



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*



POUR UN CONTRAT SOCIAL DE TRANSITION

Propositions pour une réforme équitable de la valeur du carbone



 EXPERTISES

POUR UN CONTRAT SOCIAL DE TRANSITION

PROPOSITIONS POUR UNE RÉFORME ÉQUITABLE DE LA VALEUR DU CARBONE

Comment réduire l'usage des énergies fossiles importées coûteuses pour notre indépendance énergétique, le climat et la pollution de l'air ? Comment le faire sans porter atteinte aux finances publiques, aux entreprises et aux ménages vulnérables, à l'économie et l'emploi ?

Dans l'histoire récente, cette question s'est posée de façon récurrente lors des chocs conjoncturels sur les prix du baril de pétrole et du gaz importés, ou encore lors des tentatives visant à créer des conditions économiques favorables au déploiement des alternatives aux énergies fossiles (taxe carbone, renforcement des normes et des réglementations environnementales). Ces tensions ont donné lieu aux mouvements des « Bonnets rouges » en 2013 et des « Gilets jaunes » en 2018. Elles réapparaissent aujourd'hui avec la guerre en Ukraine qui souligne, si besoin était, le coût de notre dépendance énergétique.

Nécessaires à court terme, les mesures d'urgence pour compenser l'envolée des prix du gaz et du pétrole sur les ménages et les entreprises ne tiennent pas sur la durée. D'une part, elles pèsent lourd sur les finances publiques. D'autre part, elles ne donnent pas le bon « signal-prix » pour s'affranchir au plus vite de la dépendance aux énergies fossiles. Pour sortir de cette dépendance, il est nécessaire de penser dès à présent l'après-crise. La décarbonation urgente de notre économie à des coûts économiques et sociaux acceptables nécessite de remettre sur le métier le débat sur le renforcement des instruments, normes, taxes et subventions, visant à décourager l'usage des énergies fossiles, les émissions de polluants et de gaz effet de serre. En un mot, revaloriser le carbone.

Une revalorisation du carbone compatible avec les objectifs climatiques de la France, socialement équitable et économiquement efficace est possible. Une telle réforme, dont les conditions de succès sont exposées ici, implique de restaurer la confiance sur le financement de la politique climatique et passe par la négociation de compromis entre les parties prenantes selon des règles de gouvernance renforcées et ouvertes.



4 PRINCIPES 10 PROPOSITIONS

Restaurer la confiance

1. Proposer une programmation de long terme des finances publiques compatible avec le respect des objectifs climatiques.
2. Préciser les mesures complémentaires à prendre pour accroître le financement de la transition
3. Confier à une instance indépendante le soin de rendre compte annuellement de l'évaluation des actions menées et de la mobilisation effective des budgets dédiés à la politique de transition.

Assurer l'équité

4. Préciser les modalités d'accompagnement spécifique des ménages et des entreprises vulnérables.
5. Garantir un coût abordable pour les besoins de base en énergie en cas d'augmentation excessive du cours du pétrole et du gaz.
6. Engager une sortie progressive des régimes dérogatoires à la valeur du carbone (les « niches fiscales »).

Garantir l'efficacité

7. Évaluer les différentes options de baisses des prélèvements obligatoires sur les entreprises et sur les ménages pour compenser la hausse de la valeur du carbone, au regard des besoins de financement des services publics et de la protection sociale.
8. Bloquer la propagation du surcoût des énergies fossiles lié à la hausse de la valeur du carbone à toute l'économie en abaissant les prélèvements qui reposent sur les coûts de production.

Ouvrir la gouvernance

9. Organiser un débat national dans l'année suivant les élections de 2022 sur les différentes options de politique publique permettant de renforcer la valeur sociale et économique donnée aux actions pour le climat et l'indépendance vis-à-vis des énergies fossiles.
10. Associer État, collectivités, partenaires sociaux et acteurs sociaux pour améliorer le ciblage des aides visant à satisfaire les besoins de base en énergie des plus vulnérables.

SOMMAIRE

REVALORISER LE CARBONE, CLÉ DE L'ACTION CLIMATIQUE p. 5

DU DIAGNOSTIC AUX SOLUTIONS p. 9

Des obstacles bien identifiés et surmontables :

1. Un instrument insensible aux cours du pétrole
2. Des impacts inégaux sur les ménages
3. Un manque de lisibilité et de compréhension
4. Une efficacité minée par les exonérations
5. Un climat de méfiance envers l'impôt et le gouvernement
6. Un manque d'alternatives crédibles
7. Des effets négatifs sur l'économie et la compétitivité ?

Les conditions de réussite d'une revalorisation du carbone

PROPOSITIONS POUR UNE RÉFORME p. 15

1. Rendre cohérentes les politiques publiques
2. Renforcer l'accompagnement des ménages vulnérables
3. Mieux répondre à l'enjeu de compétitivité des entreprises

CONCLUSION p. 25

RECOMMANDATIONS p. 27

RÉSUMÉ p. 28

À PROPOS DE CE DOCUMENT...

Cette note se fonde sur les conclusions d'un séminaire organisé par l'ADEME consacré aux conditions sociales, économiques, juridiques et politiques qui permettraient d'instituer une valeur croissante et équitable du carbone (cette « valeur du carbone » ne se résumant pas à la seule taxe carbone mais à l'ensemble des mesures tarifaires et réglementaires). Il s'est déroulé en plusieurs sessions tenues entre décembre 2020 et décembre 2021 et a réuni des chercheurs, des membres des administrations et des ministères, des parlementaires, des think tanks et des représentants de diverses organisations de la société civile.

Ce séminaire est né des débats suscités par le gel de la trajectoire de hausse de la Contribution climat-énergie (CCE) décidé fin 2018 à la suite du mouvement des Gilets jaunes (Grand débat national, Convention citoyenne pour le climat, discussion de la loi Climat et résilience). De nombreuses voix s'étaient alors élevées pour s'opposer au renchérissement des énergies fossiles, ou pour souligner le caractère inéquitable de la CCE telle qu'elle était conçue, ou d'autres encore pour rappeler qu'il s'agit d'un instrument indispensable de politique publique si la France souhaite atteindre ses objectifs climatiques. L'ADEME est elle-même intervenue dans le débat, en publiant en avril 2019 un avis sur la « Contribution Climat Solidarité » et en appelant à la reprise d'une fiscalité carbone équitable dans ses prélèvements et transparente dans son utilisation.

Une revue de la littérature académique a été conduite dans le cadre de ce séminaire pour établir un état de connaissances solide, en tirant en particulier profit des connaissances accumulées sur le « dossier de la taxe carbone ». Ce travail collectif a permis d'identifier les obstacles à surmonter, les conditions de réussite, les avantages et des inconvénients de différents dispositifs, les pistes de compromis et les arbitrages clefs à réaliser pour entreprendre une réforme équitable de la valeur du carbone. Il a donné lieu à la réalisation d'un rapport technique et de la présente note, qui en synthétise les conclusions et les recommandations. Ces éléments pourront nourrir le débat public, mais aussi éclairer des négociations futures entre acteurs politiques autour du nécessaire renforcement des instruments visant à donner une valeur à l'action pour le climat.

Ce document est édité par l'ADEME

ADEME
20, avenue du Grésillé
BP 90406 | 49004 Angers Cedex 01

Auteurs : Emmanuel COMBET et Patrick JOLIVET (ADEME)
Coordination Prestation éditoriale : Anne BOULAIN (Alternatives Économiques)

Coopération éditoriale : Antoine DE RAVIGNAN (Alternatives Économiques)

Création graphique : Béatrice NARCY

Réf. ADEME 011883 - ISBN 979-10-297-2004-8

Dépôt légal : ADEME éditions, mai 2022

→ REVALORISER LE CARBONE, CLÉ DE L'ACTION CLIMATIQUE

Publié le 28 février 2022, dans une actualité marquée par le déclenchement de l'agression de l'Ukraine par la Russie, le sixième rapport d'évaluation du Giec sur les impacts du réchauffement global a confirmé l'urgence de la sortie de la dépendance aux énergies fossiles et du renforcement de l'action pour le climat. Il est crucial d'accroître au plus vite les efforts de décarbonation de nos sociétés, pour prévenir et atténuer l'amplitude de chocs de toute nature, géopolitiques, économiques, écologiques, présents et à venir. Au-delà de la gestion de crise et des réponses immédiates, ces efforts impliquent, de façon structurelle, une montée en puissance des outils – taxes, normes et soutiens ciblés – qui pénalisent les émissions de gaz à effet de serre en les rendant coûteuses. L'impératif de cette revalorisation de l'action pour le climat continue toutefois de se heurter aux légitimes préoccupations pour l'avenir immédiat : préservation du pouvoir d'achat des ménages et compétitivité des entreprises.

En France, le gel de la trajectoire de hausse de la taxe carbone décidé en décembre 2018 à la suite du mouvement des Gilets jaunes est au cœur de cette tension persistante entre le court terme et le moyen terme. Un court terme depuis marqué par les effets de la crise du Covid puis par les impacts du conflit ukrainien et un moyen terme dont l'horizon se rapproche rapidement avec les conséquences de plus en plus brutales du réchauffement en cours.

Après plusieurs tentatives infructueuses de mise en place d'une tarification du carbone à partir de 2000, une Contribution climat-énergie (CCE) avait fini par être intégrée en 2014 à la fiscalité énergétique française. Il était prévu initialement que le taux de cette taxe carbone augmente régulièrement afin de renforcer le « signal-prix » envoyé aux acteurs économiques, de 22 euros par tonne de CO₂ en 2016 à 100 euros en 2030. Cependant, la décision prise mi-2017 d'accélérer la hausse de la CCE s'est heurtée à un ren-

chérissement des prix du pétrole et à un mouvement social sans précédent, qui a conduit le gouvernement à renoncer à toute augmentation de la fiscalité énergétique. Depuis 2018, le niveau de la CCE est gelé à 44,60 euros par tonne de CO₂.

De nombreuses voix se sont élevées depuis au sujet de la taxe carbone, certaines pour en dénoncer des modalités socialement injustes, d'autres pour rappeler qu'elle est indispensable si la France souhaite atteindre ses objectifs climatiques.

UNE RÉFLEXION À REPRENDRE

L'ADEME est intervenue dans ce débat en publiant, en avril 2019, un avis préconisant une « Contribution climat solidarité »¹. Elle a appelé, avec d'autres organisations, think tanks, ONG et chercheurs, au rétablissement d'une fiscalité carbone se renforçant au fil des ans, mais équitable dans ses prélèvements et transparente dans son utilisation².

Le Grand débat national tenu début 2019 à la suite du mouvement des Gilets

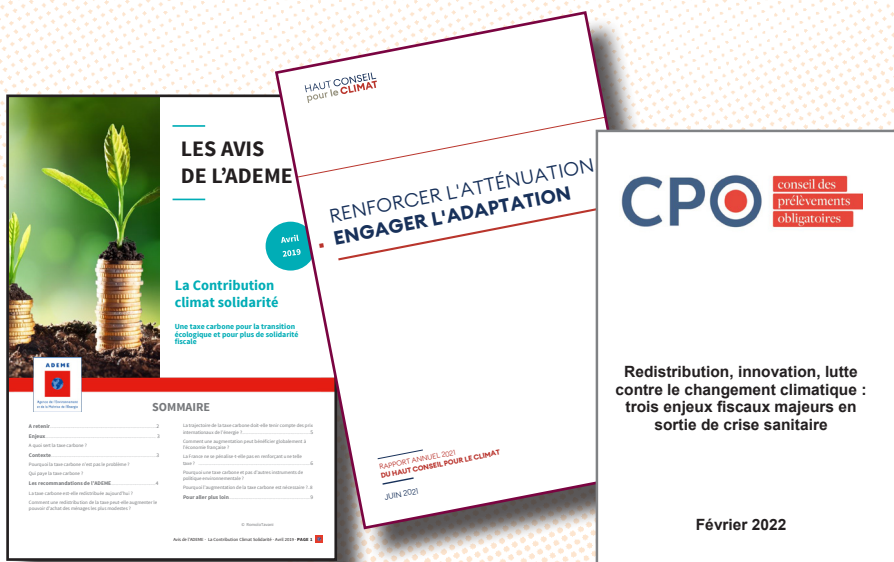
jaunes, puis la Convention citoyenne pour le climat, qui a présenté ses conclusions en juin 2020, n'ont pas abouti à des propositions permettant une reprise d'une valeur croissante et équitable du carbone. L'ADEME a alors décidé de relancer la réflexion sur ce sujet en organisant une série de séminaires consacrés aux conditions sociales, économiques, juridiques et politiques qui permettraient de réussir une telle réforme.

Ces rencontres, qui se sont déroulées entre décembre 2020 et décembre 2021, avaient un double objectif. D'une part, établir un diagnostic sur les raisons du blocage de la taxe carbone et, d'une manière générale, de l'ensemble des outils visant à revaloriser l'action pour le climat, afin d'identifier les meilleurs compromis possibles et les arbitrages à réaliser. D'autre part, préciser les conditions à respecter pour toute tentative de réforme de la valeur du carbone et formuler des propositions dans ce sens.

LA VALEUR DU CARBONE EST TRÈS INSUFFISANTE

Préserver la planète pour qu'elle reste habitable, et notamment contenir le réchauffement global bien en dessous de 2°C par rapport à l'ère préindustrielle, représente un coût non négligeable, même s'il est sans commune mesure avec celui,

- 1 [La Contribution climat solidarité](#), Les avis de l'ADEME, avril 2019.
- 2 « La hausse de la fiscalité carbone devra revenir dans le débat public », *Le Monde*, 30 avril 2019.



exorbitant, de l'inaction. Mais quel serait le niveau de l'effort à consentir pour ce bien public ?

En France, en 2019, la Commission Quinet a publié une estimation actualisée de « la valeur tutélaire du carbone », ou « valeur de l'action pour le climat ». Ce terme désigne le coût qui devrait chaque année être associé à l'émission d'une tonne CO₂³ et que les acteurs économiques devraient intégrer dans leurs décisions pour être conséquents par rapport à l'objectif national de neutralité carbone en 2050. Cet objectif, conforme à l'engagement de l'Union européenne pris dans le cadre de l'accord de Paris de 2015, a été inscrit dans la loi Énergie-Climat de 2019. Il signifie concrètement une division par six des émissions nationales de gaz à effet de serre par rapport à leur niveau de 1990. Cette valeur tutélaire du carbone découlant de l'objectif climatique national correspond au coût marginal d'abattement du CO₂. C'est le coût en deçà duquel

toute action permettant de réduire une tonne de CO₂ devrait être entreprise, car il reviendrait moins cher d'agir pour éviter d'émettre cette tonne que d'avoir à supporter le coût de cette émission s'il devait s'imposer aux acteurs économiques.

La « taxe carbone » n'est pas le seul instrument qui donne une valeur au CO₂. En pratique, tout un ensemble de politiques et mesures concourent à établir la valeur du carbone que perçoivent les acteurs économiques. À côté des instruments qui donnent un prix *explicite* au CO₂ (la fiscalité sur les combustibles fossiles ou encore les quotas échangeables sur le marché européen du carbone), il faut ajouter l'ensemble des interdictions, obligations ou subventions, qui confèrent aussi une valeur *implicite* au CO₂. Par exemple, le durcissement progressif de la réglementation sur les émissions des véhicules neufs entraîne des coûts pour les constructeurs et les consommateurs auxquels il est possible d'associer une valeur pour les émissions de CO₂ ainsi évitées.

Il est difficile de mesurer précisément la valeur du carbone qui ressort aujourd'hui en France des prix des énergies fossiles et de la mise en œuvre de l'ensemble des politiques publiques. Il n'y a en revanche aucune ambiguïté sur le fait que cette va-

La « taxe carbone » n'est pas le seul instrument qui donne une valeur au CO₂

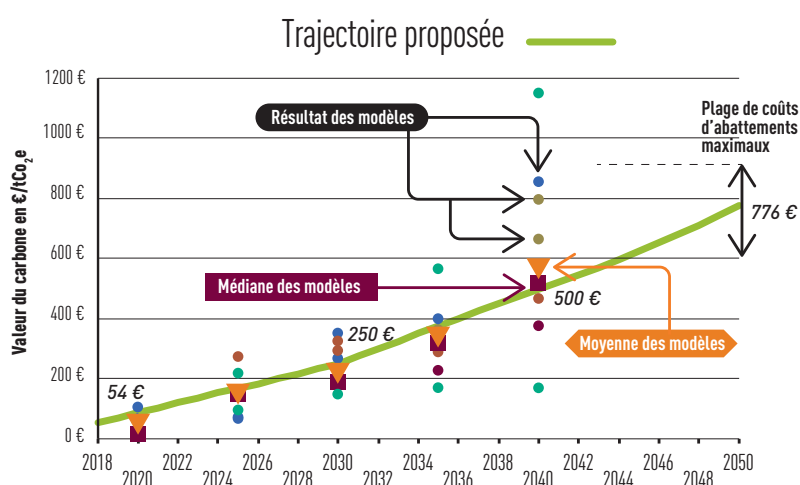
leur est très en deçà du niveau requis pour enclencher les actions qui permettraient d'atteindre la neutralité carbone en 2050⁴.

La Commission Quinet a estimé ainsi que la valeur de l'action pour le climat s'établissait en 2019 autour de 55 euros par tonne de CO₂, alors qu'elle devrait atteindre 250 euros dès 2030 (il s'agit d'un ordre de grandeur global dans l'économie qui n'exclut pas le recours à des politiques et des valeurs différenciées pour tenir compte de situations particulières). Il est donc crucial pour l'atteinte des objectifs climatiques de la France que les politiques publiques des prochaines années soient telles que la valeur constatée du carbone (telle qu'elle ressort des politiques publiques actuelles et des prix des énergies) se rapproche de sa valeur « tutélaire ».

3 Ou d'autres gaz à effet de serre dont le pouvoir de réchauffement est équivalent à l'émission d'une tonne de CO₂ (CH₄, N₂O, etc.). Nous nous limiterons dans ce texte au cas du CO₂ issu de la combustion des énergies fossiles.

CE QU'ÉMETTRE DU CO₂ DEVRAIT COÛTER

TRAJECTOIRE DE LA VALEUR TUTÉLAIRE DU CARBONE



Source : France stratégie, 2019

Lecture

La valeur tutélaire du carbone est le coût qui devrait chaque année être associé à l'émission d'une tonne CO₂ et que les acteurs économiques devraient intégrer dans leurs décisions pour respecter l'objectif de neutralité carbone en 2050.

REVALORISATION IMPLICITE ET EXPLICITE

L'idée de la tarification explicite de la pollution remonte à l'économiste Arthur Cecil Pigou, qui a énoncé en 1920 le principe pollueur-payeur : les coûts des dommages environnementaux doivent être payés par ceux qui en sont à l'origine. Ce principe est inscrit en France dans la Charte de l'environnement de 2015, qui a valeur constitutionnelle. Pigou proposait d'inclure le coût de ces « externalités négatives », néfastes pour la collectivité mais non prises en compte par les agents économiques, sous forme d'une taxe. Les entreprises, ménages et administrations sont dès lors incités à réduire leur pollution pour réduire leurs impôts, tandis que le produit de cette taxe environnementale peut être utilisé par l'État pour

4 Voir le document du CGDD : [La tarification du carbone est-elle alignée avec nos objectifs climatiques ?](#), THEMA, mai 2020.

favoriser des modes de production et de consommation alternatifs.

La tarification explicite du carbone présente en théorie trois avantages par rapport aux instruments implicites que sont les normes et les subventions. D'abord, elle n'est pas ciblée sur des secteurs ou des technologies spécifiques et laisse donc aux agents économiques de la liberté, dans une certaine mesure, sur les moyens à mettre en œuvre pour réduire leurs émissions. Cela minimise donc en principe le coût de réduction des émissions payé par la collectivité dans son ensemble. Ensuite, elle prend en compte les limites de l'information dont disposent les autorités publiques sur les possibilités et les coûts de réduction des émissions de chaque acteur économique. L'alternative qui consisterait à fixer au bon niveau des objectifs précis, des normes et des quotas à des millions de ménages, d'entreprises et de collectivités différents exigerait une machine administrative au poids et aux pouvoirs exorbitants. Enfin, la taxation du CO₂ fournit des recettes à l'État, à la différence des normes (et a fortiori des subventions), ce qui lui permet de disposer de ressources pour compenser pour certains publics et certains secteurs le coût social des mesures climat mises en place. À l'inverse, les normes et les subventions représentent également des coûts, financés par les entreprises ou la collectivité, avec le risque de créer des rentes de situation et des hausses de prix plus importantes.

Il existe aujourd'hui un large consensus parmi les économistes et les organisations multilatérales (OCDE, FMI, Banque mondiale...) sur le fait qu'une tarification du carbone est indispensable pour réaliser l'ambition climatique, que son niveau doit être revalorisé et que ses impacts sociaux négatifs doivent être corrigés par des politiques de redistribution.

Toutefois, comme l'a rappelé la Commission de haut niveau sur les prix du carbone coprésidée par les économistes Joseph Stiglitz et Nicholas Stern⁵, la tarification du carbone est un élément indispensable mais non suffisant. Tout aussi nécessaires sont les instruments réglementaires ciblés (normes, interdiction, obligations) et les incitations positives

⁵ [Rapport de la Commission de haut niveau sur les prix du carbone](#), Carbon Pricing Leadership Coalition, mai 2017.

LE MAINTIEN DES BAS PRIX DE L'ÉNERGIE À LONG TERME, UNE POLITIQUE CONTRE-PRODUCTIVE

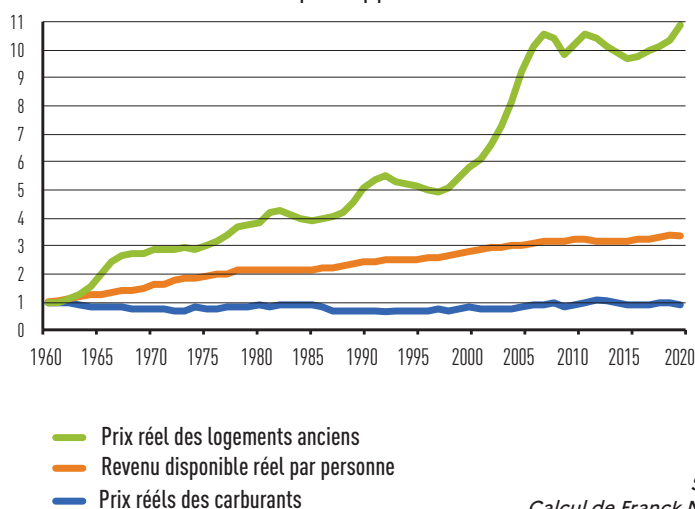
Le maintien de bas prix des carburants et combustibles fossiles est parfois présenté comme une politique souhaitable sur les plans économiques et sociaux. Toutefois, s'il est nécessaire d'adopter des mesures d'urgence face à des augmentations brutales, comme on l'a vu dernièrement avec la guerre en Ukraine, cette politique, qui favorise les émissions de CO₂ et entretient la dépendance énergétique n'est pas tenable à moyen et long terme.

Alors qu'en 1960, il fallait six heures de travail payées au smic pour acheter l'essence permettant de parcourir 100 kilomètres, aujourd'hui, une heure suffit. La baisse du prix de la mobilité, longtemps vécue comme un progrès social, est devenue un piège pour le climat, pour la qualité de l'air et la santé publique, et pour tous ceux dont le mode de vie repose encore sur l'usage quotidien des énergies fossiles. Cette dépendance est également coûteuse pour l'économie française : la facture pétrolière ponctionne environ 40 milliards d'euros par an (avant la crise du Covid), 2% du PIB. Autant de revenus qui ne sont plus disponibles pour consommer, investir et financer la protection sociale.

LES PRIX RÉELS DES CARBURANTS STAGNENT DEPUIS LES ANNÉES 1960

ÉVOLUTION RELATIVE DES PRIX RÉELS DES CARBURANTS, DES REVENUS ET DU LOGEMENT, EN INDICE (1960 = 100)

Évolution par rapport à 1960



Source :
Calcul de Franck Nadaud,
d'après données INSEE,
notariales et Ministère
de la Transition Écologique

Lecture

Alors que depuis 1960, les revenus réels (hors inflation) ont triplé et le prix du logement décuplé, le prix réel du carburant est resté stable.

« Une revalorisation de la tarification du carbone est indispensable pour réaliser l'ambition climatique »

que sont les subventions. La rénovation des logements en fournit un exemple : il faudrait des niveaux de taxe carbone extrêmement élevés pour rentabiliser grâce aux économies d'énergie réalisées et sur des périodes de temps raisonnables des opérations de rénovation performantes donc coûteuses. Dans ce cas, aides aux ménages et normes relatives aux travaux à entreprendre sont des outils indispen-

sables pour déclencher des décisions de travaux à court terme (et désormais, le court terme compte beaucoup pour le climat), ce que ne permet pas le « signal prix » délivré par le coût des énergies fossiles.

Il ne faut pas en conclure que les instruments implicites (normes et subventions) puissent être substitués aux instruments explicites (la tarification du carbone), comme s'il s'agissait d'options alternatives. En réalité, les deux familles de mesures sont nécessaires et complémentaires. Pour poursuivre avec l'exemple de la rénovation performante, le renchérissement des énergies fossiles valorise les logements efficaces sur le marché immobilier et de meilleures perspectives de revente peuvent contribuer à engager des décisions de travaux.

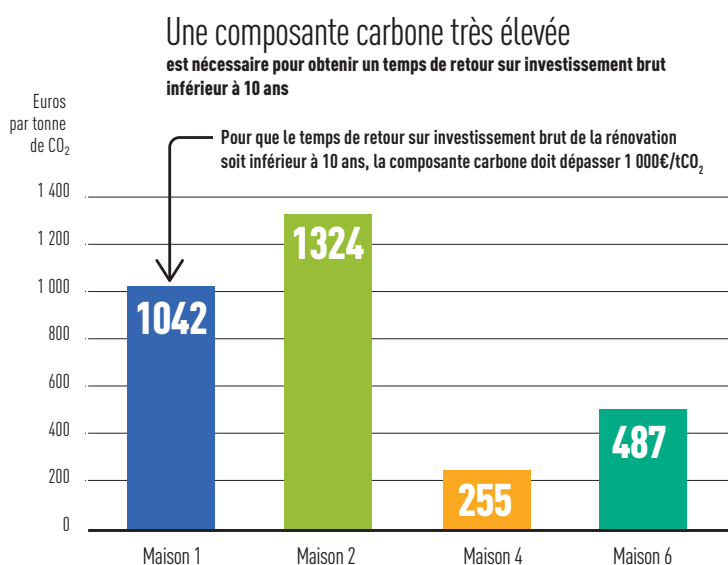
L'idée que l'on puisse faire l'économie d'une tarification du carbone au motif d'une préférence sociétale pour les outils implicites conduit à des impasses. La non-atteinte des objectifs de développement des réseaux de chaleur biomasse en offre une illustration. Dans la seconde moitié des années 2010, la faiblesse des prix du gaz combinée à

une taxe carbone trop faible a cassé la dynamique de développement des chaufferies bois collectives couplées à des réseaux de chaleur. Malgré les subventions du fonds chaleur de l'ADEME, les collectivités territoriales ont en effet préféré investir dans des chaudières à gaz, cette source d'énergie restant moins chère. Une solution, pour respecter les objectifs nationaux définis pour cette filière, aurait certes pu consister à augmenter les subventions, mais ce choix aurait été très coûteux pour les finances publiques, à la différence d'une poursuite de la trajectoire de hausse de la taxe carbone qui aurait réduit le différentiel de coût entre le bois et le gaz.

Tous les instruments, explicites et implicites, doivent donc être mobilisés, de manière articulée, en sorte qu'ils traduisent une trajectoire de valorisation effective du carbone cohérente avec l'action pour le climat. Cela implique de surmonter les obstacles qui ont, par exemple, conduit fin 2018 au blocage de la trajectoire de hausse de la taxe carbone, donc d'en diagnostiquer les causes et d'identifier les conditions à réunir pour sortir de cette situation.

RÉNOVATION PERFORMANTE DES LOGEMENTS : TAXER LE CO₂ NE SUFFIT PAS

NIVEAU DE VALORISATION DU CARBONE (EN EUROS PAR TONNE DE CO₂) NÉCESSAIRE POUR OBTENIR UN TEMPS DE RETOUR SUR INVESTISSEMENT BRUT INFÉRIEUR À 10 ANS POUR UNE RÉNOVATION BBC (BÂTIMENT BASSE CONSOMMATION) D'UNE MAISON CHAUFFÉE AU GAZ OU AU FIOUL.



Maison 1 : maison de 160 m² à Allex (26), étiquette énergie E avant travaux (détails : cutt.ly/vSIBNjr)

Maison 2 : maison de 150 m² à Crest (26), étiquette énergie E avant travaux (détails : cutt.ly/mSIOIPQ)

Maison 3 : maison de 158 m² à Herserange (54), étiquette énergie F avant travaux (détails : cutt.ly/pSIOXup)

Maison 4 : maison de 111 m² à Avane-Aveney (25), étiquette énergie G avant travaux (détails : cutt.ly/HSI2LUj)

Lecture

Pour que le temps de retour sur investissement brut d'une rénovation performante soit inférieur à dix ans, il faudrait faire passer la Contribution climat-énergie de 44,60 €/t CO₂ aujourd'hui à 1 000 €/t CO₂ dans l'exemple de la rénovation d'une maison particulière dans la Drôme.

Source : PanelRénov'. Ne sont représentées que les maisons impactées par la fiscalité carbone (chauffées au gaz ou au fioul)

https://www.i4ce.org/wp-core/wp-content/uploads/2022/02/I4CE-renovation_energetique_HD_WEB.pdf

→ DU DIAGNOSTIC AUX SOLUTIONS

Différentes raisons expliquent l'histoire chaotique de la taxe carbone en France, et d'une façon générale, la difficulté à relever la valeur du carbone, explicitement via les taxes ou les marchés de quotas et implicitement via les normes. La fluctuation erratique des prix des carburants liée à celle des cours du pétrole est un élément déterminant et déclencheur. Elle crée de l'incertitude en brouillant le signal d'un renchérissement graduel et donc supportable du prix des énergies fossiles et aggrave l'impact des mesures de revalorisation du carbone sur les ménages modestes, proportionnellement plus élevé que pour les ménages aisés. Mais à cette raison essentielle se greffent d'autres facteurs de rejet, les uns propres à la fiscalité carbone (comme le manque de lisibilité de l'usage des recettes), les autres non (comme une défiance générale vis-à-vis de la fiscalité ou des normes). Tous ces obstacles sont bien identifiés, ainsi que les conditions à réunir pour les surmonter.

DES OBSTACLES BIEN IDENTIFIÉS ET SURMONTABLES

1. UN INSTRUMENT INSENSIBLE AUX COURS DU PÉTROLE

Les variations du cours du pétrole sont le principal déterminant des variations du prix du carburant à la pompe et des autres combustibles fossiles. Alors que la fiscalité sur les énergies fossiles (dont la taxe carbone est une composante) représente actuellement en France un peu plus de la moitié du prix payé à la pompe par les ménages⁶, la France ne pratique qu'à la marge et de manière non automatique la modulation de cette fiscalité, soit pour amortir l'effet social de hausses brutales (et de fait temporaires) des cours internationaux, comme on l'a vu avec la remise de 15 centimes par litre de carburant à la pompe annoncée par le gouvernement le

12 mars 2022 pour une période de quatre mois, soit pour maintenir l'intégrité du « signal-prix » lorsque les cours sont orientés à la baisse⁷. Le dispositif actuel de valorisation du carbone (via la fiscalité générale sur les énergies fossiles, dont la CCE ne constitue qu'une part) ne dépendant pas des cours du pétrole, il lui est ainsi reproché de ne pas s'adapter aux variations de prix hors taxe, afin de pouvoir moduler partiellement les hausses de prix TTC.

Si l'accélération de la trajectoire de hausse de la taxe carbone décidée à l'été 2017 en pleine envolée des cours du pétrole a pesé sur les prix à la pompe, son rôle a été malgré tout limité. Du troisième trimestre 2017 au troisième trimestre 2018, les prix moyens à la pompe ont augmenté de 15% soit 20 centimes par litre de sans plomb 95, à comparer aux 3 à 4 centimes de hausse de la taxe carbone en 2018. Inversement, la poursuite de la trajectoire de hausse de la taxe carbone en 2019 aurait été peu ressentie, car plus que compensée par la chute des cours du pétrole amorcée mi-2018, avant même la révolte des Gilets jaunes. Inversement encore, le contexte de l'envolée des cours du pétrole et du gaz avec la reprise post-Covid puis le conflit ukrainien rend inaudible toute velléité de restaurer une trajectoire de hausse de la contribution climat-énergie, ce qui n'est pas sans lien avec l'absence d'un dispositif conjoncturel qui permettrait d'ajuster automatiquement la fiscalité sur les combustibles fossiles (TVA, TICPE...) ou bien les mesures de compensations de manière réactive.

⁶ 52% pour gazole, 55% pour SP 95 au 18 février 2022

⁷ Et ainsi reconstituer des réserves pour amortir des chocs futurs.

**Si l'accélération
de la trajectoire de hausse
de la taxe carbone décidée
à l'été 2017 en pleine envolée
des cours du pétrole a pesé
sur les prix à la pompe,
son rôle a été malgré
tout limité**

2. DES IMPACTS INÉGAUX SUR LES MÉNAGES

Les hausses brutales des prix des carburants et combustibles pour le chauffage exacerbent l'impact de la fiscalité carbone sur la distribution des revenus, et donc, en l'état, son caractère inéquitable. C'est l'une des principales raisons de la faible acceptabilité de la taxe carbone.

Il existe d'abord un fort déséquilibre dans la répartition des efforts entre les ménages d'une part et les entreprises d'autre part, du fait des nombreuses exonérations accordées à ces dernières. Alors que les entreprises et les administrations sont à la source de 61% des émissions du territoire national, elles contribuent à 36% des recettes de la fiscalité carbone, comme l'a souligné le Conseil des prélèvements obligatoires⁸.

Ensuite, le poids de la fiscalité carbone est inégalement réparti entre les ménages. En moyenne, même s'ils consomment moins d'énergie et contribuent moins à la Contribution climat-énergie, les ménages modestes consacrent une part plus importante de leur revenu aux dépenses énergétiques que les ménages aisés, et subissent donc une baisse plus importante de leur pouvoir d'achat lorsque les prix de ces biens énergétiques augmentent, du fait de la fiscalité notamment.

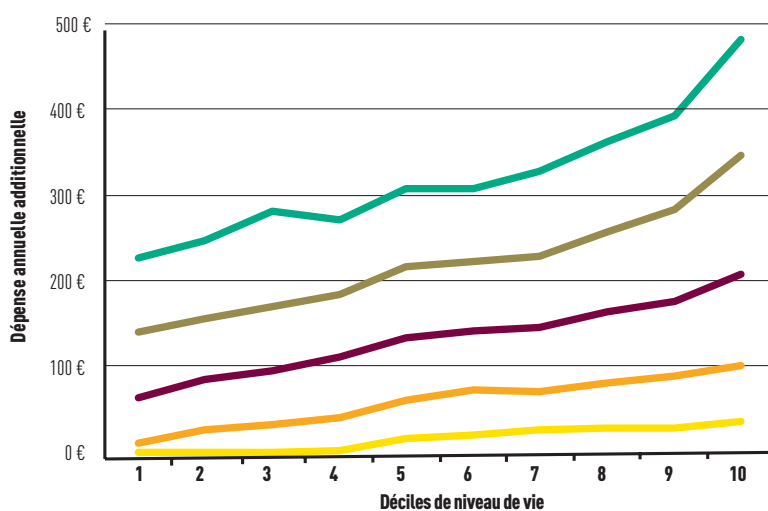
À ces effets régressifs « verticaux » de la taxe carbone (selon l'échelle des revenus) s'ajoutent des effets « horizontaux » importants. En effet, au sein d'une même classe de revenus, l'impact des prix de l'énergie est très différent selon que l'on habite en ville ou à la campagne, selon le type de logement et le mode de chauffage (fioul, bois ou électricité), selon la distance entre lieu de résidence et lieu de travail, etc.

De fait, aucune variable – revenu, localisation géographique, mode de chauffage... – ne résume à elle seule les impacts de la taxe carbone sur les inégalités, ce qui complique l'identification des plus vulnérables et la mise en œuvre de mécanismes de compensation.



LE RICHE À VÉLO MOINS PÉNALISÉ QUE LE PAUVRE EN VOITURE

DÉPENSE ADDITIONNELLE DES MÉNAGES (EN EUROS), POUR LEURS ACHATS D'ÉNERGIE FOSSILES (LOGEMENT ET LE TRANSPORT), SELON LE DÉCILE DE NIVEAU DE VIE, LORS DU PASSAGE DE LA TAXE DE 22€/T CO₂ EN 2016 À 44,60€/CO₂ EN 2018 ET DU DÉBUT DE RATTRAPAGE DE LA FISCALITÉ DU DIESEL OPÉRÉ EN 2018.



Niveau de consommation d'énergie fossile dans chaque décile

- 10% plus gros consommateurs
- 25% gros consommateurs
- Consommateurs médians
- 25% petits consommateurs
- 10% plus petits consommateurs

Source : The vertical and horizontal distributive effects of energy taxes : A case study of a french policy. The Energy Journal, 41(3), T. Douenne, 2020.

Lecture

Parmi les 10% les plus pauvres (premier décile de niveau de vie), les 10% qui consomment le moins d'énergies fossiles n'ont pas de nouvelles dépenses avec le relèvement de la taxe carbone (ils consomment très peu ou pas d'énergies fossiles pour se chauffer et se déplacer), tandis que les 10% qui en consomment le plus paient en moyenne 227€. Parmi les 10% les plus riches (10^e décile), les 10% qui en consomment le moins paient en moyenne 36€ et les 10% qui en consomment le plus 482€.

⁸ [La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique](#). Rapport technique, Conseil des prélèvements obligatoires, 2019

3. UN MANQUE DE LISIBILITÉ ET DE COMPRÉHENSION

D'autres facteurs que son impact (inégal) sur les revenus nourrissent la défiance à l'égard d'une revalorisation des prix du carbone. La Contribution climat-énergie (CCE) n'est pas lisible par le consommateur, par exemple sur ses tickets d'essence. Peu perceptible, elle est également incomprise. Une enquête réalisée par deux économistes révèle que 43% des personnes interrogées pensent que la taxe carbone est « un prétexte pour augmenter les impôts »⁹.

De fait, la CCE s'ajoute à des taxes intérieures sur la consommation d'énergie dont l'objet, historiquement, est de contribuer au budget de l'État. Sur environ 30 milliards d'euros de recettes annuelles au titre de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE, la principale taxe sur les produits fossiles) dont 8 milliards de taxe carbone, seule une fraction, un peu moins de 2 milliards, est affectée, en l'occurrence au financement des infrastructures de transport.

Il n'est de fait pas évident pour les Français de comprendre pourquoi les revenus additionnels collectés par la taxe carbone sont affectés au budget général de l'État et non fléchés vers la transition écologique ou la compensation de ses effets sociaux, dans un contexte où les investissements sont insuffisants et les objectifs climatiques affichés ne sont pas atteints. Selon une enquête du Crédoc réalisée pour l'ADEME, un peu plus de la moitié des opposants à la taxe carbone (51%) changeraient d'avis si l'on conditionnait son introduction à une affectation spécifique de ses recettes. Si aujourd'hui seuls 22% des Français accepteraient, pour lutter contre le réchauffement climatique, de payer une taxe spécifique sur les énergies fossiles, cette part passerait à 61% si l'on tient compte de ceux qui seraient prêts à la payer sous conditions¹⁰.

Qu'elle soit ou non affectée, la taxe carbone nécessite d'être compréhensible. Sa

Un peu plus de la moitié des opposants à la taxe carbone changeraient d'avis si l'on conditionnait son introduction à une affectation spécifique de ses recettes

valorisation devrait être clairement liée à la politique climatique et articulée avec les autres composantes de la politique fiscale et budgétaire. Alors qu'une lisibilité d'ensemble est nécessaire, la suspicion du public sur le caractère environnemental de la taxe carbone a au contraire été nourri par le fait que les gouvernements successifs ont justifié cette mesure par des politiques sans rapport avec le climat. En 2000, il s'agissait explicitement de financer les 35 heures, en 2009 de réduire la taxe professionnelle, en 2014 de contribuer au Crédit d'impôt pour la compétitivité des entreprises (CICE). En 2017, selon certains observateurs, le relèvement de la trajectoire de hausse de la CCE était motivé par le besoin de financer la réforme de l'ISF et le prélèvement forfaitaire unique sur les revenus de capitaux.

4. UNE EFFICACITÉ MINÉE PAR LES EXONÉRATIONS

Si 37% des Français jugent la taxe carbone « inefficace pour réduire la pollution »¹¹, ce n'est pas seulement à cause d'un manque de lisibilité sur son emploi. C'est aussi en raison de l'existence de nombreuses exonérations, taux réduits ou remboursements partiels dont bénéficient certains secteurs d'activité et entreprises. Ces exonérations leurs paraissent injustifiées, dans la mesure où l'activité de ces entreprises génère une fraction importante des émissions. Cette appréciation se double d'un sentiment d'injustice pour ceux qui ne peuvent échapper à la taxe : ces exonérations concernent



9 *Yellow vests, pessimistic beliefs, and carbon tax aversion*, T. Douenne et A. Fabre, *American Economic Journal: Economic Policy*, 2022.

10 *Sensibilité à l'environnement, action publique et fiscalité environnementale : l'opinion des Français en 2021*, ADEME, octobre 2021.

11 Cf. note 9



des secteurs qui constituent les « gros pollueurs » dans l’imaginaire collectif : aviation, transport routier de marchandises, transport maritime, industrie lourde...

Par exemple, en raison de l’intégration des grosses installations au système européen d’échange de quotas d’émissions (SEQE-UE), 93% des émissions industrielles sont ainsi exonérées de fiscalité carbone nationale au motif de l’évitement d’une double contrainte et ont été soumises, jusqu’à l’année 2021 marquée par une hausse des cours des quotas, à un prix du carbone plus faible que la Contribution climat-énergie.

De fait, ces exonérations et taux réduits, dont en réalité les consommateurs profitent également directement ou indirectement (c’est par exemple le cas de la détaxe du carburant aérien) représentent plus d’une dizaine de milliards d’euros par an¹².

12 Plusieurs évaluations des dépenses (défavorables au climat ont été réalisées ces dernières années. Voir notamment *Green Budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale*, CGEDD et IGF, septembre 2019 ; *Rapport sur l’impact environnemental du budget de l’Etat - PLF2022*, gouvernement, septembre 2021 ; *Une évaluation climat à 360°C du budget de l’Etat*, I4CE, octobre 2019.

5. UN CLIMAT DE MÉFIANCE ENVERS L’IMPÔT ET LE GOUVERNEMENT

Si l’opposition à la taxe carbone a été forte en France comparativement à d’autres pays, c’est aussi le fait d’un contexte sociopolitique caractérisé par une adhésion à l’impôt en baisse et à une grande défiance de la population vis-à-vis des acteurs politiques.

Selon le sociologue Alexis Spire, cette résistance à l’impôt est liée à un double déficit de transparence et d’équité du système fiscal et des dépenses publiques¹³. Selon une enquête conjointe réalisée par le Credoc et l’ADEME en janvier 2020,

seuls 19% des Français s’estiment gagnants de la redistribution opérée après prélèvements fiscaux et sociaux. Toutefois, selon l’Insee, un tiers des Français sont des bénéficiaires nets de la redistribution monétaire. Et si l’on tient compte des aides en nature (santé, éducation) et des services collectifs (justice, police), les deux tiers sont gagnants¹⁴. En revanche, cette même étude de l’Insee montre que ce sont les ménages les plus modestes qui contribuent le plus aux prélèvements obligatoires par rapport à leurs revenus en raison de la forte régressivité des taxes sur la consommation (TVA, TICPE...), ce qui légitime le sentiment d’inégalité devant l’impôt.

6. UN MANQUE D’ALTERNATIVES CRÉDIBLES

Un autre obstacle à la montée en puissance de la taxe carbone et de normes contraignantes est le manque de solutions accessibles pour y faire face. Interdire à terme les chaudières à fioul ou les véhicules thermiques et relever la fiscalité sur les combustibles et carburants fossiles n’est crédible que si ce « signal-prix » est accompagné de mesures pour développer l’offre par les industriels et faciliter l’acquisition par les ménages d’alternatives au meilleur coût. Si la taxe carbone a été un succès en Suède, c’est parce que ce pays a d’abord lancé un vaste programme de déploiement de chauffage

13 *Résistances à l’impôt, attachement à l’État. Enquête sur les contribuables français*, A. Spire, Le Seuil, 2018.

14 [La redistribution est deux fois plus ample en intégrant les services publics](#), Insee Références, 2021.

La résistance à l’impôt peut être liée à un double déficit de transparence et d’équité du système fiscal et des dépenses publiques

Les simulations de l'impact macroéconomique de la valorisation actuelle du carbone montrent un effet très faible

urbain au bois, qui a permis à la fiscalité carbone de jouer son rôle incitatif. Sans investissement massif en parallèle – voire au préalable – dans les alternatives décarbonées, la rénovation performante des bâtiments et la mobilité durable notamment, la reprise d'une trajectoire de hausse de la taxe carbone sera coûteuse et peu légitime.

Cet argument ne doit toutefois pas servir à justifier le statu quo au motif que les alternatives ne sont pas encore disponibles et accessibles. Il est crucial que les acteurs économiques, industriels notamment, anticipent une hausse durable de la valeur du carbone pour faire évoluer leur demande en énergie, même si cette hausse n'arrive que dans un second temps, une fois les alternatives rendues disponibles.



7. DES EFFETS NÉGATIFS SUR L'ÉCONOMIE ET LA COMPÉTITIVITÉ ?

À côté de ses effets sur les ménages modestes en l'absence d'alternatives accessibles, la crainte d'un impact négatif pour les entreprises – se propageant en s'amplifiant à l'ensemble de l'économie – est le principal argument contre la taxe carbone et les autres instruments concourant à revaloriser le carbone. En outre, tant que l'action en faveur du climat menée au niveau national (ou européen) n'est pas partagée au niveau international, celle-ci dégraderait les conditions de la concurrence « pour les secteurs exposés ». Par exemple, la crainte est qu'une forte taxation du CO₂ de l'industrie en Europe favorise les importations en provenance de pays qui n'exerceraient pas les mêmes contraintes sur leurs producteurs (d'acier, d'automobiles, etc.) et ne détruise l'activité localement. Une taxation plus élevée du CO₂ serait même climatiquement inefficace dans la mesure où elle ne ferait que déplacer la production vers des pays moins-disant, ce que l'on appelle les « fuites de carbone ». De fait, ce sont ces considérations qui justifient en partie les exonérations dont bénéficient les entreprises, exonérations qui nourrissent en même temps la défiance des contribuables.

Force est de constater que jusqu'à présent, la valeur du carbone a eu un impact très relatif sur l'activité des entreprises. La quasi-totalité des émissions de l'industrie est exonérée de la TICPE, donc de sa composante carbone. C'est le secteur tertiaire (transports notamment) qui est le plus concerné, mais il bénéficie aussi de larges exonérations, bien que peu soumis à la concurrence internationale (hors vols aériens). Par ailleurs, en incitant à réduire

la consommation de combustibles fossiles, la valorisation du carbone contribue à réduire la facture énergétique.

Dans ces conditions, les simulations de l'impact macroéconomique de la valorisation actuelle du carbone montrent un effet très faible. Même dans l'hypothèse d'une taxe carbone à 100€ par tonne de CO₂ à l'horizon 2030 par rapport à une situation où celle-ci serait bloquée à son niveau actuel de 44,6€, l'effet sur le PIB, sans mesures de redistribution, serait de moins 0,1%¹⁵. Une étude de l'OCDE a récemment évalué l'effet de la montée des prix de l'énergie sur la période 2000-2016 (nettement plus important que celui de la taxe carbone) pour près de 8000 entreprises françaises. Elle conclut que cette hausse n'a pas eu d'impact sur le nombre net d'emplois. En revanche, elle a entraîné des redéploiements de productions et de postes salariés depuis les activités intensives en énergie vers d'autres secteurs plus économes en énergie¹⁶. Ce résultat souligne l'enjeu essentiel de l'accompagnement des reconversions sociales, professionnelles et territoriales dans toute politique de valorisation du carbone.

Du fait de leur niveau et des nombreuses exemptions, les politiques de valorisation du carbone n'ont jusqu'à présent pas affecté l'économie prise dans son ensemble. Ce risque n'en est pas moins élevé dans une optique où l'on chercherait à rapprocher la valeur actuelle du carbone de sa valeur tutélaire.

¹⁵ [Les effets macroéconomiques et environnementaux de la fiscalité carbone](#), G. Callonec et M. Combaud, Rapport particulier n°4 du Conseil des prélèvements obligatoires, 2019.

¹⁶ [Les effets conjugués des prix de l'énergie et de la taxe carbone sur la performance économique et environnementale des entreprises françaises du secteur manufacturier](#), D. Dussaux, OCDE, 2020.



LES CONDITIONS DE RÉUSSITE D'UNE REVALORISATION DU CARBONE : CONCILIER ÉCONOMIE, SOCIAL ET ÉCOLOGIE

Comme l'a bien montré l'histoire de la taxe carbone en France, le relèvement de la valeur de l'action pour le climat, que ce soit via des instruments directs (la fiscalité et les quotas échangeables) ou indirects (les normes et les subventions) est de nature à soulever des oppositions multiples. Cette multiplicité des motifs d'opposition traduit autant de conditions à réunir pour réussir une politique de transition vers la neutralité carbone.

De façon transversale par rapport aux obstacles à surmonter et qui viennent d'être énumérés, une politique réussie de revalorisation du carbone serait celle qui, au terme d'un processus de négociation collective, parviendrait à concilier au mieux quatre principes.

- En premier lieu, la réduction effective des émissions de gaz à effet de serre à un niveau compatible avec l'objectif de neutralité carbone (principe d'*effectivité*) doit se faire sur la base d'une minimisation des coûts et d'une maximisation des gains économiques et sociaux pour la société (principe d'*efficacité*).

- Cette conciliation entre effectivité et efficacité impose par ailleurs d'établir un consensus large sur ce que serait une juste répartition des efforts demandés à chacun par la politique de revalorisation du carbone (principe d'*équité*).

- Enfin, il faut s'assurer des conditions politiques, administratives et matérielles de la mise en œuvre (principe de *faisabilité*).

Pour articuler l'ensemble de ces exigences, trois points d'équilibre entre ces différents principes devront être trouvés et faire prioritairement l'objet d'arbitrages et donc de concertation :

- L'équilibre entre compensation des effets d'une valorisation de la taxe carbone pour les ménages et pour l'activité économique (un arbitrage entre équité et efficacité) ;

- L'équilibre entre une préférence des acteurs - ménages, entreprises, collectivités - pour des mesures ciblées et différenciées et la capacité de l'administration à les gérer (un arbitrage entre équité et efficacité d'une part, faisabilité pratique d'autre part) ;

- L'équilibre entre adhésion politique à une réforme de la taxe carbone et modalités optimales de sa mise en œuvre (un arbitrage entre faisabilité politique et efficacité).

TIRER LES LEÇONS DES EXPÉRIENCES PASSÉES

Les tentatives passées de mise en place d'une taxe carbone ainsi que les nombreux travaux de recherche sur le sujet sont riches d'enseignements. Toute tentative future de renforcement de la valeur de l'action le climat et l'indépendance vis-à-vis des énergies fossiles devra viser à :

- **compenser** les effets inégaux entre ménages et entre territoires, qui ne se limitent pas aux seules inégalités de revenu, et préserver les plus vulnérables ;
- **compenser** les effets sur les coûts de production, les prix, la compétitivité, l'activité et l'emploi (au niveau de l'économie et selon les secteurs) ;
- **reconsidérer** les dérogations, exonérations et taux réduits, en leur préférant un système négocié d'accompagnement et de compensation transitoire ;
- **atténuer** les effets de la fluctuation des cours internationaux des énergies fossiles ;
- **renforcer** la transparence et améliorer la communication sur la justification et l'équilibre des mesures, les arbitrages retenus, l'évaluation de leurs effets ;
- **concevoir** un processus de décision et de gouvernance favorisant la confiance et l'adhésion, en réintégrant la question du climat dans la discussion sur l'évolution générale des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques.

→ PROPOSITIONS POUR UNE RÉFORME

1. RENDRE COHÉRENTES LES POLITIQUES PUBLIQUES

De la taxe carbone, le rapport Rocard de 2009 disait que c'est « une réforme considérable qui porte en germe une refonte de tout notre système fiscal¹⁷ ». Cette observation peut s'étendre à l'ensemble des outils qui contribuent à donner une valeur explicite ou implicite aux émissions de gaz à effet de serre. Toute politique de valorisation de l'action pour le climat dépend ainsi, et fortement, des orientations fiscales et budgétaires générales dans laquelle elle s'inscrit. Elle est indissociable des choix généraux relatifs à la structure et au niveau des prélèvements obligatoires, à l'évolution des revenus et des transferts sociaux, à l'objectif de maîtrise des déficits publics ou encore au financement de la protection sociale.

Le renforcement de la valeur carbone nécessite ainsi une réorganisation des finances publiques, tant du côté des prélèvements que des dépenses. C'est une condition de son acceptabilité, de son équité et de son efficacité. Les travaux d'économistes et de politologues ont permis d'identifier les voies possibles de ce réarrangement de façon à trouver un bon équilibre entre le blocage de la hausse des coûts de production, la préservation des ménages et des entreprises vulnérables et le déploiement des investissements dans les alternatives bas carbone.

COMPENSER LES COÛTS DE PRODUCTION POUR BLOQUER LA PROPAGATION DES SURCOÛTS ÉNERGÉTIQUES

Les économistes ont largement étudié les conditions dans lesquelles la valorisation du carbone, bénéfique pour l'économie et la société mais qui pèse sur le court terme, pourrait

s'accompagner simultanément d'un gain économique. Contrairement aux interdictions et aux normes, les recettes de la fiscalité carbone sont disponibles pour abaisser d'autres prélèvements obligatoires qui pèsent sur l'activité économique et l'emploi, ce que l'on appelle le « double dividende »¹⁸. Les simulations réalisées montrent qu'une substitution partielle des prélèvements qui pèsent le plus sur les coûts de production et « l'acte de produire » par la fiscalité carbone peut permettre de compenser les surcoûts énergétiques et avoir un effet positif sur l'emploi, la balance commerciale, la consommation et l'investissement et, in fine, les revenus et le niveau de vie des ménages.

En quoi taxer les *bads* (la pollution) et détaxer les *goods* (l'acte de production) peut-il être bon pour l'économie ? C'est le résultat de la combinaison de trois effets (voir schéma). D'abord, et à court terme, le transfert de prélèvements sur le travail (payés par les seules entreprises et leurs salariés) vers la taxe carbone (payée par tous les acteurs économiques) peut faire plus que compenser la hausse des coûts de production induits par la fiscalité énergétique. Cela ouvre, au passage, un espace de négociation pour allouer une part de ce gain

¹⁷ [Rapport de la conférence des experts et de la table ronde sur la contribution Climat et Énergie, 28/07/2009](#)

¹⁸ Le « dividende » écologique, la réduction des émissions, s'accompagne d'un « dividende » économique, permis par l'usage des recettes de la fiscalité carbone.

« Taxer les *bads* (la pollution) et détaxer les *goods* (l'acte de production) peut être bon pour l'économie. »

relatif à la revalorisation des salaires. Ensuite, à moyen terme, la baisse de la facture pétrolière et gazière redonne du pouvoir d'achat et des capacités d'investir. Enfin, la baisse de coût relatif du travail par rapport aux énergies fossiles crée un environnement favorable au développement des activités « vertes » qui ont recours au travail local. Ces trois mécanismes sont adaptés au contexte de l'économie ouverte française, dépendante des énergies fossiles importées.

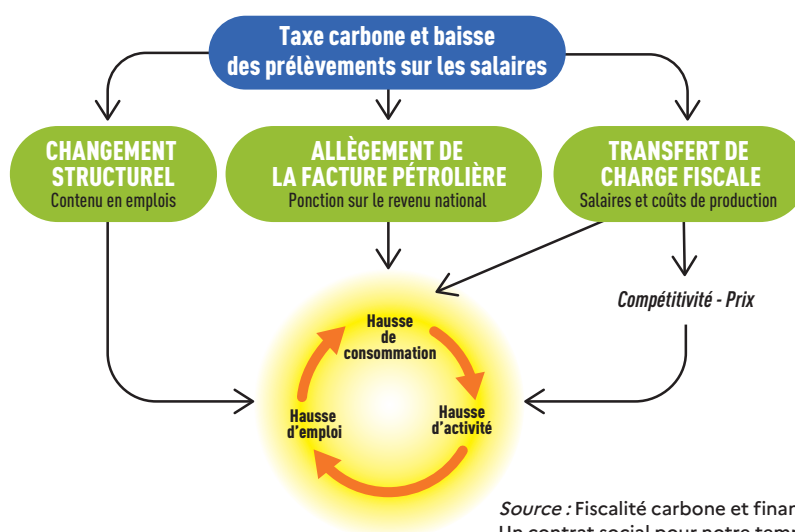
RECOMMANDATION

Bloquer la propagation du surcoût des énergies fossiles lié à la hausse de la valeur du carbone à toute l'économie en abaissant les prélèvements qui reposent sur les coûts de production. La substitution partielle d'une partie des cotisations sociales par la fiscalité carbone doit être accompagnée d'une négociation sociale et salariale.

Si les travaux académiques sont plutôt confiants sur le fait qu'une telle politique se traduirait en France par un faible coût ou un faible gain macroéconomique, ce « double dividende » n'a rien d'automatique. Il suppose notamment des négociations sociales et salariales, un accompagnement spécifique des ménages et des entreprises les plus vulnérables, des efforts d'investissement dans le déploiement des alternatives aux énergies fossiles et le développement de filières bas carbone domestiques compétitives. Quoi qu'il en soit, disent également les économistes, la compensation de l'effet macroéconomique de la hausse de la fiscalité carbone par une baisse des prélèvements qui pèsent sur les coûts de production est un choix incontestablement moins coûteux que celui qui consisterait

LE CERCLE VERTUEUX POTENTIEL DE LA FISCALITÉ CARBONE

UN MÉCANISME MACROÉCONOMIQUE FAVORABLE À L'ACTIVITÉ ET L'EMPLOI



Source : Fiscalité carbone et finance climat. Un contrat social pour notre temps, J.-C. Hourcade et E. Combet, 2017

Lecture

Au plan macroéconomique, un réajustement des prélèvements obligatoires qui augmente la fiscalité sur les énergies fossiles et réduit les prélèvements obligatoires sur le travail a trois effets bénéfiques sur l'économie. D'abord, comme les plus aisés consomment plus d'énergie, la réforme réalloue la charge des prélèvements vers les hauts revenus et les revenus non salariaux (immobiliers, financiers). La réforme tend ainsi à alléger les prélèvements qui reposent sur les coûts de production et l'emploi, ce qui est positif pour la compétitivité, les salaires nets et les embauches. Ensuite, le renchérissement des énergies fossiles et la baisse des coûts salariaux favorisent la rentabilité et l'émergence des secteurs d'activités de la transition énergétique qui utilisent plus d'emplois et économisent des énergies fossiles. Enfin, les économies d'énergies importées réduisent la facture pétrolière et gazière. L'argent qui ne finance plus les rentes des pays exportateurs est disponible dans le pays (pour consommer, investir, financer la protection sociale). Ces trois effets nourrissent un mécanisme économique qui est favorable à la transition énergétique, mais aussi à l'activité et l'emploi.

à redistribuer forfaitairement aux ménages l'intégralité d'une hausse de la taxe carbone. Comme on le verra plus loin, un équilibre doit être trouvé en compensant à la fois les surcoûts des entreprises et les surcoûts des ménages vulnérables.

Les possibilités d'allègements de cotisations sociales sont limitées sur les bas salaires, puisque les réformes successives ont conduit à des taux de prélèvement déjà faibles (4% au niveau du smic). Toutefois, il existe des marges de manœuvre importantes pour les salaires plus élevés (36% de cotisations sociales actuellement à partir de 1,6 smic et 42% au-dessus de 2,5 smic). Une politique d'allègement des prélèvements obligatoires

sur le travail pour compenser la revalorisation du carbone passe donc par des négociations sociales, de façon à ne pas creuser les inégalités salariales ni affaiblir le système de gestion paritaire de la protection sociale, le principe d'un salaire différé étant au fondement du système actuel et défendu par les partenaires sociaux.

Outre la baisse des cotisations sociales, d'autres leviers sont envisageables pour empêcher une hausse générale des coûts de production, comme la baisse de l'impôt sur les sociétés ou d'impôts de production. Enfin, nous y reviendrons plus bas, comme pour les ménages vulnérables, des mesures additionnelles sont nécessaires

pour compenser spécifiquement les activités très intensives en énergies et fortement exposées à la concurrence internationale.

RECOMMANDATION

Évaluer les différentes options de baisses des prélèvements obligatoires sur les entreprises et sur les ménages pour compenser la hausse de la valeur du carbone, au regard des besoins de financement des services publics et de la protection sociale.

RÉAJUSTER L'ENSEMBLE DES FINANCES PUBLIQUES

Il est essentiel, comme on vient de le voir, de réajuster le système des prélèvements obligatoires pour atténuer le coût de la revalorisation du carbone pour l'économie dans son ensemble. Mais cela ne suffit pas. En effet, comme le soulignent nombre d'institutions et d'analystes, cette discussion doit s'intégrer dans une réflexion plus générale sur la cohérence d'ensemble de la politique publique, notamment fiscale et budgétaire, sur la cohérence de la politique bas carbone avec les feuilles de routes de chaque secteur émetteur et les jalons de transformations en vue de l'objectif de neutralité carbone. Le sujet de la taxe carbone ne peut pas être traité de manière cloisonnée.



La cohérence des finances publiques ne réclame pas nécessairement un « grand soir fiscal ». En revanche, des révisions sont indispensables pour les adapter au contexte de relèvement de la valeur du carbone. C'est aussi un enjeu d'adhésion politique. Chaque tentative de mise en place d'une fiscalité carbone s'est jusqu'à présent accompagnée, on l'a vu, de mesures fiscales et budgétaires qui ont pu susciter de la méfiance. Inversement, l'accompagnement de la taxe carbone par d'autres mesures fiscales et budgétaires,

comme une hausse des allocations logements, une indemnité inflation, un revenu minimum universel ou une taxation des actifs financiers selon leur contenu carbone, est avancé par certains acteurs au titre d'un renforcement simultané de la valeur du carbone et de la protection sociale. Quel que soit le réajustement des finances publiques retenu, il semble donc que la construction d'un compromis plus global soit nécessaire pour atténuer les suspicions et restaurer la confiance.



« Le sujet de la fiscalité carbone ne peut pas être traité de manière cloisonnée. »

« Les recettes de la taxe carbone sont très insuffisantes pour financer la transition. D'autant qu'elles sont neutralisées par les dépenses fiscales défavorables à l'environnement. »

FISCALITÉ CARBONE ET FINANCEMENT DE LA TRANSITION : QUELLE ARTICULATION ?

S'il ne fallait miser que sur le principe « pollueur-payeur » pour engager ménages et entreprises sur la trajectoire du « zéro émissions nettes » en 2050, les niveaux de taxe requis seraient très élevés. Le coût serait disproportionné pour ceux qui ne disposent pas des moyens d'accéder à des alternatives décarbonées. Les objectifs climatiques appellent ainsi un accroissement important des investissements publics et privés dans la transition : rénovation performante des logements, décarbonation des transports individuels et collectifs, décarbonation de l'industrie, transformation des modèles agricoles... Le think tank I4CE estime ainsi entre 59 et 65 milliards d'euros les besoins d'investissements annuels sur la période 2024-2028, contre 36 milliards d'euros d'investissements climat réalisés en 2019, sur les trois seuls secteurs des transports propres, de la rénovation énergétique des logements et de la production d'énergies renouvelables¹⁹. Soit un déficit de financement de plus de 20 milliards d'euros par an sur cette période, et davantage

au-delà. Il s'agit d'une estimation basse, car ces chiffres ne couvrent pas tous les secteurs d'activité, notamment l'agriculture, deuxième secteur émetteur en France, et une large partie de l'industrie.

Les recettes de la fiscalité carbone - 8,2 milliards d'euros en 2019 - sont donc très insuffisantes pour financer la transition. D'autant qu'elles sont neutralisées par les dépenses fiscales défavorables à l'environnement (exonérations et taux réduits sur les carburants fossiles), estimées à 10,8 milliards d'euros en 2020. Certes, une hausse de la Contribution climat-énergie à 100€ par tonne de CO₂ en 2030 comme l'a inscrit la loi en 2015 pousserait les acteurs privés à investir dans des solutions bas carbone et générerait des recettes supplémentaires. Mais, estimées à 20 milliards d'euros à cet horizon, elles ne feraient que réduire l'écart avec les besoins publics et privés de financement de la transition, non le combler. Surtout, l'affectation des recettes de la fiscalité carbone au financement de la transition ferait que celles-ci ne seraient plus disponibles pour compenser les effets socio-économiques du renchérissement des énergies fossiles à court et moyen terme pour les ménages et les entreprises. La transition ne peut pas non plus n'être financée que par fonds publics sans augmenter les impôts, réduire d'autres services publics ou accroître les déficits. I4CE considère qu'à court

terme une impulsion publique de 9 milliards d'euros par an permettrait de déclencher 21 milliards d'investissements climat privés supplémentaires. La valeur du carbone est un élément clef pour accroître la rentabilité des investissements bas carbone à long terme, mais des mesures complémentaires doivent abaisser le risque pour les investisseurs à court terme (garanties publiques, politique monétaire, valorisation des actifs bas carbone dans les bilans, etc.). Sortir de cette contradiction implique donc de négocier des compromis politiques entre objectifs de réduction des émissions, niveau et répartition des prélèvements obligatoires, niveau des déficits et de la dette publique, finance climat... Et, pour commencer, de décloisonner les discussions sur ces sujets.

RECOMMANDATION

Proposer une programmation de long terme des finances publiques compatible avec le respect des objectifs climatiques. Lancer un débat national sur l'évolution des finances publiques, en comparant diverses options pour concilier au mieux les objectifs visés (emploi, compétitivité, redistribution et protection sociale, transition écologique, services publics, maîtrise des déficits et de l'endettement...).

Préciser les mesures complémentaires à prendre pour accroître le financement de la transition et financer les mesures d'accompagnement des ménages et des entreprises, la taxe carbone seule ne permettant pas de financer l'ensemble de la politique de transition écologique.

¹⁹ [Panorama des financements climats](#), édition 2021, I4CE, décembre 2021.

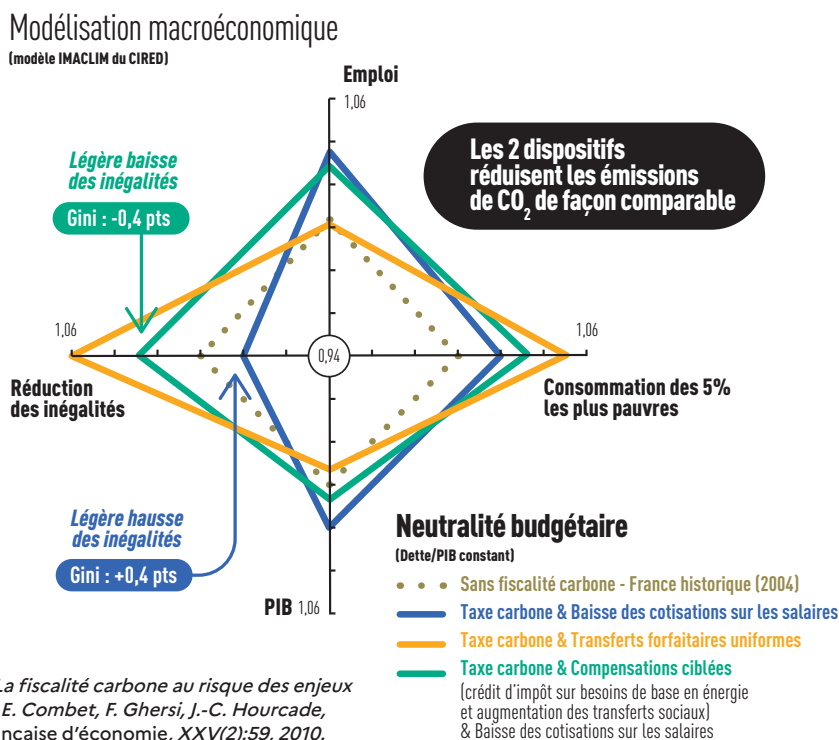
2. RENFORCER L'ACCOMPAGNEMENT DES MÉNAGES VULNÉRABLES

Pour la société prise dans son ensemble, le renchérissement des énergies fossiles, s'il n'est pas compensé, se traduit par une hausse des coûts de production et des prix. À cet effet global s'ajoutent des effets redistributifs indésirables : les ménages modestes sont, proportionnellement, les plus touchés. Toute politique de revalorisation du carbone devrait en corriger les impacts sociaux négatifs. Mais de quelle manière tenir compte des inégalités entre ménages et des vulnérabilités ?

LIMITER ET CIBLER LES TRANSFERTS VERS LES MÉNAGES VULNÉRABLES

Si la taxe carbone était entièrement redistribuée aux ménages selon un mécanisme qui en effacerait les effets inégalitaires, les catégories moins aisées n'en seraient pas moins affectées. Une restitution intégrale aux ménages représenterait, on l'a vu, un « coût d'opportunité » : l'argent n'est plus disponible pour compenser la hausse des coûts de l'appareil productif du fait du renchérissement des énergies fossiles. Or la propagation dans l'ensemble de l'économie d'une fiscalité qui pèse sur les coûts de production finit par entraîner des hausses de prix au consommateur, dont pâtissent au premier rang les moins favorisés. Si les producteurs ne répercutent ces coûts dans leurs prix, ils devront comprimer leurs marges, ce qui réduira leur capacité d'investissement, d'embauche et d'augmentation des salaires. Les analyses économiques montrent que la propagation des coûts s'amplifiera si elle n'est pas bloquée, entraînant des pertes de pouvoir d'achat au final

DES MARGES DE MANŒUVRE ENTRE ÉQUITÉ ET EFFICACITÉ



Source : La fiscalité carbone au risque des enjeux d'équité, E. Combet, F. Ghersi, J.-C. Hourcade, Revue française d'économie, XXV(2):59, 2010.

Lecture

Un même niveau de taxe carbone est simulé en comparant trois options d'usage des recettes fiscales. Les effets sont mesurés selon quatre indicateurs : deux macroéconomiques (emploi et PIB) et deux distributifs (indice d'inégalité de Gini entre des groupes de revenus et la consommation non énergétique des 5% des ménages les plus pauvres). Les résultats sont comparés à une situation historique sans taxe carbone (losange pointillé). Une fiscalité carbone qui finance une baisse de cotisations sociales améliore l'emploi et le PIB, mais accroît légèrement les inégalités (losange bleu). À l'inverse, une redistribution intégrale et égalitaire des recettes carbone à tous les ménages est très redistributive, mais a un coût en termes d'emploi et de PIB (losange jaune). Entre les deux, les options mixtes (qui limitent et ciblent les compensations monétaires sur les ménages les plus vulnérables et qui allouent le reste des recettes au financement de la protection sociale) obtiennent les meilleures performances dans toutes les dimensions. Il existe une marge de manœuvre pour des compromis.

supérieures aux montants de taxe carbone redistribués.

Il est ainsi nécessaire de négocier un compromis dans l'affectation des revenus de la taxe entre équité sociale (à court terme) et efficacité économique (qui est aussi une condition de l'équité à long terme). En ciblant au maximum les transferts vers les ménages les plus vulnérables, il est dès lors possible de concilier ces deux objectifs. Cela permet en effet de consacrer une part plus importante des recettes de

la taxe carbone à la maîtrise des coûts de production et ainsi de préserver les prix, les emplois et les revenus de l'ensemble de la population. Des travaux d'économistes ont modélisé ce à quoi pourrait ressembler un tel compromis : il pourrait consister à ne restituer aux ménages que les montants prélevés sur leurs besoins énergétiques de base, en l'occurrence les déplacements domicile-travail et le chauffage minimum (voir graphique ci-dessus). Dans un tel schéma,

« Il est nécessaire de négocier un compromis entre équité et efficacité. »

« Les aides aux ménages vulnérables ne doivent pas les désinciter à choisir des solutions décarbonées. »

toutes choses égales par ailleurs, non seulement la grande pauvreté et les inégalités reculent, mais le PIB et l'emploi progressent. Il existe donc un espace pour s'accorder sur des dispositifs de compromis qui associent la compensation ciblée de ménages vulnérables et la compensation des entreprises.

RECOMMANDATION

Préciser les modalités d'accompagnement spécifique ménages vulnérables. Détailler les critères retenus pour les cibler (et ainsi réduire le coût de la compensation).

COMMENT IDENTIFIER LES MÉNAGES VULNÉRABLES ?

Le ciblage des ménages vulnérables est d'autant plus difficile que l'impact socialement inégal de la taxe carbone n'est pas seulement fonction de l'échelle des revenus mais également des « inégalités horizontales » à l'intérieur d'une même tranche de revenu, liées à la nature de l'habitat (rural, urbain ou péri-urbain) et à la dépendance relative à la voiture individuelle pour les déplacements, à l'isolation des logements ou encore au type de chauffage utilisé²⁰. Ces paramètres sont compliqués à prendre en compte par toute administration qui chercherait à compenser de manière fine

et équitable les effets d'une revalorisation du carbone. Aujourd'hui, les mesures d'aides sont gérées de manière centralisée et consistent principalement dans le « chèque énergie » administré par le ministère de la Transition écologique²¹. Mieux identifier les ménages perdants du fait de leurs contraintes de déplacement et de chauffage serait possible en renforçant la collaboration entre services de l'État, collectivités locales, acteurs médicaux et sociaux, associations. Une telle collaboration organisée à l'échelle des territoires permettrait a priori de réduire les coûts d'administration et d'améliorer le ciblage et l'équité du dispositif, mais implique aussi que les services décentralisés de l'État disposent de moyens pour la rendre effective. Nous reviendrons plus bas sur les enjeux de décision collective et de gouvernance.

La question des coûts d'administration, qui devront être pesés au regard de l'objectif poursuivi, comprend d'autres sujets. Celui, bien entendu, des effets d'aubaine et du risque de fraude, qui renvoie aux moyens de contrôle. Mais aussi celui du réglage constant des outils selon le déploiement et l'accessibilité des alternatives bas carbone. Les aides aux ménages vulnérables, en effet, devront être transitoires et conditionnées à l'absence d'accès aux alternatives pour ne pas désinciter à choisir des solutions

décarbonées, à partir du moment où ces choix leur sont accessibles. Autant les critères des aides (niveaux de revenus, localisation géographique...) que les moyens de les mettre en œuvre appellent de la délibération collective. Diverses propositions mettent en avant la possibilité de mieux concevoir les critères d'attribution et le calcul des aides. Par exemple, il est possible de prendre explicitement en compte un niveau de service de base en énergie garanti (kilomètres domicile-travail), un critère de non accès à des alternatives à court terme (absence de transport en commun à proximité) et un niveau de coût garanti des services de base en énergie (prix du litre d'essence). Un équilibre devra être trouvé entre les coûts de recueil d'information, d'administration et de contrôle, et les coûts d'une redistribution moins ciblée.

RECOMMANDATION

Associer État, collectivités, partenaires sociaux et acteurs sociaux pour améliorer le ciblage des aides visant à satisfaire les besoins de base en énergie des plus vulnérables et réduire le coût des compensations, les effets d'aubaine et de fraude. Coconstruire et gérer de façon décentralisée un système d'accompagnement transitoire des ménages, de façon à le faire évoluer dans le temps en fonction du déploiement territorial des alternatives décarbonées.

QUELLES FORMES DE COMPENSATION ?

La compensation (ciblée) des ménages et leur accompagnement peut prendre plusieurs formes, combinables entre elles. Aussi bien du point de vue de l'urgence climatique que de l'équité, il est préférable de renforcer les aides conditionnées à l'investissement des ménages

20 [Qui émet du CO₂ ? Panorama critique des inégalités écologiques en France](#), A. Pottier, E. Combet, J.M. Cayla, S. de Lauretis et F. Nadaud, Revue de l'OFCE, N°169, 2020.

21 À noter qu'un chèque qui ne serait pas pré-affecté à des dépenses énergétiques serait théoriquement plus pertinent si l'objectif est de réduire la consommation d'énergie.



vulnérables dans des alternatives décarbonées (mécanisme de location de véhicules subventionné - ou leasing social, subventions à l'achat d'un véhicule électrique, à la rénovation performante du logement) plutôt que de procéder à des transferts monétaires. De telles mesures sont donc à privilégier partout où cela est possible.

Cependant, des compensations monétaires sans conditions seront également nécessaires à court terme et à titre transitoire, là où il n'existe pas encore d'alternative ou de financements suffisants. Si l'on prend l'exemple d'une rénovation thermique performante, le reste à payer après aides peut rester inabordable pour des ménages aux revenus faibles. Dans cette situation, un mécanisme de tiers-payant se finançant en partie sur les économies d'énergie réalisées, ou encore l'extension du Prêt Avance Rénovation, pourraient être des réponses adaptées. Mais en attendant le déploiement de dispositifs de ce type et le délai pour qu'ils produisent leurs effets, il est impossible à tous les ménages de réaliser à courte échéance des travaux. Par ailleurs, ceux qu'il faut compenser ne sont pas nécessairement ceux qui prennent les décisions d'investissement : typiquement, les locataires occupants d'un logement chauffé au gaz ou au fioul. Des aides monétaires transitoires et ciblées seront

donc indispensables dans les prochaines années. Des évaluations devront être réalisées pour comparer les dispositifs possibles pour atteindre tel ou tel objectif de compensation des ménages. Enfin, à côté des aspects monétaires, des moyens sont nécessaires pour informer et former la population sur le coût écologique et économique de la dépendance aux énergies fossiles et les alternatives qui s'offrent à chacun. Il s'agit de préparer et d'accompagner les particuliers dans leur trajectoire de sortie de dépendance aux énergies fossiles (ce que fait par exemple le service public France Rénov qui vise à accompagner les projets de rénovation de l'habitat²²).

QUELLE ASSURANCE FACE AUX COURS PÉTROLIERS ?

L'abaissement des taxes pour atténuer les effets de la volatilité des prix du gaz et du pétrole ne fait pas consensus, avec des arguments aussi bien sur le fond (l'intérêt d'éviter des coûts budgétaires élevés²³, d'accroître notre dépendance aux produits

importés et de nourrir les rentes des pays exportateurs) que sur un plan de faisabilité pratique (un décalage entre la hausse des cours et le moment où l'abaissement de la taxe serait perceptible à la pompe). En revanche, tous les auteurs reconnaissent que la volatilité des prix d'importation est un problème central, a fortiori s'il s'agit d'instituer un « signal-prix » lisible qui devrait s'intensifier de manière prévisible au fil du temps, de manière à réduire le risque des choix d'investissement bas carbone des ménages et des entreprises.

Pour les situations de crise ou des fluctuations conjoncturelles, il est possible de jouer soit sur l'ajustement temporaire des prix (« TIPP flottante »²⁴ ou blocage des prix par les opérateurs) soit sur des compensations d'urgence (indemnité inflation). Cette seconde solution apparaît préférable pour éviter les difficultés d'une fiscalité variable. Différents mécanismes sont envisageables pour garantir un coût supportable pour les besoins de base en énergie. Une première option consisterait à ajuster les aides ciblées et transitoires précédentes pour compenser les surcoûts²⁵ de l'achat d'un volume d'énergie garanti (par exemple le carburant pour effectuer les déplacements domicile-travail). Un second mécanisme pourrait prendre la forme d'une régulation assurantielle : en l'échange d'une cotisation spécifique, les ménages souscriraient à une assurance « couverture volatilité du prix des carburants ». Ils recevraient

²² [Service public France Renov](#)

²³ Le coût de la remise de 15 centimes par litre décidé le 12 mars 2022 par le gouvernement pour une période de quatre mois a été estimé à 2 milliards d'euros. Au prix à la pompe de 2,14 euros par litre le 15 mars, le prix d'un plein de 50 litres de gazole passerait de 107 à 99,50 euros.

²⁴ La taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) est l'ancien nom de la TICPE.

²⁵ Le surcoût est la différence entre la facture d'achat et la facture garantie (volume garanti multiplié par prix garanti).

« Des compensations monétaires sans conditions seront nécessaires à court terme et à titre transitoire »

de leur compagnie d'assurance un paiement si le prix du baril augmente excessivement. Ou encore, l'aide pourrait transiter par un dispositif de crédit d'impôt, comme c'est le cas pour l'indemnité kilométrique. Les tendances des prix d'importation joueront aussi sur la valeur du carbone véhiculée à moyen et long terme. La trajectoire de fiscalité carbone peut être adaptée de façon à tenir compte de cette tendance mais aussi de la trajectoire de baisse d'émissions. Parmi les propositions sur la table, l'ADEME a déjà suggéré de réduire la fiscalité sur les combustibles fossiles lorsque les hausses de prix sont telles que les émissions de CO₂ baissent au-delà des objectifs nationaux. La Suisse a retenu ce système. Elle publie régulièrement un bilan des écarts entre les baisses réalisées et les objectifs annoncés et elle en tire des conséquences sur le besoin ou non de poursuivre le relèvement du signal (le taux de taxe). Dans tous les cas, un dispositif clair devra assoir la crédibilité du relèvement de la valeur du carbone en toutes circonstances, de façon à réduire le risque pour les entreprises et les investisseurs d'une baisse (ou une hausse insuffisante) de la valeur du carbone à moyen terme.

RECOMMANDATION

Garantir un coût abordable pour les besoins de base en énergie en cas d'augmentation excessive du cours du pétrole et du gaz. Éviter au maximum le recours aux solutions les plus coûteuses en dehors des situations d'urgence absolue : l'abaissement des taxes, le blocage des prix, les compensations de toutes les consommations d'énergie pour l'ensemble des ménages.

3. MIEUX RÉPONDRE À L'ENJEU DE COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES

Face à la fiscalité de l'énergie et à sa composante carbone, le maintien de la compétitivité des entreprises françaises est traité aujourd'hui par des exonérations, taux réduits de taxe et remboursements partiels qui allègent le prix des combustibles. Ces exonérations remettent en cause l'équité et l'effectivité du prix du carbone. Outre le fait qu'ils réduisent l'adhésion de la population à la fiscalité carbone, ces régimes dérogatoires ont été largement accordés aux entreprises, sans conditionnalités environnementales, notamment vis-à-vis de l'atteinte d'objectifs de réduction d'émissions. Les entreprises ont par ailleurs bénéficié ces dernières années d'allègements d'impôts importants (89 milliards d'euros du CICE sur 2013-2017, 10 milliards d'euros par an à partir de 2021 de baisse des impôts de production, baisse du taux de l'impôt sur les sociétés de 33% à 25% entre 2017 et 2022), ou plus récemment du blocage des prix de l'énergie financé par fonds publics, sans que cela ne soit associé à l'enjeu de long terme de la revalorisation du carbone. Comme on l'a vu, il est cependant possible de revaloriser le prix du carbone payé par les entreprises

tout en répondant aux enjeux de maîtrise des coûts de production et de compétitivité en réajustant les prélèvements obligatoires. Mais cette conciliation de l'écologique et de l'économique passe aussi par l'élimination des exonérations sur les consommations d'énergie fossile (qui de fait abaissent le prix du carbone payé par les entreprises et envoient un mauvais signal) et leur compensation par des mesures d'accompagnement complémentaires visant à neutraliser de façon ciblée la hausse des coûts de production et préserver les marges des entreprises intensives en énergie fossiles et exposées à la concurrence internationale. Mais la maîtrise des coûts de ces entreprises dépendantes ne doit en aucun cas s'opposer à la valeur du carbone dont dépend le développement et la viabilité des entreprises « vertes ».

LEVER LES DÉROGATIONS EN COMBINANT NÉGOCIATION INTERNATIONALE ET ACCOMPAGNEMENT NATIONAL

L'élimination progressive des exonérations et autres allègements de la valorisation du carbone pour les entreprises devrait concerner à la fois les grands sites industriels assujettis au système européen des quotas, le transport international aérien et maritime, et enfin le secteur « diffus » (transport routier, agriculture, pêche...). Il est possible de réduire ces exonérations tout en compensant pour les secteurs vulnérables à court terme le renchérissement des énergies

« Des régimes dérogatoires ont été largement accordés sans conditionnalités environnementales »

fossiles au niveau français, même si les efforts de négociation au niveau international devront aussi être poursuivis.

L'action au niveau international demande des efforts de négociation importants qui nécessitent un certain délai. Il s'agit notamment des processus en cours au niveau européen pour améliorer le fonctionnement du système des quotas d'émission échangeables, la mise en place d'un mécanisme d'ajustement carbone au frontière (un droit de douane sur le contenu carbone des importations) et la révision de la directive sur la fiscalité de l'énergie de l'UE qui est importante pour soumettre aux mêmes règles de taxation énergétique les secteurs du transport routier de marchandises, les transports aériens et maritimes et le secteur de la pêche.

Une action menée exclusivement au niveau européen et international est toutefois insuffisante pour deux raisons principales. Tout d'abord, les cibles de réduction d'émissions françaises et l'objectif de neutralité carbone inscrits dans la loi supposent une action des acteurs économiques français plus ambitieuse que pour la moyenne des autres pays. La valeur du carbone à l'échelle française doit correspondre à cette ambition. En second lieu, le renforcement de la valeur du carbone au niveau national est une condition de la crédibilité de la France et de son pouvoir de négociation à l'échelle internationale, en particulier pour obtenir des mesures qui corrigeront les distorsions de concurrence que cette action suscite. Ainsi, l'émergence d'une valeur du carbone au niveau international ne constitue pas une condition du renforcement de la politique nationale, mais plutôt un prolongement du renforcement de la valeur du carbone pour les acteurs territoriaux.

Toutefois, comme pour les ménages, l'évolution des régimes

dérogatoires ne doit pas accroître la difficulté des entreprises et des branches qui sont vulnérables économiquement et qui ne disposent pas encore d'alternative à l'usage des énergies fossiles à court terme (industrie, agriculture et pêche, transport routier, etc.). Le mouvement des « Bonnets rouges » a également montré le pouvoir de blocage de ces secteurs économiques si des mesures ne sont pas prises pour parvenir à un compromis négocié comprenant des mesures d'accompagnement permettant

de préserver l'activité et l'emploi. Les négociations et les accords de branches entre l'État, les partenaires sociaux, les fédérations professionnelles devront parvenir à des compromis donnant lieu à la signature de contrats publics-privés de transition à moyen terme. Le point de départ de ces contrats étant l'affirmation commune d'une nécessité de transition et d'un environnement économique compatible (hausse de la valeur du carbone). La négociation porterait sur

SUPPRESSION DES DÉROGATIONS : DES PISTES À ÉTUDIER

Entreprises assujetties aux quotas d'émission européens

Pour éviter les périodes d'effondrement des prix sur le marché européen des quotas d'émission, des propositions portent sur l'établissement d'un prix plancher s'élevant peu à peu pour garantir la progression de la valeur du carbone. Le Royaume-Uni a mis en place un mécanisme de ce type, mais il a été gelé en 2016 pour des raisons de compétitivité. Pour rétablir des conditions de la concurrence internationale plus équilibrées avec les partenaires commerciaux non européens, un « mécanisme d'ajustement aux frontières » est également à l'étude. Son adoption passe par un accord à l'OMC, mais de nombreux obstacles restent à lever, notamment la question des allocations gratuites de quotas aux entreprises.

Transporteurs internationaux

En ce qui concerne le transport aérien et maritime international qui dispose d'une exonération totale de taxes sur les carburants, des accords bilatéraux ou multilatéraux sont nécessaires. Des dispositifs alternatifs sont toutefois envisageables. L'Allemagne applique au transport aérien une TVA de 19% contre 10% en France. Le Royaume-Uni impose une écocontribution sur les billets d'avion beaucoup plus importante que dans l'Hexagone. De telles mesures permettraient de réduire l'exonération dont bénéficie l'aviation commerciale, une dépense fiscale annuelle de 3,4 milliards d'euros sans aucune justification climatique. Il est par ailleurs possible de taxer au niveau national le kérosène des vols domestiques, ce que font par exemple les États-Unis, les Pays-Bas, le Brésil ou le Japon.

Secteurs diffus

De larges secteurs d'activité bénéficient de remboursements de taxe intérieure sur la consommation de carburants fossiles. Ils représentent une dépense fiscale très élevée. En 2018, les principales dépenses concernent le gazole non routier (engins de chantier, bateaux de pêche, tracteurs...), pour 2 milliards d'euros et le transport routier de marchandises (TRM), pour 1,1 milliard d'euros²⁶. La loi Climat et résilience de 2021 a décidé de supprimer l'avantage fiscal du TRM d'ici à 2030, un délai incompatible avec les engagements climatiques de la France à cet horizon, selon le Haut conseil pour le climat²⁷.

26 La Contribution climat-énergie en France : fonctionnement, revenus et exonérations, I4CE, 2018.

27 Avis portant sur le projet de loi Climat et Résilience, Haut conseil pour le climat, 2021.

l'équilibre entre le renforcement de la contrainte carbone et les mesures d'aides publiques apportées au secteur. Ces dernières, comme nous l'avons vu, ne devraient pas se limiter à une compensation du prix du carbone par la restitution transitoire des recettes de la nouvelle taxation carbone prélevée sur le secteur (par exemple en fonction de la valeur ajoutée). La négociation devrait également tenir compte d'un bilan des autres aides publiques qui lui ont été attribuées (allègement d'impôts de production, CICE, subventions, plan de relance, etc.). Ces aides devraient avoir pour contrepartie la mise en œuvre d'un plan sectoriel de transition bas carbone, en ligne avec les orientations de la Stratégie française énergie-climat. En cas de non atteinte des objectifs du contrat de transition de la branche, des clauses pourraient contester l'attribution d'aides publiques ou accélérer la fin de régimes dérogatoire aux prix du carbone, comme cela a été mis en place en Suisse.

RECOMMANDATION

Engager une sortie progressive des régimes dérogatoires à la valeur du carbone (les « niches fiscales ») en engageant des négociations sur des contrats publics-privés de transition.

Poursuivre en parallèle au niveau européen et international les négociations sur les mesures de correction des distorsions de compétitivité avec les partenaires commerciaux non soumis à la même valeur du carbone.

Mettre en balance le renforcement de la valeur du carbone avec l'ensemble des aides publiques apportées au secteur, sans se limiter à la restitution des recettes de taxe carbone.

OPÉRER DES TRANSFERTS SPÉCIFIQUES VERS LES ENTREPRISES VULNÉRABLES OU PLUS EXPOSÉES

La compensation de la hausse des coûts de production liée à la hausse de la valeur du carbone par une baisse uniforme d'autres prélèvements produit toutefois des effets différenciés. Si l'on compense par exemple l'effet global d'une hausse de taxe carbone par une baisse de cotisations sociales, l'essentiel des entreprises sont compensées mais pas à la même hauteur : les secteurs intensifs en emplois sont gagnants, mais les secteurs les plus intensifs en énergie, comme le transport, la pêche, l'industrie chimique, la sidérurgie, la production de ciment, y perdront. Ces secteurs représentent une part modérée de la valeur ajoutée nationale mais ils ne sont pas suffisamment protégés par la seule substitution fiscale. Ils vont donc enregistrer des pertes nettes, au détriment de leurs marges, de leurs capacités d'investissement (dans leur décarbonation notamment) et de l'emploi.

Pour ces secteurs et entreprises vulnérables, des mesures spécifiques et transitoires sont donc nécessaires. Des abaissements de prélèvements particuliers sont envisageables, mais leur conformité juridique doit être établie. D'autres solutions peuvent être proposées telles que des transferts monétaires directs ou un soutien à l'investissement dans la décarbonation des processus de production. Une restitution de la fraction des recettes de la taxe carbone prélevée sur les maillons les plus intensifs en énergie et exposés à la concurrence internationale est également possible en fonction de la valeur ajoutée de ces entreprises (et non pas de leur consommation d'énergie).

RECOMMANDATION

Préciser les modalités d'accompagnement spécifique des entreprises vulnérables intensives en énergies et exposées à la concurrence internationale, ainsi que les critères d'éligibilité des aides.



CONCLUSION

CONSTRUIRE UN CONTRAT SOCIAL DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Une transition efficace et juste vers notre indépendance vis-à-vis des énergies fossiles suppose le respect simultané de deux principes : d'un côté, que chacun perçoive les coûts des atteintes qu'il porte à l'environnement et contribue à l'action collective pour les réduire ; de l'autre, que chacun supporte le coût de cette action selon ses capacités. Ces deux principes doivent guider la négociation et la fondation d'un nouveau contrat social de transition écologique orienté par la valeur tutélaire du carbone. Les connaissances disponibles montrent que des compromis sont possibles et les recommandations qui précèdent renseignent sur les principaux choix de réforme à engager.

Passer ce contrat social de transition écologique implique une gouvernance appropriée. Il requiert en effet des délibérations et des négociations collectives de qualité, en particulier pour choisir entre différents schémas d'évolution des finances publiques et différents systèmes d'accompagnement des plus vulnérables, ménages et entreprises. Un processus pérenne doit aussi être mis en place pour piloter et ajuster ces politiques tout au long de la transition, en donnant des garanties suffisantes que leur déploiement produit les effets escomptés.

Comme on l'a vu, les besoins de financement de la transition écologique ne se limitent pas à la question de l'affectation des recettes de la fiscalité carbone, qui doivent par ailleurs servir à compenser les effets négatifs des hausses transitoires de factures d'énergie. D'autres mesures fiscales et sociales mises en œuvre simultanément doivent aussi contribuer à atténuer

ces effets. Une discussion élargie sur l'évolution des finances publiques est nécessaire, pour parvenir à un compromis et à un consentement suffisant sur le niveau et la structure des prélèvements, des dépenses publiques et de l'endettement. Sur les modalités de cette gouvernance, différentes options sont possibles. Une voie serait d'insérer ces questions dans le processus de programmation des finances publiques. Un article inséré dans la loi organique des lois de finance (LOLF) pourrait préciser le cadre d'évaluation et de communication annuel qui permettrait d'offrir une vision globale des mesures fiscales, sociales et budgétaires à mettre en œuvre. Un sujet central d'attention sera la question de la cohérence des politiques climatiques et de leurs financements avec l'ensemble de l'action publique. Pour faire émerger un consensus, un groupe de travail pourrait être mis en place, assurant l'implication des collectivités territoriales, des partenaires sociaux, des fédérations professionnelles, des parlementaires et des différents ministères concernés.

La cohérence des politiques climatiques et de leurs financements avec l'ensemble de l'action publique est un sujet central

Le commissariat au Plan et France Stratégie, tous deux rattachés au Premier ministre, pourraient donner l'impulsion et se charger de coordonner les travaux, la participation des différents ministères et institutions, ainsi que le processus de négociations avec les parties prenantes. Les différents Hauts Conseils concernés (des finances publiques, pour le climat) pourraient donner des avis puis évaluer annuellement le respect des trajectoires (budgétaires et d'émissions de GES). La Commission nationale du débat public (CNDP) pourrait organiser une large consultation, donner des garanties sur la qualité des délibérations et la participation citoyenne et de toutes les parties prenantes, la transparence et la communication des travaux. La question de la revalorisation du carbone devrait également être appropriée par les collectivités dans le cadre de débats décentralisés sur la transition juste des territoires et les plans intégrés de transition. Les discussions ne devraient pas se limiter au sujet de la gestion décentralisée du système d'accompagnement des ménages et des entreprises vulnérables, mais porter aussi sur les paquets de mesures touchant à l'aménagement du territoire, à la politique industrielle et à la politique du logement afin d'accroître l'offre et l'accès aux alternatives bas carbone.

RECOMMANDATION

Assurer la crédibilité de la réforme en confiant à une instance indépendante le soin de rendre compte annuellement de l'évaluation des actions menées et de la mobilisation effective des budgets dédiés à la politique de transition.

Ce processus de concertation pourrait être structuré autour de trois axes :

1. Les modalités de sortie des énergies fossiles, en précisant les avantages et les inconvénients de différents paquets de mesures fiscales, réglementaires et budgétaires.
2. La programmation des finances publiques à l'aune des divers enjeux économiques, sociaux et écologiques à court et moyen termes.
3. Les modalités du système d'accompagnement des ménages et des entreprises vulnérables au renforcement et à l'élargissement de la valeur du carbone.

Cette feuille de route pourrait être adoptée par la nouvelle administration issue des élections présidentielles et législatives de 2022, en concertation avec les parties prenantes. Elle devrait s'articuler avec les processus déjà programmés, en particulier la Stratégie française énergie-climat devant être adoptée courant 2023 et la programmation des finances publiques qui pourrait être discutée en amont du prochain projet de loi de finance pour 2023.

CONSTRUIRE UN CONTRAT SOCIAL DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE



RECOMMANDATIONS

POUR RESTAURER LA CONFIANCE

- Proposer une programmation de long terme des finances publiques compatible avec le respect des objectifs climatiques. Lancer un débat national sur l'évolution des finances publiques, en comparant diverses options pour concilier au mieux les objectifs climatiques, sociaux et économiques (emploi, compétitivité, redistribution et protection sociale, transition écologique, services publics, maîtrise des déficits et de l'endettement...).
- Préciser les mesures complémentaires à prendre pour accroître le financement de la transition et financer les mesures d'accompagnement des ménages et des entreprises, la taxe carbone seule ne permettant pas de financer l'ensemble de la politique de transition écologique.
- Confier à une instance indépendante le soin de rendre compte annuellement de l'évaluation des actions menées et de la mobilisation effective des budgets dédiés à la politique de transition.

POUR ASSURER L'ÉQUITÉ

- Préciser les modalités d'accompagnement spécifique des ménages et des entreprises vulnérables. Détailler les critères d'équité retenus et les mesures prises pour différencier les aides et cibler les ménages fragiles ainsi que les entreprises intensives en énergie et exposées à la concurrence internationale.

- Garantir un coût abordable pour les besoins de base en énergie en cas d'augmentation excessive du cours du pétrole et du gaz.

Éviter au maximum le recours aux solutions les plus coûteuses en dehors des situations d'urgence absolue : l'abaissement des taxes, le blocage des prix, les compensations de toutes les consommations d'énergie pour l'ensemble des ménages.

- Engager une sortie progressive des régimes dérogatoires à la valeur du carbone (les « niches fiscales ») en engageant des négociations sur des contrats publics-privés de transition. Poursuivre en parallèle au niveau européen et international les négociations sur les mesures de correction des distorsions de compétitivité avec les partenaires commerciaux non soumis à la même valeur du carbone. Mettre en balance le renforcement de la valeur du carbone avec l'ensemble des aides publiques apportées au secteur, sans se limiter à la restitution des recettes de taxe carbone.

POUR GARANTIR L'EFFICACITÉ

- Évaluer les différentes options de baisses des prélèvements obligatoires sur les entreprises et sur les ménages pour compenser la hausse de la valeur du carbone, au regard des besoins de financement des services publics et de la protection sociale.

- Bloquer la propagation du surcoût des énergies fossiles lié à la hausse de la valeur du carbone à toute l'économie en abaissant les prélèvements qui reposent sur les coûts de production. La substitution partielle d'une partie des cotisations sociales par la fiscalité carbone doit être accompagnée d'une négociation sociale et salariale.

POUR OUVRIR LA GOUVERNANCE

- Organiser un débat national dans l'année suivant les élections de 2022 sur les différentes options de politique publique permettant de renforcer la valeur sociale et économique donnée aux actions pour le climat et l'indépendance vis-à-vis des énergies fossiles. Ce processus pourrait revêtir et combiner différentes formes : débat public, convention citoyenne, négociations multipartites, etc.
- Associer État, collectivités, partenaires sociaux et acteurs sociaux pour améliorer le ciblage des aides visant à satisfaire les besoins de base en énergie des plus vulnérables et réduire le coût des compensations, les effets d'aubaine et de fraude. Coconstruire et gérer de façon décentralisée un système d'accompagnement transitoire des ménages, de façon à le faire évoluer dans le temps en fonction du déploiement territorial des alternatives décarbonées.

POUR UN CONTRAT SOCIAL DE TRANSITION

Propositions pour une réforme équitable de la valeur du carbone

Résumé

Les prochaines années seront décisives pour sortir de notre dépendance aux énergies fossiles et réaliser des baisses d'émissions de gaz à effets de serre compatibles avec l'objectif de neutralité carbone en 2050. Pourtant, au-delà des flambées temporaires des cours du pétrole comme en connaît le monde aujourd'hui et qui appellent des réponses conjoncturelles adaptées, le niveau de la valeur du carbone instituée dans l'économie française est structurellement insuffisant au regard de l'objectif climatique national.

Face à ce constat, marqué en particulier par le gel de la trajectoire de hausse de la taxe carbone à la suite du mouvement des Gilets jaunes, l'ADEME a organisé en 2021 un séminaire associant chercheurs, parties prenantes et administrations publiques pour clarifier les enjeux et les voies de conciliation possible entre objectifs sociaux, économiques et écologiques. Ces travaux soulignent que la nécessaire valorisation du carbone est une question qui ne se réduit pas à un choix d'instruments (taxe ou marché de quotas versus réglementations, subventions, obligations), mais renvoie à des enjeux plus larges de cohérence climatique des politiques publiques, d'efficacité et d'équité, donc à la construction de compromis politiques.

Ces travaux fournissent également une synthèse des connaissances solides, et des capacités d'évaluation des politiques publiques qui sont disponibles et mobilisables, pour identifier les meilleures voies de compromis : celles qui permettront à la France de concilier au mieux ses défis sociaux, économiques et démocratiques avec une indépendance réelle vis-à-vis des énergies fossiles.

La renégociation sur cette base d'un contrat social de transition écologique pourrait être un chantier à mener dans le cadre de la discussion de la future Stratégie française énergie-climat et les prochaines lois de finances.

L'ADEME EN BREF

À l'ADEME - l'Agence de la transition écologique - nous sommes résolument engagés dans la lutte contre le réchauffement climatique et la dégradation des ressources.

Sur tous les fronts, nous mobilisons les citoyens, les acteurs économiques et les territoires, leur donnons les moyens de progresser vers une société économe en ressources, plus sobre en carbone, plus juste et harmonieuse.

Dans tous les domaines - énergie, air, économie circulaire, alimentation, déchets, sols, etc., nous conseillons, facilitons et aidons au financement de nombreux projets, de la recherche jusqu'au partage des solutions.

À tous les niveaux, nous mettons nos capacités d'expertise et de prospective au service des politiques publiques.

L'ADEME est un établissement public sous la tutelle du ministère de la Transition écologique et du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation.

LES COLLECTIONS DE L'ADEME



FAITS ET CHIFFRES

L'ADEME référent : Elle fournit des analyses objectives à partir d'indicateurs chiffrés régulièrement mis à jour.



CLÉS POUR AGIR

L'ADEME facilitateur : Elle élabore des guides pratiques pour aider les acteurs à mettre en œuvre leurs projets de façon méthodique et/ou en conformité avec la réglementation.



ILS L'ONT FAIT

L'ADEME catalyseur : Les acteurs témoignent de leurs expériences et partagent leur savoir-faire.



EXPERTISES

L'ADEME expert : Elle rend compte des résultats de recherches, études et réalisations collectives menées sous son regard.



HORIZONS

L'ADEME tournée vers l'avenir : Elle propose une vision prospective et réaliste des enjeux de la transition énergétique et écologique, pour un futur désirable à construire ensemble.

