

Le dividende climatique, nouvel instrument de politique budgétaire

Options pour une conception efficace et un financement conforme à l'UE

Martin Menner, Jan S. Voßwinkel et Götz Reichert



L'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande concernant le Fonds pour le climat et la transformation réduit drastiquement la marge de manœuvre financière pour les dépenses de protection du climat en Allemagne. Le gouvernement fédéral allemand devrait maintenant saisir l'occasion d'un nouveau départ en matière de politique climatique et miser en priorité sur la fixation d'un prix pour les émissions de CO₂. En contrepartie, le dividende pourrait soulager efficacement les citoyens face au risque d'inflation climatique et augmenter ainsi l'acceptation, la viabilité et la prévisibilité de la politique climatique. Parallèlement, les différentes options de conception du dividende climatique sont liées à des défis pour son efficacité et sa capacité à être financée par des fonds européens. À ce titre, il pourrait être intéressant d'étendre ce type de dividende à d'autres pays européens, comme la France. Le cep recommande ainsi les points suivants :

- ▶ Au lieu de subventions coûteuses pour la protection du climat, l'État devrait fixer plus tôt et plus fortement le prix des émissions de CO₂, générer ainsi des recettes et soulager les citoyens grâce à un dividende climatique indépendant du revenu et non imposable.
- ▶ Les recettes de la tarification du CO₂ devraient être entièrement consacrées à l'allègement des charges des ménages et des entreprises concernées. Les cas difficiles devraient être soutenus par l'argent des contribuables et, à l'avenir, par le Fonds social européen pour le climat.
- ▶ L'Allemagne devrait œuvrer à une clarification de la législation européenne afin qu'à l'avenir, un fonds climatique par habitant puisse également être financé en toute sécurité juridique par les recettes des systèmes d'échange de quotas d'émission de l'UE.

Table des matières

1	Introduction.....	4
2	Motivation pour une tarification du CO₂ et un dividende climatique.....	5
2.1	Pourquoi une tarification du CO ₂ ?.....	5
2.2	Pourquoi un dividende climatique ?	6
2.2.1	Impact social et acceptation de la tarification du CO ₂	6
2.2.2	Conclusion 1 : la tarification du CO ₂ pèse de manière disproportionnée sur les revenus faibles/moyens.....	7
3	Aménagement d'un dividende climatique	7
3.1	Concepts de base pour un dividende climatique	8
3.1.1	Rétribution par habitant ("dividende climatique par tête")	8
3.1.2	Focus sur les groupes vulnérables ("dividende climatique pour les cas de rigueur")	9
3.1.3	Compensation des charges individuelles de CO ₂ ("compensation climatique")	9
3.1.4	Conclusion 2 : en raison d'une acceptation plus grande, le dividende climatique par habitant est préférable	10
3.2	Structure de l'image de marque par habitant.....	11
3.2.1	Montant de la redistribution par rapport aux recettes.....	11
3.2.2	Montant individuel du dividende climatique	11
3.2.3	Conclusion 3 : en raison d'une acception plus grande, l'allègement devrait s'étendre jusque dans la classe moyenne.....	16
4	Financement d'un dividende climatique.....	16
4.1	Fonds allemand pour le climat et la transformation (FCT)	17
4.2	À partir de 2027 : passage au SCEQE II.....	19
4.2.1	Option 1 : SCEQE II en remplacement du BEH allemand.....	19
4.2.2	Option 2 : Opt-out - BEH allemand en remplacement du SCEQE II jusqu'en 2030	19
4.2.3	Option 3 : double tarification du CO ₂ - BEH allemand en plus du SEQE-UE II	20
4.3	Fonds provenant du SCEQE I, du SCEQE II et du Fonds social européen pour le climat (FSEC)	21
4.4	Prescriptions de l'UE concernant l'utilisation des fonds du SCEQE I, du SCEQE II et du FSEC	23
4.4.1	Utilisation des fonds du SCEQE I conformément à la législation européenne.....	23
4.4.1.1	Dividende climatique avec un impact environnemental positif prouvé.	23
4.4.1.2	Alléger la charge des ménages à revenus faibles et moyens.....	25
4.4.2	Utilisation des fonds du SCEQE II conforme à la législation européenne	26
4.4.3	Utilisation des fonds du FSEC conforme à la législation européenne	26
4.5	Conséquences pour le financement d'un dividende climatique	27
5	Options de financement d'un dividende climatique à partir de 2027.....	28
5.1	Dividende climatique issu des fonds SCEQE I et SCEQE II de l'UE	28

5.2	Le dividende climatique des contribuables	29
6	Conclusion	29

Liste des graphiques

Graphique 1 : Dividende climatique exonéré d'impôts	13
Graphique 2 : Le dividende climatique taxé.....	13
Graphique 3 : Dividende climatique imposé avec limite de revenu individuel ("Dividende climatique social").....	14
Graphique 4 : Dividende climatique imposé avec limite de revenu du ménage	14

Liste des tableaux

Tab. 1 : Concepts de base pour un dividende climatique	10
Tab. 2 : Types de climat par habitant	12
Tab. 3 : Aperçu du plan financier "Fonds pour le climat et la transformation" 2023-2027	18
Tab. 4 : Recettes du SCEQE II.....	21
Tab. 5 : Budget du Fonds social européen pour le climat (FSEC)	22

1 Introduction

Afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES)¹ dans les secteurs du bâtiment, de l'industrie et du transport routier, la tarification des émissions de CO₂ a été introduite en Allemagne en 2021 dans le cadre de ce que l'on appelle le « marché des émissions de combustibles » (MEC).² À partir de 2027, les émissions de CO₂ de ces secteurs devraient être enregistrées et tarifées par un système européen d'échange de quotas d'émission.³ Bien que les partis de gouvernement « feu tricolore » (FDP/libéraux, SPD/socio-démocrates, Grünen/verts) aient convenu dans leur contrat de coalition d'introduire un « dividende climatique » pour soulager les citoyens des coûts correspondants d'une tarification du CO₂⁴, celui-ci se fait jusqu'à présent attendre. Entre-temps, les moyens du Fonds allemand pour le climat et la transformation (FCT) ont déjà été planifiés ailleurs jusqu'en 2027. Après que la Cour constitutionnelle fédérale a déclaré le 15 novembre 2023 que la réaffectation des dettes liées au covid-19 au FCT était anticonstitutionnelle⁵, il existe un déficit de financement de 60 milliards d'euros. Compte tenu de la réduction drastique de la marge de manœuvre financière pour les dépenses de protection du climat, le gouvernement fédéral devrait maintenant saisir l'opportunité d'un nouveau départ en matière de politique climatique en misant en priorité sur une tarification des émissions de CO₂ plutôt que sur des interdictions et des subventions coûteuses et impossibles à financer. Les recettes ainsi générées devraient être restituées aux citoyens sous forme de dividende climatique et les cas difficiles devraient être soutenus par les recettes fiscales générales.

Cet **Input** du cep examine tout d'abord les raisons d'une tarification du CO₂ et d'un dividende climatique pour soulager les citoyens des coûts correspondants dans l'optique de l'acceptation, de la viabilité et de la prévisibilité de la politique climatique (section 2). Nous examinons ensuite différentes options de conception d'un dividende climatique (section 3). Nous examinons ensuite le financement du dividende climatique, d'abord dans une perspective purement allemande, les différents scénarios de transition vers le SCEQE (système d'échange de quotas d'émission) II pour le transport routier et les bâtiments, ainsi que le montant des fonds de l'UE potentiellement disponibles pour un dividende climatique et pour les cas de rigueur, à partir des systèmes d'échange de quotas d'émission de l'UE pour l'industrie et l'énergie (SCEQE I) et pour le transport routier et les bâtiments (SCEQE II), ainsi que du Fonds social européen pour le climat (FSEC) (section 4). Sur cette base, nous présentons les dispositions pertinentes de l'UE concernant l'utilisation des fonds de l'UE, ainsi que leurs implications pour les options de conception efficace et le financement d'un dividende climatique allemand conforme au droit de l'UE (section 5).

¹ Étant donné que les gaz à effet de serre sont mesurés en équivalents CO₂ et que la combustion de combustibles fossiles émet notamment du CO₂, nous utiliserons uniquement le terme CO₂ dans la suite de ce document, par souci de simplification.

² [Loi sur le négoce des émissions de combustibles \(LME\)](#) du 12 décembre 2019.

³ Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union [directive SCEQE].

⁴ [Oser plus de progrès - Contrat de coalition 2021-2025 entre le SPD, Bündnis 90/Die Grünen et le FDP](#), p. 49 : "Afin de compenser une future hausse des prix et de garantir l'acceptation du système de marché, nous développerons un mécanisme de compensation sociale au-delà de la suppression de la taxe EEG (Dividende climatique)".

⁵ Cour constitutionnelle fédérale (2023), [arrêt de la deuxième chambre du 15 novembre 2023 - 2 BvF 1/22](#), deuxième loi de finances rectificative 2021 ; [communiqué de presse 101/2023](#) du 15 novembre 2023.

2 Motivation pour une tarification du CO₂ et un dividende climatique

Par "**dividende climatique**" - parfois aussi appelé "prime climatique", "bonus climatique", "bonus par habitant" ou "dividende énergétique"⁶ - nous entendons, conformément à l'accord de coalition des partis de gouvernement « feu tricolore »⁷ et à l'usage courant, un paiement de l'État aux citoyens dans le but direct, de les **décharger** totalement ou partiellement des **coûts** liés à un prix sur les émissions de CO₂ (**tarification du CO₂**) liés à une taxe sur le CO₂ ou à un échange de droits d'émission. Dans ce contexte, l'utilisation du dividende climatique n'est **pas** soumise à **une obligation d'affectation**, de sorte que les citoyens peuvent en disposer librement. L'objectif indirect d'un dividende climatique est d'augmenter l'**acceptation** de la tarification du CO₂ et de rendre ainsi la politique climatique globalement plus viable et plus prévisible (section 2). Différentes options de conception d'un dividende climatique sont envisageables, notamment en ce qui concerne les ayants droit (section 3). Les recettes provenant de la tarification du CO₂ peuvent certes constituer une source de financement, mais ce n'est pas obligatoire (sections 4 et 5).

2.1 Pourquoi une tarification du CO₂ ?

La décarbonisation des secteurs du transport routier et du bâtiment se heurte à des obstacles à la fois économiques et politiques. Étant donné que les alternatives à faible émission de CO₂ aux carburants et combustibles fossiles - telles que les véhicules électriques ou les pompes à chaleur - sont encore souvent plus chères⁸ et qu'il existe une grande incertitude quant à l'évolution future des prix⁹, les investissements et l'utilisation de ces alternatives ne sont souvent pas encore rentables sur le plan économique. Un obstacle politique réside dans le fait que les mesures de protection du climat peuvent entraîner des charges financières et des effets de répartition indésirables auprès des électeurs, ce qui effraie souvent les décideurs politiques, comme l'a montré le débat sur la loi allemande sur l'énergie des bâtiments (GEG) et sur une prétendue "interdiction du chauffage" au printemps 2023.

Si les décideurs politiques ne veulent pas contraindre les consommateurs et les entreprises à se décarboniser par le biais d'interdictions réglementaires - sans tenir compte de la charge des coûts -, ils ont le choix entre des subventions ou une tarification du CO₂ pour surmonter les obstacles économiques.¹⁰ Les subventions réduisent le coût des alternatives à faible émission de CO₂, tandis que la tarification du CO₂ - soit par une taxe sur le CO₂, soit par un système d'échange de quotas d'émission - augmente le coût des combustibles fossiles. Dans les deux cas, des calculs purement économiques conduiront les consommateurs et les entreprises, en tant qu'acteurs du marché, à opter pour les alternatives à faible émission de CO₂ qui sont alors comparativement moins chères.

Dans l'ensemble, tant les subventions que la tarification du CO₂ modifient les prix relatifs entre les carburants et combustibles fossiles et alternatifs et produisent ainsi l'effet incitatif souhaité. Cependant, l'État doit mettre à disposition des ressources fiscales pour les subventions, alors que la

⁶ [Programme d'avenir du SPD \(2021\)](#), p. 10 ; [programme électoral des Verts pour les élections au Bundestag \(2021\)](#), p. 20 ; [programme électoral des Libres Démocrates pour les élections au Bundestag \(2021\)](#), p. 46 ; Wikipedia, prix [CO₂ avec prime climatique](#).

⁷ [Oser plus de progrès - Contrat de coalition 2021-2025 entre le SPD, Bündnis 90/Die Grünen et le FDP](#), p. 49.

⁸ Cela vaut surtout, hors primes à l'achat, pour les camions et les voitures petites et compactes.

⁹ L'évolution des prix de l'électricité est également incertaine et dépend entre autres du design du marché. Cf. Haucap, J. / Meinhof, J. (2022). [Les prix de l'électricité du futur](#), Service économique 102 (13), p. 53-60.

¹⁰ Sur les avantages climatiques et économiques d'une tarification du CO₂ en général et d'un échange de quotas d'émission en particulier, voir Menner, M. / Reichert, G. (2019), *Wirksame CO₂-Bepreisung*, [cepStudie](#) ; Menner, M. / Reichert, G. (2019), *CO₂-Steuer oder Emissionshandel ?*, [cepAdhoc](#) du 15 juillet 2019.

tarification du CO₂ lui procure des recettes. De plus, les subventions ne sont pas économiquement efficaces, car les coûts individuels de prévention du CO₂ ne sont pas connus de l'État et elles permettent d'obtenir des effets d'aubaine. De plus, les subventions - par exemple pour l'achat de véhicules électriques ou de systèmes de chauffage à faible émission de CO₂ - favorisent les ménages à revenus élevés qui peuvent se permettre d'acheter des véhicules neufs ou une maison, tandis que les ménages à revenus plus faibles ne reçoivent rien. En revanche, la tarification du CO₂, soit par une taxe sur le CO₂, soit par un système d'échange de quotas d'émission, est efficace, car seuls les acteurs dont les coûts d'évitement du CO₂ sont inférieurs au prix du CO₂ se décarboniseront à moindre coût.

Si l'on compare à nouveau les deux options de tarification du CO₂ en fonction de la certitude qu'elles ont de réduire efficacement les émissions de CO₂, contrairement à une taxe sur le CO₂ - et au BEH (*Bundesemissionshandel* – bourse fédérale aux émissions) allemand, qui doit être considéré comme une taxe sur le CO₂ en raison de son prix actuellement encore fixe pour le CO₂ - un véritable système de plafonnement et d'échange de quotas d'émission - comme le SEQE I et le SEQE II - est efficace en matière de politique climatique : Grâce à la baisse du plafond des certificats ("cap") d'un SCEQE, les émissions de CO₂ sont strictement limitées et progressivement réduites.¹¹ En revanche, les taxes sur le CO₂ - tout comme les interdictions et les subventions relevant de la politique climatique - n'ont pas de limite supérieure stricte et ne permettent pas de réduire la quantité totale d'émissions de CO₂ par le plafonnement.

2.2 Pourquoi un dividende climatique ?

2.2.1 Impact social et acceptation de la tarification du CO₂

Une politique ambitieuse de protection du climat, qui vise la neutralité climatique dans un avenir proche, entraînera de plus en plus de charges parfois sensibles pour certains groupes de population.¹² Ceci est problématique dans la mesure où de fortes charges pour les groupes vulnérables ou à faibles revenus - c'est-à-dire **des difficultés liées à la politique de répartition** - ne sont pas souhaitables et sapent l'**acceptation**¹³ de la politique de protection du climat. Dans les démocraties, l'objectif de la neutralité climatique ne peut être atteint que s'il existe un consensus durable entre tous les partis. Dans le cas contraire, les changements de majorité risquent d'entraîner de fortes fluctuations dans l'élaboration de la politique de protection du climat. Cela ne compromet pas seulement les objectifs ambitieux de réduction des émissions de CO₂, mais conduit également à une incertitude des acteurs concernés. Ainsi, les entreprises ont besoin d'**une sécurité de planification** concernant la politique de protection climatique des années à venir afin de pouvoir orienter leur stratégie d'entreprise et les investissements correspondants.

Une politique ambitieuse de protection du climat a donc besoin de l'accord de principe d'une grande partie de la population, notamment au vu des coûts qu'elle implique, pour être viable et prévisible à

¹¹ Pour les autres avantages de la tarification du CO₂, voir Menner, M. / Reichert, G. (2019), CO₂-Steuer oder Emissionshandel ?, [cepAdhoc](#) du 15 juillet 2019, p. 4 s.

¹² Voir par exemple Kalkuhl, M. e.a. (2023), CO₂-Bepreisung zur Erreichung der Klimaneutralität im Verkehrs- und Gebäudesektor : Investitionsanreize und Verteilungswirkungen ; Agora Energiewende et Agora Verkehrswende (2023), [Der CO₂-Preis für Gebäude und Verkehr. Un concept pour le passage du système national d'échange de quotas d'émission à celui de l'UE](#), p. 17.

¹³ Pour une analyse détaillée du problème d'acceptation, voir Sachverständigenrat für Umweltfragen (2023), Politik in der Pflicht : Umweltfreundliches Verhalten erleichtern, [Sondergutachten vom Mai 2023](#), p. 82-92. Selon cette étude, l'effet des mesures sur la liberté individuelle joue également un rôle déterminant ; celle-ci est toutefois moins limitée par la tarification du CO₂ que par les interdictions et les prescriptions réglementaires.

long terme. Le fait d'associer la politique de protection du climat à des difficultés en matière de politique de répartition pourrait aller à l'encontre de cette large approbation. Même en cas d'accord de principe sur l'objectif de la protection du climat, une partie de la population pourrait s'opposer à une politique ambitieuse de protection du climat en raison des difficultés de répartition qu'elle vit elle-même. Cela n'est pas fondamentalement critiquable pour une démocratie, mais montre la fragilité d'une politique ambitieuse de protection du climat. Un mécanisme qui atténue au moins les effets de répartition de la politique de protection du climat pourrait être approprié pour susciter l'acceptation de larges pans de la population. Cela pourrait améliorer les perspectives d'une **politique climatique viable et prévisible à long terme**.

Dans ce contexte, lors du choix des instruments de réduction des émissions de CO₂, il convient de tenir compte non seulement de leur efficacité en matière de politique climatique et de leur efficacité économique, mais aussi des effets de répartition. Étant donné que les groupes de population à faible et moyen revenu consacrent une part plus importante de leur revenu à la consommation, et donc au chauffage et à la mobilité,¹⁴ ils sont plus que proportionnellement touchés par la taxe sur le CO₂. En revanche, les groupes de population à revenu élevé consomment une part plus faible de leur revenu et sont donc moins touchés par la tarification du CO₂. La tarification du CO₂ a donc un effet régressif.

2.2.2 Conclusion 1 : la tarification du CO₂ pèse de manière disproportionnée sur les revenus faibles/moyens

L'effet régressif de la tarification du CO₂ n'est pas seulement indésirable pour des raisons de justice sociale, il peut aussi entraîner des problèmes politiques considérables si les mesures de protection du climat sont rejetées par de larges pans de la population en raison de leur effet distributif. La tarification du CO₂ dans le cadre d'un système d'échange de quotas d'émission présuppose que l'on est en principe prêt à accepter des prix aussi élevés que l'on veut (prix "Whatever-it-takes"¹⁵). Ce n'est qu'ainsi qu'un instrument de protection du climat basé sur les quantités peut déployer pleinement son effet de limitation des quantités. En revanche, une taxe sur le CO₂ se caractérise par des taux d'imposition fixés politiquement. L'expérience¹⁶ - comme la suspension illimitée de l'"écotaxe" en 2003 en Allemagne et les violentes manifestations des "gilets jaunes" contre une taxe CO₂ sur les carburants en 2018/2019 en France - ainsi que des considérations d'économie politique montrent que de tels taux de taxation ne seront pas arbitrairement élevés dans la pratique. Certes, la limitation politiquement attendue des taux de taxation protège d'une opposition excessive à cet instrument. Toutefois, l'effet d'économie de gaz à effet de serre n'est alors plus garanti. C'est pourquoi la question de la **redistribution des recettes d'une tarification du CO₂** se pose encore plus pour un système d'échange de quotas d'émission avec des prix "whatever-it-takes" que pour une taxe CO₂ avec des taux d'imposition modérés.

3 Aménagement d'un dividende climatique

Pour qu'une redistribution des recettes de la tarification du CO₂ puisse augmenter son acceptation, elle ne doit pas seulement compenser l'effet régressif de la répartition. Elle doit aussi être perçue

¹⁴ Agora Energiewende et Agora Verkehrswende (2023), [Le prix du CO₂ pour les bâtiments et les transports. Un concept pour la transition du système national d'échange de quotas d'émission vers le système européen](#), p. 20.

¹⁵ Wolfsteiner, A. (2023), Prix [efficace du CO₂ plus dividendes climatiques : La voie intelligente pour sauver le climat ou politiquement risquée ?](#)

¹⁶ Concernant les expériences en Allemagne avec l'écotaxe et en France avec le prélèvement d'une taxe sur le CO₂ sur la taxe sur les carburants, suivies de manifestations des "gilets jaunes", voir Hanafi, O. et al. (2019), Carbon Pricing in France & Germany - Differences, Similarities and Perspectives, [cepinput 11/2019](#).

consciemment par les citoyens comme une mesure de compensation pour les charges liées à la tarification du CO₂. C'est pourquoi le type de remboursement devrait rendre visible et clairement communicable aussi bien le lien entre la réduction et l'exonération que le montant exact de l'exonération.¹⁷

3.1 Concepts de base pour un dividende climatique

Le terme "dividende climatique" utilisé dans l'accord de coalition des feux de signalisation pour désigner une redistribution des recettes issues de la taxe sur le CO₂ n'est pas clairement défini et englobe non seulement les différentes idées défendues par les partis de la coalition des feux de signalisation, le SPD ("bonus par habitant")¹⁸, les Verts ("dividende énergétique")¹⁹ et le FDP ("dividende climatique")²⁰, mais aussi d'autres concepts qui jouent un rôle dans le débat scientifique. C'est pourquoi les concepts de base pour la conception d'un dividende climatique sont brièvement présentés et évalués ci-dessous.

3.1.1 Rétribution par habitant ("dividende climatique par tête")

La forme la plus simple d'un dividende climatique prévoit que les recettes provenant de la tarification du CO₂ soient redistribuées sous la forme d'un remboursement par habitant - éventuellement jusqu'à un plafond de revenu ou de manière échelonnée.²¹ Il en résulte des effets de répartition dans la mesure où les ménages dont les émissions par habitant sont supérieures à la moyenne deviennent des contributeurs nets, tandis que les ménages dont les émissions de CO₂ sont inférieures à la moyenne deviennent des bénéficiaires nets du dividende climatique. Comme les émissions de CO₂ par habitant sont fortement corrélées au revenu, ce mécanisme de répartition a un effet progressif (voir ci-dessous la section 3.1.2 pour la prise en compte des cas difficiles au sein d'un groupe de revenus). Si l'on choisit effectivement comme référence un versement par tête, y compris les enfants vivant dans le ménage, les besoins supplémentaires en matière de logement et de mobilité liés aux enfants sont pris en compte. Dans le cadre de ce mécanisme, les incitations à économiser les émissions de CO₂ et d'améliorer ainsi sa propre position nette. Cette forme de dividende climatique ajoute une forme forte de redistribution progressive et favorable aux enfants aux mécanismes de redistribution déjà existants.

Une taxe climatique par habitant présente l'avantage décisif - par exemple par rapport à la réduction des impôts et des taxes - d'être perçue de manière transparente comme un allègement en tant que

¹⁷ UBA (2022), [CO₂-Bepreisung im Verkehrs- und Gebäudebereich sozialverträglich gestalten](#), p. 41 ; Wolfsteiner, A. (2023), [Wirksamer CO₂-Preis plus Klimadividende : La voie intelligente pour sauver le climat ou politiquement risquée ?](#) p. 125 s.

¹⁸ [Programme d'avenir du SPD \(2021\)](#), p. 10 : "Nous veillerons à ce que les citoyens à faibles revenus ne soient pas laissés pour compte. Avec l'augmentation du prix du CO₂, nous veillerons à d'autres mesures de compensation socialement équitables. Nous étudierons un bonus par habitant".

¹⁹ [Programme électoral des Verts pour les élections au Bundestag \(2021\)](#), p. 20 : "Pour que la protection du climat soit socialement équitable, nous voulons redistribuer les recettes du prix national du CO₂ directement aux citoyens*. Pour ce faire, nous souhaitons, en plus de la baisse de la taxe sur les énergies renouvelables, mettre en place une taxe sur l'énergie que chaque citoyen recevra. Grâce au dividende énergétique, nous redistribuons de manière transparente toutes les recettes supplémentaires aux personnes et les soulageons directement en leur accordant un remboursement par personne. Ainsi, un comportement respectueux du climat est récompensé et un équilibre social est instauré dans le système. En fin de compte, les personnes à faibles revenus* et les familles sont ainsi soulagées et ce sont surtout les personnes à hauts revenus qui sont mises à contribution".

²⁰ [Programme électoral des Libres Démocrates pour les élections au Bundestag \(2021\)](#), p. 46 : "Nous, les Libres Démocrates, voulons introduire un dividende climatique et réduire drastiquement la taxation de l'énergie. Ainsi, les coûts sociaux de la protection du climat doivent également être atténués. [...] [Nous voulons] garantir la neutralité des recettes en reversant à chaque citoyenne et citoyen un montant forfaitaire à calculer chaque année, c'est-à-dire un dividende climatique".

²¹ Klinski, S. e.a. (2023), [Questions fondamentales de droit constitutionnel et conséquences socio-économiques d'un "dividende climatique"](#).

paiement direct aux citoyens : "Une taxe climatique rendrait l'allègement clair pour les bénéficiaires à chaque versement et signerait de manière crédible que la taxe sur le CO₂ est conçue comme un instrument de contrôle pour changer les comportements, et non comme une source de revenus supplémentaires pour l'État. Ces deux éléments pourraient augmenter l'acceptation de la tarification du CO₂ et donc de la politique climatique dans son ensemble".²²

Le fait que, dans les sondages, un grand pourcentage préfère que les recettes de la tarification du CO₂ soient utilisées pour des mesures de protection du climat semble plutôt être dû à un manque d'information.²³ Ainsi, une étude expérimentale représentative, dans laquelle 1 200 sujets devaient choisir entre plusieurs variantes un remboursement de la tarification du CO₂, arrive à la conclusion suivante : "Si l'efficacité environnementale d'une taxe sur le CO₂ est clairement communiquée, cela réduit le désir d'affectation à la politique environnementale. L'accent mis sur les effets de répartition conduit à préférer les variantes à effet progressif. A cet égard, le forfait par habitant se distingue : Al seule la mise en évidence de ses effets de répartition en fait l'une des variantes les plus souvent choisies".²⁴

3.1.2 Focus sur les groupes vulnérables ("dividende climatique pour les cas de rigueur")

Étant donné qu'il existe une charge très différente pour les ménages, surtout en ce qui concerne le chauffage des bâtiments, même au sein des groupes de revenus, on envisage également une redistribution uniquement pour certains groupes en fonction des caractéristiques des ménages et des bâtiments ainsi que du type de chauffage.²⁵ Une analyse statistique détaillée visant à identifier les groupes fortement touchés par la tarification du CO₂ ("vulnérables") et l'effet d'une redistribution adaptée uniquement à ces cas de rigueur ("transferts spécifiques aux bâtiments") conclut que cela permettrait d'alléger la charge dans le secteur du bâtiment de manière plus conforme aux besoins.²⁶ Cependant, les transferts spécifiques aux bâtiments "nécessitent des informations nettement plus importantes qu'un dividende climatique par habitant", de sorte que, compte tenu des coûts de transaction et de gestion, "un dividende climatique moins ciblé combiné à une réglementation des cas de rigueur (par exemple basée sur le revenu) pourrait être préféré".²⁷ En outre, il convient de noter que cette forme ciblée de soutien ne favorise pas nécessairement l'acceptation par le grand public, d'autant plus que les critères forfaitaires d'éligibilité ne permettent pas d'éviter les injustices et que de nombreuses personnes également concernées et disposant de revenus faibles ou moyens ne sont pas prises en compte lors de l'allègement.

3.1.3 Compensation des charges individuelles de CO₂ ("compensation climatique")

Une autre forme de compensation de la tarification du CO₂ est caractérisée par deux considérations²⁸ :

²² Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2023), Rapport annuel 2023/24, [Vaincre la faiblesse de la croissance - Investir dans l'avenir](#), p. 273, note marginale 357.

²³ Kalkuhl, M. e.a. (2022), Options pour l'utilisation des recettes de la tarification du CO₂

²⁴ Office fédéral suisse de l'énergie (2016), Social Cushioning of Energy Price Increases and Public Acceptability, p. 3.

²⁵ Kellner M. e.a. (2023), [Analyse systématique de la répartition pour le tournant thermique : Quels sont les ménages qui supportent les coûts et quelle forme peut prendre l'allègement ?](#)

²⁶ Ibid. S. 22.

²⁷ Ibid.

²⁸ Proposition de Clemens Fuest, Business Panorama.de du 21 septembre 2023 : [L'ifo rejette le dividende climatique.](#)

- Premièrement, au lieu de créer un nouveau mécanisme de transfert, il peut être avantageux de commencer par réduire les charges fiscales déjà existantes.
- Deuxièmement, la fonction incitative de la tarification du CO₂ - c'est-à-dire la réduction des émissions de CO₂ - est interprétée de telle sorte que l'instrument lui-même ne devrait pas avoir de conséquences supplémentaires en termes de politique de distribution.

Ces considérations peuvent conduire à essayer de compenser autant que possible les charges individuelles résultant de la tarification du CO₂. Ainsi, les personnes qui, en raison de leur mode de vie, émettent beaucoup de CO₂ et sont donc fortement sollicitées financièrement dans le cadre de la tarification du CO₂, devraient également être fortement soulagées. En revanche, ceux qui produisent de faibles émissions de CO₂ et qui ne sont que peu sollicités dans le cadre de la tarification du CO₂ n'ont que peu besoin d'être soulagés. En théorie, cela est possible car chaque personne doit payer le même prix d'émission et est donc incitée à réduire ses émissions. D'autre part, chaque personne est déchargée approximativement du montant financier qui doit être payé en raison de la taxe sur les émissions. CO₂ doit être versé. Lors de la conception de cet instrument, il est important que la fonction incitative du prix du CO₂ soit maintenue lors de la décision de chaque unité d'émission supplémentaire. Pour ce faire, l'allègement peut s'orienter vers des données forfaitaires ou historiques.

Une mise en œuvre opérationnelle de ce concept pourrait consister à réduire le taux général de la taxe sur le chiffre d'affaires.²⁹ Les dépenses de consommation élevées, qui s'accompagnent très souvent d'émissions de CO₂ élevées, bénéficient ainsi d'une réduction particulièrement importante. La fonction incitative de la taxe sur le CO₂ reste inchangée. Contrairement à un remboursement par habitant, cette forme de compensation ne complète pas la politique de protection du climat par un autre instrument de redistribution. On peut toutefois se demander si le manque de visibilité de la ristourne aura l'effet d'acceptation souhaité pour la politique de protection du climat.

Tab. 1 : Concepts de base pour un dividende climatique

Désignation	Ayant droit	Type	Exemple
Fonds pour le climat par habitant	Tous les citoyens ou jusqu'au seuil de revenu	forfaitaire ou échelonné	Autriche : bonus climatique
Dividende climatique pour cas de rigueur	Groupes vulnérables	ciblé	Subvention pour les frais de chauffage
Fonds de compensation climatique	Tous les citoyens	proportionnel	Réduction de la TVA

3.1.4 Conclusion 2 : en raison d'une acceptation plus grande, le dividende climatique par habitant est préférable

Une fonction essentielle de la redistribution des recettes issues de la tarification du CO₂ est de garantir l'**acceptation** politique de mesures ambitieuses de protection du climat. Si l'on compare les trois concepts de base d'un dividende climatique actuellement en discussion, un "dividende climatique par habitant" pour tous réussit mieux que les seules compensations de groupes de revenus vulnérables statistiquement identifiés ("dividende climatique pour cas de rigueur") ou un allègement correspondant approximativement à la charge du prix du CO₂ par la réduction du taux de la taxe sur le chiffre d'affaires

²⁹ Ibid.

("dividende climatique de compensation"). Grâce au dividende climatique **par habitant, une grande partie de la population devient bénéficiaire nette** du dividende climatique. Ils constatent que la politique de protection du climat ne leur pèse pas seulement par le biais d'un prix du CO₂, mais qu'ils peuvent même - au contraire - gagner en termes de politique de répartition grâce à un dividende climatique. Pour les cas difficiles, on pourrait prévoir en complément une compensation par les impôts.

3.2 Structure de l'image de marque par habitant

Pour ce qui est de l'organisation concrète du dividende climatique par habitant, plusieurs variantes sont également envisageables en ce qui concerne le montant et les critères de versement, chacune d'entre elles pouvant entraîner des charges bureaucratiques différentes ainsi que des effets de répartition et des degrés d'acceptation différents.

3.2.1 Montant de la redistribution par rapport aux recettes

Les recettes provenant de la tarification du CO₂ - qui génère en contrepartie des coûts d'un montant équivalent pour les ménages et les entreprises - peuvent être remboursées soit intégralement, soit seulement en partie. Le montant relatif du dividende climatique par rapport aux coûts moyens du CO₂ détermine dans quelle mesure la tarification régressive du CO₂ se transforme en une charge progressive globale. Plus le dividende climatique est élevé, plus la part de la population qui bénéficie en moyenne d'un allègement ou du moins d'une absence de charge significative due à la tarification du CO₂ est importante. Pour des raisons d'acceptation, une redistribution complète de toutes les recettes issues de la tarification du CO₂ est donc préférable à une redistribution seulement partielle. Dans ce cas, les mesures de politique climatique telles que la mise en place d'infrastructures de recharge et de ravitaillement pour les véhicules à batterie ou à hydrogène ainsi que les subventions pour les véhicules électriques et la décarbonisation des bâtiments ne pourraient toutefois pas être financées par les recettes de la taxe sur le CO₂. Du point de vue de la politique de répartition, il est de toute façon préférable de financer ces dépenses par les recettes fiscales générales, car l'impôt sur le revenu est progressif, contrairement à la tarification du CO₂. Un dividende climatique avec redistribution intégrale des recettes garantit donc que les mesures de protection du climat entraînent globalement une charge progressive.

En outre, il convient de distinguer si toutes les recettes destinées à être redistribuées sont reversées aux ménages ou si seules celles payées au prorata par les ménages le sont. Ces deux grandeurs sont différentes, car les entreprises consomment également des combustibles fossiles couverts par le BEH allemand ou le SCEQE II. Les recettes destinées à être redistribuées, qui proviennent de l'économie, pourraient donc être versées soit également aux ménages, soit aux entreprises selon une certaine clé. Ainsi, la taxe suisse sur le CO₂ est versée à l'économie proportionnellement à la masse salariale soumise à l'assurance-vieillesse.³⁰

3.2.2 Montant individuel du dividende climatique

Outre le dividende climatique indépendant du revenu ("dividende climatique forfaitaire") - appelé "dividende climatique" par le FDP ou "dividende énergétique" par les Verts -, un dividende climatique

³⁰ Office fédéral de l'environnement (2023), [Redistribution de la taxe sur le CO₂](#).

dépendant du revenu est également discuté. Ainsi, selon les idées du SPD³¹ et de Die Linke³², le dividende climatique ne serait versé que jusqu'à un plafond de revenu de 4.000 € brut par mois ("dividende climatique social"). Une autre forme de remboursement en fonction du revenu consisterait à placer le dividende climatique sous un régime fiscal préférentiel ("dividende climatique imposé"), de sorte que les contribuables aux revenus plus élevés bénéficient d'un allègement net moindre grâce au dividende climatique. Enfin, il est également envisageable d'échelonner les montants versés ("dividende climatique échelonné"). En Autriche, par exemple, un montant de base est versé à tous les citoyens adultes par tête ; de plus, les citoyens mal desservis par les transports en commun, en particulier à la campagne, reçoivent une prime supplémentaire échelonnée sur trois niveaux en fonction de leur lieu de résidence. Les enfants ne reçoivent que la moitié du montant du dividende climatique, ce qui constitue une forme supplémentaire d'échelonnement.³³

Tab. 2 : Types de dividende climat par habitant

Catégorie	Caractéristique	Exemples
Dividende climatique forfaitaire	exonéré d'impôt quel que soit le revenu	"Dividende énergétique" (Les Verts) "Dividende climatique" (FDP)
Dividende climatique social	en fonction du revenu imposé	"Dividende climatique social" (SPD, Die Linke) : Plafond de revenus de 4.000 € bruts par mois
indemnité climatique échelonnée	échelonné par rapport à des critères territoriaux et socio-démographiques	Autriche : ville/campagne, enfants 50%

La réduction de la charge fiscale des ménages dans les différents groupes de revenus peut être étudiée dans des simulations basées sur des données socio-économiques issues d'enquêtes statistiques.³⁴ Cela permet de déduire non seulement l'effet de distribution net respectif de la tarification du CO₂ et du dividende climatique, mais aussi les effets possibles sur l'acceptation de la tarification du CO₂ et, en fin de compte, de la politique de protection du climat dans son ensemble.

Les graphiques 1 à 4 illustrent les avantages et les inconvénients moyens respectifs des ménages répartis en dix classes de revenus ("déciles"). Les points reliés par des lignes noires représentent l'effet net en pourcentage du revenu disponible du ménage (échelle de droite).

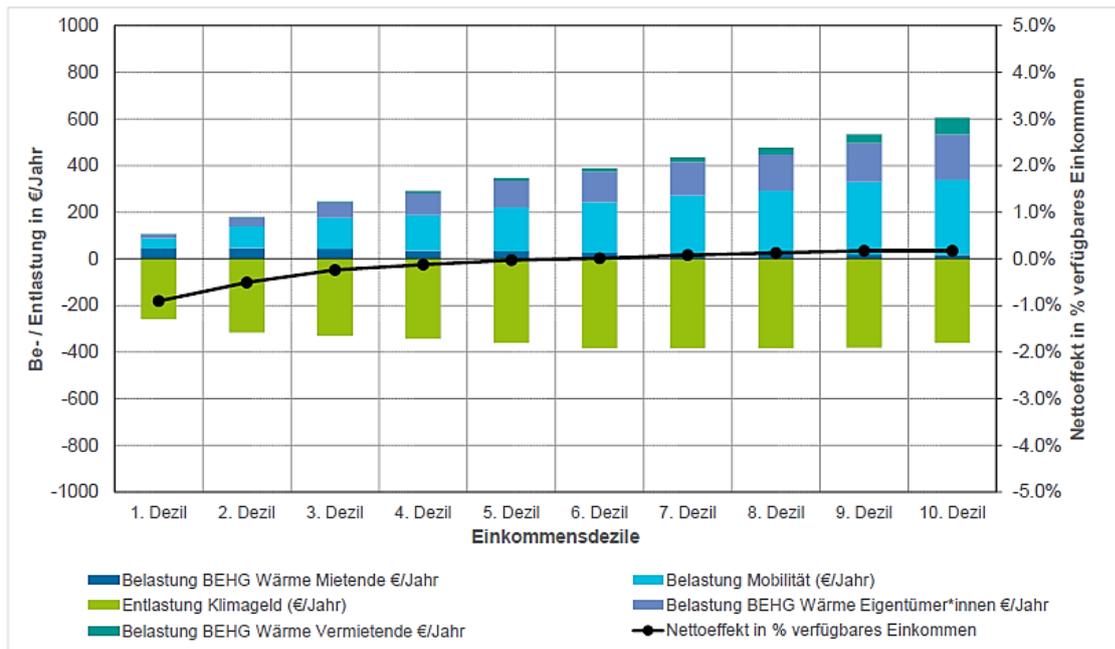
³¹ Der Spiegel du 28 mai 2023, [Heil veut un "dividende climatique" pour les personnes ayant un revenu inférieur à 4000 euros](#) ; Vorwärts du 30 mai 2023, [Proposition : Voici à quoi devrait ressembler le dividende climatique social de Hubertus Heil](#).

³² Die Linke (2023), [Déclaration des présidents nationaux et des présidents du groupe parlementaire et du parti du 5 novembre 2023](#), Organiser la restructuration de manière équitable.

³³ Ministère fédéral de la protection du climat, de l'environnement, de l'énergie, de la mobilité, de l'innovation et de la technologie (2023), [Klimabonus 2023 : Le versement débute demain](#).

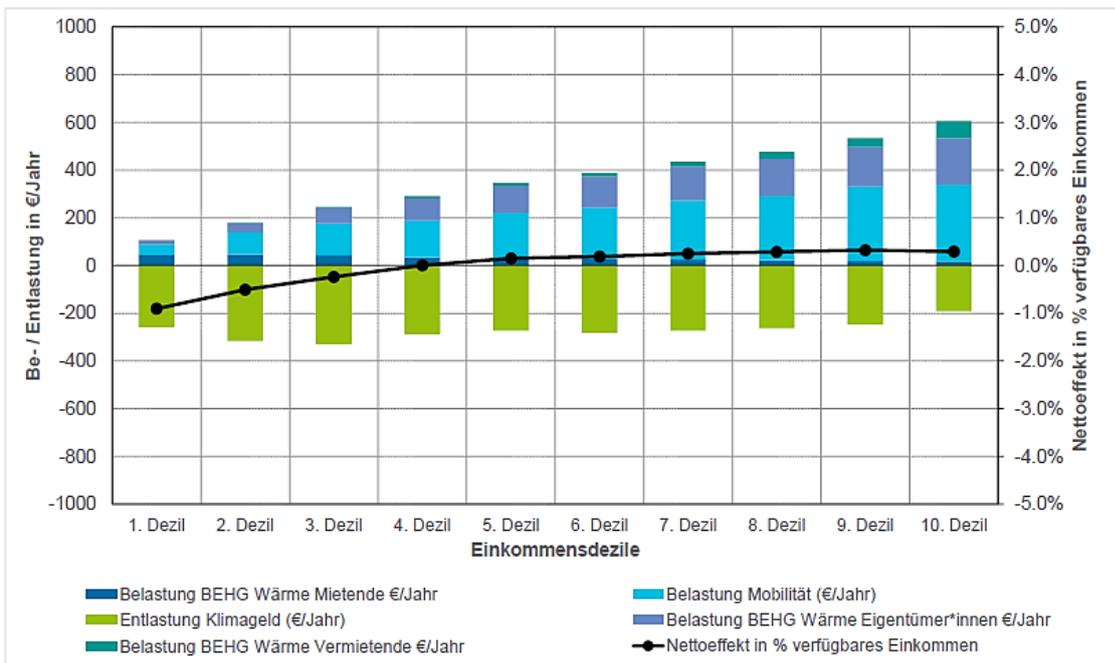
³⁴ Dans ce qui suit, nous nous appuyons sur Klinski, S. et autres (2023).

Graphique 1 : Dividende climatique exonéré d'impôts



Source : Klinski, S. e.a. (2023), Graphique 4

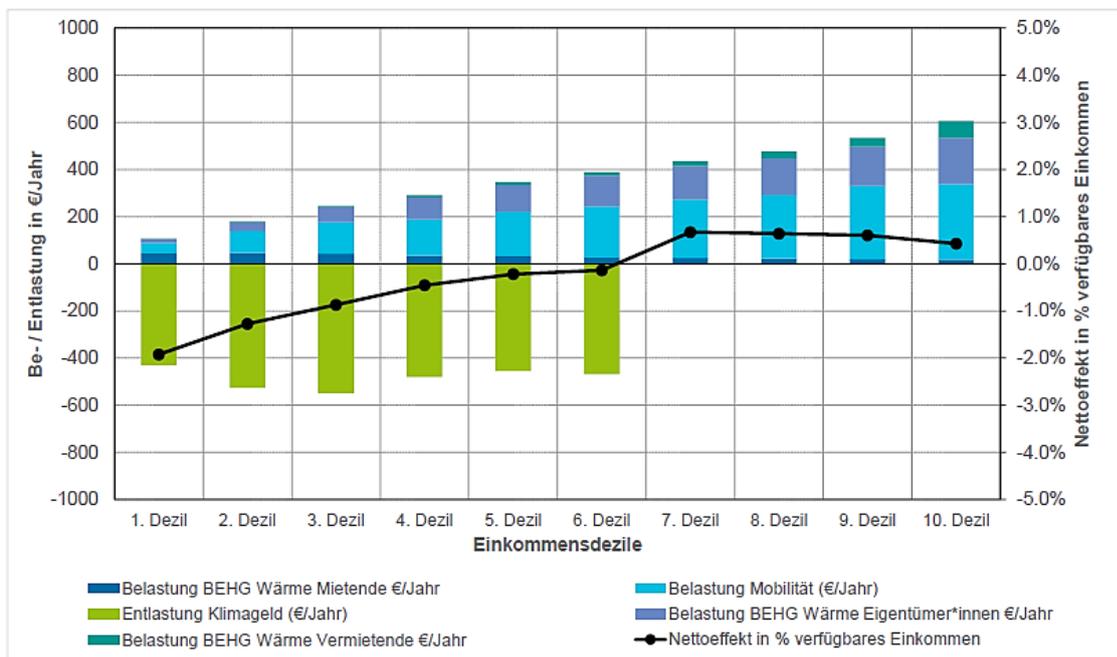
Graphique 2 : Dividende climatique imposé



Source : Klinski, S. e.a. (2023), Graphique 3

En comparant les graphiques 1 et 2, il apparaît clairement qu'en cas de redistribution intégrale des recettes de la tarification du CO₂ par le biais d'un dividende climatique non imposable, il n'y a pas de charge nette pour les ménages jusqu'au sixième décile de revenu. Si ce dividende climatique doit être imposé, seuls les ménages des trois derniers déciles de revenus bénéficient d'un allègement net, et les ménages à partir du cinquième décile de revenus subissent une charge nette.

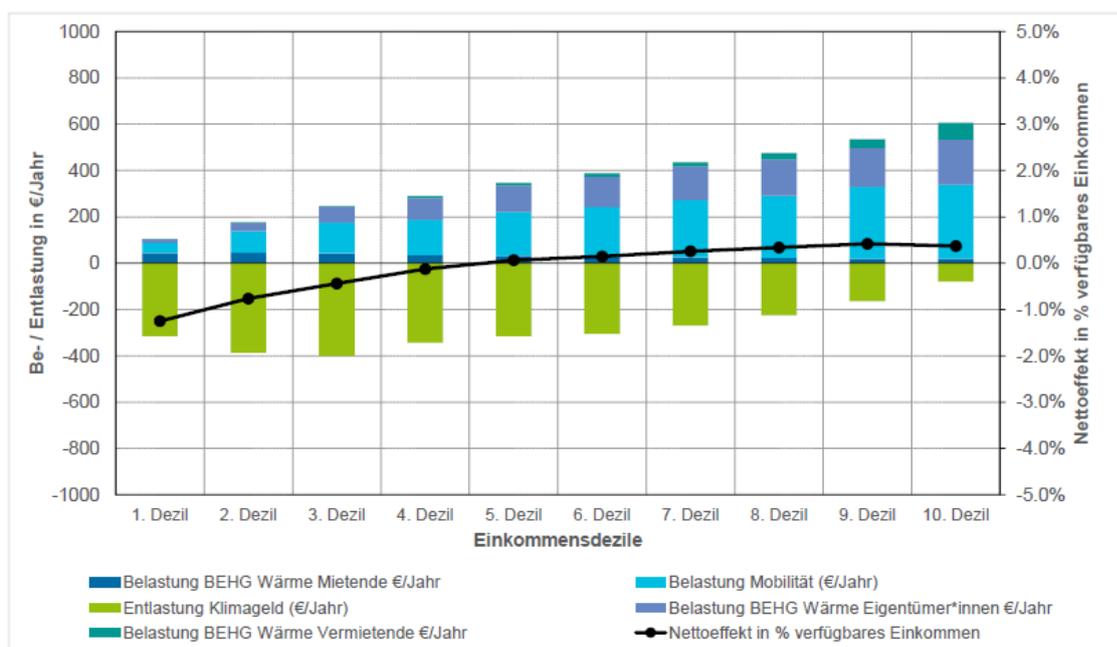
Graphique 3 : dividende climatique imposé avec limite de revenu individuel ("dividende climatique social")



Source : Klinski, S. e.a. (2023), Graphique 6

Un plafond de revenu pour une "allocation climatique sociale" imposable (graphique 3) entraîne une nouvelle redistribution des revenus élevés vers les revenus faibles. Les enfants de parents à haut revenu continuent à recevoir l'allocation climatique s'ils restent eux-mêmes en dessous du plafond de revenu. Toutefois, seuls les quatre premiers déciles de revenus bénéficient d'un allègement net de la charge fiscale ; les ménages à partir du cinquième décile de revenus subissent une charge nette, comme c'est le cas pour le dividende climatique imposable sans limite de revenus.

Graphique 4 : Dividende climatique imposé avec limite de revenu pour le ménage



Source : Klinski, S. e.a. (2023), Graphique 12

Toutefois, si l'on fixe le plafond du revenu imposable en fonction du revenu net du ménage (graphique 4), il en résulte un allègement plus important pour les bas revenus - jusqu'au sixième décile de revenu. Les quatre déciles de revenus supérieurs sont cependant plus fortement sollicités et ne reçoivent pas de compensation sous forme de dividende climatique, ni pour eux-mêmes ni pour leurs enfants. Le degré de redistribution est donc plus élevé et également plus visible.

Afin de pouvoir compter sur une acceptation suffisamment large de la part de la population (électorale) pour la combinaison de mesures consistant en des prix "whatever-it-takes" pour les émissions de CO₂ et en un dividende climatique, il est nécessaire que la réduction nette de la charge fiscale atteigne largement la classe moyenne, d'autant plus que les citoyens issus des déciles de revenus les plus bas font en moyenne moins usage de leur droit de vote. En outre, la volonté des ménages à revenus élevés de supporter une charge nette plus élevée du fait des prix du CO₂ en faveur des personnes à revenus plus faibles ne doit pas être mise à l'épreuve afin de ne pas nuire à leur acceptation. Ainsi, de nombreux citoyens refusent de supporter une charge supplémentaire à des fins purement redistributives par le biais d'un dividende climatique dépendant du revenu.³⁵

Enfin, dans le cas de plafonds de revenus fixes, il faut veiller à ce que cela ne crée pas de nouvelles injustices. Par exemple, un plafond de revenu individuel ne tiendrait pas compte du fait qu'il s'agisse d'une personne élevant seule ses enfants ou d'une personne seule. Avec des plafonds de revenus identiques, les personnes dont le revenu doit suffire à plusieurs membres de la famille sont désavantagées. Sinon, il pourrait arriver qu'une personne seule avec un revenu brut de 3.999 euros perçoive l'indemnité climatique, mais que la personne élevant seule plusieurs enfants et gagnant 4.000 euros bruts ne le fasse pas.³⁶

Dans l'ensemble, un autre aspect doit être pris en compte dans la question de l'acceptation : Si bien moins de 100% des recettes générées par les ménages à partir de la tarification du CO₂ sont redistribuées, il sera difficile - indépendamment de l'option de remboursement - d'obtenir les réductions de charges nécessaires à une large acceptation de la part de larges couches de la population.

Lors de l'évaluation des différentes options de remboursement, il convient de tenir compte non seulement de ces aspects d'acceptation, mais aussi de la charge bureaucratique nécessaire dans chaque cas. Pour un versement du dividende climatique indépendant du revenu et exonéré d'impôt, il suffit de mettre à disposition l'infrastructure pour le versement et de gérer la base de données correspondante. L'application de critères supplémentaires augmente la charge de travail. Ainsi, pour le dividende climatique imposé, tous les contribuables doivent être enregistrés avec leur revenu, même s'ils n'ont pas encore fait de déclaration d'impôt sur le revenu. Il faudrait également clarifier les taux d'imposition applicables aux salariés qui n'ont qu'un mini-job ou un midijob, ou qui ne paient que l'impôt sur le salaire, prélevé par l'employeur. Il serait encore plus compliqué de saisir le revenu en cas de limites de revenu individuelles en cas d'imposition commune³⁷ ou de saisir le revenu du ménage en cas d'imposition séparée. De plus, les changements devraient être pris en compte en temps réel - surtout si l'on envisageait de verser le dividende climatique tous les mois ou tous les trimestres pour des raisons de visibilité et pour mieux le synchroniser avec la charge liée à la fluctuation du prix du CO₂.

³⁵ Cf. Süddeutsche Zeitung du 29 mai 2022, [Sozial gestaffeltes Dividende climatique stoßen auf Widerstand](#).

³⁶ Klinski, S. et autres (2023), p. 75.

³⁷ Le problème ici est par exemple l'attribution des allocations familiales et des prestations sociales.

3.2.3 Conclusion 3 : en raison d'une acceptation plus grande, l'allègement devrait s'étendre jusque dans la classe moyenne

- Pour améliorer l'acceptation de la tarification du CO₂ par le versement d'un dividende climatique, seule une **redistribution de la majeure partie des recettes de la tarification du CO₂** permet d'atteindre l'objectif. Pour ce faire, la politique allemande peut s'inspirer des modèles de remboursement en Autriche (100%)³⁸ ou en Suisse (70%)³⁹. La ligne directrice devrait être d'atteindre une réduction de la charge fiscale suffisamment importante pour être ressentie jusque dans la classe moyenne.
- Une **prime par habitant exonérée d'impôt** et d'un montant suffisant peut permettre d'obtenir cette redistribution qui favorise l'acceptation de manière simple.
- En revanche, dans le cas d'un **dividende climatique imposé** ainsi que d'un dividende climatique "social" avec un **plafond de revenus**, il faut veiller dans le détail à ce que
 - l'allègement de la charge fiscale s'étend effectivement jusque dans la classe moyenne ;
 - aucune injustice supplémentaire ne soit créée par les plafonds de revenus fixes ;
 - la charge bureaucratique pour les autorités et les ménages reste minimale.

4 Financement d'un dividende climatique

Un dividende énergétique pourrait être financé par les ressources du **Fonds allemand pour le climat et la transformation (FCT)**, qui est lui-même actuellement alimenté par les recettes du BEH allemand et du système **européen d'échange de quotas d'émission pour l'industrie et les producteurs d'énergie (EU-EHS I)**⁴⁰.⁴¹ Toutefois, il faut tenir compte du fait qu'à partir de 2027 - au plus tard 2028 - le **système d'échange de quotas d'émission de l'UE pour les bâtiments et le transport routier (EU-EHS II)**⁴² sera introduit au niveau de l'UE. A partir de ce moment-là, les prescriptions de l'UE concernant l'utilisation des fonds issus des deux systèmes d'échange de quotas d'émission de l'UE (EU-EHS I et EU-EHS II) devront être respectées - avec des conséquences pour la conception et le financement d'un dividende climatique allemand.

Dans ce qui suit, nous examinerons donc tout d'abord la question du financement du dividende climatique par le FCT allemand, qui doit être évalué au niveau purement national jusqu'en 2027. Ensuite, les options pour le passage du BEH allemand au SEQE II de l'UE à partir de 2027 et les modifications qui en résultent pour les recettes des systèmes d'échange de quotas d'émission de l'UE - notamment par le biais du **Fonds social européen pour le climat (FSE)**⁴³ - sont présentées. Enfin, les règles pertinentes de l'UE concernant l'utilisation des fonds sont examinées.

³⁸ Ministère fédéral de la protection du climat, de l'environnement, de l'énergie, de la mobilité, de l'innovation et de la technologie (2023), [Klimabonus 2023 : Le versement débute demain](#).

³⁹ Office fédéral de l'environnement (2023), [Redistribution de la taxe sur le CO₂](#).

⁴⁰ Directive SCEQE ; Menner, M. / Reichert, G. (2022), Fit for 55 : Système d'échange de quotas d'émission de l'UE (EU-ETS I) pour l'industrie et l'énergie, [cepAnalyse 05/2022](#).

⁴¹ Gouvernement fédéral (2023), actualités du 9 août 2023 : [Fonds spécial "FCT"](#).

⁴² Directive SCEQE, art. 30a-30k ; à ce sujet, Menner, M. / Reichert, G. (2022), Fit for 55 : Klima und Straßenverkehr, [cepAnalyse 06/2022](#) ; Menner, M. / Reichert, G. (2022), Fit for 55 : Klima und Gebäude, [cepAnalyse 14/2022](#).

⁴³ Règlement (UE) 2023/955 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 instituant un Fonds social européen pour le climat et modifiant le règlement (UE) 2021/1060 [règlement FSE UE].

4.1 Fonds allemand pour le climat et la transformation (FCT)

Jusqu'à présent, la politique allemande n'a pas prévu de fonds budgétaires pour le dividende climatique promis par les partis de la coalition « feu tricolore », et n'a pas non plus créé définitivement une voie de paiement⁴⁴. Ainsi, la planification financière du FCT jusqu'en 2027⁴⁵ n'a pas encore pris en compte le financement d'un dividende climatique. De plus, le fonds était de toute façon déjà "sursous-crit"⁴⁶, c'est-à-dire que les dépenses prévues dépassent les recettes attendues (voir tableau 3) : Étant donné que les recettes annuelles provenant du BEH allemand et du SCEQE I européen n'auraient pas suffi à couvrir les dépenses annuelles, les réserves auraient été entièrement épuisées dès 2026 et un déficit d'environ 9,4 milliards d'euros - présenté comme une "dépense globale minorée" négative - aurait été constaté pour 2026 et 2027. Avec l'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale du 15 novembre 2023⁴⁷, le KFT dispose désormais de 60 milliards d'euros en moins. Cela aggrave drastiquement la situation financière pour la politique climatique du gouvernement fédéral, de sorte que la possibilité de financer le dividende climatique est également fondamentalement remise en question.⁴⁸

⁴⁴ Cf. Deutscher Bundestag (2023), réponse du gouvernement fédéral du 21 septembre 2023 à la petite question du groupe parlementaire CDU/CSU sur le "financement des mesures de protection de l'énergie et du climat", imprimé 20/8474, p. 3 : "[...] La loi fiscale annuelle 2022 a jeté les bases juridiques d'une autorisation de la collecte et d'un enregistrement de l'IBAN (et, le cas échéant, du BIC) dans la base de données IdNr."

⁴⁵ Deutscher Bundestag, [Drucksache 20/7801](#) du 18 août 2023, p. 52 et s.

⁴⁶ Knopf, B. / Illenseer, N. (2023), [Le financement de la transition : fonds climatique, dividende climatique et budget de base](#), document de travail du MCC.

⁴⁷ Cour constitutionnelle fédérale, [communiqué de presse 101/2023](#) du 15 novembre 2023.

⁴⁸ Tagesschau.de du 16 novembre 2023, [Après le jugement sur le budget supplémentaire Que peut-on encore financer?](#) : "Le tableau est particulièrement sombre pour un projet qui n'a même pas encore été inscrit au plan financier à moyen terme de la FTC : Le projet dividende climatique, avec lequel le gouvernement « feu tricolore » voulait en fait créer une compensation sociale pour la tarification du CO₂. D'où devraient provenir les fonds pour cela, dit-on dans les couloirs du Bundestag, ce n'est maintenant absolument pas clair".

Tab. 3 : Aperçu du plan financier "Fonds pour le climat et la transformation" 2023-2027

	Soll 2023	Entwurf 2024	Finanzplan		
			2025	2026	2027
in T€					
Einnahmen					
Erlöse gemäß Treibhausgas-Emissionshandels- gesetz (ETS).....	7.297.640	8.187.000	10.746.000	12.855.000	12.821.000
Erlöse gemäß Brennstoffemissionshandelsge- setz (BEHG).....	8.631.000	10.930.000	12.905.000	16.397.000	21.852.000
Bundeszuweisung.....	0	0	0	0	0
Globale Mehreinnahme.....	5.951.576	9.300.000	5.200.000	5.200.000	5.200.000
Entnahme aus Rücklage.....	78.888.489	70.720.997	41.521.949	13.363.328	0
Einnahmen gesamt	100.768.705	99.137.997	70.372.949	47.815.328	39.873.000
Programmausgaben	35.958.333	57.616.048	57.009.621	49.684.740	47.502.233
<i>darunter</i>					
Gebäuförderung.....	16.877.536	18.901.477	15.912.414	13.467.845	12.382.216
EEG-Förderung, Zuschüsse an stromintensive Unternehmen sowie finanzielle Kompensatio- nen nach § 11 BEHG	3.342.700	15.721.351	16.886.900	15.896.616	15.000.030
Dekarbonisierung der Industrie und Hochlauf Wasserstoff.....	3.961.322	3.820.656	4.294.506	5.060.562	5.463.285
Investitionen in die Eisenbahninfrastruktur der EIU des Bundes.....	0	4.000.000	4.000.000	2.250.000	2.250.000
Weiterentwicklung Elektromobilität, Umwelt- bonus, Zuschüsse Busse/Nutzfahrzeuge, Ladeinfrastruktur.....	5.578.897	4.669.071	4.007.136	3.340.007	1.838.793
Mikroelektronik.....	0	3.968.150	4.625.150	1.912.050	1.710.500
Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz & NKI	945.500	1.351.200	1.487.900	1.568.100	1.573.100
Industrielle Fertigung Energiespeicher	684.235	511.907	602.153	679.053	959.053
Zuführung zur Rücklage	64.810.372	41.521.949	13.363.328	0	0
Globale Minderausgabe	0	0	0	-1.869.412	-7.629.233

Source : Deutscher Bundestag, [Drucksache 20/7801](#) du 18 août 2023, p. 53

Or, en 2024, le prélèvement sur la réserve ne pourra plus être que de 10,7 milliards d'euros comme prévu, après quoi la réserve sera totalement épuisée. Par conséquent, si les programmes de soutien à la décarbonisation (bâtiment, industrie, hydrogène, transport, stockage de l'énergie) ou les fonds destinés aux infrastructures ferroviaires ou à l'implantation de la microélectronique devaient malgré tout être maintenus comme prévu initialement, ils ne pourraient être financés dans le cadre du FCT que par des allocations fédérales plus élevées provenant du budget fédéral ou par des recettes plus importantes provenant de la tarification du CO₂. En outre, il était prévu jusqu'à récemment de financer les subventions plus élevées accordées aux entreprises grandes consommatrices d'électricité ("compensation des prix de l'électricité"⁴⁹) avec les fonds non appelés du FCT.⁵⁰ Si, en cas d'augmentation du prix du CO₂, il restait encore des moyens disponibles pour un dividende climatique provenant du FCT, ceux-ci seraient nettement inférieurs aux recettes - liées à des coûts pour les citoyens et les entreprises - provenant de la tarification du CO₂, de sorte que la compensation ne serait que très incomplète. Enfin, la question se pose de savoir si les dépenses financées par le FCT qui ne servent pas à la protection du climat ou à la compensation sociale seront encore autorisées par le droit européen après 2027 (voir section 5 ci-dessous).

⁴⁹ Bonn, M. / Reichert, G. / Voßwinkel, J.S. (2019), Réforme de la compensation des prix de l'électricité, [cepStudie](#).

⁵⁰ Wirtschaftswoche du 9 novembre 2023, [Prix de l'électricité - Voici ce qu'apporte le paquet de milliards de l'industrie](#).

4.2 À partir de 2027 : passage au SCEQE II

Lors de l'introduction du SCEQE II en 2027, les États membres de l'UE auront trois options différentes pour rester dans le cadre d'un système de tarification des émissions de CO₂ mis en place avant 2027 dans les secteurs du bâtiment et du transport routier.

4.2.1 Option 1 : SCEQE II en remplacement du BEH allemand

Comme le SCEQE II - à l'instar du SCEQE I - prévoit un plafonnement progressif de la quantité de quotas disponibles ("cap"), le prix du CO₂ est déterminé par la demande de quotas dans le cadre du marché des émissions ("trade"). On peut donc se demander si le "plafond" de 45 €⁵¹ peut vraiment être maintenu par les mesures de stabilisation des prix qui y sont ancrées.⁵² Cela est plutôt improbable au vu du faible nombre de certificats mis aux enchères en plus par rapport à la quantité totale de certificats lorsque le prix plafond est approché. En effet, à moyen terme au moins, il ne faut s'attendre qu'à une faible réduction de la demande dans les secteurs du transport routier et du bâtiment en cas de baisse du plafond. Cela signifie que le prix du CO₂ dépassera tôt ou tard le "plafond des prix" et augmentera sans frein jusqu'au niveau qui reflète la rareté des certificats (prix "Whatever-it-takes"). Un dividende climatique sera donc d'autant plus important pour garantir l'acceptation du prix du CO₂ par le SCEQE II.

Dans le cadre du SCEQE II, le plafond sera toutefois axé sur les objectifs climatiques de l'UE (réduction de 55% des émissions de CO₂ dans l'UE d'ici 2030 par rapport à 1990 et neutralité climatique d'ici 2050)⁵³ et non sur les objectifs climatiques allemands plus élevés (neutralité climatique d'ici 2045). L'échange de quotas d'émission à l'échelle de l'UE pourrait en outre permettre au prix du CO₂ de ne pas augmenter autant, car les "fruits à faible teneur" dans d'autres États membres conduisent davantage à la décarbonisation des secteurs du bâtiment et des transports que ce n'est le cas en Allemagne. Cela est rentable. Mais cela ne permet pas d'atteindre obligatoirement les objectifs spéciaux allemands au moyen de l'échange de quotas d'émission. Des efforts de décarbonisation supplémentaires en Allemagne conduiraient à des certificats d'émission inutilisés qui permettraient à d'autres États membres d'émettre à leur tour plus de CO₂ ("effet de lit d'eau"⁵⁴), et se heurteraient ainsi à un vide. C'est pourquoi il convient, au plus tard à ce moment-là, de se demander sérieusement si la voie particulière suivie par l'Allemagne dans le cadre d'un échange de quotas d'émission européen est encore appropriée.

4.2.2 Option 2 : Opt-out - BEH allemand en remplacement du SCEQE II jusqu'en 2030

Jusqu'en 2030, la directive SCEQE laisse aux États membres qui ont déjà introduit une tarification du CO₂ sous la forme d'une taxe sur le CO₂ la possibilité d'une "opt-out" du SCEQE II.⁵⁵ Dans ce cadre, ils peuvent exempter sur leur territoire les entreprises réglementées - c'est-à-dire les metteurs sur le marché de combustibles fossiles - de l'obligation de détenir des quotas dans le cadre du SEQE-UE II. La

⁵¹ Directive EU-EHS, Art. 30h.

⁵² Agora Energiewende et Agora Verkehrswende (2023), [Le prix du CO₂ pour les bâtiments et les transports. Un concept pour la transition du système national d'échange de quotas d'émission vers le système européen](#) ; Euractiv du 23 octobre 2023, Prix [du CO₂ à l'échelle européenne à partir de 2027 : les experts mettent en garde contre un choc des prix](#).

⁵³ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre pour parvenir à la neutralité carbone et modifiant les règlements (CE) n° 401/2009 et (UE) 2018/1999 ("loi européenne sur le climat"), art. 2, par. 1 et art. 4, par. 1. A ce sujet, Menner, M. / Reichert, G. (2020), Europäisches Klimagesetz, [cepAnalyse 3/2020](#).

⁵⁴ Menner, M. / Reichert, G. / Voßwinkel, J. S. (2019), Wirksame CO₂-Bepreisung, [cepStudie](#), p. 23 et s.

⁵⁵ Directive SCEQE, art. 30e, paragraphe 3.

condition est que (1) le prix du carbone CO₂ pour 2027-2030 soit fixé à un niveau supérieur au prix moyen des quotas du SCEQE II, (2) qu'un nombre de quotas correspondant aux émissions vérifiées soit retiré chaque année du SCEQE II, (3) que cette non-participation soit déjà notifiée à la Commission avant le 31 décembre 2023 et (4) que la Commission donne son accord. En outre, pour la partie des recettes qui correspondrait au montant des quotas, les États membres doivent respecter les mêmes exigences en matière d'utilisation des fonds que les États membres couverts par le SCEQE II (voir la section 4.4 ci-dessous).⁵⁶ Ils doivent notamment contribuer au Fonds social pour le climat à hauteur de leur part.⁵⁷ Cette option n'apporte donc pas de marge de manœuvre supplémentaire importante en ce qui concerne l'utilisation des recettes. Étant donné que la charge financière du BEH serait au moins aussi élevée que celle du SCEQE II, un prix climatique est ici aussi décisif en cas d'augmentation attendue du prix du CO₂, afin de garantir l'acceptation de la tarification du CO₂.

L'Allemagne aurait donc également la possibilité d'une opt-out. Mais seulement si le BEH allemand ne se transforme pas en système de plafonnement et d'échange de quotas d'émission. Il doit être conçu comme un système à prix fixe de telle sorte que le prix fixe fixé par les politiques soit toujours supérieur au prix des certificats. Pour ce faire, il faudrait toutefois que la Commission reçoive d'ici fin 2023 une notification avec des prix du CO₂ provisoirement fixés. Le prix du CO₂ pourrait être soit légèrement supérieur au prix du SCEQE, soit nettement plus élevé, dans le but de l'aligner sur les objectifs climatiques de l'Allemagne. Il serait alors possible de disposer librement des recettes dépassant les revenus potentiels des certificats, sans aucune contrainte juridique européenne. Les ménages seront toutefois plus lourdement taxés et les entreprises concernées par le BEH, qui sont soumises à la concurrence internationale, seront désavantagées par rapport à la concurrence si elles doivent payer un prix nettement plus élevé pour le CO₂. Ici aussi, il y a un effet de lit d'eau : si la demande diminue - en raison du prix plus élevé du CO₂ - moins de quotas sont annulés que ce ne serait le cas dans le SCEQE II ; et la différence est à la disposition d'autres États membres.

4.2.3 Option 3 : double tarification du CO₂ - BEH allemand en plus du SEQE-UE II

La troisième option consiste, du moins en théorie, à poursuivre le BEH allemand en parallèle avec le SEQE II de l'UE. Le BEH ne peut être conçu que comme un système à prix fixe, car il n'est pas possible de choisir un plafond approprié pour un système national d'échange de quotas d'émission (nEHS) si un plafond plus élevé a déjà été fixé pour l'UE. Il serait ainsi possible d'appliquer une majoration fixe au prix des certificats, ce qui inciterait à une réduction plus importante des émissions de CO₂ en Allemagne, même au-delà de 2030, en accord avec les objectifs climatiques allemands plus stricts. Toutefois, cela entraînerait également une double charge bureaucratique pour les metteurs sur le marché de combustibles fossiles, car ils devraient participer à deux systèmes de tarification du CO₂. C'est probablement pour cette raison que l'option 3 ne devrait pas être sérieusement envisagée sous cette forme. Toutefois, compte tenu des objectifs climatiques plus élevés de l'Allemagne, une modification de l'option 3 a été proposée, dans laquelle - au lieu de poursuivre la BEH - une taxe sur l'énergie plus élevée est introduite pour les combustibles couverts par la BEHG.⁵⁸

⁵⁶ Ibid., art. 30d al. 6 en relation avec art. 10. Art. 10, par. 3.

⁵⁷ Ibid., art. 30d, al. 3.

⁵⁸ Agora Energiewende et Agora Verkehrswende (2023), [Le prix du CO₂ pour les bâtiments et les transports. Un concept pour la transition du système national vers le système européen d'échange de quotas d'émission.](#)

Cependant, indépendamment de la mise en œuvre effective, si une majoration fixe est appliquée au prix européen du CO₂, la demande allemande de quotas dans le cadre du SCEQE II diminue également en raison du recul de la demande de combustibles fossiles. Cela libère à son tour des quotas à utiliser dans d'autres États membres. L'effet de lit d'eau sape donc ici aussi l'impact climatique des efforts de réduction allemands, si les quotas excédentaires correspondants ne sont pas annulés.⁵⁹ L'intégralité des recettes du BEH pourrait être utilisée librement. Les charges pour les ménages et les désavantages concurrentiels pour les entreprises seraient toutefois analogues à ceux de l'option 2.

4.3 Fonds provenant du SCEQE I, du SCEQE II et du Fonds social européen pour le climat (FSEC)

L'Allemagne recevra des fonds du SCEQE I en raison de la réduction des certificats gratuits dans les secteurs couverts par le CBAM et les augmentations attendues du prix des certificats du SCEQE I. Toutefois, les coûts supportés par les ménages et les entreprises clientes des produits couverts par le SCEQE I augmenteront également en conséquence. C'est pourquoi, indépendamment du fait que le SCEQE I soit également utilisé en partie comme source de financement pour les allègements résultant du SCEQE II, il convient d'envisager sérieusement une augmentation du dividende climatique pour un allègement partiel par le SCEQE I.

La tarification du CO₂ dans les secteurs du bâtiment et du transport routier permettra à l'Allemagne de percevoir, dans les trois options, des recettes au moins équivalentes à celles du SCEQE II. Celles-ci correspondent aux recettes de la mise aux enchères des quotas du SCEQE II, moins les recettes de la mise aux enchères des quotas destinés au FSEC.⁶⁰ La part allemande des quotas à mettre aux enchères est calculée en fonction de la part des émissions moyennes allemandes de CO₂ des secteurs participants de 2016 à 2018 par rapport aux émissions correspondantes à l'échelle de l'UE.⁶¹ Il s'agit d'environ 22% des quotas du SCEQE II.⁶² Pour l'instant, on ne peut que diviser sur le montant concret des fonds disponibles, car il dépend d'une part de la quantité exacte de quotas à mettre aux enchères, qui ne sera connue qu'en 2025, et d'autre part du prix du CO₂, qui est difficile à estimer. Pour avoir une idée des recettes attendues en 2027, voici une estimation grossière échelonnée en fonction du prix du CO₂. Le plafond est fixé à environ 1 100 millions de tonnes de CO₂.⁶³ Sur les 1.100 millions de quotas⁶⁴, environ 242 millions de quotas seront donc mis aux enchères par l'Allemagne.

Tab. 4 : Recettes du SCEQE II

Prix du certificat	Recettes du SCEQE II	Part allemande	Part allemande (par habitant)
--------------------	----------------------	----------------	-------------------------------

⁵⁹ Il en résulte des pertes de revenus dues à la diminution des recettes lors de la mise aux enchères des quotas EU-EH II ou des coûts correspondants lors de l'achat des quotas à déclasser dans le cadre de l'échange de quotas.

⁶⁰ Ibid., art. 30d, al. 3 et 4.

⁶¹ Ibid., art. 30d, al. 5.

⁶² Calcul propre avec [des données de l'Agence européenne pour l'environnement \(AEE\)](#) : émissions moyennes de CO₂ des secteurs du transport routier, des bâtiments et de l'industrie 2016-2018 : Allemagne - 277,4 millions de tonnes de CO₂, UE-27 - 1257,4 millions de tonnes de CO₂.

⁶³ Directive SCEQE art. 30c, al. 1 : la Commission publie, au plus tard le 1er janvier 2025, la quantité de quotas pour l'ensemble de l'UE pour l'année 2027, sur la base des émissions de 2024 des secteurs couverts par le SCEQE II ("émissions de référence") et de la trajectoire de réduction linéaire.

⁶⁴ Il n'est pas tenu compte du fait qu'en 2027, des quotas correspondant à 130% du plafond seront mis aux enchères afin de modérer le prix du CO₂ lors du lancement du SCEQE II, et que 150 millions de quotas seront versés au FSEC. Par conséquent, cette estimation représente une limite inférieure.

45 €	49,5 milliards d'euros	10,9 milliards d'euros	132 €
90 €	99,0 milliards d'euros	21,8 milliards d'euros	264 €
135 €	148,5 milliards d'euros	32,7 milliards d'euros	396 €
180 €	198,0 milliards d'euros	43,6 milliards d'euros	528 €

Le montant de la charge supportée par les ménages et les entreprises peut varier. Il dépend de leur demande réelle. Si la part des émissions de CO₂ de l'Allemagne est supérieure/inférieure à 22 %, la charge sera proportionnellement plus élevée/faible par rapport aux recettes du marché des émissions disponibles pour une compensation, le cas échéant.

En revanche, les moyens provenant du Fonds social européen pour le climat (FSEC) sont répartis entre les États membres selon une clé de répartition déterminée.⁶⁵ L'Allemagne reçoit une part de 8,18%. Globalement, cela signifie une redistribution au détriment de l'Allemagne, car d'une part, sans le FSEC, les quotas à mettre aux enchères à ce sujet seraient attribués à l'Allemagne en fonction de sa part dans les émissions moyennes, soit environ 22%, et d'autre part, la part de la population allemande dans l'UE est d'environ 18,6%.⁶⁶ Étant donné que le montant des ressources disponibles dans le FSEC jusqu'en 2032 a déjà été fixé (tableau 3), il est également possible de déterminer le montant des ressources disponibles pour la redistribution en Allemagne. Comme 25% des dépenses doivent être cofinancées par les États membres⁶⁷, le montant hypothétique à verser par habitant augmente en conséquence (voir colonne 5).

Tab. 5 : Budget du Fonds social européen pour le climat (FSEC)

Année	Budget du FSEC	Allemand Part de FSEC	Part allemande du FSEC (par habitant)	Part allemande du FSEC + 25% de contribution propre (par habitant)
2026	4,0 milliards d'euros	372,2 millions d'euros	3,93 €	4,91 €
2027	10,9 milliards d'euros	891,6 millions d'euros	10,72 €	13,40 €
2028	10,5 milliards d'euros	858,9 millions d'euros	10,32 €	12,90 €
2029	10,3 milliards d'euros	842,5 millions d'euros	10,13 €	12,66 €
2030	10,1 milliards d'euros	826,2 millions d'euros	9,93 €	12,41 €
2031	9,8 milliards d'euros	801,6 millions d'euros	9,63 €	12,04 €
2032	9,4 milliards d'euros	768,9 millions d'euros	9,24 €	11,55 €

⁶⁵ Règlement EU-FSEC, art. 10 et 14 en relation avec. Annexe I et II.

⁶⁶ Calcul propre avec [données de DeStatis](#) pour 2022 : Allemagne - 83,2 millions, UE-27 - 446,8 millions.

⁶⁷ Règlement EU-FSEC, art. 15.

Source : Directive SCEQE, art. 30d, paragraphe 4 ; règlement FSE UE, art. 15 ; calculs propres ; Données démographiques d'EUROSTAT.

Les ressources du FSEC disponibles pour un versement par habitant seraient donc extrêmement faibles et disproportionnées par rapport aux coûts par habitant générés par le SCEQE II.

4.4 Prescriptions de l'UE concernant l'utilisation des fonds du SCEQE I, du SCEQE II et du FSEC

Les exigences du droit européen concernant l'utilisation des fonds du SCEQE I, du SCEQE II et du FSEC par les États membres sont définies dans la directive SCEQE [2003/87/CE] et le règlement FSEC [2023/955].⁶⁸ A cet égard, les prescriptions européennes suivantes sont pertinentes pour un financement d'un dividende climatique allemand conforme au droit de l'UE :

4.4.1 Utilisation des fonds du SCEQE I conformément à la législation européenne

L'article 10, paragraphe 3, de la directive SCEQE énumère de manière exhaustive les utilisations autorisées des recettes des États membres issues du système d'échange de quotas d'émission de l'UE pour l'industrie et l'énergie (EU-EHS I). Elles comprennent exclusivement des objectifs de protection du climat, de transition énergétique et de "prise en compte des aspects sociaux". Selon cette disposition, les États membres peuvent utiliser les recettes du SCEQE I pour les mesures sociales suivantes :

1. "Financement des **systèmes nationaux de dividendes climatiques ayant un impact positif avéré sur l'environnement**", à consigner dans le rapport annuel sur l'utilisation des revenus générés par les États membres lors de la mise aux enchères des quotas⁶⁹ ;
2. "un soutien financier pour s'attaquer **aux aspects sociaux** dans les **ménages à revenus faibles et moyens**, notamment par une réduction des taxes génératrices de distorsions et par des réductions ciblées des taxes et redevances sur l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables"⁷⁰.

Pour ces deux situations, la question se pose de savoir si et dans quelle mesure elles permettraient de financer, à l'aide des fonds du SCEQE I de l'UE, une indemnité climatique allemande par habitant en général et une indemnité climatique forfaitaire indépendante du revenu en particulier.

4.4.1.1 Dividende climatique avec un impact environnemental positif prouvé

En ce qui concerne l'objectif autorisé par le droit de l'UE d'utiliser les fonds du SCEQE I pour "financer les systèmes nationaux de dividendes climatiques" conformément à l'article 10, paragraphe 3, point hbt de la directive SCEQE, la première question qui se pose est de savoir si cela couvre le cas d'un "dividende climatique" - tel qu'il est compris dans le cadre de cette étude conformément à l'accord de coalition des partis de gouvernement « feu tricolore »⁷¹ et à l'usage général.^{72,73} La réponse à cette

⁶⁸ Sur ce qui suit, voir également Stiftung Umweltenergierecht (2023), [Das Fit for 55-Paket und REPowerEU : Einnahmen aus dem EU-Emissionshandel und Finanzierung des Klimageles. "Green Deal erklärt" vom 25. Juli 2023](#) [SUER (2023), "Green Deal erklärt" vom 25. Juli 2023], p. 13 ff.

⁶⁹ Ibid., art. 10, al. 3, let. hb.

⁷⁰ Directive SCEQE, article 10, paragraphe 3, point ha.

⁷¹ [Oser plus de progrès - Contrat de coalition 2021-2025 entre le SPD, Bündnis 90/Die Grünen et le FDP](#), p. 49.

⁷² Wikipedia, prix [CO₂ avec prime climatique](#) ; [programme d'avenir du SPD \(2021\)](#), p. 10 ; [programme électoral des Verts pour les élections au Bundestag \(2021\)](#), p. 20 ; [programme électoral des Libres Démocrates pour les élections au Bundestag \(2021\)](#), p. 46.

⁷³ SUER (2023), "Green Deal déclaré" du 25 juillet 2023, p. 25 et suivantes.

question est rendue difficile par le fait que les termes "dividende climatique" et "système de dividende climatique" ne sont pas définis dans la directive SCEQE. Il n'existe pas de définition légale de ces termes dans la directive SCEQE elle-même, ni, pour autant que l'on puisse en juger, dans le droit communautaire.

D'un point de vue purement linguistique, le fait que le terme allemand "dividende climatique" corresponde souvent au terme anglais très répandu "*carbon dividend*" plaide à première vue en faveur du fait que le "système de dividende climatique" désigne le versement par l'État d'un "dividende énergétique" destiné à décharger les citoyens des coûts d'une tarification du CO₂. De plus, en allemand, les termes "dividende climatique" et "prime climatique" sont souvent utilisés comme synonymes (voir section 2 ci-dessus).

Cependant, la condition selon laquelle, conformément à l'article 10, paragraphe 3, point hb, de la directive SCEQE, les "systèmes nationaux de dividendes climatiques" doivent avoir un "impact positif avéré sur l'environnement" pour pouvoir être financés par les fonds du SCEQE s'oppose fondamentalement à une telle interprétation. Un tel "effet positif avéré sur l'environnement" - qui n'est pas défini plus précisément par la directive SCEQE - pourrait certes théoriquement être induit par une affectation directe à l'utilisation d'un tel "dividende climatique" par les citoyens. Toutefois, l'une des caractéristiques essentielles d'un "dividende climatique" est que son utilisation par les citoyens bénéficiaires n'est justement pas soumise à une affectation obligatoire, mais que ceux-ci peuvent en disposer librement. Ceci est également essentiel compte tenu du double objectif d'un dividende climatique : un dividende climatique doit (1) soulager directement les citoyens des coûts de la tarification du CO₂ et (2) augmenter indirectement l'acceptation de la tarification du CO₂. En revanche, si le versement d'un dividende climatique était lié à l'obligation - de toute façon difficilement vérifiable - des citoyens de ne le dépenser qu'à des fins ayant un "effet positif sur l'environnement", cela serait contre-productif, tant pour l'allègement des coûts visé que pour une meilleure acceptation d'une tarification du CO₂.

Cependant, même en l'absence d'une telle affectation directe pour l'utilisation d'un dividende climatique par les citoyens et de sa reconnaissance fondamentale en tant que "système de dividendes climatiques" au sens de la directive SCEQE de l'UE, il est douteux qu'il puisse avoir un "effet positif avéré sur l'environnement".⁷⁴ Si l'on exige à cet effet un lien de causalité direct entre le versement d'un dividende climatique et, par exemple, la réduction de la quantité totale d'émissions de CO₂, il convient de noter que, dans le cas d'un système d'échange de quotas d'émission Cap & Trade tel que le SCEQE I, la réduction des émissions de CO₂ n'est directement induite que par la fixation et l'abaissement du plafond, et précisément pas par d'autres mesures comme un dividende climatique.⁷⁵ En revanche, dans le cas d'une tarification du CO₂ sans plafonnement au moyen d'une taxe sur le CO₂ - comme c'est actuellement le cas dans le BEH allemand -, on ne peut exclure des effets de "rebond" dus à une consommation accrue de carburants et de combustibles fossiles avec les émissions de CO₂ correspondantes⁷⁶, qui pourraient même être renforcés par un dividende climatique. Enfin, on pourrait certes considérer que l'"effet environnemental positif" d'un dividende climatique en général réside dans le fait que son versement vise à augmenter indirectement l'acceptation et, par conséquent, la viabilité et

⁷⁴ Sur la même question dans le contexte du droit constitutionnel allemand (art. 74, paragraphe 1, n° 24 GG), voir Öko-Institut (2023), *Verfassungsrechtliche Grundfragen und sozio-ökonomische Auswirkungen eines "dividende climatiquees"*, p. 18 et suivantes.

⁷⁵ Ibid., p. 20.

⁷⁶ Menner, M. / Reichert, G. (2019), CO₂ - Taxe ou échange de quotas d'émission ? [cepAdhoc](#) du 15 juillet 2019, sections 3 et 4.

la prévisibilité de la politique climatique en soulageant directement les citoyens des coûts de la tarification du CO₂. Il est cependant évident que cet effet souhaité d'un prix climatique ne peut pas être mesuré sous la forme d'un "effet positif avéré sur l'environnement". Cette mesurabilité documentée est pourtant explicitement exigée par la directive SCEQE pour qu'un État membre puisse utiliser les recettes du SCEQE I pour financer son "système de dividendes climatiques" national ou son dividende climatique. Il n'est donc pas certain que le législateur européen ait voulu parler de "système de dividendes climatiques" comme il l'entend dans le cadre de cette étude, ni qu'il ait été conscient des conséquences de la condition d'un "impact positif avéré sur l'environnement", telles qu'elles viennent d'être exposées.

En conclusion, il existe un flou juridique considérable quant à la question de savoir si le financement d'une prime climatique à partir des fonds du SCEQE peut être fondé sur les "systèmes nationaux de dividendes climatiques" visés à l'article 10, paragraphe 3, point hb, de la directive SCEQE ; cela vaut aussi bien pour une prime climatique sociale liée aux revenus que pour une prime climatique forfaitaire indépendante des revenus. Il est donc urgent de clarifier la situation juridique, soit en modifiant la directive SCEQE, ce qui est peu probable dans un avenir proche, soit sous une autre forme.

4.4.1.2 Alléger la charge des ménages à revenus faibles et moyens

En ce qui concerne l'objectif autorisé par le droit de l'UE d'utiliser les fonds du SCEQE I pour "apporter une aide financière afin de traiter les aspects sociaux dans les ménages à revenus faibles et moyens", conformément à l'article 10, paragraphe 3, point h bis), de la directive SCEQE, la question se pose également de savoir si cela couvre le cas d'un "dividende climatique" tel qu'il est compris dans la présente étude.⁷⁷

Le fait qu'il s'agisse d'un "soutien financier" pour "aborder les aspects sociaux dans les ménages à revenus faibles et moyens" plaide en faveur de la possibilité de financer un dividende climatique avec les fonds du SCEQE I sur la base de cet état de fait. C'est en tout cas le cas d'un "dividende climatique social" dépendant du revenu. Même une prime climatique forfaitaire indépendante du revenu pourrait être incluse dans cette catégorie si l'on adoptait une interprétation large, car, comme pour la réduction explicitement autorisée des impôts générateurs de distorsions, les revenus élevés sont certes allégés ou "soutenus financièrement", mais également les revenus faibles et moyens.

Le fait que les deux exemples de cas n'incluent pas expressément une telle indemnité climatique ne s'oppose certes pas à une telle interprétation, puisqu'il s'agit d'une énumération non exhaustive ("entre autres"). En outre, tant la "réduction des impôts ayant un effet de distorsion" que les "réductions ciblées des taxes et redevances sur l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables" conduisent également à l'allègement des coûts visé par une prime climatique. Toutefois, ces deux exemples se réfèrent à la réduction de charges publiques déjà existantes et non à un paiement supplémentaire de l'État aux citoyens. Il est donc douteux que de telles réductions soient également perçues comme une compensation pour la charge des coûts résultant d'une tarification du CO et qu'elles puissent ainsi atteindre l'autre objectif d'un dividende climatique, à savoir augmenter l'acceptation de la tarification du CO₂ et rendre ainsi la politique climatique globalement plus viable et plus prévisible (voir ci-dessus section 2.2.1). Enfin, on peut également argumenter qu'une taxe climatique nationale est réglée de manière exhaustive par l'état de fait des "systèmes nationaux de dividendes climatiques" conformément à l'article 10, paragraphe 3, lettre hb de la directive SCEQE en tant que *lex*

⁷⁷ SUER (2023), "Green Deal déclaré" du 25 juillet 2023, p. 25 et suivantes.

*specialis*⁷⁸ et que son financement ne peut donc pas être fondé d'emblée sur l'article 10, paragraphe 3, lettre ha de la directive SCEQE. Par conséquent, dans l'ensemble, le rapport entre les deux dispositions semble peu clair et incohérent.

En conclusion, des arguments plaident certes en faveur du fait que, sur la base de l'article 10, paragraphe 3, point h bis), de la directive SCEQE, les États membres peuvent financer aussi bien un "dividende climatique social" dépendant du revenu qu'un dividende climatique forfaitaire indépendant du revenu par des recettes du SCEQE I. Les contre-arguments, ambiguïtés et incohérences exposés, y compris en ce qui concerne la relation entre les faits potentiellement pertinents, justifient toutefois des doutes justifiables quant à ce résultat d'interprétation, de sorte qu'une clarification de la situation juridique - idéalement par le biais d'une modification de la directive SCEQE, toutefois peu probable dans un avenir proche, ou sous une autre forme - est très souhaitable.

4.4.2 Utilisation des fonds du SCEQE II conforme à la législation européenne

Conformément à l'article 30d, paragraphe 6, de la directive SCEQE, le financement d'un dividende climatique national à partir des recettes du système d'échange de quotas d'émission de l'UE pour le transport routier et les bâtiments - SCEQE II - est soumis au même catalogue exhaustif d'utilisations autorisées que les fonds du SCEQE I.⁷⁹ Il s'agit de financer en priorité des mesures susceptibles de contribuer à la gestion des aspects sociaux du SCEQE II.⁸⁰ Il existe donc la même incertitude juridique pour les fonds du SCEQE II, à savoir s'ils peuvent être utilisés pour financer soit un "dividende climatique social" dépendant du revenu, soit un dividende climatique forfaitaire indépendant du revenu.

En outre, les fonds du SCEQE II peuvent également être utilisés pour soutenir financièrement

- **des ménages à faible revenu dans les bâtiments** présentant la **plus mauvaise performance énergétique**⁸¹ ;
- pour aborder les aspects sociaux chez **les usagers de la route à revenus faibles ou moyens**⁸² .

En raison des restrictions, ces utilisations supplémentaires ne peuvent en tout état de cause pas servir de base juridique pour le financement d'une allocation climatique forfaitaire indépendante du revenu à partir des fonds du SCEQE II.

4.4.3 Utilisation des fonds du FSEC conforme à la législation européenne

Les ressources du Fonds social européen pour le climat EU-FSEC sont affectées au financement des mesures des plans sociaux pour le climat, qui doivent être élaborés par les États membres et soumis à la Commission européenne pour évaluation.⁸³

Le règlement du FSEC contient une liste exhaustive de mesures et d'investissements admissibles pouvant être financés par le FSEC.⁸⁴ En font partie

⁷⁸ SUER (2023), "Green Deal déclaré" du 25 juillet 2023, p. 26.

⁷⁹ Directive SCEQE, art. 30d, al. 6 en relation avec. Art. 10, par. 3.

⁸⁰ Ibid., art. 30d, al. 6.

⁸¹ Ibid., art. 30d al. 6. let. a.

⁸² Ibid., art. 30d al. 6. let. b.

⁸³ Règlement EU-FSEC, art. 4 et art. 16.

⁸⁴ Ibid., art. 8.

- Rénovation des bâtiments, en particulier pour les ménages défavorisés dans les bâtiments les moins performants sur le plan énergétique⁸⁵, et accès à des logements abordables et efficaces sur le plan énergétique, y compris des logements sociaux⁸⁶ ;
- Conseil et aide pour la rénovation des bâtiments, l'efficacité énergétique et les alternatives de mobilité⁸⁷ ;
- Inciter à l'utilisation de transports publics abordables et accessibles⁸⁸ ;
- **Soutenir les ménages et les usagers des transports défavorisés par une aide directe au revenu**⁸⁹

Cependant, les aides directes au revenu pour les ménages et les usagers des transports défavorisés doivent être **limitées dans le temps, diminuer au fil du temps** et représenter au maximum 37,5% du coût total des plans sociaux climatiques.⁹⁰ La limitation dans le temps, notamment, connue dans la législation générale sur les aides d'État de l'UE, est en contradiction avec l'idée de base d'un dividende climatique, qui est conçu comme une compensation pour un prix du CO₂ en hausse et qui doit donc augmenter en conséquence. Par conséquent, l'utilisation des fonds du FSEC pour financer un prix du carbone par habitant est exclue. Sur ce point également, il n'est pas clair si le législateur européen était conscient des conséquences de ces conditions restrictives.

4.5 Conséquences pour le financement d'un dividende climatique

Jusqu'à fin 2026, l'Allemagne pourrait en principe financer un dividende énergétique à partir des recettes du BEH allemand. Toutefois, en raison de l'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale du 15 novembre 2023, le FCT allemand, qui est également alimenté par le BEH, ne suffira plus, sans subvention fédérale, à financer toutes les dépenses déjà prévues - dans lesquelles aucun dividende climatique n'a encore été pris en compte. Même si des dépenses non pertinentes, comme les subventions pour l'implantation d'usines de puces électroniques, étaient à nouveau retirées du FCT et financées ailleurs, les subventions prévues pour la protection du climat ne pourraient être financées que par des allocations fédérales ou par les recettes supplémentaires générées par un prix du CO₂ plus élevé que prévu jusqu'à présent. Si, au lieu de subventions, on mise sur une tarification efficace du CO₂, les recettes supplémentaires ainsi obtenues pourraient au moins être remboursées sous forme de dividende climatique. Cela pourrait se faire par le biais de prix fixes plus élevés ou par le fait que le BEH soit déjà conçu avant 2027 comme un véritable système d'échange de quotas d'émission et que la libre formation des prix conduise à des prix de certificats plus élevés.⁹¹ Dans ce contexte, il est également question d'anticiper une transition "sans heurts" vers le prix du CO₂ attendu dans le SCEQE II ; cela doit être réalisé avec un corridor de prix qui s'oriente vers le prix attendu des certificats du SCEQE II, et les recettes supplémentaires doivent d'abord être remboursées sous forme de dividende climatique taxé.⁹²

⁸⁵ Ibid., art. 8, al. 1, let. a.

⁸⁶ Ibid., art. 8, al. 1, let. b.

⁸⁷ Ibid., art. 8, al. 1, let. d.

⁸⁸ Ibid., art. 8, al. 1, let. g.

⁸⁹ Ibid., art. 8, al. 2.

⁹⁰ Ibid. ; SUER (2023), "Green Deal déclaré" du 25 juillet 2023, p. 28.

⁹¹ Agora Energiewende et Agora Verkehrswende (2023), [Le prix du CO₂ pour les bâtiments et les transports. Un concept pour la transition du système national vers le système européen d'échange de quotas d'émission.](#)

⁹² Ibid.

À partir de 2027, la situation changera à plusieurs égards. Tout d'abord, le FCT devrait en tout état de cause être restructuré de manière à ce que seuls les types de dépenses compatibles avec la législation de l'UE soient financés par des fonds provenant des deux systèmes d'échange de quotas d'émission de l'UE, EU-SCEQE I et EU-SCEQE II. Il faudrait donc soit externaliser tous les types de dépenses qui ne servent pas à la protection du climat ou aux aspects sociaux, soit transférer les recettes des deux systèmes d'échange de quotas d'émission de l'UE vers un autre pot financier. Deuxièmement, il convient de noter que les recettes du SCEQE II ne suffiraient pas à assurer un remboursement complet, car certaines parties de ces recettes sont affectées au Fonds social pour le climat (FSC), dont les règles d'utilisation des fonds sont trop restrictives pour les besoins du fonds climatique, et qu'une partie de ces fonds bénéficie à d'autres États membres. Enfin, pour qu'un dividende climatique soit finançable, il faut respecter les directives de l'UE concernant l'utilisation des fonds du SCEQE I et du SCEQE II. De plus, ces dispositions de l'UE sont incohérentes et il n'est pas clair si et quels types de Dividende climatique peuvent être financés par des fonds de l'UE sur la base de ces dispositions. L'Allemagne devrait donc s'efforcer au préalable de clarifier ce point.

5 Options de financement d'un dividende climatique à partir de 2027

Dans l'ensemble, on peut identifier deux options pour le financement d'un fonds climatique allemand par habitant à partir de 2027, du moins en partie avec des fonds de l'UE, pour lesquelles - sous réserve des incertitudes et des incohérences juridiques évoquées - de bonnes raisons plaident en faveur de leur compatibilité avec les prescriptions correspondantes de l'UE.

5.1 Dividende climatique issu des fonds SCEQE I et SCEQE II de l'UE

La première option consiste à viser le financement d'un fonds climatique par habitant à partir des recettes de la mise aux enchères des systèmes européens d'échange de quotas d'émission EU-SCEQE I et EU-SCEQE II. Toutefois, compte tenu de l'incohérence et du manque de clarté des dispositions de l'UE à cet égard, il est urgent de supprimer au préalable cette sécurité juridique - idéalement par une modification clarificatrice de la directive SCEQE ou sous une autre forme - afin que le financement d'un dividende climatique à partir des recettes des deux systèmes d'échange de quotas d'émission de l'UE ou de la solution opt-out soit rendu possible en toute sécurité juridique. Si les citoyens ne doivent pas être compensés en moyenne de manière incomplète pour la charge résultant du SCEQE II, le dividende climatique peut également être cofinancé par le SCEQE I, en plus des fonds auxquels les États membres ont droit grâce aux recettes de la mise aux enchères du SCEQE II. En revanche, le Fonds social européen pour le climat (FSEC) serait sans aucun doute disponible dans son intégralité pour les cas de rigueur, que ce soit par le biais de mesures de décarbonisation ciblées visant à réduire la charge future des cas de rigueur ou par le biais d'aides directes au revenu supplémentaires temporaires et décroissantes dans le temps. En outre, les mesures de décarbonisation - telles que le développement de l'infrastructure de recharge, les subventions pour la rénovation des bâtiments et la modernisation du chauffage ou les primes pour les véhicules électriques - devraient être financées par des ressources fiscales si elles devaient être maintenues malgré l'arrêt FCT de la Cour constitutionnelle allemande et la priorité donnée à un prix du CO₂ efficace. Cela a l'avantage de conduire à une charge progressive, contrairement au financement par la taxe sur le CO₂.

5.2 Le dividende climatique des contribuables

Une deuxième option - plutôt hypothétique et critique du point de vue de la systématique fiscale - consiste à financer le dividende climatique avec l'argent des contribuables. On évite ainsi l'insécurité juridique et les éventuelles restrictions découlant des prescriptions de l'UE pour l'utilisation des fonds issus du système européen d'échange de quotas d'émission. Il reste toutefois à vérifier dans quelle mesure cette option serait réalisable ou se heurterait à des obstacles budgétaires ou politiques insurmontables, notamment après l'arrêt FCT de la Cour constitutionnelle allemande. Même dans cette option, le Fonds social européen pour le climat (FSE) serait entièrement disponible pour les cas de rigueur. D'autres mesures de décarbonisation - telles que le développement de l'infrastructure de recharge, les subventions pour la rénovation des bâtiments et la modernisation du chauffage ou les primes pour les véhicules électriques - pourraient, si elles devaient absolument être maintenues, être financées par le SCEQE II, mais aussi le financement de la taxe sur les énergies renouvelables ou l'extension des réseaux électriques. Globalement, cette option ne serait qu'une "gare de triage" comptable, tout en conservant l'avantage d'une charge progressive globale. Il ne s'agirait toutefois que d'une solution de second choix, au cas où le droit européen exclurait une taxe climatique par habitant.

6 Conclusion

Compte tenu de la réduction drastique de la marge de manœuvre financière pour la décarbonisation du secteur des transports et du bâtiment, jusqu'à présent principalement stimulée par des subventions, suite à l'arrêt FCT de la Cour constitutionnelle fédérale, l'Allemagne devrait à l'avenir miser en priorité sur la tarification du CO₂ dans ces secteurs. Pour ce faire, le gouvernement fédéral pourrait soit accélérer l'augmentation des prix fixes du CO₂ dans le système allemand d'échange de quotas d'émission de combustibles BEH, soit le transformer plus tôt que prévu, avant 2027, en un véritable système d'échange de quotas d'émission avec un plafond de quotas (Cap) et des quotas de CO₂ mis aux enchères librement (Trade). Dans ce cas, mais au plus tard après le passage au SCEQE II pour les transports et les bâtiments à partir de 2027, un allègement efficace de la charge des citoyens par le biais d'un dividende climatique deviendra vraiment essentiel pour l'acceptation de la taxe sur le CO₂. En effet, dans le cadre d'un système de plafonnement et d'échange de quotas d'émission, les prix du CO₂ peuvent être très élevés et entraîner des charges considérables pour les revenus faibles et moyens.

Si l'on opte pour un dividende climatique forfaitaire, simple d'un point de vue administratif et indépendant du revenu - "dividende énergétique" (Verts) ou "dividende climatique" (FDP) - celui-ci devrait redistribuer aux citoyens une grande partie - ou mieux, la totalité - des recettes du SCEQE II ou de la solution de non-participation. Cela a alors le potentiel de promouvoir fortement et efficacement l'acceptation d'un prix du CO₂ plus élevé. Mais si l'on opte finalement pour une taxe climatique avec un plafond de revenus, il faudrait garantir - contrairement aux propositions du SPD et de la gauche pour une "taxe climatique sociale" - que, pour des raisons d'acceptation, l'allègement s'étende le plus loin possible dans la classe moyenne, que la nature des limites n'entraîne pas de nouvelles injustices et que la charge administrative pour les citoyens et les autorités reste faible. Si le FCT est maintenu pour canaliser les recettes du SCEQE I et du SCEQE II, il faut veiller à ce que ces recettes soient utilisées exclusivement conformément aux dispositions de la directive SCEQE.

Le Fonds social européen pour le climat (FSEC) n'entre pas en ligne de compte pour le financement d'une taxe climatique par habitant, mais il peut servir à soulager les cas difficiles. Jusqu'à ce que ces fonds EU-FSEC soient disponibles et si des fonds supplémentaires devaient être nécessaires par la

suite, leur financement ne devrait pas provenir de la tarification régressive du CO₂, mais des recettes fiscales. En ce qui concerne le financement d'une taxe climatique forfaitaire indépendante du revenu pour compenser les charges d'une tarification du CO₂, il existe actuellement une incertitude juridique, compte tenu de l'incohérence des dispositions de l'UE, quant à la possibilité de les financer avec les recettes des systèmes européens d'échange de quotas d'émission EU-SCEQE I et EU-SCEQE II. Sur ce point, il ne reste plus qu'à espérer une clarification prochaine de la législation européenne.



Auteurs :

Dr. Martin Menner

Conseiller scientifique

Domaine Énergie | Environnement | Climat | Transports

menner@cep.eu

Dr. Götz Reichert, LL.M.

Directeur du département Énergie | Environnement | Climat | Transports

reichert@cep.eu

Prof Dr Jan S. Voßwinkel

École supérieure d'économie et d'environnement de Nürtingen-Geislingen

Conseiller scientifique du cep

vosswinkel@cep.eu

Centre de politique européenne FREIBURG | BERLIN

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Fribourg

Schiffbauerdamm 40 Pièces 4205/06 | D-10117 Berlin

Tél. + 49 761 38693-0

Le **Centre de politique européenne** FREIBURG | BERLIN, le **Centre de Politique Européenne** PARIS et le **Centro Politiche Europee** ROMA forment le **Centres for European Policy Network** FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA.

Le Centre de Politique Européenne, à but non lucratif, analyse et évalue la politique de l'Union européenne indépendamment des intérêts particuliers et partisans, dans une orientation fondamentalement favorable à l'intégration et sur la base des principes réglementaires d'un ordre libéral et d'une économie de marché.