

Paquet Fit for 55 : analyse de l'impact distributif sur les ménages européens de la tarification de l'énergie dans le bâtiment et le transport

Nicolas Berghmans (Iddri)

Le paquet « Fit for 55 » de la Commission européenne vise à mettre l'Union européenne sur la trajectoire de son nouvel objectif climatique d'une réduction de 55 % de ses émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2030. Il comprend deux propositions de réforme législative pour renforcer le signal-prix sur les énergies fossiles dans les secteurs du transport routier et du bâtiment : une réforme de la directive relative à la taxation de l'énergie (DTE) ; et l'introductions d'un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SEQE-2) pour les deux secteurs précités. Ces deux propositions viennent étendre le principe de pollueur-payeur et accélérer la décarbonation de ces secteurs où les progrès sont trop lents.

Si l'augmentation du coût des énergies fossiles permet de renforcer l'incitation à investir dans les solutions bas-carbone et dans les économies d'énergie, ce sujet est l'objet de controverses en raison de son impact potentiellement régressif sur les ménages, les répercussions de cette augmentation de prix en proportion des revenus étant plus fortes sur les ménages les plus modestes.

Cette *Étude*, basée sur une micro-simulation réalisée par le Basque center for Climate Change (BC3) en partenariat avec le réseau de *think tanks* Think Susatrainable Europe (TSE), permet d'analyser les impacts distributifs sur les ménages européens de la proposition de réforme de la directive taxation de l'énergie et du système d'échange de quotas d'émissions (SEQE-2) ainsi que de la proposition de création d'un Fonds social pour le climat (FSC) alimenté par une partie des revenus de l'ETS proposé sur le transport routier et le bâtiment.

MESSAGES CLÉS

L'impact de la réduction des taxes sur l'électricité encouragée par la proposition de réforme de la directive taxation de l'énergie est progressif pour les ménages. Si la France augmente en parallèle la taxation sur les énergies fossiles (gaz, fioul, diesel, essence) pour compenser la perte de recettes des taxes sur l'électricité, la proposition de la Commission a un impact moyen positif sur les 30 % de ménages les plus modestes, mais les classes moyennes (déciles 4 à 8) et les ménages ruraux et périurbains sont plus fortement exposés à l'augmentation du prix des carburants.

L'impact direct combiné de la réforme de la DTE et de l'introduction du SEQE-2 sur le transport routier et le bâtiment avec un prix du CO₂ à 45 €/t est limité en France, mais significatif dans de nombreux pays européens. L'enveloppe française du Fonds social pour le climat permet d'atténuer l'impact pour l'ensemble des ménages et d'avoir un impact positif moyen pour les 50 % de ménages les plus modestes si la redistribution des recettes est ciblée vers ces ménages.

Un prix du CO₂ de 100 €/t (SEQE-2+taxe carbone nationale) aurait un impact direct plus fort sur le revenu disponible des ménages français, en particulier pour les ménages ruraux et périurbains et ceux de la classe moyenne (déciles 4 à 8). Si, en plus de l'enveloppe proposée par le FSC, l'ensemble des revenus tirés de la vente des quotas sont redistribués aux 50 % de ménages les plus modestes, l'effet moyen devient positif pour ceux-ci y compris pour les ménages ruraux et périurbains.

Une politique basée sur le principe du pollueur-payeur semble possible pour le bâtiment et le transport routier en Europe. Néanmoins, une importante hétérogénéité demeure dans l'impact de ces mesures en fonction d'autres critères que le revenu. Cela suggère d'étudier des mesures de contrôle du prix du SEQE-2 pour améliorer la prévisibilité de l'impact de ces mesures sur le coût des carburants fossiles et **d'engager dès maintenant des politiques de transition ciblées vers les catégories de population les plus modestes et les plus exposées à l'augmentation du prix des énergies fossiles.**

Paquet Fit for 55 : analyse de l'impact distributif sur les ménages européens de la tarification de l'énergie dans le bâtiment et le transport

Nicolas Berghmans (Iddri)

1. INTRODUCTION	5
2. MÉTHODOLOGIE	7
3. INTERPRÉTATION DES RÉSULTATS POUR LA FRANCE	8
4. RÉSULTATS : LES EFFETS DES RÉFORMES DE LA DIRECTIVE SUR LA TAXATION DE L'ÉNERGIE	11
5. RÉSULTATS : LES EFFETS COMBINÉS DE LA RÉFORME DE LA DIRECTIVE SUR LA TAXATION DE L'ÉNERGIE ET DU SYSTÈME D'ÉCHANGE DE QUOTAS	13
6. RÉSUMÉ, PROPOSITIONS POLITIQUES	16
ANNEXE	17
BIBLIOGRAPHIE	18

Figure 1. Deux scénarios modèles dans l'étude

Figure 2. Changements attendus du prix de chaque source d'énergie dans les États membres de l'UE en raison des d'us aux nouvelles taxes minimales requises dans le cadre de la DTE

Figure 3. Répartition des dépenses domestiques des ménages par produit énergétique et usage par décile de revenu

Figure 4. Impact attendu de la réforme prévue de la directive sur la taxation de l'énergie sur le revenu disponible des ménages dans l'UE

Figure 5. Impact attendu de la réforme de la directive sur la taxation de l'énergie sur le revenu disponible des ménages français par décile et par localisation géographique si la baisse de la taxation de l'électricité est compensée par une hausse de la fiscalité

Figure 6. Impact attendu de la réforme de la directive sur la taxation de l'énergie et de la mise en place du SEQE-2 sur le revenu disponible des ménages dans l'UE selon différentes mesures de redistribution

Figure 7. Impact attendu de la réforme de la directive sur la taxation de l'énergie et de la mise en place du SEQE-2 sur le revenu disponible des ménages en France selon différents scénarios de redistribution du Fonds social pour le climat

Figure 8. Impact d'un prix CO₂ à 100 €/tCO₂ sur le revenu disponible des ménages en France par décile avec une redistribution égale à tous les ménages selon différents montants totaux dédiés à la redistribution

Figure 9. Impact d'un prix CO₂ à 100 €/tCO₂ sur le revenu disponible des ménages en France par décile avec une redistribution de l'ensemble des revenus de la taxe aux 50 % de ménages aux revenus les plus faibles en fonction de leur localisation

1. INTRODUCTION

Dans le cadre de son Pacte vert, l'Union européenne s'est fixé un objectif de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre de 40 à 55 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici 2030, et un objectif de neutralité climatique d'ici 2050. Pour y parvenir, la Commission européenne a proposé le 14 juillet 2021 un paquet législatif de mesures intitulé « fit for 55 » comprenant des ajustements de mesures existantes et de nouvelles mesures dans le but de mettre en œuvre le nouvel objectif climatique de l'Union européenne. Au sein de ce paquet, la Commission a proposé une série de mesures visant à modifier directement la tarification de l'énergie pour le consommateur final dans le secteur du bâtiment et du transport routier : (1) la réforme de la directive sur la taxation de l'énergie (DTE) ; (2) l'introduction d'un système d'échange de quotas d'émissions de CO₂ pour le bâtiment et le transport (SEQE-2) ; et (3) la création d'un Fonds social pour le climat (FSC) alimenté par les revenus de la vente des quotas du nouveau SEQE-2.

Ces propositions visent, selon la Commission européenne, à « encourager, grâce à un prix du carbone, la transition vers des carburants plus propres pour le transport routier et le chauffage »¹ alors que la réduction des émissions de CO₂ dans ces deux secteurs a été trop faible jusqu'à présent et n'est pas alignée avec le rythme de réduction nécessaire pour atteindre les objectifs climatiques de l'UE à 2030 et 2050. Les émissions de CO₂ dues au transport routier dans l'Union européenne (UE-27) représentaient en 2019 601 MtCO₂, soit une baisse de seulement 0,5 % par rapport au niveau de 2005, tandis que les émissions directes des énergies fossiles utilisées dans les bâtiments (hors CO₂ associé à la production d'électricité) représentaient 447 MtCO₂, en baisse de 22,5 % sur la même période 2005-2019². Les trois mesures susmentionnées visent donc à aligner les signaux-prix des énergies avec les objectifs climatiques de l'UE, alors que le cadre actuel de taxation des énergies

n'encourage pas suffisamment la décarbonation de l'économie et l'efficacité énergétique comme le notait encore récemment la Cour des Comptes européenne³.

La réforme présentée par la Commission de la directive sur la taxation de l'énergie (DTE), inchangée depuis 2003, propose d'introduire de nouveaux taux minimum de taxation pour les différents types d'énergie à partir de 2023. Les niveaux actuels de taxation minimum des produits énergétiques et de l'électricité ne sont pas fixés en fonction de leurs contenus énergétiques ou de leurs émissions de CO₂ et permet de nombreuses exemptions qui sont dans de nombreux cas assimilables à des subventions aux énergies fossiles. La réforme proposée dans le cadre du paquet Fit for 55 vise à modifier cela en proposant de nouveaux niveaux de taxation minimum basés à la fois sur le contenu énergétique et sur les émissions de CO₂ de ces différentes énergies et en proposant une sortie progressive de nombreuses exemptions existantes comme celle bénéficiant aujourd'hui au kérosène utilisé dans l'aviation. Elle propose ainsi de remonter de façon significative le taux minimum qui s'applique au charbon (aujourd'hui inférieur à celui du gaz fossile moins émetteur de CO₂), d'égaliser et d'augmenter les niveaux de taxation de l'essence et du diesel utilisés pour les transports rapportés à leur contenu énergétique, et une baisse de 96 % du taux minimal de taxation pour l'électricité. L'ensemble des niveaux de taxation minimum seront désormais indexés sur l'inflation, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent. Enfin, cette proposition de réforme encourage les États membres à utiliser les recettes de ces taxes pour en compenser les impacts sociaux, en reconnaissant notamment la possibilité d'accorder des exonérations fiscales aux ménages à faible revenu sur une période de dix ans⁴.

Par ailleurs, la Commission propose également de créer de façon complémentaire à la DTE un système d'échange de quotas d'émissions sur les émissions diffuses dues à la consommation d'énergie fossile dans les bâtiments et le transport routier (SEQE-2) à partir de 2026. Ce système permettrait de prendre

¹ Commission européenne (2021a).

² Agence européenne de l'environnement (2021a et 2021b).

³ Cour des Comptes européenne (2022).

⁴ Commission européenne (2021b).

en compte le contenu carbone des différentes énergies en plus du contenu énergétique couvert par la taxation énergétique. Le montant total du plafond annuel d'émissions serait fixé en fonction des émissions historiques de ces secteurs et baisserait chaque année pour atteindre en 2030 un montant inférieur de 43 % par rapport aux émissions de l'année 2005. L'ensemble des allocations seraient vendues aux enchères et donneraient lieu à des revenus pour les États membres et l'Union européenne. Elles fonctionneraient en parallèle et de façon indépendante du SEQE existant qui couvre depuis 2003 les industries et la production d'énergie en Europe et s'appliqueraient aux fournisseurs d'énergie, qui reporteraient ensuite le coût d'achat des quotas d'émissions aux consommateurs finaux des secteurs diffus. Le coût du quota carbone se répercuterait alors dans la facture énergétique des ménages qui utilisent des énergies fossiles pour les besoins en chauffage⁵ de leurs logements ou pour leur mobilité, au même titre que les taxes énergétiques encadrés par la DTE.

L'impact de ces deux mesures prévues par le paquet Fit for 55 sur la facture énergétique des ménages fait l'objet de controverses importantes quant à leur équité, à l'échelle européenne comme à l'échelle française. L'impact régressif de l'augmentation du prix des carburants par la hausse d'une taxe énergétique ou la mise en place d'un prix carbone, c'est-à-dire le fait qu'une telle augmentation réduit proportionnellement plus le revenu disponible, et donc, le bien-être des ménages les plus modestes et contraints, est largement documenté dans la littérature⁶. De nombreuses critiques ou réserves basées sur l'iniquité de ces mesures ont à ce titre été soulevées par certains États membres lors des débats et négociations ces derniers mois⁷. Face à ces critiques, il est tout d'abord important d'analyser de façon la plus globale possible les implications de la mise en place de ces mesures pour en apprécier les conséquences distributives. D'une part, il convient d'analyser de façon combinée d'une part l'impact sur le prix de l'énergie de la proposition de réforme de la DTE et de l'introduction du SEQE-2 sur l'ensemble des énergies et, d'autre part, d'y inclure la question de l'utilisation ou du « recyclage » des revenus perçus par les pouvoirs publics.

Les arbitrages qui seront pris par les pouvoirs publics sur l'utilisation des revenus de la taxation énergétique et du SEQE-2 seront donc déterminants. Plusieurs options sont possibles. Les revenus peuvent être utilisés pour indemniser les ménages par une somme forfaitaire ou progressive en fonction des revenus ou d'autres critères pour cibler vers les ménages les plus contraints ou vulnérables⁸. Cette mesure a déjà été mise en œuvre, par exemple en Suisse et dans la province canadienne de l'Alberta où

les ménages reçoivent directement sur leur compte bancaire une compensation monétaire qui dépend de leur niveau de revenu et de la composition du foyer⁹, sans toutefois augmenter de façon significative le soutien aux politiques de transition¹⁰.

La proposition incluse dans le paquet Fit for 55 est de compenser la hausse des dépenses des ménages par la création d'un Fonds social pour le climat (FSC) de 72,2 milliards d'euros, soit 25 % des revenus anticipés de la vente des quotas du SEQE-2 nouvellement créé. Ces fonds seraient destinés à financer l'action des États membres pour réduire les conséquences sociales négatives de la mise en place du SEQE-2. Le niveau de contribution aux ressources financières du FSC varierait d'un État membre à l'autre, en fonction de son revenu national brut par habitant, de ses émissions historiques de CO₂ dans les secteurs couverts par le SEQE-2 et enfin de la proportion de la population exposée au risque de pauvreté, en particulier dans les zones rurales¹¹. Le FSC est donc aussi un moyen de redistribution entre États membres des ressources du SEQE-2, certains États y contribuant financièrement plus qu'ils reçoivent et inversement. Ensuite, pour obtenir ces fonds, les États membres de l'UE devraient établir des plans sociaux pour le climat comprenant les mesures financées par l'utilisation de ces fonds et qui seraient présentés pour approbation à la Commission européenne. Le FSC ne pourrait financer que 50 % des mesures prévues par ces plans, les États membres devant alors compléter leurs financements *via* leurs budgets nationaux. Ces fonds pourront donc être utilisés pour compenser les segments de population disproportionnellement touchés par l'augmentation des prix de l'énergie résultant des mesures du paquet Fit for 55 ou soutenir les investissements qui améliorent l'efficacité énergétique des bâtiments ou l'accès aux transports neutres en carbone, contribuant ainsi à réduire les émissions liées à la consommation énergétique des ménages.

Cette *Étude* propose donc d'évaluer l'impact distributif direct et instantané pour les ménages de la réforme de la directive taxation de l'énergie, de la mise en place du système d'échange de quotas sur le bâtiment et le transport routier et du Fonds social pour le climat. Sur cette base, elle vise à identifier des options politiques pour s'assurer que la mise en œuvre de ces mesures ne se fasse pas au détriment de la justice sociale. Elle se base sur les premiers résultats d'un projet de recherche de deux ans mené par l'IEEP en partenariat avec le réseau Think Sustainable Europe (TSE), dont l'Iddri est l'un des membres. La modélisation est menée par l'équipe du Centre basque sur le changement climatique (BC3) et comprendra dans une deuxième étape prévue cette année un volet macroéconomique évaluant aussi l'impact de ces mesures sur les secteurs productifs.

5 Les émissions de la production d'électricité réalisée à partir de sources fossiles et pouvant servir au chauffage des bâtiments ainsi que certains réseaux de chaleur alimentant des bâtiments résidentiels ou tertiaires voient déjà leurs émissions couvertes par le SEQE existant au-delà d'une certaine taille.

6 Voir notamment Saujot *et al.* (2019), Douenne, T. (2018) ou Guillou, A. et Perrier, Q. (2019).

7 Euractiv (2021).

8 Voir par exemple Berry, A. (2018) ou A. Guillou (2018).

9 Cette compensation bénéficie aux 60 % des ménages les plus modestes, les célibataires gagnant moins de 47 500 dollars canadiens par an (env. 34 000 euros) et les familles gagnant moins de 95 000 dollars canadiens par an (env. 68 000 euros).

10 Mildenerger M. *et al.* (2022).

11 Commission européenne (2021c).

2. MÉTHODOLOGIE

L'étude vise à évaluer l'impact sur les dépenses et donc le bien-être économique des ménages de la hausse du coût des produits énergétiques et de la redistribution des revenus tiré de ces mesures par les pouvoirs publics. Les résultats reflétés proviennent d'une micro-simulation statique, c'est-à-dire qu'aucune modification de l'investissement dans les équipements ou du comportement des ménages provenant de la modification des niveaux de prix n'est prise en compte. Il convient également de rappeler que d'autres éléments du paquet Fit for 55 auront également des impacts socio-économiques, à l'instar d'autres mesures de tarification du carbone (extension au transport maritime du SEQE ou mise en place d'un ajustement carbone aux frontières) ou la modification des réglementations sur l'efficacité énergétique des bâtiments ou les normes d'émission des véhicules neufs. Aucun des impacts de ces autres politiques ne sont pris en compte dans cette modélisation.

Le modèle permet d'évaluer l'évolution du revenu disponible des ménages. Par exemple, un effet de bien-être positif de 1 % signifie que le ménage moyen d'une catégorie donnée bénéficiera de la mesure pour un montant égal à 1 % de son niveau actuel de revenu disponible ; inversement, un effet négatif de 1 % signifie que le ménage voit son revenu disponible diminué d'un montant égal à 1 % de son niveau actuel. Ainsi, si un ménage dépense actuellement 2 500 euros par mois, un effet positif de 1 % signifie qu'il aura 25 euros supplémentaires disponibles par mois pour ses dépenses, soit en raison d'une réduction des factures d'énergie, soit d'une compensation reçue, et inversement. Par ailleurs, le modèle se base sur les niveaux de prix de l'année 2020 et les données de consommation des ménages européens de l'enquête 2015 ajustées pour 2020. Tous les impacts présentés dans cette *Étude* doivent donc être interprétés comme ceux d'une mise en œuvre dès 2020 des trois mesures prévues par le paquet Fit for 55 (qui doivent entrer en vigueur en 2023, 2025 et 2026). Tous les détails de la méthodologie et des

données supplémentaires sont disponibles dans le document de travail du projet publié par BC3¹².

2.1. Scénarios étudiés

Deux scénarios de référence ont été étudiés : le premier évalue les effets des mesures incluses dans la proposition de réforme de la taxation de l'énergie (DTE) ; le second ajoute les effets attendus de la mise en place du SEQE-2 sur le transport routier et le bâtiment et du Fonds social pour le climat (voir **Figure 1**). Pour chacun des deux scénarios de référence, plusieurs variantes permettent d'examiner les impacts distributifs de différents scénarios de redistribution¹³.

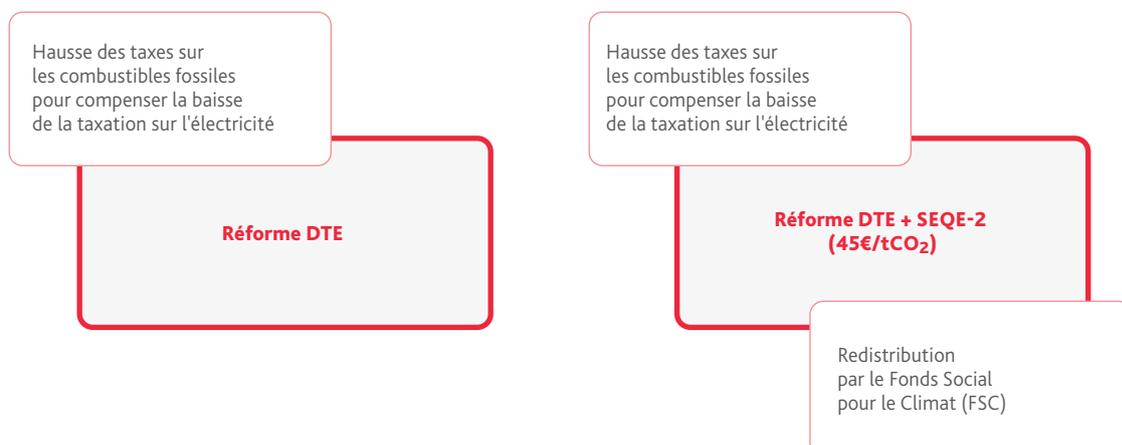
Dans le scénario évaluant l'impact de la réforme de la DTE, nous prenons les hypothèses suivantes sur les mesures mises en place par les États membres en réponse au nouveau cadre européen :

- le relèvement du taux d'imposition sur les combustibles fossiles à de nouveaux niveaux minimaux dans le cadre de la DTE. Sur cette base, aucune taxe sur les carburants et le gaz ne devra être augmentée en France. Par ailleurs, les États membres réduisent le taux de taxation de l'électricité au niveau de l'énergie fossile aujourd'hui la moins taxée lorsque l'électricité n'est pas déjà l'énergie la moins taxée par MWh. C'est le cas de la France, qui baisserait alors sa taxe sur l'électricité, ce qui aurait pour conséquence de réduire le prix de l'électricité de 14,3 %. Les pertes fiscales qui en résulteraient sont supposées être compensées par le budget de l'État ;

¹² Gore, T. (2022).

¹³ La proposition de réforme DTE inclut la possibilité pour les États membres d'exonérer totalement les ménages menacés de pauvreté - définis comme les ménages percevant 60 % ou moins du revenu médian national - de la taxe d'accise énergétique sur les combustibles de chauffage.

FIGURE 1. Deux scénarios modélisés dans l'étude



- une variante est étudiée où les États membres compensent le manque à gagner pour les finances publiques dues à l'abaissement de la taxe sur l'électricité par une augmentation des niveaux de taxation sur les produits énergétiques fossiles. Pour la France, cela signifie une augmentation de 6,9 % à 13,7 % du prix final des combustibles fossiles.

Dans le scénario évaluant en plus de l'impact de la réforme de la DTE la mise en place du système d'échange de quotas sur le bâtiment et le transport routier (SEQE-2), l'effet du recyclage de 25 % des revenus par le Fonds social pour le climat par des paiements forfaitaires aux ménages est évalué sur la base de la clé de répartition entre États membres fournie par la proposition de la Commission¹⁴. Selon cette proposition, les États membres devraient fournir des montants équivalents (50 %) pour accéder à la totalité des ressources allouées par le FSC. Dans la lignée de la philosophie du FSC proposé, nous faisons l'hypothèse que ces fonds sont à la disponibilité des États membres sans être reversés directement aux ménages, mais mis à disposition pour d'autres actions prévues par le FSC comme l'investissement dans la rénovation énergétique ou le transport public. Les États membres peuvent bien sûr aller au-delà de ces montants redistribués, ce qui aurait pour effet de réduire l'impact négatif direct sur le revenu disponible des ménages, mais réduirait d'autant les ressources financières disponibles pour des politiques de transition de long terme.

Le prix du quota carbone du SEQE-2 est estimé à 45 €/tCO₂, équivalent au montant pris pour hypothèse dans l'analyse d'impact de la Commission sur la mise en place du paquet Fit For 55. Lorsqu'un État membre a déjà mis en place une taxe carbone, il est supposé que le SEQE-2 se substitue à cette taxe si le coût carbone est moins élevé. C'est le cas de la France, dont la taxe carbone est actuellement fixée au niveau de 44,6 €/tCO₂. Un scénario étudie également l'impact d'un prix carbone atteignant 100 €/tCO₂, montant visé pour la taxe carbone française en 2030 dans la loi¹⁵. Nous faisons l'hypothèse que la totalité du coût est répercutée aux consommateurs finaux.

Enfin, différents scénarios de redistribution sont étudiés, de l'absence de redistribution à une redistribution totale de l'ensemble des recettes fiscales supplémentaires dues aux réformes de la DTE et à l'introduction du SEQE-2. La redistribution des revenus est étudiée selon trois scénarios de répartition entre ménages, un paiement égal pour tous les ménages ou une concentration des paiements pour les 50 % des ménages les plus modestes.

Voici un résumé des options étudiées

	Répartition entre ménages des revenus redistribués		
	Le revenu est redistribué à parts égales entre tous les ménages	Redistribution des revenus égale parmi les 50 % les plus pauvres de tous les ménages	Redistribution des revenus égale parmi les 70 % ménages les plus modestes
Aucune redistribution des revenus	—	—	—
25 % des revenus du SEQE-2 sont redistribués s'il est introduit			
Toutes les recettes fiscales du DTE et l'ensemble des recettes du SEQE-2 sont redistribuées aux ménages			

3. INTERPRÉTATION DES RÉSULTATS POUR LA FRANCE

La réforme de la directive sur la taxation de l'énergie en cours de négociation dans le cadre du paquet Fit for 55 prévoit une augmentation des taux minimums d'imposition sur les combustibles et une baisse du taux minimum pour l'électricité à partir de 2023¹⁶. Ces modifications entraîneront une augmentation des niveaux de taxation des produits énergétiques fossiles dans la plupart des pays d'Europe et une baisse de la taxation de l'électricité dans une dizaine de pays d'Europe (voir **Figure 2**). La France a déjà des niveaux de taxation sur les énergies fossiles (essence, diesel, fioul, gaz naturel et charbon) suffisamment élevés par rapport aux nouveaux minimums proposés. Ces nouveaux niveaux minimums de taxation n'affecteraient pas les niveaux de taxation des énergies fossiles, en revanche la réforme de la DTE pourrait faire baisser de façon conséquente la taxation de l'électricité. Dans le scénario central, nous faisons l'hypothèse que la taxation qui s'appliquerait en France sur l'électricité, la TICFE, passerait alors de 22,5 €/MWh à 8,4 €/MMWh correspondant à une baisse du prix final de l'électricité de 14,3 %. Les pertes fiscales qui en résulteraient sont estimées à 4,5 milliards d'euros par an. Cette baisse importante serait néanmoins moindre que la minoration exceptionnelle à 1 €/MWh décidée fin janvier 2022¹⁷ et prévue pour durer une année en réponse à la forte augmentation des prix de l'énergie en Europe depuis l'automne 2021.

¹⁴ COM (2021c).

¹⁵ République française (2015).

¹⁶ Voir tableau en annexe.

¹⁷ Journal officiel de la République française (2022).

FIGURE 2. Changements attendus du prix de chaque source d'énergie dans les États membres de l'UE en raison des dûs aux nouvelles taxes minimales requises dans le cadre de la DTE

	Électricité	Essence	Diesel	Fioul	Gaz naturel	Charbon
Autriche (AT) ☐	↓					
Belgique (BE) ⊕				↑	↑	↑
Bulgarie (BG) ⊕			↑		↑	↑
Chypre (CY) ☐	↓					↑
Tchéquie (CZ) ⊕			↑		↑	↑
Allemagne (DE) ☐	↓					↑
Danemark (DK) ☐	↓					
Estonie (EE) ⊕			↑			
Grèce (EL) ⊕					↑	↑
Espagne (ES) ☐	↓		↑			↑
Finlande (FI) ☐	↓					
France (FR) ☐	↓					
Croatie (HR) ⊕					↑	↑
Hongrie (HU) ⊕		↑	↑		↑	↑
Irlande (IE)						
Italie (IT) ☐	↓					↑
Lituanie (LT) ⊕			↑	↑	↑	↑
Luxembourg (LU) ⊕				↑	↑	↑
Lettonie (LV) ⊕					↑	↑
Malte (MT)						↑
Pays-Bas (NL)						↑
Pologne (PL) ⊕	↓		↑		↑	↑
Portugal (PT) ⊕			↑			
Roumanie (RO) ⊕			↑		↑	↑
Suède (SE) ☐	↓					
Slovénie (SI) ⊕			↑			
Slovaquie (SK) ⊕			↑	↑	↑	↑

Note : Les flèches vers le haut indiquent une hausse des taxes énergétiques ; les flèches vers le bas une baisse des taxes énergétiques ; un signe ⊕ indique une augmentation des revenus issus des taxes énergétiques ; un signe ☐ une baisse de ces revenus.

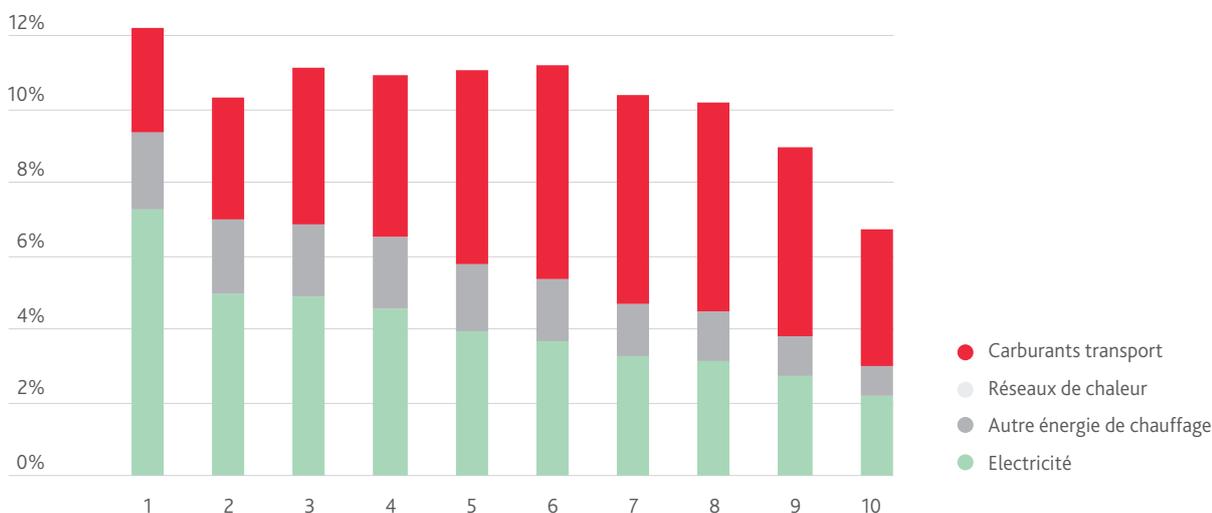
Source : Gore T. (2022).

Par ailleurs, en France, les ménages modestes ne bénéficient pas de mesure d'exemption des taxes énergétiques, mais une série d'exemptions existent pour les activités économiques (transport routier, agriculture). Afin de limiter les dépenses énergétiques des ménages, la France continue d'appliquer des tarifs régulés de l'électricité et du gaz (amenés à disparaître en 2023) qui comprennent les niveaux de taxation énergétique de ces énergies. Au préalable, il existait un tarif de première nécessité pour l'électricité et le gaz qui ont été supprimés en 2018 en parallèle de la création d'un chèque énergie destiné aux ménages modestes. Le chèque énergie est une aide financière provenant du budget public servant au paiement des factures énergétiques

d'un montant compris entre 48 et 277 €/an calculé en fonction du revenu et de la composition des ménages. Depuis l'automne 2021 et la forte hausse du prix sur les marchés énergétiques, ce sont ces deux leviers (plafonnement de l'augmentation des prix régulés et augmentation du montant du chèque-énergie) et une baisse temporaire de la taxe sur l'électricité que le gouvernement français a actionné pour limiter l'augmentation du coût de l'énergie pour les ménages¹⁸.

¹⁸ Rüdinger, A. (2021).

FIGURE 3. Répartition des dépenses domestiques des ménages par produit énergétique et usage par décile de revenu



Pour tous les produits énergétiques, la facture se compose actuellement du coût de l'énergie, des tarifs d'acheminement des réseaux ou coûts de la distribution, de la taxe sur la valeur ajoutée de 20 % avec un taux réduit à 5,5 % pour la partie couvrant l'acheminement des énergies de réseaux (électricité et gaz) et des taxes sur la consommation finale d'énergie dont la dénomination et le taux¹⁹ diffèrent en fonction des produits énergétiques et des usages, les taux de taxation des énergies utilisées dans le bâtiment étant moindres²⁰.

Afin d'aligner la fiscalité énergétique avec les objectifs de décarbonation, la France a introduit une taxe carbone dénommée contribution climat-énergie sur les combustibles fossiles en 2013, en même temps qu'un rééquilibrage des niveaux de taxation entre l'essence et le diesel routier. Cette taxe entre directement dans le calcul des taxes énergétiques sur le gaz naturel, le charbon et les produits pétroliers et vise à rehausser leur niveau en fonction de leur contenu carbone sur la base d'un prix unique du CO₂. Ce prix carbone a été introduit à un niveau bas (7 €/tCO₂) avec une trajectoire prédéfinie pour atteindre progressivement 100 €/tCO₂ en 2030. En 2017, le gouvernement a décidé d'en accélérer la trajectoire pour atteindre 86,2 €/tCO₂ dès 2022. Sa mise en place ne s'est pas accompagnée d'une redistribution directe des recettes de cette taxe aux ménages. Le niveau de la taxe carbone a ensuite été gelé à 44,6 €/tCO₂ à la suite d'un mouvement social des Gilets jaunes provoqué, entre autres, par la hausse du coût des carburants. Elle demeure depuis à ce niveau²¹. Si le SEQE-2 sur le transport et le bâtiment

devait être étendu, il pourrait entraîner des changements de prix des combustibles importants si les pouvoirs publics choisissaient de cumuler avec la taxe carbone nationale et ajouter environ 9 milliards d'euros par an de recettes fiscales. Néanmoins, nous estimons probable que les pouvoirs publics français décident de remplacer la taxe carbone nationale par ce SEQE-2, ce qui aurait un impact presque nul sur les recettes fiscales avec un prix de 45 €/tCO₂, proche du niveau actuel de la taxe carbone existante à 44,6 €/tCO₂.

Enfin, la structure de consommation des produits énergétiques en France influence dans une grande mesure les impacts distributifs. Les ménages français consacrent 9,3 % de leurs revenus disponibles aux dépenses énergétiques (électricité, énergie de chauffage et carburant inclus), soit 1 point de plus que la moyenne de l'UE. Les ménages français consacrent 3,1 % de leurs revenus à leur facture d'électricité, soit 0,75 point de plus que la moyenne européenne, alors que même que le coût moyen de l'électricité est parmi les plus bas en Europe. Ceci est notamment dû au fort taux d'équipement en chauffage électrique des ménages français : 37 % des résidences principales, soit environ 11 millions de logement, en sont équipées en France métropolitaine²². Les dépenses de carburants représentent pour leur part 4,86 % du budget des ménages, 0,75 point au-dessus de la moyenne européenne également, tandis que la part des autres énergies de chauffage (gaz, fioul, charbon) est plus faible.

La **Figure 3** présente les parts des dépenses énergétiques par type d'énergie et pour chaque décile de revenu en France. Le décile 1 correspond aux 10 % des ménages dont le revenu disponible est le plus faible, le décile 2 aux 10 % des ménages dont le revenu est supérieur aux 10 % les plus faibles et inférieur à 80 % des ménages, et ainsi de suite jusqu'au décile 10 correspondant

¹⁹ Taxe intérieure de consommation finale sur l'électricité (TICFE) et taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN) et Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

²⁰ MTE (2022). Guide 2022 sur la fiscalité des énergies : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/guide%20fiscalit%C3%A9%20energie%202021.pdf>

²¹ Saujot M. et al. (2019).

²² RTE-Ademe (2020).

aux 10 % des ménages les plus aisés. On observe que pour les 40 % de ménages dont le revenu disponible est le plus faible, les dépenses d'électricité sont le premier poste de dépenses énergétiques, suivies par les dépenses de carburant. Pour les 60 % de ménages qui ont les revenus les plus élevés, ce sont en revanche les dépenses de carburant pour le transport qui dominent. En part total des dépenses énergétiques, on observe que ce sont les 10 % de ménages les plus modestes qui dépensent en moyenne le plus avec plus de 12 % de leur revenu consacré aux dépenses énergétiques. Par ailleurs, cette part est comprise entre 10 et 12 % pour 80 % de la population, mais elle descend à 9 % et 6,7% pour les 20 % de ménages les plus aisés. Enfin, la différence entre les 10 % les plus modestes et les 10 % les plus aisés est de 5,48 points soit un point de plus que la moyenne de l'UE.

L'observation de ces données montre qu'on peut s'attendre à ce qu'une baisse de la taxation de l'électricité ait un effet progressif en France, car elle bénéficierait dans une plus grande mesure rapportée à leurs revenus aux ménages les plus modestes. L'augmentation de la taxation des énergies fossiles ou la mise en place d'un prix carbone devrait pour sa part principalement avoir un impact sur les ménages modestes qui se chauffent au gaz ou au fioul et les ménages de la classe moyenne qui consacrent une part plus significative de leur revenu aux dépenses de carburant, celles-ci dépassant 5 % de leur revenu disponible pour les déciles 5 à 9, et même 6,9 à 7,5 % dans les zones rurales.

Ces effets attendus des variations de prix des énergies ne seront pas les seules conséquences des propositions de réforme du paquet Fit for 55. En effet, les variations de niveau de taxation ou la mise en place d'un SEQE-2 sur le transport routier et le bâtiment baisseront ou augmenteront les recettes fiscales pour l'État. Ces recettes peuvent être redistribuées aux ménages pour compenser les impacts distributifs. La Commission européenne propose en particulier de consacrer 25 % des revenus d'enchères de la vente des quotas du nouveau SEQE-2 à la création d'un Fonds social pour le climat (FSC) qui servirait à compenser les ménages. Selon la clé de répartition actuellement proposée, la France serait parmi les États membres contributeurs nets au FSC (1 149 Mds d'euros par an de contribution, pour 853 millions d'euros d'allocation²³). Une fois cet effet comptabilisé, la France disposerait ainsi encore de 4,3 Mds d'euros provenant des recettes du SEQE-2 qu'elle peut choisir de consacrer en partie ou en totalité à des mesures pour atténuer l'impact sur le revenu disponible des ménages de l'augmentation du coût de l'énergie ou au financement de mesures d'équipement et d'investissement dans la transition écologique des ménages. Les résultats proposés dans la suite de cette étude évaluent donc à la fois l'effet distributif direct de l'augmentation des taxes et les possibles scénarios de redistribution.

4. RÉSULTATS : LES EFFETS DES RÉFORMES DE LA DIRECTIVE SUR LA TAXATION DE L'ÉNERGIE

Les résultats de la modélisation du premier scénario, à savoir la réforme de la DTE qui comprend des hausses de taxe sur les énergies fossiles et des baisses de taxe sur l'électricité selon le pays considéré (voir Figure 4), montrent que le changement des taux d'imposition minimum au niveau de l'UE aura un impact moyen modéré sur le revenu disponible des ménages européens. Aucun pays ne voit le revenu disponible des citoyens baisser de plus de 0,5 % sans redistribution des revenus (voir Figure 4). Parmi les États membres, c'est en Hongrie (-0,38 %), au Portugal (-0,18%) et en Roumanie (-0,17%) que l'effet négatif sur le revenu des ménages de la hausse des taxes énergétique sans redistribution des revenus est le plus élevé. Il est en revanche positif pour huit États membres qui augmentent alors peu ou pas leurs taxes sur les énergies fossiles et baissent, parfois fortement, le niveau de taxation sur l'électricité, en particulier le Danemark (+0,63 %), la France (+0,45 %) et la Suède (+0,20 %). Néanmoins, en ajoutant un relèvement des taxes sur les énergies fossiles pour compenser la perte de revenu pour l'État de la baisse des taxes sur l'électricité, cet effet s'inverse et devient négatif en Suède (-0,3 %), en France (-0,26 %) et en Allemagne (-0,16 %). Enfin, certains pays parmi les plus touchés par l'augmentation des taxes énergétiques voient l'impact net des mesures devenir positif une fois prise en compte une redistribution aux ménages des recettes fiscales supplémentaires. C'est notamment le cas de la Hongrie, dont l'impact passe de -0,48 % à +0,07 %, et de la Pologne, qui passe de -0,08 % à + 0,03 %. Cela montre que les recettes de la taxation des énergies fossiles peuvent permettre de compenser de façon agrégée l'impact négatif sur le revenu disponible des ménages.

Cette vision agrégée est néanmoins limitée, car elle ne permet pas de rendre compte de la diversité des impacts en fonction des situations de revenu et de consommation énergétique des ménages. La modélisation permet d'étudier plus en détails les impacts en fonction de certaines catégories de ménages.

Nous avons examiné pour la France les effets des réformes dans trois catégories de ménages en fonction de la densité de population : les communes densément peuplées (au moins 500 hab./km²), les communes de densité intermédiaire (entre 100 et 499 hab./km²) et les communes peu denses ou très peu denses (moins de 100 hab./km²)²⁴ (voir Figure 5). Nous avons choisi ici d'étudier la variante du scénario de la réforme DTE dans laquelle la baisse de la taxation sur l'électricité est compensée par une hausse de la taxation sur les énergies fossiles permettant de compenser les pertes fiscales pour l'État. Dans ce scénario, le prix final de l'électricité pour les consommateurs en France baisse de 14,3 %, tandis que le prix de l'essence augmente de

²³ Voir tableau p. 27 dans Gore T. (2022).

²⁴ Les données proviennent de l'enquête sur le budget des ménages harmonisées par Eurostat. Pour plus de détails, voir Alonso-Epelde A. et al. (2022) et Eurostat (2022).

FIGURE 4. Impact attendu de la réforme prévue de la directive sur la taxation de l'énergie sur le revenu disponible des ménages dans l'UE

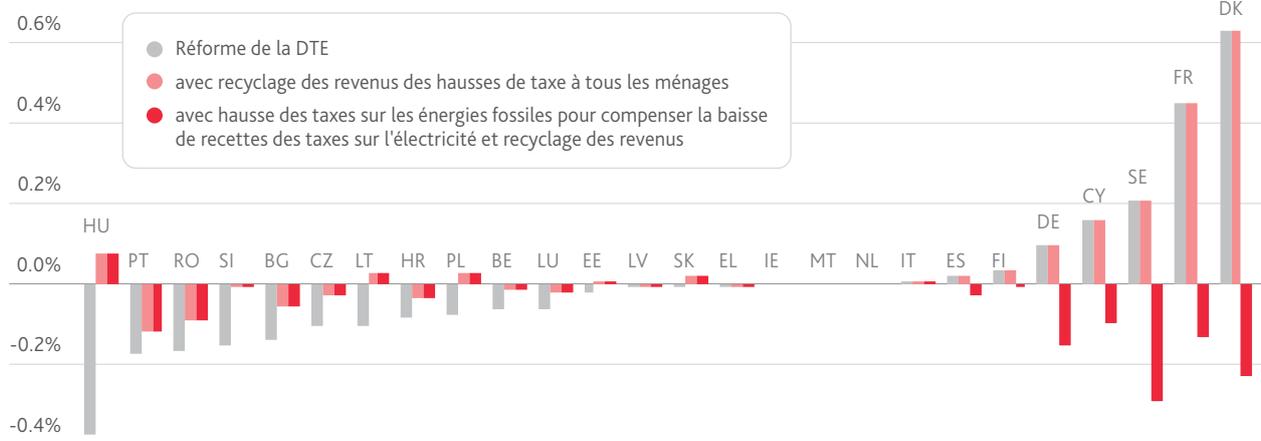
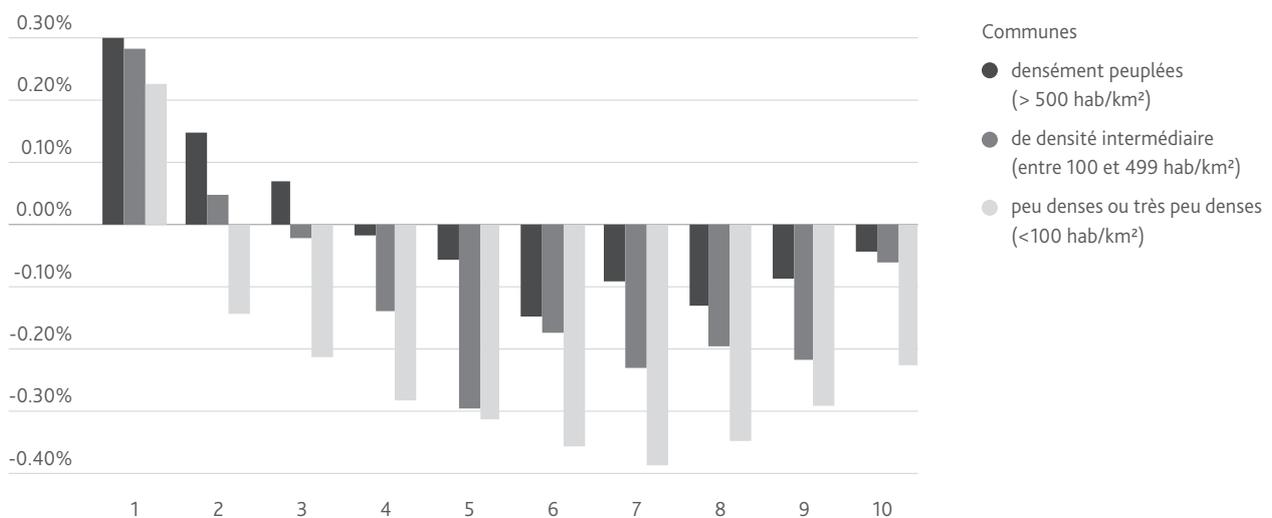


FIGURE 5. Impact attendu de la réforme de la directive sur la taxation de l'énergie sur le revenu disponible des ménages français par décile et par localisation géographique si la baisse de la taxation de l'électricité est compensée par une hausse de la fiscalité



6,9 %, celui du diesel de 8,3 %, du fioul de 13,7 % et du gaz naturel de 13,4%. La **Figure 4** résume les résultats qui montrent que, parmi les ménages, seuls ceux du décile 1, soient les 10 % de ménages les plus modestes, restent en moyenne légèrement gagnants quel que soit leur localisation, l'impact étant le plus positif dans les ménages habitant des zones densément peuplées. Dès le décile 2, les habitants des communes peu ou très peu densément peuplées voient leur revenu disponible diminuer. À partir du décile 4, toutes les catégories de ménages voient leurs revenus disponibles diminuer en moyenne, les ménages des communes peu denses ou très peu denses voyant leurs revenus disponibles diminuer en moyenne trois fois plus que ceux des communes densément peuplées.

Ces effets sont directement liés à la plus grande part des dépenses en carburant pour le transport dans le budget des

ménages des déciles 4 à 8 et des ménages habitant les zones les moins denses. Enfin, l'impact en proportion des revenus diminue significativement entre les ménages à partir du décile 8 dans les communes peu denses et entre les déciles 9 et 10 pour les ménages localisés en zone dense ou intermédiaire. **Ces résultats montrent qu'en France, l'impact négatif combiné de la baisse de la taxation de l'électricité et de la hausse de la taxation sur les énergies fossiles est plus fort pour les ménages de la classe moyenne, compris entre les déciles 4 à 8 et pour les ménages vivant dans les zones les moins denses. Un ciblage de la redistribution des recettes ou d'autres mesures d'investissement dans des solutions de transition comme la rénovation énergétique, le développement de transports publics ou l'électrification du parc automobile pourraient compenser cet effet.**

5. RÉSULTATS : LES EFFETS COMBINÉS DE LA RÉFORME DE LA DIRECTIVE SUR LA TAXATION DE L'ÉNERGIE ET DU SYSTÈME D'ÉCHANGE DE QUOTAS

Dans cette partie, nous examinons les effets combinés de la réforme de la DTE et de l'introduction d'un système d'échange de quotas d'émission sur le bâtiment et le transport routier (SEQE-2), en prenant l'hypothèse d'un prix du quota carbone de 45 €/tCO₂ dans le SEQE-2. Nous regardons l'effet direct de la variation des prix des énergies due à l'introduction de ces mesures sur le revenu disponible des ménages, puis l'effet en prenant en compte différents scénarios de redistribution des revenus fiscaux. Les résultats, résumés par la **Figure 6**, montrent alors des effets plus forts sur le revenu disponible des ménages, mais qui restent limités à une variation moyenne nationale de 1-2 % du revenu disponible des ménages, tant en France que sur le plan européen. **La France se distingue comme étant le pays où l'impact négatif sur le revenu des ménages est le plus limité parmi les États européens, car d'une part elle baisserait le prix de l'électricité et d'autre part la mise en place du SEQE-2 n'aurait que peu d'impact à ce niveau de prix car il viendrait se substituer à la taxe carbone existante de 44,6 €/tCO₂.** L'effet direct de la hausse des prix de l'énergie serait limité à -0,23 % tandis qu'il ne serait plus que de -0,14 % une fois prises en compte les compensations provenant du Fonds social pour le climat et même positif de 0,15 % une fois pris en compte l'ensemble des revenus du SEQE-2.

A contrario, les ménages des pays d'Europe centrale et de l'Est seraient ceux qui verraient le revenu disponible décroître le

plus par l'application combinée de la réforme DTE et de la création du SEQE-2. Ces deux mesures augmenteraient le prix de l'essence et du diesel de 10 à 15 % dans presque tous les pays d'Europe. De plus, certains pays d'Europe centrale verraient le prix des énergies de chauffage augmenter très significativement, le gaz naturel de 37 % en Hongrie et en Lettonie, de 34 % en Roumanie et en Lituanie ou encore de 30 % en Bulgarie et en Croatie, le fioul de 32 % en Belgique et de 24 % en Autriche et en Pologne et le charbon de 91 % en République tchèque et de 73 % en Pologne. Au total et, encore une fois, sans investissement pour changer les modes de consommation d'énergie ou les comportements, l'effet direct de l'augmentation du coût des énergies réduirait de 2,1 % le revenu disponible des ménages polonais, de 1,6 % celui des ménages hongrois et de près de 1 % celui d'autres pays d'Europe centrale et de l'Est.

L'application de l'exemption des taxes énergétiques (mais pas du coût du quota carbone) pour les ménages menacés de pauvreté ne changerait pas de façon significative ces résultats agrégés, mais contribuerait à atténuer l'effet sur le revenu disponible des consommateurs vulnérables européens. En y ajoutant la redistribution de 25 % des revenus prévus par le Fonds social pour le climat, l'impact négatif serait atténué en particulier dans les États d'Europe centrale et de l'Est qui en sont les principaux bénéficiaires. La réduction moyenne du revenu disponible des ménages ne dépasserait plus de -0,75 % dans l'ensemble des pays d'Europe centrale, à l'exception de la Pologne (-1,58 %) et de l'Allemagne (-1,26 %), qui serait l'un des États membres bénéficiant le moins du FSC. **Enfin, si l'ensemble des revenus du SEQE-2 et de la hausse des taxes énergétiques sont redistribués aux ménages, l'impact négatif est diminué significativement dans de nombreux pays européens, toujours à l'exception de la Pologne (-0,91 %) et de l'Allemagne (-0,89 %).** L'ensemble des autres États membres verraient un impact inférieur

FIGURE 6. Impact attendu de la réforme de la directive sur la taxation de l'énergie et de la mise en place du SEQE-2 sur le revenu disponible des ménages dans l'UE selon différentes mesures de redistribution

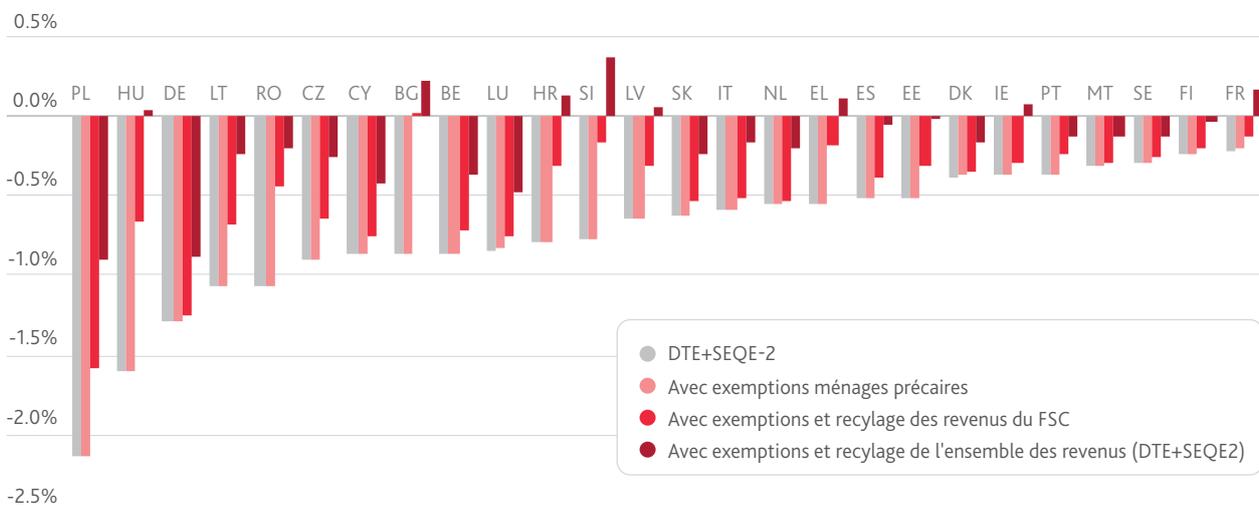
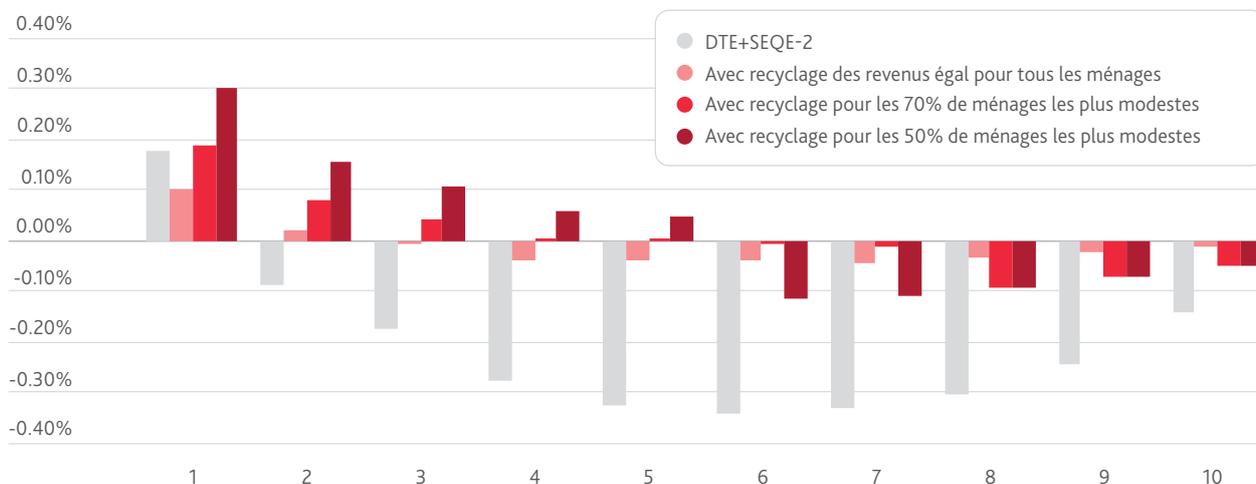


FIGURE 7. Impact attendu de la réforme de la directive sur la taxation de l'énergie et de la mise en place du SEQE-2 sur le revenu disponible des ménages en France selon différents scénarios de redistribution du Fonds social pour le climat



à -0,5 % sur le revenu disponible de leurs ménages tandis que **huit pays auraient un impact globalement positif, comme la France et des pays d'Europe centrale comme la Hongrie et la Bulgarie.**

Ces résultats montrent l'importance de l'utilisation des revenus tirés des taxes énergétiques et du système d'échange de quotas pour compenser l'effet négatif de la hausse du coût des produits énergétiques sur le revenu disponible des ménages. Il apparaît aussi que le FSC, alimenté par 25 % des revenus du SEQE-2, permet bien par une redistribution aux ménages d'atténuer l'impact négatif de ces mesures sur le revenu disponible des ménages dans les pays d'Europe centrale et de l'Est. **Le montant du FSC n'est cependant pas suffisant pour compenser intégralement la diminution de revenu.** L'utilisation de l'ensemble des revenus d'enchères du SEQE-2, en plus du FSC, permet en revanche de réduire bien plus fortement l'impact négatif pour le revenu des ménages. Enfin, la situation de certains pays mérite une attention particulière : c'est le cas de la Pologne qui, malgré la redistribution de l'ensemble des revenus, conserve un impact négatif fort sur le revenu disponible de ses ménages.

Dans le cas de la France, même si les ménages seraient en moyenne les moins touchés de l'UE, les choix sur l'utilisation des recettes fiscales et d'enchères de quotas peuvent avoir une influence forte sur l'impact de ces réformes sur le revenu disponible de certains ménages. **Il apparaît que l'impact de la réforme de la DTE et de l'introduction du SEQE-2 est faible pour les différentes catégories de revenu dans le cas où le SEQE-2 se substitue à l'actuelle taxe carbone.** Nous étudions tout d'abord l'impact par décile selon différents scénarios de redistribution de l'enveloppe disponible pour la France dans le cadre du Fonds social pour le climat, soit 853 millions d'euros par an (voir **Figure 7**). Nous constatons tout d'abord qu'en moyenne, l'impact sur les ménages des réformes restent limités sur les ménages français, avec un impact négatif sur le revenu disponible de moins de 0,35 €/an, soit

130 €/an pour les ménages du décile 6. L'impact direct combiné de la réforme du DTE et du SEQE-2 est même positif pour les 10 % des ménages les plus modestes. Une fois prise en compte une redistribution égale pour tous les ménages des revenus du FSC, l'impact moyen sur le revenu disponible de l'ensemble des ménages devient très limité, avec un impact monétaire moyen compris entre -10 € et +15 € par an pour tous les ménages. Enfin, l'impact devient plus franchement positif pour les 50 % de ménages les plus modestes si la redistribution du FSC leur est limitée, tandis que les 50 % de ménages ayant les revenus les plus élevés ne verraient leur revenu décroître que de 0,10 % par an, soit environ 40 € par an en moyenne.

Nous examinons ensuite l'impact unique d'un prix carbone atteignant 100 €/tCO₂ qui constitue un scénario réaliste pour la France, c'est-à-dire sans changement des niveaux de taxation énergétique. Il correspondrait au maintien d'une taxe carbone domestique relevée à 55 €/tCO₂, en plus de l'introduction du SEQE-2 européen sur le transport routier et le bâtiment, ce qui permettrait d'atteindre l'objectif, inscrit dans la loi, de relever le coût du CO₂ à 100 €/tCO₂ d'ici 2030 alors que la taxe carbone domestique reste aujourd'hui bloquée à 44,6 €/tCO₂. Enfin, même dans le cas d'un abandon de la taxe carbone domestique avec l'introduction du SEQE-2, ce dernier ne prévoit pas pour l'heure de mesure de contrôle de prix, et un montant de 100 €/tCO₂ est proche ou dans la fourchette de prix envisagée par des études récentes sur le sujet²⁵.

L'impact de ce prix renforcé du CO₂ montre des effets distributifs plus importants pour les ménages français y compris en tenant compte de la redistribution des recettes d'enchères (voir **Figure 8**). Dans le cas où les recettes d'enchères versées au FSC seraient réparties à parts égales pour tous les ménages, toutes les catégories de ménages verraient leurs revenus moyens

²⁵ De 20 à 90 €/tCO₂ en 2030 dans l'étude Cambridge Econometrics (2020) et de 80 à 175 €/tCO₂ en 2026 dans Maj M. et al. (2021).

FIGURE 8. Impact d'un prix CO₂ à 100 €/tCO₂ sur le revenu disponible des ménages en France par décile avec une redistribution égale à tous les ménages selon différents montants totaux dédiés à la redistribution

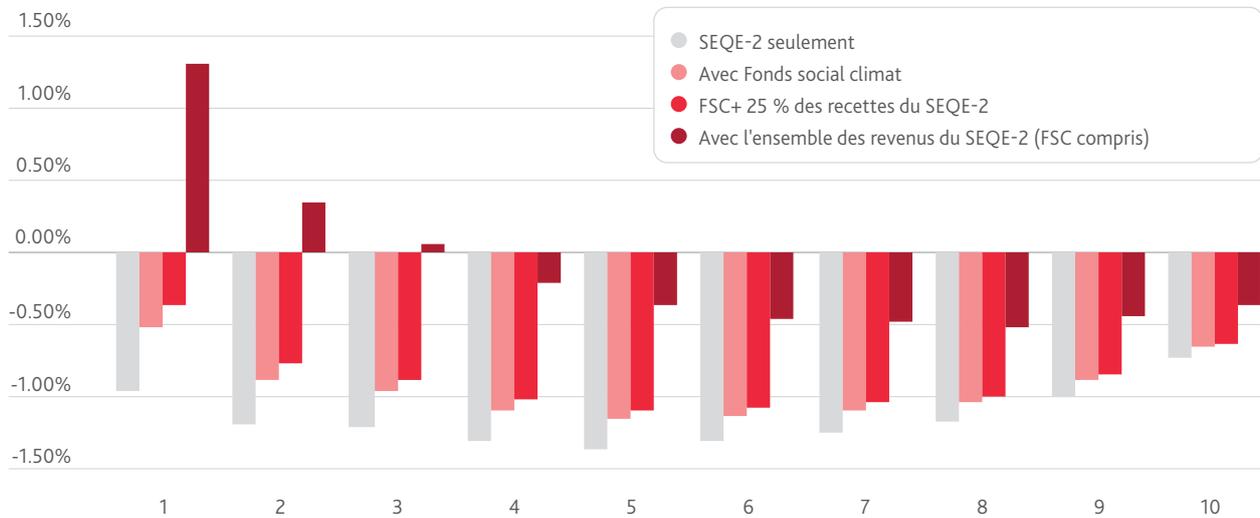
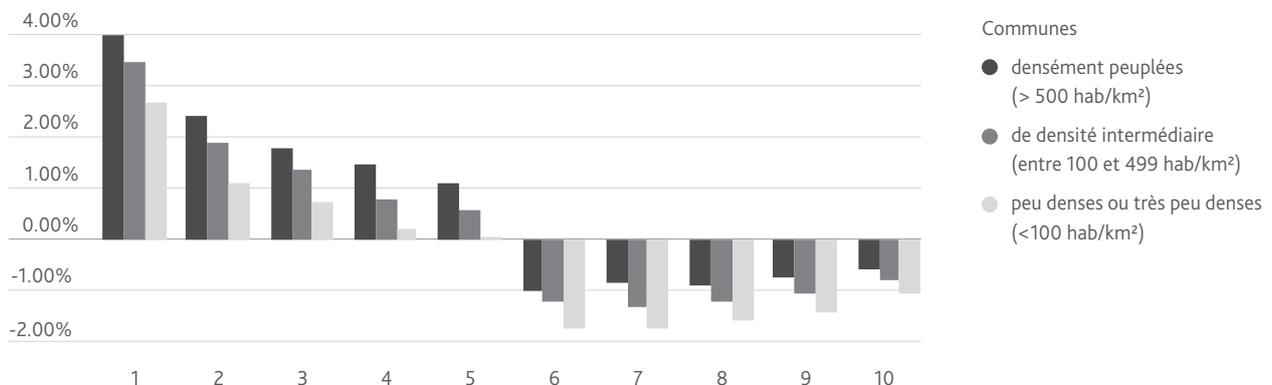


FIGURE 9. Impact d'un prix CO₂ à 100 €/tCO₂ sur le revenu disponible des ménages en France par décile avec une redistribution de l'ensemble des revenus de la taxe aux 50 % de ménages aux revenus les plus faibles en fonction de leur localisation



disponibles se réduire. Les déciles 4 à 8 seraient particulièrement touchés avec une réduction de 1 % du revenu disponible moyen, soit en termes monétaires une réduction de 323 à 510 € par an. Ces impacts s'atténuent fortement et devient même positif pour les 30 % de ménages les plus modestes si l'ensemble des revenus d'enchères sont distribués aux ménages, et la perte monétaire se réduit pour les déciles 4 à 8 à entre -63 et -250 € par an en moyenne. Ceci ne tient pas compte des effets distributifs horizontaux au sein de ces déciles, plus significatives que les différences entre déciles²⁶.

Ces résultats montrent ainsi que l'impact d'une hausse du prix carbone doit faire l'objet d'une redistribution significative. Dans le cas de la France, il apparaît que

l'enveloppe fournie par le Fonds social pour le climat ne suffit pas à compenser les effets distributifs négatifs pour les ménages de l'ensemble des déciles de revenu, un complément de la part des revenus d'enchères nationaux doit donc être envisagé. Enfin, **les effets négatifs sur le revenu disponible étant concentrés sur les ménages modestes d'une part et les ménages ayant la consommation de carburants rapportée à leur revenu la plus élevée, un ciblage dans la redistribution des recettes peut permettre d'atténuer ces effets négatifs pour un plus grand nombre de ménages.**

Enfin, pour tenir compte des effets distributifs horizontaux qui peuvent exister, nous étudions l'effet de ce même niveau de prix carbone dans le scénario où l'ensemble des revenus du SEQE-2 en plus du FSC sont redistribués en fonction du lieu d'habitation des ménages. Il apparaît que le prix du CO₂ a un impact plus fort sur les ménages situés dans les zones

²⁶ Voir notamment Douenne (2018).

moyennement denses et peu denses en raison de leur consommation énergétique plus élevée en particulier pour l'achat de carburants de transport. **Une redistribution ciblée sur les 50 % de ménages ayant les revenus disponibles les plus faibles permet de maintenir un effet moyen positif pour ces ménages quelle que soit la densité de leur lieu d'habitation.** Dans le même temps, les 50 % de ménages ayant des revenus au-dessus du revenu médian dans les communes peu denses ou très peu denses voient leurs revenus disponibles diminuer de 1 à 2 % pour des montants moyens compris entre 679 et 913 € par an. Les ménages du décile 6 juste au-dessus du revenu médian, dont le revenu moyen est de 39 500 € par an, verraient leur revenu disponible diminuer en moyenne de 679 € par an s'ils habitent dans une commune peu dense ou très peu dense (moins de 100 hab./km²) et de 367 € par an s'ils habitent dans une commune dense. Ces résultats montrent qu'un ciblage de la redistribution des revenus sur les 50 % des ménages ayant les revenus les plus faibles concentrerait les impacts sur les ménages juste au-dessus du revenu médian, en particulier les plus exposés à la hausse des prix du carburant. Cela plaide pour engager dès maintenant des politiques permettant de déployer des solutions de mobilité bas-carbone à destination des habitants des zones peu ou très peu denses.

6. RÉSUMÉ, PROPOSITIONS POLITIQUES

Les résultats présentés dans l'étude doivent être mis en regard des objectifs de décarbonation de l'Union européenne. La réforme de la directive sur la taxation de l'énergie et l'introduction d'un système d'échange de quotas sur le transport routier et le bâtiment ont été proposées dans le but de contribuer à l'atteinte du nouvel objectif climatique de l'UE de -55 % d'émissions de GES d'ici 2030 par rapport à 1990. L'augmentation du prix des énergies fossiles vise à inciter les investissements dans les solutions bas-carbone au sein d'un paquet de mesures plus large incluant notamment des normes renforcées pour la consommation énergétique du bâtiment et les émissions des véhicules neufs. La réforme de la DTE et le SEQE-2 permettent de mobiliser de nouvelles recettes permettant d'atténuer les impacts sociaux de l'augmentation du coût des produits énergétiques et de soutenir directement des investissements dans les solutions pérennes pour la transition comme la rénovation énergétique et l'électrification du bâtiment.

Les résultats montrent tout d'abord que l'effet net à attendre pour les consommateurs français de la réforme de la directive sur la taxation de l'énergie et l'introduction du système d'échange de quotas de CO₂ sur le transport et le bâtiment est limitée. En parts de revenu disponible pour les ménages, les ménages français seraient en moyenne les moins touchés de l'UE par cette mesure. Par ailleurs, les effets adverses sur certains ménages peuvent être atténués par une redistribution ciblée des recettes additionnelles pour l'État.

La réforme de la DTE a pour principal effet pour la France d'inciter à une réduction du niveau de taxation de l'électricité. Si elle était entreprise, cette mesure bénéficierait à une large part des ménages les plus modestes et ce même si elle s'accompagne d'un relèvement des taxes sur les énergies fossiles (gaz, essence, diesel et fioul) pour compenser la perte de revenus pour l'État. En revanche, les ménages ruraux et les ménages des déciles 4 à 8 dont les dépenses en carburants sont majoritaires sont plus exposés à une augmentation du prix des énergies fossiles due à une augmentation des taxes ou l'introduction du SEQE-2. L'introduction du SEQE-2 avec un prix estimé à 45 €/tCO₂ pourrait avoir peu d'effet sur les ménages si elle s'accompagne de la disparition de la taxe carbone nationale introduite en 2014. Si les deux mesures s'additionnent, alors l'effet ressenti par les ménages ruraux et les ménages des déciles 4 à 8 seraient plus conséquents avec une perte de revenu disponible comprise entre 1 et 2 % pour un prix CO₂ de 100 €/tCO₂, prix du quota du SEQE-2 et taxe carbone nationale compris. Cette baisse peut être atténuée par la redistribution de l'enveloppe prévue pour la France par le Fonds social pour le climat, sans être suffisante pour inverser la diminution des revenus disponibles. En revanche, si l'ensemble des recettes d'enchères du SEQE-2 sont redistribuées en ciblant les 50 % de ménages les plus modestes, l'impact peut être en moyenne annulé pour les 50 % de ménages les plus modestes, y compris ceux vivant dans les zones périurbaines et rurales.

Sur la base de nos résultats, nous recommandons que :

- la France soutienne la proposition de réforme de la directive sur la taxation de l'énergie et l'introduction du système d'échange de quotas de CO₂ à condition que les fonds prélevés par le Fonds social pour le climat de l'UE et l'intégralité des recettes de la vente des quotas reversées à l'État français soient dédiées aux 50 % de ménages les plus modestes ;
- cette redistribution pourrait être constituée pour partie d'un transfert monétaire direct et pour partie de soutiens à l'investissement ciblés sur les ménages les plus exposés à l'augmentation du coût des énergies fossiles sous condition de revenus, soit les ménages ruraux et périurbains et ceux se chauffant au fioul et au gaz ;
- les ressources de développement du Fonds social pour le climat pourraient être renforcées et avancées dans le temps pour investir dès maintenant et avant l'entrée en vigueur du SEQE-2 dans les solutions de transition, comme la rénovation énergétique des bâtiments résidentiels et le développement des modes de transport les plus durables. Cela permettrait d'accélérer la sortie des énergies fossiles de l'UE, et de réduire l'exposition des ménages européens à l'augmentation du prix des énergies fossiles en leur donnant des alternatives ;
- l'introduction de mesures de contrôle de prix (prix minimum et prix maximum) ou d'une trajectoire de prix dans le SEQE-2 devrait être envisagée pour améliorer la prévisibilité de l'impact de ces mesures sur le prix final de l'énergie, des recettes budgétaires et le dimensionnement des mesures d'accompagnement nécessaires.

ANNEXE

Taux minimum de taxation des principaux produits énergétiques consommés par les ménages en Europe

Produit énergétique	Usage	DTE 2003/96/EC	Proposition de réforme DTE*
		€/1 000 litres	€/GJ
Essence	Transport	359	10,75
Diesel	Transport	330	10,75
Fioul	Chauffage	21	0,9
		€/GJ	€/GJ
Gaz naturel	Chauffage	0,3	0,9
		€/MWh	€/GJ
Électricité	Éclairage/chauffage	1	0,15
		€/GJ	€/GJ
Charbon	Chauffage	0,3	0,9

*À la fin de la période de transition

BIBLIOGRAPHIE

Agence européenne de l'environnement (2021). Greenhouse gas emissions from energy use in buildings in Europe. Consulté le 01/03/2022.

Agence européenne de l'environnement (2021). Greenhouse gas emissions from transport in Europe. Consulté le 01/03/2022.

Berry, A. (2018). Essais sur la précarité énergétique : mesures multidimensionnelles et impacts de la fiscalité carbone. Thèse de doctorat, École doctorale de l'EHESS – ED 286.

Cambridge Econometrics (2020). Decarbonising European transport and heating fuels - Is the EU ETS the right tool?, report for the European Climate Foundation.

Commission européenne (2021a). «Ajustement à l'objectif 55»: atteindre l'objectif climatique de l'UE à l'horizon 2030 sur la voie de la neutralité climatique. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions, COM (2021) 550.

Commission européenne (2021b). Proposition de directive du conseil restructurant le cadre de l'Union des taxation des produits énergétiques et de l'électricité (refonte), COM(2021) 563.

Commission européenne (2021c). Annexes de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant un Fonds social pour le climat, COM(2021) 568.

Cour des comptes européenne (2022). Taxation de l'énergie, tarification du carbone et subventions à l'énergie, Document d'analyse 01.

Douenne, T. (2018). The vertical and horizontal distributive effects of energy taxes: A case study of a French policy. FAERE Working Papers.

Alonso-Epelde E., Rodriguez-Zuñiga A., Garcia-Muros X. and Gonzalez-Eguino M. (2022). Modelling the direct socioeconomic impacts of the New Energy Taxation Directive (ETD) and the extension of the ETS on transport and Building sectors, BC3 Working paper, 2022.

Euractiv (2021). L'UE divisée sur les propositions d'étendre la tarification du carbone au transport routier et d'interdire les voitures polluantes, 21 décembre 2021.

Eurostat (2022). Household Budget Survey 2015 Scientific-use files User Manual, Version 1.3: 2022/01/19

Gore, T. (2022). Can Polluter Pays policies in the buildings and transport sectors be progressive?

Assessing the distributional impacts on households of the proposed reform of the Energy

Taxation Directive and extension of the Emissions Trading Scheme. Research report, Institute for

European Environmental Policy.

Guillou, A. (2018). Pour une fiscalité écologique et équitable : de la nécessité de créer une Prime de transition écologique, Terra Nova, 2018.

Guillou, A. et Perrier, Q. (2019). Climat et fiscalité : trois scénarios pour sortir de l'impasse. Etude Climat, Terra Nova, I4CE.

Journal officiel de la République française (2022). Décret n° 2022-84 du 28 janvier 2022 relatif à la minoration des tarifs de l'accise sur l'électricité prévue à l'article 29 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022, JORF n°25 du 30 janvier 2022.

Maj, M., Rabiega, W., Szpor, A., Cabras, S., Marcu, A., Fazekas, D. (2021). Impact on Households of

the Inclusion of Transport and Residential Buildings in the EU ETS, Polish Economic Institute, Warsaw.

Mildenberger, M., Lachapelle, E., Harrison, K., & Stadelmann-Steffen, I. (2022). Limited impacts of carbon tax rebate programmes on public support for carbon pricing. Nature Climate Change, 1-7.

Ministère de la Transition écologique (2022). Guide 2022 sur la fiscalité des énergies

République française (2015). LOI n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Consultée le 01.03.2022.

RTE, Ademe (2020). Évaluation des scénarios possibles pour décarboner le chauffage dans le secteur du bâtiment à l'horizon 2035, Rapport.

Rüding A. (2021) Hausse des prix des énergies. Quelles évolutions ? Quelles explications ? Et quelles conséquences pour les consommateurs et les politiques de transition écologique ? – Note Iddri.

Saujot M., Berghmans N., Chancel L. (2019). Après le gel de la taxe carbone, quelles priorités pour la transition écologique ?, Iddri Propositions n°1/2019.

Paquet Fit for 55 : analyse de l'impact distributif sur les ménages européens de la tarification de l'énergie dans le bâtiment et le transport

Nicolas Berghmans (Iddri)

L'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri) est un *think tank* indépendant qui facilite la transition vers le développement durable. Il a été fondé en 2001. Pour cela, l'Iddri identifie les conditions et propose des outils pour placer le développement durable au cœur des relations internationales et des politiques publiques et privées. Il intervient à différentes échelles, de celle de la coopération internationale à celle des gouvernements nationaux, locaux et des entreprises, chaque échelle informant l'autre. À la fois institut de recherche et plateforme de dialogue, l'Iddri crée les conditions d'un diagnostic et d'une expertise partagés entre parties prenantes. Il les met en relation de manière transparente et collaborative, sur la base de travaux de recherche interdisciplinaire de premier plan. L'Iddri met ensuite ses analyses et propositions à la disposition de tous. Quatre enjeux sont au cœur de l'activité de l'institut : le climat, la biodiversité et les écosystèmes, l'océan et la gouvernance du développement durable.

Pour en savoir plus sur les activités et les publications de l'Iddri, visitez www.iddri.org

Citation : Berghmans, N. (2022). Paquet Fit for 55 : analyse de l'impact distributif sur les ménages européens de la tarification de l'énergie dans le bâtiment et le transport. Iddri, *Étude N°04/22*.

ISSN 2258-7071

Cette *Étude* s'inscrit dans un projet mené par l'Institute for European Environmental Policy (IEEP) en partenariat avec six autres membres du réseau Think Sustainable Europe (TSE) – Association for International Affairs (AMO) en République tchèque, Basque Centre for Climate Research (BC3) en Espagne, Ecologic Institute en Allemagne, EnergiaKlub en Hongrie, Iddri en France et Wise-Europa en Pologne. La modélisation a été réalisée par BC3. Nous tenons à remercier la Fondation Laudes pour son soutien financier. En outre, ce travail a bénéficié d'une aide de l'État gérée par l'ANR au titre du programme « Investissements d'avenir » portant la référence ANR-10-LABX-14-01.

CONTACT

nicolas.berghmans@iddri.org

Institut du développement durable et des relations internationales 41, rue du Four – 75006 Paris – France

www.iddri.org

@IDDRI