploiement de SESAR à l'échelle du réseau, en vue de l'amélioration dans les aéroports et sur les itinéraires, aidera à atténuer les émissions.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

57. La Commission estime qu'il y a eu une amélioration progressive du ciblage au cours des phases successives du SEQE.

Recommandation 1 – Mieux cibler l'allocation de quotas à titre gratuit

La Commission accepte la recommandation.

Recommandation 2 – Améliorer la méthode relative aux référentiels

a) La Commission accepte la recommandation.

b) La Commission accepte en partie la recommandation et commencera par l'alignement du cadre de surveillance et de déclaration, lors de la révision du règlement de la Commission relatif à la surveillance et à la déclaration, afin de veiller à ce que seule la biomasse qui respecte les critères de durabilité RED-II et les critères de réduction des émissions de GES soit considérée comme «zéro émission». La Commission ne considère toutefois pas qu'il soit possible d'aligner les référentiels avant 2022.

Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre I, présidée par M. Samo Jereb, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de ce dernier, assisté de M^{me} Kathrine Henderson, cheffe de cabinet; M^{me} Jerneja Vrabič, attachée de cabinet; M. Colm Friel, manager principal; M^{me} Maria Eulàlia Reverté i Casas, cheffe de mission; M. Ernesto Roessing, chef de mission adjoint; ainsi que M. Kurt Bungartz et M^{me} Oana Cristina Dumitrescu, auditeurs. L'assistance linguistique a été fournie par M. Lars Markström, M. Marek Říha et M^{me} Anna Zalega. L'assistance graphique et le soutien administratif ont été fournis, respectivement, par M^{me} Marika Meisenzahl et par M^{me} Terje Teppan-Niesen.

En raison de la pandémie de COVID-19 et des conditions strictes de confinement, il n'a pas été possible de prendre l'équipe d'audit en photo.

Calendrier

Étape	Date
Adoption du plan d'enquête / Début de l'audit	15.5.2019
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	7.5.2020
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	8.7.2020
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditée) dans toutes les langues	29.7.2020

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2020.

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est régie par la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Cela signifie que vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous avez apportées. Le réutilisateur a l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'acquiescer des droits supplémentaires si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables, comme par exemple sur des photos des agents de la Cour, ou contient des travaux de tiers. Lorsque l'autorisation a été obtenue, elle annule l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, vous pouvez être amené(e) à demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne et aucune licence ne vous est accordée à leur égard.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

PDF	ISBN 978-92-847-5043-6	ISSN: 1977-5695	DOI: 10.2865/57748	QJ-AB-20-016-FR-N
HTML	ISBN 978-92-847-5020-7	ISSN: 1977-5695	DOI: 10.2865/580866	QJ-AB-20-016-FR-Q

La réduction des émissions de gaz à effet de serre est l'un des principaux défis de notre temps. Dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE-UE), les entreprises doivent obtenir des quotas d'émission qui couvrent leurs émissions de carbone. L'allocation à titre gratuit constitue une méthode transitoire d'allocation de quotas, au contraire de celle utilisée par défaut (en l'occurrence la vente aux enchères). Or, pour les phases 3 et 4 du SEQE-UE, les quotas alloués à titre gratuit continuent de représenter plus de 40 % du total des quotas disponibles. Nous avons constaté que l'allocation de quotas à titre gratuit n'est guère ciblée. Nous adressons à la Commission des recommandations qui visent à améliorer le ciblage ainsi que la résolution des problèmes d'ordre technique lors de la révision de la méthode utilisée pour allouer les quotas à titre gratuit.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications
de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors