



**Le marché carbone
pour les carburants
et le chauffage :**

Quelle porte de sortie ?

Le marché carbone pour les carburants et le chauffage : quelle porte de sortie ?

Les négociations sur la proposition de la Commission européenne de créer un nouveau marché carbone pour les carburants et le chauffage (ETS 2) sont prévues de se finaliser à l'occasion du "supertrilogie" des 16 et 17 décembre 2022, sous Présidence tchèque. Cette proposition a créé d'importantes divisions en Europe tant entre les États-membres qu'au Parlement européen. Faisant partie de la même directive que le marché carbone pour l'électricité et l'industrie (ETS 1), tout blocage sur ce texte risque d'entraîner de forts retards sur l'ensemble du paquet « Fit for 55 ». L'un des enjeux cruciaux de la discussion entre le Parlement européen et le Conseil sera de ne pas faire peser le coût de la transition sur les ménages les plus précaires dans un contexte déjà contraint par l'augmentation des prix de l'énergie.

Alors que le Green Deal européen manque cruellement d'un volet social, la mise en place d'un marché carbone pour les carburants et le chauffage risque d'exacerber les inégalités et la précarité des plus modestes. Une sortie par le haut de ce dossier est nécessaire pour débloquer la situation et permettre des avancées sur l'ensemble du paquet « Fit for 55 ». Pour cela, les co-législateurs devraient passer d'un marché carbone régressif socialement à la création d'un nouveau pilier social au sein du Green Deal européen, notamment grâce au Fonds social pour le climat. Les questions de la lutte contre la précarité énergétique et la transition écologique des secteurs du bâtiment et du transport sont liées et doivent être traitées en commun.

Risques et dangers de l'ETS2

Pour rappel : selon la proposition de la Commission européenne, le marché carbone sur les carburants et le chauffage (ETS 2) entrerait en vigueur en 2026. Le niveau de prix est estimé par la Commission entre 48 et 80 euros la tonne de CO₂ en 2030, même si de nombreuses études tendent à démontrer qu'il s'agit d'une hypothèse de prix très conservatrice et que ce dernier pourrait largement dépasser les 100 euros la tonne de CO₂. 25 % des revenus de l'ETS2 sont fléchés vers le Budget européen (ce que l'on appelle des « ressources propres » européennes). Une partie des revenus, 72,2 milliards d'euros, sera reversée dans un Fonds social pour le climat (FSC) entre 2025 et 2032, le reste servira à rembourser l'emprunt commun abondant le Plan de relance européen NextGenerationEU.

- **Prix du CO₂ volatile et prohibitif** : Selon la Commission européenne, le prix du CO₂ pourrait s'établir entre 48 et 80 euros la tonne de CO₂ en 2030. En moyenne pour un prix du CO₂ autour de 80 € la tonne, un ménage français devrait payer environ 273 euros de plus par an sur ses factures énergétiques. À en croire les récentes évolutions sur l'ETS 1, il est fort à parier que le prix du CO₂ s'envole à des niveaux bien plus élevés : certaines études estiment qu'il pourrait atteindre entre

120¹ et 250² euros la tonne en 2030, un niveau prohibitif. Ajoutées à la forte volatilité du prix du CO₂ sur le marché carbone, les conséquences sociales pourraient être majeures pour les ménages n'ayant ni la capacité d'anticiper la hausse de leurs factures, ni la capacité d'investir dans des alternatives à faibles émissions pour se chauffer ou se déplacer.

- **Gain climatique non garanti** : Pour être réellement efficace dès 2026, le prix du CO₂ devrait atteindre des niveaux prohibitifs et contraindre les ménages à un arrêt forcé de la mobilité et du chauffage. Le coût social serait alors trop important.
- **Piège social tant que les alternatives ne sont pas accessibles** : Le marché carbone n'est pas l'outil le plus approprié pour pousser les ménages à changer de comportements et de technologies et faire baisser les émissions de gaz à effet de serre : les ménages n'ont pas toutes les clefs en main pour réorienter leur consommation. Ils sont souvent coincés dans des technologies carbonées, sans possibilité d'en changer facilement faute de moyens financiers, d'informations complètes ou de capacité de décision³. Par ailleurs, d'autres facteurs que le simple prix du CO₂ déterminent leur consommation telle que la publicité. L'ETS 2 risque de renforcer les inégalités déjà présentes dans la société :
 - Exemple du chauffage : les locataires paieront le prix du CO₂ alors qu'ils ne sont responsables ni de la rénovation de leur logement, ni du système de chauffage ;
 - Exemple sur la mobilité : les voitures électriques sont plus chères que les véhicules thermiques, la parité prix sur le marché du neuf ne sera atteinte qu'en 2026-2027. Les ménages aisés qui ont les moyens de passer à l'électrique pourront échapper au signal-prix de l'ETS2. Les ménages les plus précaires n'auront pas cette possibilité. Ce sont eux qui roulent déjà avec les véhicules les plus anciens, qui consomment plus, et ils seront ceux qui passeront en dernier à l'électrique.
- **Pas de compensation à la hauteur du coût** : bien qu'il soit une amorce importante vers plus de solidarité européenne, le Fonds social pour le climat ne suffira pas ni à compenser les ménages les plus vulnérables et dépendants, ni à investir dans les solutions de transition. Doté d'un montant fixe de 72,2 milliards d'euros pour 7 ans, le budget du Fonds social pour le climat n'est pas lié au niveau de prix du CO₂ et ne s'adaptera donc pas aux évolutions de ce dernier. Le budget fixe du Fonds social pour le climat correspond à 25 % des revenus de l'ETS 2 si le prix n'excède pas 48 euros la tonne. Au-delà de ce niveau de prix, le Fonds social pourrait très vite être obsolète, ne permettant pas d'assurer une compensation à la hauteur de l'impact.

¹ Cambridge Econometrics : Exploring the trade-offs in different paths to reduce transport and heating emissions in Europe, 2021

² Matthes, F. : Pricing carbon: An important instrument of ambitious climate policy. In: Publication Series Ecology, Heinrich-Böll-Stiftung. Jg. 48, 2020

³ IDDRI, [Après le gel de la taxe carbone, quelles priorités pour la transition écologique ?](#), 2019

- **Injustice face aux « grands-émetteurs »** : alors que industries couvertes par l'ETS 1 ne payent pas le prix du CO₂ sur 94 % de leurs émissions en raison des allocations qu'elles reçoivent gratuitement⁴, il serait injuste voire inacceptable que les ménages soient assujettis au prix du CO₂. Les propositions de la Commission prévoient la fin progressive des allocations gratuites pour les industries couvertes par le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières en 2035, alors que le prix du CO₂ sur les carburants et le chauffage des particuliers serait mis en place dès 2026.
- **Remboursement de la dette COVID sur le dos des ménages** : 25 % des revenus de l'ETS 2 seront fléchés vers le Budget européen, notamment pour rembourser le plan de relance européen NextGenerationEU, contrairement aux promesses des Chefs d'État et de gouvernement européen de ne pas faire reposer la dette COVID sur les contribuables⁵. Il serait particulièrement injuste que les ménages, par le biais du prix du CO₂, remboursent la dette COVID, alors que dans le même temps, les industriels ne contribuent pas à cet effort, bénéficiant d'allocations gratuites. Pour rappel, depuis 2005, les industriels européens ont reçu l'équivalent de 138 milliards d'euros d'allocations gratuites, et continueront de bénéficier de ce système jusqu'en 2035.

⁴ European Commission, [Adoption of the Delegated Decision on the carbon leakage list for 2021- 2030](#), 2019

⁵ [Plan de relance européen : Emmanuel Macron assure que le contribuable français ne remboursera pas la dette - Capital.fr](#), 2020

Options sur la table des négociations

- **Option 1 : ajuster la temporalité**

Tant que la rénovation des logements, le changement de chauffage, l'émergence du véhicule électrique, y compris d'occasion, ne sont pas amplifiés, le prix du CO₂ sera un piège pour les plus modestes et les plus dépendants aux énergies fossiles. Un prix du CO₂ à l'échelle européenne pourrait avoir des effets positifs après 2030 si les investissements sont réalisés dans les alternatives à faibles émissions avant. Avant cette échéance, le marché carbone aura pour conséquence de faire payer le prix fort à des ménages sans capacité d'accéder à des solutions de transition, les rendant captifs.

Dans ces conditions, le Fonds social pour le climat pourrait être financé par une partie de l'ETS1 et devenir un instrument de solidarité européenne structurant pour accompagner les ménages les plus modestes et ceux les plus dépendants aux énergies fossiles dans la transition avant 2030. Il doit être défini comme un outil de préparation à la transition, plutôt que de réparation/compensation. Avant 2030, il pourrait notamment cibler l'investissement dans la rénovation des logements des ménages modestes et dans l'accès à des alternatives aux véhicules essence et diesel, notamment dans le milieu rural.

→ **Pour la période 2023-2030** : faire émerger les solutions de la transition pour les ménages :

1. un renforcement des normes de CO₂ sur les véhicules, EPBD, etc.
2. investissements dédiés à travers le Fonds social pour le climat pour soutenir les ménages modestes et les plus dépendants aux énergies fossiles : rénovation énergétique des logements, changement de véhicules et infrastructures, etc.

→ **Après 2030**, mise en place de l'ETS 2. Le fonds social pour le climat et les revenus nationaux de l'ETS 2 doivent compenser les impacts du prix du CO₂ pour 40 % des ménages les plus modestes (propositions WWF).

- **Option 2 : jouer sur le périmètre**

Certains parlementaires européens avancent l'idée de réduire le périmètre de l'ETS 2 aux seules entreprises afin de ne pas pénaliser les ménages. L'ETS 2 concernerait alors les factures énergétiques des locaux commerciaux, des locaux d'entreprises ou du transport de marchandises par exemple. En suivant l'exemple de l'ETS allemand mis en place depuis 2021, les entreprises couvertes pourraient être élargies aux industriels non-soumis à l'ETS 1 et au transport ferroviaire non-électrique.

→ ETS 2 se concentre sur les entreprises, au moins entre 2023 et 2030, afin de ne pas pénaliser les ménages.

→ Le périmètre est élargi à la petite industrie et au transport ferroviaire non électrique sur le modèle de l'ETS allemand afin de couvrir plus de secteurs.

- **Option 3 : faire du Fonds social pour le climat, un vrai outil d'investissement contre la précarité énergétique**

Le Fonds social pour le climat semble trop limité pour à la fois investir et compenser. Des organisations de la société civile comme le Réseau Action Climat, le WWF, l'Institut Jacques Delors ou Transport & Environnement proposent de le transformer en un outil d'investissement devant être mis en œuvre avant l'entrée en fonction de l'ETS 2 afin d'accompagner les ménages les plus modestes dans la transition.

En s'appuyant sur des plans sociaux pour le climat (pouvant être renommés plan national de lutte contre la précarité énergétique), il aurait le potentiel de cibler les investissements

vers la rénovation du logement des plus modestes, le changement de chauffage et l'accès à d'autres types de mobilité que le véhicule essence, diesel ou hybride. Pour cela, le Fonds social pour le climat devrait être alimenté par une partie des revenus supplémentaires issus du marché carbone sur l'électricité et l'industrie (ETS 1) et entre 50 % et 100 % des revenus de l'ETS 2 lorsque ce dernier entrera en fonction. Les capacités d'investissement seraient ainsi découplées permettant de faire face aux besoins dans les secteurs du transport et du bâtiment.

- Alimenter le Fonds social pour le climat d'une partie des revenus de l'ETS 1 afin de financer des dépenses d'investissement bien avant la mise en oeuvre de l'ETS 2 ;
- Dédier de 50 % à 100 % des revenus de l'ETS 2 au Fonds social pour le climat (selon les propositions) ;
- Pour bénéficier des fonds, les États-membres devront développer des plans nationaux de lutte contre la précarité énergétique ciblant l'investissement vers les ménages pour leur permettre d'accéder à des solutions de transition. Après la mise en oeuvre de l'ETS 2, au moins 25 % des revenus de l'ETS 2 seraient nécessaires pour compenser 40 % des ménages les plus modestes grâce à un dividende climat.

- **Option 4 : corridor de prix ou plafond**

La réserve de stabilité de marché (MSR) prévue pour réguler le prix n'est pas suffisante pour le maintenir à un niveau acceptable socialement et éviter la volatilité. Le facteur linéaire de réduction de l'ETS 2 étant de 5,43 % par an, le prix pourrait rapidement grimper, faisant peser un risque très fort sur les factures des ménages.

L'idée de fixer un prix-plafond est indispensable pour apporter de la prévisibilité et s'assurer que les ménages ne subiront pas le choc d'une flambée des prix. Certaines études⁶ proposent d'y ajouter une « zone rouge de prix », c'est-à-dire un niveau de prix s'approchant du prix-plafond (environ 20 % en-dessous) à partir duquel la Commission demanderait aux gouvernements des mesures urgentes pour faire baisser le prix du CO₂ et compenser les ménages. Cette zone aurait le mérite de tirer la sonnette d'alarme en cas de hausse trop importante du prix et inciterait à agir pour en limiter les conséquences.

- Fixer un prix-plafond permettant d'uniformiser le prix du CO₂ en Europe, tout en limitant les impacts sociaux les plus régressifs.
- Définir une « zone rouge de prix », permettant d'alerter les gouvernements et la Commission en cas d'approche du prix-plafond.

⁶ Benjamin Held, Christopher Leisinger, Matthias Runkel, [Criteria for an effective and socially just EU ETS 2](#), FÖS and FEST, 2022

Notre proposition pour garantir une transition juste socialement : préparer plutôt que réparer

Si les co-législateurs confirment leur intérêt pour un marché carbone sur les carburants et le chauffage, il serait essentiel que ce dernier soit encadré par des conditions très strictes afin de garantir l'acceptabilité sociale de la transition dans les secteurs des transports et du bâtiment. Sans la réunion des 6 conditions identifiées ci-dessous, le marché carbone sur les carburants et le chauffage risque d'aggraver la précarité énergétique, sans pour autant garantir une baisse des émissions de gaz à effet de serre.

Avant 2030, la priorité doit être de faire émerger les solutions de la transition pour les ménages les plus précaires et les plus dépendants aux énergies fossiles : le prix du CO₂ peut être nécessaire pour inciter les acteurs à s'orienter vers des solutions à faible émission et engendrer des revenus, mais il ne doit pas être un piège social qui aggraverait la précarité énergétique en Europe.

- 1. Repousser la mise en œuvre du marché carbone sur les carburants et le chauffage pour les ménages à 2028/2030**, c'est-à-dire lorsque toutes les solutions de la transition seront pleinement accessibles pour les ménages. Il devra être limité et considéré comme un « coup de pouce » à la décarbonation, et non pas comme un pilier de l'architecture climatique européenne.
- 2. Reporter l'effort sur les acteurs de ces secteurs**, comme les constructeurs automobiles, les propriétaires de logements et le secteur du BTP pour la rénovation énergétique des logements. Pour cela, **la priorité doit être le renforcement des législations sectorielles** comme le standard de CO₂ pour les véhicules légers, la Directive énergies renouvelables, les Directives efficacité énergétique, et performance énergétique des bâtiments. Ces législations ont fait leurs preuves dans la transformation des secteurs de l'économie européenne. Par exemple, les standards de CO₂ des véhicules légers ont forcé les constructeurs automobiles à prendre le virage du véhicule à faibles émissions en Europe : 1 immatriculation sur 10 est électrique en France grâce à ce règlement. Sur le bâtiment, les législations en cours de négociations doivent conduire l'Europe à éradiquer les passoires thermiques d'ici 2030 en fixant des standards minimums de performance énergétique ambitieux.
- 3. Faire du Fonds social pour le climat, un vrai instrument d'investissement et de lutte contre la précarité énergétique :** l'ETS 2 crée une situation qui nécessite la compensation des ménages les plus modestes. Le Fonds social pour le climat ne fait que réparer, plutôt que d'utiliser les revenus pour des investissements directs dans la transition. Si l'ETS 2 est repoussé à 2030 alors le Fonds social devrait devenir un instrument d'investissement permettant aux ménages d'avoir accès à des alternatives à faible émission pour se chauffer et se déplacer dès 2023 : **il doit cibler l'investissement pour les ménages modestes et les classes moyennes basses dépendantes des énergies fossiles (c'est-à-dire les 5 premiers déciles) dans la rénovation des logements et dans l'accès à des alternatives aux véhicules essence, diesel et hybride, notamment dans le milieu rural.** Cela créerait une nouvelle solidarité européenne dans la lutte contre la précarité énergétique. Le Fonds social pour le climat pourrait ainsi devenir un nouveau pilier social du Green Deal européen. Pour cela,

- a. le Fonds social pour le climat devrait être alimenté par **une partie des revenus supplémentaires issus du marché carbone sur l'électricité et l'industrie (ETS 1), équivalente à au moins 10 milliards d'euros par an.** La hausse du prix du CO₂ sur l'ETS permet de lever des revenus supplémentaires, dont une partie devrait revenir au Fonds social pour le climat. Ce dernier serait alors détaché des ressources propres et du Budget européen pour être, au même titre que le Fonds de modernisation ou d'innovation, lié au fléchage des allocations dans le texte de la Directive ETS.
- b. **lorsque l'ETS 2 entrerait en fonction (après 2030), un pourcentage des revenus de l'ETS 2 (entre 25 % et 50 %) devra aller au Fonds social pour le climat afin de coller aux variations du prix du CO₂ et de lever suffisamment d'argent pour la compensation.**

Pour bénéficier du Fonds social pour le climat, chaque État devra présenter un plan de lutte contre la précarité énergétique et mobilité (« plan social pour le climat ») à la Commission européenne en lien avec leurs plans nationaux énergie-climat. **Aucun investissement ne pourra financer l'usage, le transport, l'exploitation ou la production d'énergies fossiles.**

4. **Éventuellement appliquer le prix du CO₂ aux entreprises avant 2030**, si cela est techniquement faisable. L'option de réduire le périmètre de l'ETS 2 entre 2023 et 2030 doit être explorée afin de l'appliquer uniquement aux locaux commerciaux et d'entreprises ou au transport routier de marchandises. Par ailleurs, il est essentiel **que les industriels couverts par l'ETS 1 ne puissent plus bénéficier de quotas d'allocation gratuits dès 2023.** Autrement, cela conduirait à une différence de traitement entre entreprises européennes.

Après 2030, la mise en place d'un ETS 2 sur les ménages doit être conditionné aux éléments suivants :

5. **Définir un prix-plafond et une zone rouge de prix** afin de mieux contrôler la trajectoire au sein de l'ETS 2 et d'éviter la volatilité des prix pouvant conduire à une explosion des factures des ménages. La zone rouge de prix pourrait être établie à 20 % en dessous du prix plafond. Cette zone permettrait à la Commission d'alerter les État-membres sur le besoin de prendre des mesures supplémentaires.
6. **Orienter 100 % des revenus de l'ETS 2 vers la transition écologique juste** : le mouvement des gilets jaunes en France a montré que pour être juste la fiscalité carbone doit permettre une redistribution vers la transition écologique. Selon les scénarios, entre 50 % à 100 % des revenus de l'ETS 2 devraient aller au Fonds social pour le climat. Le reste des revenus doit revenir aux État-membres et obligatoirement être fléché vers les mesures présentes dans le plan de lutte contre la précarité énergétique et la compensation des ménages les plus précaires. Ces investissements ne doivent pas se substituer **aux financements nationaux déjà existants, mais être additionnels.**
 - a. **Au moins 25 % des revenus de l'ETS 2 sont nécessaires pour compenser 40 % des ménages les plus précaires⁷** grâce à la mise en place d'un

⁷ Benjamin Held, Christopher Leisinger, Matthias Runkel, [Criteria for an effective and socially just EU ETS 2](#), FÖS and FEST, 2022

- « **dividende climat** ». Ce dividende climat serait co-financé par le Fonds social pour le climat et la partie nationale des revenus compris.
- b. **investir dans la transition écologique et la lutte contre la précarité.** Le reste des revenus de l'ETS 2 doit revenir à l'investissement dans l'accompagnement des ménages vers la décarbonation des transports et des bâtiments. Cela concerne le Fonds social pour le climat comme les revenus nationaux. Par ailleurs, le Fonds social doit continuer de bénéficier d'une partie des revenus de l'ETS 1, équivalent à au moins 10 milliards d'euros afin de faire de l'investissement vers les solutions de la transition.

Utiliser les revenus de l'ETS 2 pour rembourser la dette COVID serait une grave erreur et répliquerait les erreurs faites en France avec la taxe carbone. Il serait particulièrement injuste que les ménages payent la dette COVID, à travers le prix du CO₂.

Cette publication a bénéficié du soutien financier de l'ADEME.



Ce travail est mené dans le cadre du projet LIFE UNIFY « Rassembler l'Europe pour agir sur le climat »



BRINGING THE EU
TOGETHER ON
CLIMATE ACTION



Le Réseau Action Climat fédère les associations impliquées dans la lutte contre le dérèglement climatique

