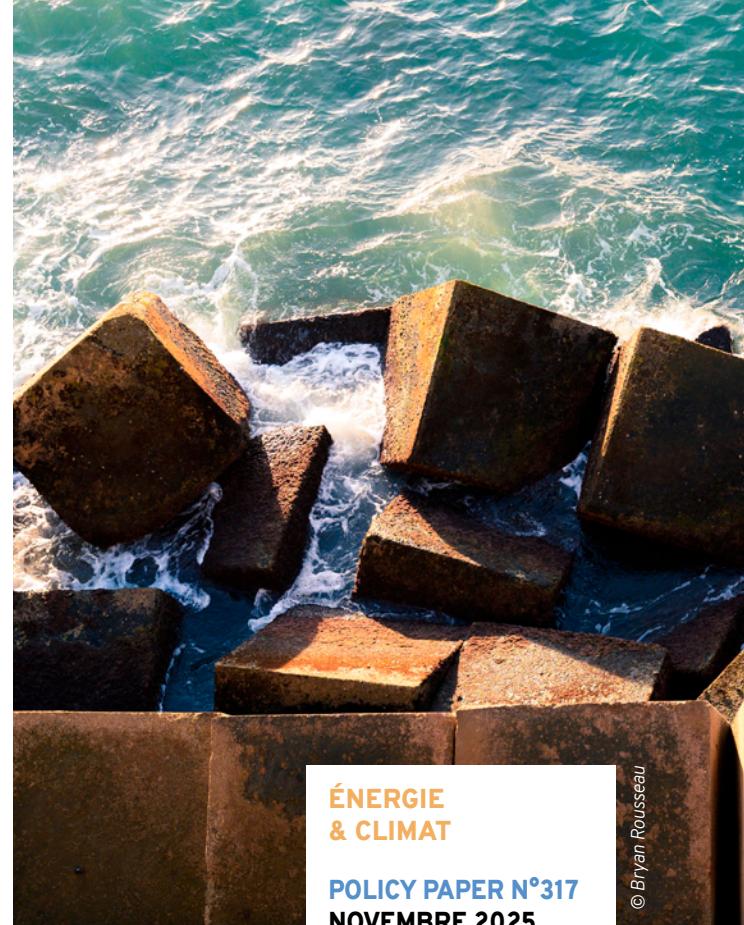


ETS2 : clé de voûte du Pacte vert européen ou premier des dominos ?



ÉNERGIE
& CLIMAT

POLICY PAPER N°317
NOVEMBRE 2025

© Bryan Rousseau

Mobiliser par avance les revenus carbone futurs afin d'apporter de la certitude et de pallier leur insuffisance

Ce policy paper s'inscrit dans le cadre d'une série de publications relatives au second marché carbone européen (ETS2) comprenant une [infographie](#) qui détaille le mode de fonctionnement et le calendrier initial de mise en œuvre de l'instrument ainsi qu'un policy paper qui émet des recommandations quant à la manière de renforcer l'acceptabilité sociale de l'ETS2 au travers d'une politique ciblée et transparente d'utilisation des revenus carbone.

• Résumé exécutif

Entre 2005 et 2021, les secteurs couverts par l'ETS1 (production d'électricité, industrie lourde) ont réduit leurs émissions de 36%, tandis que les secteurs du transport, des bâtiments et de la petite industrie, désormais couverts par l'ETS2, n'ont diminué que de 11%. Proposé en 2021, l'ETS2 devait, selon nos modélisations, représenter près de la moitié (48%) de l'effort supplémentaire nécessaire sur ces secteurs pour atteindre les objectifs du FitFor55, l'autre moitié devant être apportée par les réglementations sectorielles et les politiques nationales. Or, puisqu'actuellement engagée dans une dynamique de détricotage du Pacte vert européen, la capacité de l'Union européenne à tenir ses objectifs interroge.

Que ce soit au travers de l'activation anticipée des clauses juridiques de revoyure (à l'instar de celle relative aux standards d'émissions de CO₂ des voitures) ou via la politique de simplification menée, les révisions à la baisse des cibles climatiques ont pour effet d'accroître la pression mise sur l'outil carbone et donc son futur prix. Par ailleurs, ces évolutions réglementaires qui touchent à des secteurs connexes à l'ETS2 sont

Phuc-Vinh Nguyen,
Chef du Centre énergie,
Chercheur politique
française et européenne
de l'énergie

Remerciements :
L'auteur tient à remercier l'ensemble des personnes interrogées pour leur disponibilité et la richesse de leurs éclairages quant à la nature du débat entourant l'ETS2 dans leurs États respectifs. Il remercie également Anna Hubert (Contexte), Pauline Frouin pour leur vision quant à la nature du débat au niveau européen ainsi que ses collègues de l'Institut Jacques Delors, Andreas Eisl, Sylvie Matelly, Alice Moscovici et Eulalia Rubio, pour leurs précieuses contributions.

négociées de manière asynchrone, tranchant avec la logique de “paquet” promue par le FitFor55. Cela a pour effet de nullifier la capacité transactionnelle propre à l’ETS2 qui, lors de la précédente mandature, avait vu ce dossier être débloqué en échange de compromis portant sur d’autres réglementations à l’instar du Mécanisme d’Ajustement Carbone aux Frontières. A contrario, l’ETS2 se retrouve actuellement au cœur d’une autre séquence transactionnelle, celle relative à la détermination des cibles climatiques pour 2035 et 2040. Dans ce cadre, plusieurs États ont fait du report de l’entrée en vigueur du nouveau marché carbone d’un an une condition *sine qua non* au soutien desdites cibles, reléguant l’ETS2 au rôle de simple variable de négociation là où elle était auparavant une pierre angulaire des négociations.

Désormais acté pour 2028, le report du dispositif soulève deux questions légales demandant à être clarifiées. La première concerne la validité de la manœuvre juridique motivant ledit report, qui consiste à amender la loi européenne sur le climat plutôt que d’amender la directive. La seconde est relative au montant du Fonds Social Climat. Afin de motiver le report à 2028, les dirigeants européens ont invoqué l’article 30 (k) de la directive ETS, qui dispose que ce report est possible en cas de prix exceptionnellement élevés de l’énergie. Il convient de souligner que les conditions prévues par l’article ne sont en l’espèce pas réunies. Ce faisant, se pose la question de savoir si le montant maximal disponible pour le Fonds de 65 milliards d’euros à 54,6 milliards d’euros ou non. Avec une entrée en vigueur des plans sociaux climat prévue dès 2026, une clarification immédiate de la Commission quant au montant exact du Fonds est indispensable.

Le report décidé par les États membres l’illustre, la mise en place de l’instrument sera *in fine* subordonnée à leur validation renouvelée. Or, si le report à 2028 était aménagé juridiquement, ce n’est pas le cas au-delà. Un tel scénario mettrait en péril sa mise en œuvre effective. **Eu égard le nouveau calendrier de mise en œuvre de l’ETS2, nous estimons que plusieurs États pourraient être tentés de subordonner leur accord au futur budget européen à un nouveau report de l’ETS2 si les conditions habilitantes n’étaient pas réunies à leurs yeux.** Afin de mieux cerner leurs attentes, ce *policy paper* opère une cartographie retrançrant le positionnement de chaque Etat vis-à-vis de l’instrument et des pistes de réformes. Le positionnement des États a été établi à partir d’une collecte de données menée via des entretiens individuels approfondis auprès des parties prenantes (administrations, cabinets ministériels, *think tanks*, ONG) dans chacun des vingt-sept États membres, complétée par une analyse de la littérature secondaire. Il en ressort:

- **Qu’il n’existe pas de lien direct entre transposition et soutien ou non à l’instrument.** Au 25 novembre, si 17 États avaient intégralement transposé l’ETS2, certains parmi eux demeuraient opposés au système à l’instar de l’Italie, la Bulgarie, la Roumanie, la Slovaquie, Chypre et Malte. De même, si 7 États ont opéré une transposition partielle, elle peut soit s’expliquer eu égard des considérations liées à la politique interne (Belgique, Espagne, Portugal, Lettonie), soit dans le cadre de manœuvres dilatoires (République Tchèque, Pologne, Slovaquie). Enfin, 3 pays n’ont pas transposé la directive, la Hongrie, l’Estonie et la France;
- **A l’exception de la France, les pays disposant d’un prix carbone national sur le secteur de l’ETS2 font partie des principaux soutiens au dispositif.** Dans le cadre français, l’instabilité gouvernementale ambiante a certes retardé la capacité à arrêter un arbitrage politique mais la concordance entre la date initiale d’entrée en vigueur de l’ETS2 (1^{er} janvier 2027) et l’élection présidentielle de mai 2027 apparaît être le principal facteur explicatif. Pourtant, en l’état, dans l’immense majorité des pays concernés (à l’exception de la République Tchèque) par une élection proche ou récemment passée, l’ETS2 s’avère ne pas être un sujet présent dans le débat public.

- Il est possible d'observer une **surreprésentation géographique des pays de l'Est et du Sud parmi les pays opposés**. Cela s'explique par le fait que le prix carbone étant unifié au niveau européen, son impact sera proportionnellement plus important dans les pays au revenu national brut par habitant inférieur à la moyenne européenne;
- C'est la **recherche de certitude qui guide l'action des États**. Ces derniers veulent pouvoir non pas renvoyer la perception selon laquelle des actions vont être menées pour contenir les prix mais que, si nécessaire, les prix seront effectivement contenus et ce, de par l'existence d'un mécanisme dédié et fiable. Concernant les revenus carbone, c'est le **sentiment d'insuffisance qui prédomine**: insuffisance de la dotation du Fonds Social Climat, insuffisance des fonds actuellement disponibles en amont de l'entrée en vigueur de l'ETS2, insuffisance en matière de prise en compte des spécificités et difficultés propres à chaque pays.

Sur base de ces enseignements, nous formulons trois recommandations:

- 1. Frontloader les revenus de l'ETS1 et l'ETS2 pour financer la décarbonation de manière substantielle**

Le report à 2028 imposé par les États à la Commission et au Parlement européen l'illustre, les ajustements à la marge ne seront pas suffisants pour convaincre les États membres. Afin de répondre à l'impératif de certitude et à l'enjeu d'insuffisance, nous proposons un mécanisme qui permettrait à la Banque Européenne d'Investissement (BEI) d'opérer une plus grande avance sur revenus carbone, consistant à *frontloader* les revenus de l'ETS1 (à l'instar du Japon) et de l'ETS2, tout en assortissant les deux marchés d'un prix plancher et d'un prix plafond (corridor de prix), pouvant être transitoire ou plus pérenne dans le temps. **Cela permettrait de lever 200 milliards d'euros sur la période 2028-2034**. La période d'emprunt est calquée sur le prochain Cadre Financier Pluriannuel, les discussions sur l'ETS2 risquant de resurgir dans ce cadre de négociations.

→ Un prix plancher sur l'ETS1 permettrait d'assurer le niveau de revenus minimum générés par le marché afin de garantir le remboursement de l'emprunt. Il serait progressif avec une augmentation graduelle en % avec un ajustement prévu pour l'inflation. A l'horizon 2034, le plancher pourrait être de 110€tCO₂.

→ Un prix plafond sur l'ETS1 permettrait de contenir les prix à un niveau à même de garantir une incitation suffisante pour les industriels à investir sur le long terme tout en évitant d'apporter une atteinte disproportionnée à leur compétitivité actuelle. A l'horizon 2034, le plafond pourrait être de 180€tCO₂.

→ Un prix plancher sur l'ETS2, garantissant des revenus minimum et prévenant tout retour en arrière en matière de prix carbone européen sur les secteurs concernés. A l'horizon 2034, le plancher pourrait être de 70€tCO₂.

→ Un prix plafond sur l'ETS2, protègerait contre une excessive volatilité des prix apportant plus de certitude comme recherché par les États membres. Il serait la garantie que les États n'interviendraient pas en cas d'envolée des prix pour demander leur baisse puisqu'ils se seront initialement mis d'accord sur le niveau du prix plafond. A l'horizon 2034, le plafond pourrait être de 125€tCO₂.

Cet argent mis à disposition dès à présent par la BEI devrait être exclusivement consacré à des investissements. Afin de prendre en compte la situation propre aux pays de l'Est, nous recommandons également de *frontloader* les revenus du Fonds

pour la modernisation. Cette proposition intervient dans le cadre d'une réouverture de la directive ETS que nous jugeons inéluctable et implique également l'accord à l'unanimité des États. En terme de temporalité, un premier accord d'ici mi-2026 sur les propositions de modifications présentées par la Commission (réserve de stabilité, enchères avancées, dotation du Fonds Social Climat et *front-loading*) et les niveaux initiaux de prix des corridors, serait souhaitable. Puis, dans un deuxième temps, verrait être négocié l'accord relatif aux niveaux de prix de corridors, leur temporalité respective, la gouvernance les encadrant et les règles régissant le cas nécessitant une intervention.

2. Maintenir la dotation du Fonds Social Climat si besoin via le *frontloading* des revenus carbone

Nous recommandons à minima le maintien du calendrier à 2026 concernant la mise en œuvre des plans sociaux climat tout en appelant la Commission européenne à clarifier le montant maximal disponible aux fins de la mise en œuvre du Fonds Social pour le Climat, en justifiant le cas échéant, de la base légale. En l'espèce les conditions d'encadrement du report sont dévoyées. Alors qu'elles avaient initialement été paramétrées pour répondre à une envolée des prix et non aménagées pour répondre à un risque d'envolée des prix, nous concluons que cela justifierait de revoir les répercussions générées par le report, et ce, dans le cadre des négociations des trilogues, afin notamment de sauvegarder l'enveloppe maximale du Fonds. Dans l'hypothèse où le montant du Fonds Social pour le Climat serait confirmé à 54,6 milliards d'euros, nous recommandons alors qu'une partie de l'argent issu du *frontloading* des revenus carbone soit fléchée afin de compenser de façon équivalente la diminution de 16% du Fonds correspondant à près de 11 milliards d'euros consécutivement au report d'un an de l'ETS2.

3. Acter l'inscription du Fonds Social Climat au sein des Plans de partenariats nationaux et régionaux (PPNR)

Dans le cadre du prochain Conseil européen des 18 et 19 décembre, nous recommandons l'intégration des plans sociaux climat au sein des PPNR ainsi que l'établissement de l'impératif de respect des dispositions relatives à la directive ETS (y compris une transposition en temps et en heure en cas de future réforme) en tant qu'objectif intermédiaire subordonnant l'octroi de fonds européens.

• Table des matières

• Résumé exécutif	1
• Introduction	6
I • L'ETS2, clé de voûte du <i>FitFor55</i>	7
L'ETS2 OÙ LE RÔLE DU SIGNAL PRIX DANS L'ATTEINTE DES OBJECTIFS CLIMATIQUES	7
HYPOTHÈSES DE PRIX CARBONE ET REVENUS ASSOCIÉS	9
II • L'ETS2, un garde-fou face au détricotage du Pacte vert européen	12
ENCADRÉ 1: Quel rôle pour l'ETS2 dans l'atteinte de nos objectifs climatiques ?	12
L'ETS2 VICTIME COLLATÉRALE DE L'ACTIVATION ANTICIPÉE DES CLAUSES JURIDIQUES DE RÉVISION	13
UNE POLITIQUE DE SIMPLIFICATION OPÉRÉE AU DÉTRIMENT DE LA LOGIQUE TRANSACTIONNELLE DU <i>FITFOR55</i> ET DE L'ETS2	15
REPORT DE L'ETS2 : DES IMPLICATIONS JURIDIQUES À CLARIFIER	16
III • L'ETS2, objet de contestation politique protéiforme	19
ENCADRÉ 2 : Méthodologie quant à la détermination du positionnement politique des États vis-à-vis de l'ETS2	19
IV • Recommandations	24
FRONTCARREUR LES REVENUS DE L'ETS1 ET L'ETS2 POUR FINANCER LA DÉCARBONATION DE MANIÈRE SUBSTANTIELLE	24
MAINTENIR LA DOTATION DU FONDS SOCIAL CLIMAT SI BESOIN VIA LE FRONTLOADING DES REVENUS CARBONE	25
ACTER L'INSCRIPTION DU FONDS SOCIAL CLIMAT AU SEIN DES PLANS DE PARTENARIATS NATIONAUX ET RÉGIONAUX (PPNR)	26
• Annexes	32
FONCTIONNEMENT DE L'ETS2	32
INSTRUMENTS DE PILOTAGE ET D'ACCOMPAGNEMENT DE L'ETS2	32

• Introduction

La réalisation des objectifs du [Pacte vert européen à horizon 2030](#) constitue un défi plus politique que technique.¹ En effet, la dernière évaluation publiée fin mai 2025 par la Commission européenne² estime que l'Union européenne (UE) serait, en l'état, en capacité de parvenir à une baisse cumulée de 54% des émissions de gaz à effet de serre en 2030 (par rapport à 1990), soit un écart de seulement 1% vis-à-vis de l'objectif fixé au sein du paquet législatif *FitFor55*.³ Ce faisant, l'atteinte des cibles climatiques repose à présent sur une **double conditionnalité légitique eu** égard les textes votés dans le cadre de la précédente mandature: d'une part, leur mise en œuvre diligente, à savoir en temps et en heure, et, d'autre part, leur application à droit européen constant. En ce sens, le retard effectif de 10 États membres en matière de transposition⁴ du **second marché carbone européen (ETS2)** conjugué aux récentes décisions d'amender certains éléments paramétriques du dispositif et reporter son entrée en vigueur à 2028 (au lieu du 1er janvier 2027), témoignent des difficultés concrètes actuellement rencontrées concernant le respect de cette double conditionnalité.

Issu du *FitFor55*, l'ETS2 est un nouveau marché carbone fondé sur la logique du pollueur-payeur. Schématiquement⁵, il s'agit d'un système d'échange (achat-vente) de droits à polluer - également appelés quotas d'émissions ou permis - où un quota correspond à un droit d'émettre une tonne de CO₂. L'ETS2 concerne directement les distributeurs de carburants et combustibles fossiles des secteurs du **transport routier, du bâtiment, de la construction et de la petite industrie**. L'utilisation des produits fossiles mis en vente par les distributeurs étant émettrice de CO₂, ces derniers devront acheter un nombre de permis équivalent aux émissions générées par leurs usages. Ensuite, ce **surcoût devrait être pleinement répercuté dans le prix payé par le consommateur final** à savoir les ménages ou les petites entreprises, renchérisant le prix des carburants (diesel, essence) et du chauffage (gaz, fioul, charbon). L'objectif de ce **signal prix harmonisé est de conduire les utilisateurs à des changements de comportements, en allant vers des alternatives décarbonées** (véhicules électriques, pompes à chaleur...).

Avant l'été, une [prise de position](#) de 19 États membres⁶ appelait la Commission européenne à considérer le fait d'amender l'instrument afin de mieux appréhender « *l'incertitude du prix et les répercussions sociales* » de ce dernier. En effet, à mesure que les effets de la crise des prix de l'énergie⁷ s'estompent en Europe, la perspective d'une nouvelle augmentation des prix de l'énergie inquiète - à juste titre - les États membres. D'autant plus si une telle hausse venait à être motivée par des considérations écologiques, à l'heure où un sentiment généralisé de retour de bâton écologique (*backlash*) se fait ressentir à travers l'ensemble du continent. Bien que

¹ Nguyen, P.-V. « [Objectifs climatiques 2030 : un défi plus politique que technique](#) », Blogpost, Institut Jacques Delors, juillet 2025.

² Commission européenne, « [L'UE se rapproche des objectifs climatiques et énergétiques de 2030, selon la Commission européenne](#) », Communiqué de presse, Commission européenne, 28 mai 2025

³ Defard, C. Nguyen, P.-V. « [En route vers l'objectif de neutralité climatique: quelles transformations pour 2030?](#) », Infographie, Institut Jacques Delors, février 2024.

⁴ Commission européenne. « [2025 Environmental Implementation Review: Environmental implementation for prosperity and security](#) », Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2025) 420 final, 7 juillet 2025.

⁵ Le fonctionnement de l'instrument a été résumé ici sous forme d'infographie : <https://institutdelors.eu/publications/lets2-carburant-pour-les-gilets-jaunes-ou-moteur-de-la-transition-verte/>

⁶ Autriche, Belgique, Bulgarie, Croatie, Espagne, Estonie, France, Allemagne, Grèce, Italie, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie.

⁷ Nguyen, P.-V., Pellerin-Carlin, T. « [Flambée des prix de l'énergie en Europe](#) », Institut Jacques Delors, 6 octobre 2021.

vraisemblablement surestimée⁸ par les décideurs politiques, la portée du *backlash* a tout de même pour conséquence de conduire à un **refus de saut d'obstacle eu égard la mise en œuvre de la directive ETS, directive pourtant adoptée il y a seulement deux ans** (avril 2023).

Or, un tel comportement est d'autant plus problématique que l'ETS2, de par son étroite imbrication avec les autres textes du *FitFor55*, constitue la **clé de voûte de ce dernier**. Ce faisant, la remise en cause de l'ETS2 mettrait, par effet domino, en péril l'architecture d'ensemble sur laquelle repose la politique européenne de lutte contre le changement climatique à l'horizon 2030 et au-delà (I). Au-delà de la lettre signée par les 19 États membres, l'ETS2 a récemment fait l'objet de plusieurs déclarations politiques, questionnant ouvertement l'opportunité de sa mise en œuvre. Cela s'est retroussé via des prises de parole nationales demandant soit son report à l'instar de la République Tchèque, de la Pologne ou plus récemment de Chypre, soit son abrogation dans le cas de l'Estonie. De même, des eurodéputés, à l'image du Parti Populaire Européen ou encore d'une cinquantaine d'**élus majoritairement issus de la droite conservatrice et radicale**, ont pu exprimer leurs réticences envers l'instrument. Face à l'opposition grandissante à laquelle l'ETS2 est confronté, il convient de caractériser les différentes raisons qui conduisent les États à adopter de telles prises de position. **Cette opposition n'étant pas obligatoirement motivée par un rejet de principe de l'instrument de prix carbone, mais par des considérations multifactorielles, propres à chaque pays** (II). En effet, comprendre les motivations de chaque État apparaît comme étant un préalable indispensable à la bonne conduite des nombreuses pistes de réformes actuellement discutées et dont certaines méritent effectivement d'être menées à bien afin de renforcer l'efficacité du mécanisme (III).

I • L'ETS2, clé de voûte du *FitFor55*

■ L'ETS2 OÙ LE RÔLE DU SIGNAL PRIX DANS L'ATTEINTE DES OBJECTIFS CLIMATIQUES

En 2019, impulsée par la jeunesse, une forte mobilisation dans la rue⁹ puis dans les urnes¹⁰ avait permis de légitimer démocratiquement¹¹ l'accélération de la lutte contre le changement climatique, conduisant le Pacte vert européen à être érigé au rang de première priorité¹² de la Commission von der Leyen. Traduction opérationnelle de cette ambition, le paquet législatif *FitFor55* présenté en juillet 2021 rehausse l'objectif - qui datait de 2014 - de baisse de -40% d'émissions de gaz à effet de serre en 2030 à désormais au moins -55%. Pour ce faire, il orchestre une **combinaison d'instruments de politique publique (policy mix)**, associant **réglementations** qui fixent, au niveau européen, des normes, standards et objectifs contraignants, à des **instruments de tarification du carbone** (mécanismes de marché, mesures fiscales) qui orientent les comportements au travers de signaux-prix et qui se voient être complétés par des **mesures de soutien**.

⁸ Abou-Chadi, T., Janssen, J., Kollberg, M. et Redeker, N. « *Debunking the 'Backlash': Is the European Green Deal driving Euroscepticism?* », Policy Brief, Jacques Delors Centre, mars 2024.

⁹ Pellerin-Carlin T., Chopin T., Pons G., 2019. « *Climate change: at the heart of a new European political balance* », Institut Jacques Delors, Décryptage, 22 mai.

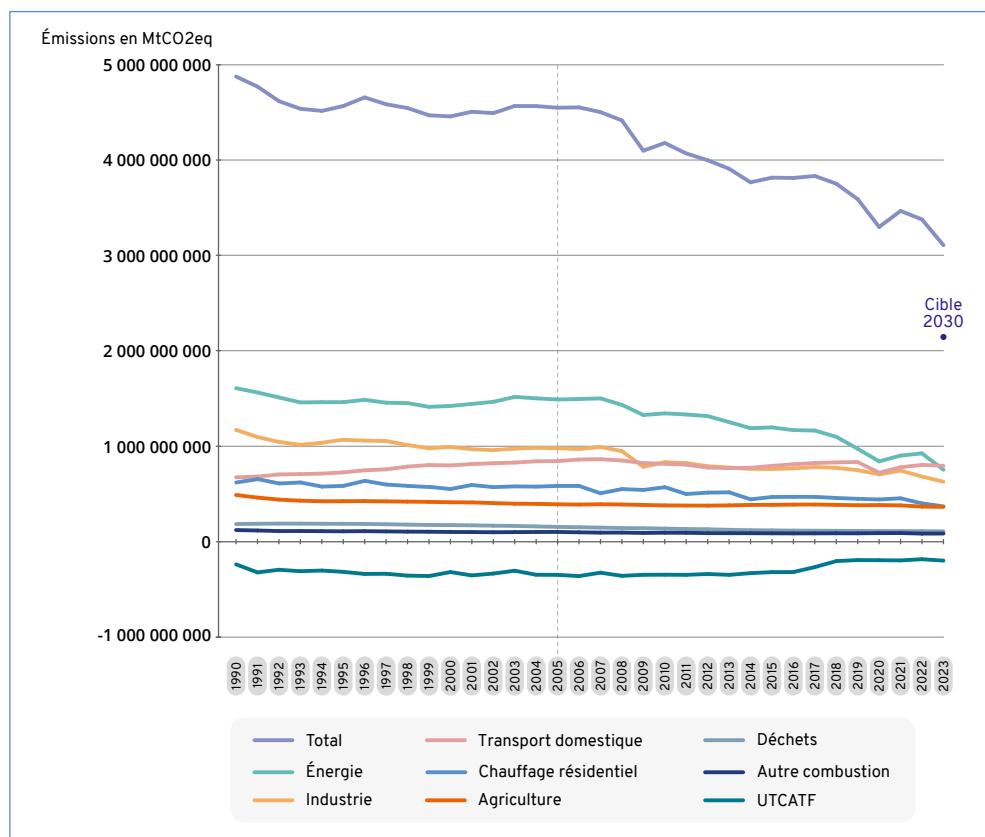
¹⁰ Commission européenne, Direction générale de la Communication. « Eurobaromètre Standard 101.3 - Le printemps 2024 : L'opinion publique dans l'Union européenne », Eurobaromètre, printemps 2024.

¹¹ « Ce sont les peuples d'Europe qui nous ont appelés à une action décisive contre le changement climatique (...) C'est pour eux que nous présentons un Pacte vert pour l'Europe aussi ambitieux ». Commission européenne, 2023. « Discours de la Présidente von der Leyen à la plénière du Parlement européen lors du débat sur le Pacte vert européen », 11 décembre.

¹² Commission européenne. « Orientations politiques de la prochaine Commission », 2024.

Empiriquement, recourir à un *policy mix* a déjà permis à l'UE27 de diminuer de 37%¹³ ses émissions nettes de gaz à effet de serre entre 1990 et 2023¹⁴ (cf. graphique - courbe “Total”).

GRAPHIQUE 1. Évolution des émissions de gaz à effet de serre dans l'Union européenne depuis 1990



▲ Source : Phuc-Vinh NGUYEN depuis les données de l'Agence européenne de l'environnement.

Entre 1990 et 2022, seul le secteur des transports a augmenté ses émissions (+19%) en Europe.¹⁵ Actuellement, il représente près de 30% du total de CO₂ émis dans l'UE dont les quasi trois-quarts (72%) proviennent du seul transport routier.¹⁶ Sur la même période, le secteur des bâtiments a quant à lui réduit ses émissions d'un tiers (- 33,5%), le chauffage et le refroidissement des bâtiments à l'aide de combustibles fossiles représentant désormais 13% des émissions européennes.¹⁷ Plus précisément, en prenant, à l'instar de la Commission européenne dans ces ana-

¹³ Agence européenne pour l'environnement (AEE). « Greenhouse gas emissions in 2023 », Newsroom, AEE, 29 novembre 2024.

¹⁴ Incluant l'Utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresteries (UTCATF), mais excluant l'aviation internationale et le transport maritime.

¹⁵ Agence européenne pour l'environnement (AEE). « Greenhouse gas emissions from transport », Indicateur d'analyse, AEE, 12 mars 2024. L'augmentation se chiffre à près de 26% si l'on prend en compte le transport international : <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/sustainability-of-europes-mobility-systems/climate>

¹⁶ Parlement européen. « Climate change in Europe: facts and figures », Article, Parlement européen, 23 octobre 2024 (dernière mise à jour).

¹⁷ Agence européenne pour l'environnement (AEE). « Greenhouse gas emissions from energy », Indicateur d'analyse, AEE, 12 mars 2024.

lyses économiques sous-tendant¹⁸ les paquets législatifs « énergie-climat », l'année 2005 pour référence (cf. ligne en pointillée sur le schéma), il est possible d'opérer une analyse plus granulaire concernant les dynamiques d'émissions propres aux secteurs.

Ainsi, entre 2005 et 2022, le secteur des transports¹⁹ a réduit de seulement 4,5% ses émissions de gaz à effet de serre²⁰, contre -34%²¹ pour le secteur des bâtiments et environ -42%²² pour les installations industrielles (principalement la production d'électricité²³ et de chaleur puis l'industrie lourde²⁴) couvertes, depuis 2005, par le marché carbone européen²⁵ (ETS1). De manière plus spécifique encore, il convient de s'attarder sur le périmètre exact du futur marché ETS2, étant entendu que l'ensemble des émissions des secteurs des transports et des bâtiments ne seront pas concernées car, pour certaines, en partie déjà appréhendées par l'ETS1.²⁶ **Là où les secteurs couverts par l'ETS1 ont réduit de 36% leurs émissions entre 2005 et 2021, les secteurs couverts par l'ETS2 n'ont réduit leurs émissions que de 11%**²⁷ **sur la même période.** Schématiquement, les émissions de l'ETS2 peuvent être divisées de la sorte : le transport routier contribue à plus de moitié (56%), devant la consommation de combustibles fossiles à des fins de chauffage, refroidissement et cuisine pour environ un tiers (32%), le reste correspondant à la petite industrie et les petites installations énergétiques (12%).²⁸ La raison d'être de l'ETS2 se trouve donc dans la volonté de la Commission européenne de **retranscrire le succès observé dans le cadre du périmètre de l'ETS1 aux secteurs de l'ETS2, tout en couplant la mise en place de ce prix carbone à un rehaussement concomitant de l'ambition réglementaire sectorielle (FitFor55).**

I HYPOTHÈSES DE PRIX CARBONE ET REVENUS ASSOCIÉS

L'objectif de réduction des émissions pour les secteurs de l'ETS2 étant de -42% d'ici 2030 (par rapport à 2005), cela implique de quintupler le rythme de baisse des émissions observé entre 2005 et 2021. Pour ce faire, le futur prix carbone a pour objectif d'orienter, vers des alternatives décarbonées, les comportements des consommateurs finaux en renchérisant les factures de ces derniers. En l'état, il existe de nombreuses projections quant au prix carbone à l'horizon 2030:

¹⁸ Commission européenne, Action pour le climat. « [Partage de l'effort et objectifs nationaux d'émissions](#) », À propos du partage de l'effort, Commission européenne, 29 mai 2024 (dernière mise à jour). Selon la Commission, “le calcul des réductions d'émissions et des parts d'énergies renouvelables pour 2020 et 2030 par rapport aux niveaux de 2005 donne donc une image transparente et facilement compréhensible des changements nécessaires”.

¹⁹ Ici, le secteur des transports regroupe le transport domestique, l'aviation internationale et le transport maritime international.

²⁰ Agence européenne pour l'environnement (AEE). « [Climate](#) », dans *Sustainability of Europe's mobility systems*, AEE, 23 janvier 2024.

²¹ Agence européenne pour l'environnement (AEE). « [Greenhouse gas emissions from energy](#) », Indicateur d'analyse, AEE, 12 mars 2024, comprenant émissions directes et indirectes.

²² Klimko, R. et Haspova, S. « [Environmental Externalities in the Theory of Economics](#) », *Economics and Environment*, vol. 72, n°1, 2020.

²³ Ainsi, l'intensité d'émission de gaz à effet de serre de la production d'électricité a par exemple baissé de 32% entre 2005 et 2022 au niveau européen.

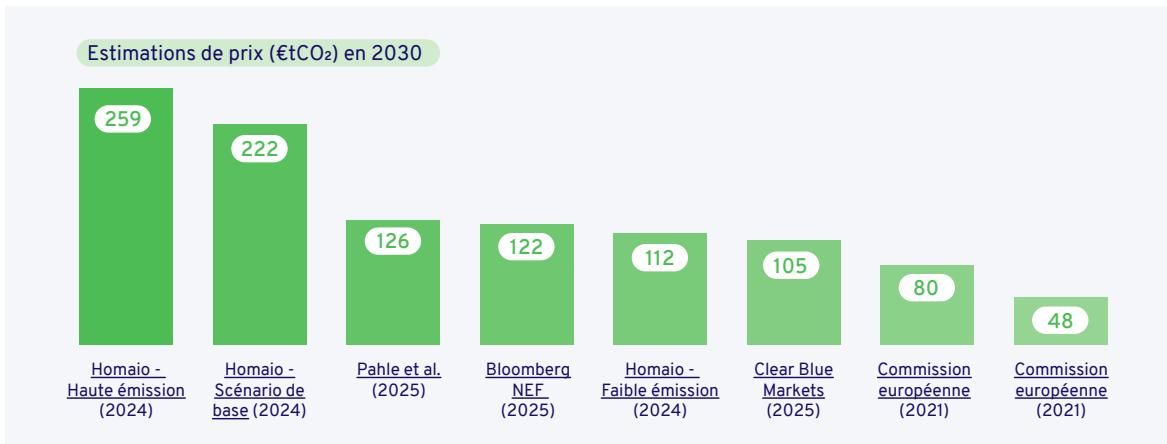
²⁴ Ainsi que les exploitants d'aéronefs depuis 2012.

²⁵ Lehne, J. Moro, E. Nguyen, P.-V. and Pellerin-Carlin, T. « [The EU ETS: from cornerstone to catalyst](#) », Other document, Jacques Delors Institute, April 2021.

²⁶ A l'instar de l'aviation et du transport maritime dans le secteur des transports, déjà couverts dans l'ETS1 mais comptabilisés dans le secteur “transport” ou encore de l'électricité d'origine fossile utilisée dans les bâtiments ou la plupart des émissions liées au chauffage urbain également déjà couverts par l'ETS1.

²⁷ Graichen, J., Ludig, S. « [Supply and demand in the ETS 2 – Assessment of the new EU ETS for road transport, buildings and other sectors](#) », Interim report, German Environment Agency, février 2024.

²⁸ Seibert, D., Kasten, P., Graichen, J., Wissner, N. « [EU 2040 Climate Target: Contributions of the transport sector](#) », Oeko-Institut, Berlin, juillet 2024.



▲ Compilation par Phuc-Vinh Nguyen (Institut Jacques Delors)

À titre illustratif, selon les estimations de la Commission européenne, un prix de 48€tCO₂²⁹ en 2030 conduirait à un surplus de 11cts/L pour l'essence et 13cts/L pour le diesel. Pour le chauffage des bâtiments, ce surcoût pourrait être de l'ordre de 10 à 30% en fonction du combustible fossile concerné mais aussi de l'État membre en question. De son côté, BloombergNEF a récemment pu modéliser un prix de 122€tCO₂ pour 2030, ce qui conduirait à augmenter les prix moyens des carburants dans les transports routiers et les bâtiments jusqu'à un tiers.³⁰

L'effet haussier du prix carbone sur les factures variera également selon la manière dont chaque État décidera de combiner ETS2 et taxe carbone domestique déjà existante. A l'instar de France et de sa Contribution Climat-Énergie (CCE), huit autres États de l'UE³¹ disposent d'une taxe carbone avec un périmètre englobant, peu ou prou, celui de l'ETS2, notamment en matière d'utilisation des combustibles fossiles dans les bâtiments. En étant précurseurs en matière de prix carbone, ces États disposent désormais de plus de marge de manœuvre afin d'aménager la transition entre taxe nationale et marché carbone européen. Ils peuvent soit:

- opérer une substitution totale de l'instrument national au profit de l'instrument européen,
- réaliser un cumul des deux instruments en aménageant à leur guise le périmètre de l'instrument national (par ex. en retirant la taxe sur le secteur routier mais en la maintenant sur le secteur des bâtiments),
- demander à bénéficier d'une exemption à l'ETS2 jusqu'en 2030 du fait de l'existence d'une taxe carbone, comme a pu le faire l'Irlande.

À contrario, les États dépourvus de taxe carbone connaîtront eux, dans l'absolu, un renchérissement significatif de leurs factures dès lors qu'aucun mécanisme de prix carbone n'est en vigueur chez eux. Cela est d'autant plus problématique que lesdits pays concernés se situent principalement à l'Est et que leurs habitants dis-

²⁹ Commission européenne. « Document de travail de la Commission européenne, Etude d'impact accompagnant la directive (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre pour atteindre la neutralité climatique et modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE », 2021.

³⁰ Chang, H. Harrison, K « EU ETS II Pricing Scenarios: Balancing Cuts and Costs », BloombergNEF, 2025.

³¹ Il s'agit de: Allemagne, Autriche, Danemark, Finlande, France, Irlande, Luxembourg, Slovénie, Suède.

posent d'un revenu national brut par habitant inférieur à la moyenne européenne, faisant qu'ils sont proportionnellement plus impactés³² par le prix carbone harmonisé.

Afin de pallier ce déséquilibre, la Commission a accompagné l'ETS2 d'un **Fonds Social Climat (FSC)** qui redistribuera entre 2026 et 2032 environ un tiers des revenus issus du marché carbone en provenance des pays à haut revenus envers les pays à faibles revenus.³³ Pour autant, la redistribution intervenant dans le cadre du Fonds Social Climat étant plafonnée (initialement à 86,7 milliards d'euros) elle sera vraisemblablement insuffisante eu égard les enjeux de pauvreté énergétique et des transports.³⁴ D'autant que ce montant pourrait être réduit avec le report d'un an de l'entrée en vigueur de l'ETS2. La redistribution des recettes devra donc être complétée par l'utilisation des revenus carbone issus du marché ETS2 qui, contrairement, à ceux du FSC, ne verront pas leur dépense être supervisée par la Commission dès lors qu'ils sont consacrés à des actions à des fins liées au climat et à l'énergie. Les revenus étant directement dépendant du prix carbone, leur montant exact demeure incertain mais a pu être estimé:



▲ Compilation par Phuc-Vinh Nguyen (Institut Jacques Delors)

Bien que crucial, l'enjeu de la bonne affectation des revenus carbone, qui permettra d'accroître l'acceptabilité du dispositif ETS2, ne sera pas traitée dans cette étude mais dans le cadre d'un *policy paper* dédié³⁵ accessible ici. Ce choix s'explique par le fait qu'il ressort de notre analyse ci-après (III) que le principal élément de contestation auquel est confronté l'ETS2 n'est pas l'enjeu lié à la redistribution des revenus carbone, certes important, mais celui concernant l'encadrement du prix, afin de s'assurer que ce dernier n'atteigne pas des niveaux excessifs.

³² Braungardt, S., Schumacher, K., Ritter, D., Hünecke, K., Philippss, Z. « [The Social Climate Fund – Opportunities and Challenges for the buildings sector](#) », Öko-Institut e.V., Freiburg/Berlin, juin 2022.

³³ Keliauskaitė, U., B. McWilliams, G. Sgaravatti and S. Tagliapietra (2024) ‘[How to finance the European Union's building decarbonisation plan](#)’, Policy Brief 12/2024, Bruegel. Cela suppose un prix de 60€/tCO₂ pour la période 2027-2032

³⁴ Carbon market watch., T&E., WWF. “[Frequently asked question, Social Climate Fund](#)”, July 2024.

³⁵ Eisl, A. Nguyen, P.-V “[How to make the ETS2 socially acceptable? Lessons from national CO₂ price systems for well-designed carbon revenues redistribution and investments](#)”, Paper, Jacques Delors Institute, November 2025.

II • L'ETS2, un garde-fou face au détricotage du Pacte vert européen

En additionnant les périmètres de l'ETS1 (~40%) et de l'ETS2 (~35%), environ 75% des émissions de gaz à effet serre de l'UE seront régies par un système de prix européen du carbone. Pour autant, cela ne fait pas du système ETS l'alpha et l'oméga de la politique climatique européenne.

ENCADRÉ 1: Quel rôle pour l'ETS2 dans l'atteinte de nos objectifs climatiques ?

Lorsqu'il fut proposé en 2021, l'ETS2 devait, selon nos estimations³⁶ contribuer à près à la moitié (48%) de l'effort additionnel à réaliser pour atteindre les objectifs nouvellement fixés pour les secteurs concernés. L'autre moitié étant quant à elle réalisée au travers des changements induits par les réglementations sectorielles (par exemple, les rénovations énergétiques déclenchées par la directive sur la performance énergétique des bâtiments ou l'électrification du parc automobile découlant du règlement sur les standards d'émissions de CO₂ des véhicules) ou les politiques nationales. Faute d'étude d'impact réactualisée et du fait des changements à venir, que ce soit sur l'ETS2 ou sur les réglementations sectorielles touchant au périmètre du nouveau marché carbone, il est difficile d'évaluer précisément la part que jouera l'ETS2 dans l'atteinte des objectifs 2030. Néanmoins, notre estimation dite « pré-adoption » démontre que dans la logique initiale portée par la Commission, aucun instrument ne pouvait, à lui seul, permettre aux secteurs concernés d'atteindre -55%. Ce constat crédibilise l'argument régulièrement utilisé par la Commission selon lequel un changement d'ampleur du *FitFor55* risquerait de remettre en cause l'architecture d'ensemble, justifiant ainsi l'adoption un *policy mix* combinant prix carbone et réglementation sectorielle, sous peine de voir l'un des outils supporter une part trop importante de l'effort à réaliser.

Corollaire de ce constat, le fait qu'à ambition climatique constante (-55% en 2030) tout amendement européen d'ampleur sur l'un de ces deux types d'instruments composant le *policy mix* impliquerait une compensation d'ampleur équivalente sur l'autre instrument, à l'image d'un principe de vases communicants. L'ETS2 peut donc être perçu comme le garde-fou du Pacte vert européen, dès lors qu'il enjoint les États membres à être crédibles et diligents dans la conduite de leurs politiques de décarbonation. De par son étroite interdépendance avec les réglementations sectorielles, il permet de prévenir tout retour en arrière excessif de ces dernières dès lors que cela aurait pour conséquence un renchérissement massif du prix carbone et donc des factures des usagers finaux. Une donnée à prendre en compte afin de calibrer au mieux la nature des changements pouvant effectivement être apportés prochainement, et ce, dans un contexte de révision de plusieurs dossiers du *FitFor55*.

³⁶ Estimation réalisée sur base des études d'impact accompagnant la présentation des dossiers du *FitFor55* et en tenant compte des politiques alors déjà existantes pour les secteurs du transport et du bâtiment (la petite industrie étant laissée de côté).

I L'ETS2 VICTIME COLLATÉRALE DE L'ACTIVATION ANTICIPÉE DES CLAUSES JURIDIQUES DE RÉVISION

Juridiquement, douze des treize textes adoptés composant le *FitFor55* (la directive taxation de l'énergie étant encore en cours de négociation), comportent des clauses de revoyure. Ces clauses légales de rendez-vous aménagent, selon un certain nombre de conditions préalablement négociées, la manière dont ces dossiers vont pouvoir être rouverts afin d'ajuster à la hausse ou à la baisse les objectifs définis mais également entamer les négociations relatives aux objectifs pour la période 2030 – 2040. L'examen de ces clauses - répertoriées par nos soins [pages 15 et 16 du policy paper](#) de juin 2024³⁷ - nous apprend qu'initialement, toute modification d'ampleur ne devait pas intervenir avant 2026 (cf infra). Néanmoins, la [décision prise par la Présidente de la Commission européenne](#) d'avancer d'un an (soit désormais 2025) la clause de revoyure relative au réexamen de l'objectif de fin de vente du véhicule thermique neuf en 2035 démontre que **les engagements juridiques peuvent rapidement être remis en cause lorsque confrontés à des considérations politiques.** Mise sous pression par son propre groupe politique, le Parti Populaire Européen (PPE)³⁸ ainsi qu'une partie de l'industrie automobile³⁹, Ursula von der Leyen a créé un **précedent qui pourrait faire office de jurisprudence et ce, au détriment de l'ETS2.** D'une part puisque, nonobstant les conclusions du réexamen, en acceptant d'opérer ce dernier de façon anticipée, cela ouvre la voie à une **instabilité réglementaire qui risque de retarder les investissements**, notamment privés, dans le secteur des transports (mobilité électrique, borne de recharge...) dans l'attente de l'arbitrage final de l'exécutif européen. D'autre part, dès lors qu'en agissant de la sorte, il existe désormais un **risque de réouverture anticipée généralisé qui conduirait d'autres clauses de revoyure à être activées plus tôt qu'initialement prévu**, par exemple dans le secteur des bâtiments. Or, corollaire au phénomène de vases communicants décrit plus haut, tout **détricotage en matière de normes européennes aura pour effet d'accroître la pression mise sur l'outil carbone, et donc son prix**, pour que celui-ci conduise à une baisse suffisante des émissions. À cet égard, le **report à 2028 de l'ETS2 couplé à ce détricotage des normes européennes risque d'enclencher une dynamique haussière pesant sur le prix carbone** étant entendu que ce dernier devra augmenter davantage pour compenser la vraisemblable non-réduction des émissions qui aurait dû survenir pour 2027 suite à la mise en service de l'ETS2.

Afin d'illustrer concrètement ce risque, le tableau ci-dessous présente le calendrier de révision des principales réglementations ayant trait au périmètre de l'ETS2 (transport et bâtiment), en comparant ces échéances initialement prévues avec celles effectivement annoncées par la Commission européenne.

³⁷ Nguyen, P.-V. « [Pacte vert européen, suite ou fin ?](#) », Décryptage, Institut Jacques Delors, juin 2024

³⁸ PPE Group. « [Revise the Combustion Engine Ban](#) », European People's Party Group, 2025.

³⁹ InfluenceMap Europe. « [EU Light Duty Vehicles CO₂ Targets](#) », InfluenceMap Europe, 2024.

TABLEAU 1. Calendrier des futures révisions législatives en lien avec l'ETS2

Dossier législatif	Sujet de la révision	Date butoir de révision initialement prévue	Date de révision effective
Mécanisme d'Ajustement Carbone aux Frontières (MACF)	Possible extension du champ d'application	Avant le 31 décembre 2025	10 décembre 2025
Règlement sur les standards d'émissions de CO ₂ des voitures et camionnettes neuves	Évaluation prévue de l'objectif de fin de vente du véhicule thermique neuf en 2035 en tenant compte des évolutions technologiques et de l'importance d'une transition économiquement viable et socialement équitable	2026	10 décembre 2025
Directive ETS	Aviation, transport maritime et installations fixes	D'ici juillet 2026	Q3 2026
	Inclusion des déchets municipaux et des émissions retirées de l'atmosphère et stockées	D'ici fin juillet 2026	À déterminer
Directive ETS	Évaluation de l'ETS2 (efficacité, administration et mise en place)	Avant le 1er janvier 2029 (évaluation de l'ETS2)	À déterminer, vraisemblablement reportée au 1 ^{er} janvier 2029
	Mécanisme de stabilité des prix sur l'ETS2	31 décembre 2029	À déterminer
	Intégration des secteurs relevant de l'ETS2 dans l'ETS1	En 2031	À déterminer
Règlement Fonds Social Climat	Évaluation quant à l'efficacité de l'utilisation des ressources et aide directe au revenu ainsi que l'application des définitions de précarité énergétique et en matière de transport	(deux ans après le début de la mise en oeuvre de plans social climat)	À déterminer
Règlement sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs (AFIR)	Évaluation afin de tenir compte de l'atteinte des objectifs, des répercussions sur la compétitivité des secteurs (simplifier, alléger le coût de la mise en œuvre, estimer la charge pour les entreprises)	Au plus tard le 31 décembre 2026	À déterminer
Performance énergétique des bâtiments (EPBD)	Évaluation afin d'évaluer les progrès en lien avec l'ETS2 et de l'opportunité d'instaurer des normes minimales de performance énergétiques contraignantes sur l'ensemble du parc immobilier	Au plus tard le 31 décembre 2028	À déterminer : risque omnibus?

▲ Compilation par Phuc-Vinh Nguyen (Institut Jacques Delors)

Or, au-delà du phénomène d'activation anticipée des clauses de revoyure motivée par des considérations politiques, la **politique de simplification** telle qu'actuellement menée constitue un autre risque de retour en arrière de l'ambition climatique au niveau européen.

■ UNE POLITIQUE DE SIMPLIFICATION OPÉRÉE AU DÉTRIMENT DE LA LOGIQUE TRANSACTIONNELLE DU FITFOR55 ET DE L'ETS2

Sous couvert d'une volonté d'alléger la charge administrative pesant sur les entreprises à des fins de gain de compétitivité, la Commission a d'ores et déjà présenté six paquets de simplification dits « omnibus » impliquant notamment des dossiers en lien avec le Pacte vert européen à l'instar des directives sur le devoir de vigilance des entreprises (CS3D), sur leur *reporting* en matière de durabilité (CSRD) ou encore sur l'agriculture ou le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF).⁴⁰ Concernant ce dernier, le Parlement européen a réussi à conclure un accord politique (PPE-S&D-Renew) dès le début des pourparlers afin de circonscrire les négociations au seul examen des mesures de simplification qui avaient été proposées par la Commission européenne. Au-delà d'accélérer le processus de négociation en triologue, cela a surtout permis de limiter la portée de la révision évitant toute tentative de détricotage de l'ambition climatique contenue dans le règlement MACF. S'il serait souhaitable que les groupes politiques du Parlement européen reproduisent un tel mode opératoire concernant d'autres réglementations relatives au *FitFor55*, le positionnement concernant la politique de simplification à mener⁴¹ du PPE, groupe pivot au sein de l'hémicycle⁴², invite au scepticisme. Enfin, en matière d'ETS2, l'incidence la plus forte de la politique de simplification pourrait se manifester au travers de la future présentation d'un omnibus sur l'énergie⁴³, notamment si ce dernier venait à concerter la directive efficacité énergétique ou performance énergétique car couvrant le secteur des bâtiments. Pour autant, la réouverture de tels dossiers dans le cadre d'une politique de simplification ne semble pas être à l'heure du jour actuellement.

Cette multiplication des faits générateurs d'instabilité réglementaire est d'autant plus dommageable qu'elle a pour conséquence de nullifier la dimension “transactionnelle” propre au paquet *FitFor55*. Durant les négociations du *FitFor55*, l'ETS2 avait vu certains de ses compromis être avalisés par les parties prenantes (à l'instar de la France) grâce au fait que ces dernières obtenaient, en échange, gain de cause sur leurs revendications relatives au MACF. Or, cette logique transactionnelle ne sera plus d'actualité dès lors que chaque dossier sera négocié de manière asynchrone. Pour rappel, le règlement MACF et celui sur les standards d'émissions de CO₂ des véhicules seront rouverts d'ici la fin d'année. De son côté la directive ETS, bien que devant être rouverte au cours du troisième trimestre 2026, prévoit d'exclure de son champ de révision⁴⁴ l'ETS2, au motif que “ce dernier ne deviendra opérationnel qu'en 2027”, repoussant vraisemblablement la révision officielle de ce dernier à 2029. Ce faisant, la discontinuité calendaire en matière de négociations entre les dossiers ETS2 et les autres réglementations connexes altère la capacité de maintenir une logique de juste répartition entre effort reposant sur la

⁴⁰ A cela s'ajoutent des législations relatives à la défense et aux petites entreprises.

⁴¹ PPE Group. « Europe needs more growth and jobs – Enhancing competitiveness by cutting back bureaucracy and over-regulation », PPE Group, janvier 2025.

⁴² Marchais, I. « Un an après les élections, un Parlement européen profondément instable », Décryptage, Institut Jacques Delors, juillet 2025

⁴³ Hubert, A. Schickler, J. « Il y aura un paquet omnibus : Dan Jørgensen annonce une initiative de simplification pour l'énergie », Contexte, 2025.

⁴⁴ Commission européenne. « Revue du système d'échange de quotas d'émission de l'UE pour le secteur maritime, l'aviation, les installations fixes et la réserve de stabilité du marché », Consultation publique, Commission européenne, 2025.

réglementation ou sur le prix carbone. A cela s'ajoute le fait qu'en parallèle, l'ETS2 s'est retrouvé directement impliqué dans une autre séquence transactionnelle, celle relative à la détermination des cibles climatiques pour 2035 et 2040. Dans ce cadre, plusieurs États⁴⁵ ont fait du report de l'ETS2 d'un an une condition *sine qua non* au soutien desdites cibles, reléguant l'ETS2 au rôle de simple variable de négociation là où elle était auparavant une pierre angulaire des négociations. A cet égard, un risque que nous identifions est la reproduction de cette pratique de négociation notamment dans le cadre des discussions relatives au futur Cadre Financier Pluriannuel (CFP). Devant se conclure d'ici fin 2027, soit avant la mise en service effective de l'ETS2, **plusieurs États pourraient être tentés de subordonner leur accord au futur budget européen à un nouveau report de l'ETS2.** Un tel scénario serait d'autant plus crédible et envisageable que les propositions de réformes de la Commission européenne concernant l'instrument ont pu être jugées insuffisantes par les États, les conduisant à forcer la Commission à un report en 2028. Un élément de plus à même de mettre à mal la confiance des acteurs quant à la mise en œuvre de l'instrument, déjà fragilisé par le flou juridique relatif aux modalités et conséquences du report de l'ETS2.

I REPORT DE L'ETS2: DES IMPLICATIONS JURIDIQUES À CLARIFIER

D'un point de vue juridique, deux questions se posent concernant les réformes à venir de l'ETS2. La première concerne la validité du recours par les vingt-sept ministres de l'environnement à un [amendement à la loi européenne sur le climat](#) pour reporter l'ETS2 à 2028. La seconde concerne les conséquences du report sur les instruments de pilotage et d'accompagnement de l'ETS2 (Réserve de Stabilité de Marché, Fonds Social Climat, *frontloading*) dont les définitions sont rappelées en annexe.

Le Commissaire Hoekstra, chargé de l'action pour le climat, a déclaré qu'amender le règlement relatif à la loi européenne sur le climat permettait “*d'automatiquement reporter [l'ETS2] d'un an*”⁴⁶, sous couvert de validation par le Parlement européen. Validation qui est intervenue le 13 novembre dernier à 379 voix pour 248 contre et 10 abstentions. Néanmoins, le raisonnement selon lequel amender ladite loi afin d'y inscrire le fait de repousser la date d'entrée en vigueur de l'ETS2, lui permettrait de prévaloir sur la directive ETS, évitant ainsi de la rouvrir, s'avère être juridiquement contestable. Certes, les objectifs de la directive ETS découlent de l'ambition définie au sein du règlement sur la loi européenne sur le climat. Cependant, faute de lien direct existant qui se traduirait au sein du règlement par le biais d'une référence explicite renvoyant à la directive ETS, le mode opératoire retenu présente une légalité incertaine. Juridiquement, cette méthode de contournement de la Commission visant à éviter de recourir à l'usage d'un amendement ciblé interpelle, bien qu'elle pourrait trouver sa justification dans le fait que les deux textes concernés disposent de la même base légale (art 192 TFUE). Or, eu égard les considérations économiques en jeu, la validité du report doit être garantie, ce qui ne semble pas être le cas en l'espèce, appelant à une clarification quant à la base légale utilisée de la part de la Commission.

Certes juridiquement contestable, cette décision ne l'est pas d'un point de vue politique. Ici, le problème qui se pose pour l'exécutif européen est le même qu'en cas de réouverture du dossier au troisième trimestre 2026 en vertu de la clause juridique de revoyure. Dans les deux cas, la Commission ne sera pas en mesure de garantir

⁴⁵ Weise, Z. Guillot, L. Mathiesen, K. « [Europe climate bubble bursts eve crucial summit COP 30](#) », Politico, 2025.

⁴⁶ Simon, F. « [FEATURE: EU stands on shaky legal grounds with last-minute ETS2 delay](#) », Carbon Pulse, 7 November 2025.

que le périmètre de révision de la directive ETS sera circonscrit au périmètre de sa proposition législative. A partir du moment où la directive ETS fera l'objet d'une proposition de la Commission, soit pour opérer un amendement ciblé repoussant à 2028 l'entrée en vigueur de l'ETS2 soit concernant l'aviation, le transport maritime, les installations fixes ou la réserve de stabilité de marché, le Parlement européen pourra proposer des amendements allant au-delà des sujets mentionnés et donc touchant à l'ETS2. Si cela venait à se concrétiser, la Commission aurait alors pour solution soit d'opérer un retrait de sa proposition d'amendement⁴⁷, soit d'entrer en négociation dans le cadre des trilogues. Afin d'éviter ce type de scénario impliquant d'opérer une rouverture anticipée de la directive ETS, la Commission a fait état, mi-octobre, de sa volonté d'amender deux actes législatifs afférents au travers d'actes délégués à savoir le règlement délégué encadrant les enchères du marché carbone et la décision relative à la réserve de stabilité de marché pour répondre aux inquiétudes formulées par 19 États membres. Dès lors que les actes délégués auront été proposés, le Conseil et le Parlement européen auront deux mois à compter de la notification pour réunir une majorité et s'y opposer. Enfin, cette stratégie politique d'évitement juridique assumée par la Commission consistant à passer par le truchement d'autres textes que la directive ETS, risque tout de même d'avoir des effets significatifs en matière de rythme de baisse des émissions et de générer des effets de bords envers les mécanismes de pilotages et d'accompagnement de l'ETS2 (cf annexe). Ce faisant, les futures négociations à venir devront clarifier un certain nombre de questions soulevées suites aux récentes annonces de report et de révision:

D'un point de vue juridique, c'est la disposition (1a) adoptée par les ministres de l'environnement qui aménage le report de l'ETS2 d'un an:

“Le fonctionnement du système d'échange de quotas d'émission pour le secteur du bâtiment, le secteur du transport routier et d'autres secteurs visé au chapitre IV bis de la directive 2003/87 est reporté à 2028. Les règles énoncées à l'article 30 duodécies, paragraphe 2, points a) à e), de la directive 2003/87 s'appliquent. Les dispositions de l'article 10 bis, paragraphe 8 ter, de la directive 2003/87 s'appliquent également en 2026.”

Tel qu'initialement prévu, l'ETS2 ne pouvait être décalé jusqu'en 2028 que sur base d'une seule possibilité à savoir l'utilisation de l'article 30(k)⁴⁸ qui dispose que le report n'est possible qu'en cas de prix exceptionnellement élevés de l'énergie, soit dans le cas où le prix du moyen du gaz TTF (a) ou du pétrole brut (b) excède un certain niveau de prix de plus de 100€/MWh (contre environ 30€/MWh actuellement) pour le gaz et 160\$/baril (contre environ 62\$/baril actuellement). Or bien que ce ne soit pas l'article 30(k) qui fut utilisé par les États pour acter le report, les conditions de report sont bien celles initialement prévues au travers des (2) lettre (a) à (e) ce qui permet de mieux appréhender les conséquences pratiques engendrées par le report. Concrètement cela signifie que :

- Considérant le point a) du paragraphe 2, la quantité de quotas délivrée chaque année sera désormais déterminée à partir de 2028, date qui sera le nouveau point de départ à partir duquel le facteur de réduction linéaire s'appliquera. De son côté, l'ajustement de quotas aura lieu à partir de 2029;

⁴⁷ Malingre, V. « [Sous la pression de la droite et de l'extrême droite, la Commission européenne a l'intention de retirer une directive contre le greenwashing](#) », Le Monde, 20 juin 2025

⁴⁸ Equivalent à l'article 30 duodécies dans sa version traduite en français.

- Considérant le point b) du paragraphe 2, c'est en 2028 que commencera la mise au enchère des quotas ainsi que l'allocation de 600 millions de permis à destination de la réserve de stabilité de marché. **Un point d'interrogation subsiste cependant concernant le Fonds Social Climat** puisque le règlement régissant ce dernier dispose au considérant (30)⁴⁹ - repris *in extenso* à l'article 30d (4) de la directive ETS - que "*lorsque le système d'échange de quotas d'émission établi conformément audit chapitre est reporté à 2028 en vertu de l'article 30 (k) de ladite directive, le montant maximal disponible aux fins de la mise en œuvre du Fonds devrait être de 54 600 000 000 EUR*". Or, le report tel qu'il a été acté par les ministres ne découle pas de la réalisation des conditions posées à l'article 30(k). En principe, les conditions encadrant la diminution automatique de l'enveloppe du Fonds Social Climat reposent sur la mise en œuvre de l'article 30(k) à savoir un cas de prix exceptionnellement élevés de l'énergie. En l'espèce, dès lors que ce n'est pas l'article 30 (k) qui sert de fondement légal à l'adoption de la disposition (1a) rajoutée par les ministres, se pose la question de savoir si le montant maximal disponible pour le Fonds diminue tout de même ou non. **Etant entendu que les conditions d'encadrement du report sont dévoyées alors qu'elles avaient initialement été paramétrées pour répondre à une envolée des prix et non aménagées pour répondre à un risque d'envolée des prix, nous concluons que cela justifierait de revoir lesdites conditions dans le cadre des négociations des trilogues, afin de sauvegarder l'enveloppe maximale.** De leurs côtés, les ministres européens de l'environnement ont pu indiquer dans la disposition amendant la loi climat le fait que l'article 10a(8b)⁵⁰ s'appliquerait également en 2026. En vertu de ce dernier, cela signifie que le Fonds Social pour le Climat bénéficierait de la mise aux enchères de 50 millions de quotas⁵¹ issus de l'ETS1 au titre de l'année 2025 mais également pour 2026. En d'autres termes, **en vertu des conditions posées par les ministres, le montant maximal du Fonds serait de 54,6 milliards d'euros avec un financement pour les deux premières années via les recettes de l'ETS1 qui ne dépasserait pas les 4 milliards d'euros pour les années 2026 et 2027.** De facto, le report de l'ETS2 entraîne, à minima, une non mobilisation de recettes de près de 11 milliards d'euros correspondant à la différence entre la dotation maximale du Fonds s'il était entré en vigueur en 2026 (65 milliards) et les 54,6 milliards évoqués précédemment. Cette situation est somme toute paradoxale dès lors que priver les États membres de revenus revient à limiter leur capacité à faire rapidement baisser les émissions et donc à réduire le futur prix de l'ETS2, qui demeure, le principal motif de leurs actions. **Une clarification rapide de la part de la Commission quant au montant exact du Fonds demeure nécessaire eu égard l'imminente entrée en vigueur des Plans sociaux climat. En cas de diminution prévue avérée, nous recommandons d'acter une augmentation de la dotation dans le cadre des trilogues afin d'atteindre un montant équivalent à celui initialement prévu;**
- Considérant le point c) du paragraphe 2, le mécanisme de *frontloading* de 30% des enchères voit ses quotas être prélevés sur la période 2030-2032 (contre 2029-2031 auparavant) et les versements dans la réserve de stabilité de marché avoir lieu en 2028;
- Considérant le point d) du paragraphe 2, le délai de la première restitution de quotas est reporté au 31 mai 2029 pour les émissions de l'année 2028;

⁴⁹ Également repris à l'article 30 quinques de la directive ETS.

⁵⁰ Art 10bis 8te de la directive.

⁵¹ 40 millions sur la quantité pouvant être allouée gratuitement en plus de 10 millions de quotas issus de la traditionnelle mise aux enchères des quotas.

- Considérant le point e) du paragraphe 2, le rapport de la Commission sur la mise en œuvre des dispositions de l'ETS2 est reporté au 1^{er} janvier 2029.

En conclusion, des incertitudes juridiques entourent encore l'ETS2. Néanmoins, **le fait qu'il existait un cas de figure aménageant les conséquences découlant d'un report d'un an de l'instrument permet tout de même de mieux appréhender sa mise en place en 2028. Cela ne sera pas le cas si le mécanisme venait à être repoussé au-delà, aucune disposition légale n'étant prévue à cet effet dans la directive.** Cela impliquerait donc de devoir renégocier l'ensemble des conditions paramétriques relatives à l'ETS2. Les futures négociations eu égard la réforme proposée par la Commission concernant la réserve de stabilité de marché et le *frontloading* des revenus carbone doivent être l'occasion de clarifier les interrogations légales soulevées précédemment. Ainsi, les États, le Conseil et la Commission pourraient faire en sorte de maintenir l'enveloppe initiale du Fonds Social Climat nonobstant le report d'un an, à condition de trouver un moyen de l'abonder, moyen que nous présentons dans la partie recommandations du papier. En effet, les seules enchères anticipées proposées par la Commission risquent d'être insuffisantes pour combler l'écart de 11 milliards évoqués précédemment.

Auparavant, dans le cadre de ces discussions, l'analyse qui suit, relative à l'état d'avancement en matière de transposition en droit national du dispositif et du positionnement de chaque pays vis-à-vis d'une réforme ambitionnée de contribuer à mettre en lumière les multiples préoccupations formulées par les États membres et identifier comment y répondre afin de permettre la mise en œuvre effective de l'ETS2 et, par effet domino, prévenir tout détricotage du Pacte vert européen.

III • L'ETS2, objet de contestation politique protéiforme

De par son mode de fonctionnement, le marché carbone présente l'avantage de garantir l'atteinte de l'objectif de réduction d'émissions, en temps et en heure, dès lors qu'il plafonne le volume total d'émissions autorisées pour les entités réglementées, ce qui limite le nombre de droits à polluer (quotas) disponibles sur le marché. Ce faisant, l'existence d'un prix carbone doit, en théorie, inciter les consommateurs finaux à **mettre en place les mesures les plus économiquement rentables pour qu'elles puissent parvenir à une réduction de leurs émissions à moindre coût le plus rapidement possible.** Recevable lorsqu'il s'applique à des entreprises, plus à même d'investir par le biais de leur trésorerie, ce raisonnement s'avère plus limité dès lors qu'il concerne des particuliers. D'une part, du fait d'une concurrence/alternative disponible relativement restreinte parmi les fournisseurs de carburants et, d'autre part, eu égard l'inélasticité de la demande en matière de transport routier et de chauffage en cas d'augmentation du prix des carburants fossiles. Un risque identifié par les États membres qui, inquiets des conséquences sociales que pourraient avoir une augmentation des prix trop abrupte, font de la **question des niveaux de prix et de leur volatilité l'un de leur principal enjeu de réforme** tel que souligné dans le [non paper](#) initié par la République Tchèque et signé par 19 États membres fin juin 2025.

ENCADRÉ 2. Méthodologie quant à la détermination du positionnement politique des États vis-à-vis de l'ETS2

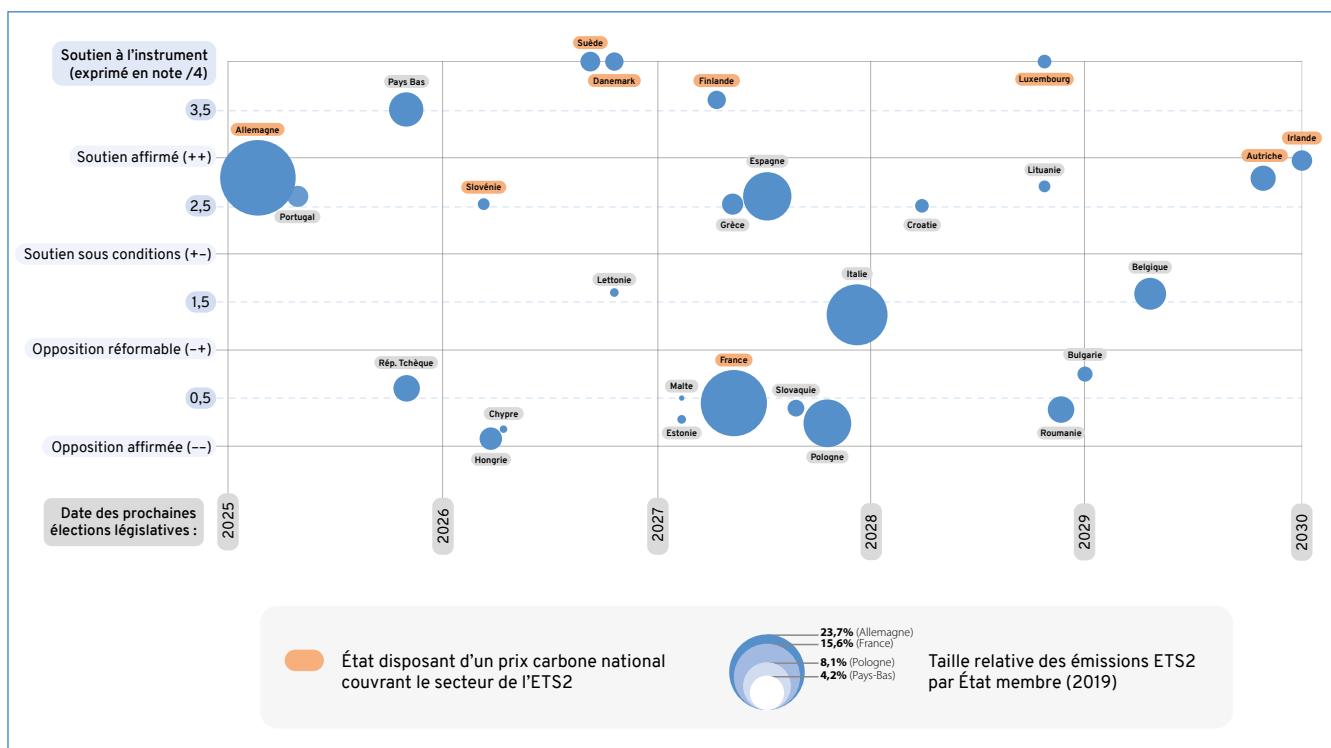
D'un point de vue **méthodologique**, nous avons opéré une **cartographie** ambitionnant de retranscrire le **positionnement de chaque Etat membre vis-à-vis d'une réforme de l'ETS2**. La détermination du positionnement des États relève de la combinaison d'indicateurs à l'instar de l'existence ou non d'un ou plusieurs texte transposant en droit national l'ETS2, le nombre de consultations publiques organisées conformément à la procédure d'élaboration des Plans Sociaux Climat nationaux les prises de position des États au travers de *non paper* ou autres déclarations de dirigeants européens, en Conseil des ministres de l'UE ou sur la scène nationale. La collecte de ses données a été réalisée sur base **d'entretiens individuels approfondis impliquant les parties prenantes** (administration et cabinets ministériels, *think tank*, ONG) des vingt-sept **États membres couplée à l'étude de littérature secondaire**. Les éléments précités participent à l'attribution d'une note propre à chaque Etat membre comprise entre 0 et 4 permettant de déterminer son degré d'adhésion envers l'instrument. Par exemple, une transposition octroie une note de 1 contre un 0 pour non transposition ou transposition sous couvert de manœuvre dilatoire. De son côté une transposition partielle pour considération de politique interne confère un 0,5. De même, la signature de la lettre initiée par la République Tchèque octroie 0,5 dans une logique de réforme constructive là où une non signature octroie un 1 lorsqu'elle découle d'un soutien à l'instrument en tant que tel ou un 0 lorsqu'elle s'inscrit dans une logique plus radicale. De son côté, la participation supposée à la lettre de Chypre grève la note globale de 0,5. Enfin, les déclarations publiques et autres informations collectées au cours des entretiens minorent ou majorent la note selon leur nature.

Schématiquement notre analyse distingue quatre groupes d'États, dessinant une géographie et une typologie des opinions vis-à-vis de l'ETS2 diverse mais qui laisse toutefois entrapercevoir l'existence de potentielles marges de manœuvre quant à l'obtention d'un accord politique autour d'une réforme de l'instrument :

- Les États favorables à l'ETS2 dans sa forme actuelle (dit **soutien affirmé** ou “+ +”);
- Les États favorables à l'ETS2 ayant toutefois formulé des réserves (dit **soutien sous conditions** ou “+ -”);
- Les États défavorables à l'application de l'ETS2 en l'état et conditionnant leur éventuel soutien à d'importantes réformes (dit **opposition réformable** ou “- +”);
- Les États défavorables à l'ETS2 dans sa forme actuelle mais plus généralement envers l'instrument (dit **opposition affirmée** ou “- -”).

Cette classification, présentée ci-après sous forme de diagramme de dispersion, est ensuite mise en perspective à la lumière de la survenance des élections législatives ainsi que de l'existence ou non d'un prix carbone national portant sur un périmètre analogue à celui de l'ETS2 mais également du niveau d'émissions respectif de chaque États membre en matière d'ETS2.

GRAPHIQUE 2. Positionnement politique des États membres envers l'ETS2



▲ Source : Phuc-Vinh Nguyen (Institut Jacques Delors) depuis données BloombergNEF (2025), Öko-Institut (2024) et collecte de données propres.

Le premier enseignement qui ressort de notre cartographie est qu'il n'existe pas de lien direct entre transposition et soutien ou non à l'instrument. Dit autrement, les États ne sont pas forcément plus diligents en matière de transposition selon qu'ils soutiennent ou non l'instrument. Au 7 juillet 2025, la Commission européenne faisait état du fait que 12 États membres⁵² n'avaient pas communiqué quant à l'état d'avancement en matière de transposition et que 5 autres⁵³ n'avaient opéré qu'une transposition partielle. Notre recensement, plus granulaire, permet d'aller plus loin.

Au 25 novembre 2025, 17 États avaient intégralement transposé l'ETS2 dans leur droit national. Pour certains d'entre eux cela s'inscrit dans la logique de soutien total et "affirmé" envers l'instrument, à l'instar du Danemark, de la Finlande, du Luxembourg et de la Suède. Pour d'autres, si certaines considérations ont pu conduire à diminuer l'intensité du soutien - ce dernier étant désormais "sous conditions" - cela n'altère pas pour autant leur soutien d'ensemble envers le dispositif. Cela concerne l'Autriche, l'Allemagne, la Croatie, la Lituanie et les Pays-Bas. Néanmoins, transposition ne signifie pas forcément soutien (in)conditionnel. Ainsi, l'Irlande qui souhaite bénéficier d'une exemption à l'ETS2, puisqu'ayant une trajectoire de prix de 100€tCO₂ en 2030 sur les secteurs concernés a certes transposé la directive, sans que cela ne présume de son soutien à l'instrument dans sa forme actuelle pour autant. De plus, à l'image de l'Italie, il est possible d'être dans une logique "d'opposition réformable" tout en ayant opéré une transposition (février 2025) bien avant d'autres États pourtant totalement favorables à l'ETS2 (à l'image du Luxembourg).

⁵² Bulgarie, République Tchèque, Estonie, Espagne, France, Croatie, Hongrie, Luxembourg, Lettonie, Pologne, Portugal et Roumanie.

⁵³ Belgique, Chypre, Finlande, Slovénie, Slovaquie.

qui a [transposé](#) en juillet 2025). Dans le cas italien, bien que la transposition est entérinée de longue date, cela n'a pas empêché le pays de fortement considérer signer le [projet de lettre](#) initié par Chypre demandant d'envisager un report de l'ETS2 au moins jusqu'en 2030. Un cas de figure qui se retrouve également dans des pays comme la Bulgarie, Chypre, Malte et la Roumanie au positionnement plus radical puisqu'ayant ouvertement affiché leur "**opposition affirmée**" envers le nouveau marché carbone au sein du Conseil des ministres de l'environnement du 21 octobre mais ayant pourtant transposé la directive. A noter toutefois que dans le cas roumain, cette opposition se traduit encore plus concrètement puisque la transposition prévoit que l'ETS2 ne doit entrer en vigueur qu'à partir de 2031, ce qui est illégal. De son côté, la Bulgarie doit encore transposer des ordonnances rendant le dispositif opérant, en dépit de l'existence de la transposition.

De manière analogue, une transposition seulement partielle peut être le reflet de considérations diverses. Actuellement, **7 États sont concernés par ce cas de figure**. Dans le cas de la Belgique, de l'Espagne, de la Lettonie et du Portugal, ce sont principalement des **considérations liées à la politique interne** qui expliquent ce retard. En Belgique, la région flamande n'a, contrairement à la région de Bruxelles-capitale et la Wallonie, pas encore transposé le texte. En Espagne, alors que le texte aurait dû être adopté au Parlement au premier trimestre 2025, la procédure a été retardée suite à un désaccord émanant d'un groupe composant la majorité gouvernementale. En Lettonie, si les principales dispositions ont été transposées, la législation secondaire doit encore venir compléter cela, sans calendrier précis du fait d'un manque de soutien au sein du Parlement et de tensions existantes sur la transposition d'un autre texte issu du Pacte vert, la directive énergies renouvelables. Quant au Portugal, la tenue des élections législatives en mai 2025 suivie de la nomination d'un nouveau gouvernement ont retardé le processus qui devrait s'accélérer prochainement. A contrario, dans le cas de la Slovaquie, de la Pologne et de la République Tchèque, cette transposition partielle s'apparente à une **manœuvre dilatoire qui trouve son explication eu égard l'impact escompté de l'ETS2 sur les prix**. Dans le cas slovaque, cela a conduit le gouvernement à ne pas transposer les mécanismes administratifs et de contrôle qui permettraient au système de fonctionner efficacement. De son côté, la Pologne a décidé de ne pas retranscrire l'obligation pour les entités réglementées d'acheter des allocations sur le marché là où la République Tchèque a seulement transposé la partie relative à la surveillance des émissions.

Enfin, **3 États dont la France n'ont pas transposé la directive**. Si la crainte de hausse de prix est le principal facteur explicatif, d'autres déterminants entrent également en compte. Pour l'Estonie, un mandat formel a été octroyé par le Parlement au gouvernement pour demander un l'annulation ou un report de l'instrument découlant de considérations liées à "*la charge administrative*"⁵⁴ mais également au fait que la réduction attendue en termes d'émissions si l'Estonie se conformait serait très faible à l'échelle de l'UE (-0,1%) comparé aux coûts engendrés domestiquement. Dans le cas Hongrois, l'opposition de Viktor Orbán au Pacte vert européen⁵⁵ étant devenue un marqueur politique, elle s'inscrit dans la lignée de ces précédentes prises de position tout en servant ses intérêts dans l'optique des élections législatives d'avril 2026. Enfin, pour la France, l'**instabilité gouvernementale ambiante a certes retardé la capacité à arrêter un arbitrage politique mais la concordance entre la date escomptée d'entrée en vigueur de l'ETS2 (1er janvier 2027) et l'élection présidentielle de mai 2027**⁵⁶ demeure le principal facteur explicatif.

⁵⁴ ERR News. « Estonia joins 14 other EU states in calling for ETS2 amendments », ERR News, 2025.

⁵⁵ Orbán, V. « Discours de Viktor Orbán à la conférence des Nations Unies sur le changement climatique COP29 2024 », About Hungary, 2024.

⁵⁶ Tandjaoui, N., Chemel, T., Volland, M., Hubert, A., Nail, E. « Extension du marché carbone : administration cherche arbitrages désespérément », Contexte, 2025.

En matière de transposition, le report à 2028 du marché carbone pourrait avoir deux conséquences. La première concerne les États qui n'ont pas encore transposé ou de manière partielle et dilatoire. Le report pourrait conduire ces derniers à enclencher ou compléter la procédure dès lors qu'ils ont obtenu gain de cause ou au contraire les pousser à obtenir plus. La seconde concerne le fait de savoir si les États ayant déjà transposé en intégrant 2027 comme date d'entrée en vigueur ne se retrouveront pas en difficulté pour amender le texte de loi, en vertu de leurs procédures nationales respectives et en cas de survenance de changement de majorité politique entretemps.

Tel qu'observé au sein de notre schéma, la proximité des élections législatives (présidentielle dans le cadre de la France) avec 2027, date initiale d'entrée en vigueur de l'ETS2, a pu constituer un facteur explicatif, en atteste la concentration de 6 États catégorisés ‘- -’ ou ‘- +’ autour de la période 2027-2028, plus que sur n'importe quelle autre case du diagramme. Pour autant, il ressort de la lecture du diagramme que la **concentration d'États sur la partie supérieure à 2,5 est quasi exclusivement réservée à des États ayant déjà un prix carbone national sur le périmètre de l'ETS2 (à l'exception de la France) en faisant un déterminant plus saillant que le seul critère électoral**. Enfin, le schéma retranscrit également la part relative des émissions que représente chaque Etat en matière d'émissions pour l'ETS2. En ce sens, le niveau d'émission absolu n'apparaît pas comme étant un déterminant saillant du positionnement pour ou contre d'un Etat. A contrario, comme expliqué précédemment, le prix carbone étant unifié au niveau européen, son impact sera proportionnellement plus important dans les pays au revenu national brut par habitant inférieur à la moyenne européenne. En ce sens, il est également possible d'observer une **surreprésentation géographique des pays de l'Est et du Sud parmi les pays opposés**.

En conclusion, il ressort de notre analyse qu'un État disposant déjà un prix carbone sur le périmètre de l'ETS2 est largement plus enclin à soutenir le déploiement de l'instrument européen. Comme détaillé auparavant, cela s'explique car les États concernés sont ceux qui disposent de plus de marge de manœuvre pour aménager l'introduction de l'ETS2. Le cas de la France est particulier et peut trouver sa justification dans l'expérience traumatique des gilets jaunes et le fait que 2027 soit l'année de l'élection présidentielle. Si la proximité avec une échéance électorale peut éventuellement jouer un rôle dans le positionnement actuel d'un Etat (à l'instar des récentes élections en République Tchèque avec l'avènement du parti des “Automobilistes ensemble” rejetant le Pacte vert⁵⁷), il ne conditionne pas celui-ci. Cette observation est confirmée par le cycle d'interview réalisé auprès des parties prenantes pour opérer cette cartographie. Il en ressort que **dans l'immense majorité des pays concernés par une élection proche ou récemment passée, l'ETS2 s'avère ne pas être un sujet présent dans le débat public**. A contrario, il ressort de nos entretiens deux principaux enseignements concernant les inquiétudes des États:

- En matière de prix, les États mettent, il est vrai, l'accent sur le besoin de contenir la volatilité et renforcer la prévisibilité de l'ETS2. Néanmoins, c'est avant tout la **recherche de certitude** qui guide l'action de ces derniers. Nonobstant le fait générateur qui pourrait entraîner une envolée des prix, les **États veulent pouvoir non pas renvoyer la perception selon laquelle des actions vont être menées pour contenir les prix mais que, si nécessaire, les prix seront effectivement contenus et ce, de par l'existence d'un mécanisme dédié et fiable**;

⁵⁷ Zachova, A. « [Czech election campaign ignited by EU climate levy on motor, heating fuel](#) », EURACTIV, 2025.

- Concernant les revenus carbone, c'est le **sentiment d'insuffisance** qui prédomine du côté des États membres. **Insuffisance de la dotation du Fonds Social Climat** pour compenser les ménages en situation de précarité (énergie et transport). **Insuffisance des fonds actuellement disponibles en amont de l'entrée en vigueur de l'ETS2** pour permettre d'opérer des investissements dans des instruments de décarbonation rapides. **Insuffisance en matière de prise en compte des spécificités et difficultés des pays** n'ayant pas de prix carbone et un revenu moyen plus faible que la moyenne européenne, avec des administrations peu fournies et donc moins en capacité d'identifier les parties prenantes à cibler.

Sur base de ces deux observations et des raisonnements précédemment développés, nous formulons **une série de trois recommandations** destinées à apporter une réponse aux problématiques politique, juridique et économique soulevées par la mise en place de l'ETS2.

IV • Recommandations

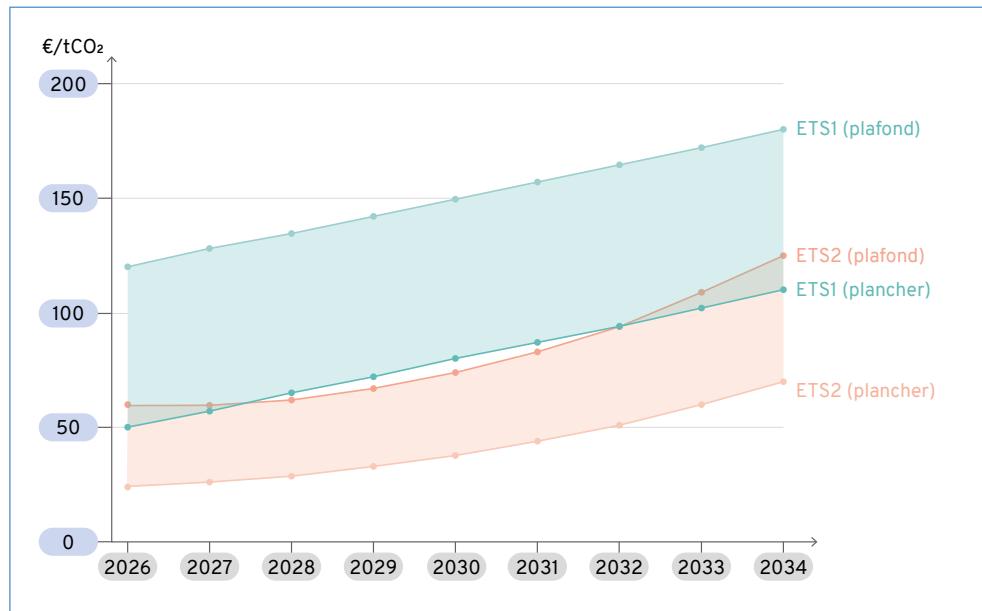
I FRONTLOADER LES REVENUS DE L'ETS1 ET L'ETS2 POUR FINANCER LA DÉCARBONATION DE MANIÈRE SUBSTANTIELLE

Frontloader les revenus carbone issus de l'ETS2 consisterait à voir la Banque Européenne d'Investissement (**BEI**) prêter de l'argent aux États membres, argent qui sera par la suite remboursé grâce aux futurs revenus générés par le nouveau marché carbone. Cet argent pourrait alors être utilisé dès à présent pour financer des actions de décarbonation dont le coût initial est particulièrement élevé, notamment pour les ménages modestes, à l'instar de l'accès au véhicule électrique ou l'installation de pompes à chaleur. Proposé par le Commissaire Hoekstra en réponse à la lettre des 19 États membres, ce mécanisme pourrait, selon EPICO⁵⁸ permettre de lever 50 milliards d'euros qui pourraient être dépensés sur la période 2025-2027. Ces revenus correspondraient à 50% des revenus de l'ETS2 pour la période 2033-2035 en assumant un prix de 65€tCO₂. De son côté, Agora Energiewende⁵⁹ avait pu estimer le montant disponible à 36,2 milliards d'euros pour 2025-2027 sur base d'un prix de 40€tCO₂ équivalent à 30% des revenus générés entre 2030 et 2035. Ces deux chiffrages partent d'une approche volontairement conservatrice, eu égard le fait que l'estimation du prix à de tels horizons de temps demeure particulièrement difficile, en atteste la diversité des scénarios de prix présentés précédemment. A cet égard, le report de l'ETS2 génère de l'incertitude supplémentaire quant à la mise en place de l'instrument en plus d'avoir entraîné un effet *bearish* sur le marché ayant récemment conduit les prix à la baisse: alors que le prix *future* de l'ETS2 pour 2027 s'établissait à 84€tCO₂ le 20 octobre sur le marché (ICE), il a chuté à 66,55€tCO₂ le 6 novembre suite aux annonces de report. Or, il est vraisemblable de considérer que le prix de 84€tCO₂ demeurait largement théorique et dérivait du prix de l'ETS1 (77,4€tCO₂) plutôt que des fondamentaux de marché liés à l'ETS2. En effet, faute de liquidité suffisante sur le marché ETS2 et d'activités de couverture (*hedging*) de la part des entités réglementées, les prix actuellement reflétés ne devraient pas servir d'indicateurs quant au futur prix de marché. Ce faisant, cela complique la capacité à établir des prévisions de prix fiables sur le long-terme, d'autant que ces dernières doivent également prendre en compte d'autres paramètres incertains à l'instar des obligations prévues dans les réglementations existantes, qui, comme démontré auparavant, sont susceptibles d'être prochainement changées.

⁵⁸ EPICO Klimalnnovation and Frontier Economics. “[Strengthening the EU ETS 2 through revenue frontloading](#)”. Policy Report. Berlin

⁵⁹ Baccianti, C. Buck, M., Sartor, O., Schröder, C. « [Investing in the Green Deal: How to increase the impact and ensure continuity of EU climate funding](#) », Agora Energiewende, 2024.

Le flou politique et juridique entourant actuellement l'ETS2 pourrait, dans le cadre des futures négociations relatives à la *frontloading facility*, conduire à adopter des hypothèses de prix particulièrement conservatrices limitant d'autant plus l'enveloppe octroyée aux États. Par ailleurs, si l'enveloppe du Fonds Social Climat venait à être réduite de près de 11 milliards d'euros comme les États membres pourraient l'avoir acté en repoussant l'entrée en vigueur de l'ETS2, une partie de l'argent prêté par la BEI ne servirait qu'à couvrir la différence entre dotation sans report (65 milliards) et nouvelle dotation (54,6 milliards⁶⁰). A titre d'exemple, cela correspondrait à plus d'un tiers du montant des revenus que souhaitait lever Agora, nullifiant une grande partie de l'intérêt du *frontloading* proposé. Ce faisant, nous proposons un mécanisme qui permettrait à la BEI d'opérer une plus grande avance sur revenus carbone, consistant à *frontloader* les revenus de l'ETS1 et de l'ETS2, tout en assortissant les deux marchés d'un prix plancher et d'un prix plafond (*corridor de prix*), pouvant être transitoire ou plus pérenne dans le temps. Schématiquement:



▲ Source : Phuc-Vinh Nguyen (Institut Jacques Delors)

- La mise en place d'un prix plancher sur l'ETS1 permettrait de garantir le niveau de revenus minimum générés par le marché. Concrètement, les allocations ne pourront pas être vendues en dessous du prix fixé et cela s'appliquerait automatiquement à chaque enchère. Ensuite, les enchères seraient soit retenues, soit mises en réserve. Avec un tel dispositif, il serait possible de répliquer l'expérience actuellement réalisée par le Japon⁶¹ qui, suite à la mise en place d'un marché carbone, a emprunté de l'argent qu'il remboursera sur base des futurs revenus carbone. À la différence du gouvernement japonais, il n'est pas politiquement envisageable que l'UE se porte garante auprès des prêteurs afin de garantir le remboursement de la dette générée sans ressources propres dédiées. Néanmoins, avec l'existence d'un prix plancher, soit progressif, soit fixe dans le temps, le prêteur aurait la certitude de la capacité de l'UE à rembourser car connaissant à l'avance les revenus générés sur base du prix plancher. Là où le

⁶⁰ Plus précisément, puisque les plans sociaux climat peuvent aussi financer à hauteur de 37,5% des dépenses octroyant un soutien direct, la baisse effective de la dotation de soutien à l'investissement serait de 6,875 milliards d'euros, dans l'hypothèse maximaliste où les États avaient prévu de dédier 37,5% de leur enveloppe du Fonds à de la compensation directe soit (4,125 milliards).

⁶¹ Saptakee, S. « Japan's USD\$11 Billion Climate Transition Bonds », CarbonCredits.com, 2024.

Japon entend lever près de 150 milliards de dollars sur dix ans⁶², cette méthode pourrait permettre à l'UE de lever, selon nos estimations, à minima deux cents milliards d'euros sur un horizon de temps similaire (2028-2034). En parallèle, la mise en place d'un prix plancher crédibiliserait les investissements dans des technologies propres et l'efficacité énergétique notamment si le **prix plancher était progressif, comme nous le recommandons**, tout en donnant plus de prévisibilité aux industriels quant au niveau de prix.

- Parallèlement, un **prix plafond sur l'ETS1** permettrait de contenir les prix à un niveau à même de garantir une incitation sur le long terme suffisante pour les industriels à investir dans des processus de décarbonation tout en évitant d'apporter une atteinte disproportionnée à leur compétitivité immédiate. Concrètement le mécanisme de plafond consisterait à activer la réserve de stabilité de marché et relâcher une partie des allocations qui y sont contenues. Par ailleurs, si la Commission entend poursuivre son **objectif de convergence des deux systèmes ETS**, dont l'évaluation de la faisabilité est prévue au 31 octobre 2031, un **prix plafond sur l'ETS1** pourrait permettre d'éviter l'achat et la rétention d'allocation sur le marché dans une optique d'anticipation des acteurs quant à la future convergence.⁶³ Or, cette accumulation de quotas ferait artificiellement grimper les prix à court terme ce qu'empêcherait un plafond. Cela pourrait notamment être le cas si le **prix sur l'ETS1 était plus bas que celui anticipé sur le nouveau marché fusionné**. Un cas de figure qui impliquerait également un prix de l'ETS2 supérieur à l'ETS1 soit un scénario actuellement envisageable seulement à partir du milieu de la décennie 2030. A contrario, dans le cas le plus probable où le prix de l'ETS2 devrait être moins élevé que celui de l'ETS1, un système fusionné ferait augmenter le prix de l'allocation acquittée par les usagers des secteurs bâtiment et transport et baisser celui des industriels.⁶⁴
- Concernant l'**ETS2**, la mise en place d'un **prix plancher** permettrait, de manière analogue au plancher de l'ETS1 de garantir un niveau minimum de revenu dans l'optique de *frontloading* et, en période de prix bas, de réduire l'offre de permis. Il faudrait néanmoins s'assurer auprès des États disposant déjà d'un prix carbone et dont le plancher pourrait être à un niveau plus bas que ces derniers conservent, à minima, leur prix domestique tel quel. Enfin, une fois mis en place, le plancher préviendrait tout retour en arrière en matière de prix carbone sur les secteurs des transports et des bâtiments. Un argument non négligeable alors que seulement 9 États disposent actuellement d'une tarification carbone domestique.
- Enfin, un **prix plafond sur l'ETS2 protègerait contre une excessive volatilité des prix apportant plus de certitude comme recherché par les États membres**. Il serait la **garantie que les États n'interviendraient pas en cas d'envolée des prix pour demander leur baisse puisqu'ils se seront initialement mis d'accord sur le niveau du prix plafond**. Contrairement au mécanisme d'encadrement des prix décrit au sein de l'annexe (*soft cap price*) qui ne peut se déclencher deux fois par an et libérer jusqu'à 80 millions de quotas entre 2027 et 2029, son efficacité serait assurée dès lors qu'il pourrait relâcher plusieurs fois des allocations et de façon moins limitée, afin de faire baisser les prix. A l'instar de ce que propose KOBIZE⁶⁵, les allocations pourraient provenir de la réserve de stabilité de marché de l'ETS2,

⁶² Clements, L. Rocamora, A.-R. « [Japan's \\$1trn bet on the climate transition](#) », LSEG FTSE Russell Insights, 2025.

⁶³ Edenhofer, O., M.Kosch, M. Pahle and G. Zachmann (2021) '[A whole-economy carbon price for Europe and how to get there](#)', Policy Contribution 06/2021, Bruegel

⁶⁴ Jeremie, P. « [Perspectives pour le prix du carbone en Europe](#) », Terranova, 2024.

⁶⁵ Antosiewicz, M., Jeszke, R., Pyrka, M., Lizak, S. « [A Fairer ETS2: Policy options ensuring climate ambition with social balance, while addressing price risks and distributional impacts](#) », Institute of Environmental Protection - National Research Institute (IOŚ-PIB), 2025.

des allocations invalidées issues de la réserve de la MSR de l'ETS1, des allocations non allouées de l'ETS2 pour 2021-2030 ou encore du mécanisme tampon (*buffer*) d'allocation gratuite de l'ETS1. Cependant, contrairement à KOBIZE, nous ne recommandons pas une relâche illimitée d'allocation, puisqu'à l'heure actuelle le nombre d'allocations prévu dans le cadre de la MSR est strictement défini et que le rajout de nouvelles augmenterait donc l'offre et donc les émissions.⁶⁶ Un juste équilibre devra être trouvé sur cette question.

La mise en place de corridors de prix respectifs sur les deux marchés carbone permettrait donc de garantir le remboursement de l'avance carbone *frontloadée* tout en favorisant *in fine* la convergence des systèmes au travers de la convergence du plafond de l'un (ETS2) avec le plancher de l'autre (ETS1). Cela donnerait une latitude certaine aux États pour s'entendre sur les niveaux de prix qu'ils jugent acceptables de faire supporter aux industriels (ETS1) et consommateurs (ETS2) tout en démontrant en parallèle que des investissements sont réalisés grâce à l'argent mis à disposition par la BEI. D'un point de vue de doctrine économique, contrairement aux dépenses de consommation devant être financées par l'impôt, les dépenses d'investissement devraient ici être financées par le recours à de l'endettement puisque profitable pendant de nombreuses années, permettant également d'améliorer l'économie dans son ensemble. Étant donné que l'ETS est un instrument européen, il est logique de placer un instrument de dette connexe au même niveau, afin que les règles budgétaires nationales n'entravent pas la capacité des États à investir dans la transition. Pour autant, ce mécanisme de *frontloading* sera réservé aux États qui le souhaitent, à condition d'avoir transposé la directive et sans restriction liées à la situation économique d'un pays. Par ailleurs, puisque nous recommandons de consacrer l'intégralité de l'avance carbone à des dépenses d'investissements, cela légitimerait le rôle de la BEI. Cette dernière, qui possède des réserves de liquidités supplémentaires pourrait dès à présent mettre à disposition une partie de cet argent dans le cadre du *frontloading*, puis ensuite d'emprunter à des taux réduits puisque l'argent pour rembourser étant garanti.

Concernant le montant qui pourrait être *frontloadé*, il convient de parler en termes d'ordre de grandeurs. Pour rappel, les revenus issus de l'ETS en 2023 étaient de l'ordre de 43,6 milliards d'euros dont 33 milliards directement à destination des États.⁶⁷ En matière d'ETS2, il existe de nombreuses prévisions de prix carbone à horizon 2035 et au-delà, qui débouchent sur des montants de revenus carbone (hors FSC) se chiffrant à plusieurs centaines de milliards d'euros. La plus récente, de BloombergNEF⁶⁸ table, par exemple, sur des recettes de l'ordre de 644 milliards d'euros (ramenées à 583 milliards une fois la contribution au FSC versée⁶⁹) sur la période 2027-2035. Toutes présentent néanmoins pour hypothèse de travail un début de l'instrument à horizon 2027 et ne prennent ni en compte les ajustements récemment annoncés par la Commission, ni la possibilité de voir certaines obligations réglementaires être révisées à la baisse (ce qui accroîtrait la pression mise sur le prix carbone). Dans une logique conservatrice, nous recommandons d'emprunter de un tiers à 50% du montant des futurs revenus carbone de l'ETS1 et ETS2 sur la période allant de 2028 à 2034 et correspondant au cycle du prochain CFP. Les négociations relatives à l'ETS2 s'inscrivant dans ce cadre de discussion et l'ETS1 faisant office de ressource propre, aligner l'emprunt commun sur cette temporalité ferait sens. Par ailleurs, la révision à mi-parcours du CFP pourrait également être l'occasion de

⁶⁶ Scott, E. « [Why the MSR2 non-paper should be a non-starter](#) », Carbon Market Watch, 2025.

⁶⁷ Commission européenne. « [How do Member States use ETS revenues?](#) », site officiel de la Commission européenne sur le système d'échange de quotas d'émission, 2025.

⁶⁸ Chang, H. Harrison, K « [EU ETS II Pricing Scenarios: Balancing Cuts and Costs](#) », BloombergNEF, 2025.

⁶⁹ Contribution correspondant à une entrée en vigueur en 2027 du dispositif.

programmer une révision de la directive ETS afin de modifier le cas échéant la trajectoire des prix plancher/plafond et les calibrer en fonction des besoins.

Ainsi, le raisonnement qui conduit à mobiliser seulement entre un tiers et la moitié des revenus futurs est le suivant. Les revenus de l'ETS1 comme l'ETS2 sont également utilisés à d'autres fins, à l'instar pour l'ETS1, du Fonds pour l'Innovation (12 milliards d'euros déboursés entre 2021 et 2024⁷⁰) ou encore en abondant le futur budget européen (à hauteur de **9,6 milliards d'euros pour la période 2028-2034**) afin de contribuer au remboursement de la dette COVID (**FRR**). Pour l'ETS2, l'utilisation des revenus a un temps été envisagée comme ressources propres pour rembourser l'emprunt COVID mais l'idée a depuis été abandonnée dans le cadre de la proposition formulée par la Commission mi-juillet. Pour autant, une partie des revenus de l'ETS2 devra abonder le FSC jusqu'en 2032 et aussi permettre de financer des mesures de compensations à destination des ménages les plus modestes si besoin⁷¹ notamment en cas d'envolée durable des prix et puisque la littérature académique a démontré que les besoins de compensation pour les ménages les plus vulnérables dépassent le montant permis par le seul Fonds Social Climat. La justification d'intégrer l'ETS1 au *frontloading* réside notamment dans le fait que la directive ETS impose désormais de dénier l'intégralité des recettes générées par l'ETS1 à des actions pour le climat étant entendu que jusqu'à présent environ 75% de ces dépenses étaient jusqu'à présent reportées comme telles. Parmi ces actions déjà financées via les revenus de l'ETS1⁷², se trouvait, pour l'année 2023, des projets en lien avec l'efficacité énergétique, le chauffage et refroidissement des bâtiments (2,3 milliards d'euros) ou encore le transport public et les projets de mobilité (5,1 milliards d'euros) et dont l'effet impacte à la baisse les émissions de l'ETS2. Par ailleurs, les niveaux de prix sur l'ETS1 étant déjà bien supérieurs à ceux attendus sur l'ETS2 d'ici à 2030, **mobiliser les futurs revenus de l'ETS1 en guise de garantie permettrait d'avoir un effet multiplicateur eu égard le montant de l'emprunt et par voie de conséquence concernant le volume d'investissement pouvant être immédiatement consacré à la décarbonation.**

En *frontloading* les revenus des deux marchés, la clé de répartition serait opérée en fonction de la garantie apportée par le marché concerné. Dit autrement, si 200 milliards d'euros sont avancés par la BEI dont 75% de garantie provient du marché ETS1 et 25% du marché ETS2, 150 milliards (75% de 200) seront distribués selon les modalités propres à l'ETS1 et le reste selon celles de l'ETS2. **Nous préconisons également le fait que le frontloading concerne le Fonds pour la modernisation** qui aide 13 États (Bulgarie, Croatie, République Tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Grèce, Portugal et Slovénie) à faible revenus à améliorer l'efficacité énergétique et moderniser leurs système énergétiques. De telles actions peuvent encourager directement la baisse des émissions directement ou indirectement justifiant le *frontloading* du Fonds pour la modernisation. Prévu à minima jusqu'en 2030 pour un montant compris entre 48 et 57 milliards d'euros⁷³, il a déjà vu 15,3 milliards d'euros être décaissés entre 2021 et 2024⁷⁴, laissant entre près de 33 et 41 milliards d'euros disponibles à mobiliser.

⁷⁰ Marcu, A., Coker, E., Bourcier, F., Caneill, J.-Y., Schleicher, S., López Hernández, J. F., Caruana, N., Chawah, P., Finlayson, R. « *2025 State of the EU ETS Report* », European Roundtable on Climate Change and Sustainable Transition (ERCST), 2025.

⁷¹ Eisl, A. Nguyen, P.-V “How to make the ETS2 socially acceptable? Lessons from national CO₂ price systems for well-designed carbon revenues redistribution and investments”, Paper, Jacques Delors Institute, November 2025.

⁷² Commission européenne. « *How do Member States use ETS revenues?* », site officiel de la Commission européenne sur le système d'échange de quotas d'émission, 2025.

⁷³ Supposant un prix carbone de **75€tCO₂ pour 2030**.

⁷⁴ Marcu, A., Coker, E., Bourcier, F., Caneill, J.-Y., Schleicher, S., López Hernández, J. F., Caruana, N., Chawah, P., Finlayson, R. « *2025 State of the EU ETS Report* », European Roundtable on Climate Change and Sustainable Transition (ERCST), 2025.

De par sa formule qui intègre le Produit Intérieur Brut (PIB) par habitant d'un pays, l'intensité de ses émissions et son niveau d'industrialisation, cela permettrait d'avoir un **ciblage répondant au sentiment d'insuffisance exprimé par les États en matière de prise en compte des spécificités et difficultés des pays**. Un tel mode opératoire permettrait également de convaincre un certain nombre d'États, que nous identifions dans notre cartographie comme réticents envers l'instrument carbone à l'instar de la Roumanie (bénéficiaire de 36% des fonds distribués jusqu'à présent), la République Tchèque (bénéficiaire de 31% des fonds distribués jusqu'à présent) et la Pologne (bénéficiaire de 19% des fonds distribués jusqu'à présent). Concernant le reste des revenus ETS1 avancés par la BEI, les principaux États émetteurs bénéficieront de plus de revenus. En 2023, l'Allemagne avait bénéficié de 7,6 milliards d'euros, la Pologne de 5,4 milliards et l'Espagne et l'Italie de 3,6 et 3,5 milliards et la France de 2,1 milliards.⁷⁵ Or, un tel constat n'est pas neutre dès lors qu'il a été démontré par le *think tank* Agora Energiewende⁷⁶ que toute action menée rapidement, à savoir dans les quatre à cinq ans à venir, et dans les principaux pays émetteurs (Allemagne, France, Italie, Pologne et Espagne) était nécessaire afin de maintenir le prix de l'ETS2 à un faible niveau. En effet, **plus les émissions seront réduites à courte échéance, moins il y aura de demande de quotas d'émission pour faire face à l'offre de quotas qui, elle, demeure fixée à l'avance via le plafond d'émission**. Résultat, **plus le prix carbone sera bas**.

En conclusion, le montant exact de l'emprunt dépendra de l'accord politique des États membres qui, sur le dossier, ont désormais la main. Il est par exemple possible **qu'à la fin de la période 2028-2034, le prix cible puisse être de 150€tCO₂ sur l'ETS1 et de 100€tCO₂ pour l'ETS2**. Cela demanderait alors d'adapter le corridor en conséquence avec, toujours à titre illustratif, un prix plancher sur l'ETS1 de 110€tCO₂ et un prix plafond à 180€tCO₂ et un plancher sur l'ETS2 de 70€tCO₂ et un plafond de 125€tCO₂. Une telle cible conduirait à des revenus de plus de 100 milliards d'euros pour les États membres pour la seule année 2034. Pour y parvenir, les planchers et plafonds initiaux pourraient soit être au départ élevés (notamment sur l'ETS1 où le prix est déjà relativement haut) ou volontairement bas (pour l'ETS2 pour faciliter sa mise en oeuvre) et avoir une augmentation graduelle (en % avec un ajustement prévu pour l'inflation) pour l'ETS1⁷⁷ et plus forte pour l'ETS2, à mesure que les investissements *frontloadés* font effet. En respectant une telle trajectoire cible pour la période évoquée, il serait possible, selon nos calculs de lever autour de 200 milliards d'euros. A noter toutefois que le respect de cette trajectoire impliquerait la mise en place d'une autorité de régulation en charge de l'ajustement de l'offre (émission ou retrait d'allocations) avec pour mission de favoriser la stabilité de marché et limiter les effets spéculatifs.

Enfin, par définition, la mise en place de tels corridors de prix suppose la **réouverture de la directive**. En l'état, nous considérons cette finalité comme inéluctable. En effet, **en adoptant un amendement repoussant l'entrée en vigueur de l'ETS2, les États ont ouvertement signalé à la Commission européenne que les propositions mises sur la table étaient, à leurs yeux, insuffisantes**. Malgré le fait que les propositions de modification de la réserve de stabilité de marché, la mise aux enchères anticipée des quotas et la *frontloading facility* aillent dans direction demandée par les États membres, ces derniers ne les perçoivent pas comme une réponse péremptoire au double enjeu de certitude et de sentiment d'insuffisance décrit plus haut. De

⁷⁵ Agence européenne pour l'environnement (AEE). « [Use of auctioning revenues generated under the EU Emissions Trading System](#) », European Environment Agency, 2025.

⁷⁶ Gagnebin, M. « [Why early action by five countries is key to ETS 2 success](#) », Agora Energiewende, 2025.

⁷⁷ Kumar, P., Vangenechten, D., Pellerin-Carlin, T., Nguyen, P.-V., Besnainou, J. « [Can a minimum price on carbon accelerate the adoption of clean technologies?](#) », Jacques Delors Institute, 2025.

plus, nous anticipons également que la réouverture de la directive ETS au troisième trimestre 2026 verra le Parlement européen outrepasser le périmètre initialement prévu de la révision afin de modifier l'ETS2. A cet égard, le dépôt d'un **amendement** signé par 49 eurodéputés du PPE afin de repousser de trois ans l'entrée en vigueur du dispositif ainsi que la tentative visant à demander un vote à bulletin secret afin de permettre aux eurodéputés de ne pas suivre la consigne de vote du groupe PPE illustrent le potentiel divisif d'un tel dossier. **L'ETS2 pourrait donc voir les intérêts nationaux des eurodéputés prédominer sur la discipline de vote de groupe, particulièrement chez le PPE.** En repoussant à 2028 la mise en service du nouveau marché carbone, les États puis le Parlement européen ont gagné du temps tout en envoyant un message. Le fait que ce temps doive être mis à disposition pour engager une modification d'ampleur de l'outil et des mécanismes paramétriques l'accompagnant. **A défaut, le risque serait de voir la date d'entrée en vigueur de l'ETS2 refaire l'objet de tractations, cette fois-ci dans le cadre des négociations relatives au futur budget européen.** Or, faute de cadre juridique existant aménageant un report au-delà de 2028, cela condamnerait vraisemblablement le dispositif ETS2. Enfin, d'un point de vue juridique, la mise en place d'un corridor de prix risquerait d'assimiler le prix carbone à une para-taxe (un mécanisme proche d'une taxe qui ne dit pas son nom). Or, alors que l'adoption du marché carbone doit être réalisée à la majorité qualifiée, une taxe doit, elle l'être à l'unanimité au Conseil. Puisque sujet de controverse juridique⁷⁸, nous préconisons la conclusion d'un accord autour de l'ETS2 à l'unanimité qui s'inscrirait dans le cadre du calendrier établi autour des discussions pour le CFP, soit d'ici mai 2027. Cela s'opérait en deux temps, avec en premier lieu un pré-accord d'ici mi-2026 sur les propositions de modifications présentées par la Commission (réserve de stabilité, enchères avancées, dotation du Fonds Social Climat et *frontloading*) et les niveaux initiaux de prix des corridors, permettant l'entrée en vigueur en 2028. Cela permettrait notamment de rassurer la confiance des acteurs dans la future mise en place de l'instrument tout en permettant plus d'investissements immédiats dans des actions de décarbonation permettant *in fine* de faire baisser la pression sur les prix. Puis, dans un deuxième temps, verrait être négocié l'accord relatif aux niveaux de prix de corridors, leur temporalité respective, la gouvernance les encadrant et les règles régissant le cas nécessitant une intervention.

MAINTENIR LA DOTATION DU FONDS SOCIAL CLIMAT SI BESOIN VIA LE FRONTLOADING DES REVENUS CARBONE

Concernant les plans sociaux climat, il est prévu via le considérant 28 du règlement FSC que les États, "à des fins de planification plus efficace, indiquent dans leurs plans les conséquences du report du système d'échange de quotas d'émission [...] en les séparant en deux scénarios, à savoir en décrivant et en quantifiant les ajustements qu'il est nécessaire d'apporter aux mesures, aux investissements, aux valeurs intermédiaires, aux valeurs cibles, au montant de la contribution nationale et à tout autre élément pertinent du plan". Cela signifie que les plans tels qu'ils ont été soumis à la Commission demeurent opérationnels, sans modifications nécessaires du fait de la présence d'un scénario intégrant l'hypothèse d'un report de l'ETS2. Ce faisant, nous recommandons à minima le maintien du calendrier à 2026 concernant la mise en œuvre des plans sociaux climat tout en appelant la Commission européenne à clarifier le montant maximal disponible aux fins de la mise en œuvre du Fonds Social pour le Climat, en justifiant le cas échéant, de la base légale. **Dans l'hypothèse où le montant du Fonds Social pour le Climat serait confirmé à 54,6 milliards d'euros, nous recommandons alors qu'une partie de l'argent issu du frontloading des**

⁷⁸ Fischer, C., Reins, L., Burtraw, D., Langlet, D., Löfgren, A., Mehling, M., Weishaar, S., Zetterberg, L., van Asselt, H., & Kulovesi, K. (2020). *The legal and economic case for an auction reserve price in the EU emissions trading system*. *Columbia Journal of European Law*, 26(2), 1-35.

revenus carbone soit fléché afin de compenser de façon équivalente la diminution de 16% du Fonds correspondant à près de 11 milliards d'euros consécutivement au report d'un an de l'ETS2. Ce fléchage pourrait être formellement acté dans le cadre des négociations relatives à la *frontloading facility* proposée par la Commission européenne et dont les trilogues auront lieu prochainement. Il trouverait sa justification dans le fait que la raison d'être du *frontloading* des revenus carbone est de permettre de financer dès à présent des actions de décarbonation coûteuses à l'instar de dispositifs facilitant l'accès aux véhicules électriques ou l'installation de pompes à chaleur. Alors que la baisse de dotation du Fonds pour l'année 2026 et 2027 entrave la capacité effective des États à financer des actions de décarbonation via un soutien à l'investissement, l'effet de bord serait de voir le prix pour 2028 augmenter dès lors que les émissions pour 2027 n'auront pas suffisamment baissé faute d'investissements suffisants en amont. Puisque les États ont d'ores et déjà scénarisé comment utiliser une enveloppe correspondant à un montant de 65 milliards d'euros, il serait donc pertinent de leur permettre d'utiliser cet argent afin de financer exclusivement des actions de décarbonation via un soutien à l'investissement. Ce financement additionnel pour la période 2026-2027 devra être uniquement réservé à ce type d'actions et non pas être consacré à des mécanismes de compensation des coûts auprès des citoyens dès lors que l'ETS2 ne sera pas encore entré en vigueur. En opérant de la sorte, cela permettrait également de capitaliser sur la bonne avancée des travaux relatifs à la soumission des plans sociaux climat puisque début octobre, 2 États (Suède et Lettonie) avaient officiellement remis leurs plans et plus de la moitié des États avaient partagé un brouillon avec la Commission⁷⁹, tout en incitant les États retardataires à accélérer le processus.

ACTER L'INSCRIPTION DU FONDS SOCIAL CLIMAT AU SEIN DES PLANS DE PARTENARIATS NATIONAUX ET RÉGIONAUX (PPNR)

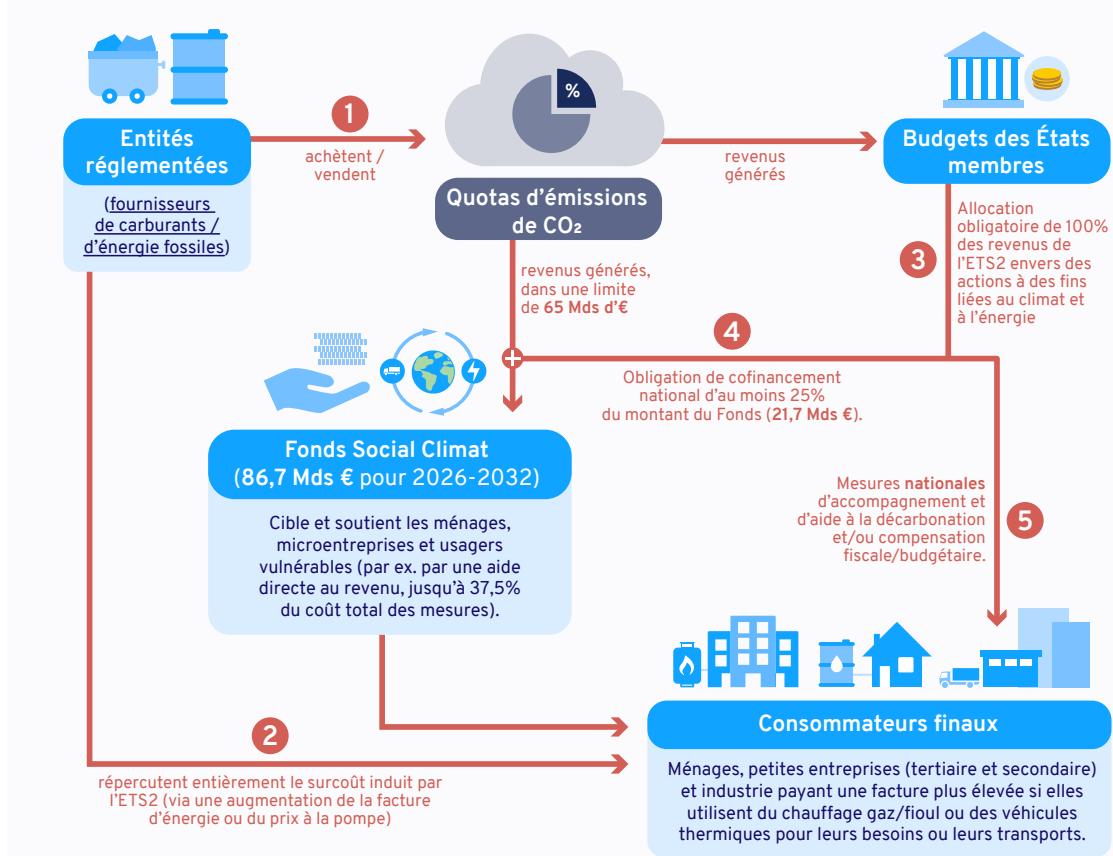
Dans le cadre des discussions relatives au CFP, se pose la question de savoir si les plans sociaux climat seront, à partir de 2028, intégrés dans les nouveaux Plans de partenariats nationaux et régionaux (PPNR) comme proposé par la Commission européenne. Ces PPNR, qui reprennent la logique des plans de relance, regroupent tous les fonds européens à gestion partagée (notamment les fonds de la politique de cohésion et fonds agricoles). Comme les plans de relance, ils combinent réformes et investissements et conditionnent le versement des paiements européens à la réalisation de jalons et cibles correspondant à des objectifs intermédiaires et finaux. Afin d'encourager et d'accélérer la transposition de la directive ETS au sein des États membres, nous recommandons l'intégration des plans sociaux climat au sein des PPNR ainsi que l'établissement de l'impératif de transposition intégrale de la directive en tant qu'objectif intermédiaire. Ce faisant, une non transposition ou une transposition partielle à visée dilatoire aurait pour effet de bloquer le décaissement des paiements européens. Le Conseil européen des 18 et 19 décembre prochain doit être l'occasion d'acter cela dès lors que le document de négociation circulé par la Présidence danoise a prévu d'aborder cette question.

⁷⁹ Commission européenne, Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion. « [Commission provides new guidance to Member States on implementing Social Climate Fund](#) », 9 octobre 2025.

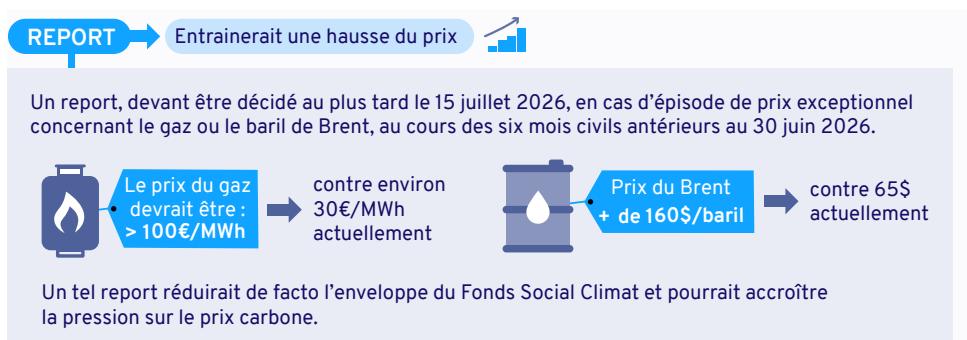
• Annexe

Afin d'offrir au lecteur une base commune quant au fonctionnement de l'ETS2 ainsi que des principaux outils qui lui sont associés, cette annexe synthétise et définit l'ensemble des notions et dispositifs mobilisés dans le présent *policy paper*. Ce résumé est directement tiré de l'infographie « [L'ETS2 – Carburant pour les gilets jaunes ou moteur de la transition verte?](#) » consultable en ligne sur le site de l'Institut Jacques Delors.

I FONCTIONNEMENT DE L'ETS2:



I INSTRUMENTS DE PILOTAGE ET D'ACCOMPAGNEMENT DE L'ETS2



RÉSERVE DE STABILITÉ DE MARCHÉ

Entraînerait une baisse du prix



Une réforme de la Réserve de Stabilité de Marché (MSR), instrument qui permet de réguler le marché, en absorbant le surplus ou en relâchant des quotas, afin de maintenir une stabilité des prix.

Devant s'appliquer dès 2028, la MSR fait l'objet de propositions de réforme de la part de 19 États membres:



Dès 2027

avancer sa date d'entrée en vigueur.



2031

repousser la date d'expiration initialement prévue en 2031

En réponse à ces pistes de réformes la Commission européenne a proposé : Des injections plus précoces et progressives d'allocations émanant de la MSR en cas de baisse de la liquidité de marché

FRONTLOADING

Entraînerait une baisse du prix



Une mise aux enchères anticipée

30% de quotas supplémentaires (dit "frontloading")

1 janv. 2027 → mai 2028



Fonctionnant en prélevant une partie du volume des enchères de la période 2029-2031.



Ce frontloading permettra de rendre le marché plus liquide et de contenir les prix à un niveau bas, du fait d'un surplus d'offre.

À partir 2029

En contrepartie, si les émissions des secteurs concernés n'ont pas baissé comme attendu, une hausse significative sera à prévoir, du fait de la raréfaction de l'offre des quotas.



Ce frontloading des allocations ne doit pas être confondu avec le frontloading des revenus carbone, tel que proposé récemment par la Commission européenne via la Facilité de Frontloading. Le frontloading des futurs revenus carbone consiste à accorder, par anticipation, aux États membres – via la Banque européenne d'investissement –, une somme correspondant aux revenus carbone à venir afin de préfinancer dès maintenant des programmes de décarbonation.

MÉCANISME D'ENCADREMENT DES PRIX

Entraînerait une baisse du prix



Prix carbone atteint un seuil de 45€tCO₂ (en prix 2020)

soit environ 60€tCO₂ en 2027-2030

ou si le prix s'envole



x2 x3

rapport au prix moyen des six derniers mois



deux fois par an en libérant jusqu'à 80 millions de quotas chaque année entre 2027 et 2029.

FACTEUR DE RÉDUCTION LINÉAIRE



Le Facteur de Réduction Linéaire (LRF) détermine le rythme auquel le nombre d'allocations mises en circulation (plafond) diminue chaque année. Si le LRF était augmenté, le prix ferait de même, et inversement.

Focus sur le Fonds Social Climat

Dès
2026



Un Fonds Social pour le Climat dit « FSC » ④ doté d'une enveloppe estimée à 86,7 milliards d'euros pour la période 2026-2032 abondé comme suit :

RECETTES ETS1

pour 2026 uniquement



50 millions

Recettes tirées de la mise aux enchères de quotas de l'ETS1



4 milliards d'€

RECETTES ETS2

dès 2027



min. 150 millions

Recettes tirées de la mise aux enchères de quotas de l'ETS2 ainsi que d'une quantité supplémentaire de quotas déterminée par la Commission en fonction du prix de marché.

65 milliards d'€

CO-FINANCEMENT FSC

par un cofinancement obligatoire du FSC par les États membres d'au moins

25%



pour un montant de

21,7 milliards d'€

Le tout pour un montant maximal de

86,7 milliards d'€

Directeur de la publication: Sylvie Matelly • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • Mise en pages : Marjolaine Bergonnier • © Notre Europe - Institut Jacques Delors

Institut Jacques Delors

Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken
17 rue d'Antin, 75002 Paris, France
www.delorsinstitute.eu • info@delorsinstitute.eu



Ce projet reçoit des financements du programme Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV) de la Commission européenne sous le numéro Project ID 10194174 – IJD 2025.