FR 2016

n° 18

Rapport spécial

Le système de certification des biocarburants durables de l'Union européenne

COUR DES COMPTES 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: @EUAuditorsECA

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (http://europa.eu).

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5273-9	ISSN 1831-0850	doi:10.2865/215339	QJ-AB-16-017-FR-C
PDF	ISBN 978-92-872-5225-8	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/030375	QJ-AB-16-017-FR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5248-7	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/139343	QJ-AB-16-017-FR-E

© Union européenne, 2016
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Luxembourg

FR 2016 n° 18

Rapport spécial

Le système de certification des biocarburants durables de l'Union européenne

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)

Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits de la performance et de conformité relatifs à des domaines budgétaires ou des questions de gestion spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques susceptibles d'affecter 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.

Le présent audit de la performance a été réalisé par la Chambre I, présidée par Mme Kersti Kaljulaid, Membre de la Cour, et compétente pour les domaines de dépenses relatifs à la conservation et à la gestion des ressources naturelles. Il a d'abord été effectué sous la responsabilité de M. Jan Kinšt, Membre de la Cour, puis, aux dernières étapes de l'élaboration du rapport, sous la responsabilité de Mme Bettina Jakobsen, Membre de la Cour, assistée de: M. Alejandro Ballester Gallardo, chef de cabinet; M. Bernard Moya, attaché de cabinet; M. Davide Lingua, manager principal; M. Krzysztof Zalega, chef de mission; MM. Paul Toulet-Morlane, Joao Nuno Coelho Dos Santos, Felipe Andres Miguelez, Zoltan Papp et Paivi Piki, auditeurs. Les travaux de secrétariat ont été assurés par Mme Murielle Siffert.

De gauche à droite: J. N. Coelho Dos Santos, B. Jakobsen, P. Toulet-Morlane, D. Lingua, A. Ballester Gallardo.

Table des matières

Points

Glossaire

I-X Synthèse

1-17 Introduction

1-3 Définition des biocarburants

4-5 Le marché des biocarburants dans l'Union européenne

6-17 Les biocarburants en tant que source d'énergie renouvelable pour le secteur des transports dans l'UE

6-9 Dix pour cent d'énergies renouvelables dans les transports, un objectif à atteindre d'ici à 2020

10-12 Les critères de durabilité des biocarburants

13-17 La certification des biocarburants durables au titre des régimes volontaires reconnus par la Commission

18-24 Étendue et approche de l'audit

25-71 Observations

25-49 Le cadre d'évaluation établi par la Commission aux fins de la reconnaissance faisait l'impasse sur certaines caractéristiques touchant à la production de biocarburant et revêtant de l'importance pour la durabilité

28-29 Le respect des dispositions de l'UE applicables en matière environnementale dans le domaine de l'agriculture n'était pas assuré

30-33 Questions de durabilité ne faisant pas l'objet de dispositions obligatoires

34-37 Il n'a pas été tenu compte de l'impact des changements indirects d'affectation des sols

38-42 Faiblesses dans la vérification de l'origine des déchets ou des résidus utilisés pour produire des biocarburants

43-45 Il y a peu de temps que les prairies présentant une grande valeur sur le plan de la biodiversité sont systématiquement protégées

46-49 La transparence et la gouvernance n'ont pas été suffisamment prises en considération

50-61 La supervision des régimes volontaires a fait défaut

50-56 Le fonctionnement des régimes n'a pas fait l'objet d'une supervision appropriée…

57-61 … et toutes les améliorations requises n'ont pas été apportées à leurs procédures

Table des matières

62-71 Les statistiques relatives aux carburants certifiés durables sont peut-être exagérées…

65-66 … parce que des biocarburants dont la durabilité n'avait pas été vérifiée y ont été inclus…

67-71 … et parce que l'origine de la biomasse utilisée pour produire les biocarburants comptant double n'a pas été correctement vérifiée

72-80 Conclusions et recommandations

Annexe I — Consommation de carburants/de biocarburants dans les transports en 2014 (ktep)

Annexe II — Gouvernance des régimes volontaires

Annexe III — Transparence des régimes volontaires

Annexe IV — Exigences en matière de conditionnalité

Réponses de la Commission

Glossaire

05

Bioéthanol: biocarburant à base d'alcool, généralement dérivé de plantes riches en amidon ou de plantes sucrières telles que le blé, le maïs, l'orge, la betterave sucrière ou la canne à sucre, et utilisé comme additif pour essence dans les véhicules à moteur.

Biocarburant: tout carburant produit à partir de matière première végétale ou animale (c'est-à-dire de «biomasse»). Les deux biocarburants les plus répandus sont le bioéthanol et le biogazole.

Biocarburants conformes: biocarburants satisfaisant aux critères de durabilité obligatoires définis dans la directive sur les énergies renouvelables.

Biocarburants comptant double: biocarburants produits à partir de déchets, de résidus, de matières cellulosiques d'origine non alimentaire et de matières ligno-cellulosiques, dont la contribution à la réalisation de l'objectif en matière d'utilisation d'énergie provenant de sources renouvelables dans toutes les formes de transport est considérée (comptée) comme équivalant à deux fois leur contenu énergétique.

Biogazole: biocarburant à base d'huile, généralement dérivé de matières grasses végétales telles que les graines de colza, les graines de tournesol, les fèves de soja ou l'huile de palme, et utilisé comme additif pour gazole dans les véhicules à moteur.

Biomasse: matières organiques utilisées pour la production de biocarburants. La biomasse est constituée de la fraction biodégradable des produits, des déchets et des résidus d'origine biologique provenant de l'agriculture (y compris les substances végétales et animales), de la sylviculture et des industries connexes, y compris la pêche et l'aquaculture, ainsi que de la fraction biodégradable des déchets industriels et municipaux.

Certificat: attestation, délivrée par un organisme de certification indépendant, selon laquelle un opérateur économique respecte les critères de durabilité applicables aux biocarburants, définis dans la directive sur les énergies renouvelables.

Certification: procédure d'inspection (contrôle de certification) par laquelle un organisme de certification détermine si un opérateur économique respecte les conditions d'octroi d'un certificat.

Chaîne de contrôle/chaîne d'approvisionnement: l'ensemble de la chaîne de production, depuis l'agriculteur qui cultive les matières premières destinées à la production de biocarburants jusqu'au producteur de biocarburants ou jusqu'au négociant. Voir «Éléments de la chaîne d'approvisionnement».

CIAS: changement indirect d'affectation des sols, c'est-à-dire changement résultant *indirectement* de la supplantation de la demande du marché de l'alimentation humaine et animale/du marché des fibres textiles par la demande de biocarburants.

Conditionnalité: obligation, faite aux agriculteurs, de respecter certaines exigences réglementaires générales en matière de gestion relatives à l'environnement, à la santé publique, animale et végétale, à l'identification, à l'enregistrement et au bien-être des animaux, ainsi que de bonnes conditions agricoles et environnementales.

Contrôle indépendant: contrôle des informations communiquées par les opérateurs économiques. Il vise à vérifier si les systèmes utilisés par les opérateurs économiques sont précis, fiables et à l'épreuve de la fraude. Il est assuré par les organismes de certification.

Consultant: contractant que la Commission européenne a chargé de lui présenter une évaluation des régimes volontaires au regard des critères de durabilité obligatoires définis dans la directive sur les énergies renouvelables, et de lui remettre des rapports concernant l'impact de la production de biocarburants sur la viabilité sociale.

Glossaire

06

Critères de durabilité: critères relatifs à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et à l'affectation des sols, applicables aux biocarburants en vertu de la directive sur les énergies renouvelables.

DG Énergie: direction générale de l'énergie de la Commission européenne. Elle est responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique énergétique de l'UE.

Directive EnR: directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE (JO L 140 du 5.6.2009, p. 16).

Double comptage: fait de compter la contribution à la réalisation de l'objectif en matière d'utilisation d'énergie provenant de sources renouvelables dans toutes les formes de transport, apportée par les biocarburants produits à partir de déchets, de résidus et de matières cellulosiques d'origine non alimentaire, comme équivalant à deux fois le contenu énergétique de ces biocarburants.

Éléments de la chaîne d'approvisionnement: opérateurs économiques tels que les exploitations agricoles/plantations, les premiers points de collecte, les négociants/entreposeurs, les installations de conversion (usines, raffineries et installations de transformation), les transporteurs et les acteurs du marché (qui mettent les biocarburants durables sur le marché).

Eurostat: Office statistique de l'Union européenne. Il s'agit d'une direction générale de la Commission européenne qui fournit l'UE en statistiques de niveau européen permettant des comparaisons entre pays et entre régions.

GES: gaz à effet de serre, c'est-à-dire contribuant à l'effet de serre naturel. Le protocole de Kyoto vise un ensemble de six gaz à effet de serre produits par l'activité humaine: le dioxyde de carbone (CO_2), le méthane (CH_4), le protoxyde d'azote (N_2O), les hydrofluorocarbures (HFC), les hydrocarbures perfluorés (PFC) et l'hexafluorure de soufre (SF_6).

HCU: huiles de cuisson usagées. Ces huiles sont une matière première couramment utilisée pour la production de biocarburants avancés.

ktep: kilotonne (millier de tonnes) d'équivalent pétrole. La tonne d'équivalent pétrole (tep) est l'unité d'énergie utilisée pour mesurer le pouvoir calorifique des carburants. Elle correspond à la quantité d'énergie libérée par la combustion d'une tonne de pétrole brut. La kilotonne d'équivalent pétrole est l'unité utilisée par Eurostat pour présenter les statistiques sur la consommation déclarée de biocarburants dans les transports.

Objectif/Objectif de 10 % dans les transports: objectif global, assigné en vertu de la directive sur les énergies renouvelables à chaque État membre de l'UE, consistant à veiller à ce que la part de l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans toutes les formes de transport en 2020 soit au moins égale à 10 % de la consommation finale d'énergie dans le secteur des transports. Seuls les biocarburants durables sont pris en considération pour ce calcul.

Opérateur économique: entreprise qui produit et/ou qui commercialise de la biomasse ou des biocarburants. Les opérateurs économiques sont tenus de prouver, par l'intermédiaire d'un régime national ou d'un régime volontaire, qu'ils respectent des critères de durabilité. Ils font partie de la chaîne d'approvisionnement en biocarburants.

Glossaire

07

Organisme de certification: cabinet d'inspection (cabinet de contrôle) indépendant fournissant des services de certification des biocarburants. En vertu d'un accord sur la certification d'opérateurs économiques utilisant le système de certification d'un régime volontaire, conclu entre l'organisme de certification et le régime, il délivre des certificats au titre de celui-ci.

PAC: politique agricole commune de l'Union européenne.

Plate-forme en matière de transparence: plate-forme en ligne à mettre en place en vertu de la directive sur les énergies renouvelables afin d'accroître la transparence, de faciliter et de promouvoir la coopération entre les États membres, et de rendre publiques des informations que la Commission ou un État membre juge essentielles pour ce qui est de la directive et de la réalisation de ses objectifs.

Reconnaissance: approbation d'un régime volontaire accordée par la Commission pour une période de cinq ans, après une évaluation ayant permis de conclure que le régime couvre comme il convient les critères de durabilité, prévoit une méthode de bilan massique et répond à des critères satisfaisants de fiabilité et de contrôle par un organisme indépendant, conformément aux exigences de la directive sur les énergies renouvelables.

Régime national: cadre juridique mis en place par les États membres afin de vérifier que les opérateurs économiques respectent les critères de durabilité définis dans la directive sur les énergies renouvelables.

Régime volontaire: régime de certification de durabilité mis en place afin d'apporter la preuve de la conformité aux critères de durabilité applicables aux biocarburants.

Synthèse

I

En vertu de la directive sur les énergies renouvelables («directive EnR»), chaque État membre doit veiller à ce que, d'ici à 2020, la part de l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans toutes les formes de transport soit au moins égale à 10 % de la consommation finale d'énergie dans le secteur correspondant. En l'état actuel de la technique, eu égard aux possibilités de recours aux énergies de substitution dans les transports, il n'existe concrètement qu'un moyen d'atteindre cet objectif de 10 %: utiliser de grandes quantités de biocarburants.

II

Les biocarburants produisent moins de gaz à effet de serre (GES), et en particulier moins de CO_2, que les carburants fossiles, parce que leur combustion ne dégage pas plus de carbone que les plantes dont ils dérivent n'en ont absorbé durant leur croissance. Cependant, les émissions supplémentaires induites par les changements d'affectation des sols nuisent à la viabilité des biocarburants en tant que source d'énergie renouvelable.

III

Pour garantir que les biocarburants commercialisés dans l'Union européenne soient durables, la directive EnR définit plusieurs critères de durabilité que les opérateurs économiques doivent respecter. En outre, elle dispose que, pour la réalisation de l'objectif de 10 % dans les transports, les États membres ne peuvent tenir compte que des biocarburants certifiés durables. La durabilité de la majeure partie des biocarburants mis sur le marché dans l'UE est certifiée par l'intermédiaire de régimes volontaires reconnus par la Commission. Les décisions de reconnaissance sont valables cinq ans et sont rendues après une évaluation favorable des procédures de certification des régimes.

IV

Le présent audit a porté sur la question de savoir si la Commission et les États membres avaient mis en place un système de certification fiable pour les biocarburants durables. Nous sommes arrivés à la conclusion qu'en raison de faiblesses dans la procédure de reconnaissance de la Commission, puis dans la supervision des régimes volontaires reconnus, le système de certification de la durabilité des biocarburants de l'UE n'est pas totalement fiable.

V

L'audit a montré que, lors des évaluations menées en vue de la reconnaissance des régimes volontaires, la Commission n'a pas correctement examiné certaines caractéristiques importantes nécessaires pour garantir la durabilité des biocarburants. Elle n'a notamment pas exigé des régimes volontaires qu'ils vérifient que la production des biocarburants certifiés par eux ne s'accompagnait pas de risques significatifs d'effets socio-économiques négatifs comme des litiges fonciers, le travail forcé/le travail des enfants, de mauvaises conditions de travail pour les agriculteurs ou des dangers pour la santé et la sécurité. L'impact des changements indirects d'affectation des sols (CIAS) sur la durabilité des biocarburants n'est pas non plus pris en considération lors des évaluations. Nous sommes conscients que, pour des raisons techniques, l'impact de ces changements est difficile à évaluer, mais sans cette information, le système de certification de durabilité de l'Union européenne risque de s'avérer inadéquat.

VI

En outre, la Commission a pris des décisions de reconnaissance en faveur de régimes volontaires dépourvus de procédures de vérification appropriées pour garantir que les biocarburants censément produits à partir de déchets le sont effectivement ou que, conformément aux dispositions de la directive EnR, les dispositions de l'UE applicables en matière environnementale dans le domaine de l'agriculture sont respectées lorsque des matières premières destinées à la production de biocarburants sont cultivées dans l'Union européenne.

VII

Dans certains cas, la transparence des régimes reconnus était insuffisante; dans d'autres, seuls quelques opérateurs économiques étaient représentés au sein des structures de gouvernance des régimes, circonstance qui accroît le risque de conflit d'intérêts et empêche une communication efficace avec les autres parties prenantes.

VIII

La Commission ne supervise pas le fonctionnement des régimes volontaires reconnus. Puisque la décision de reconnaissance est rendue sur la foi d'un examen documentaire des procédures de certification, la Commission ne peut pas obtenir l'assurance que les régimes volontaires appliquent réellement les normes de certification présentées lors de la demande de reconnaissance. En outre, elle ne dispose d'aucun moyen de détecter les violations présumées des règles des régimes volontaires, car il n'existe aucun système de réclamation spécifique, et la Commission ne vérifie pas si les régimes volontaires traitent comme il convient les réclamations qui leur sont adressées directement.

IX

En ce qui concerne la réalisation de l'objectif de 10 % dans les transports, il incombe aux États membres de s'assurer de la fiabilité des statistiques relatives aux biocarburants durables communiquées à la Commission. D'après nos constatations, ces chiffres sont peut-être surestimés, car des États membres ont pu déclarer comme biocarburants durables des carburants dont la durabilité n'avait pas été vérifiée. La comparabilité des données fournies par les États membres était également insuffisante.

X

À la lumière des observations d'audit, la Cour formule les recommandations ci-après.

1. Pour les reconnaissances à venir, la Commission devrait procéder à une évaluation plus approfondie des régimes volontaires, afin de s'assurer que les gestionnaires de ces régimes:

   i) apprécient la mesure dans laquelle la production de biocarburants certifiés s'accompagne d'un risque significatif d'effets socio-économiques négatifs et de changements indirects d'affectation des sols. À cet effet, la Commission devrait exiger des régimes volontaires qu'ils lui communiquent annuellement toutes les informations utiles sur ce risque, obtenues dans le cadre de leurs activités de certification;

   ii) vérifient efficacement que les producteurs de matières premières destinées à la production de biocarburants dans l'Union européenne respectent les dispositions de l'UE applicables en matière environnementale dans le domaine de l'agriculture;

   iii) fournissent des éléments de preuve suffisants pour attester l'origine des déchets et des résidus utilisés dans la production de biocarburants.

2. Pour les reconnaissances à venir, la Commission devrait déterminer si la gouvernance des régimes volontaires réduit les risques de conflits d'intérêts et demander que la transparence soit assurée.

3. La Commission devrait superviser les régimes volontaires reconnus:

   i) en s'assurant que, lors des opérations de certification, les normes présentées dans les demandes de reconnaissance des régimes sont bien respectées;

   ii) en demandant qu'un système de réclamation transparent soit mis en place pour chaque régime volontaire.

4. La Commission devrait proposer aux États membres d'étayer leurs statistiques par des éléments probants relatifs à la fiabilité des quantités de biocarburants déclarées.

5. Pour garantir la comparabilité des statistiques sur les biocarburants durables et renforcer l'assurance concernant la fiabilité des données sur les biocarburants avancés, la Commission devrait proposer aux États membres une harmonisation de la définition des déchets.

Définition des biocarburants

01

Les biocarburants produisent moins de GES, et en particulier moins de CO_2, que les carburants fossiles, parce que la quantité de CO_2 dégagée lors de leur combustion est équivalente à celle capturée pendant la croissance de la matière première (la plante) dont ils dérivent [1]. Cette équation ne se vérifie cependant pas lorsque leur production s'accompagne d'émissions supplémentaires résultant de changements d'affectation des sols, que ces changements soient directs (par exemple lorsque des terres forestières sont converties en terres agricoles, ce qui entraîne une diminution du stock de carbone) ou indirects (dès lors qu'une partie des cultures alimentaires est consacrée à la production de biocarburants, il est nécessaire de cultiver davantage de terres pour garantir l'approvisionnement en denrées alimentaires). Cela signifie qu'aux rejets de GES liés aux cultures bioénergétiques elles-mêmes, s'ajoutent les émissions supplémentaires résultant du défrichement et de la mise en culture de nouvelles zones pour les besoins de la production alimentaire. Cette concurrence avec la production alimentaire ne s'exerce pas dans le cas des biocarburants produits à partir de déchets, de résidus ou de biomasse non alimentaire en général.

02

La législation de l'Union européenne relative aux biocarburants définit ces derniers comme des combustibles liquides ou gazeux utilisés pour le transport et produits à partir de la biomasse [2], c'est-à-dire à partir des produits, déchets et résidus biodégradables de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche, ou à partir des déchets industriels et municipaux biodégradables. À l'heure actuelle, les seuls biocarburants produits et utilisés en quantités appréciables dans l'UE sont la bioessence (y compris le bioéthanol) et le biogazole.

03

Selon les matières premières utilisées, on parle de:

— biocarburants conventionnels (biocarburants de première génération), dans le cas des biocarburants essentiellement dérivés de produits agricoles également destinés à l'alimentation humaine ou animale (par exemple les céréales, la canne à sucre, la betterave sucrière et les oléagineux);

— biocarburants avancés (biocarburants de deuxième ou de troisième génération), dans le cas des biocarburants issus de matières premières telles que les déchets et les résidus, dont la production n'entre pas directement en concurrence avec les cultures vivrières.

1 Les émissions de GES (en particulier de CO_2) survenant lors de la conversion de biomasse en énergie (combustion du biocarburant) correspondent à la quantité de CO_2 absorbée par les plantes durant leur croissance.

2 Article 2, point i), de la directive 2009/28/CE et article 2, paragraphe 9, de la directive 98/70/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 1998 concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel et modifiant la directive 93/12/CEE du Conseil (JO L 350 du 28.12.1998, p. 58).

Le marché des biocarburants dans l'Union européenne

04

D'après les données d'Eurostat [3], la consommation totale de biocarburants dans l'Union européenne en 2014 s'est élevée à 14 370 ktep (milliers de tonnes d'équivalent pétrole), dont 11 367 ktep de biogazole (environ 4 % de la consommation totale de carburants destinés au transport) et 2 637 ktep de bioessence (environ 0,9 % de la consommation totale de carburants destinés au transport) (voir ***annexe I***). Les dernières statistiques publiées par la Commission [4] indiquent qu'en 2012, 79 % du biogazole et 71 % du bioéthanol consommés dans l'UE y avaient été produits. Les biocarburants importés provenaient essentiellement d'Argentine et d'Indonésie (biogazole), ainsi que des États-Unis et du Brésil (bioéthanol).

05

En 2012, la surface agricole totale consacrée à la culture de matières premières destinées à la production des biocarburants consommés dans l'Union européenne a équivalu à 7,8 millions d'hectares, dont 4,4 millions d'hectares dans l'UE (3 % du total des terres cultivées dans l'UE) et 3,5 millions d'hectares dans des pays tiers [5]. Dans l'opinion publique, l'utilisation de produits tels que le maïs, le blé, la betterave sucrière ou la canne à sucre pour la fabrication de biocarburants a suscité des inquiétudes liées au risque que des récoltes et des terres agricoles précédemment affectées à la production de denrées alimentaires en soient détournées au profit de la production de biocarburants.

Les biocarburants en tant que source d'énergie renouvelable pour le secteur des transports dans l'UE

Dix pour cent d'énergies renouvelables dans les transports, un objectif à atteindre d'ici à 2020

06

La directive 2009/28/CE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables («directive EnR») est l'un des éléments du paquet énergie et changement climatique de l'UE [6] adopté par le Conseil européen le 6 avril 2009. Un nouveau paquet sur les énergies renouvelables, avec notamment une politique d'exploitation durable de la bioénergie pour 2030, doit être présenté d'ici à 2017 [7].

3 Tableaux, résultats et résultats détaillés «SHARES 2014» d'Eurostat. Voir aussi ***annexe I***.

4 COM(2015) 293 final du 15 juin 2015 intitulé «Rapport sur les progrès accomplis dans le secteur des énergies renouvelables».

5 Document SWD(2015) 117 final du 15 juin 2015 intitulé *Technical assessment of the EU biofuels sustainability and feasibility of 10 % renewable energy target in transport* (Évaluation technique de la durabilité des biocarburants de l'UE et de la faisabilité de l'objectif de 10 % d'énergies renouvelables dans les transports), p. 3.

6 Le paquet 2020 est un ensemble d'actes législatifs contraignants; voir http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020/index_fr.htm.

7 COM(2015) 572 final du 18 novembre 2015 intitulé «État de l'union de l'énergie 2015».

07

En vertu de la directive EnR, la part de l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation énergétique finale de l'UE doit atteindre au moins 20 % d'ici à 2020. En outre, chaque État membre doit veiller «à ce que la part de l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans toutes les formes de transport en 2020 soit au moins égale à 10 % de sa consommation finale d'énergie dans le secteur des transports» [8]. Il est possible de réaliser cet objectif en utilisant davantage d'électricité et d'autres énergies de substitution produites à partir de sources renouvelables dans les transports, ainsi qu'en incorporant des biocarburants dans les carburants fossiles. En l'état actuel de la technique, eu égard aux possibilités de recourir à l'électricité d'origine renouvelable ou à d'autres énergies de substitution dans les transports, il n'existe concrètement qu'un moyen d'atteindre l'objectif de 10 %: utiliser de grandes quantités de biocarburants. En 2014, le taux d'incorporation de biocarburants dans les carburants destinés au transport dans l'Union européenne avoisinait 5 % [9].

08

En 2015, face à la concurrence entre les cultures destinées à la fabrication de biocarburants et celles affectées à la production alimentaire, le législateur européen a limité [10] à 7 % la contribution des biocarburants issus de cultures vivrières à l'objectif de 10 % dans les transports, à réaliser d'ici à 2020.

09

Comme nous l'avons signalé plus haut, il n'y a pas concurrence avec la production alimentaire dans le cas des biocarburants produits à partir de déchets, de résidus ou de biomasse non alimentaire en général. C'est pourquoi la directive EnR dispose que leur contribution à la réalisation de l'objectif de 10 % dans les transports assigné à l'UE doit compter double. Ainsi, les États membres pourraient théoriquement réaliser l'objectif de 10 % avec 5 % de biocarburants dérivés de matières ligno-cellulosiques, de matières cellulosiques non alimentaires, de déchets ou de résidus. D'après les statistiques d'Eurostat relatives à l'année 2014, la part des biocarburants (compte tenu du double comptage) dans l'utilisation totale de carburants dans les transports, déclarée pour l'ensemble des États membres, avoisinait les 20 % (voir ***annexe I***).

8 Article 3, paragraphe 4, de la directive EnR.

9 *Baromètre biocarburants*. EurObserv'ER, juillet 2015.

10 Directive (UE) 2015/1513 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 modifiant la directive 98/70/CE concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel et modifiant la directive 2009/28/CE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (JO L 239 du 15.9.2015, p. 1).

Les critères de durabilité des biocarburants

10

Pour atténuer les effets néfastes, du point de vue de l'environnement, des changements directs d'affectation des sols (voir point 1), la directive EnR dispose que les biocarburants doivent remplir un certain nombre de critères de durabilité, énumérés dans l'***encadré 1***. Elle évoque également d'autres questions de nature à influer sur la durabilité des biocarburants en ce qu'elles touchent à leur production, notamment les effets socio-économiques négatifs potentiels (par exemple litiges fonciers, travail forcé/travail des enfants, mauvaises conditions de travail, etc.), les émissions de GES liées aux CIAS, la prévention des fraudes et la transparence.

Encadré 1

Critères de durabilité définis à l'article 17, paragraphes 2 à 6, de la directive EnR

a) La réduction des émissions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation de biocarburants doit être au moins de 35 %.

b) Les biocarburants ne doivent pas être produits à partir de matières premières provenant de terres de grande valeur en termes de diversité biologique (à savoir les forêts primaires et autres surfaces boisées primaires, les zones naturelles protégées et les prairies naturelles présentant une grande valeur sur le plan de la biodiversité).

c) Les biocarburants ne doivent pas être produits à partir de matières premières provenant de terres présentant un important stock de carbone (à savoir les zones humides, les zones forestières et les tourbières).

d) Les matières premières agricoles cultivées dans l'UE et utilisées pour la production de biocarburants doivent être obtenues dans le respect des exigences minimales pour le maintien de bonnes conditions agricoles et environnementales ainsi que de certaines exigences réglementaires en matière de gestion définies par la PAC.

11

Seuls les biocarburants durables peuvent être pris en considération pour la réalisation de l'objectif de 10 % dans les transports. C'est aux États membres de s'assurer que les quantités déclarées sont corroborées par des certificats valables, ainsi que de rassembler ces données et de les transmettre à Eurostat. Pour garantir la durabilité des biocarburants vendus dans l'UE, ils doivent obliger les opérateurs économiques qui font partie de la chaîne d'approvisionnement en biocarburants à démontrer que les critères de durabilité ont bien été satisfaits [11]. Pour prouver que leurs lots de biocarburants sont conformes aux critères de durabilité, les opérateurs peuvent soit répondre aux exigences des systèmes nationaux de contrôle, soit adhérer à des régimes volontaires reconnus par la Commission [12].

11 Article 18, paragraphe 3, de la directive EnR.

12 Article 18, paragraphe 4, de la directive EnR.

12
Les certificats délivrés au titre des régimes volontaires reconnus par la Commission sont généralement exigés ou acceptés comme preuves de durabilité dans le cadre des régimes nationaux. Ceux-ci autorisent tous le recours aux régimes volontaires reconnus et, en règle générale, plusieurs régimes volontaires opèrent dans chaque État membre. Ainsi, la certification de la majeure partie des biocarburants durables mis sur le marché dans l'Union européenne relève des régimes volontaires.

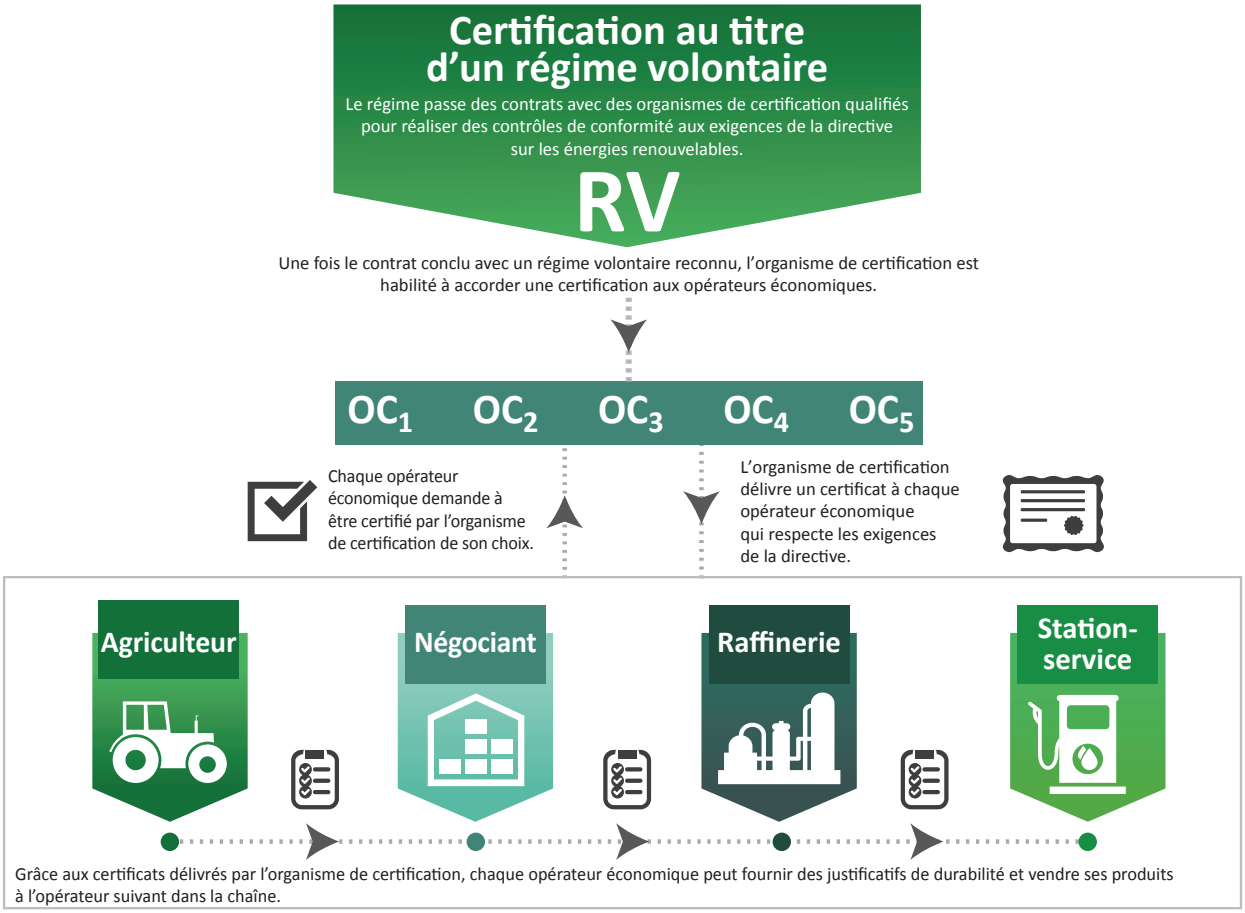
La certification des biocarburants durables au titre des régimes volontaires reconnus par la Commission

13
Un régime volontaire est un système de certification de la durabilité des biocarburants. Ces régimes sont le plus souvent mis en place par des entités privées. Beaucoup ont été créés par des groupes d'opérateurs économiques et d'autres parties intéressées («tables rondes» ou consortiums). D'autres ont été organisés par des producteurs de biocarburants. Les régimes volontaires peuvent appliquer des critères plus stricts que ceux de la directive EnR et des critères supplémentaires (par exemple critères sociaux ou critères adaptés aux conditions locales), ainsi que des critères visant à promouvoir les meilleures pratiques agricoles. Ils sont également susceptibles de tenir compte d'autres caractéristiques influant sur la durabilité, comme la protection des sols, de l'eau et de l'air.

14
Pour les besoins de la certification, l'ensemble de la chaîne de production (depuis l'agriculteur qui cultive la matière première jusqu'au producteur de biocarburant) devrait être contrôlé. Dans le cadre des régimes volontaires, les contrôles sont opérés par des organismes indépendants (les «organismes de certification», qui sont des personnes physiques ou des personnes morales) qui certifient que les opérateurs économiques respectent les critères de durabilité, conformément à un accord avec le régime volontaire. Les auditeurs des organismes de certification peuvent procéder à des contrôles documentaires et à des contrôles sur place dans les exploitations agricoles, les premiers points de collecte de biomasse, les entrepôts, les huileries, les usines de biocarburants et les locaux des négociants en biomasse ou en biocarburants (voir ***figure 1***).

Figure 1

Certification au titre d'un régime volontaire



Légende: RV – régime volontaire; OC – organisme de certification.

Source: Cour des comptes européenne.

15

Le producteur de biomasse ou de biocarburants paie des frais de certification à l'organisme de certification ainsi qu'une redevance au régime volontaire, et obtient un certificat portant le logo de ce dernier. Chacun des opérateurs économiques intervenant dans la chaîne de culture de biomasse et de conversion de celle-ci en biocarburants doit communiquer des informations sur le certificat qu'il a obtenu et sur les caractéristiques de durabilité de ses produits aux acheteurs de biomasse et de biocarburants.

16

Lorsqu'un opérateur économique est certifié par un régime volontaire reconnu, les États membres ne peuvent pas exiger d'autres éléments de preuve de conformité aux critères de durabilité [13]. Ainsi, un certificat délivré par un régime volontaire reconnu est valable dans tous les États membres de l'UE. Les régimes volontaires reconnus couvrent à la fois la biomasse produite dans l'UE et celle importée de pays tiers.

17

La Commission a pour responsabilité de reconnaître les régimes volontaires. Il lui est également possible d'abroger une décision de reconnaissance si les éléments en considération desquels cette décision a été prise ne sont pas tous mis en œuvre dans le cadre du régime concerné. Les décisions de reconnaissance sont valables cinq ans. La première a été rendue en 2011. En décembre 2015, la Commission avait reconnu 19 régimes volontaires (voir ***annexe II***) [14].

13 Article 18, paragraphe 7, de la directive EnR.

14 Voir article 2, paragraphe 2, de chaque décision de reconnaissance.

Étendue et approche de l'audit

18
Eu égard au rôle déterminant des régimes volontaires dans la vérification de la durabilité des biocarburants, il est essentiel que la Commission veille à ne reconnaître que des régimes volontaires fiables. C'est pourquoi l'audit a été centré sur la procédure appliquée par la Commission en vue de la reconnaissance des régimes volontaires (le cadre d'évaluation aux fins de la reconnaissance).

19
En outre, puisque seuls les biocarburants durables peuvent être pris en considération pour la réalisation de l'objectif de 10 % dans les transports retenu par l'UE, il importe de recueillir des données fiables en ce qui concerne les quantités de biocarburants durables certifiés mises sur le marché dans chaque État membre. L'audit a donc également comporté un examen de la fiabilité des données relatives à la part des biocarburants durables dans les transports, réunies par les États membres et transmises à Eurostat.

20
La question d'audit principale a été la suivante:

La Commission et les États membres ont-ils mis en place un système de certification fiable pour les biocarburants durables?

21
Cette question a été décomposée en trois sous-questions:

— La reconnaissance des régimes volontaires par la Commission permet-elle de garantir que les biocarburants certifiés sont durables?

— La Commission s'assure-t-elle que les régimes volontaires reconnus fonctionnent comme prévu?

— Les données nationales relatives à la part des biocarburants dans la consommation totale de carburants destinés au transport sont-elles fiables?

22
L'audit a été réalisé entre mai et novembre 2015; il a porté sur les évaluations effectuées par la Commission dans le cadre de procédures de reconnaissance entre 2011 et 2015. À la Commission, nous avons examiné les procédures d'appel d'offres menées pour sélectionner le consultant externe qui a aidé l'institution à évaluer les régimes volontaires, l'évaluation et la reconnaissance de ceux-ci, ainsi que la supervision exercée sur les régimes volontaires reconnus.

Étendue et approche de l'audit

23

Nous nous sommes également rendus dans quatre États membres (l'Allemagne, la France, la Pologne et le Royaume-Uni), sélectionnés parce qu'ils sont les principaux producteurs et/ou consommateurs de biocarburants dans l'Union. Dans les États membres visités, l'audit a principalement porté sur les systèmes utilisés pour collecter et vérifier les chiffres relatifs à l'utilisation de biocarburants durables qui sont ensuite déclarés à des fins de publication dans les statistiques d'Eurostat.

24

Les régimes volontaires et les organismes de certification qu'ils mandatent ne sont pas des bénéficiaires des dépenses de l'UE et ne peuvent donc pas faire l'objet d'audits de la Cour des comptes européenne. Nous n'étions donc pas habilités à examiner si les régimes volontaires reconnus fonctionnaient efficacement et si leurs certificats de durabilité étaient fiables. Les gestionnaires des régimes ont toutefois accepté de nous donner un aperçu de leurs activités et de leur organisation, lors de visites d'information effectuées par les auditeurs de la Cour. Nous avons également procédé à des visites de même nature auprès d'opérateurs certifiés de la chaîne de production de biocarburants.

Le cadre d'évaluation établi par la Commission aux fins de la reconnaissance faisait l'impasse sur certaines caractéristiques touchant à la production de biocarburant et revêtant de l'importance pour la durabilité

25

Puisque de grandes quantités de biocarburants sont certifiées par l'intermédiaire de régimes volontaires et que seuls les régimes volontaires reconnus par la Commission peuvent établir des certificats de durabilité valables, il est crucial que les décisions de reconnaissance reposent sur une évaluation complète et approfondie des normes de certification et de la gouvernance des régimes volontaires. En outre, pour garantir que les régimes volontaires certifient des biocarburants réellement durables, la procédure de reconnaissance devrait comprendre une évaluation de l'ensemble des caractéristiques touchant à la production de biocarburants et susceptibles d'influer sur la durabilité.

26

Comme nous l'avons signalé plus haut, l'évaluation des régimes volontaires a été effectuée par un contractant externe agissant pour le compte de la Commission, suivant des procédures préalablement acceptées par cette dernière (le cadre d'évaluation aux fins de la reconnaissance). La sélection du contractant externe par la Commission s'est opérée sur la base de critères solides et, globalement, d'une façon conforme aux dispositions pertinentes du règlement financier applicable au budget général de l'Union. L'examen des évaluations effectuées pour quatre régimes volontaires a montré que le consultant avait correctement appliqué le cadre d'évaluation établi par accord avec la Commission.

27

Une autre question abordée lors de l'audit a été de savoir si le cadre d'évaluation aux fins de la reconnaissance couvrait la durabilité de la production de biocarburants sous tous ses aspects. Nous avons constaté qu'il n'incluait que les critères de durabilité obligatoires définis dans la directive EnR. Par conséquent, d'autres caractéristiques importantes nécessaires pour garantir la durabilité des biocarburants n'ont pas été examinées lors de l'évaluation.

Le respect des dispositions de l'UE applicables en matière environnementale dans le domaine de l'agriculture n'était pas assuré

28

En vertu de la directive EnR, l'un des critères de durabilité [15] applicables aux matières premières destinées à la production de biocarburants cultivées dans l'Union européenne est qu'elles soient obtenues conformément aux dispositions en matière environnementale ainsi qu'aux conditions agricoles et environnementales définies dans la PAC [16]. Nous avons observé que la Commission a reconnu des régimes volontaires sans s'être préalablement assurée qu'un contrôle du respect de ces conditions et exigences par les producteurs de matières premières destinées à l'élaboration de biocarburants (agriculteurs) était opéré dans le cadre de ces régimes.

15 Article 17, paragraphes 1 et 6, de la directive EnR.

16 Ces exigences et conditions font partie de ce que l'on appelle les «obligations au titre de la conditionnalité». Voir ***annexe IV***.

Encadré 2

Bonnes et mauvaises pratiques concernant la vérification du respect des dispositions en matière environnementale

Parmi les régimes volontaires ayant fait l'objet d'une visite, un seul a édicté des règles exigeant une vérification complète et exhaustive du respect des dispositions en matière environnementale. Ces règles stipulent expressément qu'il faut s'assurer que les agriculteurs se conforment à ces dispositions. En vertu des «règles pour la réalisation des audits» du régime, les organismes de certification sont tenus de vérifier si les agriculteurs répondent aux critères de durabilité de la directive EnR.

Quant aux trois autres régimes volontaires, leurs principes présentaient des insuffisances: procédures (listes de contrôle) incomplètes ne couvrant pas toutes les dispositions en matière environnementale dans le domaine de l'agriculture visées dans la directive EnR, possibilité d'opérer un contrôle de conformité sur la seule base des déclarations des agriculteurs, ou fait de se fier aux contrôles au titre de la PAC opérés par les autorités nationales compétentes en matière de conditionnalité, alors même qu'aucun accès aux résultats de ces contrôles n'était accordé pour la certification des agriculteurs.

De ce fait, comme nous avons pu le constater, les normes retenues dans trois des quatre régimes volontaires examinés ne permettaient pas de vérifier de manière efficace et exhaustive que le critère de durabilité correspondant était rempli. Les gestionnaires de ces régimes se fiaient aux contrôles au titre de la PAC effectués par les autorités nationales sans avoir accès aux résultats de ces contrôles (voir ***encadré 2***).

29

Il est à noter que, dans nos rapports annuels, nous attirons systématiquement l'attention sur les infractions des agriculteurs à ces dispositions en matière environnementale (voir point 28) [17].

Questions de durabilité ne faisant pas l'objet de dispositions obligatoires

30

En ce qui concerne la production de biocarburants, certains aspects influant sur la durabilité sont mentionnés dans la directive EnR [18] sans faire l'objet de dispositions contraignantes. Par exemple, la directive EnR ne contient aucun critère obligatoire visant à garantir que la production de biocarburants dans l'Union européenne n'induit pas d'effets socio-économiques négatifs. Partant, la possibilité d'effets négatifs de ce type n'est pas évaluée au cours de la procédure de reconnaissance des régimes volontaires par la Commission. Or la production de biocarburants est susceptible de mettre en danger les communautés locales et d'avoir des effets néfastes sur la société en général. Parmi les exemples de problèmes majeurs à examiner figurent les litiges fonciers, le travail forcé/le travail des enfants, de mauvaises conditions de travail et des risques pour la santé ainsi que pour la sécurité [19].

17 Rapport annuel de la Cour des comptes européenne relatif à l'exercice 2014, points 7.22 et 7.33 (JO C 373 du 10.11.2015).

18 Article 17, paragraphe 7.

19 Les risques liés à la production de biocarburants sont recensés, par exemple, dans le rapport du WWF de septembre 2012 intitulé *The 2050 Criteria – Guide to Responsible Investment in Agricultural, Forest, and Seafood Commodities* (Les critères de 2050 – Guide de l'investissement responsable dans les produits de l'agriculture, de la sylviculture et de l'aquaculture) et disponible à l'adresse http://assets.worldwildlife.org/publications/458/files/original/2050_criteria_final_low_res_online_viewing.pdf?1348517472.

31

En juin 2012, le consultant chargé d'évaluer les régimes volontaires a fourni à la Commission une méthodologie pour apprécier si les régimes volontaires tiennent compte des questions de durabilité ne faisant pas l'objet de dispositions obligatoires, mais la Commission n'a pas appliqué cette méthodologie jusqu'à présent. De ce fait, il n'a pas été exigé que ces questions soient intégrées dans les normes présentées dans les demandes de reconnaissance des régimes volontaires. Nous avons cependant constaté que, dans le cadre de l'un des régimes volontaires examinés, des procédures de certification incluant la vérification des effets socio-économiques avaient été mises en place (voir ***encadré 3***).

Encadré 3

Une bonne pratique en matière de vérification des caractéristiques de durabilité sociale

Pour garantir une production de biomasse durable, respectueuse de l'environnement et socialement responsable, la norme en matière de production durable adoptée par l'un des régimes volontaires vise non seulement à prévenir des dommages écologiques, mais encore à maintenir des conditions de travail appropriées et à protéger la santé des travailleurs agricoles. Elle englobe la protection des sols, de l'eau et de l'air, la sécurité au travail (grâce à la formation ainsi qu'à l'éducation, au port de vêtements de protection et à une assistance rapide et adéquate en cas d'accident) et le respect des droits de l'homme, du droit du travail et du droit foncier. Selon ses principes, la production de biomasse doit contribuer à promouvoir des conditions de travail responsables ainsi que la santé, la sécurité et le bien-être des travailleurs, et doit s'inscrire dans des relations responsables avec les communautés locales.

32

En vertu de la directive EnR, la Commission doit présenter tous les deux ans au Parlement européen et au Conseil un rapport relatif à l'incidence de l'augmentation de la demande en biocarburants sur la viabilité sociale dans l'Union et les pays tiers, à l'incidence de la politique de l'UE en matière de biocarburants sur la disponibilité des denrées alimentaires à des prix abordables, en particulier pour les personnes vivant dans les pays en développement, et à d'autres questions générales concernant le développement. La question du respect des droits d'usage des sols [20], ainsi que les mesures nationales prises pour la protection des sols, de l'eau et de l'air, doivent également être examinées dans ces rapports. Nous observons que cette obligation, qui ne saurait suppléer à l'absence de certification systématique relative à ces caractéristiques influant sur la durabilité, pourrait toutefois permettre d'obtenir les indications nécessaires concernant la gravité de ces questions.

33

La Commission a présenté deux rapports à ce jour [21]. À nos yeux, ces rapports présentent une utilité limitée, parce qu'ils n'apportent guère d'informations et que leurs conclusions sont ambiguës (voir ***encadré 4***). Ils ne fournissent pas suffisamment de données pour permettre d'apprécier l'incidence de la demande de biocarburants sur la durabilité sociale et de formuler des propositions de mesures correctrices, le cas échéant.

20 Article 17, paragraphe 7, deuxième alinéa.

21 COM(2013) 175 final, accompagné du document SWD(2013) 102 final, et COM(2015) 293 final, accompagné du document SWD(2015) 117 final. Nous avons examiné les documents COM et SWD.

Encadré 4

Exemples de rapports de la Commission ne contenant pas suffisamment d'informations sur les incidences sociales de la production de biocarburants

Le rapport 2013 de la Commission n'aborde pas les questions générales liées au développement dans les pays en développement [22] (par exemple les aspects du développement social et rural tels que la prospérité locale, le bien-être social, l'accès à l'énergie, le renforcement des capacités et le transfert de technologies). Le seul élément sur lequel repose l'évaluation des conditions de travail présentée dans le document préparatoire au rapport [23] réside dans la ratification ou non des conventions internationales par les pays qui exportent des biocarburants à destination de l'UE.

Les conditions de travail considérées sous l'angle de la rémunération, de la santé/de la sécurité (y compris l'exposition aux produits chimiques), des contrats et des incidences touchant uniquement les hommes ou les femmes ne sont pas évaluées dans ces rapports.

Dans le rapport 2015 de la Commission, les questions générales liées au développement dans les pays en développement ne sont pas évoquées du tout. Le document préparatoire correspondant comporte une vague conclusion selon laquelle la production de biocarburants pourrait avoir des effets globalement positifs ou globalement négatifs sur les questions générales liées au développement dans les pays en développement [24].

22 La présentation d'informations sur les questions générales liées au développement dans les pays en développement est obligatoire en vertu de la directive EnR, qui ne précise cependant pas quelles sont ces questions.

23 Ecofys *et al.*, *Renewable Energy Progress and Biofuels Sustainability* (Progrès en matière d'énergies renouvelables et durabilité des biocarburants), 2012.

24 Ecofys *et al.*, *Renewable Energy Progress and Biofuels Sustainability* (Progrès en matière d'énergies renouvelables et durabilité des biocarburants), 2014, p. 173.

Il n'a pas été tenu compte de l'impact des changements indirects d'affectation des sols

34

En règle générale, la biomasse est produite sur des terres jusqu'alors consacrées à des cultures destinées à l'alimentation humaine ou animale. Cette production agricole restant nécessaire, une partie des cultures correspondantes peut être déplacée vers des terres qui n'étaient pas cultivées jusque-là, par exemple des prairies ou des terres forestières. Ce processus, appelé «changement indirect d'affectation des sols» (CIAS), risque de réduire à néant les réductions d'émissions de GES résultant du recours accru aux biocarburants, car les prairies et les forêts absorbent beaucoup de CO_2. La mise en culture des terres qu'elles occupaient peut se traduire par une augmentation substantielle des émissions de GES et, partant, par une augmentation des niveaux de CO_2 dans l'atmosphère.

35

L'importance d'évaluer l'impact des CIAS a été soulignée dans une évaluation à mi-parcours de la directive EnR [25], selon laquelle le recours aux biocarburants peut certes conduire à une réduction des émissions de GES, mais l'ampleur de cette réduction dépend fortement du type de matière première utilisée et de la prise en considération ou non de l'impact mal connu des CIAS. Si ceux-ci sont pris en considération, le recours à certains biocarburants comme ceux qui dérivent des déchets et des résidus ou de la canne à sucre peut amener une forte réduction des émissions, tandis que, dans certains cas, l'utilisation d'autres biocarburants issus de cultures pourrait au contraire entraîner une augmentation nette des émissions de GES.

36

Cependant, la directive EnR ne fait pas obligation aux fournisseurs de biomasse et de biocarburants de tenir compte des émissions de GES associées aux CIAS dans leur calcul des réductions d'émissions de GES [26]. Il s'ensuit que l'impact des CIAS sur la durabilité des biocarburants n'est pas pris en considération lors de la procédure d'évaluation et de reconnaissance des régimes volontaires.

37

Nous sommes conscients des difficultés techniques que comporte l'évaluation de l'impact des CIAS sur les émissions de GES (essentiellement faute d'une méthode permettant de calculer les émissions de GES résultant de CIAS à l'échelle mondiale, plutôt que seulement dans les zones de production de biomasse ou de biocarburants). Eu égard à ce problème, la directive EnR modifiée [27] limite à 7 % la part des biocarburants dérivés de cultures alimentaires pouvant être pris en considération pour la réalisation de l'objectif à atteindre en 2020 et impose aux États membres et à la Commission de nouvelles obligations en matière d'établissement de rapports [28]. Au moment de l'audit, aucune information sur les sources que la Commission pourrait exploiter pour établir des rapports sur les CIAS n'était disponible.

Faiblesses dans la vérification de l'origine des déchets ou des résidus utilisés pour produire des biocarburants

38

Les biocarburants issus de déchets et de résidus, comme le biogazole dérivé des huiles de cuisson usagées (HCU), sont réputés être plus respectueux de l'environnement, parce qu'ils n'entrent pas en concurrence avec la production alimentaire pour l'utilisation des sols.

25 CE Delft, *Mid-term evaluation of the Renewable Energy Directive. A study in the context of the REFIT programme* (Évaluation à mi-parcours de la directive sur les énergies renouvelables, une étude réalisée dans le contexte du programme REFIT), Delft, avril 2015 (www.cedelft.eu).

26 L'article 3 de la directive (UE) 2015/1513 modifiant la directive EnR dispose toutefois que la Commission doit présenter au Parlement européen et au Conseil, le 31 décembre 2016 au plus tard, un rapport contenant, entre autres, une évaluation «des meilleures données scientifiques disponibles au sujet des émissions de gaz à effet de serre liées aux changements indirects dans l'affectation des sols associés à la production de biocarburants».

27 Par la directive (UE) 2015/1513.

28 L'annexe VIII de la directive EnR modifiée définit des émissions estimatives provisoires liées aux CIAS, à prendre en compte par les États membres et la Commission pour les besoins de l'établissement de rapports.

39

L'autorisation du double comptage de ces biocarburants a conduit à une situation où le biogazole produit à partir d'huiles de cuisson usagées (voir point 9) se vend souvent plus cher que le biogazole dérivé d'huiles végétales [29], au risque que de l'huile vierge soit frelatée pour être commercialisée comme HCU. Cette possibilité a été signalée dans une étude récente [30] qui a relayé les inquiétudes des opérateurs et des autres parties prenantes concernant le risque de fraude consistant à vendre de l'huile végétale vierge en tant qu'huile de cuisson usagée.

40

Il importait donc que, dans le cadre du processus de reconnaissance, la Commission évalue les procédures des régimes volontaires destinées à garantir que les biocarburants censément produits à partir de déchets le sont effectivement. Or nous avons constaté que tel n'avait pas été le cas, parce que la Commission n'avait pas cherché à déterminer si une vérification de l'origine des déchets utilisés pour produire des biocarburants était effectuée dans le cadre des régimes volontaires.

41

En octobre 2014, la Commission a pris acte du fait que les régimes volontaires n'apportaient pas d'éléments de preuve suffisants en ce qui concerne l'origine des déchets (par exemple les restaurants, dans le cas des HCU) et a adressé à l'ensemble des régimes reconnus une note d'orientation conseillant d'élaborer des procédures de contrôle spécifiques couvrant l'origine des déchets et des résidus, c'est-à-dire l'opérateur économique chez lequel ces derniers sont produits. Elle a souligné que, pour ces matières premières, les mesures d'incitation économiques sont porteuses d'un réel risque de fraude (par exemple dans les cas où le prix que peuvent atteindre des matières premières décrites comme des déchets ou des résidus est plus élevé que celui du produit vierge [31]).

42

Cela signifie que depuis les premières décisions de reconnaissance de régimes volontaires en 2011, et jusqu'en 2014 au moins, des biocarburants considérés comme produits à partir de déchets et, de ce fait, comptant double pour la réalisation des objectifs nationaux, ont été certifiés sans que l'origine des déchets ait été valablement vérifiée. Notre audit ayant fait apparaître des faiblesses dans la supervision des régimes volontaires (voir points 49 à 55) ainsi que dans les mesures visant à assurer le respect des exigences des notes d'orientation (voir points 56 et 57), il ne nous est pas possible de conclure que la vérification ait effectivement été améliorée.

29 Note de la Commission européenne du 10 octobre 2014 relative à la vérification de la chaîne de contrôle des biocarburants élaborés à partir de déchets et de résidus de transformation, p. 2, cinquième alinéa.

30 Ecofys, *Trends in the UCO market* (Tendances du marché des huiles de cuisson usagées), 2013, p. 2.

31 Note d'orientation du 10 octobre 2014, p. 2.

Il y a peu de temps que les prairies présentant une grande valeur sur le plan de la biodiversité sont systématiquement protégées

43

L'un des critères de durabilité édictés dans la directive EnR [32] concerne la protection des «prairies présentant une grande valeur sur le plan de la biodiversité» (et notamment des espèces en danger ou vulnérables sur ces terres) [33]. Pour les besoins de son application, la Commission était tenue de définir [34] «les critères et les zones géographiques servant à désigner les prairies» à considérer comme «présentant une grande valeur sur le plan de la biodiversité». Cette définition a été établie en décembre 2014 [35] et est entrée en vigueur le 1er octobre 2015, alors même que le délai accordé aux États membres pour faire respecter la directive EnR expirait le 5 décembre 2010.

44

Bien que les prairies présentant une grande valeur sur le plan de la biodiversité aient été définies tardivement, la conformité à ce critère a été assurée dès le début des activités de certification dans le cadre de certains régimes volontaires, grâce à l'interdiction de toute conversion de prairies. Par exemple, trois des quatre régimes volontaires examinés ont prévu que, en attendant que la Commission détermine les définitions, critères et zones géographiques correspondant aux prairies présentant une grande valeur sur le plan de la biodiversité, toute conversion de prairies serait interdite à compter de janvier 2008. D'autres régimes ont laissé de côté la question des prairies présentant une grande valeur sur le plan de la biodiversité lors de la procédure de reconnaissance, ce qui signifie que les certificats délivrés au titre de ces régimes avant le 1er octobre 2015 l'ont été sans que l'on ait vérifié si les matières premières provenaient de terrains de ce type. La Commission a alors attribué une «reconnaissance partielle», en excluant expressément ce critère de durabilité.

45

Jusqu'à présent, trois des 19 régimes volontaires reconnus ont bénéficié d'une reconnaissance partielle sur ces bases. La certification de la durabilité des carburants dans le cadre de ces régimes a donc été accordée sans que soit examinée la question de savoir si des prairies présentant une grande valeur sur le plan de la biodiversité avaient été converties pour la culture des matières premières employées. Bien que l'assurance offerte par ces régimes en ce qui concerne cet aspect de la durabilité soit insuffisante, nous avons constaté que les certificats émis étaient réputés couvrir tous les critères de durabilité définis dans la directive EnR. Cela signifie, par exemple, que les biocarburants certifiés au titre de ces régimes ont été pris en considération pour mesurer les progrès dans la réalisation de l'objectif de 10 % dans les transports à atteindre en 2020.

32 Article 17, paragraphe 3, point c).

33 Les prairies présentant une grande valeur sur le plan de la biodiversité varient suivant les zones climatiques et peuvent notamment comprendre les landes, les pâturages, les prés, les savanes, les steppes, les terrains broussailleux, la toundra et les herbages. Voir considérant 3 du règlement (UE) n° 1307/2014 de la Commission du 8 décembre 2014 concernant la définition des critères et des zones géographiques pour les prairies présentant une grande valeur sur le plan de la biodiversité aux fins de l'article 7 *ter*, paragraphe 3, point c), de la directive 98/70/CE du Parlement européen et du Conseil concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel et de l'article 17, paragraphe 3, point c), de la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (JO L 351 du 9.12.2014, p. 3).

34 Article 17, paragraphe 3, deuxième alinéa, de la directive EnR dans sa version applicable jusqu'en septembre 2015.

35 Règlement (UE) n° 1307/2014.

La transparence et la gouvernance n'ont pas été suffisamment prises en considération

46

Outre les questions de durabilité ci-dessus, la gouvernance (qualifications du management et du personnel) des régimes volontaires n'a pas non plus été examinée pour l'évaluation et la reconnaissance par la Commission. La gouvernance des régimes volontaires, de même que la compétence technique de leur personnel, influe fortement sur la qualité et l'application de leurs normes. Une gouvernance transparente assurant une représentation appropriée des parties prenantes combinée à un solide savoir-faire de la part des managers et des agents augmente les chances que les normes soient correctement appliquées sur le terrain et réduit le risque que les intérêts spécifiques de certains opérateurs du secteur des biocarburants soient favorisés. Lorsque la gouvernance d'un régime volontaire est assurée par les représentants de quelques opérateurs économiques seulement, le risque de conflit d'intérêts et, partant, d'inefficacité dans la vérification du respect des normes du régime est accru. De la même manière, si les managers et les agents d'un régime volontaire ne disposent pas de compétences techniques suffisantes, le risque que le contrôle qualité des organismes de certification ne permette pas de garantir une réelle conformité des opérateurs économiques aux normes du régime augmente.

47

Nous avons examiné la transparence et la gouvernance des 19 régimes volontaires reconnus (voir ***annexes II*** et ***III***) en nous fondant sur les informations publiées. Cet examen nous a permis de recenser cinq types de régimes: des régimes volontaires créés sous la forme d'associations de personnes et d'entités intéressées, des régimes volontaires créés sous la forme de consortiums d'organisations ou d'associations, des régimes volontaires créés par des organismes publics, des régimes volontaires créés par des entreprises privées, et un outil de calcul des émissions de GES géré par un institut de recherche et reconnu seulement en tant que système de mesure des réductions d'émissions de GES.

48

Notre analyse (voir ***annexe II***) a permis de confirmer que, globalement, la gouvernance des régimes volontaires où l'adhésion est «ouverte» et de ceux créés par des organismes publics est plus transparente que celle des régimes fondés par des entreprises et des consortiums, qui publient généralement moins d'informations. Pour l'un des régimes volontaires, nous n'avons pas même trouvé une page web. Les informations mises à la disposition du public donnent à penser qu'aucun organe ni procédure de gouvernance n'a été créé pour les régimes appartenant à des entreprises et que ces régimes sont dirigés par le management et le personnel actuels de ces dernières. De notre point de vue, de telles dispositions en matière de gouvernance comportent un risque accru de conflit d'intérêts.

49
Les organes de gestion de certains régimes volontaires comprennent des représentants de plusieurs groupes de parties prenantes telles que les producteurs, les négociants, les défenseurs de l'environnement, les chercheurs, etc. C'est une bonne pratique, car la représentation de différents groupes d'intérêts permet une prise de décision plus équilibrée, une élaboration plus complète des normes du régime et une supervision plus étendue de leur application.

La supervision des régimes volontaires a fait défaut

Le fonctionnement des régimes n'a pas fait l'objet d'une supervision appropriée…

50
Les régimes volontaires sont reconnus sur la foi d'une analyse documentaire des normes et procédures de certification à appliquer après leur reconnaissance. Nous sommes par conséquent d'avis qu'il importe de superviser leur fonctionnement pour fournir une assurance que les certificats de durabilité sont délivrés conformément aux normes présentées dans les demandes de reconnaissance.

51
La Commission n'est pas tenue d'exercer une telle supervision en vertu de la directive EnR et, d'après nos constatations, elle n'a pas assuré de surveillance des régimes reconnus (voir point 56). À l'en croire, le seul moyen d'action dont elle dispose consiste à révoquer la décision de reconnaissance d'un régime, si elle obtient la preuve d'une violation grave des règles et exigences de certification du régime. Toutefois, dans la mesure où elle ne supervise pas le fonctionnement des régimes volontaires, il est très improbable qu'elle puisse recueillir des éléments de preuve suffisants à cet égard.

52
En fait, il est ressorti de notre examen des travaux réalisés par les organismes de certification que les normes présentées dans les demandes de reconnaissance des régimes volontaires ne sont pas toujours appliquées en pratique, ce qui montre qu'une supervision active du fonctionnement de ces régimes par la Commission est nécessaire.

53

Par exemple, en vertu des normes de l'un des régimes volontaires pour lesquels des visites ont été effectuées, l'organisme de certification doit contrôler un certain nombre de producteurs de biomasse, puis confirmer que l'origine de la biomasse déclarée en tant que biomasse durable est connue et durable, et qu'il est possible d'apporter la preuve de la conformité aux critères de durabilité de la directive EnR. D'après les instructions fournies dans le cadre du régime volontaire, les contrôles peuvent comporter des contrôles sur pièces et/ou sur place, selon le contexte, la situation et le degré de risque. Or nous avons constaté qu'en pratique, les auditeurs de l'organisme de certification n'avaient procédé à aucune vérification sur site dans des exploitations agricoles, alors que, d'après les normes du régime, ce type de contrôle est exigé dans certaines circonstances.

54

Un autre exemple concerne l'exigence de protection des zones humides et des tourbières. En vertu de la directive EnR [36], les matières premières destinées à la production de biocarburants durables ne peuvent pas provenir de terres issues de la conversion de ces zones, qui abritent un important stock de carbone. À cet égard, des lignes directrices spécifiques doivent être édictées et un système de contrôle de conformité complet à l'intention des auditeurs indépendants doit être mis en place dans le cadre des régimes volontaires. En France, l'audit a montré que, bien que des normes très complètes concernant la conversion de ces zones protégées aient été élaborées au sein du régime volontaire visité, les organismes de certification pouvaient difficilement contrôler le respect de ces normes. En effet, comme l'ont confirmé les autorités nationales, le pays était dépourvu d'un système cartographique fiable permettant de recenser les zones humides et les tourbières. La base de données cartographiques nationales est toujours en cours d'élaboration, et l'exactitude, l'actualité, l'intégrité et l'exhaustivité des données sur les zones humides et les tourbières ne sont pas garanties. Par conséquent, le système de contrôle destiné aux zones humides et aux tourbières, mis en place dans le cadre du régime volontaire, n'était pas exploitable en pratique. L'évaluation documentaire réalisée par le contractant de la Commission aux fins de la reconnaissance n'a pas permis de détecter ce problème particulier.

55

En outre, il n'existe aucun système de réclamation spécifique permettant d'informer la Commission des violations présumées des règles des régimes volontaires, et cette dernière ne vérifie pas si les régimes volontaires traitent comme il convient les réclamations qui leur sont adressées directement ou qui sont publiées par un autre moyen. La Commission s'en remet à la sensibilisation des parties prenantes à l'existence d'un système général permettant de porter plainte sur l'internet en cas d'infraction à la législation de l'UE. Le document accompagnant le formulaire de plainte précise néanmoins que «la Commission européenne ne peut traiter [la] plainte que si celle-ci concerne le non-respect du droit de l'Union par une autorité d'un État membre de l'UE», ce qui exclut les régimes volontaires.

36 Article 17, paragraphes 4 et 5.

56

Nous avons constaté que certains États membres imposaient des exigences spécifiques aux régimes volontaires et aux organismes de certification (voir ***encadré 5***). Une telle démarche peut certes être considérée comme un effort pour suppléer, au niveau national, à l'absence de supervision au niveau de l'UE, mais, de notre point de vue, elle va à l'encontre de l'harmonisation de la certification des biocarburants durables dans l'Union européenne. La raison en est que, dans certains États membres, la reconnaissance délivrée par la Commission n'a concrètement aucune valeur si le régime volontaire ne respecte pas des conditions spécifiques qu'ils ont établies. Faute d'une supervision harmonisée des régimes volontaires au niveau de l'UE, le risque que les États membres adoptent des pratiques de contrôle discriminatoires est accru.

Encadré 5

Exemples d'exigences nationales limitant les effets de la reconnaissance accordée par la Commission

Pour pouvoir exercer leurs activités de certification au titre d'un contrat avec un régime volontaire, les organismes de certification ayant leur siège en Allemagne doivent être reconnus par l'administration allemande et se soumettre à des contrôles supplémentaires, en plus de ceux opérés dans le cadre du régime volontaire. L'administration a notamment le droit d'être représentée à tout audit réalisé par l'organisme de certification (on parle alors d'«audit par observation directe») et, si l'audit se déroule dans un autre pays que l'Allemagne, l'organisme de certification doit supporter les frais de déplacement des fonctionnaires chargés de l'observation directe.
En Pologne, pour pouvoir exercer des activités de certification, les régimes volontaires de même que les organismes de certification agissant pour leur compte doivent ouvrir un bureau dans le pays.

… et toutes les améliorations requises n'ont pas été apportées à leurs procédures

57

Bien que la supervision directe des régimes volontaires constitue la manière la plus efficace de détecter et de corriger les insuffisances de leur fonctionnement, promouvoir les bonnes pratiques dans des notes d'orientation peut également contribuer à renforcer leur efficacité. À ce jour, la Commission a publié trois notes d'orientation (qui ne sont pas juridiquement contraignantes) à l'intention des régimes volontaires reconnus; ces notes visaient à améliorer la vérification de l'origine des déchets ou des résidus utilisés pour produire des biocarburants, à permettre de désigner les prairies présentant une grande valeur sur le plan de la biodiversité et à accroître la transparence des régimes [37].

37 Notes de la Commission du 10 octobre 2014 relative à la vérification de la chaîne de contrôle des biocarburants élaborés à partir de déchets et de résidus de transformation, du 29 janvier 2015 relative à la mise en œuvre des nouveaux critères et zones géographiques servant à désigner les prairies présentant une grande valeur sur le plan de la biodiversité, et du 12 mars 2015 relative à la mise à jour du site web de la Commission, à l'actualisation des communications et aux mesures de transparence.

58

Nous avons constaté que, malgré l'importance des questions sur lesquelles portaient les notes d'orientation, la Commission n'a pas fait pression en faveur du respect des exigences formulées dans ces dernières, par exemple en fixant des délais pour la mise en œuvre des améliorations requises dans le cadre des régimes volontaires. Ainsi, la note du 12 mars 2015 relative aux mesures de transparence exigeait qu'un lien vers les sites web des régimes volontaires soit fourni et que d'autres informations utiles relatives aux régimes soient communiquées (voir ***annexe III***). Nous avons passé en revue les sites web des régimes volontaires et nous avons constaté que, près d'un an après la diffusion de la note d'orientation, les exigences étaient loin d'être respectées: il existait toujours un grand nombre de lacunes liées à des informations non publiées, peu claires ou incomplètes.

59

Pour le législateur, la transparence revêt une importance capitale, comme en témoigne l'article 24 de la directive EnR, qui dispose que la Commission doit mettre en place une plate-forme publique de transparence en ligne destinée «à accroître la transparence ainsi qu'à faciliter et à promouvoir la coopération entre les États membres». Aux termes du même article, «la plate-forme peut être utilisée pour rendre publiques des informations que la Commission ou un État membre juge essentielles pour ce qui est de la présente directive et de la réalisation de ses objectifs».

60

Du point de vue de la Commission, la plate-forme en matière de transparence est en place; il s'agit d'un site web spécialisé de la direction générale de l'énergie [38] qui rassemble toutes les informations légalement requises fournies par les États membres, ainsi que d'autres informations utiles. Telle qu'elle se présente actuellement, cette plate-forme, gérée uniquement par la Commission, ne répond pas pleinement à l'exigence de la directive EnR qui consiste «à faciliter et à promouvoir la coopération entre les États membres». C'est également ce que pensent les parties prenantes rencontrées (représentants des autorités nationales et des régimes volontaires), qui militent fortement pour davantage de transparence et de partage d'informations.

61

L'***encadré 6*** montre qu'une intensification du partage d'informations n'est pas seulement nécessaire au niveau de la Commission et des États membres, mais aussi à celui des régimes volontaires.

38 https://ec.europa.eu/energy/en/renewable-energy-transparency-platform.

Encadré 6

Exemple d'infraction possible du fait d'un partage insuffisant des informations

Il est actuellement possible à un opérateur économique qui se voit refuser une certification par un organisme donné, de faire appel à un deuxième organisme de certification dans le dessein d'obtenir un certificat sans apporter les améliorations demandées par le premier.

Bien que le nouvel organisme soit tenu de demander le dernier rapport de certification et que l'opérateur économique soit tenu de le présenter, il n'existe aucun moyen de s'assurer que ces obligations sont remplies.

Dans certains régimes volontaires, les informations sont fournies en toute transparence et les rapports d'audit établis par chaque organisme de certification sont accessibles aux autres organismes de certification relevant du régime. Toutefois, lorsque les organismes de certification dépendent de régimes volontaires différents, le nouvel organisme ne peut pas consulter le rapport ayant donné lieu au refus de certification si l'opérateur refuse de le lui communiquer.

Les statistiques relatives aux carburants certifiés durables sont peut-être exagérées…

62

La majeure partie de l'énergie consommée dans les transports provient des carburants. Si ceux-ci ne sont pas, dans une large mesure, constitués de biocarburants, il ne sera pas possible de concrétiser l'objectif de 10 % d'énergies renouvelables dans les transports en 2020. Puisque seuls les biocarburants conformes aux critères de durabilité peuvent être pris en considération pour le calcul de la part des énergies renouvelables dans la consommation liée aux transports, il importe que les données sur l'utilisation de biocarburants durables soient fiables. Eurostat publie ces données dans des tableaux spécifiques (tableaux «Shares») consacrés à la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique des transports et des autres secteurs économiques concernés par la directive EnR.

63

Il incombe aux États membres de s'assurer que les quantités déclarées sont corroborées par des certificats valables et peuvent donc être considérées comme conformes aux critères de durabilité des biocarburants.

64

Lorsque les informations transmises par les États membres parviennent à Eurostat, un contrôle général de la cohérence des données est effectué [39], et leur conformité à la méthodologie harmonisée est vérifiée dans toute la mesure du possible. Les problèmes types détectés par Eurostat tiennent à la saisie des données (erreurs de saisie) ou à des lacunes dans les informations. Si, après avoir contacté les autorités nationales, Eurostat relève toujours des problèmes dans les données fournies, la DG Énergie (la direction générale de la Commission chargée de superviser l'application de la directive EnR par les États membres et habilitée à prendre des mesures supplémentaires) en est informée.

… parce que des biocarburants dont la durabilité n'avait pas été vérifiée y ont été inclus…

65

En Pologne, la conformité aux critères de durabilité de la directive EnR, et sa vérification, ne sont légalement obligatoires que depuis le 1er janvier 2015. Cela signifie que, de 2011 à 2014, les opérateurs économiques n'ont pas été tenus de justifier de la durabilité des biocarburants mélangés aux carburants fossiles. La Pologne a toutefois indiqué que la totalité des biocarburants utilisés était conforme aux critères de durabilité de la directive EnR. Eurostat a accepté et publié ces données malgré l'absence de dispositions exigeant que les biocarburants soient conformes aux critères de durabilité de la directive EnR et que la conformité à ces critères fasse l'objet de vérifications.

66

La France, dont le régime national de certification des biocarburants durables n'était pas encore pleinement opérationnel en 2011, a déclaré une consommation de biocarburants durables égale à zéro pour l'année en cause, et c'est ce chiffre qui a été publié dans les statistiques d'Eurostat. Il nous semble qu'il aurait dû en aller de même dans le cas de la Pologne.

… et parce que l'origine de la biomasse utilisée pour produire les biocarburants comptant double n'a pas été correctement vérifiée

67

Dans les statistiques nationales, une séparation claire est opérée entre les quantités de biocarburants comptant double et ne comptant qu'une fois, mais seules les autorités nationales peuvent s'assurer de la traçabilité de l'origine de chaque type de biocarburant (voir point 62). Les contrôles opérés pour vérifier l'origine de la biomasse constituée de déchets ou de résidus n'étant pas satisfaisants (voir points 37 à 41), on ne peut pas exclure que du biogazole certifié en tant que biocarburant dérivé d'huiles de cuisson usagées, mais en réalité élaboré à partir d'huile vierge éventuellement frelatée, ait été comptabilisé dans les données relatives aux biocarburants comptant double.

39 Par exemple en comparant les données reçues avec d'autres informations accessibles au public (publications antérieures d'autres organismes, etc.) ou en vérifiant que les données fournies sont complètes et exemptes d'erreurs.

68

Le double comptage relève de la responsabilité des États membres. Avant la modification de la directive EnR, il était possible de procéder à un double comptage «générique» de l'ensemble des biocarburants dérivés de déchets, la détermination des substances pouvant être classées comme déchets incombant en fait aux États membres. Nous avons constaté qu'il n'existait pas de définition unique des substances à considérer comme déchets pour l'ensemble de l'UE [40]. Par conséquent, les données sur le double comptage communiquées par des États membres différents n'étaient pas directement comparables: une même substance a pu être considérée, dans un État membre, comme ayant un usage et ne constituant donc pas un déchet, tandis que dans un autre, elle était considérée comme un déchet et donc utilisable pour produire des biocarburants comptant double [41].

69

Depuis l'acte modificatif de septembre 2015 [42], la directive EnR contient une liste des matières premières pouvant être utilisées pour produire des biocarburants comptant double [43]. Dans les installations préexistant à l'adoption de l'acte modificatif, toutefois, elle autorise toujours la production de biocarburants avancés à partir de matières premières qui ne figurent pas dans cette liste, mais dont les autorités nationales compétentes ont décidé qu'il s'agissait de déchets [44].

70

Les États membres ont souligné que la vérification de la chaîne de contrôle des biocarburants dérivés de déchets et de résidus est un domaine qui appelle un suivi attentif, car des risques de fraude ont été détectés. Par exemple:

— un opérateur pourrait classer comme déchets ou résidus des substances qui n'en sont pas (ou qui ont été frelatées);

— un opérateur pourrait tenter de faire certifier deux fois le même produit comptant double, par deux régimes volontaires différents.

71

Le suivi et les mesures qu'il est possible de prendre pour prévenir la fraude ont fait l'objet de discussions entre des États membres, principalement sur l'initiative de l'Allemagne et de la France, mais elles n'ont pas abouti parce que d'autres États membres estiment que seule la Commission a autorité pour diriger des discussions de ce type.

40 Voir le rapport de l'*Institute for European Environmental Policy* (IEEP) intitulé *The sustainability of advanced biofuels in the EU* (La durabilité des biocarburants avancés dans l'Union européenne), Londres, 2013, section 2.

41 Par exemple, le tallol (qui provient de l'industrie de la transformation du bois) est considéré comme un déchet et, partant, compté double en Suède, mais non au Royaume-Uni, où il est utilisé comme précurseur chimique.

42 Directive (UE) 2015/1513.

43 Article 3, point f), et annexe IX, à respecter par les États membres d'ici au 10 septembre 2017.

44 Article 3, paragraphe 4, point e), de la directive EnR, dans sa version modifiée.

Conclusions et recommandations

72

En vertu du paquet énergie et changement climatique de l'UE adopté par le Conseil européen en 2009, les États membres sont tenus de veiller à ce que la part de l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans toutes les formes de transport en 2020 soit au moins égale à 10 % de leur consommation finale d'énergie dans le secteur correspondant. Leur principale source d'énergie renouvelable dans ce secteur est constituée par les biocarburants. Cependant, pour la réalisation de cet objectif de 10 % dans les transports, les États membres ne peuvent tenir compte que des biocarburants certifiés durables dans le cadre de régimes volontaires reconnus par la Commission [45].

45 Les États membres peuvent également mettre en place des régimes de certification nationaux, mais les biocarburants consommés dans l'UE sont en majeure partie certifiés par l'intermédiaire de régimes volontaires.

73

Le présent audit a porté sur la question de savoir si la Commission et les États membres avaient mis en place un système de certification fiable pour les biocarburants durables. Nous sommes arrivés à la conclusion qu'en raison de faiblesses dans la procédure de reconnaissance de la Commission, puis dans la supervision des régimes volontaires reconnus, le système de certification de durabilité des biocarburants de l'UE n'est pas totalement fiable.

74

Fondée uniquement sur les vérifications obligatoires en vertu de la directive EnR, la reconnaissance des régimes volontaires par la Commission ne permet pas de garantir la durabilité des biocarburants. L'audit a montré que, lors des évaluations menées en vue de la reconnaissance des régimes volontaires, la Commission n'a pas correctement examiné certaines caractéristiques cruciales pour garantir la durabilité des biocarburants certifiés. Elle n'a notamment pas exigé des régimes volontaires qu'ils vérifient que la production des biocarburants certifiés par eux ne s'accompagnait pas de risques significatifs d'effets socio-économiques négatifs comme des litiges fonciers, le travail forcé/le travail des enfants, de mauvaises conditions de travail pour les agriculteurs ou des dangers pour la santé et la sécurité. L'impact des changements indirects d'affectation des sols sur la durabilité des biocarburants n'est pas non plus pris en considération lors des évaluations. Nous sommes conscients que, pour des raisons techniques, l'impact de ces changements est difficile à évaluer, mais sans cette information, le système de certification de durabilité de l'Union européenne risque de s'avérer inadéquat (points 30 à 36).

75

En outre, la Commission a pris des décisions de reconnaissance en faveur de régimes volontaires dépourvus de procédures de vérification appropriées pour garantir que les biocarburants censément produits à partir de déchets l'étaient effectivement (régimes ne prévoyant pas de contrôles concernant l'opérateur économique chez lequel les déchets étaient produits). Ce n'est qu'en octobre 2014 que la Commission a pris conscience du problème et qu'elle a publié une note d'orientation suggérant d'élaborer, dans le cadre des régimes volontaires, des procédures de contrôle spécifiques couvrant l'origine des déchets (points 37 à 41).

76

En vertu de la directive EnR, le respect des dispositions de l'UE applicables en matière environnementale dans le domaine de l'agriculture constitue un critère de durabilité des matières premières destinées à la production de biocarburants cultivées dans l'Union européenne. Nous avons constaté que la Commission avait néanmoins reconnu des régimes volontaires ne comportant pas de procédures de vérification spécifiques pour garantir le respect de ce critère de durabilité (point 28).

Recommandation n° 1 – Évaluation complète des régimes volontaires demandant à être reconnus

Pour les reconnaissances à venir, la Commission devrait procéder à une évaluation plus approfondie des régimes volontaires. Le cadre d'évaluation aux fins de la reconnaissance devrait également prévoir la vérification du fait que les gestionnaires de ces régimes:

a) apprécient la mesure dans laquelle la production de biocarburants certifiés s'accompagne d'un risque significatif d'effets socio-économiques négatifs tels que des litiges fonciers, le travail forcé/le travail des enfants, de mauvaises conditions de travail pour les agriculteurs ou des dangers pour la santé et la sécurité, ou d'un risque majeur d'émissions liées aux changements indirects d'affectation des sols. À cet effet, la Commission devrait exiger des régimes volontaires qu'ils lui communiquent annuellement toutes les informations utiles sur ces risques, obtenues dans le cadre de leurs activités de certification. Elle devrait tenir compte des rapports ainsi fournis par les régimes volontaires pour remplir ses propres obligations d'établissement de rapports au titre de la directive EnR;

b) vérifient efficacement que les producteurs de matières premières destinées à la production de biocarburants dans l'Union européenne respectent les dispositions de l'UE applicables en matière environnementale dans le domaine de l'agriculture;

c) fournissent des éléments de preuve suffisants pour attester l'origine des déchets et des résidus utilisés dans la production de biocarburants.

77

Nous avons observé que, dans certains cas, la transparence des régimes reconnus était insuffisante et que, dans d'autres cas, seuls quelques opérateurs économiques étaient représentés au sein des structures de gouvernance des régimes, circonstance qui accroît le risque de conflit d'intérêts et empêche une communication efficace avec les autres parties prenantes (à savoir la Commission, les autorités nationales, les autres régimes, les organismes de certification et les opérateurs économiques). Selon nous, cela s'explique par le fait que la Commission n'a pas tenu compte de ces questions lors de la reconnaissance. En 2015, elle a diffusé une note d'orientation visant à renforcer la transparence des régimes volontaires reconnus, mais les exigences définies dans cette note n'ont pas été respectées (points 45 à 48 et 58).

Recommandation n° 2 – Veiller à ce que la gouvernance et la transparence des régimes volontaires soient satisfaisantes

Pour les reconnaissances à venir, la Commission devrait:

a) déterminer si la gouvernance des régimes volontaires réduit les risques de conflits d'intérêts;

b) demander que, pour chaque régime volontaire, soit créé un site web sur lequel seront publiées les informations nécessaires au respect des exigences minimales en matière de transparence. Les informations à fournir à ce titre comprennent, au minimum: les coordonnées officielles (adresse postale, numéro de téléphone, adresse électronique); des informations sur la gouvernance du régime volontaire, ainsi que sur les qualifications et l'expérience de ses managers et des agents y remplissant des fonctions clés; la liste complète des organismes de certification relevant du régime; des listes détaillées des certificats en vigueur, périmés et révoqués (avec les dates); les rapports de contrôle; des informations sur le système de réclamation/de demande d'informations, de même que des informations sur les violations recensées. Du côté des régimes volontaires, l'engagement de tenir à jour les informations communiquées devrait être pris.

78

Nous avons aussi constaté que la Commission ne supervisait pas le fonctionnement des régimes volontaires reconnus. Puisque la décision de reconnaissance est rendue sur la foi d'un examen documentaire des procédures de certification, la Commission ne peut pas obtenir l'assurance que les régimes volontaires appliquent réellement les normes de certification présentées lors de la demande de reconnaissance. En outre, elle ne dispose d'aucun moyen de détecter les violations présumées des règles des régimes volontaires, car il n'existe aucun système de réclamation spécifique, et la Commission ne vérifie pas si les régimes volontaires traitent comme il convient les réclamations qui leur sont adressées directement (point 54).

Recommandation n° 3 – Supervision par la Commission

La Commission devrait immédiatement entreprendre de superviser les régimes volontaires reconnus:

a) en s'assurant que, lors des opérations de certification, les normes présentées dans les demandes de reconnaissance des régimes sont bien respectées;

b) en demandant que, pour chaque régime volontaire, soit mis en place un système de réclamation transparent qui devra, au moins: i) être facilement accessible sur le site web du régime; ii) fournir des informations sur la marche à suivre pour déposer une réclamation, sur la durée de la procédure et sur les possibilités d'appel en cas de rejet de la réclamation; iii) être destiné aussi bien aux réclamations contre les organismes de certification que contre les opérateurs économiques relevant du régime concerné; iv) comporter une fonction de suivi reposant sur des registres. La Commission devrait vérifier systématiquement les informations contenues dans les registres et prendre des mesures, le cas échéant.

79

Il incombe aux États membres de s'assurer de la fiabilité des données relatives aux biocarburants durables communiquées à la Commission. Les données nationales sur la part des biocarburants conformes dans la consommation totale de carburants destinés au transport ne sont pas nécessairement fiables, car les statistiques sur les biocarburants certifiés durables pourraient être exagérées. Nous avons constaté que des États membres (comme c'est le cas de la Pologne) peuvent déclarer, comme durables, des biocarburants dont la durabilité n'est pas établie (point 64).

Recommandation n° 4 – Collecte et communication de données sur les biocarburants durables

Pour renforcer l'assurance concernant la fiabilité des données sur les biocarburants avancés, la Commission devrait proposer aux États membres d'étayer leurs statistiques par des éléments probants relatifs à la fiabilité des quantités de biocarburants déclarées. Il pourrait s'agir d'une déclaration/d'un certificat général établi par l'entité chargée de recueillir les données sur les biocarburants durables et de les transmettre à l'autorité nationale qui les communique à Eurostat.

80

L'absence d'une définition unique des substances à considérer comme des déchets dans l'UE compromet la fiabilité et la comparabilité des statistiques sur les biocarburants durables. Ainsi, la définition des déchets varie selon les États membres: une même substance peut être considérée, dans un État membre, comme ayant un usage et ne constituant donc pas un déchet, tandis que dans un autre, elle est considérée comme un déchet pouvant être utilisé pour produire des biocarburants comptant double. L'une des modifications adoptées en septembre 2015 a consisté à intégrer, dans la directive EnR, une annexe comportant une liste des matières premières et des carburants dont la contribution à l'objectif de 10 % dans les transports peut être comptée double. Cependant, la directive autorise toujours l'utilisation de matières premières qui ne figurent pas dans cette liste, mais dont les autorités nationales compétentes ont décidé qu'il s'agissait de déchets [46] (points 67 et 68).

46 Article 3, paragraphe 4, point e), de la directive EnR, dans sa version modifiée.

Recommandation n° 5 – Harmonisation de la définition des déchets utilisés pour produire des biocarburants avancés

Bien que la définition des matières premières qu'il est possible d'utiliser pour produire des biocarburants comptant double soit désormais établie dans la version modifiée de la directive EnR, il est toujours possible qu'une substance soit considérée comme un déchet dans un État membre, mais non dans un autre. Pour garantir la comparabilité des statistiques sur les biocarburants durables et renforcer l'assurance concernant la fiabilité des données sur les biocarburants avancés, la Commission devrait, le plus tôt possible, proposer aux États membres une harmonisation de la définition des déchets non répertoriés dans la directive EnR et utilisés pour produire des biocarburants avancés dans les installations préexistant à l'adoption de la directive (UE) 2015/1513 modifiant la directive EnR.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre I, présidée par Mme Kersti KALJULAID, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 25 mai 2016.

Par la Cour des comptes

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président

Consommation de carburants/de biocarburants dans les transports en 2014 (ktep)

	Carburants fossiles			Biocarburants		
État membre	**Essence (1)**	**Gazole (2)**	**Total essence + gazole (3 = 1 + 2)**	**Ensemble des biocarburants** [a)]	**Biocarburants conformes**	**Dont:** biocarburants comptant double
Belgique	1 241,74	6 862,66	8 104,40	387,60	387,60	0,00
Bulgarie	495,06	1 610,39	2 105,45	110,87	110,87	0,00
Rép. tchèque	1 509,78	3 757,93	5 267,71	316,76	316,76	0,00
Danemark	1 299,22	2 375,54	3 674,76	213,42	213,42	0,00
Allemagne	17 474,16	31 813,51	49 287,67	2 806,49	2 806,49	518,25
Estonie	236,22	494,00	730,22	5,76	0,00	0,00
Irlande	1 136,93	2 420,73	3 557,66	116,18	116,18	76,96
Grèce	2 583,00	2 175,27	4 758,26	135,21	30,05	30,05
Espagne	4 405,03	20 616,75	25 021,78	944,88	0,00	0,00
France	6 522,12	32 159,62	38 681,74	2 955,35	2 955,35	133,91
Croatie	536,15	1 216,01	1 752,16	29,86	29,86	0,00
Italie	8 303,64	22 987,15	31 290,79	1 065,17	1 063,47	185,80
Chypre	350,22	230,06	580,28	9,72	9,72	6,09
Lettonie	201,30	688,12	889,41	22,02	22,02	0,00
Lituanie	197,19	1 213,96	1 411,15	63,20	59,71	0,00
Luxembourg	313,25	1 707,96	2 021,21	68,68	68,57	41,37
Hongrie	1 211,90	2 332,40	3 544,31	193,27	193,27	52,77
Malte	73,95	102,70	176,65	4,65	4,32	4,32
Pays-Bas	3 715,85	5 770,92	9 486,77	349,06	336,56	212,56
Autriche	1 581,62	5 483,35	7 064,97	593,41	531,91	0,00
Pologne	3 462,26	9 090,31	12 552,57	705,37	705,37	0,00
Portugal	1 119,49	3 813,39	4 932,88	261,25	151,54	15,82
Roumanie	1 339,28	3 615,17	4 954,45	166,96	166,65	0,00
Slovénie	439,60	1 288,93	1 728,53	42,37	42,37	0,00
Slovaquie	540,22	1 350,55	1 890,78	133,87	130,60	0,00
Finlande	1 364,95	2 101,32	3 466,27	497,65	496,28	451,01
Suède	2 731,97	3 676,79	6 408,76	992,10	992,10	419,80
Royaume-Uni	12 678,62	24 554,41	37 233,03	1 179,00	1 179,00	686,00
Total	**77 064,72**	**195 509,91**	**272 574,63**	**14 370,13**	**13 120,04**	**2 834,71**

	dont		
Biogazole	11 367,62	4,0 %	% consom. transports
Bioessence	2 636,91	0,9 %	
Consommation totale de carburants dans les transports	**286 944,76**		

a) Ces chiffres englobent le biogazole, la bioessence et, pour certains États membres, de petites quantités de biogaz.

Source: Eurostat, résultats détaillés Shares 2014.

Annexe II

Gouvernance des régimes volontaires

Régime volontaire	Appartenant à	Gouvernance	Statuts ou équivalent?
Régimes volontaires appartenant à leurs membres (adhésion «ouverte»)			
Régime volontaire n° 1	Membres	L'assemblée générale nomme six membres au conseil d'administration. Celui-ci gère les affaires de l'association et est lié par les résolutions de l'assemblée générale, qui réunit tous les membres du régime. Le **conseil d'administration** rend compte devant l'assemblée générale et est secondé par un comité exécutif ainsi que par des **comités techniques**. Le comité exécutif assure les activités opérationnelles du régime de certification.	Oui
Régime volontaire n° 2	Membres	Les **membres** sont affectés à des classes d'électeurs. Celles-ci nomment deux des 18 directeurs qui siègent au **conseil d'administration**. Le conseil d'administration est chargé de superviser et de gérer le régime. Il désigne le **directeur général** (directeur exécutif) du régime et son organe exécutif, le **secrétariat**. Il constitue également un **comité de gouvernance**. Le conseil d'administration institue des **comités**, des **groupes de travail** et des ***task forces***, auxquels il délègue certains pouvoirs.	Oui
Régime volontaire n° 3	Membres	L'**assemblée générale** (organe de décision suprême du régime) élit un **comité exécutif** constitué de 15 membres au maximum. Celui-ci désigne un **secrétariat**, auquel il donne mandat d'assurer la gestion opérationnelle du régime. Des **groupes de travail** ad hoc chargés de certaines questions spécifiques sont formés selon les besoins.	Oui
Régime volontaire n° 4	Membres	Les membres du régime sont répartis en sept **chambres** qui élisent l'**assemblée générale des délégués** (l'organe directeur de l'organisation). Celle-ci désigne un **conseil d'administration** (comprenant cinq à neuf membres) chargé de gérer le régime et de représenter l'association auprès des tiers. Le conseil d'administration supervise le fonctionnement du **secrétariat**; il peut désigner un **directeur exécutif**. Le directeur exécutif a pour mission d'appliquer la stratégie et les politiques de l'association; il dirige les activités du secrétariat, qui assure la gestion quotidienne du régime. Les membres du conseil d'administration peuvent également mettre en place des **comités**, des **groupes de travail** et des **groupes consultatifs**.	Oui
Régime volontaire n° 5	Membres	L'**assemblée générale** ordinaire, composée de tous les membres du régime, élit le **conseil d'administration** (trois à 16 membres). La gestion générale du régime relève de la responsabilité du conseil d'administration agissant en collaboration avec le **secrétaire général**. Ce dernier et le **secrétariat** sont chargés par le conseil d'administration d'assurer la gestion quotidienne du régime. Le conseil d'administration peut constituer des **groupes de travail**, des **comités permanents** ou des ***task forces*** et leur déléguer une partie de ses compétences et de ses responsabilités.	Oui

Régime volontaire	Appartenant à	Gouvernance	Statuts ou équivalent?
Régimes volontaires appartenant à des consortiums, à des organisations ou à des associations			
Régime volontaire n° 6	Consortium formé de sept entités	Le consortium constitué des sept membres fondateurs désigne les membres du **comité de pilotage** du régime. Le comité de pilotage, organe directeur du régime, mandate (par sélection et par contrat) un **référent technique** – qui fait également partie du comité de pilotage – possédant les compétences techniques voulues pour assurer la gestion technique du régime.	Oui
Régime volontaire n° 7	Organe fédérateur de plusieurs régimes d'assurance	Le **conseil d'administration de l'organe fédérateur** se compose d'une équipe d'experts et dirige les activités de l'entreprise. Il chapeaute les différents régimes, qui sont gérés par des conseils de secteur. Les **conseils du secteur des assurances** supervisent la gestion des régimes sectoriels, parmi lesquels figure le **régime volontaire**, et leurs activités. Les régimes sectoriels sont formés d'experts et de représentants des secteurs. Il existe, pour chacun des secteurs d'assurance, des **comités consultatifs techniques** constitués d'experts issus du secteur. Ces comités sont responsables de la gestion et de l'élaboration continues des normes du régime volontaire. Les différents régimes opèrent dans différents secteurs de l'industrie alimentaire, et l'organe fédérateur participe à l'élaboration de normes détaillées et de systèmes d'inspection pour chaque secteur.	Introuvables
Régime volontaire n° 8	Société à responsabilité limitée par garanties dont les membres/garants correspondent à huit entités différentes	Les informations disponibles en ligne sont imprécises et donnent à penser que le conseil d'administration du régime est placé sous l'autorité du **directeur général** de la maison mère. Un **conseil d'administration** responsable de la direction de l'entreprise, de sa gestion générale et de son administration, est placé à la tête du régime. L'élaboration et le suivi des aspects techniques et commerciaux du fonctionnement du régime relèvent de la compétence de deux **groupes de travail**.	Introuvables
Régime volontaire n° 9	Dix associations et organisations des secteurs de l'agriculture, du commerce, des carburants, des biocarburants et du biogaz	Une **assemblée des actionnaires** désigne la **direction exécutive** et nomme un **comité consultatif** et un **comité des sanctions**, qui assistent la direction exécutive dans ses fonctions. La gestion et la conduite opérationnelle du régime ont été déléguées (grâce à un contrat de mandat) à une entreprise. C'est le comité consultatif qui prend et coordonne les mesures de gestion et de poursuite de l'élaboration du système de certification du régime.	Introuvables
Régime volontaire n° 10	Groupement professionnel	Le **groupe consultatif technique** du régime est composé de représentants du groupement professionnel (en leur qualité de propriétaires du régime) et d'un organisme de certification «leader». Ce groupe d'experts prend des décisions et formule des recommandations concernant les questions opérationnelles qui touchent à l'application du régime et à la délivrance des certificats correspondants.	Introuvables
Régime volontaire n° 11	Confédération	Le régime est la propriété d'une **confédération** qui l'a élaboré et mis en œuvre, et qui en assure la gestion.	Introuvables
Régime volontaire n° 12	Confédération	Le régime est la propriété d'une **confédération** qui l'a élaboré et mis en œuvre, et qui en assure la gestion.	Introuvables

Régime volontaire	Appartenant à	Gouvernance	Statuts ou équivalent?
Régimes volontaires appartenant à des organismes publics			
Régime volontaire n° 13	Organisme national de normalisation	L'organisme national de normalisation gère le régime, conformément à l'organisation établie pour la gestion des régimes qui en dépendent. Il est responsable de l'élaboration des normes. Les organes participant à la gestion des régimes relevant de l'organisme national de normalisation sont les suivants: direction du régime, comité de gestion du régime, comité d'experts et comité d'évaluation.	Introuvables
Régime volontaire n° 14	Institut national de recherche	L'**administrateur du régime** est le directeur de l'institut national de recherche. Il met en place le **comité de direction du régime**. Celui-ci supervise les organismes de certification dans le cadre du régime et fixe des orientations pour l'élaboration de ce dernier. Il est soumis à la surveillance de l'administrateur et du **conseil du régime**. Le **bureau du régime** seconde le comité de direction dans ses activités et rend compte à l'administrateur du régime. Le conseil du régime se compose de cinq à dix membres (experts externes désignés par le directeur de l'institut national de recherche). Ses principales missions sont les suivantes: supervision de l'indépendance, transparence, prévention des conflits d'intérêts entre les membres du régime et les organismes de certification, examen des réclamations et des propositions, fixation d'orientations pour l'élaboration du régime.	Introuvables
Régimes volontaires appartenant à des entreprises			
Régime volontaire n° 15	Entreprise privée	Gestion sous la responsabilité générale de l'entreprise, qui déléguera cette mission à son propre personnel ou à des sociétés tierces spécialisées.	Introuvables
Régime volontaire n° 16	Entreprise privée	Aucune information trouvée	Introuvables
Régime volontaire n° 17	Entreprise privée	Informations obtenues sur le site web de la DG Énergie: les documents auxquels ce régime fait référence font partie du système de gestion de [l'entreprise]; ils sont mis à jour et conservés suivant les procédures de ce système. Le responsable de l'actualisation de ce régime chez [l'entreprise] est le responsable de la durabilité et de la conformité des fournisseurs. Ce régime de vérification est contrôlé annuellement par le service Santé, sécurité, environnement, qualité et durabilité de [l'entreprise]. Ces informations sont communiquées aux participants au régime. Si des modifications substantielles sont apportées, le régime est transmis à la Commission européenne pour information ou pour approbation.	Introuvables
Régime volontaire n° 18	Entreprise privée	Aucune information trouvée	Introuvables
Outil de calcul reconnu comme régime volontaire			
Régime volontaire n° 19	Institut de recherche	Le régime volontaire est actuellement géré par l'**institut de recherche**, qui est l'un des anciens partenaires de projet.	Sans objet

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des sites internet.

En sa qualité d'institution de l'UE, la Cour des comptes européenne doit trouver le juste équilibre entre, d'une part, l'intérêt de l'Union à garantir la transparence de ses actions et une utilisation optimale des fonds publics et, d'autre part, l'atteinte au droit des bénéficiaires concernés au respect de leur vie privée en général, et à la protection de leurs données à caractère personnel en particulier. C'est pourquoi, dans le présent rapport, nous ne désignons pas nommément les régimes volontaires concernés par nos observations. Une description objective des faits, permettant d'établir les insuffisances signalées, devrait suffire aux institutions compétentes pour tirer leurs propres conclusions du rapport et prendre des mesures en conséquence.

Annexe III

Transparence des régimes volontaires

Régime volontaire [a]	Informations contribuant à la transparence mentionnées dans la note d'orientation de la Commission [b]					Autres informations importantes contribuant à la transparence				
	Coordonnées (téléphone, adresse électronique, adresse postale)	Opérateurs économiques certifiés (certificats en cours de validité)	Opérateurs économiques certifiés dans le passé (certificats périmés)	Organismes de certification	Noms des autres régimes volontaires reconnus	Gouvernance	Statuts ou équivalent?	Qualifications de l'équipe (CV etc.)	Système de réclamation	Violations recensées (certificats révoqués)
Régimes volontaires appartenant à leurs membres (adhésion «ouverte») ou à des organismes publics										
Régime volontaire n° 2	Oui	Oui	Oui	Oui	Aucune information trouvée	Élevée	Oui	Oui	Oui (non accessible en ligne)	Oui
Régime volontaire n° 3	Oui	Oui	Aucune information trouvée	Oui	Aucune information trouvée	Élevée	Oui	Oui	Oui (non accessible en ligne)	Aucune information trouvée
Régime volontaire n° 13	Oui	Oui	Oui	Oui	Aucune information trouvée	Faible	Introuvables	Aucune information trouvée	À améliorer	Oui
Régime volontaire n° 5	Incomplètes [c]	Oui	Aucune information trouvée	Oui	Aucune information trouvée	Élevée	Oui	Oui	Oui	Aucune information trouvée
Régime volontaire n° 4	Oui	Oui	Oui	Oui	Aucune information trouvée	Élevée	Oui	Oui	Oui (non accessible en ligne)	Aucune information trouvée
Régime volontaire n° 14	Oui	Oui	Aucune information trouvée	Oui	Aucune information trouvée	Élevée	Introuvables	Aucune information trouvée	À améliorer	Aucune information trouvée
Régime volontaire n° 1	Oui	Oui	Oui	Oui	Aucune information trouvée	Élevée	Oui	Aucune information trouvée	Oui (non accessible en ligne)	Oui

Bonnes pratiques — Améliorations recommandées — Situation peu claire. Améliorations recommandées

a) L'outil de calcul ne figure pas dans cette liste, car il n'est pas de la même nature que les régimes cités.
b) La note d'orientation mentionne également la dernière version des documents relatifs au régime, mais seule la Commission peut en confirmer la conformité.
c) Au moins une des informations répertoriées est manquante.
d) Informations sur les entités propriétaires. Aucun élément n'indique si ces informations concernent le régime.

Gouvernance: Élevée = les informations communiquées sont suffisantes.
Moyenne = les informations communiquées seront améliorées.
Faible = les informations communiquées sont insuffisantes.

Annexe III

Régime volontaire [a]	Informations contribuant à la transparence mentionnées dans la note d'orientation de la Commission [b]					Autres informations importantes contribuant à la transparence				
	Coordonnées (téléphone, adresse électronique, adresse postale)	Opérateurs économiques certifiés (certificats en cours de validité)	Opérateurs économiques certifiés dans le passé (certificats périmés)	Organismes de certification	Noms des autres régimes volontaires reconnus	Gouvernance	Statuts ou équivalent?	Qualifications de l'équipe (CV etc.)	Système de réclamation	Violations recensées (certificats révoqués)
Autres types de régimes volontaires										
Régime volontaire n° 8	Oui	Aucune information trouvée	Aucune information trouvée	Aucune information trouvée	Aucune information trouvée	Moyenne	Introuvables	Aucune information trouvée	Introuvable	Aucune information trouvée
Régime volontaire n° 17	Aucune information trouvée	Aucune information trouvée	Aucune information trouvée	Aucune information trouvée	Aucune information trouvée	Faible	Introuvables	Aucune information trouvée	Introuvable	Aucune information trouvée
Régime volontaire n° 11	Oui [d]	Oui	Aucune information trouvée	Aucune information trouvée	Aucune information trouvée	Faible	Introuvables	Aucune information trouvée	À améliorer	Oui
Régime volontaire n° 6	Incomplètes [c]	Oui	Oui	Oui	Aucune information trouvée	Élevée	Oui	Aucune information trouvée	À améliorer	Oui
Régime volontaire n° 16	Oui	Aucune information trouvée	Aucune information trouvée	Aucune information trouvée	Aucune information trouvée	Faible	Introuvables	Oui [d]	Introuvable	Aucune information trouvée
Régime volontaire n° 7	Oui	Aucune information trouvée	Aucune information trouvée	Oui	Aucune information trouvée	Moyenne	Introuvables	Oui	À améliorer	Aucune information trouvée
Régime volontaire n° 9	Oui	Oui	Oui	Oui	Aucune information trouvée	Élevée	Introuvables	Aucune information trouvée	Introuvable	Oui
Régime volontaire n° 12	Oui [d]	Oui	Aucune information trouvée	Aucune information trouvée	Aucune information trouvée	Faible	Introuvables	Aucune information trouvée	À améliorer	Oui
Régime volontaire n° 10	Oui [d]	Oui	Aucune information trouvée	Oui	Oui	Moyenne	Introuvables	Oui [d]	À améliorer	Aucune information trouvée
Régime volontaire n° 18	Oui	Aucune information trouvée	Aucune information trouvée	Oui	Aucune information trouvée	Faible	Introuvables	Aucune information trouvée	Introuvable	Aucune information trouvée
Régime volontaire n° 15	Oui [d]	Oui	Aucune information trouvée	Oui	Oui	Faible	Introuvables	Aucune information trouvée	Introuvable	Aucune information trouvée

Bonnes pratiques — Améliorations recommandées — Situation peu claire. Améliorations recommandées

a) L'outil de calcul ne figure pas dans cette liste, car il n'est pas de la même nature que les régimes cités.
b) La note d'orientation mentionne également la dernière version des documents relatifs au régime, mais seule la Commission peut en confirmer la conformité.
c) Au moins une des informations répertoriées est manquante.
d) Informations sur les entités propriétaires. Aucun élément n'indique si ces informations concernent le régime.

Gouvernance:	Élevée = les informations communiquées sont suffisantes. Moyenne = les informations communiquées seront améliorées. Faible = les informations communiquées sont insuffisantes.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des sites internet.

En sa qualité d'institution de l'UE, la Cour des comptes européenne doit trouver le juste équilibre entre, d'une part, l'intérêt de l'Union à garantir la transparence de ses actions et une utilisation optimale des fonds publics et, d'autre part, l'atteinte au droit des bénéficiaires concernés au respect de leur vie privée en général, et à la protection de leurs données à caractère personnel en particulier. C'est pourquoi, dans le présent rapport, nous ne désignons pas nommément les régimes volontaires concernés par nos observations. Une description objective des faits, permettant d'établir les insuffisances signalées, devrait suffire aux institutions compétentes pour tirer leurs propres conclusions du rapport et prendre des mesures en conséquence.

Annexe IV

Exigences en matière de conditionnalité

Exigences en matière de conditionnalité visées à l'article 17, paragraphe 6, de la directive EnR

(«[les] exigences et [les] normes prévues par les dispositions visées sous le titre «Environnement» de l'annexe II, partie A, et point 9, du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009» et «[les] exigences minimales pour le maintien de bonnes conditions agricoles et environnementales au sens de l'article 6, paragraphe 1, dudit règlement»)

Règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil, annexe II, point A:

Environnement

1.	Directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO L 103 du 25.4.1979, p. 1)	Article 3, paragraphe 1 et paragraphe 2, point b), article 4, paragraphes 1, 2 et 4, et article 5, points a), b) et d)
2.	Directive 80/68/CEE du Conseil du 17 décembre 1979 concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses (JO L 20 du 26.1.1980, p. 43)	Articles 4 et 5
3.	Directive 86/278/CEE du Conseil du 12 juin 1986 relative à la protection de l'environnement et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture (JO L 181 du 4.7.1986, p. 6)	Article 3
4.	Directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (JO L 375 du 31.12.1991, p. 1)	Articles 4 et 5
5.	Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO L 206 du 22.7.1992, p. 7)	Article 6 et article 13, paragraphe 1, point a)

Point 9:

9.	Directive 91/414/CEE du Conseil du 15 juillet 1991 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques (JO L 230 du 19.8.1991, p. 1)	Article 3

Article 6, paragraphe 1:

«Bonnes conditions agricoles et environnementales

1. Les États membres veillent à ce que toutes les terres agricoles, en particulier celles qui ne sont plus exploitées à des fins de production, soient maintenues dans de bonnes conditions agricoles et environnementales. Les États membres définissent, au niveau national ou régional, des exigences minimales pour les bonnes conditions agricoles et environnementales sur la base du cadre fixé à l'annexe III, en tenant compte des caractéristiques des zones concernées, y compris des conditions pédologiques et climatiques, des modes d'exploitation existants, de l'utilisation des terres, de la rotation des cultures, des pratiques agricoles et de la structure des exploitations.»

Annexe IV

Annexe III:

Bonnes conditions agricoles et environnementales visées à l'article 6

Thème	Normes obligatoires	Normes facultatives
Érosion des sols: Protéger les sols par des mesures appropriées	— Couverture minimale des sols	— Terrasses de retenue
	— Gestion minimale de la terre reflétant les conditions locales spécifiques	
Matières organiques du sol: Maintenir les niveaux de matières organiques du sol par des méthodes appropriées	— Gestion du chaume	— Normes en matière de rotation des cultures
Structure des sols: Maintenir la structure des sols par des mesures appropriées		— Utilisation de machines appropriées
Niveau minimal d'entretien: Assurer un niveau minimal d'entretien et éviter la détérioration des habitats	— Maintenir les particularités topographiques, y compris le cas échéant, les haies, étangs, fossés, alignements d'arbre, en groupe ou isolés, et bordures de champs	— Densité minimale du bétail et/ou régimes appropriés
		— Établissement et/ou maintien d'habitats
	— Éviter l'empiétement de végétation indésirable sur les terres agricoles	— Interdire l'arrachage d'oliviers
	— Protéger les pâturages permanents	— Maintenir les oliveraies et les vignes en de bonnes conditions végétatives
Protection et gestion de l'eau: Protéger l'eau contre la pollution et le ruissellement et gérer l'utilisation de cette ressource	— Établir des bandes tampons le long des cours d'eau ([1])	
	— Lorsque l'utilisation de l'eau à des fins d'irrigation est soumise à autorisation, respecter les procédures d'autorisation	

([1]) Note: Les bandes tampons BCAE doivent respecter, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des zones vulnérables désignées en vertu de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 91/676/CEE, au moins les exigences relatives aux conditions d'épandage des fertilisants près des cours d'eau visées au point A 4) de l'annexe II de la directive 91/676/CEE, à appliquer conformément aux programmes d'action établis par les États membres conformément à l'article 5, paragraphe 4, de la directive 91/676/CEE.

Réponses de la Commission

Synthèse

IV

La Commission a évalué de manière approfondie tous les régimes volontaires qui ont été reconnus comme satisfaisant aux exigences juridiques de la directive. Elle estime que ces régimes volontaires offrent l'assurance que les biocarburants certifiés satisfont aux critères obligatoires pour lesquels les régimes ont été reconnus sur la base d'évaluations approfondies de tous les régimes volontaires certifiés. La Commission est cependant toujours disposée à promouvoir l'élaboration de nouvelles normes visant à améliorer davantage le système, à relever les défis rencontrés dans le fonctionnement de celui-ci et à prendre en considération les changements apportés à la base juridique sur laquelle il repose.

V

La directive sur les énergies renouvelables définit un certain nombre de critères de durabilité obligatoires que les biocarburants doivent respecter pour pouvoir bénéficier d'un soutien et pour être pris en considération dans la réalisation des objectifs en matière d'énergies renouvelables. L'évaluation des régimes volontaires a correctement examiné ces critères de durabilité obligatoires et les régimes volontaires n'ont été reconnus que dans la mesure où ils pouvaient démontrer leur conformité à ces critères.

Par ailleurs, la directive sur les énergies renouvelables fait référence à un certain nombre d'autres points ayant trait à la durabilité, tels que les effets socio-économiques négatifs. Bon nombre de régimes volontaires comprennent des critères de durabilité supplémentaires ne faisant pas l'objet de dispositions obligatoires, ce qui peut être considéré comme une bonne pratique mais qui est de nature strictement volontaire. Les évaluations ne portaient pas sur la mesure dans laquelle les régimes volontaires couvrent les critères non obligatoires. Par conséquent, aucun des régimes volontaires n'a été reconnu à ce titre.

La Commission estime qu'il ne serait pas opportun d'obliger les régimes volontaires à inclure des critères de durabilité non obligatoires. Si l'inclusion de tels critères devait être obligatoire, le législateur aurait décidé de les inclure dans l'ensemble de critères obligatoires.

La Commission continuera d'évaluer si la reconnaissance des régimes volontaires doit s'étendre aux aspects de durabilité non obligatoires. Il est toutefois noté que l'évaluation des régimes en ce qui concerne les critères non obligatoires est complexe, étant donné que ces derniers sont beaucoup moins détaillés dans le texte législatif que les critères obligatoires.

Afin d'atténuer le risque de changements indirects d'affectation des sols, la directive sur les énergies renouvelables modifiée par la directive (UE) 2015/1513 prévoit un plafond pour la quantité de biocarburants à base de sources alimentaires qui peut être prise en considération dans la réalisation des objectifs en matière d'énergies renouvelables (7 % de la consommation d'énergie dans le secteur des transports). Les critères de durabilité eux-mêmes ne couvrent pas les changements indirects d'affectation des sols. Par conséquent, les régimes volontaires qui contrôlent la conformité aux critères obligatoires pour chaque lot de biocarburant séparément ne peuvent être tenus de couvrir les changements indirects d'affectation des sols.

VI

La vérification de l'origine des déchets et des résidus a été examinée dans l'évaluation. Dans toutes les évaluations, il était exigé que les régimes volontaires appliquent les dispositions pertinentes de la directive. Cela comprend tous les types de matières premières, y compris les déchets et les résidus. La directive ne prévoit pas de critères d'audit spécifiques pour les biocarburants issus de déchets et de résidus. Dans la note d'orientation, les services de la Commission ont réagi à des évolutions du marché qui ne pouvaient être prévues au moment de la reconnaissance des régimes volontaires et appellent à la mise en œuvre de mesures spécifiques afin de tenir compte d'un risque accru de fraude qui est apparu au fil du temps lorsque les États membres ont mis en œuvre le mécanisme du double comptage. Les régimes volontaires ont mis à jour leurs procédures de vérification en conséquence.

Par ailleurs, la directive sur les énergies renouvelables ne prévoit aucune obligation de vérification pour les États membres en ce qui concerne son article 17, paragraphe 6 (qui est lié aux normes BCAE de la PAC et à d'autres directives et règlements pertinents). La Commission est également tenue de reconnaître les régimes volontaires sur la base d'autres motifs que ceux inclus à l'article 17, paragraphe 6, de la directive sur les énergies renouvelables. Par conséquent, il ne serait pas opportun d'inclure cet élément dans l'évaluation des régimes volontaires.

VII

La directive sur les énergies renouvelables ne contient pas d'exigences relatives à la structure de gouvernance des régimes volontaires, et par conséquent cette structure de gouvernance n'était pas au centre des premières évaluations. L'objectif était de garantir que les opérateurs sont soumis à un contrôle réalisé par un tiers, ce qui est explicitement mentionné dans la directive.

Cependant, la structure de gouvernance et les mesures de transparence doivent à l'avenir faire l'objet d'une plus grande attention, en raison notamment des exigences accrues en matière de transparence et de gouvernance qui sont reflétées dans les modifications apportées par la directive (UE) 2015/1513.

VIII

Le pouvoir de supervision de la Commission en ce qui concerne la mise en œuvre de toutes les opérations a été limité par le législateur. La Commission exige toutefois un contrôle indépendant par un tiers.

Elle supervise les régimes volontaires conformément aux compétences juridiques prévues par la directive sur les énergies renouvelables modifiée par la directive (UE) 2015/1513, qui exige que les régimes volontaires établissent un rapport annuel sur leur fonctionnement. La Commission présentera en avril 2017 un rapport sur le fonctionnement des régimes volontaires.

Elle convient que la supervision et la transparence, y compris les procédures de réclamation, pourraient être renforcées.

IX

Les États membres ont transposé une partie de la directive sur les énergies renouvelables, notamment celle relatives aux critères de durabilité pour les biocarburants, avec beaucoup de retard.

Dans les pays où les critères de durabilité pour les biocarburants n'avaient pas encore été mis en œuvre, le système de vérification n'était pas encore en place lui non plus et il n'était pas possible de démontrer que les biocarburants respectaient les critères de durabilité. C'est selon la Commission ce qui explique le manque de fiabilité des données récoltées. L'objectif en matière d'énergies renouvelables dans les transports doit toutefois être atteint en 2020. La Commission est convaincue que les États membres mettront correctement en œuvre d'ici 2020 la directive sur les énergies renouvelables, y compris ses dispositions modifiées récemment. Si nécessaire, elle prendra la mesure prévue dans le traité pour garantir le respect de la législation de l'UE.

X 1. i)

La Commission accepte en partie cette recommandation. La Commission ne peut obliger les régimes volontaires à inclure les critères socio-économiques qui ne sont pas obligatoires. Les régimes volontaires doivent néanmoins rendre compte chaque année de leurs activités de certification, conformément à la directive sur les énergies renouvelables modifiée par la directive (UE) 2015/1513. La Commission tiendra compte pour l'établissement de ses propres rapports des rapports transmis par les régimes volontaires.

X 1. ii)

La Commission accepte cette recommandation dans la mesure où la conformité à l'article 17, paragraphe 6, de la directive sur les énergies renouvelables (qui est lié aux normes BCAE de la PAC et à d'autres directives et règlements pertinents) doit être vérifiée. Le respect des normes BCAE de la PAC et d'autres directives et règlements pertinents est vérifié dans le cadre de la PAC.

X 1. iii)
La Commission accepte cette recommandation et convient que les biocarburants issus de déchets méritent d'être couverts par des procédures de vérification spécifiques. Elle a déjà agi en ce sens en incluant dans toutes ses évaluations l'application de mesures spécifiques à partir d'octobre 2014.

X 2.
La Commission accepte cette recommandation et convient que la structure de gouvernance et les mesures de transparence nécessitent encore davantage d'attention, et a déjà pris les mesures nécessaires en introduisant dans la directive (UE) 2015/1513 des exigences en matière de renforcement de la transparence et de la gouvernance.

X 3. i)
La Commission accepte cette recommandation.

Elle se penchera sur le problème dans le cadre du rapport sur le fonctionnement des régimes volontaires prévu dans la directive sur les énergies renouvelables modifiée par la directive (UE) 2015/1513. La mise en œuvre des procédures par les opérateurs économiques est vérifiée par des auditeurs indépendants.

X 3. ii)
La Commission accepte la recommandation et a déjà pris les mesures nécessaires.

X 4.
La Commission accepte en partie cette recommandation et continuera de travailler avec les États membres sur la fiabilité des données fournies; les États membres recevront des informations de la part des opérateurs économiques sur le respect des critères de durabilité. Par ailleurs, les États membres fournissent tous les cinq ans à la Commission un rapport sur la qualité de toutes les données transmises. Cependant, il n'est pas justifié d'exiger des justificatifs supplémentaires (certificats/déclarations) pour une collecte de données statistiques spécifiques en particulier.

X 5.
La Commission accepte la nécessité d'harmoniser la définition des déchets utilisés pour produire des biocarburants avancés.

Le législateur a déjà pris des mesures pour harmoniser la définition des déchets dans la directive sur les énergies renouvelables. Cette dernière, modifiée par la directive (UE) 2015/1513, renvoie à la définition des déchets donnée par la directive 2008/98/CE.

Introduction

05
Dans de nombreux cas, seule une partie de la culture est utilisée pour produire des biocarburants tandis que le reste, qui représente parfois la majeure partie de la culture, est destiné à l'alimentation humaine ou animale. L'effet de déplacement des biocarburants conventionnels est par conséquent plus faible, mais toujours considérable.

06
La Commission entend présenter une proposition stratégique dans le cadre du paquet sur les énergies renouvelables d'ici fin 2016.

09
La directive sur les énergies renouvelables modifiée par la directive (UE) 2015/1513 comprend une annexe (annexe IX) dans laquelle figure une liste des matières premières et des carburants renouvelables qui comptent double dans la réalisation de l'objectif en matière d'énergies renouvelables dans le secteur des transports. L'annexe IX comprend les déchets, les résidus et la biomasse non alimentaire en général, mais il n'existe aucun lien formel vers ces définitions.

Toutes les sources d'énergies renouvelables consommées par les transports, y compris l'électricité renouvelable, sont prises en considération dans la réalisation de l'objectif en matière d'énergies renouvelables. On s'attend à ce que la contribution de l'électricité renouvelable soit importante (~2 points de pourcentage).

10
La directive sur les énergies renouvelables modifiée par la directive (UE) 2015/1513 exige que les réductions des émissions de gaz à effet de serre des biocarburants produits dans une nouvelle installation soient d'au moins 60 %. L'exigence générale augmentera à 50 % à partir de janvier 2018.

Observations

28
La directive sur les énergies renouvelables n'oblige pas les États membres à vérifier la conformité à son article 17, paragraphe 6 (qui est lié aux normes BCAE de la PAC et à d'autres directives et règlements pertinents), bien qu'il établisse des critères de durabilité. La Commission est tenue de reconnaître les régimes volontaires sur la base d'autres motifs que ceux inclus à l'article 17, paragraphe 6, de la directive sur les énergies renouvelables.

Réponse commune aux points 30 et 31
La Commission n'est pas tenue de reconnaître les régimes volontaires et n'a jusqu'à présent reconnu que des régimes qui satisfont à l'article 17, paragraphes 2 à 5, de la directive sur les énergies renouvelables. Par conséquent, il n'était donc pas requis d'évaluer la conformité à d'autres critères de durabilité ne faisant pas l'objet de dispositions obligatoires.

La Commission remarque qu'il ne serait pas opportun d'obliger les régimes volontaires à inclure des critères de durabilité ne faisant pas l'objet de dispositions obligatoires, puisque le législateur n'a pas décidé de les inclure dans l'ensemble de critères obligatoires. En ce qui concerne plus particulièrement les caractéristiques de durabilité sociale (encadré 3), la Commission remarque que l'inclusion de tels critères dans la portée de la certification peut être considérée comme une bonne pratique, mais note que l'inclusion se fait sur une base volontaire.

La Commission continuera néanmoins d'évaluer si la reconnaissance des régimes volontaires doit s'étendre aux aspects de durabilité non obligatoires. Il est toutefois noté que l'évaluation des régimes en ce qui concerne les critères non obligatoires est complexe parce que ces derniers sont beaucoup moins détaillés dans le texte législatif que les critères obligatoires.

Encadré 3
La Commission estime que la prise en compte de ce type de critères pour la certification peut être considérée comme une bonne pratique, mais note qu'elle se fait sur une base volontaire.

33
Si la Commission reconnaît le manque de données, dans tous les rapports, elle a fait référence aux données disponibles et a fourni une évaluation de ces données, parmi lesquelles figurent des études spécifiques supplémentaires concernant les incidences sur les pays en développement de la politique de l'UE en matière de biocarburants.

En ce qui concerne les incidences sociales décrites dans l'encadré 4, la Commission note que les exportations de biocarburants à partir des pays en développement sont limitées; elle a publié plusieurs rapports, présentés en 2013 et en 2015, sur les incidences de la politique de l'UE en matière de biocarburants sur certains pays en développement, y compris des pays en développement qui n'exportent pas de biocarburants vers l'UE [1].

Réponse commune aux points 34 à 37
La directive sur les énergies renouvelables modifiée par la directive (UE) 2015/1513 a fixé un plafond pour la quantité de biocarburants à base de sources alimentaires qui peut être prise en considération pour la réalisation des objectifs en matière d'énergies renouvelables (7 % de la consommation d'énergie dans le secteur des transports). Cette mesure limite l'incitation à utiliser ce type de biocarburants pour réaliser les objectifs en matière d'énergies renouvelables et limite donc le risque de changement indirect d'affectation des sols causé par la politique de l'UE en matière de biocarburants.

Les critères de durabilité eux-mêmes ne couvrent pas les changements indirects d'affectation des sols. Par conséquent, les régimes volontaires qui contrôlent le respect de ces critères pour chaque lot de biocarburant séparément ne peuvent être tenus de couvrir les changements indirects d'affectation des sols.

La Commission approfondira l'analyse de cette question et publiera les résultats dans un rapport qui devrait être disponible fin 2016.

40
La Commission reconnaît que les biocarburants issus de déchets méritent d'être couverts par des procédures de vérification spécifiques. La Commission a déjà pris des mesures en ce sens en incluant l'application de mesures spécifiques dans toutes ses évaluations à partir d'octobre 2014.

Réponse commune aux points 41 à 42
Dans la note d'orientation, les services de la Commission ont réagi à des évolutions du marché qui ne pouvaient être prévues au moment de la reconnaissance des régimes volontaires, et appellent à la mise en œuvre de mesures spécifiques afin de tenir compte d'un risque accru de fraude qui est apparu avec le temps lorsque les États membres ont mis en œuvre le mécanisme du double comptage.

La Commission a transmis la note aux régimes volontaires pour attirer l'attention sur le sujet et pour veiller à ce que tous les régimes prennent des mesures appropriées. Cela ne veut pas dire que ce sujet a été généralement traité de manière inappropriée auparavant. En effet, à notre connaissance, bon nombre des régimes volontaires pertinents ont pris des mesures de leur propre initiative. La Commission estime que l'un des mérites des systèmes de certification réside dans la capacité des régimes volontaires à réagir rapidement et de manière proactive aux défis qu'ils rencontrent.

45
À la suite de l'adoption de la définition, la Commission a demandé aux régimes bénéficiant d'une reconnaissance partielle de vérifier la conformité à cette nouvelle définition. Trois régimes qui ne bénéficiaient que d'une reconnaissance partielle ont présenté des mises à jour et ont été évalués. Les décisions les concernant n'ont pas encore été prises.

---

1 SWD(2013) 102 final; SWD(2015) 117 final

46
Les évaluations de la Commission étaient conformes aux exigences énoncées dans la directive sur les énergies renouvelables. Cette dernière ne contenait pas d'exigences relatives à la structure de gouvernance des régimes volontaires et, par conséquent, cette structure de gouvernance n'était pas au centre des premières évaluations. L'objectif était de garantir que les opérateurs soient soumis à un contrôle par un tiers, ce qui est explicitement mentionné dans la directive.

La Commission estime toutefois que la structure de gouvernance doit se voir accorder une attention accrue à l'avenir, afin d'améliorer davantage les bonnes pratiques. La raison principale en est l'augmentation du seuil de calcul des émissions de GES, qui exige le calcul fréquent des réductions des émissions de GES, ce qui demande un examen encore plus attentif.

Réponse commune aux points 50 à 51
Le pouvoir de supervision de la Commission en ce qui concerne la mise en œuvre de toutes les opérations a été limité par le législateur. La Commission exige toutefois un contrôle indépendant par un tiers.

Elle supervise les régimes volontaires conformément aux compétences juridiques prévues par la directive sur les énergies renouvelables modifiée par la directive (UE) 2015/1513, qui exige que les régimes volontaires établissent un rapport annuel sur leur fonctionnement. La Commission présentera en avril 2017 un rapport sur le fonctionnement des régimes volontaires.

53
La Commission a engagé un dialogue avec les régimes afin de clarifier la situation et de chercher des améliorations. Elle procède actuellement au contrôle d'un cas spécifique; il est donc trop tôt pour que la Commission s'exprime à ce stade.

Cependant, de manière générale, l'obligation de renforcer la gouvernance interne des régimes dans les évaluations en cours peut contribuer à une meilleure surveillance de la mise en œuvre des régimes par les organismes de certification.

54
De nombreux régimes volontaires opèrent au niveau mondial. Cela signifie en pratique que l'auditeur qui contrôle la conformité assume une grande responsabilité et doit décider au cas par cas si les éléments probants fournis offrent des assurances suffisantes concernant le respect des critères de durabilité. La Commission encourage les régimes volontaires à engager un dialogue étroit avec les auditeurs afin d'améliorer continuellement les normes de certification.

55
Bien qu'il n'existe aucun système de réclamation spécifique, les parties prenantes ont la possibilité de contacter la Commission concernant le fonctionnement des régimes volontaires. En effet, le régime de durabilité pour les biocarburants est un sujet très technique qui exige une expertise et les parties prenantes doivent être conscientes du fait que le régime a été reconnu par la Commission.

56
La directive sur les énergies renouvelables dispose clairement que les États membres sont tenus d'accepter les éléments probants présentés par les régimes volontaires. Tant que cette disposition est respectée, il est tout à fait possible pour les États membres de contribuer à l'amélioration des processus de certification. Selon la Commission, rien n'empêche par exemple l'implication des États membres dans la supervision des organismes de certification, étant donné que ceux-ci ne sont pas reconnus par la Commission. Les États membres ne doivent toutefois pas remettre en question la validité des certificats délivrés par les régimes volontaires.

En ce qui concerne le cas spécifique de la Pologne visé à l'encadré 5, la Commission contrôle actuellement la conformité de l'exigence à la législation de l'UE.

58

Ces notes ne sont pas juridiquement contraignantes pour les régimes volontaires et visent à promouvoir les bonnes pratiques en indiquant ce que la Commission pourrait exiger à l'avenir. La Commission appliquera des normes plus strictes lorsque les régimes volontaires demanderont une prolongation de leur reconnaissance.

La Commission peut également abroger des décisions s'il a été clairement démontré qu'un régime n'a pas mis en œuvre des éléments considérés comme décisifs pour la décision, et en cas de violation grave et structurelle de ces éléments.

Réponse commune aux points 59 à 60

La Commission attache la plus grande importance à la transparence.

L'exigence de transparence contenue dans la directive sur les énergies renouvelables est traitée par l'intermédiaire du site web spécifique [2]. Celui-ci contient également de nombreuses informations utiles qui ne sont pas juridiquement contraignantes, telles que des informations sur les nouveaux événements et les documents pertinents de la Commission. Toutes les informations requises juridiquement qui ont été fournies par les États membres sont disponibles sur ce site web et les pages liées. Dans le cadre de ce site web, une page consacrée aux types d'informations visés dans la directive sur les énergies renouvelables a également été mise en place [3].

61

Dans le cadre d'évaluation actualisé publié en novembre 2015, la Commission exige une vérification complète par les auditeurs tiers. Ces derniers doivent demander l'accès à toutes les informations pertinentes. Si le système n'inclut pas ces informations, il ne doit pas être accepté au titre du régime. Les auditeurs doivent également demander l'accès aux informations sur les matières certifiées dans le cadre d'autres régimes volontaires. Les régimes volontaires doivent publier les noms des opérateurs qui sont ou ont été certifiés au titre du régime. Cela renforcera la transparence et l'échange d'informations.

66

La Pologne n'a transposé la directive sur les énergies renouvelables, y compris le régime de durabilité de l'UE pour les biocarburants, qu'en 2015. Par conséquent, durant la période 2011-2014, les dispositions de la directive sur les énergies renouvelables n'étaient pas encore en vigueur. Les États membres doivent garantir la qualité des données transmises; la Commission ne dispose d'aucun moyen juridique pour contester les données de 2014 sur les biocarburants durables.

Cependant, la Pologne a entre-temps transposé la directive sur les énergies renouvelables. La Commission est convaincue que la Pologne et d'autres États membres mettront correctement en œuvre la directive sur les énergies renouvelables, y compris les récentes modifications, d'ici 2020. Si nécessaire, elle prendra la mesure prévue par le traité pour garantir le respect de la législation de l'UE.

---

2 https://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy

3 https://ec.europa.eu/energy/en/renewable-energy-transparency-platform

Réponses de la Commission

67
Les États membres doivent garantir la qualité des données transmises. Lors de la transmission de leurs données à Eurostat, la France a signalé une valeur nulle et la Pologne, une valeur non nulle. Toutes les données fournies ont satisfait aux règles de validation (contrôles de vraisemblance et de cohérence) compte tenu des informations dont disposait Eurostat à ce moment. Eurostat a publié les données transmises par les pays sans altération ou modification.

72
La mise en œuvre de mesures de lutte antifraude est une compétence des États membres. La Commission soutient les efforts des États membres à atténuer le risque de fraude et a créé un groupe de travail au sein du comité sur la durabilité des biocarburants et des bioliquides qui analysera différents aspects et mesures pertinents dans ce contexte. Ce sujet a également été pris en considération dans la directive sur les énergies renouvelables modifiée par la directive (UE) 2015/1513 qui exige des États membres qu'ils présentent un rapport sur les mesures qu'ils ont prises contre la fraude et appelle à une meilleure coopération entre les systèmes nationaux et entre les systèmes nationaux et les régimes volontaires.

Conclusions et recommandations

74
La Commission estime que les régimes volontaires offrent l'assurance que les biocarburants certifiés satisfont aux critères obligatoires pour lesquels les régimes ont été reconnus sur la base d'évaluations approfondies de tous les régimes volontaires certifiés. Néanmoins, elle est toujours disposée à promouvoir l'élaboration de nouvelles normes visant à améliorer davantage le système, à relever les défis rencontrés dans le fonctionnement du système et à prendre en considération les changements apportés à la base juridique sur laquelle il repose.

75
La directive sur les énergies renouvelables définit un certain nombre de critères de durabilité obligatoires que les biocarburants doivent respecter pour pouvoir bénéficier d'un soutien et être pris en considération dans la réalisation des objectifs en matière d'énergies renouvelables. Les évaluations des régimes volontaires ont couvert ces critères de durabilité obligatoires de manière adéquate.

Bon nombre de régimes volontaires comprennent des critères de durabilité supplémentaires ne faisant pas l'objet de dispositions obligatoires, ce qui peut être considéré comme une bonne pratique, mais qui est de nature strictement volontaire. Les évaluations ne portaient pas sur la mesure dans laquelle les régimes volontaires couvrent les critères non obligatoires. Par conséquent, aucun des régimes volontaires n'a été reconnu à ce titre.

Selon la Commission, il ne serait pas opportun d'obliger les régimes volontaires à inclure des critères de durabilité non obligatoires. Si l'inclusion de tels critères devait être obligatoire, le législateur aurait décidé de les inclure dans l'ensemble de critères obligatoires.

La Commission continuera d'évaluer si la reconnaissance des régimes volontaires doit s'étendre aux aspects de durabilité ne faisant pas l'objet de dispositions obligatoires. Il est toutefois noté que l'évaluation des régimes en ce qui concerne les critères non obligatoires est complexe, étant donné que ces derniers sont beaucoup moins détaillés dans le texte législatif que les critères obligatoires. Par ailleurs, la reconnaissance n'aurait pas de conséquences juridiques directes.

Afin d'atténuer le risque de changements indirects d'affectation des sols, la directive sur les énergies renouvelables modifiée par la directive (UE) 2015/1513 prévoit un plafond pour la quantité de biocarburants à base de sources alimentaires qui peut être prise en considération dans la réalisation des objectifs en matière d'énergies renouvelables (7 % de la consommation d'énergie dans le secteur des transports). Les critères de durabilité eux-mêmes ne couvrent pas les changements indirects d'affectation des sols. Par conséquent, les régimes volontaires qui contrôlent la conformité aux critères obligatoires pour chaque lot de biocarburant séparément ne peuvent être tenus de couvrir les changements indirects d'affectation des sols.

76
En ce qui concerne les matières premières conventionnelles, la traçabilité est assurée par les dispositions de la directive. Au moyen de la note d'orientation, les services de la Commission ont réagi à des évolutions du marché qui ne pouvaient être prévues au moment de la première reconnaissance des régimes volontaires et ont appelé à la mise en œuvre de mesures spécifiques afin de tenir compte d'un risque accru de fraude qui est apparu principalement dans la mise en œuvre du mécanisme de double comptable dans les obligations d'approvisionnement.

77
La Commission est tenue de travailler dans le cadre établi par le législateur. Par conséquent, elle doit accepter que la directive sur les énergies renouvelables n'oblige pas les États membres à vérifier la conformité à son article 17, paragraphe 6 (qui est lié aux normes BCAE de la PAC et à d'autres directives et règlements pertinents), bien qu'il établisse des critères de durabilité. La Commission est tenue de reconnaître les régimes volontaires sur la base d'autres motifs que ceux inclus à l'article 17, paragraphe 6, de la directive sur les énergies renouvelables. Par conséquent, il n'aurait pas été opportun d'inclure cet élément dans l'évaluation des régimes volontaires.

Recommandation n° 1 a)
La Commission accepte en partie cette recommandation. La Commission ne peut obliger les régimes volontaires à inclure des critères socio-économiques puisqu'ils ne sont pas obligatoires. Les régimes volontaires doivent néanmoins établir un rapport annuel sur leurs activités de certification, conformément à la directive sur les énergies renouvelables modifiée par la directive (UE) 2015/1513 qui énonce les points que doivent couvrir les rapports des régimes volontaires (article 18, paragraphe 6). Ces exigences légales en matière d'établissement de rapports se concentrent sur des sujets relatifs à l'audit, mais un régime peut bien entendu profiter de l'occasion pour aborder également d'autres sujets. La Commission tiendra compte dans ses propres rapports des rapports transmis par les régimes volontaires.

Recommandation n° 1 b)
La Commission accepte cette recommandation dans la mesure où la conformité à l'article 17, paragraphe 6, de la directive sur les énergies renouvelables (qui est lié aux normes BCAE de la PAC et à d'autres directives et règlements pertinents) doit être vérifiée. La directive sur les énergies renouvelables n'oblige toutefois pas les États membres à vérifier la conformité à son article 17, paragraphe 6, bien qu'il établisse des critères de durabilité. La Commission est tenue de reconnaître les régimes volontaires sur la base d'autres motifs que ceux inclus à l'article 17, paragraphe 6, de la directive sur les énergies renouvelables. Le respect des normes BCAE de la PAC et d'autres directives et règlements pertinents est vérifié dans le cadre de la PAC.

Recommandation n° 1 c)
La Commission accepte cette recommandation et convient que les biocarburants issus de déchets méritent d'être couverts par des procédures de vérification spécifiques. La Commission a déjà pris des mesures en ce sens en incluant l'application de mesures spécifiques dans toutes ses évaluations à partir d'octobre 2014.

78
La Commission attache toujours la plus grande importance à la transparence et a déjà pris des mesures en la matière. Ses services ont publié une note d'orientation à l'intention des régimes volontaires, appelant à la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures de transparence. L'objectif était en partie de garantir que les régimes volontaires se préparent à un stade précoce au besoin accru de transparence reflété dans la directive (UE) 2015/1513, qui en était alors au stade final des négociations. Ces mesures seront appliquées lorsque les régimes volontaires demanderont le renouvellement de leur reconnaissance. Ce processus est déjà en cours.

Recommandation n° 2 a)

La Commission accepte cette recommandation et estime que les conflits d'intérêts, y compris la propriété des régimes, doivent être pris en considération. La Commission a déjà agi dans cette direction et introduit dans ses évaluations une analyse de la propriété et de la structure de gouvernance des régimes volontaires.

Recommandation n° 2 b)

La Commission accepte cette recommandation et estime que les régimes volontaires doivent satisfaire à des exigences minimales en matière de transparence. Elle leur demande de publier une série d'informations très similaires aux suggestions formulées par la Cour. Par ailleurs, la Commission rendra compte du fonctionnement des régimes volontaires en avril 2017. Ce sera l'occasion pour la Commission d'évaluer s'il est nécessaire que les régimes publient des données plus spécifiques et de préciser les exigences en matière d'audit pour les régimes volontaires dans un acte d'exécution.

79

Le pouvoir de supervision de la Commission en ce qui concerne la mise en œuvre de toutes les opérations a été limité par le législateur.

La directive sur les énergies renouvelables modifiée par la directive (UE) 2015/1513 prévoit une procédure de supervision du fonctionnement des régimes volontaires.

Les régimes volontaires sont tenus de rendre compte chaque année à la Commission du fonctionnement du régime.

À son tour, la Commission rend compte au Parlement européen et au Conseil et pourrait également, si cela est jugé nécessaire, préciser les exigences en matière d'audit pour les régimes volontaires dans un acte d'exécution. La supervision ne comprend toutefois pas de vérifications sur le terrain dans les locaux des opérateurs économiques certifiés par les régimes volontaires, puisque la directive sur les énergies renouvelables confère la responsabilité de vérifier la mise en œuvre des régimes à une tierce partie.

Recommandation n° 3 a)

La Commission accepte cette recommandation.

Elle se penchera sur le problème dans le cadre du rapport sur le fonctionnement des régimes volontaires prévu dans la directive sur les énergies renouvelables modifiée par la directive (UE) 2015/1513. La mise en œuvre des procédures par les opérateurs économiques est vérifiée par des auditeurs indépendants.

Recommandation n° 3 b)

La Commission accepte la recommandation selon laquelle les régimes volontaires doivent disposer d'un système de réclamation, et l'exige déjà dans le cadre de ses évaluations. La Commission estime toutefois nécessaire de réaliser une évaluation supplémentaire avant d'énoncer les exigences techniques détaillées d'un tel système de réclamation. Cette évaluation sera réalisée dans le cadre du rapport sur le fonctionnement des régimes volontaires prévu dans la directive sur les énergies renouvelables modifiée par la directive (UE) 2015/1513. Le premier rapport devrait être publié en avril 2017.

80
La Commission convient que les États membres doivent garantir la qualité des données transmises.

Recommandation n° 4
La Commission accepte en partie cette recommandation et continuera de travailler avec les États membres sur la fiabilité des données fournies; les États membres recevront des informations de la part des opérateurs économiques sur le respect des critères de durabilité. Par ailleurs, les États membres fournissent tous les cinq ans à la Commission un rapport sur la qualité de toutes les données transmises. Cependant, il n'est pas justifié d'exiger des justificatifs supplémentaires (certificats/déclarations) pour une collecte de données statistiques spécifiques en particulier.

81
Le législateur a déjà pris des mesures pour harmoniser la définition des déchets dans la directive sur les énergies renouvelables. Cette dernière, modifiée par la directive (UE) 2015/1513, renvoie à la définition des déchets donnée par la directive 2008/98/CE.

La directive sur les énergies renouvelables modifiée par la directive 2015/1513 prévoit effectivement une clause d'antériorité qui permet aux États membres de tenir compte des biocarburants issus de substances dont les autorités nationales compétentes ont décidé qu'il s'agissait de déchets et dont l'utilisation dans les installations est antérieure à l'adoption de la directive (UE) 2015/1513 dans la réalisation de l'objectif national pour les carburants renouvelables avancés. Les carburants ne comptent toutefois pas double dans la réalisation de l'objectif en matière d'énergies renouvelables dans les transports. Selon la Commission, cette disposition peut en effet aboutir à une situation dans laquelle certains types de biocarburants sont traités différemment dans les États membres, ce qui est autorisé dans le cadre de la directive sur les énergies renouvelables dans les limites qui y sont fixées.

Recommandation n° 5
La Commission accepte la nécessité d'harmoniser la définition des déchets utilisés pour produire des biocarburants avancés.

Le législateur a déjà pris des mesures pour harmoniser la définition des déchets dans la directive sur les énergies renouvelables. Cette dernière, modifiée par la directive (UE) 2015/1513, renvoie à la définition des déchets donnée par la directive 2008/98/CE.

Des mesures visant à approfondir l'harmonisation des carburants renouvelables avancés peuvent être envisagées pour la stratégie en matière d'énergies renouvelables après 2020.

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- un seul exemplaire:
  sur le site EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu);
- exemplaires multiples/posters/cartes:
  auprès des représentations de l'Union européenne (http://ec.europa.eu/represent_fr.htm),
  des délégations dans les pays hors UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm),
  en contactant le réseau Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm)
  ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (*).

  (*) Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu).

Étape	Date
Adoption du plan d'enquête/début de l'audit	11.3.2015
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	31.3.2016
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	25.5.2016
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditée) dans toutes les langues	22.6.2016

Les États membres doivent veiller à ce que la part de l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans les transports en 2020 soit au moins égale à 10 % de leur consommation finale d'énergie dans le secteur correspondant. Dans le calcul de ce pourcentage, ils peuvent tenir compte des biocarburants certifiés durables par des régimes volontaires reconnus par la Commission. Nous sommes arrivés à la conclusion qu'en raison de faiblesses dans la procédure de reconnaissance de la Commission, puis dans la supervision des régimes volontaires reconnus, le système de certification de durabilité des biocarburants de l'UE n'est pas totalement fiable.

En ce qui concerne la réalisation de l'objectif de 10 % dans les transports, nous avons constaté que les statistiques sont peut-être surestimées, car des États membres ont pu déclarer comme biocarburants durables des carburants dont la durabilité n'avait pas été vérifiée.

CURIA RATIONUM
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Office des publications