



HAL
open science

CHAPITRE 3. Quels critères pour choisir les dispositifs des politiques publiques environnementales ? La taxe carbone, les économistes et les Gilets jaunes

Sylvie Thoron

► **To cite this version:**

Sylvie Thoron. CHAPITRE 3. Quels critères pour choisir les dispositifs des politiques publiques environnementales ? La taxe carbone, les économistes et les Gilets jaunes. Fabrice Hamelin. L'acceptation sociale: L'innovation publique à l'épreuve du faisable, EMS Editions, pp.76-92, 2023. hal-04366999

HAL Id: hal-04366999

<https://hal.science/hal-04366999v1>

Submitted on 29 Dec 2023

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

CHAPITRE 3.

Quels critères pour choisir les dispositifs des politiques publiques environnementales ?

La taxe carbone, les économistes et les Gilets jaunes

Sylvie Thoron

Pour une grande majorité des économistes, la taxe carbone, légitimée par ses fondements théoriques, devait se situer au cœur des politiques de lutte de contre le changement climatique. Cependant, comme le notait déjà en 2015 l'économiste de l'environnement Jean-Charles Hourcade¹, « *le passage de la théorie à la pratique est un exercice difficile en matière de taxe carbone* ». Concrètement, la Contribution Climat Energie (CCE), plus communément appelée taxe carbone, est une assise appliquée aux énergies fossiles, produits pétroliers et gaz naturel. Après deux tentatives échouées en 2000 et 2010, elle a été finalement introduite en France en 2014, au taux initial de 7 euros par tonne de CO₂. Elle devait être réévaluée chaque année pour atteindre 100 € par tonne de CO₂ en 2030. En 2017, le gouvernement a souhaité renforcer la trajectoire de croissance de la taxe initialement prévue. Pour 2018, le niveau de la CCE est ainsi passé de 39 à 44,6 euros/tCO₂. Mais alors que le bas prix du baril de pétrole avait jusque-là rendu la taxe indolore, la tendance change en 2018. La baisse du prix des carburants est la première revendication des Gilets jaunes qui accusent non pas l'augmentation du prix du baril du pétrole mais la taxe carbone. Devant l'ampleur que prend le mouvement, le gouvernement fait marche arrière et gèle la taxe en novembre 2018.

Ces évènements ont fini de convaincre bon nombre d'économistes qu'il était nécessaire de reconsidérer leur soutien inconditionnel à la taxe carbone. Les débats qui ont suivi constituent un cas d'école pour comprendre les conflits rencontrés par les économistes lorsqu'ils tentent de concilier légitimité scientifique et capacité prescriptive.

Outil incitatif, activant le *signal prix* et satisfaisant le critère d'*efficacité*, la taxe carbone est en effet longtemps apparue comme un instrument consensuel. Son principe a été développé au début du XX^e siècle par l'économiste anglais Arthur Pigou², dans le cadre de l'économie du

¹ Jean-Charles Hourcade, directeur de recherche au CNRS, a dirigé le Centre international de recherche sur l'environnement et le développement (Cired) de 1987 à 2012. Il a participé à la Délégation française officielle aux négociations dans la Convention climat (COP 4 à 8 de 1995 à 2002), co-coordonateur et auteur pour plusieurs rapports du GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat).

² On peut lire sur un site du ministère de l'Économie et des Finances : « Arthur Pigou (1877-1959) est un économiste anglais. Il est le fondateur de l'économie du bien-être et l'un des premiers auteurs à avoir réfléchi à l'économie environnementale. Il est connu par ailleurs pour avoir donné son nom à la fameuse "taxe Pigou" ». <https://www.economie.gouv.fr/facileco/arthur-pigou>

bien-être. Cette branche de l'économie avait pour objectif d'éclairer la décision publique notamment en évaluant les mesures qui pouvaient être proposées et en comparant les situations sociales. On pourrait alors légitimement penser qu'elle s'intéressait aux résistances, aux oppositions du public des « gouvernés » à la mise en place d'un équipement ou d'une mesure de politique publique par les « gouvernants ». Bref, qu'elle s'intéressait à la question de l'acceptabilité sociale de ces mesures. Il n'en est rien. Le seul critère considéré dans cette littérature comme légitime pour réaliser ces comparaisons était le critère d'optimalité ou d'efficacité, tout autre critère d'équité ou de justice étant tenu par ailleurs à l'écart car considéré comme trop normatif. L'importance de ces fondements théoriques a fait que ce seul critère d'efficacité reste encore aujourd'hui essentiel. Comment expliquer ce choix théorique et sa persistance dans les discours et recommandations des économistes ? Comment expliquer aussi que les économistes de l'environnement, au plus près des décideurs publics, soient restés si proches de ces cadres théoriques abstraits ? Lorsqu'ils s'adressent aux décideurs, leurs discours tentent toujours de rester en conformité avec le cadre théorique. En même temps, devant la nécessité de garder une capacité prescriptive et sous la pression des événements, ils ne peuvent éviter de se saisir de la question de l'acceptabilité sociale et veulent rester ouverts aux différents critères permettant d'évaluer les politiques publiques, à l'instar de Kathleen Schubert qui, dans un long document du CEPREMAP publié en 2009 en défense de la taxe, recommandait de se pencher sur « *la question de la régressivité de la taxe carbone, qui obère fortement son acceptabilité* » (Schubert, 2009).

Nous verrons dans un premier temps pourquoi et comment l'économie du bien-être en est venue à considérer l'efficacité comme unique critère et comment la taxe carbone est devenue une mesure phare pour les économistes de l'environnement. Nous verrons ensuite les difficultés que ceux-ci rencontrent lorsqu'ils essaient de concilier les fondamentaux aux exigences des réalités sociales et politiques au moment de la mise en place de la mesure. Enfin, nous verrons comment des approches normatives qui avaient pu sembler reléguées au second rang de la discipline, mobilisent ces événements pour montrer l'insuffisance du critère d'efficacité et la nécessité de tenir compte de critères éthiques dans le choix des instruments des politiques publiques.

1. L'efficacité, critère central de l'économie du bien-être

Si la notion d'acceptabilité sociale occupe depuis longtemps une place importante dans la littérature scientifique comme d'ailleurs dans les travaux d'experts, elle a peu intéressé les économistes théoriciens. Nous ne parlons pas là des experts économistes qui, dans les agences et institutions travaillent à la mise en place des politiques environnementales et dont certains

avaient tiré la sonnette d'alarme dès 2009 (Combet *et al.*, 2009). Nous parlons de ceux qui, sans doute à distance des réalités économiques, proposent les modèles qui donnent sa cohérence à la discipline. Or il faut bien comprendre que cette théorie économique sert de fondement même aux pans de la discipline les plus appliqués et empiriques et apporte une légitimité scientifique aux mesures proposées. Il est donc pertinent de s'intéresser à ce que dit la théorie économique lorsque l'on veut comprendre pourquoi et en vertu de quels critères certaines mesures sont proposées.

Tout d'abord, comment expliquer que la littérature en économie se soit largement désintéressée de la question de l'acceptabilité sociale des mesures qu'elle préconisait ? À première vue on pourrait penser qu'il s'agit d'un problème méthodologique. Du point de vue des autres sciences sociales ou du profane, la science économique est souvent perçue comme une science quantitative, une science du chiffre. On imagine alors que l'acceptabilité sociale a surtout du sens dans un registre qualitatif et que, pour cette raison, elle ne peut être saisie que par les sciences sociales comme la sociologie, les sciences politiques ou même la psychologie sociale. En réalité les approches quantitatives sont tout aussi présentes dans ces disciplines qui ont imaginé des *mesures* de l'acceptabilité sociale. Or ces mesures utilisent des outils méthodologiques dont les économistes sont familiers. Ainsi, les psychologues Judith I.M. de Groot et Geertje Schuitema (2012), dans leur article *How to make the unpopular popular? Policy characteristics, social norms and the acceptability of environmental policies*, proposent d'évaluer l'acceptabilité sociale de différentes mesures environnementales en utilisant un protocole expérimental tout à fait similaire aux protocoles utilisés par les économistes. De même, Benjamin J.A. Walker, Bouke Wiersma et Etienne Bailey (2014), qui se présentent comme des chercheurs en sciences sociales, géographie et science politique, utilisent dans leur étude sur l'acceptabilité sociale des éoliennes offshore, des méthodes d'enquête que les économistes appelleraient expériences de terrain. On ne peut donc attribuer à un penchant trop quantitatif le désintérêt des économistes pour la question de l'acceptabilité sociale puisque les autres sciences sociales ont montré que cette question pouvait être traitée à travers cette approche et que l'on pouvait facilement construire des mesures.

Pour autant, nous allons voir que ce désintérêt s'explique bien par les choix méthodologiques de la discipline, mais considérer l'économie comme une science quantitative serait confondre l'*expertise* économique, qui se met au service des dirigeants et des médias, avec la science elle-même. Les prévisions et chiffres brandis comme des vérités scientifiques dans les discours politiques et dans les médias ne sont que la face émergée de l'iceberg et fondent leur légitimité sur la théorie économique. Il s'agit d'une théorie dite néo-classique et marginaliste développée

depuis la fin du XIX^e siècle et qui est devenue le socle théorique de la partie dominante de la littérature, aussi bien en microéconomie depuis l'après-guerre qu'en macroéconomie depuis les années 1980 (Le Cacheux, 1989). Or, cette théorie économique néo-classique s'est construite sur un certain nombre d'axiomes et de critères. Les axiomes qui concernent la rationalité des agents économiques sont assez bien compris, en tout cas dans l'idée générale, des non-économistes. Ainsi la rationalité de l'*homo œconomicus* a fait l'objet d'analyses, critiques et commentaires dans les autres sciences sociales et la philosophie³. On connaît aussi la prédilection des économistes pour le critère d'efficacité qui justifie leurs recommandations et détermine ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas. Il est cependant intéressant de regarder plus en détail ces fondements théoriques pour comprendre d'une part les arguments invoqués à l'appui de la taxe carbone et d'autre part les difficultés rencontrées par les économistes de l'environnement lorsqu'ils ont voulu répondre aux accusations selon lesquelles la mesure serait *socialement inacceptable*.

Selon les hypothèses de la rationalité, les acteurs économiques, producteurs et consommateurs, maximisent ce que les économistes appellent leur fonction-objectif, c'est-à-dire leur fonction d'utilité ou leur profit, et ce *sous contrainte*. Cette contrainte est budgétaire pour le consommateur et il s'agit d'une contrainte de coût pour le producteur. Ainsi, selon ces hypothèses, les acteurs économiques font au mieux, optimisent sous contrainte, et ne se rebellent pas. En revanche, pour être en mesure d'optimiser sous cette contrainte budgétaire ou de coût, les agents doivent avoir toute liberté de choix et les économistes accordent beaucoup d'importance à celle-ci. En résumé, dans le monde idéal de la théorie économique, les agents économiques se soumettent à une contrainte mais doivent pouvoir jouir d'une parfaite liberté de choix, du moment qu'ils la respectent. Les contraintes émergent du fonctionnement du marché et dans des conditions concurrentielles, le libre choix des acteurs économiques sous ces contraintes garantit son efficacité : le marché concurrentiel est efficace.

La théorie de l'économie du bien-être se développe dans ce cadre général au début du XX^e siècle avec comme spécificité l'évaluation des situations sociales et de la décision publique. Elle s'intéresse aux moyens et aux critères qui permettent de comparer les situations sociales. Mais alors que son objectif était bien d'éclairer la décision publique, elle a sacrifié sa capacité prescriptive à une exigence de scientificité. Ce faisant, elle s'est limitée à l'étude des conditions d'optimalité du marché, considérant l'optimalité comme seul critère permettant de

³ (2001), « À propos de la critique sociologique de l'économie et de ses croyances », *Mouvements*, 13(1), 158-162.

comparer les situations sociales, en particulier sans laisser de place à la question de l'acceptabilité sociale.

En quoi l'exigence de scientificité devait conduire à ce choix exclusif du critère d'optimalité ? Précisément, l'optimalité dont il est question fait référence à l'optimalité au sens de Pareto. Selon la définition de Vilfredo Pareto, une allocation des ressources entre des individus est optimale s'il n'est pas possible de trouver une autre allocation qui satisferait davantage au moins un d'entre eux, sans détériorer la satisfaction d'aucun autre. Autrement dit les économistes doivent seulement s'appliquer à éliminer les situations dites *dominées au sens de Pareto*. Aux politiques et philosophes ensuite le soin de choisir parmi les situations Pareto optimales, celle qui satisfait les critères éthiques et de justice distributive les plus socialement acceptables. Ils devront alors organiser les transferts qui permettront d'atteindre la situation optimale *et* socialement acceptable. Il existe une justification méthodologique au principe selon lequel les économistes ne peuvent pas eux-mêmes proposer des transferts. Le formalisme en termes de fonctions d'utilité ne permet pas de faire des *comparaisons interpersonnelles d'utilités*. Pour un économiste qui raisonne seulement en termes d'utilité des agents, il n'est pas possible, sans critère extérieur, de savoir s'il est souhaitable d'enlever à Paul pour donner à Jacques.

La question des transferts en même temps que les questions d'éthique et de justice distributive se sont retrouvées confinées dans une branche de l'économie, le *choix social* dont l'approche explicitement normative s'écarte de la théorie dominante et demeure controversée (Baujard, 2017).

Une étape supplémentaire a été franchie avec la parution, en 1975, du livre d'Arthur Okun, *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff* (traduit en français sous le titre *Égalité vs. Efficacité. Comment trouver le bon équilibre ?*). Dans cet ouvrage, Okun défend l'idée qu'il existe un conflit entre égalité et efficacité et qu'il est nécessaire, au moins dans une certaine mesure, de choisir entre les deux critères. Par exemple, si la mise en place d'un impôt progressif sur le revenu peut permettre de diminuer les inégalités, elle entraîne nécessairement aussi une diminution de l'effort des salariés. Okun franchi ainsi un pas supplémentaire en considérant une économie de production par rapport au principe de Pareto dans une économie d'échange pur. Selon le principe de l'économie du bien-être, les économistes guidés par l'optimalité au sens de Pareto, pouvaient être amenés à une indétermination. Dans ce dernier cas, il revenait aux décideurs publics et aux citoyens de sélectionner parmi les mesures et situations optimales celles qui satisfaisaient les critères de justice socialement acceptables. Avec le dilemme efficacité *versus* équité d'Okun, l'équité n'est plus un critère qui arrive à posteriori pour

sélectionner parmi les situations efficaces, elle devient un critère concurrent. Choisir l'équité se paie en termes d'efficacité. L'ouvrage de Okun a eu un impact majeur sur la profession et ce type de raisonnement domine toujours le discours économique et politique. Même si la référence à Okun n'est plus explicite car bon nombre d'économistes tentent de déconstruire cette relation. Nous y reviendrons.

Les deux théorèmes fondamentaux de l'économie du bien-être énoncent que le marché concurrentiel est efficace et que toute situation efficace peut émerger d'un marché concurrentiel⁴. Arthur Pigou, ajoute cependant que dans certaines circonstances le marché concurrentiel peut être *défaillant*. C'est le cas notamment lorsqu'il existe des externalités, comme le sont les émissions de gaz à effet de serre. Ces externalités ne se reflètent pas dans les prix et selon Pigou il est alors bien nécessaire de corriger les prix en y intégrant *leur coût social*. La taxe carbone par exemple, en tant que taxe pigovienne, oriente les comportements des acteurs économiques en corrigeant leurs contraintes. Il s'agit d'une mesure dite *incitative*. Elle génère une augmentation du prix des énergies fossiles qui, à comportements inchangés resserre la contrainte budgétaire du consommateur et la contrainte de coût du producteur. Ce faisant, elle les incite à préférer les produits, services et technologies moins taxés, aux prix relatifs améliorés. Les individus préféreront se déplacer en transport en commun plutôt que de prendre la voiture, installeront une pompe à chaleur pour remplacer leur chaudière au fioul, les entreprises investiront dans des technologies plus propres. Bien sûr cela signifie que l'environnement doit aussi changer, que des moyens de transport alternatifs comme les technologies propres doivent se développer et que les pompes à chaleur doivent devenir abordables. Il n'est cependant pas nécessaire de prévoir des subventions pour aider ces investissements privés coûteux ni même des investissements publics pour l'aménagement des territoires lorsque l'on fait confiance au *signal prix* et au fonctionnement du marché. Corriger les prix en intégrant le coût social des émissions de gaz à effet de serre, dans l'idéal, c'est-à-dire en théorie, devrait suffire à ajuster tout le système grâce aux mécanismes de marché. Les technologies propres seront développées et deviendront rapidement accessibles car ces nouveaux marchés deviendront de plus en plus attractifs.

⁴ Historiquement, les deux théorèmes de l'économie du bien-être seront en fait démontrés par Kenneth Arrow et Gérard Debreu. Ces résultats fondamentaux de la théorie de l'équilibre général serviront de base de la théorie économique contemporaine.

Énoncé du premier théorème fondamental de l'économie du bien-être : Tout équilibre général en concurrence pure et parfaite est un optimum de Pareto.

Énoncé du second théorème fondamental : Tout optimum de Pareto peut être obtenu comme équilibre Walrasien après réallocation des dotations initiales.

Ainsi, les politiques économiques qui visent des changements dans les comportements de production et de consommation, doivent reposer sur des mesures *non contraignantes*, au sens où elles ne doivent pas contraindre l'agent économique dans ses choix rationnels et *incitatives* lorsque ces choix rationnels se trouvent empêchés et qu'il faut les corriger. On ne pourra éviter de noter au passage l'ambivalence qui consiste à considérer comme *non contraignantes* des mesures qui s'appliquent à des individus optimisant *sous contrainte*. Mais ces contraintes émergent du fonctionnement du marché avec lequel il ne faut pas interférer, tout au plus peut-on corriger le signal prix pour y intégrer les effets « hors marché », autrement dit, les externalités. Tel est le *contrat social*⁵ proposé par l'économie du bien-être.

On comprend alors, dans l'exemple de la lutte contre le changement climatique, pourquoi le recours à la réglementation est considéré par les économistes comme une mauvaise solution et la taxe carbone toujours présentée comme bien supérieure. La réglementation interfère dans le fonctionnement du marché alors que la taxe ne fait que corriger le signal prix. La taxe carbone permet « d'atteindre les mêmes objectifs à moindre coût » par rapport à une réglementation. En effet, la réglementation contraint autant les agents pour qui les changements de comportement seront les plus coûteux que les autres. Avec la taxe carbone chaque agent choisi de changer de comportement en fonction du coût induit. L'entreprise pour laquelle un investissement dans des technologies propres sera trop coûteux préférera continuer à payer au prix fort les énergies fossiles alors que pour une autre qui utilise une autre technologie l'investissement sera préférable. On comprend que le principe de la liberté de choix sur les marchés qui se trouve aux fondements de la théorie, est une condition nécessaire à leur efficacité.

Pour ces effets systémiques qui reposent sur le fonctionnement des marchés, la taxe carbone est aussi préférée aux *nudges*. Pourtant la théorie du *Nudge* a fait l'objet de beaucoup d'attention car elle permet de résoudre le paradoxe d'une mesure non contraignant jouant sur la contrainte. En effet, la théorie du *Nudge* ne préconise pas de jouer sur les contraintes budgétaires ou de coût des agents économiques. Elle ne cherche pas à manipuler le signal prix. Elle part du principe que les agents économiques sont victimes de biais cognitifs par rapport à la rationalité supposée et préconise de changer leur environnement de choix pour tirer parti de ces biais. Toute une panoplie de dispositifs *Nudge* a d'ailleurs été proposée pour les politiques publiques environnementales (Ouvrard, 2019). L'idée est de ne jamais restreindre les choix qui s'offrent aux individus et de manipuler seulement la façon dont ces choix sont présentés pour inciter à faire le « bon choix », c'est-à-dire celui qui est « socialement souhaitable ». Malheureusement

⁵ Le terme est utilisé par Jean-Charles Hourcade dans (2015), « La taxe carbone : une idée toujours d'avenir si... », *Revue de l'OFCE*, 139(3), 167-196.

il n'est pas possible de concevoir un dispositif *Nudge* pour chaque problème, le *Nudge* reste de portée locale.

2. Quand les économistes de l'environnement s'intéressent à l'acceptabilité sociale de la taxe carbone

À chaque difficulté rencontrée dans la mise en œuvre de la taxe carbone, les économistes de l'environnement s'adressent aux décideurs publics en rappelant, comme un leitmotiv, ses fondements théoriques. Néanmoins, face à ce qu'ils ont bien perçu comme une déficience dans l'acceptabilité sociale de la taxe, ils proposent aussi d'expliquer ces résistances et de modifier la mesure et les politiques publiques, pour les éliminer. Nous allons voir comment ces efforts les conduisent à des contorsions intellectuelles pour tenter de concilier exigences pratiques et discours théorique.

Ainsi, dans un numéro spécial de l'OFCE publié en 2015, Mireille Chiroleu-Assouline explique longuement le mécanisme qui sert de fondement théorique à la taxe carbone :

« La taxation pigouvienne des émissions polluantes [doit être fixée] à un taux unitaire égal au dommage marginal qu'elles provoquent. De la sorte, conformément au principe pollueur-payeur, les agents privés à la source de l'externalité subissent, en sus de leur coût privé de production du bien qui provoque la pollution, le coût externe imposé aux victimes de la pollution. Ceci les amène à prendre leurs décisions en fonction du coût social total de la pollution, internalisant ainsi le coût externe. » (Chiroleu-Assouline, 2015)

On notera la façon dont le raisonnement marginaliste, sans doute peu compréhensible pour les non-économistes, est accompagné d'une référence au principe du pollueur payeur, aux victimes et au coût social de la pollution, autant de termes contribuant à constituer un halo normatif. Mireille Chiroleu-Assouline énonce ensuite *« les conditions nécessaires pour la mise en place d'une fiscalité écologique à la fois efficace et acceptable socialement »*. En effet, dans une section intitulée *« les voies de l'acceptabilité »*, elle propose *quelques grands principes* et insiste notamment sur la nécessité de faire preuve de pédagogie. Elle assure que *« la réussite de la réforme et son acceptation par les contribuables sont conditionnées par [...] les efforts de pédagogie et d'information »*. Elle poursuit en expliquant la différence entre ce qu'elle appelle une fiscalité environnementale et une fiscalité écologique. *« La fiscalité environnementale est [...] fondamentalement définie par son assiette et non par le mode d'utilisation de ses recettes, ni par l'intention ayant présidé à sa mise en place. »* À l'inverse, *« l'objectif d'une fiscalité écologique est d'internaliser les externalités, le plus souvent négatives »*, conformément au principe de la taxe pigouvienne. Autrement dit, *l'intention* à l'origine de la mise en place de la CCE ne correspond pas à la taxe carbone telle que les économistes l'envisagent comme mode de correction du système de prix permettant d'internaliser les externalités. La mise en place de la mesure a brouillé le message des

économistes car les intentions du gouvernement ne sont pas suffisamment claires. « *Les recettes fiscales environnementales ne financent pas ces dépenses spécifiques mais [elles] abondent le budget de l'État conformément à la règle de finances publiques de non-affectation des recettes fiscales.* » Dans une note du conseil d'analyse économique publiée début 2019, Dominique Bureau, Fanny Henriet et Katheline Schubert poursuivront la même idée en expliquant que « *la fiscalité environnementale est apparue comme une taxe supplémentaire davantage motivée par des considérations budgétaires que par la politique en faveur du climat* » (Bureau et al., 2019). La population doit pouvoir comprendre les objectifs de la taxe carbone et ce que l'on peut appeler son « principe actif » : pousser au changement des comportements. Il faut pour cela « *poursuivre la hausse de la contribution climat-énergie (CCE) en s'attachant à en expliquer les enjeux et les mécanismes au public* ».

En réalité la taxe pigouvienne est bien un élément de fiscalité environnementale puisqu'elle est définie par les produits auxquels elle s'applique. Par ailleurs, elle ne repose pas sur une utilisation particulière de la recette de la taxe. Un pur théoricien ne verrait aucune différence entre les deux manières d'augmenter les prix relatifs des énergies fossiles. Pour le consommateur qui maximise son utilité ou le producteur qui minimise ses coûts, la manière dont la recette de la taxe carbone est utilisée n'a aucune raison d'entrer en ligne de compte. Pour le citoyen, par contre, penser que « *les recettes fiscales environnementales ne financent pas ces dépenses spécifiques mais qu'elles abondent le budget de l'État* », peut rendre la taxe inacceptable. Ainsi, dans leur effort de concilier le critère traditionnel d'efficacité et un nouveau critère d'acceptabilité sociale, les économistes de l'environnement en arrivent à considérer que chaque individu est à la fois un agent rationnel qui prend ses décisions économiques en fonction du signal prix et un citoyen libéral qui porte un regard sévère sur l'État et pourrait par contre s'intéresser à l'utilisation qui est faite de la taxe. On voit bien les difficultés auxquelles ils sont alors confrontés en opérant ce passage d'un registre à l'autre. Ils tentent de mobiliser la théorie pour apporter une légitimité scientifique aux mécanismes censés rendre la mesure effective et efficace mais ils en donnent aussi une interprétation normative à l'appui de principes éthiques censés remporter l'adhésion des décideurs comme de la population.

Au-delà de ce supposé problème d'incompréhension, les économistes de l'environnement reconnaissent qu'il existe des défauts intrinsèques à la taxe carbone qui obèrent son acceptabilité sociale, notamment sa régressivité. Les effets redistributifs de la taxe sont connus depuis longtemps. Ils sont dus au fait tout d'abord que les catégories sociales les plus pauvres dépensent une plus grande partie de leur revenu dans les énergies fossiles, notamment pour chauffer leur logement. Ce ne serait pas un problème si ces ménages pouvaient facilement

changer de comportement pour éviter la hausse du prix des énergies fossiles. Or ils ont du mal à réorienter leurs choix. Les économistes disent alors qu'ils ont une faible élasticité prix. L'élasticité-prix ou l'élasticité-prix de la demande est une mesure de la sensibilité de la demande ou de la consommation d'un bien ou d'un service par rapport à son prix. C'est un indicateur de la réaction de la demande à la suite d'une variation du prix de 1 %. Dans une note de l'institut des politiques publiques, Thomas Douenne propose en 2018 de chiffrer ces effets en réalisant une évaluation *ex-ante* de la réforme de la fiscalité carbone du gouvernement Philippe. Nous sommes quelques mois avant les premières manifestations. Ses estimations révèlent que « pour les élasticités-prix, on obtient une valeur de $-0,45$ pour le transport et $-0,2$ pour le logement. Ces élasticités indiquent que si les prix de l'énergie augmentent de 10 %, les ménages réduiront en moyenne leur consommation de carburants de 4,5 %, et leur consommation d'énergie résidentielle de 2 % » (Douenne, 2018). Évidemment, étant donné que l'objectif n'est pas de générer une rente pour l'État mais de changer le comportement des agents économiques, une faible élasticité prix de la demande d'énergies fossiles présente un inconvénient important. La mesure n'est alors pas plus acceptable pour les consommateurs que pour les économistes.

La première conclusion de Thomas Douenne est que « lorsque l'on représente [les] ressources d'après le revenu disponible des ménages, la taxe apparaît comme très régressive puisque les ménages du premier décile exercent un effort fiscal presque trois fois supérieur à celui des ménages du dernier décile (0,55 % contre 0,20 %) » (Ibid.). Mais il parle aussi « d'effets redistributifs horizontaux, c'est-à-dire au sein des groupes de revenu ». Autrement dit, pour une même catégorie de revenus, des citoyens vivant dans des conditions différentes subiront des effets très différents. Le revenu n'est qu'une des nombreuses dimensions déterminant l'incidence hétérogène de la fiscalité de l'énergie. Il conclut même « que l'hétérogénéité horizontale domine largement l'hétérogénéité verticale ». Le déterminant le plus fort de cette hétérogénéité horizontale est de loin le type d'énergie utilisée par le logement. « Les ménages vivant en campagne perdront à hauteur de 7 € par an par rapport aux habitants des villes de taille moyenne, et 22 € relativement aux habitants de l'agglomération parisienne. »

Après avoir évalué ces effets régressifs Thomas Douenne évalue les mécanismes de compensation qui ont été et pourraient être apportés pour les corriger. Il en déduit que le chèque vert mis en place par le gouvernement est très insuffisant et reste sceptique sur la capacité des transferts forfaitaires en général à réduire ces effets.

Dans leur note intitulée « Pour le climat : une taxe juste, pas juste une taxe », Bureau, Henriët et Schubert (2019) associent de manière explicite la question de la régressivité à celle de

l'acceptabilité de la mesure. Leur premier objectif, par cette note qui s'adresse au gouvernement, est de faire des recommandations pour rendre la taxe acceptable. La note évalue les effets régressifs de la contribution climat énergie de manière assez différente de ce qui avait été fait par Thomas Douenne mais aboutit qualitativement aux mêmes conclusions et propose à travers six recommandations des pistes d'amélioration. Il faut en particulier élargir l'assiette en éliminant les exonérations, ce qui permet à la fois de la rendre plus compréhensible et légitime et de diminuer l'augmentation et donc de partager plus équitablement l'effort nécessaire. Mais il faut surtout, selon les auteurs « *redistribuer l'intégralité des nouvelles recettes de la taxe carbone supportée par les ménages avec des transferts décroissants avec les revenus et prenant en compte les disparités géographiques* » (Recommandation 1).

Ainsi l'utilisation de l'intégralité de la recette de la taxe doit servir à la fois l'objectif pédagogique et l'objectif de lutte contre les effets régressifs. Selon Thomas Douenne cependant, la mise en place de ces transferts reste très difficile car ils nécessiteraient de cibler les ménages les plus vulnérables alors que les déterminants de cette vulnérabilité, qui ne peuvent se limiter au revenu, restent flous. Par ailleurs, « *à mesure que le ciblage gagne en précision, les incitations à réduire les émissions se font plus faibles et la politique de compensation irait à rebours de l'objectif initial de la taxe* ». Le dilemme entre équité et efficacité s'applique donc bien aussi à la taxe carbone. Si l'on veut diminuer les effets régressifs de la taxe carbone en réalisant des transferts, on diminue aussi l'incitation de ceux qui les reçoivent à changer de comportement.

Dans des travaux ultérieurs Thomas Douenne s'est intéressé à la façon dont la taxe carbone et les mécanismes de compensation proposés pour l'accompagner étaient perçus par la population. Dans un article coécrit avec Adrien Fabre, « *Yellow Vests, Pessimistic Beliefs, and Carbon Tax Aversion* » (Douenne et Fabre, 2022), ils montrent que ces mesures ne sont pas perçues positivement par la population qui leur préfère la réglementation. Ils attribuent ce résultat à des biais cognitifs des personnes interrogées qui « *surestiment l'impact négatif du dispositif sur leur pouvoir d'achat, pensent de manière erronée qu'il est régressif et ne le perçoivent pas comme effectif pour l'environnement* » (*Ibid.*, p. 81)⁶. Comme si la non-adhésion des individus au contrat social des économistes ne pouvait être due qu'au fait qu'ils ne sont pas rationnels.

Cependant, après avoir si bien tenté de corriger la taxe carbone pour la rendre acceptable, les économistes de l'environnement en arrivent à la conclusion qu'elle doit être accompagnée

⁶ "However, they also overestimate the negative impact of the scheme on their purchasing power, wrongly think it is regressive, and do not perceive it as environmentally effective."

d'autres mesures, admettant ainsi que ses effets systémiques ne seraient pas suffisants. Ainsi la deuxième partie de la principale recommandation de Dominique Bureau, Fanny Henriet et Katheline Schubert énonce qu'il est aussi nécessaire de « *mettre en place des dispositifs d'aide à la conversion des équipements les plus polluants, ciblés sur les ménages les plus vulnérables* » (Recommandation 1) et de « *consacrer les nouvelles recettes à l'accompagnement des secteurs touchés pour préserver leur compétitivité* » (Recommandation 2). La justification invoquée étant que les conditions des marchés concurrentiels de la théorie ne sont pas remplies. Ainsi, pour Douenne et Fabre (2020, p. 91), « *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 ». Fallait-il arriver à bout d'argument pour admettre ce qui ne pouvait être qu'une évidence ? En tout cas, on peut certainement voir dans ces dernières recommandations et cet appel à la pédagogie les prémices du projet de *planification écologique* concédé par Emmanuel Macron au cours de la campagne électorale de 2022. Il s'agit d'un changement assez radical dans la façon de penser des économistes de l'environnement car les fondements de la planification écologique sont à peu près à l'opposé de ceux de la taxe carbone. Autant la taxe carbone était considérée comme une mesure relativement simple à mettre en place, exigeant peu d'intervention du gouvernement sur l'économie mais avec des effets attendus systémiques, autant la planification écologique demande une intervention majeure et complexe. Enfin, la justification de la planification écologique et son évaluation future se feront difficilement en termes d'optimalité.

3. De nouveaux critères éthiques pour évaluer les instruments des politiques publiques ?

Les discussions entre économistes de l'environnement autour des différents moyens d'améliorer la taxe carbone pour en limiter les effets régressifs bénéficient d'un climat intellectuel propice. En effet, une littérature en économie se développe qui ne recherche plus sa légitimité dans la théorie néo-classique et l'économie du bien-être mais dans une approche purement empirique et qui parle moins d'efficacité que de mesure des inégalités et d'équité. Thomas Piketty (2013) a fait école en démontrant l'importance de l'accroissement des inégalités depuis les années 1970 et en dénonçant leur caractère injuste. Alors que les questions de justice distributive étaient essentiellement traitées d'un point de vue philosophique et axiomatique dans la théorie du choix social, Thomas Piketty et avec lui Emmanuel De Saez et Lucas Chancel, adoptent une approche empirique pour dénoncer la réalité des inégalités en l'évaluant, en la chiffrant. La présentation de la dynamique historique permet aussi de donner du relief à ces données. Dans le même temps, Piketty n'hésite pas à se positionner sur le plan

éthique et idéologique et s'applique à déconstruire l'idée de méritocratie qui est utilisée selon lui pour légitimer l'existence de ces inégalités. Les inégalités sont alors simplement injustes et rien ne les justifie. L'approche est résolument normative. Par ailleurs, alors que Piketty s'intéresse aux inégalités de revenu et de patrimoine, d'autres après lui ont diversifié ces recherches et en ont défini différents types dont en particulier les inégalités environnementales. Celles-ci sont elles-mêmes de plusieurs ordres : les inégalités d'accès aux ressources environnementales, les inégalités d'expositions aux risques environnementaux et les inégalités de résilience pour faire face aux dommages environnementaux. Or toutes ces inégalités environnementales se cumulent et sont intrinsèquement liées aux inégalités de revenus. Ceux qui vivent dans des immeubles donnant sur l'autoroute à l'entrée des grandes villes – car c'est là où les loyers sont les plus bas – sont aussi aux premières loges pour subir la pollution du trafic routier sans pouvoir partir en vacances respirer l'air pur des montagnes...

La particularité de cette littérature par rapport à la théorie néo-classique est d'une part qu'elle place au centre du débat des critères éthiques que la théorie avait voulu écarter et d'autre part qu'elle nie la loi d'Okun et va même jusqu'à démontrer le contraire, à savoir que les inégalités sont en réalité inefficaces et que pour viser l'efficacité il faut lutter contre les inégalités. Ainsi, dans un livre publié en 2021, Lucas Chancel, co-directeur du Laboratoire sur les inégalités mondiales à l'école d'économie de Paris, constate qu'un niveau extrême d'inégalités nuit au bon fonctionnement de l'économie, puisque les forces productrices des personnes en situation de pauvreté sont alors sous-utilisées (Chancel, 2021). L'auteur cite également des travaux en économie comportementale, selon lesquels un niveau trop élevé d'inégalités provoque une désincitation à l'effort et réduit la productivité des travailleurs. Dans cette littérature, l'équité devient un critère parfaitement légitime pour définir des instruments de politiques publiques. L'argumentation selon laquelle les inégalités sont inefficaces y est clairement instrumentale, les inégalités y sont évidemment dénoncées simplement parce qu'elles sont injustes.

Parfois, c'est moins le caractère inefficace des inégalités ou leur caractère injuste qui est mis en avant que simplement le fait qu'elles sont inacceptables. C'est ce qui ressort notamment d'un entretien avec Luca Chancel mené par une politiste, Carole-Anne Sénit, et une autre chercheuse en sciences sociales, Tuuhia Vaia⁷. On est fin 2018, au tout début du mouvement des Gilets jaunes. Lucas Chancel n'utilise pas lui-même le mot acceptabilité qui apparaît pourtant dans le titre de l'article mais, faisant référence entre autres à la faiblesse du montant du chèque énergie,

⁷ Tuuhia Vaia qui a eu une formation en urbanisme et environnement au CNAM.

il conclue qu'un « *fort sentiment d'injustice peut générer un rejet des politiques environnementales par une grande partie de la population* » (Sémit, Vaia, 2018).

Entre efficacité, équité et acceptabilité, le choix des critères permettant d'évaluer les dispositifs des politiques publiques environnementales n'a pas encore été tranché par la profession des économistes. Clairement pourtant, le critère d'efficacité a perdu sa suprématie en même temps qu'une approche plus empirique se développe au détriment de la théorie (Backhouse et Cherrier, 2017). Si la lutte contre les inégalités est parfois justifiée par des arguments d'efficacité, elle repose aussi sur de purs arguments d'équité. Quelle place alors est faite à l'acceptabilité ? Par rapport aux deux autres critères, elle semble instrumentale. Pour les économistes de l'environnement, il n'y a pas d'autre raison de s'intéresser à l'acceptabilité que comme moyen de mettre en place les mesures et dispositifs efficaces. Elles et ils présentent alors la poursuite de critères éthiques comme un moyen d'obtenir l'acceptabilité des mesures. En revanche, lorsque ce sont les économistes spécialistes des inégalités qui parlent d'acceptabilité, le critère semble être utilisé comme argument à l'appui de leur cause.

Le débat qui commence à émerger sur une possible réforme des droits de succession⁸ pourrait bien constituer une nouvelle étape de cette controverse sur le choix des critères pour évaluer les mesures des politiques publiques. Cet impôt, aux visées égalitaires n'est pas souhaité par les populations et rien n'exclut que l'ordre public soit menacé par une proposition de loi qui renforcerait la taxation de l'héritage⁹. Les défenseurs de la lutte contre les inégalités ne pourront plus alors invoquer un argument d'acceptabilité. Voilà qui ne manquera pas de continuer à nourrir la controverse en économie sur le choix des critères d'évaluation des politiques publiques.

Références

Backhouse R. E. et Cherrier B. (2017), "The Age of the Applied Economist", *History of Political Economy*, 49 (Supplement), 1-33.

Baujard A. (2017), « L'économie du bien-être est morte. Vive l'économie du bien-être ! », Dans G. Campagnolo (dir.), *Philosophie économique. Un état des lieux*. Paris : Éditions Matériologiques, p. 77-128.

Bureau D., Henriot F. et Schubert K. (2019), « Pour le climat : une taxe juste, pas juste une taxe », *Notes du conseil d'analyse économique*, 50(2), 1-12.

⁸ Le Conseil d'Analyse Economique vient récemment de faire des propositions en ce sens. Dherbécourta Clément, Gabrielle Fackb, Camille Landais et Stefanie Stantchevad. « Repenser l'héritage », Les notes du conseil d'analyse économique, n° 69, Décembre 2021.

⁹ <https://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/opinion-augmenter-les-taxes-sur-lheritage-serait-une-heresie-1376062>

Chancel L. (2021), *Insoutenables inégalités : pour une justice sociale et environnementale*. Paris : Les Petits Matins.

Chiroleu-Assouline M. (2015), « La fiscalité environnementale en France peut-elle devenir réellement écologique ? État des lieux et conditions d'acceptabilité », *Revue de l'OFCE*, 139(3), 129-165.

Combet E., Gherzi F. et Hourcade J.-C. (2009), « Taxe carbone, une mesure socialement régressive ? Vrais problèmes et faux débats », Document de travail, CIRED n°12.

de Groot J. I. et Schuitema G. (2012), “How to make the unpopular popular? Policy characteristics, social norms and the acceptability of environmental policies”, *Environmental Science and Policy*, 19-20, 100-107.

Dherbécourta C., Fackb G., Landais C. et Stantchevad S. (2021), « Repenser l'héritage », *Les notes du conseil d'analyse économique*, n°69, décembre.

Douenne T. (2018), « Les effets redistributifs de la fiscalité carbone en France », *Note IPP*, n°34, juillet.

Douenne T. et Fabre A. (2020), « 6. La taxe carbone et son acceptabilité sociale », *Regards croisés sur l'économie*, 26(1), 87-96.

Douenne T. et Fabre A. (2022), “Yellow Vests, Pessimistic Beliefs, and Carbon Tax Aversion”, *American Economic Journal: Economic Policy*, 14(1), 81-110.

Hourcade J.-C. (2015), « La taxe carbone : une idée toujours d'avenir si... », *Revue de l'OFCE*, 139(3), 167-196.

Le Cacheux J. (1989), « La nouvelle macro-économie classique : fondement et laisser-faire ? », *Cahiers d'Économie Politique*, 16-17, 189-204.

Levilain H. (2001), « À propos de la critique sociologique de l'économie et de ses croyances », *Mouvements*, 13(1), 158-162.

Okun A. M. (1975), *Equality and efficiency: The big tradeoff*. Brookings Institution.

Ouvrard B. (2019), « Les nudges pour améliorer l'environnement en économie publique », *Revue française d'économie*, xxxiv(2), 3-60.

Pigou A. (1920), *The Economics of Welfare*. McMillan and Co.

Piketty T. (2013), *Le Capital au XXI^e siècle*. Paris : Seuil.

Sénit C.-A. et Vaia T. (2018), « Réduire les inégalités, une condition nécessaire à l'acceptabilité des politiques environnementales – Entretien de Lucas Chancel », *L'encyclopédie du développement durable*. [En ligne] <http://encyclopedie-dd.org/encyclopedie/neige-neige-economie-neige-neige/4-2-les-conditions-de-travail/reduire-les-inegalites-une.html>.

Schubert K. (2009), *Pour la taxe carbone. La politique économique face à la menace climatique*, CEPREMAP, Paris : ENS rue d'Ulm.

Walker B. J.A., Wiersma B., Bailey E. (2014), “Community benefits, framing and the social acceptance of offshore wind farms: An experimental study in England”, *Energy Research & Social Science*, 3, 46-54.

Votre présentation biographique (entre 50 et 100 mots)

Sylvie Thoron est professeure en sciences économiques à l'Institut d'Etudes Politiques de Fontainebleau. Après avoir soutenu une thèse en théorie des jeux appliquée et mené la première partie de sa carrière en économie mathématique, elle a rejoint le Laboratoire interdisciplinaire d'étude du politique Hanna Arendt. Elle a alors développé une recherche en philosophie économique et dans le domaine des politiques publiques environnementales. Elle est actuellement responsable du master Transformations Socio-Environnementales (TSE) et co-responsable du programme gradué de l'EcoLe Socio-Environnementale (ELSE).