



HAL
open science

Quels impacts distributifs des politiques environnementales ?

Emilien Ravigné

► **To cite this version:**

Emilien Ravigné. Quels impacts distributifs des politiques environnementales ?. Regards croisés sur l'économie, 2020, n° 26 (1), pp.198-207. 10.3917/rce.026.0198 . hal-03133635

HAL Id: hal-03133635

<https://hal.science/hal-03133635>

Submitted on 6 Feb 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Quels impacts distributifs des politiques environnementales ?

What are the distributive impacts of environmental policies?

EMILIEN RAVIGNÉ,

Doctorant en économie à CentraleSupélec et au CIRED

Résumé

Les politiques environnementales – taxes, normes, quotas ou subvention – ont pour objectif de réduire les émissions et contribuent donc, directement ou indirectement, à l'augmentation des prix de l'énergie. Cette hausse de prix touchant principalement les plus pauvres, les mesures sont dites inégalitaires et régressives. Pour être acceptable socialement, les politiques environnementales doivent donc compenser les ménages vulnérables dans la transition.

Abstract

Environmental policies – taxes, standards, quotas or subsidies – aim to reduce emissions. Hence, they contribute, directly or indirectly, to increasing energy prices. As this price increase mainly affects the poorest, the measures are said to be inequitable and regressive. Environmental policies must compensate vulnerable households in the transition to be socially acceptable.

Il est désormais acquis dans le débat public que les changements climatiques à l'œuvre sont le résultat de l'activité humaine depuis plus d'un siècle (IPCC, 2014). Depuis que l'OCDE a consacré le principe du « pollueur-payeur » (OECD, 1974), ratifié ensuite par l'ONU à Rio en 1992, il apparaît clair que la pollution a un coût qui doit être en partie porté par les consommateurs. Tout comme les impacts ne toucheront pas tous les pays de la même façon – les pays du Sud étant les plus touchés par l'augmentation des phénomènes extrêmes et la montée des eaux – les coûts ont peu de chance d'être répartis équitablement dans la société. Les manifestations des gilets jaunes en 2018 ont d'ailleurs mis en avant l'injustice sociale de la taxe carbone.

Cet article revient sur les potentiels effets inégalitaires des politiques environnementales. Nous ne traiterons pas ici de la répartition des efforts et des impacts entre pays mais nous nous concentrerons sur l'évaluation des effets distributifs des politiques permettant d'atteindre un objectif donné de réduction des émissions. Nous présenterons les différents canaux de

propagation des inégalités : la consommation des ménages, leurs revenus et les mesures de compensation des plus vulnérables.

Effet prix sur la consommation

L'effet prix est l'application directe du principe du « pollueur-payeur » visant à internaliser les externalités négatives¹ générées par la pollution. La taxe carbone est l'outil le plus courant pour implémenter cet effet prix, elle vise à réorienter la consommation des ménages vers des biens moins intensifs en carbone par une augmentation du prix des biens polluants. Une taxation du carbone peut s'appliquer uniquement à la pollution directe des ménages par la consommation d'énergies fossiles ou bien inclure la pollution indirecte engendrée lors de la production des biens. Face à cette hausse des prix et étant donné un budget fini, le consommateur doit arbitrer entre réduire sa consommation de ce bien ou bien lui substituer un bien moins polluant, donc moins taxé.

D'autres outils, tels que les quotas d'émissions ou les normes², n'imposent pas *explicitement* un coût mais vont néanmoins aboutir *implicitement* à une hausse des coûts qui sera répercutée en totalité ou en partie sur le prix. Les quotas d'émissions augmentent les coûts de production en raréfiant l'offre d'énergie, tandis que les normes imposent des coûts supplémentaires aux entreprises pour réduire leurs émissions.

La régressivité des effets prix

Or, l'augmentation du coût des énergies fossiles a des conséquences distributives importantes pour les ménages. Dans les pays industrialisés, la consommation d'énergie – carburant, chauffage, etc – croît moins que linéairement avec le revenu. Les plus gros pollueurs sont les plus riches, mais les ménages pauvres ont une consommation plus intensive en carbone : ils consacrent une part élevée de leur budget à l'énergie et sont donc plus touchés

1 En économie, une externalité négative désigne le fait que la production ou la consommation d'un bien ou d'un service puisse nuire à une tierce partie sans contrepartie directe pour la nuisance engendrée. L'exemple le plus typique d'externalité négative est la pollution.

2 À ce sujet, voir l'encadré dans ce numéro « Quotas et taxe : des instruments équivalents ? »

par un prix du carbone – explicite ou non. C’est pourquoi le prix du carbone est appelé « régressif » contrairement à l’impôt sur le revenu – progressif – dont le taux augmente avec le revenu. Notons que ce n’est pas le cas dans les pays en développement où la taxe carbone est progressive, touchant davantage les ménages les plus riches (Dorband et al., 2019), puisque leur consommation est plus intensive en énergie que les ménages plus pauvres.

L’injustice vient du fait qu’en plus d’être durement touchés par la hausse des prix, les ménages les plus pauvres restent captifs des biens polluants. L’accès à des équipements plus efficaces – plus chers – leur est difficile par manque d’épargne ou d’accès aux prêts bancaires. Certains ménages les plus pauvres sont contraints de se priver pour faire face à une hausse des prix. Par exemple, les nouvelles réglementations énergétiques empêchent la construction des « passoires énergétiques » qui logent souvent les plus modestes. Par conséquent, le prix moyen des logements et loyers augmente et en réaction, les ménages les moins aisés réduisent la surface de leur logement (Bruegge et al., 2019). De la même façon, les normes encadrant la consommation de carburant augmentent le prix des véhicules neufs. Les ménages aisés vont rapidement compenser ce surcoût, mais un ménage plus pauvre qui roulait déjà peu dans un véhicule peu efficace, ne pourra pas atteindre – faute de moyen – le point d’équilibre, sa mobilité en sera donc réduite.

Effets macro-économiques sur les revenus des ménages

Les effets directs des politiques environnementales sont les plus facilement perceptibles – sur la facture ou à la pompe – mais celles-ci affectent également les revenus des ménages par des effets macro-économiques indirects. En effet, si une entreprise ne peut pas répercuter entièrement au consommateur une augmentation des coûts, ses bénéfices diminueront d’autant. Cette perte de profit se répercute sur les salaires et l’impôt sur les bénéfices. Les ménages à faibles revenus seront là encore les plus touchés : les revenus salariés et les transferts sociaux représentent une plus grande part de leurs revenus que pour les ménages aisés qui ont plus de revenus du capital.

Globalement les politiques environnementales ont un faible effet négatif sur la compétitivité des entreprises mais ne favoriseraient pas les délocalisations (Dechezleprêtre et Sato, 2017 ; Martin et al., 2014). Ces politiques, notamment en favorisant les « innovations vertes », ont tendance à créer de l’emploi, majoritairement des postes de techniciens et cadres supérieurs mais peu d’emplois peu qualifiés (Marin et Vona, 2019).

Redistribution et recyclage

Les politiques environnementales apparaissent dans l'ensemble régressives, malgré l'adaptation des ménages et l'utilisation de différents outils : taxe, normes, quotas, permis à polluer. Néanmoins il importe de souligner que les co-bénéfices sanitaires des politiques environnementales ont tendance à bénéficier aux plus pauvres qui sont les premiers touchés par la pollution de l'air par exemple.

La règle de Tinbergen – premier lauréat du prix Nobel d'Économie en 1969 – énonce qu'à chaque objectif d'une politique doit être associé un instrument dédié (Tinbergen, 1952). De ce point de vue, les politiques environnementales – taxes, normes ou quotas – répondent à l'objectif d'efficacité, *id est* de réduction des émissions. La compensation des inégalités est un autre objectif qui doit donc selon Tinbergen bénéficier d'un instrument séparé. L'incitation pollueur-payeur à moins polluer complétée d'une compensation est plus efficace pour réduire les émissions qu'une exemption de taxe carbone pour les plus pauvres par exemple.

Parmi ces outils de compensation on peut distinguer plusieurs grandes familles : le soutien aux investissements bas carbone, le transfert indirect via l'amélioration du système fiscal actuel ou les transferts directs. Ils permettent de limiter les inégalités et de gagner le soutien populaire aux mesures vertes (Carattini et al., 2019). Ces mesures peuvent être financées notamment par le *recyclage* des revenus des taxes carbone vers les contribuables – ménages et entreprises.

Les subventions : l'écologie positive

Premièrement, le soutien aux investissements peut prendre la forme d'une garantie bancaire ou de prêt à taux zéro pour les ménages exclus des circuits de financement traditionnels, ou de subventions directes à l'achat. Aux États-Unis, les subventions se font sous la forme de réduction d'impôts, notamment pour l'isolation thermique, les panneaux solaires et les véhicules électriques. Entre 2006 et 2013, 60% de ces réductions d'impôts ont bénéficiés aux 20% les plus riches (Borenstein et Davis, 2016), les ménages non imposables étant de fait exclus. Au Royaume-Uni, « *the Affordable Warmth Obligation* » combat la précarité énergétique. Cette loi oblige les fournisseurs d'énergie à financer quasi intégralement les travaux de rénovation thermique et de production d'énergie renouvelables des ménages bénéficiant des minimas sociaux. Nous tirons les leçons suivantes de ces exemples : une subvention efficace doit être attribuée sous conditions de revenus des bénéficiaires et le financement de ces aides ne doit pas se faire au détriment des aides déjà en place.

Allègement de charges : rustine sur le système

Deuxièmement, la redistribution des revenus de la taxe carbone peut passer par l'adaptation du système fiscal actuel : alléger des taxes trop lourdes ou revaloriser des aides existantes. Le gouvernement français a choisi d'utiliser les revenus de sa taxe carbone pour alléger les charges sociales des entreprises via le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). L'objectif, double, consiste à réduire les émissions tout en réduisant le taux de chômage en abaissant le coût du travail (d'où le nom de « double dividende » (Pearce, 1991)). L'idée a fait l'objet de nombreuses recherches, néanmoins aucun double dividende n'a pu être mis en évidence en pratique. Il existe en effet un effet d'éviction : face à une hausse des prix dues à la taxe carbone, soit les salaires sont augmentés pour maintenir le niveau de vie des travailleurs, ce qui compense la réduction des charges, soit la perte du niveau de vie se traduit par une consommation plus faible et donc des bénéfices moindres pour les entreprises. De même, la revalorisation des transferts sociaux en place n'est pas une solution satisfaisante. En effet un grand nombre de ménages ne réclame jamais les aides auxquelles ils ont droit et rien n'assure que l'éligibilité des ménages à ces aides recoupe les « perdants » des politiques climatiques.

***Lump-sum* : transferts directs aux ménages**

Dernièrement, le schéma qui semble le plus simple est celui d'un *lump-sum*, un chèque équivalent versé à chaque habitant d'un foyer. La même somme versée à tous les ménages va compenser les ménages pauvres qui payent un montant faible de taxe carbone représentant néanmoins une part importante de leur budget tandis que les ménages les plus riches seront moins compensés.

Verser des revenus supplémentaires génère un effet rebond, c'est-à-dire que la consommation et les émissions des ménages vont ré-augmenter³. Néanmoins, les études empiriques montrent qu'il y a une asymétrie dans les réactions des ménages entre une hausse des prix et une hausse de revenu : le prélèvement de 100€ de taxe carbone réduit plus les émissions du ménage que ne les ré-augmenteront un chèque du même montant. L'efficacité globale de la stratégie de réduction des émissions n'est pas compromise puisque l'augmentation des émissions des ménages pauvres, du fait de la compensation, ne représente qu'une faible proportion des émissions des plus riches.

L'efficacité du *lump-sum* est fondée sur une compensation équivalente des ménages par niveau de revenu mais sans prendre en compte la structure de consommation. En France, deux tiers des individus du premier décile ne possèdent pas de voiture et paient peu de taxe carbone

3 Voir l'encadré de ce numéro, « L'effet rebond condamne-t-il la transition à l'échec? »

quand le tiers restant est la population la plus taxée puisqu'il dédie environ 12% de ses revenus à l'achat de carburant. Les inégalités faces aux politiques environnementales ne sont donc pas que verticales – liées aux revenus – mais aussi horizontales – liées à d'autres caractéristiques socio-économiques. Globalement les ruraux sont plus touchés car plus dépendants de la voiture individuelle sans alternatives en transports en commun alors même que les emplois se regroupent dans les villes et parce qu'ils possèdent des logements individuels plus vastes et moins bien isolés. Une solution pourrait être de lier un transfert *lump-sum* avec des subventions à la rénovation énergétique ciblées vers certaines zones.

Conclusion

L'économie n'a pas vocation à se substituer à la politique concernant les choix de société mais les économistes peuvent se faire « plombier » (Duflo, 2017) pour aider à la mise en œuvre des mesures qu'ils et elles recommandent. La recherche actuelle tente de mettre en lumière tous les effets – directs ou indirects – des politiques environnementales afin d'en assurer à la fois l'efficacité et l'acceptabilité sociale.

Références

- BORENSTEIN S. et L.W. DAVIS. (2016), « The distributional effects of US clean energy tax credits », *Tax Policy and the Economy* 30 (1): 191–234.
- BRUEGGE C., T. DERYYGINA ET E. MYERS (2019), « The Distributional Effects of Building Energy Codes », *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists* 6 (S1)
- CARATTINI S., S. KALLBEKKEN ET A. ORLOV (2019), « How to Win Public Support for a Global Carbon Tax », *Nature* 565 (7739)
- DECHEZLEPRETRE A. et M. SATO. (2017), « The impacts of environmental regulations on competitiveness », *Review of Environmental Economics and Policy* 11 (2): 183–206.
- DORBAND I.I., M. JAKOB, M.KALKUHL ET J.C. STECKEL (2019), « Poverty and Distributional Effects of Carbon Pricing in Low- and Middle-Income Countries – A Global Comparative Analysis ». *World Development* 115
- DUFLO E. (2017), « The Economist as Plumber », *American Economic Review* 107 (5): 126.

MARIN G. et F. VONA (2019), « Climate Policies and Skill-Biased Employment Dynamics: Evidence from EU Countries ». *Journal of Environmental Economics and Management*.

MARTIN R., L.B. DE PREUX ET U.J. WAGNER (2014), « The Impact of a Carbon Tax on Manufacturing: Evidence from Microdata », *Journal of Public Economics* 117

OECD (1974) « The polluter-pays principle. Note on the implementation of polluter-pays principle ». *Organization for Economic Co-operation and Development*.

PACHAURI R.K. et al., (2014), *Climate change 2014: synthesis report. Contribution of Working Groups I, II and III to the fifth assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Ipcc.

PEARCE D. (1991), « The role of carbon taxes in adjusting to global warming », *The Economic Journal* 101 (407): 938–948.

Tinbergen, J. (1952), *On the theory of economic policy*.