

Quels effets socioéconomiques d'une fiscalité carbone au-delà d'un jeu à somme nulle ?

Emmanuel Combet

Séminaire Mines-Dauphine-PSL
8 avril 2019

Les Gilets Jaunes...

Mise en lumière de difficultés bien connues des spécialistes :

- Articuler les objectifs d'efficacité et d'équité en 'second rang' (cf. « Environnement et redistribution », R. Guesnerie, 1974)
- Réunir les conditions d'équité d'une fiscalité carbone (effets redistributifs : cf. J. Poterba, 1991 et D. Pearce, 1991)

Que sait-on pour renseigner le choix des meilleurs dispositifs ?

Comment limiter les coûts, maximiser les bénéfices sociaux ?

Réponses récentes... et l'enjeu de « l'acceptabilité »

- Différents dispositifs de redistribution monétaire aux ménages (Terra Nova et I4CE, CAE et T. Douenne, RAC et A. Berry, etc.)
- L'acceptabilité vue sous le prisme des 'ménages-consommateurs' et des effets redistributifs directs (évalués par microsimulation)

Nous souhaitons rappeler qu'au-delà d'un jeu à somme nulle :

- **Un dispositif jugé 'acceptable' peut être socialement coûteux**
-> cf. revue de Klenert et al., 2018 ; Combet, CEDD, 2018
- **La redistribution forfaitaire aux ménages a un coût**
-> littérature du double dividende (cf. revue de Goulder, 2013)
- **Un contrôle des coûts de production limite ce coût**
-> par des 'compensations hybrides' (cf. Caron et al., 2018)

Quels effets sociaux au-delà d'un jeu à somme nulle ?

POLITIQUES DE LA TRANSITION

JEAN-CHARLES HOURCADE • EMMANUEL COMBET

FISCALITÉ CARBONE ET FINANCE CLIMAT UN CONTRAT SOCIAL POUR NOTRE TEMPS

Références plus complètes
des articles académiques
en fin de présentation

nature
climate change

PERSPECTIVE

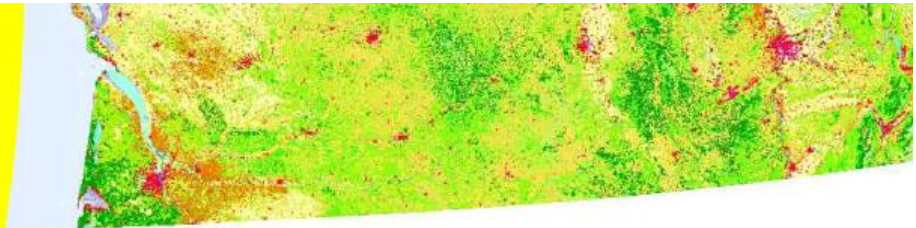
<https://doi.org/10.1038/s41558-018-0201-2>

Making carbon pricing work for citizens

David Klenert^{1*}, Linus Mattauch^{2,3}, Emmanuel Combet^{4,5}, Ottmar Edenhofer^{1,6,7},
Cameron Hepburn^{2,3,8}, Ryan Rafaty^{2,9} and Nicholas Stern⁸

Nature Climate Change, 2018, 8(8), pp. 669-677.

Conseil économique
pour le
Développement
durable



Références économiques pour le développement durable

n°38, Août 2018

Quel chemin vers un pacte fiscal pour le climat ?

L'acceptabilité

Bas prix des énergies fossiles : Une solution sociale ?

Fiscalité : ce que veulent les Français

Pour chacune des mesures fiscales suivantes que le gouvernement pourrait envisager dans le cadre du grand débat, y seriez-vous favorable ou opposé ?

La suppression de la TVA sur 50 produits de première nécessité

90%

10%

La suppression de la redevance audiovisuelle

85%

15%

Le rétablissement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF)

77%

23%

La suppression des droits de succession sur la résidence principale jusqu'à 500 000 euros

77%

23%

La création de tranches d'imposition supplémentaires afin de rendre l'impôt sur le revenu plus progressif

76%

24%

Une réforme de l'impôt sur le revenu où chaque citoyen paierait cet impôt, même de manière symbolique

62%

38%

Le rétablissement de la taxe carbone

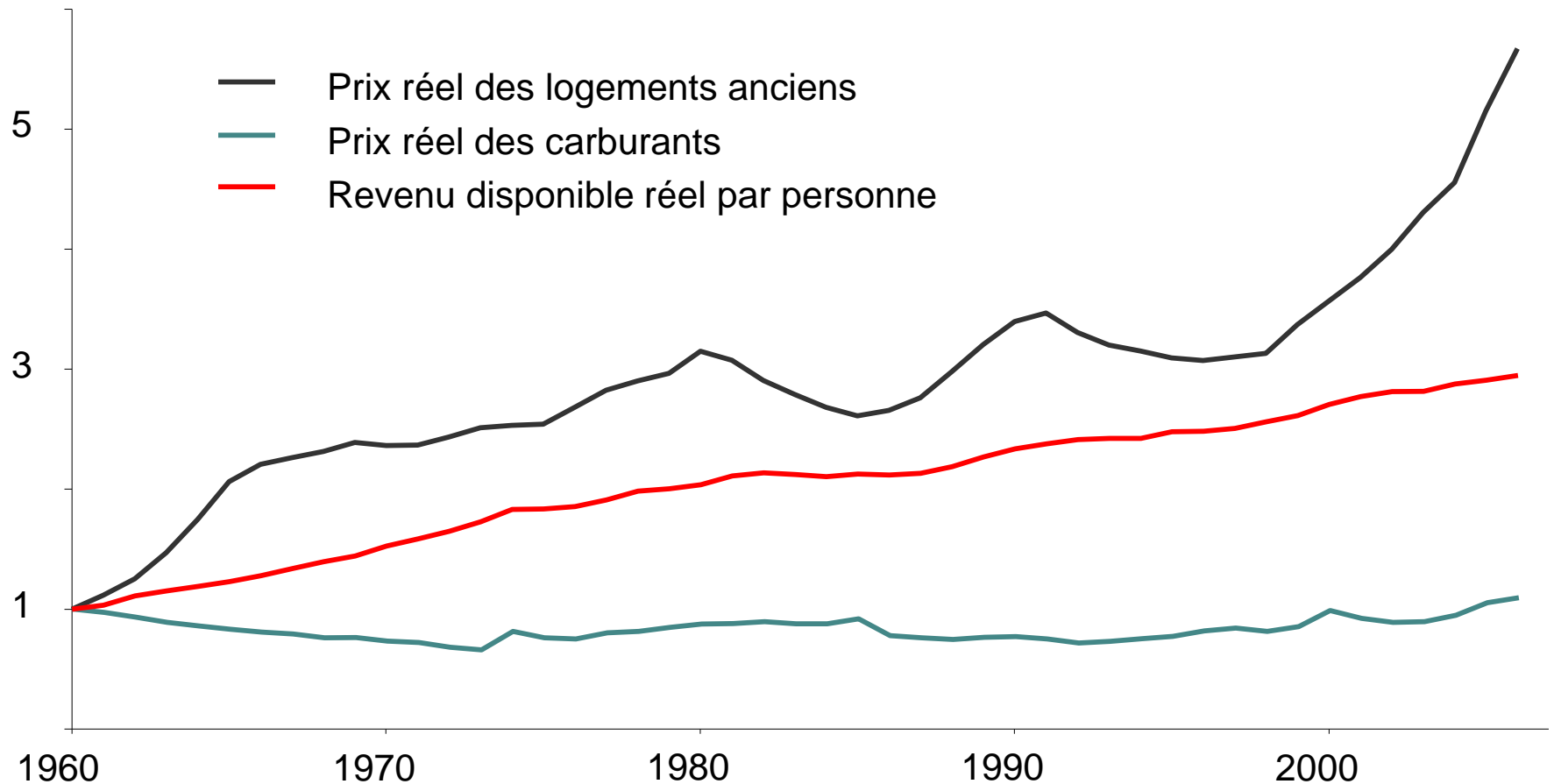
44%

56%

Sondage Ifop pour le Journal du Dimanche, réalisé du 3 au 5 avril 2019
échantillon représentatif de 1 005 personnes âgées de 18 ans et plus

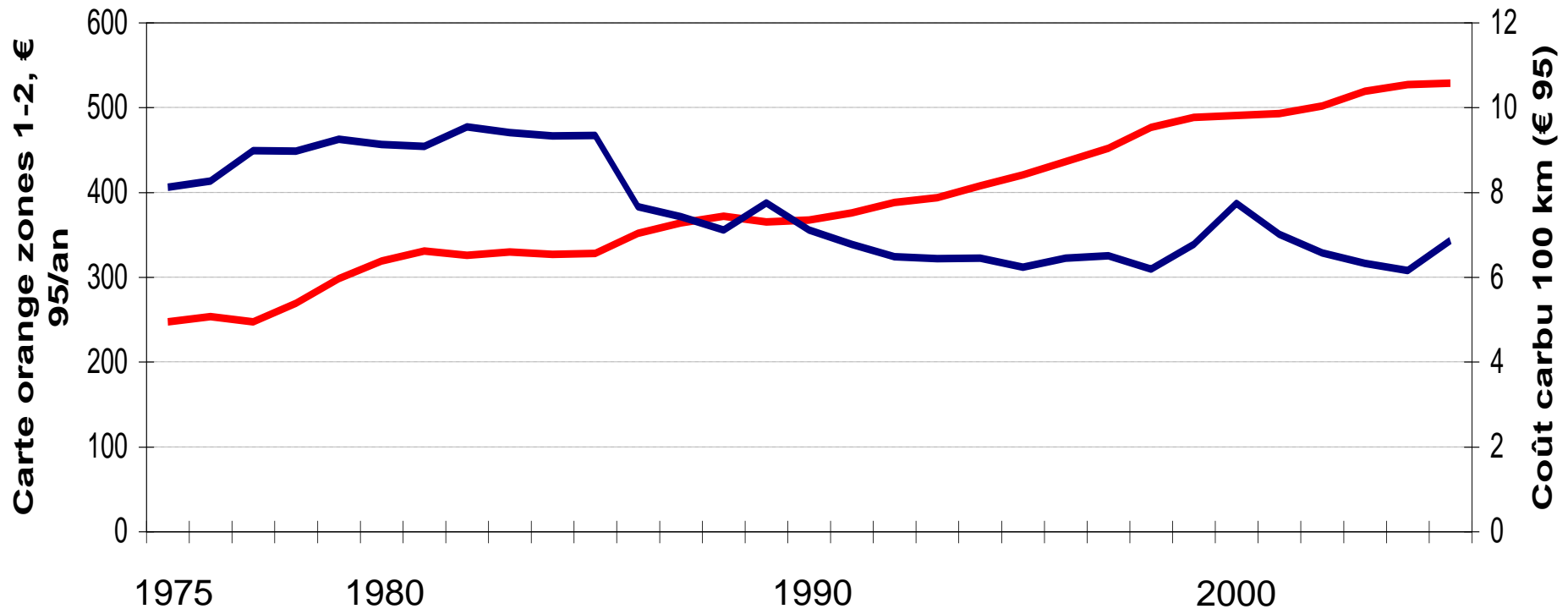
Incitations et dépendance au pétrole

Evolution par rapport à 1960



Incitations et dépendance à la voiture

**Coût en carburant pour faire 100 km en voiture
vs. coût annuel carte orange 2 zones**

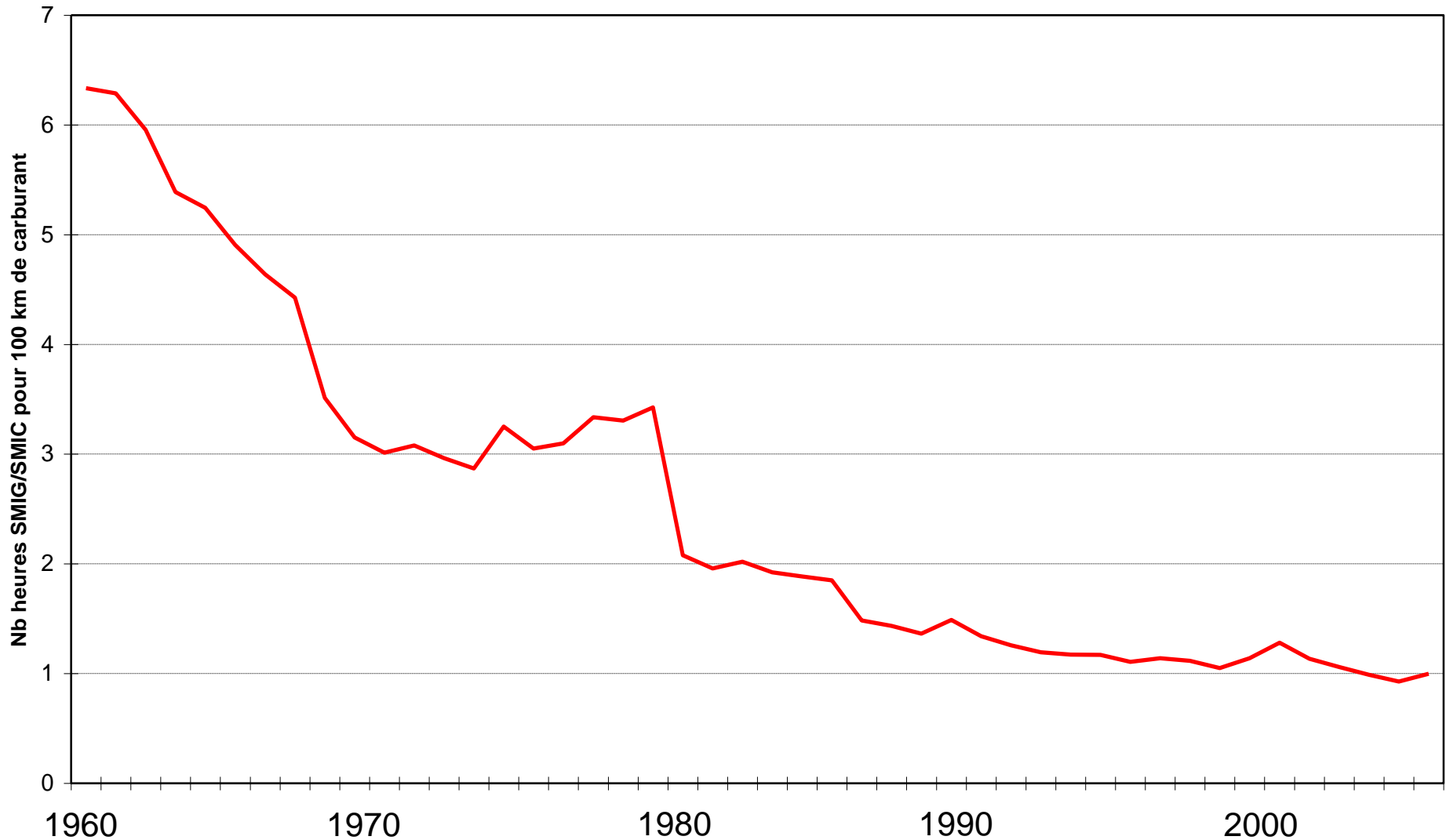


Source : (1) RATP ; (2) Observatoire de l'Energie d'après Douanes.

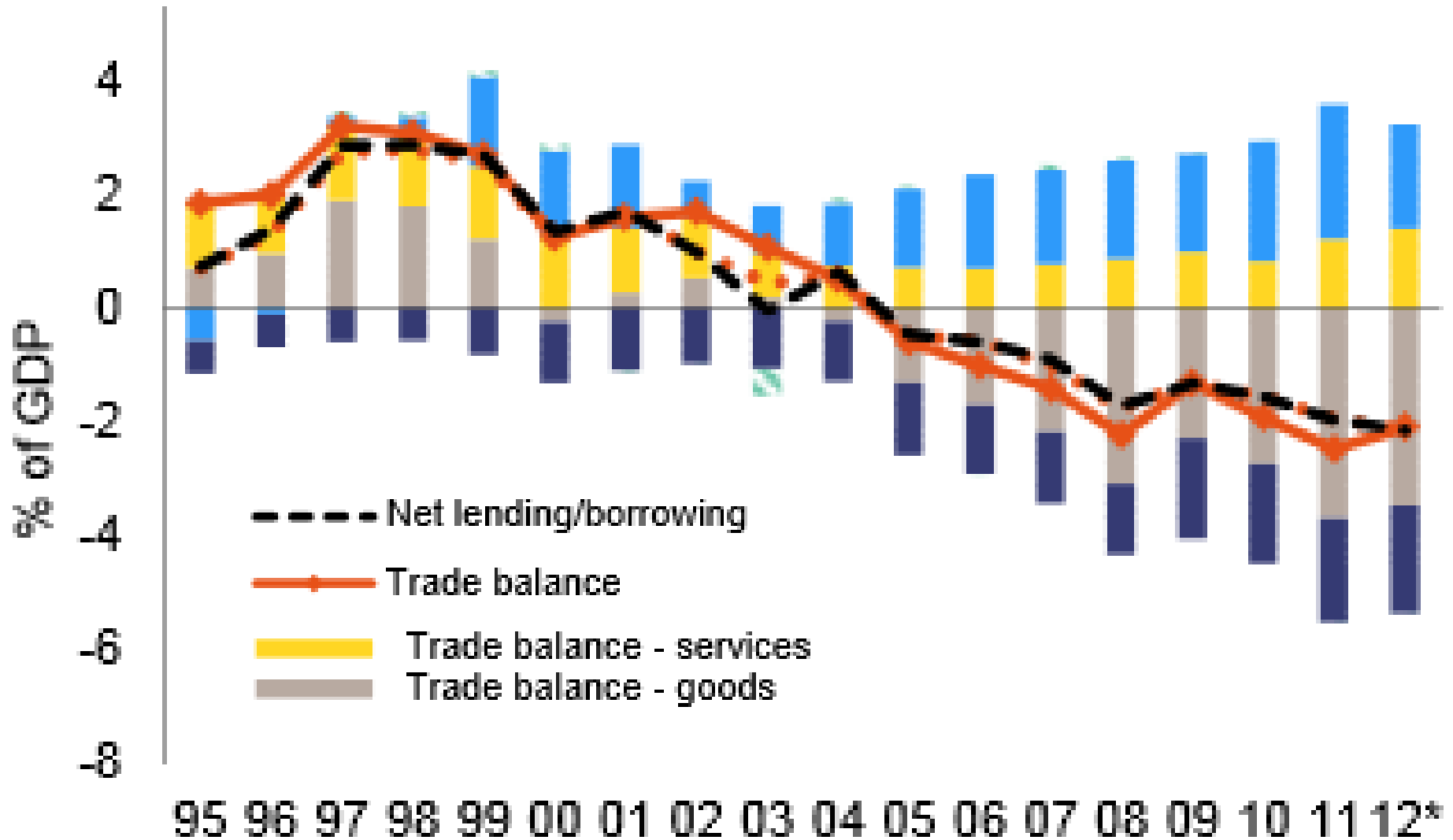
Accession puis dépendance à la voiture

SMIC, coût du carburant et prix de la mobilité

Nb d'heures SMIG/C pour 100 km de carburant



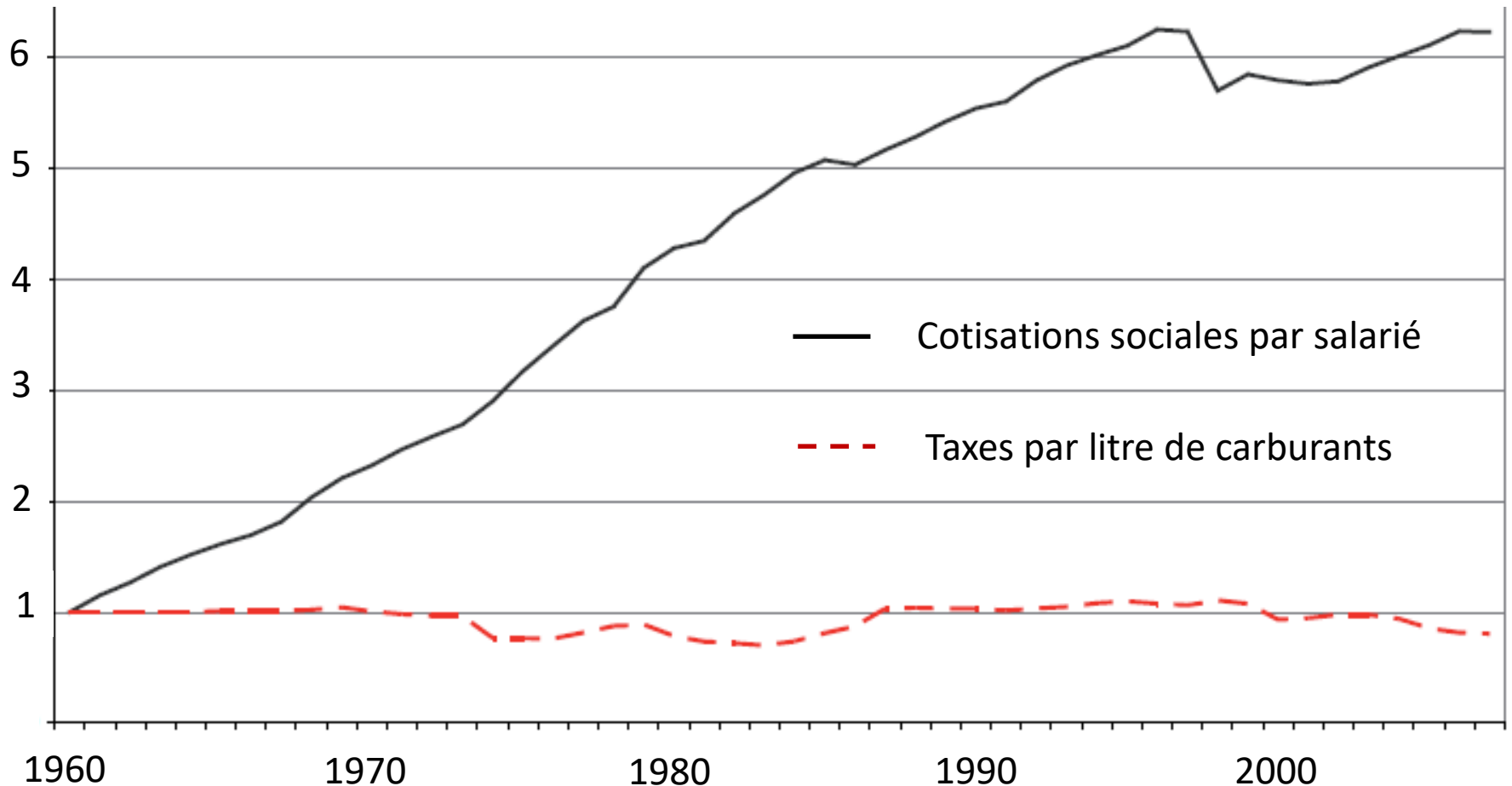
Facture pétrolière, dépendance coûteuse



Source : *Macroeconomic Imbalances. France 2013* (EC, 2013)

Pacte social du CNR et prélèvements obligatoires

Evolution par rapport à 1960



Usage des recettes : En mal de consensus

- « Compenser le pouvoir d'achat des ménages ! »
-> « Chèque vert » exigé par les associations de consommateurs
- « Baisser d'autres impôts pour l'activité et l'emploi ! »
-> Accords entre les syndicats et le patronat pour négocier (Rocard, 2009)
- « La priorité est de réduire les déficits publics ! »
-> Dissensions entre Ministères (Ecologie vs. Budget)
- « Une écotaxe doit financer la transition écologique ! »
-> Associations de protection de l'environnement

Réduire les différences de perception !

Une revue pluridisciplinaire (Klenert et al., 2018) :

- **« Experts économistes » (Economie publique)**
 - > Substitution aux taxes sur le travail / capital + mesures ciblées (vulnérables)
 - > Affectation à l'investissement = hausse d'impôts ou baisse de dépenses pub.
- **« Grand public » (Economie comportementale)**
 - > « Préférences » pour transferts aux ménages, affectation au financement TEE (cf. également la revue de Carattini et al., 2018)
- **« Parties prenantes » (Sciences politiques)**
 - > Usage qui favorise la confiance politique et compense les perdants influents

Réussite = Créer les conditions d'adhésion à la meilleure stratégie

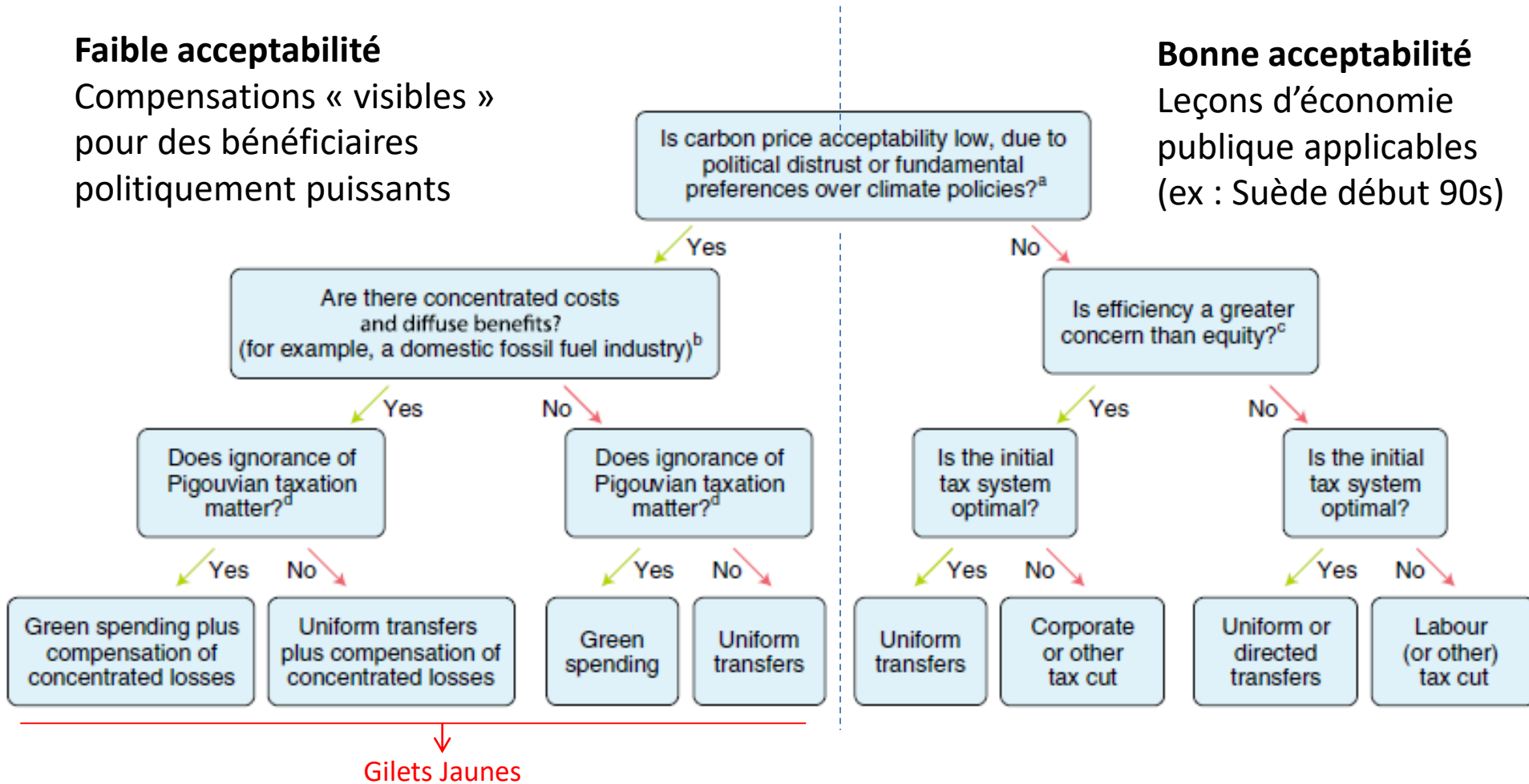
Rapprocher « acceptabilité » et « intérêt général »

Faible acceptabilité

Compensations « visibles »
pour des bénéficiaires
politiquement puissants

Bonne acceptabilité

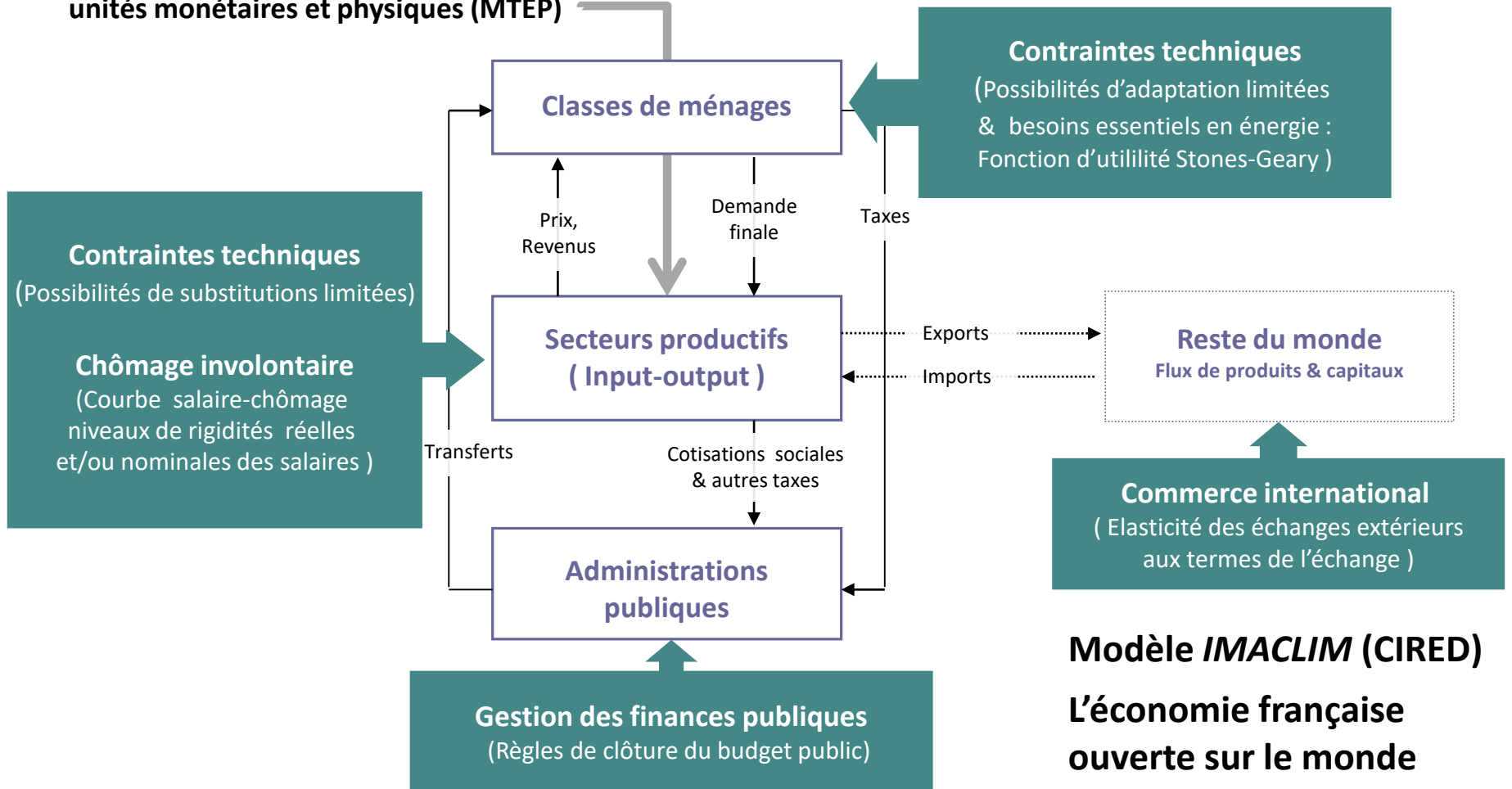
Leçons d'économie
publique applicables
(ex : Suède début 90s)



Réduire le risque d'écart entre solution acceptée et solution éclairée !

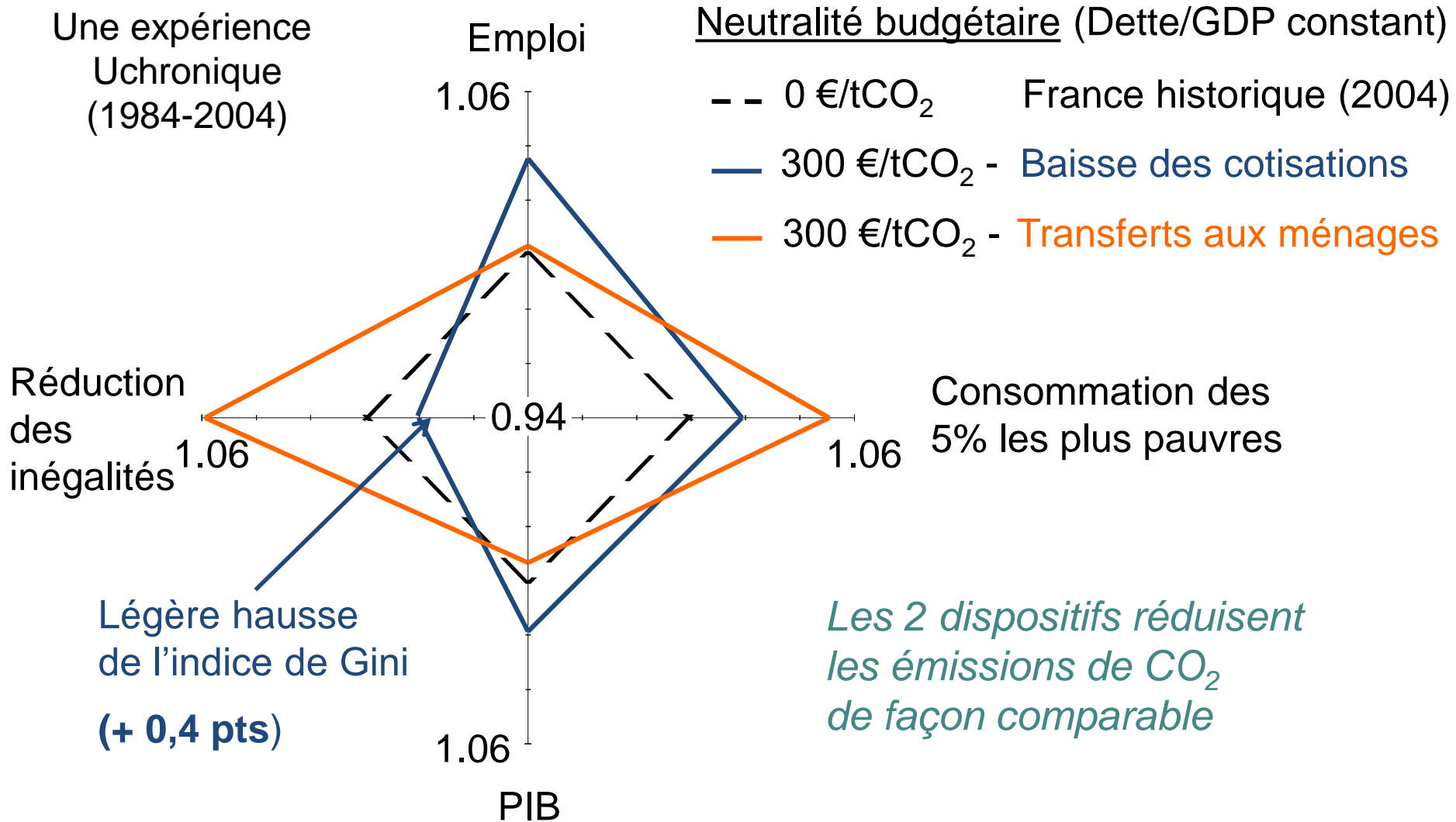
Analyse numérique en équilibre général

Equilibre simultané des flux d'énergie en unités monétaires et physiques (MTEP)



Cf. *Fiscalité carbone et progrès social. Application au cas français*. Thèse EHESS, 2013.
& « Energy tax reform in open economies », E. Combet and O. Musy (forthcoming)

Coût d'opportunité de la redistribution aux ménages

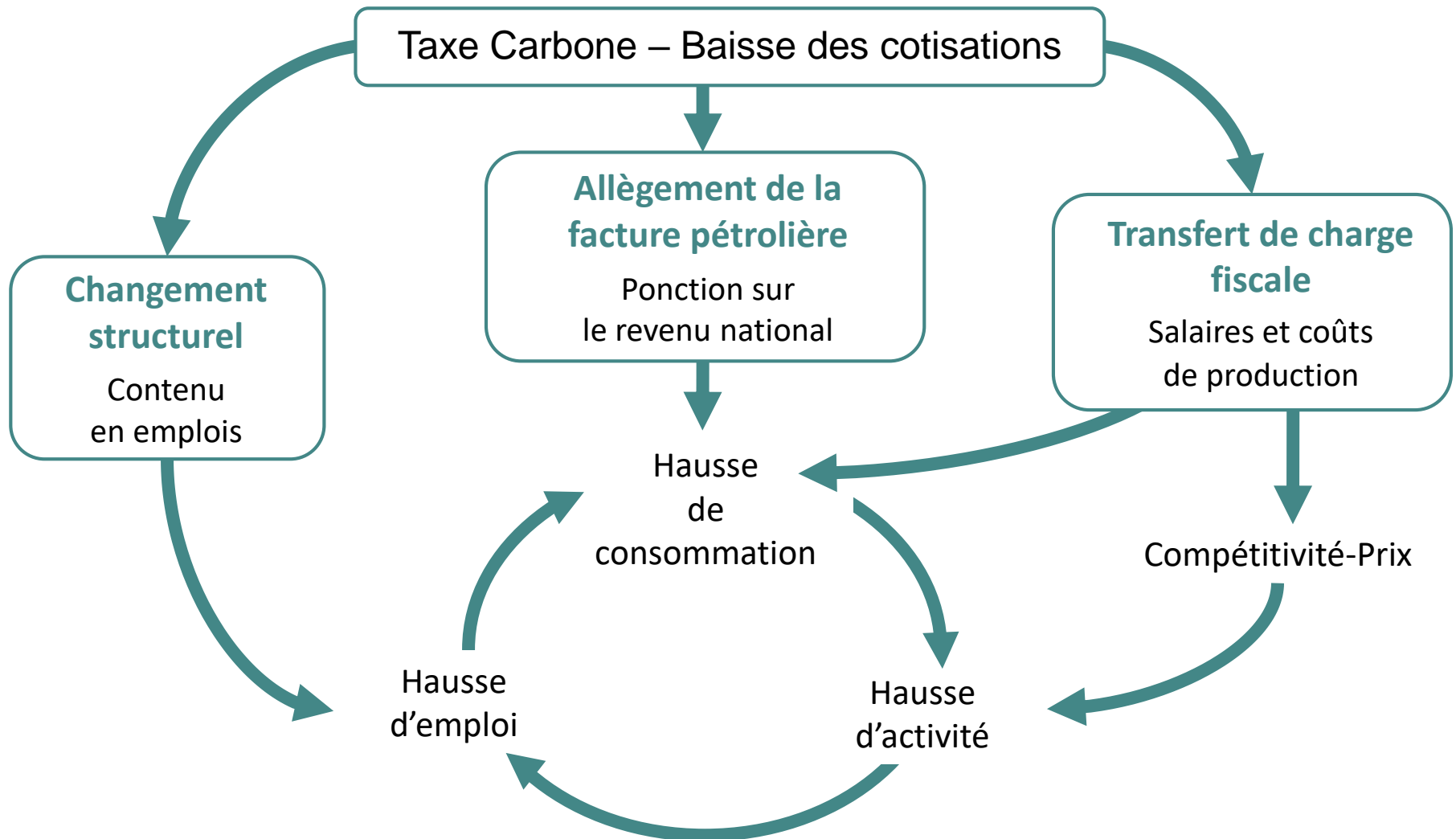


Effets contrastés : coûts de production et salaires

Taxe carbone et	Transferts aux ménages	Baisse des cotisations
Variation prix de production	+3,7%	-1,0%
Variation coûts énergétiques	+1,6%	+1,6%
Variation salaires nets	+0,1%	+1,5%
Variation charges sociales	id.	-3,6%

- Le « chèque rendu » est un cadeau pervers, car in fine il ne pourra qu'être inférieur au renchérissement des biens de consommation

Un cercle vertueux potentiel pour l'activité et l'emploi



Pauvreté réduite... mais inégalités accrues

Baisse des cotisations	Facture énergétique	Chômage	Revenu disponible	Indice d'inégalité de Gini*
5% plus pauvres	+78,3%	-12,2 pts.	+5,4%	+0,3 pts.
5% plus riches	+72,0%	-0,9 pts.	+7,3%	

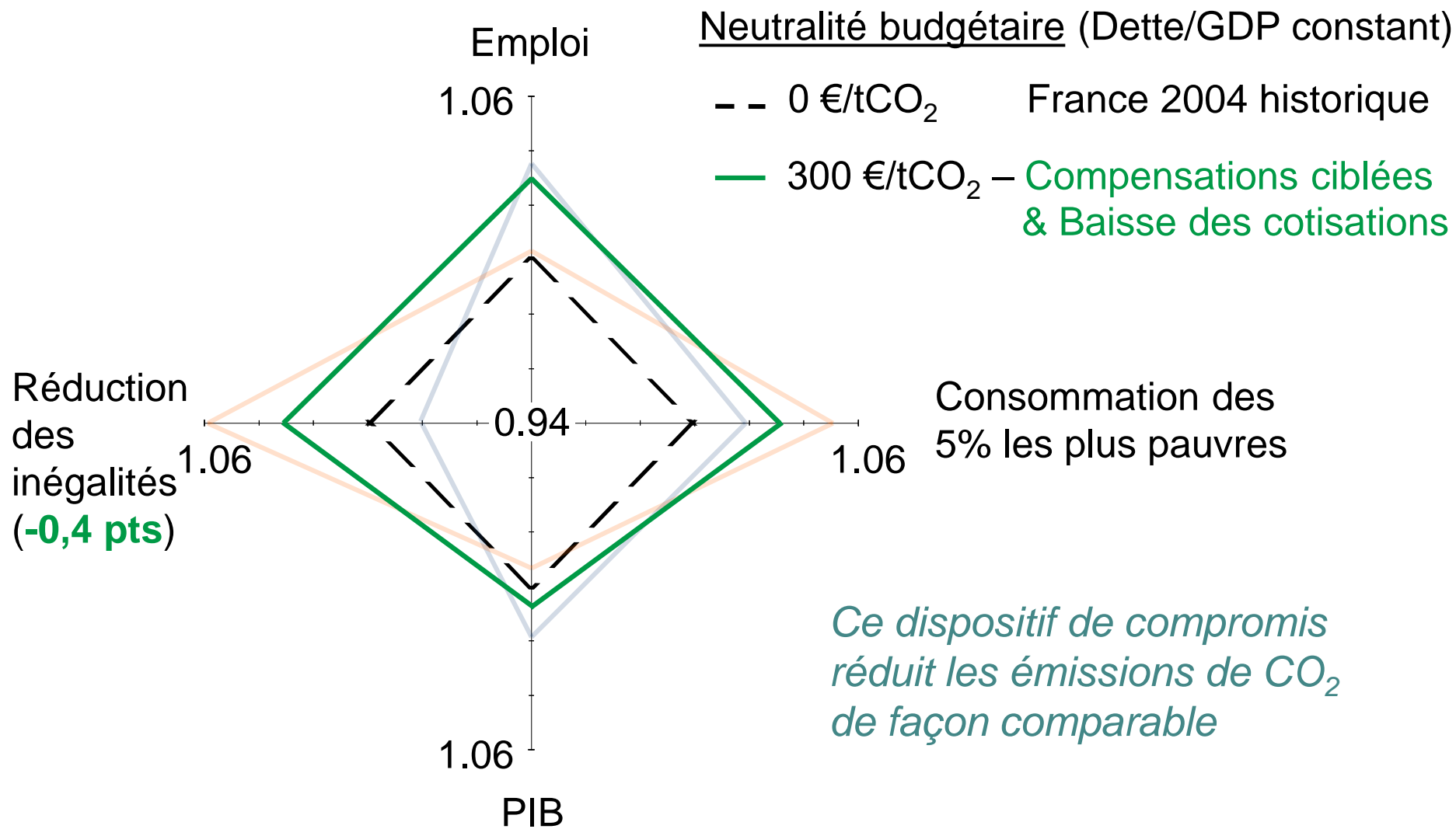
*Distribution de la consommation réelle hors énergie

- Des effets redistributifs indirects non négligeables (emplois, revenus)

Des formules de compromis possibles

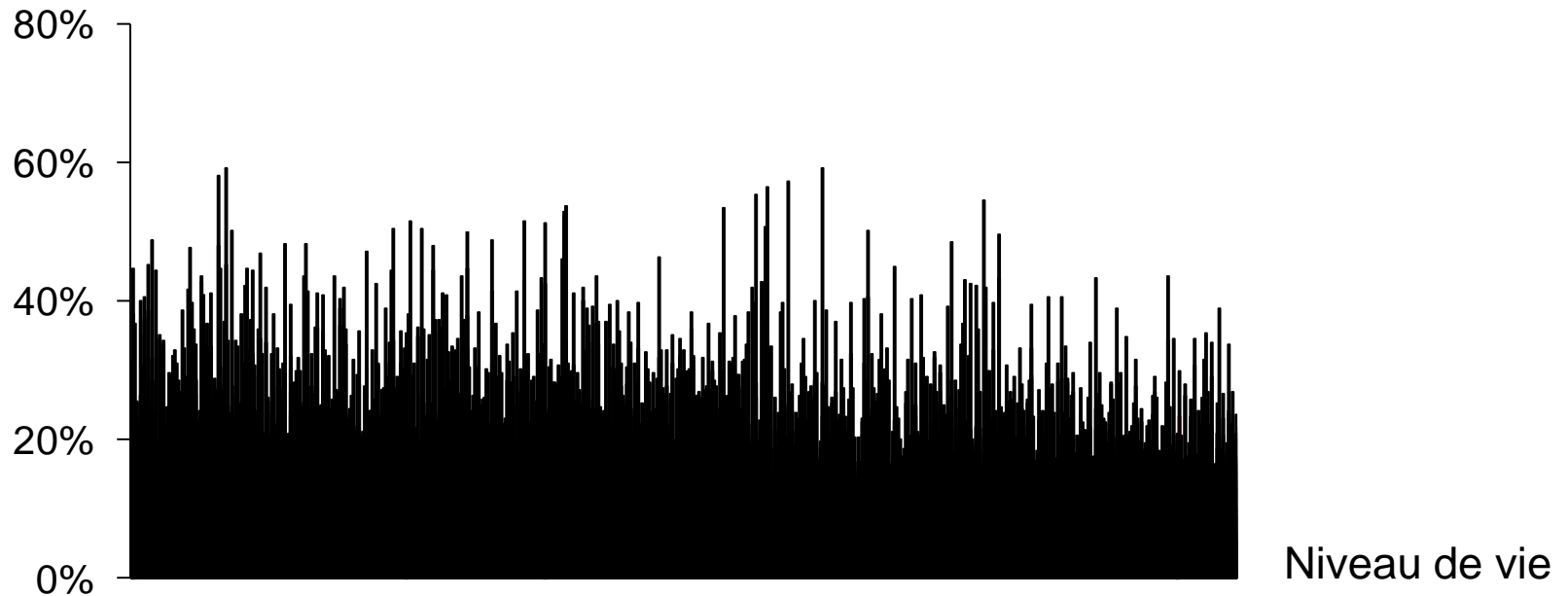
- **Restitution aux ménages / aux entreprises**
 - Entreprises : ce qu'elles ont acquitté par baisse des cotisations
 - Ménages : ce qu'ils ont acquitté par allocation universelle
- **Crédit d'impôt universel et « besoins essentiels garantis »**
 - Transfert forfaitaire couvrant un niveau de 'besoin essentiel en énergie' (Trajet domicile-travail + partie de conso E. résidentielle)
- **Compensations ciblées (Crédit d'impôt & mesures sociales)**
 - Crédit d'impôt restreint aux 80% des ménages les moins riches
 - Le reste des recettes est recyclé en baisses des cotisations
 - Le surplus budgétaire finance des mesures sociales complémentaires (prestations sociales progressives aux 80% des ménages moins riches)

Des marges de manœuvre pour les compromis



Les plus vulnérables ne sont pas que les plus pauvres

Part de l'énergie dans
le budget du ménage



Source : *Budget de famille*, 10305 ménages

**Diversité de facteurs techniques, géographiques et socioéconomiques
-> Modalités de compensations doivent tenir compte de cette diversité**

Il est important de limiter et cibler les compensations

Taxe carbone et	Compensations non ciblées*	Compensations ciblées
Recettes affectées aux compensations	42,8%	24,3%
Prix de production	+1,3%	+0,3%
Salaires nets	+4,0%	+5,7%
PIB réel	+0,6%	+1,2%
Emploi	+1,9%	+2,7%
Inégalités (Gini)	-0,3 pts	-0,4 pts

*Restitution ménages / entreprises

↑
Plus favorable selon tous les indicateurs

Et au-delà : l'articulation avec les autres défis sociaux

Considérons : 1) une France 2020 population vieillissante

2) un objectif de financement des retraites sur 2004-2020

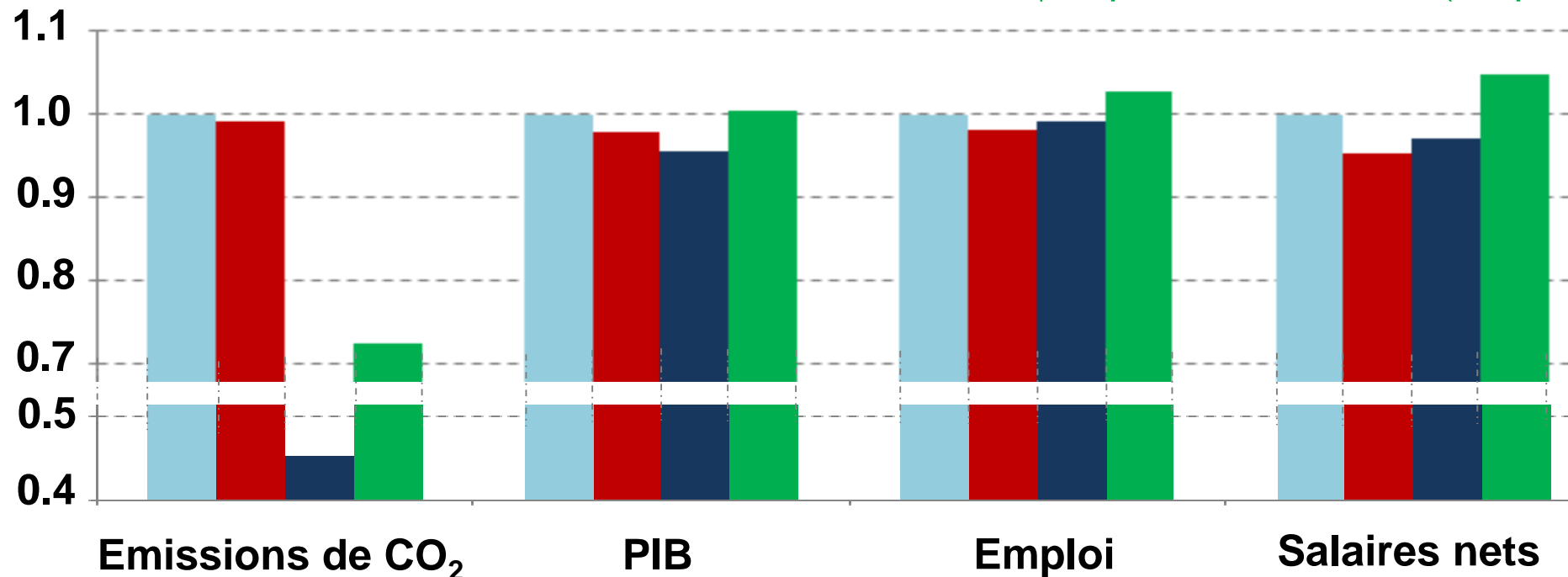
Dispositifs de réforme

↑ de l'âge de la retraite (>3 ans)

↑ des cotisations sociales (+7 pts.)

TC affectée (709 €/tCO₂)

200 €/tCO₂ – baisse des CS & ↑ impôt sur le revenu (+2 pts.)



Pour préciser une solution durable et complète

- **Le système de compensations transitoires et de ciblage**
(le principe, les critères, l'administration, le suivi et le pilotage)
-> Travaux en cours : « Besoins essentiels en énergie garantis »
- **Le financement de la transition : fiscalité et finance climat**
-> la fiscalité ne peut pas l'assurer : à la fois les montants, tout en contrôlant les coûts de production et le poids des impôts.
-> sauf financements ciblés comme compensations transitoires
- **Promouvoir une approche globale des finances publiques, pour des bases d'acceptabilité solides et durables.**
-> Approche globale et multi-objectifs (ex: Suède, Mirlees Review)
-> Nécessaire aussi pour maximiser les bénéfices sociaux

Quels effets socioéconomiques d'une fiscalité carbone au-delà d'un jeu à somme nulle ?

Emmanuel Combet

Séminaire Mines-Dauphine-PSL
8 avril 2019

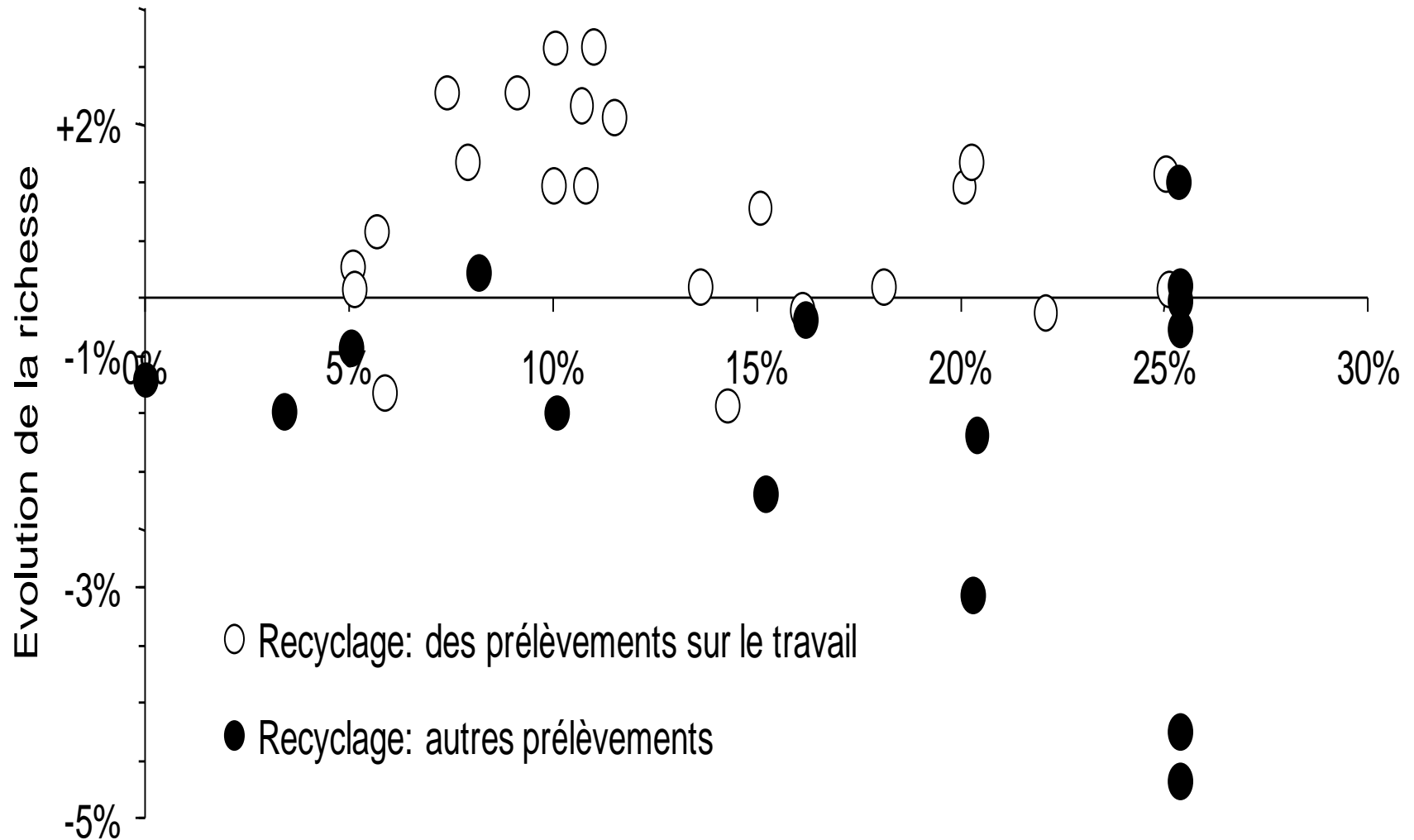
Références des travaux

- Energy tax reform in open economies (avec O. Musy), à paraître.
- The equity and efficiency trade-off of carbon tax revenue recycling : A reexamination (avec A. Méjean, A. Teixeira, G. Le Treut), à paraître.
- Quel chemin vers un pacte fiscal pour le climat ? L'acceptabilité. CEDD (2018)
- « Making carbon pricing work for citizens », *Nature Climate Change* (2018).
- *Fiscalité carbone et finance climat. Un contrat social pour notre temps* (2017), (avec J-C Hourcade, éd. Les Petits Matins).
- Taxe carbone, retraites et déficits publics : le coût caché du cloisonnement des expertises (2014), *Revue d'économie politique*, N° 124.
- *Fiscalité carbone et progrès social* (2013), Thèse de doctorat, EHESS.
- La transition énergétique comme solution (2013), *Revue Projet*, N° 334.
- La fiscalité carbone au risque des enjeux d'équité (2010), *revue française d'économie*, N° 25 (2).
- *Economie d'une fiscalité carbone en France* (2009), Rapport CFDT-IRES.

Le choix central : l'usage des recettes

- Affectation directe à la réduction des déficits
- Affectation directe au financement de la transition
- Restitution directe aux ménages / secteurs d'activité
- Financement d'une baisse d'impôts existants

Usage recommandé : la baisse des cotisations sociales



Source : GIEC, deuxième rapport d'évaluation (1995)

Utilité du 'recyclage' des recettes

300€/tCO ₂ (1984-2004) et	Remboursement de la dette	Baisse des cotisations sociales
Emissions	-38,5%	-34,1%
PIB réel	-6,5%	+1,9%
Emploi	-5,7%	+3,5%
Pauvreté	+10,1%	-1,1%
Inégalités	+1,3%	+2,0%
Endettement public	-92,0%	id.

- 'Consensus' : le recyclage limite le coût de l'action

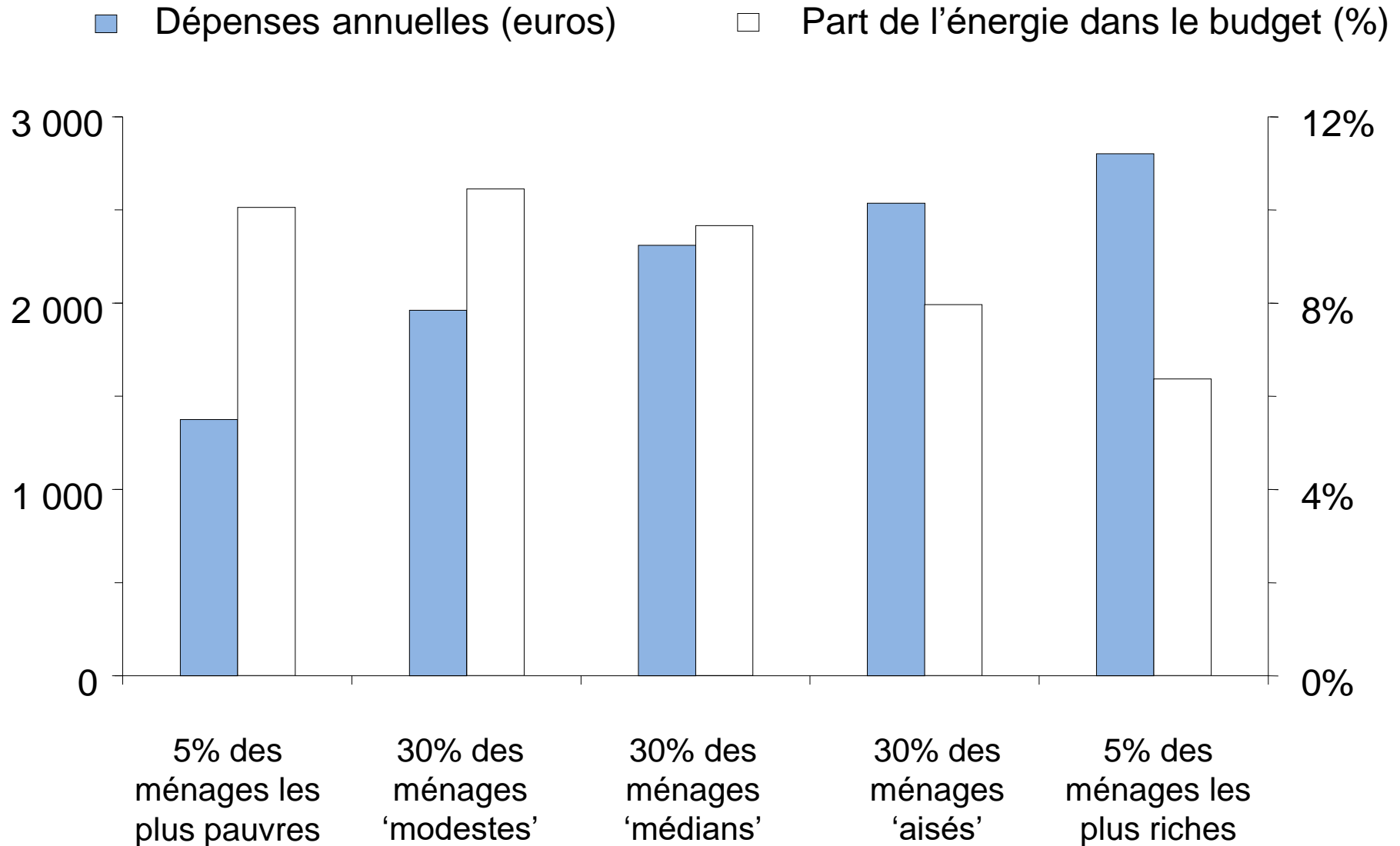
Deux variables clés : coûts de production & salaires

300€/tCO ₂ sur 1984-2004 et	Remboursement de la dette	Baisse des cotisations sociales
Coût de production	-0,6%	-1,0%
Coût de l'énergie	+1,6%	+1,6%
Salaires nets	-1,6%	+1,5%
Cotisations sociales	id.	-3,6%

Avec les allègements de cotisations sociales :

- Hausse limitée des coûts ('propagation' bloquée)
- Allègement de la charge fiscale sur la production
- Hausse des salaires autorisée

La vision agrégée des inégalités selon le revenu



Un exemple : les inégalités territoriales

*Compensations sans
différenciation territoriale*

Indice d'inégalité de Gini
(points de %)

Selon le niveau de vie

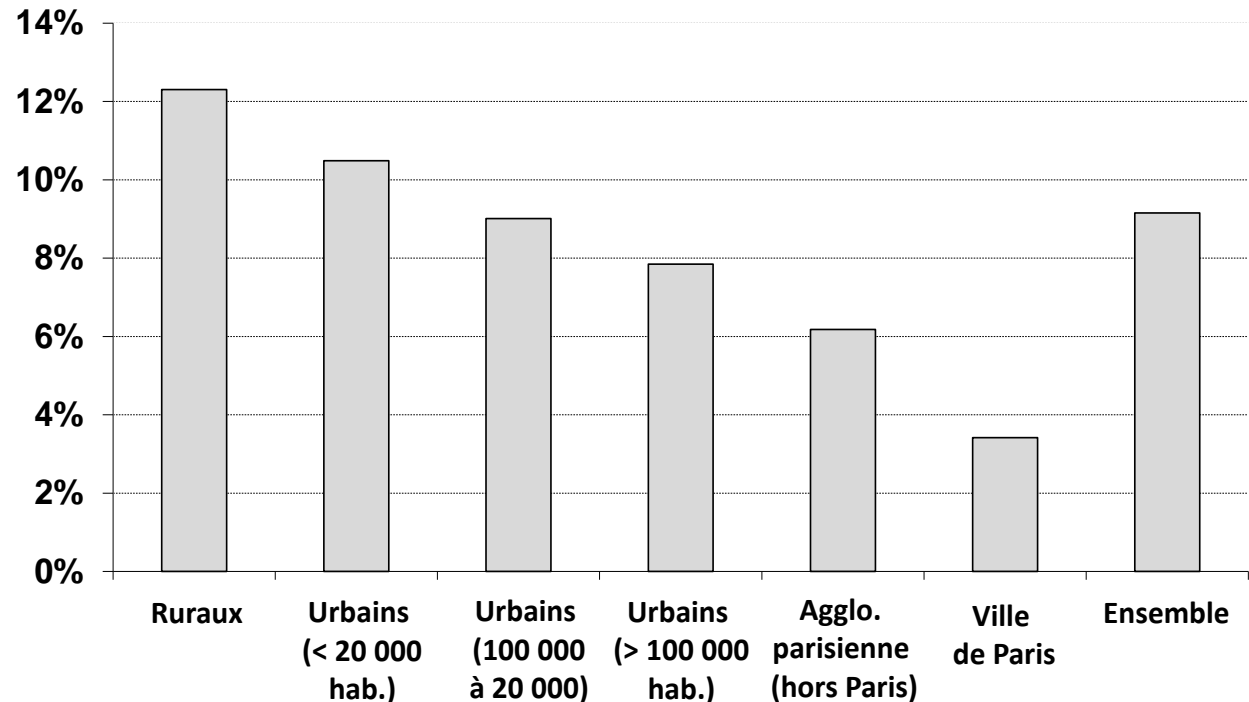
-0,4

Selon le degré d'urbanisme

+0,8

**Comment les compensations
attribuées uniquement
selon le revenu peuvent
être inéquitables**

Part de l'énergie
dans le budget



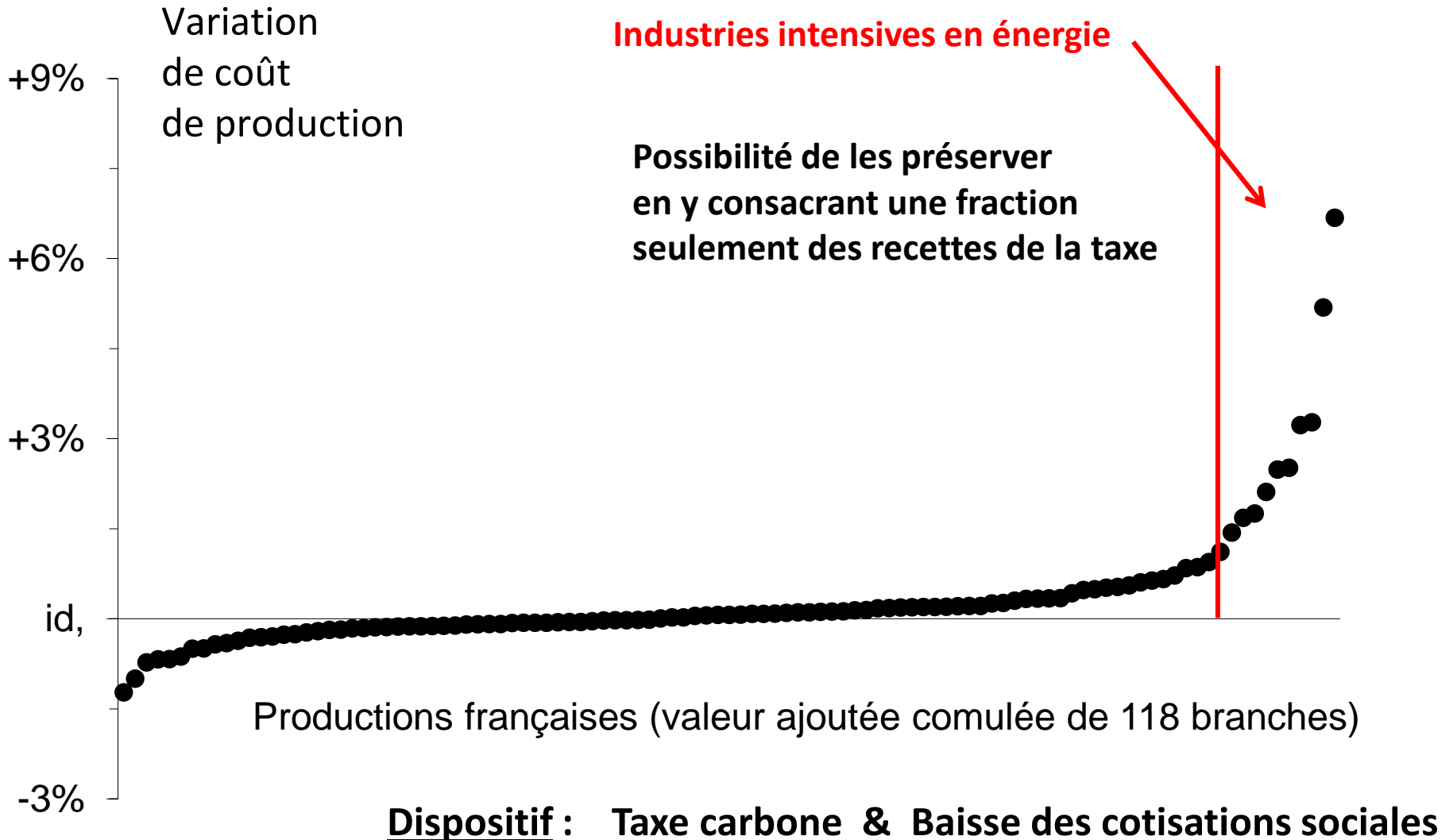
Différentes formes de population à risque

Le revenu n'est pas le seul facteur pour les questions d'équité :

- Ménages urbains, inactifs, fortes contraintes économiques (11%)
- Classes moyennes, urbains, actifs, loyer élevés (21%)
- Retraités, ruraux, très dépendants énergétiquement (21%)
- Etudiants, jeunes actifs, urbains, fortes contraintes éco. (2%)

Sources : *Budget des familles 2006*

Un risque limité pour les activités intensives en énergie



Tirer les leçons des échecs passés

- 1990 : Mission interministérielle de l'effet de Serre
- 1999 : Projet du gouvernement Jospin
- 2009 : Projet du gouvernement Fillon-Sarkozy
- 2013 : Projet Ayrault, puis baisse du prix du pétrole
- 2018 : un contrat social non discuté et les 'gilets jaunes'

Qui soulignent un besoin d'action à trois niveaux

- **Politique** : un meilleur cadrage des délibérations collectives
 - > une discussion sur les modalités précises du dispositif
 - > une discussion plus large sur les politiques et les finances publiques
- **Juridique** : une cohérence au-delà du seul objectif climatique
 - > les textes constitutionnels permettent différents dispositifs (arbitrages)
 - > en plaçant le climat dans un jeu plus large d'objectifs d'intérêt général
 - > l'approche est cohérente avec le principe d'universalité budgétaire
- **Public** : des conditions qui autorisent un débat mieux informé
 - > arguments infondés *Et* enjeux réels de conception et de gouvernance
 - > diffuser les analyses certes, mais aussi améliorer les analyses !
 - > l'adhésion se fait sur des conséquences tangibles à l'échelle humaine