

Position de la CES sur la création d'un deuxième SEQE pour le transport routier et la construction et d'un nouveau Fonds social pour le climat

Adoptée au Comité exécutif des 8-9 décembre 2021

Contexte

Le 14 juillet 2021, la Commission européenne a publié son paquet « Fit for 55 ». Ce plan comprend 13 propositions législatives visant l'alignement des politiques climatiques et énergétiques européennes aux nouveaux objectifs climatiques de la récente Loi Climat – une réduction des GES de 55 % d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 1990 et la neutralité climatique d'ici 2050.

Dans le cadre de ce plan, la Commission propose de créer un nouveau SEQE couvrant le transport routier et la construction à partir de 2026. Ce nouveau système d'échange de quotas d'émission individuel et particulier se concentrerait sur les fournisseurs de carburants premiers. Les émissions des secteurs du transport routier et de la construction seraient limitées, le plafond s'abaissant avec le temps afin d'arriver à une réduction de 43 % des émissions de GES de ces secteurs entre 2005 et 2030. Ce système a pour but de créer un incitatif financier pour encourager entreprises et consommateurs à opter pour des solutions bas carbone tout en levant des fonds pour financer la transition¹. Dans l'ensemble, ce nouveau système devrait générer 288,8 milliards d'euros sur une période de sept ans.

Parallèlement à ce second SEQE, la Commission propose de créer un nouveau Fonds Social pour le Climat. L'objectif de ce nouveau fonds serait de compenser l'impact négatif du SEQE sur le transport routier et la construction en finançant des activités bénéficiant principalement à des foyers, microentreprises et usagers des transports vulnérables, en particulier en assurant que le chauffage, la climatisation et la mobilité soient abordables. Pour bénéficier de ce fonds, les États membres devraient mettre en place des Plans Sociaux d'Action Climatique, dans le cadre de leurs Plans Nationaux Climat Energie. En termes de budget, ce nouveau Fonds Social pour le Climat devrait lever environ 72,2 milliards d'euros sur sept ans, soit 25 % des revenus générés par le nouveau SEQE. En outre, les États membres devront cofinancer leurs Plans Sociaux d'Action Climatique en allouant 25 % supplémentaires de leurs revenus générés par le nouveau SEQE. Le budget total de ces plans s'élèverait alors à 144 milliards d'euros.

Inquiétudes quant à la création d'un système d'échange de quotas d'émission pour le transport routier et la construction

La CES ne rejette pas l'idée de créer des mécanismes de tarification du carbone en soit. De fait, dans certains cas, ce type de mécanismes offre aux entreprises et consommateurs les incitatifs nécessaires à une transition vers des solutions alternatives durables. Cependant, de tels mécanismes devraient toujours être conçus

¹ La Commission européenne estime qu'avec un prix du carbone de ~€50/tCO₂, ce nouveau SEQE générerait environ 47 milliards d'€ de revenus annuels.

de manière à créer les conditions d'une transition équitable, sans mener à plus d'inégalités et de pauvreté.

À ce sujet, la CES a exprimé plusieurs inquiétudes quant à la création d'un SEQE pour le transport routier et la construction :

- Premièrement, il est bien documenté que les politiques de tarification du carbone sur le transport routier et la construction produisent des effets régressifs de répartition et affectent proportionnellement plus les ménages à faibles et moyens revenus que les ménages à hauts revenus. Et ce, parce que les foyers à faibles revenus dédient une partie plus importante de leurs dépenses aux frais liés à l'énergie. Cela pourrait donc résulter en une augmentation des inégalités et de la précarité énergétique, étant donné que les coûts additionnels créés par ce nouveau SEQE seraient probablement répercutés sur les consommateurs. Il faut noter que la précarité énergétique constitue déjà un problème répandu dans toute l'Europe. Ainsi, l'Observatoire européen de la précarité énergétique estime à plus de 50 millions le nombre de foyers déjà touchés dans l'Union européenne. L'introduction d'un nouveau SEQE sur le transport routier et la construction ajouterait donc une variable supplémentaire à un problème non résolu.
- Il est également clair qu'un système d'échange des quotas d'émission pour le transport routier et la construction affecterait les citoyens de différentes manières, en fonction des niveaux de salaires et de prix de l'énergie des pays dans lesquels ils vivent et travaillent. De plus, des critères comme la dépendance au charbon ou le vieillissement de la flotte automobile des foyers augmenteraient encore les coûts pour les pays déjà concernés par la précarité énergétique. Au sein même des pays, ces mesures n'auraient pas le même impact sur les ruraux et les urbains. Sans politiques sociales nationales efficaces, il en résulterait davantage d'inégalités régionales.
- La CES craint également qu'un tel SEQE n'ait qu'un effet limité en termes de réduction des émissions de GES, car les marchés du transport routier et du bâtiment sont souvent décrits comme relativement résistants aux hausses des prix du carbone². En effet, les coûts d'investissement initiaux nécessaires ainsi que les différents obstacles à la rénovation des bâtiments ou à l'adoption de solutions de transport plus propres pourraient empêcher de nombreux foyers, et particulièrement ceux qui disposent de faibles revenus, d'ajuster leur consommation, même si les prix du carbone augmentaient. Au final, cela signifie que les personnes touchées par le prix de ce système d'échange de quotas d'émission seraient celles qui n'auraient pas pu investir dans des solutions alternatives à faible émission. D'où la nécessité de mobiliser des fonds importants pour soutenir ces foyers, et d'investir dans les transports publics et la rénovation des bâtiments.
- On ne peut séparer le mode de transport des travailleurs de la situation géographique de leurs entreprises et des possibilités de s'y rendre, largement déterminées par les entreprises elles-mêmes et sur lesquelles les travailleurs ont peu d'influence. Dans de nombreuses régions, les transports publics permettant de rejoindre ces entreprises sont insuffisamment développés et doivent être

² D'où la nécessité de stimuler le déploiement des infrastructures de recharge nécessaires pour permettre l'adoption des véhicules électriques et d'accélérer le développement des solutions d'efficacité énergétique et de décarbonisation dans les bâtiments.

renforcés afin de permettre des options alternatives et un réel changement modal³. En ce qui concerne les solutions de transport individuel propres, le manque de stabilité de ce modèle économique ne lui permettra pas de remplacer complètement les véhicules à moteur à combustion interne d'ici l'introduction du deuxième système d'échange de quotas d'émission. Le prix de ces solutions pourrait également constituer un frein à la transition. Les décideurs politiques devraient donc mettre en œuvre des mesures pour accélérer la généralisation des véhicules à émissions nulles ou faibles, notamment en stimulant le développement de l'infrastructure de recharge et du réseau électrique.

- Enfin, les incertitudes liées au futur prix du carbone, qui peut fluctuer considérablement avec un tel système, constituent une inquiétude supplémentaire. S'appuyer sur un système de plafonnement et d'échange signifie que les décideurs politiques ont un contrôle limité sur les prix, qui peuvent être soumis à la fluctuation du marché et à la spéculation. Cette incertitude crée un environnement d'investissement volatile et, en cas de flambée soudaine des prix, les mesures de compensation sociale pourraient devenir inadéquates.

S'ils ne sont pas compensés correctement, tous ces effets combinés risquent d'entraîner un rejet politique des mesures climatiques par les citoyens de l'UE et des réactions brutales, telles que le mouvement des gilets jaunes en France. Les mouvements d'extrême droite, climatosceptiques ou eurosceptiques utiliseraient également tout effet négatif réel d'un second système d'échange de quotas d'émission sur les revenus des travailleurs et des foyers vulnérables pour alimenter leurs propres agendas politiques. L'UE ne peut pas prendre le risque de mettre en péril les efforts sans précédent du Green Deal européen.

La proposition de la Commission de créer un nouveau Fonds Social pour le Climat tente de répondre à certaines de ces inquiétudes par le biais de plusieurs mécanismes : (1) elle redirigerait une partie des revenus générés pour aider à compenser les foyers vulnérables ; (2) elle prévoit un critère d'allocation pour assurer la solidarité entre les États membres afin de corriger les effets d'un prix du carbone commun à l'UE ; (3) elle crée un système d'échange autonome, découplé du SEQE actuel pour éviter une tarification inadéquate du carbone ; et (4) elle prévoit une période de transition avec une préalimentation des financements un an avant l'entrée en vigueur du deuxième SEQE. Nous prenons acte de ces propositions, qui nous semblent toutefois insuffisantes pour répondre pleinement aux inquiétudes exprimées ci-dessus.

En effet, la création d'un Fonds Social pour le Climat atténuant les effets du second SEQE ne répond que partiellement aux préoccupations exprimées par la CES : par exemple, la proposition actuelle de la Commission d'associer à un second SEQE un nouveau Fonds Social pour le Climat ne résout pas la question de l'inélasticité du marché du transport routier et de la construction à l'augmentation de prix du carbone, et ne fournit pas non plus de ressources suffisantes pour indemniser les travailleurs et leurs foyers de la hausse des prix de l'énergie et pour financer la transition vers des solutions propres. De plus, la manière dont la proposition actuelle permettrait de compenser les effets régressifs d'un second SEQE tout en éradiquant la précarité énergétique déjà existante n'est pas claire. Enfin, la Commission ne répond pas aux

³ Via le dialogue social et les concertations collectives, les syndicats ont également un rôle à jouer dans les négociations avec les employeurs pour l'adoption de solutions de mobilité moins polluantes et pour un rééquilibrage modal.

préoccupations liées à l'éventuel contrecoup politique que la création d'un deuxième SEQE risque de susciter.

Pour répondre à ces inquiétudes et garantir le soutien des travailleurs vis-à-vis du programme climatique européen, la CES estime nécessaire de mettre en place un Fonds Social pour le Climat et s'oppose à la création d'un nouveau SEQE sur le transport routier et la construction.

Un nouveau Fonds Social pour le Climat sans SEQE pour le transport routier et la construction

La CES voit d'un bon œil l'idée de la Commission de créer un Fonds Social pour le Climat. Il est en effet urgent de monter un nouveau fonds pour aider les foyers à faire face à la hausse des prix de l'énergie et à investir dans des solutions de logement et de mobilité propres et efficaces. De même que des ressources adéquates pour assurer une transition juste des travailleurs dans les secteurs du transport et de la construction.

La CES suggère donc de créer un nouveau Fonds Social pour le Climat autonome de la proposition de nouveau SEQE et de le financer avec d'autres sources de revenus, plus progressives. Par exemple, une partie des revenus générés par le SEQE existant pourrait être utilisée pour compenser les foyers vulnérables face à la hausse des prix de l'énergie. L'argent supplémentaire disponible grâce à la suppression progressive des subventions aux activités nuisibles à l'environnement contribuerait également à financer le fonds. D'autres sources de revenus liées à un système fiscal plus équitable pourraient également être mises en place, comme une taxe sur les transactions financières, un impôt minimum sur les sociétés, une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés avec une formule de répartition appropriée, une taxe numérique ou un impôt sur la fortune.

Dans le même temps, il convient de garder à l'esprit que les secteurs des transports et de la construction doivent accélérer rapidement leurs réductions d'émissions. Les efforts déployés dans les secteurs de la construction ont à ce jour été largement insuffisants pour atteindre les objectifs climatiques. Les émissions dans les transports ont quant à elles augmenté depuis 1990.

Il doit être remarqué que les mécanismes de plafonnement et d'échange tels que le SEQE ne sont pas les seuls instruments politiques disponibles pour atteindre les objectifs de réduction des émissions de GES et ne doivent pas être au cœur de l'action climatique de l'UE. À cet égard, la CES approuve la proposition de la Commission de réviser les normes et réglementations existantes afin d'accroître l'adoption de solutions de mobilité propres sur le marché (par exemple, via la révision des normes de CO2 pour les voitures et les camionnettes) et de réduire la consommation d'énergie des bâtiments. Il convient toutefois de s'assurer que ces changements s'accompagnent de mesures suffisantes pour garantir une transition équitable pour la main-d'œuvre dans ces secteurs, ainsi qu'un soutien financier suffisant pour garantir des coûts de rénovation abordables et des infrastructures de transport public adéquates. Pour compléter ces normes et réglementations, la CES estime qu'une alternative possible à la création d'un nouveau SEQE sur le transport routier et la construction pourrait être d'utiliser la Directive sur la Taxation de l'Énergie pour fournir une incitation tarifaire, tout en assurant un contrôle des prix de l'énergie et une taxation progressive basée sur les revenus des foyers, la part de l'urbain par rapport au rural, et la réalité du pays. Les revenus générés par cette taxation devraient, en tout état de cause, être recyclés pour soutenir les travailleurs et leurs

familles et assurer une transition socialement équitable. Ils pourraient également être utilisés pour financer le nouveau Fonds social pour le climat.

Si la procédure d'unanimité empêche la concrétisation de ces propositions et si - malgré les recommandations ci-dessus - les décideurs politiques de l'UE décidaient de la création d'un second SEQE couvrant le transport routier et la construction, la CES demande l'établissement d'un Fonds Social pour le Climat beaucoup plus important pour atténuer les effets du nouveau SEQE avec une redistribution réellement progressive des revenus générés et une transition juste.

Atténuer les conséquences du nouveau SEQE grâce à un Fonds Social pour le Climat renforcé

L'amélioration du Fonds Social pour le Climat nécessiterait de modifier la proposition de la Commission comme suit :

- Le fonds devrait être augmenté de manière significative. S'il n'était distribué qu'aux 20 % des ménages les plus pauvres de l'Union, le montant actuellement proposé, compte tenu du cofinancement des États membres, revient à une moyenne annuelle de 527 euros par ménage. Une somme qui compenserait partiellement l'augmentation des prix de l'énergie, mais ne suffirait certainement pas à compenser les ménages et leur offrir l'accès à des solutions vertes. La CES appelle donc les décideurs politiques de l'UE et des États Membres à allouer 100 % des revenus générés par le second SEQE – ou un montant équivalent – à la compensation des travailleurs et de leurs foyers, au financement de la mobilité propre, à des alternatives énergétiquement efficaces et à la réduction de la précarité énergétique. Les taxes climatiques devraient servir à financer l'action sociale et climatique⁴. En outre, le critère de redistribution devrait garantir que les travailleurs et leurs foyers reçoivent plus du fonds que ce qu'ils ne paient et que les territoires urbains et ruraux, ainsi que les pays soient traités équitablement. À cette fin, et afin de lutter contre une précarité énergétique déjà courante, ces revenus devraient être complétés par d'autres sources (voir point 11).
- Le délai de disponibilité du financement par rapport à l'applicabilité du nouveau SEQE constitue également un élément crucial. Si l'argent arrive au même moment que l'introduction de la tarification du carbone, les ménages n'auront pas la possibilité de faire des investissements initiaux dans des solutions alternatives propres et seront durement touchés par la hausse des prix de l'énergie. La CES reconnaît que la Commission propose une concentration de l'argent un an avant l'entrée en vigueur du nouveau système d'échange de quotas d'émission, mais estime que ce délai est trop court. La CES appelle donc les décideurs politiques à s'assurer que le financement est disponible au moins trois ans avant l'introduction du nouveau système, afin de laisser suffisamment de temps aux foyers vulnérables pour anticiper la transition. Les autorités publiques devraient également réaliser des investissements initiaux nécessaires au développement d'infrastructures alternatives à faible émission de carbone, par exemple dans les transports publics. À nouveau, ces investissements initiaux pourraient être financés par les recettes provenant du SEQE existant ou par des sources de revenus plus progressives telles qu'une TTF, une assiette minimale pour l'impôt

⁴ Voir la résolution de la CES sur la fiscalité et les ressources propres de l'UE, mars 2021.

sur les sociétés, une ACCIS avec une formule de répartition appropriée, une taxe numérique ou un impôt sur la fortune⁵.

- En ce qui concerne la gouvernance, la CES soutient l'idée que les États Membres développent des Plans Sociaux d'Action Climatique dans le cadre de leurs plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat (NECP). Les NECPs devraient constituer la traduction de l'ambition climatique européenne en mesures concrètes, assurant une transition équitable et une vraie dimension sociale. Toutefois, il est essentiel que les partenaires sociaux soient réellement associés à la conception et à la mise en œuvre de ces plans, aux côtés des acteurs locaux et de la société civile. Ces plans devraient être élaborés conformément aux bonnes pratiques de mise en œuvre du Code de conduite européen sur le partenariat, par le biais du dialogue social avec les partenaires sociaux et en étroite consultation avec les autorités locales et la société civile.
- Les activités financées par le Fonds Social pour le Climat devraient s'ajouter à ce qui existe déjà dans les différents États Membres. Ce n'est pas le cas dans la proposition actuelle de la Commission où, si les États Membres ont déjà mis en place des politiques ou des financements, ils pourraient simplement les comptabiliser dans leurs dépenses sans devoir en faire avantage.
- Enfin, la CES estime que le nouveau Fonds Social pour le Climat devrait également être utilisé pour promouvoir des emplois de haute qualité et des conditions de travail décentes. Les activités liées au monde du travail qui seront financées par le fonds devraient être soumises à une conditionnalité sociale. En d'autres termes, tout financement d'activités par le Fonds Social pour le Climat nécessitant l'embauche de travailleurs devrait être conditionné à des salaires décents, à des conditions de travail correctes (y compris pour les aspects de santé et de sécurité et les contrats d'emploi direct), à une représentation syndicale adéquate, au dialogue social et au droit de négociation collective. En outre, le Fonds Social pour le Climat ne devrait pas être utilisé pour financer des projets liés aux combustibles fossiles non compensés, conformément au principe de « ne pas nuire ». Les décideurs politiques de l'UE devraient également prendre des mesures adéquates pour s'assurer qu'un nouveau système d'échange de quotas d'émission sur le transport routier et le bâtiment n'entraîne pas de fuites de carbone dans ces secteurs.

La CES estime que le paquet « Fit for 55 » ne sera socialement équitable et acceptable pour les citoyens de l'UE que s'il n'engendre aucune perte de revenus pour les foyers à revenus faibles et moyens. À cet égard, l'opinion publique risque d'être hostile à un nouveau système d'échange de quotas pour le transport routier et la construction. La CES rappelle que les politiques de tarification du carbone ne doivent pas être au cœur de l'action climatique de l'UE. En ce qui concerne le transport routier et la construction, nous pensons que la réglementation et les normes ont également un rôle à jouer. Ainsi, il faudrait avant tout renforcer l'efficacité énergétique, notamment par des mesures fortes pour soutenir les ménages à revenus faibles et moyens. Le renforcement des initiatives dans le cadre de la vague de rénovation de l'UE et de la stratégie de mobilité intelligente et durable de l'UE pourrait contribuer de manière significative à cet objectif. Parallèlement, la

⁵ Cf. discussion relative aux ressources propres de l'UE.

Commission devrait mettre davantage l'accent sur la nécessité d'augmenter le niveau de vie des citoyens afin d'éviter la précarité énergétique et de faire en sorte que la transition verte ne soit pas inabordable. Les mesures visant à augmenter les salaires et à mettre en œuvre le socle européen des droits sociaux devraient figurer en tête de l'agenda politique. Un Fonds Social pour le Climat adéquat pour soutenir les foyers vulnérables devrait faire partie de la réponse.

Les syndicats ont été parmi les premiers à exiger une action climatique ambitieuse et socialement juste. Ils ne souhaitent pas laisser l'occasion à l'extrême droite d'utiliser les effets délétères du nouveau système d'échange de quotas d'émission sur le transport routier et la construction sur les travailleurs et leurs familles comme une raison de contester les politiques climatiques. Nous ne pouvons pas non plus parier sur le soutien des travailleurs aux politiques climatiques en croyant que les gouvernements qui ont laissé se développer la précarité énergétique et les bas salaires vont, avec le Fonds Social pour le Climat, s'attaquer réellement et fermement aux conséquences néfastes de l'introduction du nouveau SEQE. L'urgence de l'action climatique et de la transition juste exige de nous de combattre les climatosceptiques tout en proposant des solutions qui amélioreront les conditions de vie des travailleurs et de leurs foyers. C'est également ce que nous attendons de l'UE et des décideurs politiques nationaux.

Annexe : Contexte de la hausse des prix de l'énergie

Il est à noter que les propositions ci-dessus ont été établies dans le contexte particulier d'une hausse des prix de l'énergie. En effet, après une baisse au cours de la première période de confinement, les prix de l'énergie, et en particulier du gaz, se sont envolés au cours des derniers mois, suscitant de vives inquiétudes quant à une éventuelle stagflation et à la capacité des consommateurs et des entreprises vulnérables à supporter ces coûts. Cette hausse soudaine des prix peut s'expliquer par la combinaison de plusieurs facteurs : premièrement, une forte reprise de la demande de gaz, en particulier en Asie, résultant de l'assouplissement des mesures liées à la COVID 19 qui a créé un rebond soudain de la consommation et de l'activité économique. Deuxièmement, l'approvisionnement en pétrole et en gaz de l'UE a été plus tendu que prévu pour des raisons géopolitiques. Troisièmement, l'hiver dernier s'est révélé particulièrement froid et long en Europe, ce qui a entraîné une baisse des réserves de gaz dans l'UE. Quatrièmement, une disponibilité amoindrie de l'énergie éolienne et solaire au cours des derniers mois. Cinquièmement, une production plus faible de gaz naturel liquéfié dans le monde en raison d'une série de pannes et de retards inattendus à travers le monde et d'une maintenance retardée à partir de 2020. Enfin, il semble que la récente augmentation du prix des quotas d'émission de carbone sur le système européen d'échange de quotas d'émission ait également contribué à la hausse des prix de l'électricité.

La CES estime que les politiques climatiques ne sont pas les causes principales de cette augmentation soudaine des prix, qui s'explique principalement par une coïncidence d'autres facteurs. Une transition équitable et bien gérée vers la production d'énergie propre est, à moyen et à long terme, la solution la plus logique et la plus rationnelle à ces problèmes d'approvisionnement en énergie, de sécurité énergétique, d'accessibilité énergétique et de fluctuation des prix. La réalisation des objectifs du « Green Deal » européen doit donc rester la priorité absolue des décideurs politiques.

Cette crise, bien qu'elle ne soit pas directement liée aux propositions de création d'un nouveau SEQE pour le transport routier et la construction et d'un nouveau Fonds Social pour le Climat, souligne toutefois la nécessité de prendre en compte l'impact de la hausse des prix de l'énergie sur les ménages vulnérables lors de l'élaboration des politiques futures. Elle souligne également la nécessité pour les décideurs politiques de se pencher sur le fonctionnement actuel du marché européen de l'énergie afin d'identifier les causes structurelles potentielles de la crise. Des questions telles que la dépendance de l'UE à l'égard des importations d'énergie, les mécanismes de fixation des prix sur les marchés de l'électricité et les activités de spéculation et de couverture sur le SEQE existant sont en effet toutes très pertinentes. Cette position n'a pas pour but d'aborder ces questions, mais il est important de les garder à l'esprit lors de la discussion sur un second SEQE et un nouveau Fonds Social pour le Climat.