

La taxe carbone et son acceptabilité sociale

Thomas Douenne et Adrien Fabre*

Lors de l'accord de Paris en 2015, la communauté internationale a reconnu la nécessité d'atteindre rapidement la neutralité carbone, afin de limiter le réchauffement climatique à +2°C. Les économistes traduisent généralement un tel niveau d'ambition climatique en un tarif sur les émissions de gaz à effet de serre (GES) qui permettrait de l'atteindre (grâce aux incitations engendrées). Mais les travaux des économistes montrent aussi qu'une simple taxe carbone ne peut suffire pour une décarbonation socialement acceptable, c'est à dire qui soit socialement juste et soutenue par les citoyens.

Pourquoi la taxe carbone ?

La nécessité d'imposer un prix aux émissions de gaz à effet de serre pour lutter efficacement contre le changement climatique fait l'objet d'un consensus assez fort parmi les économistes ([Sapienza & Zingales, 2013](#)). Si les émissions de GES constituaient la seule défaillance de notre économie de marché, la réponse optimale au changement climatique consisterait à imposer à toutes ces émissions un même tarif. Concrètement, la tarification des émissions de GES peut être effectuée via une taxe (communément appelée « taxe carbone »), la création d'un marché de permis d'émissions, ou une combinaison des deux. Contrairement aux instruments réglementaires imposant des comportements déterminés (par exemple, l'adoption d'une technologie donnée), ces instruments de marché conduisent à l'adoption de ces comportements via les incitations économiques. En se fondant sur la rationalité des agents, la tarification des émissions vise à induire des efforts d'abattement là où ils sont le moins coûteux pour la société — ce qui n'est nullement garanti avec d'autres types de régulation — de telle sorte que le niveau d'abattement total ciblé puisse être atteint au moindre coût.

Le seul rapport « efficacité-coût » est toutefois insuffisant pour juger l'effet des politiques climatiques sur le bien-être collectif. Un autre élément essentiel est la répartition de ce coût entre les différents acteurs (i.e. entre les pays, secteurs, individus). Dans la mesure où la part des dépenses en énergie décroît avec le revenu, la tarification du carbone a un effet régressif, pénalisant davantage les plus modestes (e.g. [Grainger & Kolstad, 2010](#)). Une solution à ce problème consiste à redistribuer aux contribuables tout ou partie du revenu de la taxe sous forme de transferts forfaitaires, de sorte à les compenser sans altérer les incitations à dépolluer. Les dépenses en énergie des ménages les plus modestes étant en moyenne plus faibles en valeur

*Douenne: Paris School of Economics, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 48 Boulevard Jourdan, 75014, Paris, France (email: thomas.douenne@psemail.eu); Fabre: Paris School of Economics, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 48 Boulevard Jourdan, 75014, Paris, France (email: adrien.fabre@psemail.eu)

absolue, une importante littérature a montré qu'une redistribution uniforme des recettes de la taxe carbone à tous les ménages conduirait à une réforme progressive (e.g. [Williams et al., 2015](#)).

L'acceptabilité sociale de la taxe carbone est donc liée non seulement aux propriétés de cette taxe, mais aussi à l'usage de son revenu. Selon que celui-ci est utilisé pour financer de nouvelles dépenses (tels que des investissements verts), réduire d'autres taxes (telles que celles pesant sur le travail, dans une perspective de « double dividende ») ou compenser l'effet négatif de la taxe sur le revenu des contribuables, la réforme introduite peut respectivement accélérer la décarbonation, stimuler l'emploi, ou réduire les inégalités ([Chiroleu-Assouline, 2015](#)).

Plusieurs défaillances, plusieurs instruments

En pratique, il est peu probable qu'une taxe carbone voie le jour rapidement au niveau mondial. Or, quand elle est mise en œuvre à l'échelle nationale sans transferts internationaux, l'uniformité des taxes carbone entre pays n'est plus justifiée. Au contraire, une juste répartition des efforts requiert une taxe plus faible dans les pays à bas revenus ([Stern & Stiglitz, 2017](#)).

Diverses autres déviations par rapport au modèle pigouvien stylisé (inégalités, imperfections d'informations, rationalité imparfaite, autres externalités...) justifient de compléter la taxe carbone par une panoplie de mesures climatiques ([Stiglitz, 2019](#)). Par exemple, comme les innovations « vertes » bénéficient à tous et pas seulement à leur inventeur (après quelques années, même leurs concurrents peuvent se les approprier), le secteur privé investit moins dans la recherche et développement que ce qui serait optimal pour la société ([Acemoglu et al., 2012](#)). La collectivité peut alors compenser ce sous-investissement en subventionnant l'innovation « verte » ou en imposant des normes de plus en plus strictes qui contraignent le secteur privé à innover, comme pour les normes d'émission sur les véhicules.

Sur le plan de l'équité, la redistribution du revenu d'une taxe carbone est pertinente pour corriger la régressivité, mais ne permet pas d'atténuer les effets redistributifs horizontaux, c'est à dire l'impact hétérogène de la taxe entre ménages de même revenu ([Douenne, 2020](#)). Dans cette situation, une solution à court terme consiste à compenser davantage les ménages les plus modestes pour s'assurer que même les plus dépendants aux énergies fossiles, plus sensibles à la taxe en raison d'investissements passés, ne soient pas trop négativement impactés¹. À moyen terme, il est toutefois nécessaire que ces ménages puissent réduire leur dépendance à ces énergies en remplaçant leurs équipements polluants. Pour accélérer cette transition et en réduire le coût pour les ménages les moins aisés, le gouvernement peut mettre en place des aides individualisées (par exemple, à la conversion des véhicules polluants et des chaudières au fioul, ou à l'isolation thermique des bâtiments) en veillant au préalable au rapport efficacité-coût de ces mesures et à leurs effets redistributifs². Il peut également financer des biens publics favorables à la transition écologique qu'une unique taxe sur le carbone ne permettrait pas de produire en quantité suffisante, tels que les innovations

1. À cet effet, plusieurs institutions ont proposé des scénarios de redistribution du revenu de la taxe carbone en France (cf. [Conseil d'Analyse Économique, 2019](#); [Conseil des Prélèvements Obligatoires, 2019](#))

2. Par exemple, une aide à la conversion des véhicules polluants non conditionnée au revenu des ménages risquerait d'entraîner un effet d'aubaine pour les plus aisés, profitant d'une aide de l'État pour changer un véhicule qu'ils auraient de toute façon remplacé.

vertes, le développement des transports en commun, ou d'infrastructures visant à favoriser les mobilités douces.

Les politiques précédemment évoquées n'ont pas pour but de remplacer la taxe carbone, qui demeure un instrument essentiel pour la transition écologique. À condition que celle-ci ne soit pas sujette à d'importantes exemptions, elle permet — à l'inverse de ces instruments — de mettre simultanément à contribution l'ensemble des secteurs de l'économie. Ces politiques sont plutôt complémentaires à la taxe, puisqu'elles permettent de pallier d'autres défaillances de marché, et de créer les conditions à une transition écologique plus juste. La complémentarité de ces mesures conduit de nombreuses personnes à penser la taxe carbone comme un moyen de financer des investissements verts (e.g. [Douenne & Fabre, 2020a](#)). Ce fléchage budgétaire n'est toutefois ni nécessaire pour que ces politiques soient efficaces, ni particulièrement souhaitable : le montant des investissements verts peut très bien être inférieur aux recettes de la taxe, ou au contraire les excéder. En effet, pour enclencher rapidement la transition écologique, les gouvernements pourraient dans un premier temps investir massivement dans le développement d'alternatives aux énergies fossiles, pour permettre à chacun de s'adapter à un prix du carbone qui augmenterait progressivement en parallèle. Les investissements « verts » peuvent être avantageusement financés par l'endettement public (ou la monétisation), surtout dans un contexte de chômage élevé ([Blanchard & Leigh, 2013](#))³. En France, 630 000 emplois seraient ainsi créés d'ici 2030 dans un scénario de décarbonation complète ([Quirion, 2013](#)), et des résultats comparables sont attendus dans la plupart des pays ([Jacobson et al., 2017](#)).

Les citoyens face à la taxe carbone

Les réactions des citoyens à l'introduction de la taxe carbone ont été contrastées selon les pays. Lorsque la mise en place de ces taxes s'est inscrite dans une refonte globale du système fiscal (comme en Suède) ou a été accompagnée de mesures compensatoires (comme au Canada), les réformes ont été acceptées par la population ([Criqui et al., 2019](#)). À l'inverse, lorsque ces mesures ont été prises sans tenir compte des aspects redistributifs, elles se sont heurtées à de vives oppositions. En France, la hausse progressive de la fiscalité carbone s'est essentiellement opérée dans une logique de réduction du coût du travail, et n'a pas été accompagnée de mesures de compensation et d'aides à la conversion suffisantes. En conséquence, de nombreux citoyens ont perçu la taxe carbone comme une taxe de plus pesant sur leur pouvoir d'achat, et non comme une mesure environnementale.

Dans une récente étude ([Douenne & Fabre, 2020b](#)), nous nous sommes demandés dans quelle mesure la taxe carbone aurait pu connaître un sort différent en France si son revenu avait été entièrement reversé aux ménages de manière uniforme. En dépit de son caractère progressif, une telle mesure est massivement rejetée : parmi les 3 002 répondants de notre enquête représentative, seuls 10% approuvent une telle réforme tandis que 70% s'y opposent (le reste ne se prononce pas). Ce rejet s'explique par des perceptions pessimistes envers cette taxe : une majorité des Français surestiment l'impact de la réforme sur leur pouvoir

3. Cette perspective d'une relance de la demande par la transition écologique est d'ailleurs ce qui sous-tend les propositions de « Green Deal » ou de « Green New Deal » de part et d'autre de l'Atlantique.

d'achat, pensent qu'elle serait régressive, et inefficace pour réduire la pollution et combattre le changement climatique. Toutefois, les résultats de notre analyse économétrique révèlent également que lorsqu'ils sont convaincus des véritables effets de la réforme, les répondants l'approuvent largement. Le pessimisme apparaît toutefois bien ancré et difficile à corriger, d'autant que les répondants se révèlent nettement moins réceptifs aux nouvelles informations lorsque celles-ci sont favorables à la taxe. Nos résultats soulignent un lien clair avec la défiance des répondants, conduisant ceux-ci à douter des engagements du gouvernement — par exemple, en pensant qu'ils ne recevraient pas le transfert promis — ou à former, par un raisonnement motivé, des croyances trop pessimistes sur les effets de la réforme pour justifier leur opposition.

Les précédents résultats suggèrent que l'opposition des Français à la taxe initialement prévue pourrait avoir compromis l'acceptabilité de nouvelles réformes (pourtant plus justes) de la fiscalité carbone. Afin d'engager la transition écologique à court terme, il est donc essentiel que les gouvernements démontrent leur réel engagement pour le climat en adoptant d'autres mesures que la seule taxe carbone. Quel que soit le pays, les enquêtes montrent que les gens plébiscitent un certain nombre de politiques environnementales, en particuliers celles dont les effets environnementaux sont — relativement à leurs coûts — les plus saillants, tels que les normes et la rénovation thermique des bâtiments (Drews & van den Bergh, 2016; Maestre-Andrés et al., 2019; Douenne & Fabre, 2020a). Le soutien à la taxe carbone est également plus élevé lorsque celle-ci est combinée à des investissements verts (Carattini et al., 2018). Enfin, la corrélation qu'on observe entre les connaissances sur le changement climatique et le soutien aux politiques climatiques suggère qu'une campagne d'information sur le changement climatique et la décarbonation permettrait d'accroître le soutien aux politiques climatiques.

Conclusion

Au-delà des caractéristiques intrinsèques des mesures, le succès d'une politique climatique requiert une adhésion explicite de la population, difficile à obtenir quand les propositions viennent d'un gouvernement impopulaire. La Convention Citoyenne pour le Climat (CCC) semble donc l'institution idéale pour proposer des mesures à la fois ambitieuses, justes, et a priori populaires étant donné la représentativité de ses membres (tirés au sort). Ce n'est donc pas un hasard si l'obligation de rénovation thermique assortie d'aides individualisées, mesure emblématique de la CCC, coche toutes ces cases. Ce n'est probablement qu'une fois que de tels engagements en faveur de la décarbonation auront été financés que la taxe carbone pourra redevenir acceptable.

Références

- Daron Acemoglu, Philippe Aghion, Leonardo Bursztyn, & David Hemous. The Environment and Directed Technical Change. *American Economic Review*, 102(1) :131–166, February 2012.
- Olivier J. Blanchard & Daniel Leigh. Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers. *American Economic Review*, 103(3) :117–120, May 2013.

- Stefano Carattini, Maria Carvalho, & Sam Fankhauser. Overcoming public resistance to carbon taxes. *Wiley Interdisciplinary Reviews : Climate Change*, 9(5) :e531, 2018.
- Mireille Chiroleu-Assouline. La fiscalité environnementale en France peut-elle devenir réellement écologique? *Revue de l'OFCE*, N° 139(3) :129–165, July 2015.
- Patrick Criqui, Mark Jaccard, & Thomas Sterner. Carbon taxation : A tale of three countries. *Sustainability*, 11(22), 2019.
- Thomas Douenne. The vertical and horizontal distributive effects of energy taxes : A case study of a french policy. *The Energy Journal*, 2020.
- Thomas Douenne & Adrien Fabre. French attitudes on climate change, carbon taxation and other climate policies. *Ecological Economics*, 2020a.
- Thomas Douenne & Adrien Fabre. Yellow vests, pessimistic beliefs, and carbon tax aversion. 2020b.
- Stefan Drews & Jeroen C. J. M. van den Bergh. What explains public support for climate policies? A review of empirical and experimental studies. *Climate Policy*, 16(7) :855–876, October 2016.
- Corbett Grainger & Charles Kolstad. Who pays a price on carbon. *Environmental and Resource Economics*, 46 (3) :359–376, 2010.
- Mark Jacobson et al. 100% Clean and Renewable Wind, Water, and Sunlight All-Sector Energy Roadmaps for 139 Countries of the World. *Joule*, 1(1) :108–121, September 2017.
- Sara Maestre-Andrés, Stefan Drews, & Jeroen van den Bergh. Perceived fairness and public acceptability of carbon pricing : a review of the literature. *Climate Policy*, 19(9) :1186–1204, October 2019.
- Philippe Quirion. L'effet net sur l'emploi de la transition énergétique en France : Une analyse input-output du scénario négaWatt, April 2013.
- Paola Sapienza & Luigi Zingales. Economic experts versus average americans. *American Economic Review*, 103(3) :636–42, May 2013.
- Nicholas Stern & Joseph E. Stiglitz. Report of the High-Level Commission on Carbon Prices. Technical report, Carbon Pricing Leadership Coalition, 2017.
- Joseph E. Stiglitz. Addressing climate change through price and non-price interventions. *European Economic Review*, 119 :594–612, October 2019.
- Roberton Williams, Hal Gordon, Dallas Burtraw, Jared Carbone, & Richard D. Morgenstern. The initial incidence of a carbon tax across income groups. *National Tax Journal*, 68(1) :195–214, 2015.