

ÉNERGIE & CLIMAT

DÉCRYPTAGE
OCTOBRE 2021

#PACTEVERT
#EUROPESOCIALE
#CHANGEMENT
CLIMATIQUE
#TRANSITION
ÉNERGÉTIQUE
#TRANSITIONJUSTE

■ CAMILLE DEFARD

Chercheuse, politique européenne de l'énergie, Institut Jacques Delors

FONDS SOCIAL POUR LE CLIMAT

POUR UNE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE JUSTE



L'auteurice aimerait remercier Marine Cornelis, Andreas Eisl, Namita Kambli, Klervi Kerneis, Phuc-Vinh Nguyen, Thomas Pellerin-Carlin, Adeline Rochet, Eulalia Rubio, Louise Sunderland et Karin Thalberg pour leurs précieux éclairages sur ce texte.

La transition verte sera une transition juste ou ne sera pas. L'explosion des prix de l'énergie dans toute l'Europe entraîne une crise sociale qui nous rappelle les conséquences négatives de notre système énergétique fossile. Le **règlement sur Fonds social pour le climat**, proposé dans le cadre du paquet législatif « Fit for 55 » (2021), marque une tentative de la Commission européenne d'atténuer les impacts sociaux attendus de la mise en place d'un nouveau marché du carbone sur les émissions liées aux secteurs du bâtiment et du transport routier (*Système d'échange de quotas d'émission 2 « marché carbone 2 »*).

Ce policy brief propose trois réflexions d'ordre général sur les défis et opportunités que pose le financement d'une transition juste à l'aide du Fonds social pour le

climat. Pour commencer, un prix carbone européen sur les émissions du bâtiment et du transport routier devrait accroître les défis sociaux associés à la transition énergétique. **La hausse des factures d'énergie imputable au SEQE2 pourrait avoir de lourdes conséquences sur les familles européennes, pour des bénéfices limités en termes de décarbonation**, car une augmentation de facture n'exerce qu'une influence minimale sur la consommation d'énergie des particuliers. Deuxièmement, **le Fonds social pour le climat, tel que proposé actuellement, ne suffira pas à atténuer les effets négatifs et injustes du nouveau marché carbone sur le bâtiment et le transport routier sur les Européens**, avec un risque élevé d'agitation sociale. Le Conseil et le Parlement devraient par conséquent enterrer la proposition de nouveau marché

carbone de la Commission. Le Fonds social pour le climat a cependant le potentiel d'envoyer un signal fort de l'engagement de l'Union européenne en faveur d'une transition juste, ce qui pourrait en retour favoriser l'acceptabilité du Green Deal européen. **Pour une transition énergétique juste, il convient d'abandonner le marché carbone**

européen 2 et de mettre en place le Fonds social pour le climat avec les financements du marché du carbone existant (« marché carbone 1 »). Le Fonds social pour le climat pourrait être redirigé vers le financement d'investissements verts dans le logement et la mobilité, au profit des citoyens les plus vulnérables.

1 ■ Un nouveau marché carbone européen sur le bâtiment et le transport routier (SEQE2) ne ferait qu'aggraver les défis sociaux inhérents à la transition énergétique

L'Union européenne s'est donnée pour objectif d'atteindre la neutralité climatique d'ici 2050. Cependant, 71 % du mix énergétique européen reste actuellement basé sur le charbon, le pétrole et le gaz. **Le rythme élevé de décarbonation requis pour atteindre nos objectifs climatiques dans les 28 prochaines années devrait accroître les coûts sociaux de la transition et risque d'aggraver les tensions sociales existantes.** Pour reprendre les propos de l'économiste Jean Pisani-Ferry (2021) : « Après des décennies de procrastination, la transition, qui devait être ordonnée, risque fort d'être brutale¹. »

La transition ne réussira que si elle est socialement juste et inclusive².

Des mesures de politique publique sont indispensables pour traiter le phénomène de précarité énergétique existant. De nombreux États, par exemple, ont choisi de financer le développement des énergies renouvelables en augmentant les taxes sur l'électricité. Pour atténuer cet impact sur les consommateurs vulnérables, l'une des mesures souvent mises en œuvre est l'application de tarifs sociaux pour l'électricité. Sans cela, certaines familles seraient plus lourdement affectées car les factures d'énergie représentent une part importante de leur revenu, et qu'elles disposent de ressources financières limitées pour réaliser des investissements leur permettant de se protéger contre les hausses de prix, que

ce soit en produisant leur propre énergie renouvelable ou en isolant leur logement³. Dans l'Union européenne, les 10 % des familles les plus modestes dépensent près de 10 % de leur revenu en énergie, sans même parler des coûts de transport⁴. Une transition véritablement juste exige cependant d'aller au-delà de mesures palliatives de court terme, comme les chèques énergie. Une politique d'investissements verts ciblant les familles à faible revenu, vivant dans la précarité énergétique ou vulnérables permet un changement structurel plus profond. La seule rénovation des logements sociaux pour atteindre une haute performance énergétique (label énergétique A ou B) requiert un investissement additionnel de 13 milliards € par an⁵. La création d'un nouveau marché carbone européen sur le transport routier et le bâtiment aurait pour effet d'aggraver les difficultés sociales actuelles en augmentant les prix du chauffage et les dépenses de carburant pour les Européens ordinaires.

Un mécanisme de marché tel que le Système d'Echange de Quotas d'Emission est entraîné une incertitude sur les prix, puisque le prix du carbone dépend de l'offre et de la demande en quotas de carbone. Sur le marché européen du carbone actuel (marché carbone 1), le prix du CO₂ est passé de 5 € à 60 € la tonne au cours des cinq dernières années (voir figure ci-dessous).

GRAPHIQUE 1 ■ Prix des quotas de carbone sur le SEQE européen (2005 - 2021)



Source : <https://tradingeconomics.com/commodity/carbon>, consulté le 7 septembre 2021

Les dispositions en place pour éviter de trop fortes hausses de prix mais pourraient se révéler insuffisantes pour éviter des niveaux de prix insoutenables socialement⁶ (voir Annexe 1). Les prix sur le nouveau marché carbone européen sur le transport

roucier et le bâtiment devraient atteindre des niveaux plus élevés que sur le marché carbone actuel, car la décarbonation du bâtiment et du transport est plus chère que dans le secteur électrique (principal secteur couvert par le marché carbone actuel).

ENCADRÉ 1 ■ Comment fonctionne le marché européen du carbone ?

Le marché carbone existant concerne les émissions de gaz à effet de serre des grandes entreprises appartenant aux secteurs de l'électricité et de la production manufacturière. Ces sociétés sont contraintes de calculer et déclarer les émissions issues de leur production et ont l'obligation d'utiliser des crédits carbone (quotas) en conséquence. Elles ont la possibilité, soit d'acheter des quotas sur le marché carbone, soit d'utiliser les quotas qui leur ont été remis gratuitement. C'est par exemple le cas pour de nombreux secteurs industriels comme la production d'acier et de ciment.

Inversement, dans les secteurs du bâtiment et du transport, 70 % des émissions de l'Union européenne proviennent des logements ou des voitures individuels. Contraindre 200 millions de familles à déclarer les émissions issues de leur chauffage résidentiel et de leurs véhicules particuliers serait terriblement complexe. Pour cette raison, c'est sur les fournisseurs de combustibles fossiles que retomberait cette obligation.

Que ce soit dans le cadre du marché carbone existant ou du nouveau marché carbone proposé, les sociétés répercutent les coûts de leurs émissions sur les consommateurs finaux. Cependant, dans le cas du nouveau marché carbone sur le transport routier et le bâtiment, c'est en grande partie aux consommateurs que reviennent les décisions d'investissement. En effet, la décarbonation des bâtiments et du transport routier se traduit, par exemple, par l'adoption de systèmes de chauffage à faible intensité de carbone, la rénovation des logements énergivores et l'adoption de modes de transport à faibles émissions. Pourtant, toutes les familles n'ont pas un accès aisé à ces alternatives, pour des raisons variées : manque de ressources financières pour entreprendre une rénovation énergétique, accès insuffisant aux transports publics (distance ou qualité) ou manque d'installations de recharge électrique dans les zones peu peuplées, sans parler de la question du coût d'achat d'un véhicule électrique.

Un prix carbone européen élevé sur les combustibles utilisés dans les bâtiments et le transport routier risque de faire basculer davantage de personnes dans la précarité énergétique en raison d'un accès insuffisant aux alternatives aux combustibles fossiles⁷. En moyenne, un prix carbone de 100 € la tonne aboutirait à une augmentation des factures de transport routier et de chauffage d'environ 25 % dans l'Union européenne⁸. Cette hausse pourrait avoir des conséquences dramatiques pour ceux qui vivent dans des logements mal isolés chauffés aux combustibles fossiles ou pour ceux qui vivent dans des zones rurales ou péri-urbaines et qui dépendent fortement de leur véhicule diesel ou à essence pour leurs déplacements courants. Aujourd'hui, au moins 35 millions (7 %) d'Européens n'ont pas les moyens de se chauffer convenablement⁹ et 90 millions (20 %) rencontrent des difficultés à accéder aux transports publics^{10 11}.

Qui plus est, **au vu des inégalités déjà existantes, l'impact du deuxième marché carbone sur les Européens ne sera pas réparti de façon équitable**. Ces inégalités peuvent être à la fois « horizontales » - fondées sur le revenu - et « verticales » - à revenu égal, les ménages ne sont pas affectés de la même manière en fonction de leur type de chauffage, de leur région, des conditions climatiques, etc. Les ménages modestes sont plus vulnérables, car le prix représente une plus grande part de leur revenu¹². En Pologne, par exemple, pour les 20 % des ménages les plus modestes, un prix du CO₂ de 100 € se traduirait par une hausse des dépenses de chauffage de 52 %, soit le double de la moyenne européenne. Cette situation s'explique par un faible revenu annuel (inférieur à 5 000 €) et par la forte part que représente le charbon dans l'offre de chauffage du pays (forte teneur en carbone)¹³. D'un autre côté, **la hausse du prix du transport routier toucherait à la fois les ménages modestes et ceux de la classe moyenne dans les zones rurales**, où les

habitants doivent souvent se déplacer sur de plus longues distances et n'ont de plus pas d'autre choix que d'utiliser leur propre véhicule. La situation géographique aussi a de l'importance : une famille modeste urbaine qui occupe un logement social bien isolé serait moins exposée à un prix carbone européen qu'une famille rurale de la classe moyenne qui vit dans une maison individuelle énergivore et ne dispose pas d'un accès suffisant à une infrastructure de transport public de qualité. **En l'absence de mesures de compensation efficaces, le deuxième marché carbone pourrait dès lors se révéler socialement et politiquement non-viable.**

Au vu des impacts sociaux associés à des factures d'énergie élevées, la bonne utilisation des revenus tirés du prix carbone est essentielle pour assurer l'équité de cette mesure¹⁴. Il est désormais largement admis que ces recettes doivent être redistribuées aux citoyens et aux entreprises pour financer des **investissements verts et des mesures de compensation sociale**¹⁵ :

- S'agissant des investissements verts, leur effet transformateur ne peut pas être immédiat. Un processus d'identification, de préparation et de montage de financement est nécessaire avant la mise en œuvre des projets¹⁶.
- La compensation sociale, contrairement aux investissements verts, ne débouche pas à sur des changements structurels. Pour autant, il c'est d'un outil essentiel, notamment au début de la mise en œuvre du prix carbone, afin d'éviter de faire peser une charge trop lourde sur les Européens vulnérables aussi longtemps qu'ils n'auront pas accès à des systèmes de chauffage et à des moyens de transport bas carbone à des prix abordables.

Des études qualitatives ont montré que les citoyens ont le souci d'une répartition équitable et juste des coûts liés à un prix carbone¹⁷. Elles soulignent également le

vaste soutien en faveur du recours à la compensation sociale (aide au revenu) pour lutter contre les répercussions négatives du prix carbone qui impactent de façon disproportionnée certains ménages¹⁸. Dès lors, lorsque la compensation sociale permet aux Européens à faible revenu et/ou vulnérables de profiter des recettes du prix carbone, l'instrument peut contribuer

à atténuer les inégalités, avec un effet immédiat. Les investissements verts destinés aux familles confrontées à la précarité énergétique, quant à eux, réduisent les inégalités sur le long terme. Ces investissements participent aussi à maîtriser le niveau du prix carbone en faisant baisser la demande en quotas¹⁹.

2 ■ Le Fonds social pour le climat proposé par la Commission européenne est un grand pas en avant mais ne permet pas encore de garantir l'équité sociale

Le Fonds social pour le climat proposé par la Commission européenne se propose d'aider les États membres à financer des mesures visant à atténuer les impacts sociaux du deuxième marché carbone européen. Cette aide se présenterait à la fois sous forme de compensation sociale (aide temporaire au revenu) et d'investissements vertss ciblant les citoyens les plus vulnérables et les microentreprises. Pour accéder au financement, les États membres soumettraient un plan climat social à l'approbation de la Commission européenne et s'engageraient à cofinancer à hauteur d'au moins 50 % les mesures et investissements proposés.

Les ressources financières attribuées au Fonds social pour le climat par l'Union européenne représenteraient 25 % des recettes tirées des quotas du nouveau marché carbone européen sur le transport routier et le bâtiment, à la condition que les États membres adoptent une nouvelle *Décision relative aux ressources propres* (voir détails plus bas). **Le lancement du Fonds est prévu pour 2025, un an avant le démarrage du deuxième marché carbone proposé. Il devrait fonctionner avec un budget annuel de 10 milliards d'euros**, sur la base d'un prix du carbone de 48 € la tonne, prix qui reste très hypothétique (voir section 1).

En proposant un Fonds social pour le climat, la Commission a pris une

décision sans précédent pour combler les déficits d'investissement en faveur du logement et des transports bas-carbone pour les familles vulnérables. Lancer la compensation sociale avant la mise en œuvre du SEQE2 est une mesure majeure pour faciliter une plus grande acceptabilité sociale.

Cependant, **le Fonds social pour le climat, tel qu'actuellement prévu, ne permet pas de réaliser les investissements verts visant à protéger les familles vulnérables avant l'entrée en vigueur du deuxième marché carbone.** Les investissements verts sont essentiels à une transition juste, car ils atténuent l'exposition des familles européennes à un prix carbone élevé sur les combustibles de chauffage et les carburants. Pour autant, il faudra attendre plusieurs années avant de constater les effets des projets, que ce soit en matière d'investissements dans la rénovation énergétique ou dans l'amélioration des infrastructures de mobilité publique par exemple. Dès lors, si on ne lance les investissements verts en faveur des ménages vulnérables qu'un an avant l'introduction du deuxième marché carbone, il sera déjà trop tard.

Par ailleurs, **le Fonds est trop limité pour financer de façon adéquate à la fois les investissements verts et la compensation sociale en faveur des ménages (et des**

microentreprises). **Le risque que le Fonds échoue à apporter une aide suffisante à ceux qui en ont le plus besoin est important.** Les États membres pourraient abandonner la compensation sociale, car le Fonds social pour le climat *pourra* financer des mesures de compensation sociale mais devra inclure des investissements verts²⁰. Le volet compensation sociale sera cependant essentiel si le deuxième marché carbone européen est mis en œuvre, afin d'éviter les pires conséquences de la hausse des factures d'énergie. Cette hausse pourrait par exemple contraindre les familles à limiter leur consommation de combustible en dessous de leurs besoins vitaux²¹. Souffrir du froid ou de la chaleur dans son logement peut entraîner à des maladies et, dans les cas extrêmes, à des décès prématurés²². Autre difficulté, le fait que **la définition des consommateurs vulnérables pourrait ne pas permettre de cibler les personnes les plus dans le besoin.** Faute de mesures de soutien clairement ciblées, bien communiquées et aisément accessibles en faveur des plus vulnérables (à savoir les ménages appartenant à la tranche de revenus la plus basse, qui vivent dans les logements les plus énergivores et/ou qui n'ont guère d'autre choix que d'utiliser leur véhicule personnel pour leurs besoins de mobilité courants), ce sont les Européens qui présentent le moins de vulnérabilités qui risquent d'être les principaux bénéficiaires des mécanismes de soutien à l'investissement vert des ménages, grâce à un meilleur accès aux informations sur les mécanismes d'aide et à une plus grande capacité à planifier les investissements²³.

La proposition de financer le Fonds social pour le climat par le biais d'une **nouvelle ressource propre de l'Union européenne menace en outre les ressources financières du Fonds.** Par ailleurs, **l'acceptabilité sociale de l'initiative serait compromise**

si une partie des recettes tirées du deuxième marché carbone européen devait aller au budget général l'Union²⁴.

Les fonds européens existants financés par les quotas du marché carbone actuel sur l'électricité 25 ont été créés en vertu de la procédure législative ordinaire²⁶ par le biais de la directive sur le Système d'Echange des Quotas d'Emission. Cette fois, la Commission propose de commencer par créer une nouvelle Ressource propre de l'Union européenne reposant sur une part des recettes tirées du deuxième marché carbone, puis d'allouer 25 % des quotas du deuxième marché carbone au Fonds social pour le climat. Cependant, l'adoption d'une nouvelle Ressource propre de l'Union européenne exige l'unanimité au Conseil et la ratification par tous les parlements nationaux²⁷. Il en ressort que la proposition de financer le Fonds social pour le climat sur une Ressource propre semble indiquer le désir de la Commission européenne de réserver une partie des recettes tirées du deuxième marché carbone pour le budget général de l'Union, potentiellement pour rembourser une partie de la dette européenne liée à la crise sanitaire²⁸.

Cette démarche va à l'encontre des résultats des recherches sur l'acceptabilité sociale des prix carbonés, qui insistent sur le fait qu'elle passe par une affectation claire et visible de toutes les recettes à une transition verte et juste socialement²⁹. Par ailleurs, la nécessité d'adopter l'instrument Ressource propre compromet les chances d'obtenir un financement européen pour le Fonds social pour le climat. En l'absence d'unanimité au Conseil, le Fonds social pour le climat resterait une coquille vide; les États membres obtiendraient simplement toutes les recettes tirées du deuxième marché carbone pour en faire une utilisation nationale, sans redistribution dans l'Union européenne à ceux qui en ont le plus besoin.

3 ■ Comment le Fonds social pour le climat pourrait contribuer à une transition socialement juste

Introduire à l'échelle de l'Union européenne un prix carbone au niveau incertain (car déterminé par un mécanisme de marché) sur les émissions des bâtiments et du transport routier est une politique qui présente un risque élevé et de faibles bénéfices en matière de décarbonation. Il convient d'abandonner. Renoncer au deuxième marché carbone résoudrait le casse-tête de la compensation sociale.

Il serait trop compliqué de s'attaquer aux effets distributifs pour les individus au niveau de l'Union européenne, et certains États membres pourraient négliger les enjeux sociaux associés au nouvel instrument européen. Le processus de rédaction des Plans climats sociaux intervenant au niveau national, on peut s'attendre à des degrés divers de qualité et d'ambition³⁰, y

compris en matière de participation de la société civile, des partenaires sociaux et des gouvernements locaux³¹. Au niveau institutionnel, la marge de négociation de la Commission européenne risque d'être limitée si les Plans nationaux manquent d'ambition. L'Union européenne fait face à un risque politique majeur : les gouvernements pourraient en effet être tentés de rejeter la faute sur « Bruxelles » en cas d'agitation sociale locale, même si c'est sur eux que repose la responsabilité de la mise en œuvre de politiques permettant de faire du prix carbone européen un outil de redistribution sociale³². Par ailleurs, le deuxième marché carbone européen proposé est déjà fortement contesté au sein du Conseil et du Parlement³³, qui pourraient décider de ne pas soutenir la proposition.

ENCADRÉ 2 ■

Le deuxième marché carbone européen n'est pas un outil essentiel pour rembourser la dette publique que l'Union européenne a contractée pour financer la relance économique suite à la crise de la COVID-19.

Le débat sur le bien-fondé de mobiliser de nouvelles Ressources propres pour rembourser la dette de l'Union liée à la relance est loin d'être tranché. La Commission européenne a tout d'abord envisagé de revoir et d'élargir le marché carbone existant pour y inclure les secteurs maritime et aéronautique, susceptibles d'apporter 10 milliards d'euros par an au budget de l'Union³⁴. La proposition de révision du marché carbone existant se révèle cependant moins ambitieuse que prévu³⁵.

Sans donner une liste exhaustive des candidats aux Ressources propres, il est intéressant de remarquer qu'un accord international sur l'imposition des sociétés, tel que celui promu par l'OCDE, pourrait apporter des revenus substantiels au budget de l'Union. Si l'accord atteint en juin³⁶ se confirme, un taux d'imposition minimal de 15 % s'appliquerait et se traduirait par des recettes additionnelles de 50 milliards d'euros pour les États membres de l'Union, qui pourraient décider d'en affecter une partie au budget communautaire³⁷. À partir de 2028, l'Union européenne devra trouver 15 milliards d'euros par an pour le remboursement de la dette liée à la relance.

Si le deuxième marché carbone devait être abandonné, le Fonds social pour le climat resterait une excellente occasion d'envoyer un signal fort en faveur d'une transition juste. Le Fonds pourrait se concentrer uniquement sur des investissements ciblés visant à lutter contre la précarité en matière

d'énergie et de transport et à financer la transition énergétique des citoyens vulnérables. L'aide à l'investissement vert ciblant les ménages vulnérables de revenu faible à intermédiaire nécessite des subventions publiques importantes. Les familles qui ont déjà du mal à payer

leurs énergétiques n'ont pas les moyens d'entreprendre des travaux de rénovation (y compris l'abandon de systèmes de chauffage fossiles) ou d'acheter ou de louer un véhicule électrique³⁸. Par ailleurs, la mobilité durable dépend également de l'accès à des infrastructures bas carbone de qualité, comme les bornes de recharge, des transports publics multimodaux, des pistes cyclables sûres et à des réseaux de chauffage et de refroidissement urbains décarbonés, dont le développement dépend à son tour de l'investissement public. Que pourrait donc être un modèle amélioré de Fonds social pour le climat ?

Une partie des recettes tirées du marché carbone existant pourraient être attribuées au Fonds social pour le climat dans le cadre de la prochaine révision de la directive sur le Système d'Echange de Quotas d'Emissions. Le Fonds pourrait ainsi commencer à fonctionner dès l'adoption de la révision de la directive, soit 2023. Le prix du carbone dans le cadre du marché carbone européen existant a récemment atteint 60 € la tonne et ne devrait pas redescendre brutalement³⁹. Un nouveau financement sera dès lors immédiatement disponible. Le Fonds social pour le climat pourrait être financé de façon similaire au Fonds pour la modernisation et au Fonds pour l'innovation, par affectation directe de quotas carbones dans la directive sur le Système d'Echange de Quotas d'Emissions. Recourir à cet instrument juridique permettrait d'éviter la règle de l'unanimité, la directive sur le Système d'Echange de Quotas d'Emission étant adoptée en suivant la procédure législative ordinaire. L'affectation de 15 % des recettes tirées du marché carbone européen existant⁴⁰ au Fonds social pour le climat se traduirait par des ressources

annuelles d'environ 6 milliards d'euros⁴¹ aux prix actuels. Ce montant est inférieur au Fonds social pour le climat proposé dans le cadre des hypothèses de la Commission (10 milliards d'euros par an). Son ordre de grandeur est pour autant comparable si on considère que son périmètre est ramené aux seuls investissements verts.

Conformément à la proposition actuelle de la Commission, **l'accès au financement pourrait continuer de se fonder sur un plans climat sociaux nationaux soumis parallèlement aux plans énergie et climat nationaux. Le règlement aurait cependant dû renforcer les dispositions sur la participation publique des organisations de la société civile**, des partenaires sociaux, des autorités locales et des autres parties prenantes concernées dans l'élaboration des plans⁴², avec des critères respectés communs. Tout porte à croire qu'un degré élevé de confiance politique est associé aux politiques fortes en faveur du climat et à la réduction des émissions de gaz à effet de serre⁴³. Une forte implication de toutes les parties prenantes dans le processus de rédaction et de mise en œuvre des plans climat sociaux nationaux aurait pour effet d'accroître la confiance, la légitimité démocratique et le soutien de la population. Une mise en œuvre efficace serait par ailleurs facilitée par le principe du partenariat, qui permettrait de dégager le temps et les ressources voulues (renforcement des capacités et assistance technique) pour assurer la bonne concertation avec les parties prenantes et la communication des nouvelles mesures⁴⁴. Les États devraient lancer dès à présent des concertations avec les parties prenantes pour mettre au point des programmes d'investissements durables destinés aux personnes vulnérables.

Conclusion ■

La justice sociale doit être au cœur de la transition écologique. La refonte complète de nos modèles de production et de consommation devra s'accompagner de vastes investissements, qui apporteront des avantages multiples dépassant le cadre de l'atténuation des effets du changement climatique : amélioration de la qualité de vie, de la santé publique et du confort, baisse du coût de la vie et création de nouveaux emplois, entre autres.

Sans mécanismes de redistribution et de compensation bien pensés, cependant, les coûts et les avantages de la transition auront un effet inégal dans la population. La rénovation énergétique performante des bâtiments, la décarbonation des systèmes de chauffage et de refroidissement, et les solutions de mobilité bas-carbone doivent être accessibles à un public large. Pour donner à l'Union européenne les meilleures chances de mettre en place avec succès une transition énergétique socialement juste, ce document recommande que :

- **Le Parlement européen et le Conseil abandonnent l'idée de créer le nouveau marché carbone européen** sur le transport routier et le bâtiment au cours de la décennie 2020. Les risques politiques de cette stratégie sont trop élevés au regard des avantages climatiques limités qu'elle devrait apporter, en raison notamment des nombreux obstacles à l'investissement non liés au prix dans les secteurs des bâtiments résidentiels et du transport routier individuel.
- En cas d'abandon du deuxième marché carbone, le Parlement européen et le

Conseil devraient trouver de nouvelles sources de revenus pour le Fonds social pour le climat, qui serait entièrement réservé aux investissements verts capables de protéger les Européens les plus vulnérables de la hausse des prix des combustibles fossiles. Dans le contexte actuel de la hausse des prix de l'électricité pour les particuliers, **affecter 15 % des revenus du SEQE1 au Fonds social pour le climat serait un moyen tangible pour l'Union européenne de contribuer à une transition énergétique socialement juste.**

- **Si le Parlement européen et le Conseil décident cependant de mettre en œuvre le deuxième marché carbone proposé par la Commission européenne**, ils devraient s'assurer que **100 % des recettes tirées du SEQE2 irriguent le Fonds social pour le climat** afin d'atténuer les impacts sociaux les plus défavorables du nouveau marché carbone. Il permettrait d'éviter de faire peser un fardeau trop lourd sur les familles vulnérables et vivant dans la précarité énergétique, à la fois par le biais de mesures de compensation sociale et d'investissements verts.

La crise actuelle des prix de l'énergie dans toute l'Europe montre les forts enjeux sociaux liés à l'énergie. La proposition de la Commission de créer un Fonds social pour le climat est une occasion historique de lutter contre les inégalités actuelles et futures. Le Fonds social pour le climat pourrait être un signal fort de l'engagement de l'Union européenne en faveur d'une transition verte juste.

Tableau 1 ■

| FONDS SOCIAL POUR LE CLIMAT DE L'UE | PROPOSITION DE LA COMMISSION | PROPOSITION DE REPLI (PREMIER CHOIX) | PROPOSITION DE REPLI (SECOND CHOIX) |
|-------------------------------------|---|--|--|
| Mise en œuvre du SEQE2 | OUI | NON | OUI |
| Pour financer quoi | La compensation sociale et les investissements écoresponsables ciblant les citoyens les plus vulnérables et les microentreprises (au sens des plans climat sociaux nationaux). | Les investissements écoresponsables ciblant les citoyens les plus vulnérables (au sens des plans climat sociaux nationaux). | La compensation sociale et les investissements écoresponsables ciblant les citoyens les plus vulnérables et les microentreprises (au sens des plans climat sociaux nationaux). |
| Quelle gouvernance | Fondée sur les plans climat sociaux nationaux. | Fondée sur les plans climat sociaux nationaux avec des dispositions renforcées sur la participation des parties prenantes publiques et locales. | Fondée sur les plans climat sociaux nationaux avec des dispositions renforcées sur la participation des parties prenantes publiques et locales. |
| Quel financement | 25 % des recettes tirées du marché carbone 2 (nouveau) Environ 10 milliards d'euros par an ⁴⁵ pour la compensation sociale et les investissements écoresponsables. | 15 % des recettes tirées du marché carbone 1 (existant) Environ 6 milliards d'euros par an ⁴⁶ (mais avec un périmètre ramené aux seuls investissements écoresponsables). | 100 % des recettes tirées du marché carbone 2 (nouveau). Environ 40 milliards d'euros par an ⁴⁷ pour la compensation sociale et les investissements écoresponsables. |
| Date de lancement | 2025 | 2023 | 2025 |
| Base juridique | Procédure législative ordinaire (Fonds social pour le climat) et règle de l'unanimité (décision relative aux ressources propres) Règlement relatif au Fonds social pour le climat : art. 91.1.d, 192.1 et 194.1.c du TFUE (procédure législative ordinaire) ; décision sur les ressources propres : art. 311 du TFUE (règle de l'unanimité). | Procédure législative ordinaire (Fonds social pour le climat et directive SEQE – Système d'Echange de Quotas d'Emissions). Règlement relatif au Fonds social pour le climat : art. 91.1.d, 192.1 et 194.1.c du TFUE (procédure législative ordinaire) ; directive SEQE : art. 192 du TFUE (procédure législative ordinaire). | Procédure législative ordinaire (Fonds social pour le climat et directive SEQE). Règlement relatif au Fonds social pour le climat : art. 91.1.d, 192.1 et 194.1.c du TFUE (procédure législative ordinaire) ; directive SEQE : art. 192 du TFUE (procédure législative ordinaire). |

Annexe 1 ■ Dans la conception du marché proposée pour le nouveau marché carbone, les prix pourraient atteindre des niveaux très élevés.

La conception du nouveau marché carbone proposée inclut les caractéristiques ci-dessous :

- **Pas de quotas gratuits**, mais 30 % de quotas excédentaires mis aux enchères en 2026.
- **Facteur de réduction linéaire (LRF) annuel de 5,43 %**, calculé pour atteindre -43 % d'émissions à l'horizon 2030.
- **Mécanisme de contrôle des prix** injectant de nouveaux quotas sur le marché à partir d'une « Réserve de stabilité du marché », pour atténuer la pression sur les prix en cas de multiplication par deux ou par trois du prix sur une période de trois mois.

Le prix du carbone étant déterminé par l'offre et la demande, **un mécanisme fondé sur le marché aboutit à une incertitude des prix**. Même si l'étude d'impact de la Commission européenne table sur une hypothèse de prix de 48 €/tCO₂, **rien dans la conception proposée ne garantirait que les prix n'atteignent pas des niveaux socialement insoutenables**.

La mise à prix de départ pourrait fort bien dépasser le prix carbone sur le marché actuel (60 €/tCO₂) au vu des coûts élevés de réduction (coût élevé

de la décarbonation) dans les secteurs du bâtiment et du transport, estimés à environ 200-250 €/tCO₂. Au contraire du marché actuel, aucune exemption ne sera accordée, avec pour effet de tirer le prix vers le haut. La Commission veut atténuer ce risque en offrant 30 % de quotas excédentaires en 2026, ce qui ne dit cependant rien sur le niveau qu'atteindra à terme le prix de départ.

Le mécanisme de contrôle des prix proposé continue de permettre des hausses de prix substantielles. Même si le prix de départ se situe à un niveau hypothétique de 40 €/tCO₂ en 2026, le mécanisme de contrôle des prix proposé permettrait au prix d'atteindre 80 €/tCO₂ en 2027 et 160 €/tCO₂ l'année suivante. Cette forte tendance à la hausse est rendue d'autant plus possible par le facteur de réduction linéaire (LRF) annuel élevé de 5,43 % proposé par la Commission pour la période 2026 – 2028⁴⁸. Si les prix atteignent des niveaux insoutenables, la Commission pourrait utiliser un « **frein d'urgence** » **dans le cadre de la force majeure**⁴⁹. Une telle **intervention directe sur les prix nuirait cependant à la crédibilité du mécanisme**. Elle viendrait probablement en réaction à l'agitation sociale, supposant un profond ressentiment de la part de la population européenne contre la politique de fixation des prix du carbone. Il convient d'éviter cette situation à tout prix.

Notes de fin ■

1. PISANI FERRY J. 2021, "Climate policy is macroeconomic policy, and the implications will be significant", *Policy Brief*. Peterson Institute for International Economics.
2. FERNANDES S. 2017. "A Social Pact for the Energy Transition", in PELLERIN-CARLIN T., VINOIS J-A., RUBIO E. & FERNANDES S. *et al.* 2017 *Making the energy transition a European Success. Tackling the democratic, innovation, financing and social challenges of the energy union*, *Études et rapports*, Institut Jacques Delors, septembre.
3. *Ibid.*
4. Commission européenne. 2019. "Energy prices and costs in Europe", SWD(2019) 1 final.
5. Press release. 2021. "Is the delivery of a Social Green Deal right on track?", *Housing Europe*, 14 July..
6. Le niveau de prix capable d'engendrer des troubles sociaux est difficile à prédire et dépend d'un contexte politique et économique plus large. La décision du gouvernement français de faire passer le prix national du carbone de 45 € à 55 € la tonne de CO₂, qui a coïncidé avec des prix du pétrole élevés et un sentiment d'absence de justice sociale dans la politique générale du gouvernement (comme la réforme de l'impôt sur la fortune, qui a bénéficié aux familles les plus riches), a contribué à l'émergence du mouvement des Gilets Jaunes en 2018. GAGNEBIN M., GRAICHEN P. & LENCK T. 2019. "The Yellow Vests Protests: An Analysis of the French CO₂ Pricing Policy and its Mistakes", *AgoraEnergiewende*.
7. Autrement dit, un soutien financier et un appui technique pour la rénovation en profondeur des bâtiments et pour une infrastructure de transport public abordable et de qualité.
8. MAJ M., RABIEGA W., SZPOR A., CABRAS S., MARCU A. & FAZEKAS D. 2021. "Cost for households of the inclusion of transport and residential buildings in the EU ETS", Polish Economic Institute, Varsovie.
9. Commission Européenne. 2021. "Proposal for a Regulation establishing a Social Climate Fund", COM(2021) 568 final.
10. Eurostat. 2018. "Difficulty in accessing public transport by level of difficulty, by country, 2012".
11. Pour une présentation générale de la précarité énergétique dans l'Union européenne, voir MAGDALINSKI E., DELAIR M. & PELLERIN-CARLIN T. 2021. "Europe needs a political strategy to end energy poverty", *Document de politique 259*, Institut Jacques Delors.
12. Pour une discussion plus complète, voir STENNING J., BUI H. & PAVELKA A. 2020. "Decarbonizing European transport and heating fuels – Is the EU ETS the right tool?", *Final Report*, Cambridge Econometrics • STENNING J. *et al.*, 2021. "Exploring the trade-offs in different paths to reduce transport and heating emissions in Europe", Cambridge Econometrics • MAJ M., RABIEGA W., SZPOR A., CABRAS S., MARCU A. & FAZEKAS. D. 2021. "Cost for households of the inclusion of transport and residential buildings in the EU ETS", Polish Economic Institute, Varsovie.
13. MAJ M., RABIEGA W., SZPOR A., CABRAS S., MARCU A. & FAZEKAS. D. 2021. "Cost for households of the inclusion of transport and residential buildings in the EU ETS", Polish Economic Institute, Varsovie.
14. Le lien entre la progressivité des recettes tirées de la tarification du carbone et l'acceptation sociale de la politique est clairement établi. CARATTINI S., CARVALHO M. & FANKHAUSER S. 2018. "Overcoming public resistance to carbon taxes. *Wiley Interdisciplinary Reviews. Climate Change*" • BARANZINI A. & CARATTINI S. 2017. "Effectiveness, earmarking and labeling: testing the acceptability of carbon taxes with survey data", *Environ Econ Policy Stud.* 19:197-227.
15. KLENERT D., MATTAUCH L., COMBETT E., EDENHOFER O., HEPBURN C., RAFAY R. & STERN N. 2018. "Making carbon pricing work for citizens", *Nature Climate Change*. Vol. 8. August 2018. 669-677. • BERRY A. & LAURENT E. 2019. "Taxe carbone, le retour, à quelles conditions ?", *Working Paper n° 06/2019*, Sciences Po OFCE • GUILLOU A. & PERRIER Q. 2019. "Climat et Fiscalité : Trois scénarios pour sortir de l'impasse", *Terra nova / I4CE*, 28 février • SAUJOT M., BERGHMANS N. & CHANCEL L. 2019. "Après le gel de la taxe carbone, quelles priorités pour la transition écologique ?", *Iddri / SciencesPo*.
16. En Suède, souvent perçue comme un modèle en matière de taxe carbone sur le chauffage, la taxe a été introduite en 1991, alors que les réseaux de chauffage collectif urbains avaient commencé à investir dans l'énergie renouvelable dès le milieu des années 1970, à la suite de la crise du pétrole. En 1991, un tiers du chauffage collectif urbain utilisait déjà de l'énergie renouvelable. SAUJOT M., BERGHMANS N. & CHANCEL L.

2019. [Après le gel de la taxe carbone, quelles priorités pour la transition écologique ?](#) Iddri / SciencesPo
17. CARATTINI S., CARVALHO M. & FANKHAUSER S. 2018. "Overcoming public resistance to carbon taxes", *Wiley Interdisciplinary Reviews. Climate Change*.
18. Pour les personnes interrogées au Royaume-Uni, en Irlande, en Allemagne et en France, in BARANZINI A. & CARATTINI S. 2017. "Effectiveness, earmarking and labeling: testing the acceptability of carbon taxes with survey data", *Environ Econ Policy Stud.* 19:197-227.
19. WILLIAMS R. *et al.* 2015. "The initial incidence of a carbon tax across income groups", *National Tax Journal*, March. 68(1), 195 – 214 • DOUENNE T. 2020. "The vertical and horizontal distributive effects of energy taxes: a case study on a French policy", *The Energy Journal*, Vol 41. No3 • POLLITT M. & DOLPHIN G. 2020. "Feasibility and impacts of EU ETS scope extension: road transport and buildings", CERRE – Center on Regulation in Europe.
20. THOMAS S., SUNDERLAND L. & SANTINI M. 2021. "Pricing is just the icing: the role of carbon pricing in a comprehensive policy framework to decarbonize the EU building sector", Regulatory Assistance Project • DEFARD C. 2021. "Putting the cart before the horse? Perspectives on a potential ETS on residential buildings", *Policy paper 268*, Institut Jacques Delors, Juillet.
21. STENNING J., BUI H. & PAVELKA A. 2020. "Decarbonizing European transport and heating fuels – Is the EU ETS the right tool?", *Final Report*, Cambridge Econometrics
22. Right to Energy Coalition. 2019. "Majority of EU countries unable to keep citizens warm this winter".
23. Les familles qui ont déjà du mal à payer leurs factures sont déjà les moins susceptibles de donner la priorité aux actions pour le climat. Commission Européenne. 2021. "Special Eurobarometer 509", Report, *Social Issues*.
24. En France, le sentiment d'injustice sociale à l'origine de la crise des Gilets Jaunes était en partie dû à l'absence d'affectation des recettes tirées de la taxation du carbone. Il est aujourd'hui largement admis que l'affectation des recettes tirées de la tarification du carbone en faveur d'une transition verte juste est un élément essentiel de l'acceptabilité sociale. GUILLOU A. & PERRIER Q. "Climat et Fiscalité : Trois scénarios pour sortir de l'impasse", *Terra nova / I4CE*, 28 février • KLENERT D., MATTAUCH L., COMBETT E., EDENHOFER O., HEPBURN C., RAFATY R. & STERN N. 2018. "Making carbon pricing work for citizens", *Nature Climate Change*, Vol. 8. August 2018. 669-677.
25. Innovation Fund, Modernisation Fund
26. À savoir en appliquant la règle de la majorité au Parlement européen et au Conseil.
27. Voir le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, art. 311.
28. Dans le cadre de la Facilité pour la reprise et la résilience, 390 milliards d'euros sont distribués aux États membres sous forme de subventions et seront remboursés par l'Union européenne sur ses ressources propres. L'accord politique du 10 novembre 2020 entre le Parlement et le Conseil sur le Cadre financier pluriannuel 2021 – 2027 comporte une feuille de route en vue de l'introduction de nouvelles ressources, prévoyant une ressource reposant sur le SEQE à partir de 2023, éventuellement liée à un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, une taxe sur le numérique à partir de 2023, une taxe sur les transactions financières à partir de 2026 et une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés à partir de 2026. European Parliament. "Legislative package for the system of own resources of the European Union after 2020", annexe relative au train de mesures législatives. Consulté le 29/09/21
29. KLENERT D., MATTAUCH L., COMBETT E., EDENHOFER O., HEPBURN C., RAFATY R. & STERN N. 2018. "Making carbon pricing work for citizens", *Nature Climate Change*, Vol. 8. August 2018. 669-677.
30. L'engagement et la capacité institutionnelle sont très variables d'un État membre à l'autre. « Les immenses disparités parmi les États membres sur la façon dont leur plan énergie et climat national a jusque-là abordé la question de ce que doit être une transition juste pourraient donner un avant-goût de ce qui nous attend. » GALGOCZI B. 2021. "Is Europe socially fit for the "Fit for 55" package?", *Social Europe*, 19 juillet.
31. Which often proved deficient in the Recovery and Resilience Plan drafting process. Voir European Center for Not-for-Profit Law, 2021. "Civil Society Organizations largely side-lined in the preparation of national recovery plan", janvier • BICHON N.,

2021. "What role for local authorities in the Recovery and the Renovation Wave?", *Energy Cities*, juin.

32. Agence Europe. 2021. "Should the EU create a European carbon market for road transport and buildings?", Entretien avec Andreas GRAF et Thomas PELLERIN-CARLIN, 13 septembre.

33. Agence Europe, 2021. "Commission struggles to convince MEPs of benefits of a new carbon market for road transport and buildings", 9 septembre.

34. Commission Européenne, 2020. "Financing the recovery", Fiche d'information.

35. Commission Européenne. 2021. "Révision ETS avec annexes". COM(2021) 551 final.

36. OCDE. 2021. "130 pays et juridictions rejoignent un nouveau modèle audacieux pour réformer les règles de la fiscalité internationale", Communiqué de presse.

37. Entretien avec Eulalia RUBIO in "les recettes générées par l'accord sur la fiscalité internationale pourraient en partie irriguer le budget européen", *L'Opinion*, 23 juillet 2021.

38. Les travaux de rénovation importants coûtent de 300 à 350 €/m², *EUCalc Buildings module documentation*, 2020. Les véhicules électriques coûtent actuellement au moins 30 000 € en Allemagne et en Pologne. Il existe des solutions de location-vente de véhicules électriques pour 100 €/mois. Ces solutions concernent cependant ceux qui ne font pas beaucoup de kilomètres dans l'année, autrement dit les ménages des zones urbaines ou au moins semi-urbaines et pas trop isolées.

39. SIMON F. 2021. "Analyst: EU carbon price on track to reach €90 by 2030", *Euractiv*, 19 juillet 2021.

40. Correspondant à 100 millions de quotas par an.

41. En supposant un plafond proposé d'environ 12 GtCO₂ sur la période 2021 – 2027 (scénario AMB2c de la Commission européenne 2021). *Étude d'impact accompagnant la directive SEQE*. SWD(2021) 601 final, dont environ 40 % seraient accordés sans contrepartie (quotas gratuits). De même que les recettes tirées de 7 GtCO₂ sur la période 2021 - 2027. Prélèvement de 15 % : environ 1 050 millions de quotas = 63 milliards d'euros au prix SEQE1 actuel d'environ 60 €, ou 6,3 milliards d'euros par an.

42. Y compris les réseaux nationaux d'experts en lutte contre la précarité énergétique que les États membres doivent mettre en place conformément à la révision proposée de la directive relative à l'efficacité énergétique (art. 22). Commission

européenne. 2021. "Proposition de directive relative à l'efficacité énergétique (refonte)". COM(2021) 558 final.

43. Vérifié dans une analyse chronologique transversale de vingt démocraties industrialisées de 1990 à 2021, dont les États membres ci-dessous : Autriche, Belgique, Danemark, UE, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Irlande, Italie, Pays-Bas, Portugal, Espagne, Suède. La confiance politique est mesurée sous forme de perception de la corruption. L'apport au PIB des activités minières et manufacturières et des services publics de l'énergie pèse sur les politiques fondées sur le marché. C'est la raison pour laquelle l'Allemagne, même si elle se caractérise par de faibles niveaux de corruption apparente, a vu des amendements affaiblir l'Energiewende au Bundestag. En résultat, les ménages ont vu leur facture d'électricité augmenter tandis que les activités manufacturières natives étaient largement exemptées. RAFATY R. 2018. "Perceptions of corruption, political distrust, and the weakening of climate policy", *Global Environmental Politics*, 18 :3, août 2018.

44. ATANSAH, P. et al 2017. *When do subsidy reforms stick? Lessons from Iran, Nigeria, and India*. Center for Global Development. CGD, document de politique 111, novembre 2017.

45. Dans l'hypothèse de prix formulée par la Commission européenne dans l'étude d'impact, soit 48 € / tCO₂. Commission Européenne 2021. *Étude d'impact accompagnant la directive SEQE*. SWD(2021) 601 final

46. Selon le prix SEQE1 actuel d'environ 60 €/tCO₂ le 20 septembre 2021. Ember, *Daily Carbon Prices*.

47. Dans l'hypothèse de prix formulée par la Commission européenne dans l'étude d'impact, soit 48 € / tCO₂. Commission Européenne. 2021. "Étude d'impact accompagnant la directive SEQE". SWD(2021) 601 final

48. Qui est supérieur au LRF proposé pour le SEQE1 (4,2 %). Possibilité de réviser le LRF du SEQE2 si les émissions déclarées dans le cadre du SEQE2 sont supérieures de plus de 2 % à la valeur fixée pour 2025 dans la période 2024-2026. Un autre facteur de réduction linéaire est à calculer. Voir le par. 48 du préambule s et l'art. 30c(2).

49. Même si ce dispositif s'applique déjà au SEQE1, il n'a encore jamais été utilisé.

Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ 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 ■ Traduction de l'anglais : Wordclass ■ © Institut Jacques Delors



L'Europe pour les citoyens

