La Fabrique Ecologique
FONDATION PLURALISTE DE L'ÉCOLOGIE

Novembre 2018

Par Géraud Guibert[1]

Prix de l'essence : éviter la fracture climatique

Il y a quelques semaines, plusieurs marches pour le climat ont été organisées, avec une forte mobilisation. Une manifestation est de son côté intervenue notamment pour faire diminuer la taxation du prix de l'essence. Cet enchainement d'évènements, aux objectifs de fait en grande partie contradictoire, est l'illustration de l'ambivalence de nos sentiments individuels, entre une exigence d'action considérée comme indispensable et une charge supplémentaire souvent difficile et jamais agréable à supporter. Mais il révèle aussi au grand jour une véritable fracture climatique, entre ceux qui considèrent que la lutte contre le changement climatique doit devenir une priorité absolue et ceux qui, souvent sans nier le phénomène, estiment que ce n'est pas à eux de payer.

La fracture climatique, perceptible depuis quelques temps, a tendance à s'agrandir. Elle a une forte dimension territoriale et sociale. Elle constitue un enjeu majeur notamment car elle freine une mobilisation efficace de tous contre le changement climatique. Son existence n'est pourtant pas fatale, mais il faut pour la réduire que l'action se fonde sur une vision claire des enjeux et des outils utilisables et sur des explications précises et objectives.

Pour la réussite même de la transition bas-carbone, la question de son accompagnement pour qu'elle soit juste est en train de devenir décisive, en France comme en Europe et dans le monde. En l'absence de justice sociale et territoriale, c'est la possibilité même d'une transition suffisamment ambitieuse qui serait remise en cause.

Donner un prix au carbone est indispensable

Donner un prix du carbone, que ce soit par une taxation ou un prix de marché, est un instrument indispensable et efficace, que ce soit au plan national, européen ou international. En économie de marché, le prix a une importance décisive pour diminuer l'utilisation d'un produit et inciter au développement d'alternatives. Les exemples internationaux le démontrent : la Suède, qui dispose du prix du carbone le plus élevé au monde (139 dollars), a vu ses émissions de carbone diminuer d'environ 25 % depuis son introduction dans ce pays en 1991 ; la mise en œuvre en 2008, pour la première fois sur le continent américain, d'une taxe carbone en Colombie britannique (Canada) fixée à 10 dollars initialement et augmentant ensuite de 5 dollars par an a permis une réduction de 5 % à 15 % des gaz à effet de serre[2].

Pour atteindre l'objectif de moins de deux degrés de réchauffement fixé par l'Accord de Paris, le rapport Stern-Stiglitz, qui fait largement consensus, préconise un prix minimum de 40 à 80 dollars en 2020 (35 à 70 euros) puis la poursuite d'une augmentation progressive pour atteindre 50 à 100 dollars en 2030 (44 à 88 euros).

Nous n'y sommes pas au niveau mondial. Selon le site de la Banque mondiale, 46 Etats et 25 entités infranationales ont aujourd'hui pris des mesures spécifiques pour tarifer le carbone. Mais ces initiatives ne couvrent qu'environ 20 % du total des émissions mondiales de gaz à effet de serre, et à un prix bien éloigné de ce qu'il faudrait. La Chine, premier émetteur de CO_2, ne taxe pas encore par exemple les émissions et son marché national du carbone en reste pour le moment au stade de projet. Le niveau de prix existant dans les principaux pays (comprenant les taxes qui visent spécifiquement les énergies fossiles, le carbone et les prix des permis d'émission échangeables), tel que mesuré par l'OCDE[3], se situe actuellement dans le monde en

[1] Président de La Fabrique Ecologique
[2] Canada's Ecofiscal Commission, April 2018
[3] Effective Carbon Rates 2018, OCDE, 2018

moyenne à 7 euros et ne s'améliore que lentement (moins d'un euro par rapport à 2015). Par rapport une valeur de référence de 30 euros la tonne, l'accroissement est beaucoup trop lent pour être efficace.

Dans notre pays, deux outils permettent de donner un prix au carbone : d'une part le système européen de marché de quotas d'émissions de gaz à effet de serre (EU ETS), qui couvre 20 % des émissions totales du pays et concerne 126 compagnies aériennes et 1185 installations industrielles ; d'autre part une contribution climat-énergie (CCE), aussi dénommée taxe carbone.

Cette taxe, incorporée dans celles applicables aux produits énergétiques au prorata des émissions de carbone qu'ils génèrent, couvre près de 40% des émissions. Introduite en France en 2014 à un taux de 7 euros, la taxe carbone a depuis progressé chaque année pour atteindre 30,5 euros en 2017. La trajectoire d'augmentation formulée dans la loi de transition énergétique de 2015 (39 € en 2018, 47,5 € en 2019, 56 € en 2020 pour atteindre 100 € en 2030) a été réévaluée fin 2017. De 44,6 € en 2018, la taxe doit augmenter d'un peu plus de 10 € par an (environ 2,5 cts par litre d'essence) pour atteindre 86,2 € en 2022, soit une augmentation totale de 12,5 centimes sur le quinquennat période 2017–2022.

Ces augmentations se répercutent différemment sur les différentes énergies que nous utilisons, en fonction de leur contenu en carbone et du niveau de taxation initial. S'agissant du gaz naturel, par exemple, exonéré d'accises jusqu'en 2014 et n'ayant encore qu'un niveau de taxe assez bas, la montée en charge de la taxe carbone aboutit en 2022 à une taxe pratiquement multipliée par trois par rapport à 2017. S'agissant du diesel, l'augmentation prévue des taxes (plus 25 centimes sur le quinquennat) est en outre pratiquement doublée par rapport à l'essence afin de rattraper le niveau de taxation de cette dernière.

Accroître le prix du carbone est de notre intérêt

Selon l'OCDE, le niveau moyen du prix du carbone dans notre pays, d'environ 18 euros en 2015, nous situe dans le peloton de tête des pays dans le monde. Il reste néanmoins insuffisant pour respecter l'Accord de Paris. Du coup, une première question doit être explicitée devant l'opinion publique : notre pays doit-il se satisfaire de ce classement, ou au contraire continuer à agir et à augmenter ce prix ?

Outre la cohérence avec nos engagements internationaux et la position de la France en pointe sur les négociations internationales climatiques, nous avons un intérêt majeur à avancer vite. L'enjeu climatique va dans les prochaines décennies surplomber toutes les autres questions économiques et sociales. Toute avance prise dans ce domaine constitue déjà et représentera de plus en plus un avantage compétitif majeur dans la compétition internationale. Elle obligera notre société à s'adapter et évite que nous ayons à le faire de manière bien plus coûteuse et douloureuse à l'avenir.

Il est donc essentiel de rester déterminé sur ce sujet, plutôt que de varier au gré des difficultés rencontrées dans l'opinion publique, comme cela a été trop souvent le cas précédemment. Trois aspects doivent cependant ne pas être sous-estimés.

Le carbone n'est pas un bien comme un autre

Les émissions de carbone n'apparaissent que quand une énergie fossile est utilisée. Les deux produits ressources fossiles et carbone sont en fait liés, ils sont vendus ensemble avec un prix unique. Pour les ménages, le vrai signal n'est pas le niveau du prix du carbone mais celui du prix global de l'essence, du diesel ou du gaz. Du fait de la forte baisse des cours des hydrocarbures sur les marchés internationaux, les augmentations de la taxe carbone de ces dernières années sont ainsi restées indolores, le recul des prix hors taxe étant plus prononcé que la hausse de la taxe. Et elles n'ont eu dans ce contexte que peu d'efficacité en matière de gaz à effet de serre, les émissions repartant à la hausse.

Pour correctement refléter la réalité, il faut ainsi admettre que ce qui compte est le prix final du produit énergétique, intégrant une composante carbone. En toute logique, ce raisonnement devrait conduire à fixer sur le moyen terme une trajectoire d'augmentation régulière des prix des énergies toutes taxes comprises et non de la seule taxe carbone. Ceci permettrait d'éviter les effets de yo yo d'un prix du baril qui varie

beaucoup, et, quand il est bas, décourage les politiques et les initiatives de réduction des émissions de carbone.

Faute de pouvoir compenser intégralement ces variations de grande ampleur, il serait en tous cas normal et souhaitable que le rythme d'augmentation de la taxe carbone prenne en compte chaque année le niveau du prix du baril de pétrole, avec une forte augmentation quand il est bas, et une moindre quand il est haut.

Au regard du prix de l'énergie, le secteur des transports est différent des autres

Comme le montrent les études de l'OCDE, il constitue un des secteurs les plus émissifs en gaz à effet de serre et le plus en retard dans le processus de diminution des émissions, alors qu'il dispose d'une fiscalité déjà lourde.

Ce paradoxe s'explique facilement : pour se déplacer, les alternatives aux véhicules individuels à moteur thermique et fonctionnant au fuel ne sont pas encore, quoiqu'on en dise, pleinement compétitives. La voiture électrique reste plus chère, dispose d'une autonomie limitée et ne représente que 1,2% des ventes sur le marché français global. La voiture hybride rechargeable ou non commence à se développer (3,9% du marché), mais, si son apport en matière de pollution de l'air est très net en ville là où s'effectuent de petits trajets réalisés avec le moteur électrique, il l'est beaucoup moins pour les émissions de gaz à effet de serre en condition de conduite normale sur route. Les solutions alternatives à la voiture, comme les transports en commun, le co-voiturage ou le vélo peinent encore à se développer suffisamment pour s'y substituer sur une large échelle. Quant aux mesures possibles pour limiter le nombre et la durée des temps de transports contraints, par exemple le rapprochement volontariste du domicile et du travail, le développement du télétravail ou la modification profonde de la politique d'urbanisme, elles ne font l'objet que peu de réflexions et de pratiquement aucune mise en œuvre.

L'accroissement de la taxe carbone est une condition nécessaire mais non suffisante pour que ces solutions se développent, ce qui prendra de toute façon du temps. Elles supposent une politique volontariste dans ces différents domaines, qui pourrait se mettre en place dans le cadre de la loi mobilité, mais qui reste à construire.

La taxe carbone est inégalitaire entre les différents agents économiques…

Mais la difficulté la plus importante est le caractère profondément inégalitaire de l'accroissement de la taxe carbone. Elle l'est d'abord entre les différents agents économiques. Il reste dans notre pays 40 % des émissions non couvertes par un prix du carbone ou bénéficiant de diverses exonérations. C'est le premier point important : par souci d'efficacité et d'équité dans les efforts, il serait indispensable de ramener l'ensemble de ces catégories dans le droit commun, notamment en mettant sur pied un plan pluriannuel de suppression progressive des dépenses fiscales contraires à nos objectifs climatiques.

La trajectoire de la taxe carbone prévue peut et doit être mise en regard avec le prix que paient les grandes entreprises et les secteurs économiques éligibles au marché du carbone européen, moins de 10 euros ces dernières années, et aujourd'hui environ 20 euros. Pour éviter une double taxation, ces entreprises sont exonérées de taxe carbone qui, rappelons-le, atteindra 55 euros en 2019.

L'écart entre les régimes respectifs, d'une part des grandes entreprises soumises à la concurrence internationale pour lesquelles l'énergie est un important facteur de production, et de l'autre des autres entreprises et des ménages n'est pas efficace et ne peut être durable. Les compagnies pétrolières, par exemple, affichent des bénéfices importants. On pourrait légitimement les taxer davantage pour qu'ils internalisent le coût pour la planète de la consommation de leurs produits.

L'équité, la compréhension et l'acceptabilité par les citoyens commandent en tous cas de redoubler d'efforts et d'initiatives au niveau européen pour faire monter le prix sur le marché du carbone, d'une manière ou d'une autre.

… et aussi entre les ménages

L'inégalité vaut aussi entre les ménages. Ceci est vrai à l'échelle du monde. Comme le montre une étude parue en 2015[4], la progression des classes moyennes dans les pays émergents et la stagnation relative des revenus dans les pays industrialisés ont certes permis de diminuer les inégalités mondiales d'émissions de CO_2 entre individus entre 1998 et aujourd'hui. Mais les inégalités de revenus et d'utilisation de carbone ont augmenté à l'intérieur des pays. Les inégalités d'émissions de carbone dans le monde sont ainsi expliquées de plus en plus par celles à l'intérieur des pays, passées d'un tiers à la moitié du total, et non entre pays. Au total, les 10 % des individus les plus émetteurs dans le monde sont aujourd'hui responsables de 45 % des émissions mondiales alors que les 50 % les moins émetteurs sont responsables de moins de 13 % des émissions. Les plus pauvres des pays en voie de développement ont des émissions 2000 fois plus faibles que les 1 % les plus riches des pays les plus riches de la planète.

Ces inégalités se retrouvent bien sûr à l'échelle de notre pays. Les ménages modestes consacrent une part plus importante de leurs revenus à la consommation plutôt qu'à l'épargne, et à l'achat d'énergie plutôt que d'autres biens et services. Ils consacrent à la consommation d'énergie une part de leur budget 2,5 fois plus importante que les ménages les plus aisés. Ils payent donc, proportionnellement à leur revenu, un montant de taxe carbone plus important.

Les personnes qui vivent dans des milieux ruraux sans transport en commun ni de réseau de distribution du gaz de ville (moins polluant que le fioul) sont plus particulièrement pénalisées. Une récente étude montre par exemple une corrélation étroite dans les départements entre la proportion des ménages moins favorisés (mesurée par le pourcentage de ménages non imposés sur leur revenu) et celle des véhicules de particuliers roulant au diesel[5] .

Cette double pénalisation sociale et territoriale est une réalité qui ne doit pas être esquivée dans le débat public. Elle s'aggrave encore si on observe les dispositifs d'aide à la transition énergétique. Certaines, comme le chèque énergie, sont certes sous condition de revenu. Mais d'autres, comme le crédit d'impôt pour la transition énergétique ou le prêt à taux zéro, ne s'appliquent de fait qu'aux ménages propriétaires pouvant investir dans la transition énergétique. Les dispositifs d'aide peinent en outre à prendre en compte l'éloignement ou l'isolement géographique de chaque individu. Ils ont du mal à prendre en compte les situations des « prisonniers énergétiques », obligés de prendre leur voiture pour se déplacer ou de se loger dans une « passoire énergétique », sans pouvoir payer le loyer plus élevé d'un autre logement ou obtenir du propriétaire les travaux indispensables.

L'utilisation du produit de la taxe carbone

La question qui en découle, et qui a fait l'objet depuis longtemps de multiples suggestions, porte ainsi sur les modalités d'utilisation du produit de la taxe carbone et en particulier les modalités d'un éventuel reversement d'une partie aux ménages. Dans ce domaine, le concours Lépine est ouvert depuis longtemps : chèque vert, chèque transport, prime pour aider les trajets domiciles travail, …. Certaines de ces propositions sont incohérentes avec la transition énergétique, en encourageant la consommation de fuel… qu'on veut diminuer par ailleurs. D'autres visent légitimement à soulager les « prisonniers énergétiques » obligés par exemple de prendre leur voiture pour aller sur leur lieu de travail, mais ne résolvent qu'une partie du problème, de nombreux autres transports contraints existant notamment en région rurale ou périurbaine (aller déposer ses enfants à l'école, faire ses courses, etc.).

D'autres encore visent à accorder une compensation financière à une partie de la population, mais se pose alors le problème redoutable des critères définissant les personnes concernées. Ceux-ci se heurtent à la diversité des situations particulières, selon le lieu d'habitat, le lieu de travail, le statut de propriétaire ou de locataire…. A même niveau de revenu, le ménage modeste habitant en ville dans un logement social bien

[4] Carbon and inequality : from Kyoto to Paris, L. Chancel et T. Piketty, 2015
[5] Enquête du journal « L'Argus », Novembre 2018

isolé est beaucoup moins pénalisé que celui qui vit en région rurale ou périurbaine non desservie par les transports en commun, ou qui est locataire d'un logement privé très mal isolé.

La fiscalité écologique doit être incitative et non de rendement

En réalité, il a été décidé d'utiliser la taxation du carbone principalement comme une fiscalité de rendement, en affectant pour l'essentiel les recettes supplémentaires à la réduction des déficits ou au financement d'autres dépenses. Cette position sera de plus en plus intenable dans les prochaines années, au fur et à mesure de la montée en puissance de cette taxe.

Pour garantir son acceptabilité, la fiscalité écologique doit conserver sa finalité première, la transition énergétique, et une partie substantielle des recettes doit explicitement servir à la transition écologique, en particulier pour les investissements indispensables. Mais elle doit aussi avoir une contrepartie simple et lisible d'accroissement du pouvoir d'achat notamment des ménages modestes. L'augmentation de la taxe carbone ne pourra être durable si ce sont proportionnellement les pauvres qui paient le plus et les riches qui gagnent le plus.

Pour définir le mécanisme pérenne le plus adapté de compensation monétaire, au moins partielle, à la hausse de la taxe carbone, il faut revenir à son fondement : celle-ci a d'abord une vocation incitative en augmentant les prix relatifs des énergies fossiles. Il serait logique que l'argent supplémentaire ainsi perçu serve, au moins en partie, à ce que d'autres biens et services utilisés par tout le monde soient moins taxés. Le plus simple serait par exemple de diminuer le taux réduit de TVA de 5,5 % applicable aux produits de première nécessité, ce qui, proportionnellement aux revenus, profiterait davantage aux plus modestes qu'aux riches.

*

Si, comme c'est prévisible, le prix du baril reste relativement haut, le sujet va en tous cas être posé tout au long des prochaines années. On ne peut en rester là, sous peine de voir une partie de nos concitoyens se détourner durablement de l'action contre les changements climatiques, alors que la mobilisation de tous est nécessaire. C'est pourquoi il est indispensable qu'une concertation se mette en place avec les différents partenaires sociaux et environnementaux, à la fois sur l'articulation taxe carbone/prix des hydrocarbures et sur les modalités d'utilisation des recettes.