



# ETS2 : vers une taxe carbone européenne en 2027 ?

---

Lydie Gaudier • Décembre 2023

## Qu'est-ce que l'ETS2 ?

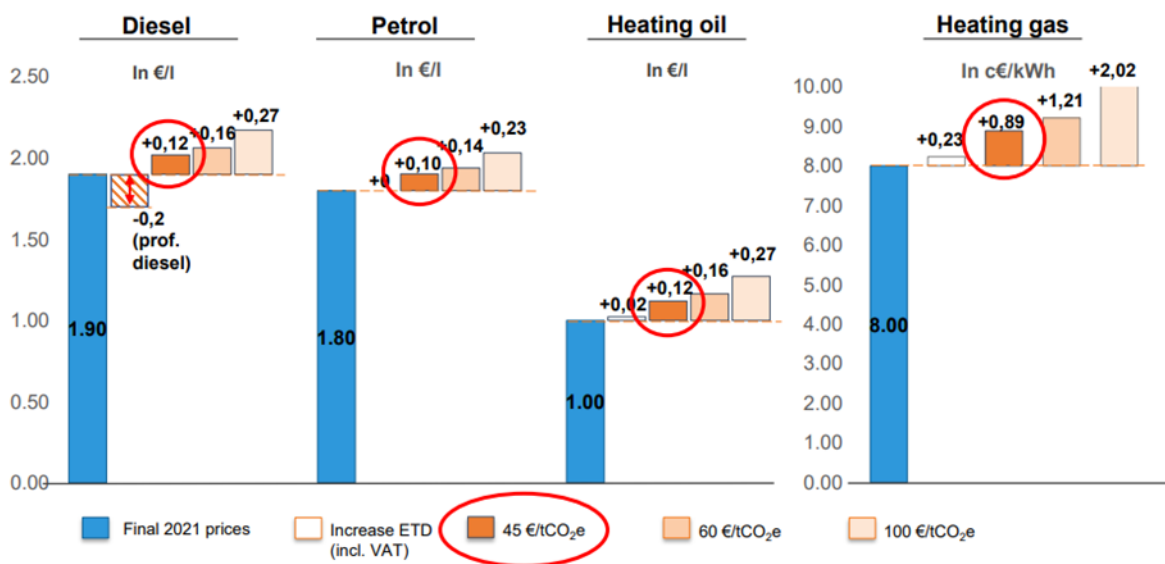
Afin d'atteindre les objectifs climatiques définis par le paquet législatif « Fit for 55 », à savoir une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 55 % en 2030 et la neutralité carbone en 2050, l'Union européenne va mettre en place un nouveau système : l'ETS2.

Celui-ci s'apparente à une taxe carbone et s'appliquera aux combustibles fossiles utilisés pour le chauffage des bâtiments et la mobilité.

La nouvelle taxe qui impactera la facture énergétique des ménages devrait entrer en vigueur en 2027. Si les prix de l'énergie se révèlent excessivement hauts à cette période, elle sera reportée en 2028.

Elle devrait s'élever à 45 euros/tonne de CO2 en 2030. Concrètement, cela signifie qu'en moyenne, le prix du diesel augmentera de 0,12 euro/l, celui de l'essence de 0,10 euro/l, celui du mazout de 0,12 euro/l et celui du gaz naturel de 0,89 euro/kWh. La facture annuelle d'un ménage moyen devrait donc augmenter d'environ 130 euros par an.

Le graphique suivant montre les augmentations attendues par vecteur énergétique (diesel, essence, mazout de chauffage, gaz) en comparaison aux prix de 2021.



Le système est basé sur une approche de marché. Un plafond d'émissions est fixé pour chaque Etat membre, qui va en diminuant d'année en année en cohérence avec le renforcement progressif des objectifs climatiques.

Si la limite d'émissions est dépassée, l'Etat membre concerné doit acheter des quotas d'émissions sur le marché du carbone, faisant ainsi augmenter le prix de l'énergie.

Néanmoins, si le prix du carbone devait dépasser les 45 euros/tonne de CO<sub>2</sub>, des quotas supplémentaires seraient octroyés.

## Le Fonds Social Climat

En parallèle, un Fonds Social Climat sera mis en place dès 2026, soit un an avant la mise en œuvre de la taxe afin de permettre d'anticiper sur les rénovations et autres investissements visant à sortir les ménages de la précarité énergétique et réduire leurs dépenses de transport.

Ce fonds sera alimenté par un quart des recettes issues de l'ETS2, ce qui représente pour la Belgique 1,66 milliard d'euros sur la période 2026-2032.

L'utilisation de ces moyens devra être encadrée par l'adoption d'un plan social climat à communiquer à la Commission pour juin 2025 et qui sera soumis à enquête publique.

Un co-financement national de 25 % sera également requis, ce qui amènera les moyens disponibles à environ 2 milliards d'euros.

Les paiements du fonds sont subordonnés à la réalisation des étapes et des objectifs du plan qui devra être soumis à consultation publique.

Le fonds démarre un an avant l'entrée en vigueur du nouveau système d'échange de quotas d'émission pour les transports et les bâtiments, afin d'accélérer les rénovations et autres investissements visant à sortir les ménages de la pauvreté énergétique et réduire leurs dépenses de transport avant l'entrée en vigueur de la taxe.

Une pause d'urgence garantira le report de l'ETS2 à 2028 si les prix de l'énergie dépassent les prix actuels.

Les 75 % de recettes restantes seront redistribuées entre les Etats membres en fonction de leur part dans les émissions de gaz à effet de serre.

Ces dernières devront être utilisées pour des mesures et investissements qui limitent l'impact social du nouveau système ETS :

- décarbonation des systèmes de chauffage/refroidissement des bâtiments et intégration des énergies renouvelables ;
- soutien aux ménages à faibles revenus vivant dans des passoires énergétiques ;
- accélération de l'introduction de véhicules zéro-émission et déploiement de l'infrastructure de rechargement pour ces véhicules ;

- encouragement du transfert modal vers les transports publics, la multi modalité et le soutien financier pour les usagers précaires.

Un certain nombre de décisions sont encore pendantes :

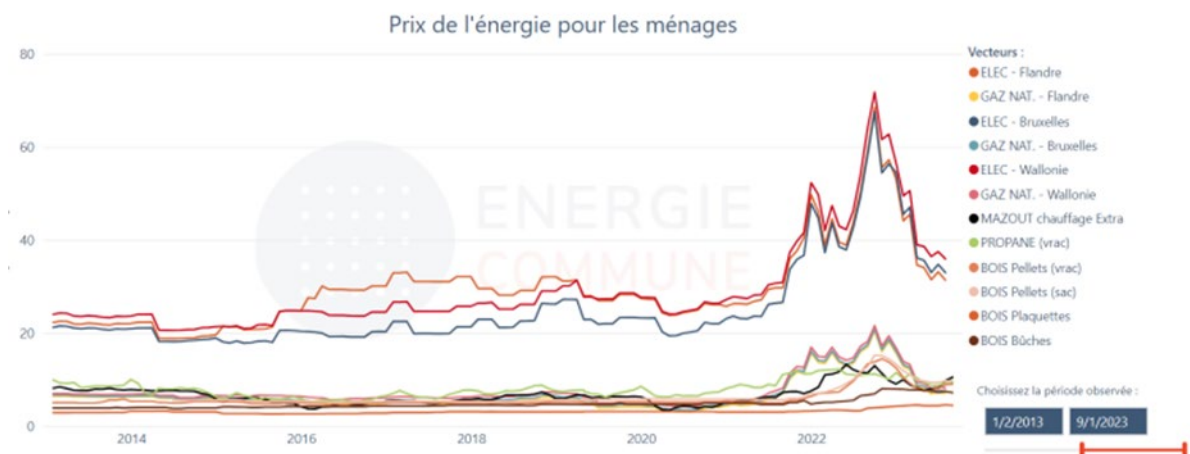
- la désignation de l'autorité compétente pour la mise en œuvre de l'ETS2 (fédéral ou régions);
- comment procéder pour l'élaboration du plan social climat belge ;
- instrument de soutien technique demandé par la Belgique pour la mise en œuvre du système d'échange de quotas d'émission (ETS2) et la préparation du plan social pour le climat : en attente de la décision de la Commission.

## Le signal prix : un instrument efficace ?

Il apparaît que les prix sont très volatiles et donc l'impact de cette nouvelle taxe carbone risque donc de n'avoir aucun effet sur le niveau de consommation et/ou sur la transition vers les vecteurs énergétiques bas carbone (pompes à chaleur, véhicules électriques...).

Les augmentations de prix attendues ne sont donc pas de nature à engendrer des modifications de comportements ou des décisions d'investissements significatives, ceci d'autant plus que le prix de l'énergie varie en fonction de multiples facteurs tels que le prix de la molécule sur les marchés internationaux, le coût du transport et de la distribution, le niveau des accises... L'hiver 2022-2023 en a été un bon exemple avec la crise ukrainienne.

Le graphique ci-après montre l'évolution du prix des différents vecteurs énergétiques depuis 2013.



Source: Energie Commune, sur la base de CREG, SPF Economie et Valbiom

Sans une approche réglementaire visant le renforcement des normes combinées à des investissements publics massifs offrant des alternatives à un prix abordable, particulièrement aux publics les plus impactés, à savoir les plus défavorisés, la taxe carbone est inefficace.

Qui plus est, le signal prix fonctionne mal pour les ménages qui peuvent facilement surmonter la hausse des prix et leurs comportements sont très peu modifiés, alors que leur empreinte carbone est plus importante.

En Europe, avec une empreinte carbone de 17 tonnes de CO<sub>2</sub>/an, les 10 % les plus riches de la population sont responsables de 30 % des émissions. Pour la moitié de la population qui a le pouvoir d'achat le plus faible, l'empreinte carbone individuelle est de 2,5 tonnes de CO<sub>2</sub>/an.

Aussi, la rentabilité détermine avec les instruments de marché où il y aura une réduction des émissions : les activités les moins rentables seront les premières à disparaître. En agissant ainsi, aucune priorité politique n'est déterminée.

La consommation énergétique en matière de transport routier et de chauffage des bâtiments est, par ailleurs, largement contrainte. En l'absence de transports publics efficaces, les alternatives à la voiture sont réduites.

En ce qui concerne le secteur des bâtiments, la difficulté de passer à un chauffage renouvelable est elle aussi avérée. D'abord, il y a un nombre important de locataires en Wallonie (30,7 % en 2018 et ce pourcentage augmente). Les locataires ne sont pas à l'heure actuelle poussés à isoler leur logement qui ne leur appartient pas. Quant aux propriétaires, ils ne sont pas incités à rénover énergétiquement un bâtiment dont ils ne paient pas la consommation d'énergie. Se pose également le problème des copropriétés où les décisions de rénovation et/ou de changement de système de chauffage, comme le développement d'une communauté d'énergie, doivent faire l'objet d'une décision collective.

Ensuite, un prix plus élevé du CO<sub>2</sub> ne signifie pas nécessairement que l'on va investir dans des alternatives. Ce n'est pas, par exemple, parce que se chauffer au gaz coûtera plus cher que l'Etat va investir dans des réseaux de chaleur (qui peuvent produire de l'eau chaude et générer du chauffage pour les ménages et les bâtiments d'entreprises avec la chaleur résiduelle du brûlage des déchets ou des activités industrielles, par exemple), ni encore que les ménages auront les connaissances et les moyens financiers pour investir dans des pompes à chaleur.

Il faut donc au minimum combiner ces instruments de marché à un renforcement des normes et à des investissements et mesures publiques offrant des alternatives et ciblant le soutien aux publics les plus impactés par la taxe.

### The pillars of public policy according to Grubb et al.



Source: Held, Leisinger and Runkel (2022), based on Grubb, Hourcade and Neuhoff (2014)

## Quelques commentaires...

Seule, une taxe carbone est inefficace. C'est bel et bien un ensemble de mesures et d'instruments qui peuvent composer une solution, que ce soit au niveau européen ou au niveau belge, tels que des éléments de régulation européens (normes d'efficacité énergétique, par exemple) ou des politiques de soutien et de redistribution spécifiquement orientées vers les plus démunis.

Une des considérations est maintenant qu'un fonds social climat est maintenant associé au système ETS2.

Néanmoins, cette nouvelle taxe va s'ajouter aux investissements nécessaires pour respecter le calendrier de rénovation du bâti.

La volatilité des prix dans le secteur de l'énergie (sans lien direct avec la politique climatique) montre déjà quel problème une transition essentiellement basée sur des prix plus élevés pour des activités à forte intensité de CO2 pourrait amener. Avec les propositions sociales de la Commission, on a une amorce de réponse, mais aucune garantie que ce sera suffisant pour réaliser une transition qui soit socialement juste.

En Wallonie, 28,8 % des ménages souffrent de précarité énergétique en raison de la vétusté de leur logement ou de revenus trop faibles au regard du prix de l'énergie.

Même si les moyens disponibles permettraient théoriquement une redistribution équitable des recettes de la taxe, il s'agit d'être vigilant à ce que les mesures envisagées via le Fonds Social Climat soient correctement ciblées et réellement efficaces à moyen et long terme, ce qui est difficile compte tenu de la diversité des profils de ménages et des situations (familles monoparentales, personnes âgées, locataires, etc.). A titre d'exemple, les efforts de rénovation ne doivent pas déboucher sur une hausse des loyers qui exclurait un nombre conséquent de personnes de l'accès au logement.

Au niveau de l'utilisation des recettes de la taxe carbone, il faut éviter les mesures hâtives et généralistes qui risqueraient d'accroître les inégalités.

Un autre danger est le non-recours aux aides qui représente en Wallonie une problématique récurrente et qui touche selon les estimations 30 % de la population qui serait concernée, du fait d'un manque d'information, de la complexité administrative, de l'inadéquation des mesures proposées par rapport aux réalités des ménages...

L'élaboration du futur plan social climat représente donc un enjeu majeur afin qu'il soit conçu de telle manière à permettre la mise en œuvre d'une transition énergétique qui aille de pair avec une amélioration de la situation sociale, sans quoi elle risque bien d'être vouée à l'échec.

Des investissements publics massifs sont nécessaires notamment au niveau des transports et du parc de logements publics mais aussi de la rénovation par quartier.

Par ailleurs, il serait important également que les moyens du Fonds Social Climat puissent être utilisés pour la création d'emplois durables et de qualité dans tous les secteurs d'activités liés à la transition.

Enfin, les moyens nécessaires pourraient être dégagés autrement que via une taxe carbone. La lutte contre l'évasion fiscale, la création d'une banque européenne pour le climat, la mobilisation de l'épargne ou une réforme de la fiscalité sont des propositions qui ont déjà fait l'objet de nombreux débats. Pour mémoire, en 2020, 383 milliards d'euros ont été envoyés par 765 entreprises belges dans une trentaine de paradis fiscaux en 2020 de façon légale.

## En termes d'utilisation des recettes de l'ETS2

Le délai d'un an entre l'entrée en vigueur du Fonds Social Climat et de l'ETS2 apparaît insuffisant pour permettre une réelle anticipation de l'impact de la taxe carbone.

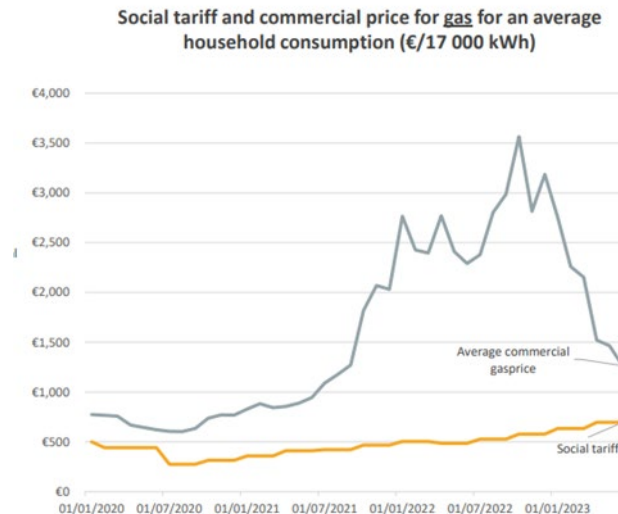
L'élaboration du futur plan social climat représente un enjeu majeur afin qu'il soit conçu de telle manière à permettre la mise en œuvre d'une transition énergétique qui aille de pair avec une amélioration de la situation sociale, sans quoi elle risque bien d'être vouée à l'échec.

### Mesures transversales

- Investissement massif dans des infrastructures (logement, mobilité, énergie), des soutiens financiers ciblés et facilement accessibles qui permettraient aux plus démunis d'adapter leur logement et leurs déplacements, la réforme des systèmes fiscaux.
- Définition des mesures sociales sur base d'une meilleure connaissance de la réalité des ménages (revenus, dépenses énergétiques, état du logement, situation sociale, copropriétés, locataire ou propriétaire...), du marché immobilier (cadastre de la propriété en Wallonie), des contraintes de déplacement des ménages, etc.
- Réalisation d'une évaluation ex ante et export de l'impact socio-économique des mesures afin de les corriger si nécessaire.

### Mesures énergie/logement

- Le tarif social élargi a montré lors de la crise des prix de l'énergie de l'hiver 2022-2023 qu'il a été le meilleur rempart contre les variations du prix de l'énergie comme le montre le graphique suivant (en jaune le tarif social et en bleu le tarif commercial pour le gaz).



Selon les chiffres de la CREG, l'élargissement du tarif social a permis de doubler le nombre de bénéficiaires de ce dispositif : en 2021, le nombre de ménages qui pouvaient prétendre au tarif social est passé de près de 480.000 à 915.000 pour l'électricité et de près de 295.000 à quasiment 575.000 pour le gaz naturel.

Il s'agirait de mener une réflexion sur :

- L'accès automatique aux aides et/ou procédures administratives simplifiées afin d'adresser le problème du non-recours qui concerne 30 % des ménages bénéficiaires potentiels. Le statut BIM est intéressant pour déterminer l'accès aux aides sociales (mobilité, logement, rénovation).
- La mise en place d'un système de tiers investisseur afin de permettre le préfinancement à 100 %, voire le financement total des travaux pour une partie des ménages qui n'auront pas de capacité de remboursement (et qui ne feront pas forcément d'économies après travaux) des travaux de rénovation pour les catégories de ménages les plus précarisées et une amélioration des délais de traitement des dossiers Rénopack
- L'élaboration d'un dispositif d'encadrement des loyers intégrant le critère de performance énergétique et visant à la fois l'établissement de loyers raisonnables et la valorisation des travaux de rénovation consentis par les bailleurs (déduction faite des aides publiques).
- Des stratégies d'approche des ménages qui ne sont pas touchés par les canaux traditionnels d'information ou ne se sentent pas concernés car la rénovation de leur logement leur semble hors de portée.
- Une approche par quartier qui permet d'identifier des lieux d'action prioritaires où se conjuguent faibles revenus et mauvais logement.

## Emploi

Par ailleurs, il serait important également que les moyens du Fonds Social Climat puissent être utilisés pour la création d'emplois durables et de qualité dans tous les secteurs d'activités liés à la transition

## En conclusion

Il nous semble que les moyens nécessaires pourraient être dégagés autrement que via une taxe carbone. La lutte contre l'évasion fiscale, la création d'une banque européenne pour le climat, la mobilisation de l'épargne ou une réforme de la fiscalité sont des propositions qui ont déjà fait l'objet de nombreux débats. Pour mémoire, en 2020, 383 milliards d'euros ont été envoyés par 765 entreprises belges dans une trentaine de paradis fiscaux en 2020 de façon légale.

Néanmoins, au stade actuel du projet, il est fondamental que la définition des mesures qui seront adoptées dans la cadre du plan social climat et des recettes qui reviendront à la Wallonie fasse l'objet d'une concertation avec l'ensemble des acteurs afin d'avoir un réel impact à la fois en termes de transition énergétique et de justice sociale.

La création d'emplois durables et de qualité dans tous les secteurs d'activités liés à la transition doit également être éligible aux différents financements, sans quoi la transition risque d'être vouée à l'échec.