

QUEL PLAN SOCIAL CLIMAT POUR LUTTER CONTRE LES INÉGALITÉS DE L'ETS 2 ?

AB-REOC, CANOPEA, CSC WALLONNE, FGTB WALLONNE, RWADÉ, RWLP

Afin d'atteindre les objectifs climatiques définis par le paquet législatif « Fit for 55 », l'Union européenne a décidé d'introduire un nouveau dispositif européen fixant un prix carbone sur les carburants fossiles (ETS2). Celui-ci impactera inévitablement plus fortement les publics précarisés, ceux qui ne disposent pas des moyens de contourner l'augmentation de la facture d'énergie et du prix à la pompe. Il augmentera les inégalités que nos associations signataires dénoncent et entendent combattre. Nous en sommes conscientes, mais souhaitons néanmoins apporter nos réflexions sur la manière dont les moyens seront utilisés au profit des plus précaires. La Belgique doit bientôt rendre son Plan social climat à la Commission européenne : ce document vise à donner à la Wallonie des outils pour le rédiger.

L'ETS 2 EN PRATIQUE

Les émissions visées sont celles liées au chauffage dans les bâtiments (hors chauffage biomasse), au transport routier et à certains combustibles utilisés en industrie. Au total, ces secteurs représentent 45% des émissions totales de gaz à effet de serre en Belgique.

Le système est fondé sur un mécanisme de marché, le « cap and trade » (plafonnement et échange). Le plafond pour les émissions (cap) sera fixé en 2027 et devra être progressivement réduit. Tous les quotas d'émission seront soumis au système d'enchères et aucune allocation gratuite ne sera accordée. Les entités réglementées sont les mêmes que celles qui payent actuellement les accises, à savoir les fournisseurs des distributeurs de carburants.

Il y a la volonté de garder sous contrôle le prix du carbone (du moins jusqu'en 2029) : si celui-ci devait augmenter au-delà de 45€/tonne de CO₂, des quotas supplémentaires (limités) seront injectés pour tenter de faire descendre le prix du marché et d'éviter de fragiliser les entreprises ou les ménages qui pourraient voir les prix du gaz ou du pétrole grimper.

En pratique, selon les estimations du SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement, le prix du diesel augmenterait en moyenne de 0,12 €/l, celui de l'essence de 0,10 €/l, celui du mazout de 0,12 €/l et celui du gaz naturel de 0,89 c€/kWh. Si la consommation d'énergies fossiles n'est pas réduite par diverses mesures, la fac-

ture d'un ménage moyen devrait donc augmenter d'environ 130 €/an, dans le cas où le prix du carbone tourne autour de 45€/tonne.

Le système entrera en vigueur en 2027 mais pourra être retardé d'un an si les prix des énergies fossiles atteignent des niveaux élevés.

UTILISATION DES RECETTES

- FONDS SOCIAL CLIMAT :

Le Fonds social climat est destiné à soutenir les ménages les plus vulnérables, les micro-entreprises vulnérables et les usagers vulnérables des transports pour atténuer les conséquences sociales de l'ETS2.

Environ 25% des revenus de l'ETS2 iront dans ce fonds qui sera déjà opérationnel en 2026, soit 2 milliards d'euros sur la période 2026-2032 pour la Belgique (1,7 milliard si cette entrée en vigueur est reportée en 2028), y inclus 25% de cofinancement national. Par an, cela revient potentiellement en moyenne à 285 millions d'euros à répartir entre les régions et le niveau fédéral, selon une courbe croissante allant de 128 millions d'euros en 2026 à 324 millions d'euros en 2030.

Afin de disposer de ces sommes, chaque État membre doit rédiger un Plan social climat, qui doit être rendu à la Commission en juin 2025 et faire l'objet d'une consultation publique préalable.

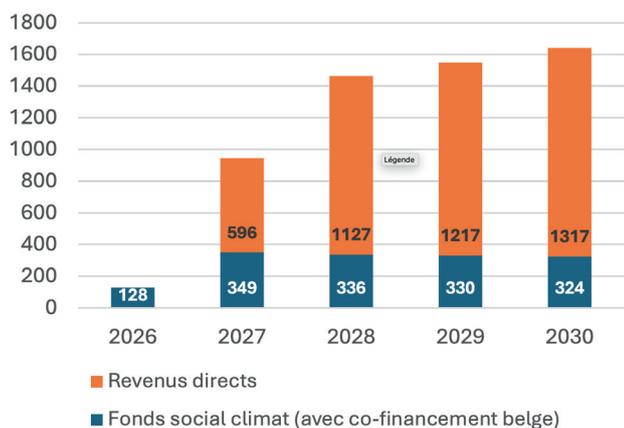
Un soutien direct au portefeuille des consommateurs et des entreprises est autorisé, mais ne pourra pas dépasser 37,5% du coût total de chaque plan national et devra décroître dans le temps.

- RECETTES DIRECTES

Le reste des recettes sera directement distribué aux États membres selon leurs émissions historiques. De nouveau, des règles sont prévues pour encadrer l'usage de cet argent puisqu'il devra servir aux usages suivants, en donnant la priorité aux aspects sociaux : décarboner le chauffage/refroidissement des bâtiments, supporter les ménages avec les plus bas revenus qui vivent dans les bâtiments les moins bien isolés, accélérer l'introduction de « véhicules zero émissions » et les infrastructures de recharge liées et enfin, encourager le shift vers le transport public et la multimodalité. En moyenne, ces recettes directes représentent 1 milliard entre 2027 et 2030.

Au total, un montant de **5,7 milliards** est disponible entre 2026 et 2030 pour des investissements en Belgique dans la transition juste du chauffage et de la mobilité. Ce montant est réparti sur les 5 années, comme représenté dans le graphique ci-dessous. Il s'agit d'une estimation, puisque le prix exact du carbone n'est pas prévisible.

Montant total à utiliser par la BE (Millions €)



Sur base d'un prix du carbone de 25€/t (2027), 40€/t (2028), 45€/t (2029) et 51€/t (2030), estimations du SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement.

LA NÉCESSITÉ D'INVESTIR DANS LA TRANSITION

Le GIEC estime que le financement de la rénovation énergétique des logements en Belgique coûterait environ 11 à 22 milliards d'euros par an (aux prix actuels). En outre, selon une étude du bureau de conseil McKinsey, le coût pour atteindre une Belgique neutre en carbone s'élèverait à 415 milliards d'euros en investissements cumulés d'ici 2050. Soit, entre 2 et 3 % du produit intérieur brut chaque année. Un peu moins de la moitié, 210 milliards, devrait être investie dans le parc immobilier¹.

Les 5,7 milliards de l'ETS 2 à répartir sur 5 ans sont donc à relativiser. Ils sont loin d'être à la hauteur des investissements nécessaires, d'autant qu'ils ne sont pas uniquement destinés au secteur du bâtiment. C'est pourquoi les recettes directes de l'ETS 2 doivent être intégralement utilisées pour les ménages et PME qui n'ont pas les moyens d'investir dans des alternatives aux énergies fossiles, mais aussi une partie des recettes de l'ETS1 qui doivent être réorientées, au risque d'accroître encore les inégalités. Utilisé à bon escient, cet argent peut permettre de soutenir de nombreux ménages et PME à se chauffer et à se déplacer de manière plus propre, les mettant à l'abri des variations de prix de l'énergie fossile et permettant à notre pays de réduire ses émissions de CO₂.

Pour atteindre cet objectif, il est indispensable qu'une concertation sociale approfondie soit organisée à tous les niveaux de pouvoir parallèlement à la consultation publique sur le plan social climat.

Cette consultation publique doit, par ailleurs, faire l'objet d'une large publicité et s'accompagner d'un plan de communication ambitieux afin que tous les citoyens soient complètement informés de l'impact de la taxe et des mesures sociales envisagées.

UNE CONCERTATION SIGNIFICATIVE

Le Plan social climat doit être élaboré dans le cadre d'un processus de participation publique large, transparent et inclusif, comme imposé par le cadre européen. Les différents niveaux de pouvoir doivent consulter.

Par ailleurs, des campagnes de sensibilisation transparentes et efficaces sont nécessaires pour faire en sorte que les citoyennes et citoyens belges soient conscient-es des hausses de prix probables qu'entraînera l'ETS 2, mais aussi des opportunités de l'usage des revenus.

QUELLE EFFICACITÉ DU SIGNAL PRIX ?

Le signal prix constitué par l'ETS2 revêt une efficacité marginale en termes de transition énergétique. Même si, en moyenne, la facture énergétique des ménages croît en fonction de leurs revenus, elle représente une part plus importante du budget des ménages de déciles de revenus inférieurs.

Il en résulte que, d'un côté, les ménages qui sont déjà en situation de précarité énergétique et qui représentent près d'un tiers des ménages wallons verront, avec l'ETS2, **leur situation s'aggraver encore davantage, n'ayant aucun moyen de contourner l'augmentation de leur facture.** C'est le cas notamment des locataires.

De l'autre, il est peu probable que les ménages les plus aisés modifient en profondeur leur consommation d'énergie fossile avec des prix légèrement plus élevés. Cette étude de l'université de Münster² montre par exemple qu'en Allemagne, une augmentation du prix des carburants de 0,14€/l entraîne une diminution de la vitesse de 0,37 km/h. C'est tout à fait marginal face aux efforts nécessaires. C'est pourquoi il est primordial, dans une logique de justice sociale et d'acceptation sociale de l'ETS 2, de concevoir avec soin le Plan social climat.

Plus fondamentalement encore, il est prioritaire afin de réussir la transition énergétique tout en assurant

¹ Financité, Sécurité sociale pour un logement énergétiquement performant, 23 mai 2024, disponible sur <https://www.financite.be/fr/reference/securite-sociale-pour-un-logement-energetiquement-performant>.

² Hagedorn, T., Kösters, T., Wessel, J., & Specht, S. (2023). *No Need for Speed: Fuel Prices, Driving Speeds, and the Revealed Value of Time on the German Autobahn* (N° 39).

un accès durable à l'énergie pour tous les citoyens, de renforcer le rôle des pouvoirs publics dans la gestion des marchés de l'énergie (la crise énergétique de l'hiver 2022-2023 ayant clairement démontré l'échec de la libéralisation) et de mettre en place les investissements publics offrant des alternatives et ciblant le soutien aux publics les plus impactés par la taxe, sous peine de voir s'accroître encore les inégalités.

RÉPARTITION INTRA BELGE

A priori, les Régions seraient principalement compétentes pour le soutien aux mesures et investissements, alors que le niveau fédéral serait impliqué dans la redistribution directe, sauf en ce qui concerne certaines mesures de mobilité. La clé de répartition entre les Régions et le niveau fédéral doit encore être décidée au niveau politique. Elle doit se baser sur les besoins liés au chauffage et à la mobilité, il n'y a donc pas de raison que la clé de répartition soit similaire à la répartition des fonds de l'ETS 1. Nous proposons de baser la répartition régionale plutôt sur la répartition des clients protégés incluant les bénéficiaires du statut BIM : 32,7% de la population à Bruxelles, 22,3% en Wallonie et 16,5% en Flandre (chiffres 2022).³

PROPOSITION POUR UNE RÉELLE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE SANS AUGMENTER LES INÉGALITÉS

Afin de rencontrer l'objectif du Fonds social climat d'atténuer les impacts sociaux des mesures prises pour lutter contre les dérèglements climatiques et de soutenir les populations les plus susceptibles d'être touchées par la transition vers une économie à faible émission de carbone, nous proposons la mise en place conjointe de deux types de mesures permettant une transition juste, considérant que la mise en œuvre du Fonds social climat, un an avant celle de l'ETS2 ne permettra pas de développer pour ces publics des alternatives leur permettant d'éviter la taxe.

La première mesure vise à atténuer le caractère régressif de la taxe. En effet, si les ménages aux plus faibles revenus dépensent moins pour l'électricité, la chaleur et le transport en termes absolus que les ménages à plus hauts revenus, la part de revenus qu'ils y consacrent est plus importante. La taxe ETS 2 aura donc pour eux un impact plus important, ce qui révèle le caractère régressif de cette taxe.

Beaucoup de ces ménages n'ayant aucune capacité d'action à court et moyen terme pour adapter leur comportement au regard de ces nouvelles charges, le « signal prix » escompté sera donc inefficace et ils seront pénalisés inutilement. En effet, rénover, changer la source de chaleur et adapter sa mobilité prend du temps, nécessite des moyens importants

et des leviers d'actions dont beaucoup de ménages, notamment ceux qui sont locataires, ne disposent pas.

Il nous semble indispensable de mettre en place des mesures simples (qui s'inscrivent dans un **ciblage existant** de publics concernés), rapides (qui permettent une correction immédiate des effets négatifs de la taxe) et automatiques (qui évitent le problème de non-recours).

Sur base de ces principes, nous proposons une exemption de taxe pour les ménages bénéficiaires de l'intervention majorée (BIM). Cette mesure de soutien doit être appliquée automatiquement et ne demander aucune démarche supplémentaire aux ménages concernés. Elle doit par ailleurs exister tant que les investissements nécessaires à la transition n'ont pas été effectués. Cette mesure permet de ne pas diluer l'argent disponible pour la redistribution en le concentrant pour les ménages qui en ont vraiment besoin.

La deuxième mesure vise à prendre les mesures permettant de réduire les émissions de CO₂ des ménages qui n'ont pas les moyens d'investir dans la transition énergétique. Les mesures développées doivent être porteuses de dynamiques de transition et d'émancipation en vue d'engendrer un changement structurel.

Dans une logique de bénéfice à la collectivité et de continuité des politiques, nous proposons de donner la priorité à des mesures d'investissement collectif, comme celles de rénovation par quartier ou d'installation de réseaux de chaleur en ciblant les quartiers les plus défavorisés en priorité.

PRINCIPES À APPLIQUER POUR LA DÉFINITION DES MESURES ET INVESTISSEMENTS

Compte tenu des montants impliqués, des besoins liés à la précarité et à la transition énergétique, et du risque de rejet social, nous recommandons de baser les dépenses du Plan social climat et des autres recettes de l'ETS 2 sur les principes suivants :

- 1) **Avant toute chose, conjuguer impérativement les besoins sociaux et environnementaux, selon le principe de transition juste. Les besoins doivent être bien identifiés (quartiers à privilégier en priorité par exemple) ; S'assurer que l'arrivée de l'ETS 2 n'aggrave pas les inégalités en exemptant le paiement du surcoût lié à l'ETS 2 pour les BIM ;**
- 2) **Limitier le nombre de mesures** pour ne pas éparpiller l'argent et avoir un impact réel ;
- 3) **Élaborer des mesures de soutien temporaires** (des investissements). Les mesures ne doivent pas entrer dans un budget de fonctionnement qui revient annuellement ;

³ Chiffres de l'Agence InterMutualiste https://atlas.ima-aim.be/jive?workspace_guid=fb91b10e-0af4-4093-bd71-48ff3f06cccf&lang=fr

- 4) Viser des investissements qui vont **bénéficier prioritairement à la collectivité** (que ce soit dans les transports en commun plutôt que dans la voiture électrique ou dans les réseaux de chaleur plutôt que dans les pompes à chaleur individuelles par exemple). Cependant, la réduction de la pauvreté est aussi un enjeu collectif. Investir dans la rénovation et le chauffage de certains logements privés ou dans la mobilité de certains ménages est aussi envisagé pour les publics précaires ;
- 5) Donner la **priorité à ce qui existe déjà** et qui fonctionne, même si de nouveaux mécanismes peuvent aussi être créés. Par exemple, certains projets du Plan de Relance pourraient être étendus avec l'argent de l'ETS2 ;
- 6) **Concilier** les investissements en **infrastructure** (transports publics) et les **mesures citoyennes/associatives/locales** (autopartage, taxis ruraux) en fonction des besoins ;
- 7) Eviter les effets de seuil liés aux critères de revenus, en prévoyant des mécanismes correctifs par paliers ;
- 8) Faire bénéficier les **PMEs vulnérables** du Plan social climat, en objectivant au préalable les besoins pour conditionner au mieux les aides.

ANNEXE : EXEMPLES DE MESURES À PRIVILÉGIER (LISTE NON EXHAUSTIVE)

Pour être efficace, la tarification du carbone doit avant tout s'inscrire dans un mix cohérent de mesures et de politiques publiques⁴.

LOGEMENT

- Soutenir et encourager la construction de réseaux de chaleur, solution collective de chauffage ;
- Faciliter le partage d'énergie et le développement des communautés d'énergie renouvelable pour des logements occupés par des publics vulnérables avec un accompagnement consacré à ceux-ci ;
- Octroyer plus de soutien aux plateformes de rénovation et pérenniser leur financement ;
- Octroyer un financement public de l'entièreté du montant des travaux de rénovation énergétique aux ménages qui sont dans l'impossibilité de les finan-

cer et un préfinancement à ceux qui sont en mesure de les rembourser ;

- Développer un plan de rénovation massif, ambitieux et ciblé sur les logements les plus énergivores, en travaillant en réseau, à l'échelle des quartiers afin de mutualiser les efforts, tout en veillant à toucher et à accompagner (gratuitement) les ménages plus difficilement atteignables ;
- Octroyer des nouvelles missions et des moyens supplémentaires aux AIS afin qu'elles puissent soutenir les propriétaires dans la rénovation énergétique de leur logement dans le cas de mise en location à des fins sociales ;
- Conditionner l'octroi de primes à la régulation du coût du loyer et des charges énergétiques, pour éviter une augmentation du coût du logement pour les locataires. Ainsi, le coût du loyer doit être objectivé en fonction de l'état du logement ;
- Accélérer la création de logements publics peu énergivores et la rénovation des logements publics existants ;

MOBILITÉ

- Renforcer l'offre du TEC (fréquence, amplitude horaire), notamment le week-end, en ciblant les zones périurbaines/semi-urbaines. De même, au niveau fédéral, pour la SNCB ;
- Soutenir les services de voitures partagées dans les petits centres urbains (population de moins de 10.000 habitants), en adaptant le bon service au bon endroit (station-based, free floating ou peer-to-peer).
- Soutenir les dispositifs de Transport à la Demande (TAD) Wallon ;
- Développer davantage la combinaison du train avec d'autres modes de déplacement notamment via les mobipôles.
- Promouvoir la mobilité active, via la revalorisation du PIMACI (Plan d'investissement mobilité active communale et intermodalité)
- Redynamiser les quartiers de gare au travers de la création de contrats d'axe afin de réduire le besoin en déplacement et développer (sans gentrifier) des quartiers qui ne sont pas toujours favorisés (ex : le quartier de la gare du Nord).

⁴ Stechemesser, A., Koch, N., Mark, E., Dilger, E., Klösel, P., Menicacci, L., ... & Wenzel, A. (2024). Climate policies that achieved major emission reductions: Global evidence from two decades. *Science*, 385(6711), 884-892.