

LA FISCALITÉ SUR L'ÉNERGIE PEUT-ELLE DEVENIR ACCEPTABLE ?¹

Jonas Anne-Braun

Ministère de l'Économie, des finances et de la relance

Tristan Guesdon

École normale supérieure

La fiscalité énergétique et son volet incitatif, la composante carbone, se heurtent en France à une faible acceptation de la part des contribuables. Cet article propose une synthèse des aspects les plus saillants du problème. L'impopularité historique des impôts indirects et la nouveauté du rôle incitatif de l'impôt à l'échelle mondiale, l'existence d'effets distributifs qui affectent des « prisonniers énergétiques », et l'absence de dispositif de gouvernance du « recyclage » des recettes de la taxe forment trois explications bien identifiées à cette mauvaise acceptabilité. Cependant, une fiscalité énergétique mieux acceptée implique de faire des choix de nature politique : choix d'un objectif plus ou moins exigeant de sobriété énergétique en plus d'un objectif de décarbonation, choix du type d'affectation des recettes de la fiscalité environnementale, et choix du degré d'uniformité du prix du carbone entre secteurs et produits. L'article conclut que l'une des principales conditions d'acceptabilité réside toutefois non dans la fiscalité elle-même, mais dans l'émergence de solutions énergétiques alternatives et accessibles, qui appelle davantage que le recours au seul outil fiscal.

Mots clés : énergie, fiscalité, taxe carbone, acceptabilité.

Peu d'instruments de politique environnementale semblent susciter autant de résistances que la *fiscalité environnementale*. Les deux mouvements sociaux les plus inhabituels de la décennie 2010 en

1. Cet article reprend librement les éléments d'un rapport écrit par les auteurs pour le Conseil des prélèvements obligatoires en 2021 sur le consentement à la fiscalité environnementale. Il n'engage naturellement que ses auteurs.

France, celui des Bonnets rouges de 2013 et celui des Gilets jaunes de 2018 ont mis en œuvre un registre de mobilisation inédit précisément dans le but de bloquer des taxes environnementales, l'écotaxe poids lourds dans le premier cas et les taxes entrant dans le prix des carburants à la pompe dans le second.

La fiscalité environnementale ne saurait toutefois être envisagée comme un bloc homogène. Alors que l'expression renvoie intuitivement à des impôts comme la composante carbone (ou contribution climat-énergie, CCE), *explicitement* conçus pour inciter à réduire des atteintes à l'environnement, la définition la plus courante, celle d'Eurostat et de l'OCDE, retient le critère plus large de l'assiette : « *est considérée comme une taxe environnementale une taxe dont l'assiette est une unité physique (ou une approximation d'une unité physique) de quelque chose qui a un impact spécifique et avéré sur l'environnement et qui est considéré comme une taxe pour le système européen de comptes* »². Ainsi, la taxe sur les certificats d'immatriculation est, au même titre que les accises sur l'énergie et le malus automobile, comprise comme de la fiscalité environnementale. Au sein de cet ensemble, la fiscalité assise sur *l'énergie* est toutefois prépondérante, puisque 84 % des recettes de la fiscalité environnementale en France en 2019 proviennent de la fiscalité énergétique, pour un montant de 47,1 milliard d'euros dont 31,4 milliards pour la seule taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

Outre cette prépondérance budgétaire, il apparaît que la fiscalité énergétique est également celle qui concentre le plus d'enjeux d'acceptabilité politique : les taxes pesant sur le prix des carburants, composante carbone en tête, alimentent bien davantage la défiance – comme le montre l'épisode de hausse des prix pétroliers du quatrième trimestre 2021 et les inquiétudes qu'il a déclenchées – que d'autres dispositifs fiscaux hors-énergie comme les redevances pour l'eau ou la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, alors même que le rendement de cette dernière est en 2017 équivalent à celui de la composante carbone avec 6,8 milliards d'euros contre 6,4.

Le déficit d'acceptation populaire des taxes sur l'énergie appelle d'autant plus l'intérêt de l'observateur qu'il est en contradiction avec le principal outil promu par les économistes pour lutter contre les émis-

2. Règlement (UE) n° 691/2011 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2011 relatif aux comptes économiques européens de l'environnement.

sions de gaz à effets de serre : le prix du carbone, dont la taxe carbone est l'une des deux grandes déclinaisons avec les systèmes d'échange de quotas d'émissions. Dans la partie du rapport sur les « grands défis économiques » qu'ils consacrent au changement climatique, Gollier et Reguant (2021) se montrent conscients de ce hiatus, estimant d'une part que « le renforcement de la tarification du carbone est un pas important pour accroître notre ambition en matière d'atténuation du changement climatique », tout en reconnaissant d'autre part que « même si la taxe carbone précise clairement ses coûts et son incidence, il subsiste une forte opposition à cette option ».

Le but de cet article est de proposer un double état des lieux de l'acceptation de la fiscalité énergétique par les contribuables. La première partie identifie trois sources de blocage de la fiscalité énergétique qui ont été à l'œuvre en France et à l'étranger, pour souligner que celles-ci sont bien documentées et que le constat de leur existence est partagé. La seconde partie fait quant à elle état de trois choix auxquels le décideur public est confronté en matière d'acceptabilité de la fiscalité énergétique, pour lesquels aucune solution clé-en-main n'est facilement identifiable mais qui, posés clairement, contribuent à clarifier l'espace de décision en jeu. La conclusion souligne toutefois l'importance de l'émergence d'alternatives accessibles aux usages que la puissance publique se propose de taxer. Ainsi, les politiques environnementales non-fiscales de nature à faire émerger ces alternatives ont un rôle à jouer pour l'acceptation de la fiscalité environnementale. Cette dernière constitue un outil nécessaire mais non suffisant pour la transition énergétique.

1. Bilan de la fiscalité énergétique en France : trois blocages

Le gel de la composante carbone des taxes intérieures de consommation (TIC) à son niveau de 2018 (44,6€/tCO₂) depuis le mouvement des Gilets jaunes constitue un coup d'arrêt majeur aux ambitions des pouvoirs publics en matière de fiscalité énergétique incitative. Trois ans après cette décision de gel, plusieurs facteurs de blocage ont été clairement identifiés et expliquent pourquoi 2022 n'est finalement pas l'année d'un passage à une taxe carbone de 86,2€/tCO₂ comme prévu dans le projet de loi de finances pour 2018.

1.1. La fiscalité indirecte est historiquement impopulaire et la fiscalité incitative n'est pas encore un outil compris et accepté

Les impôts et droits indirects, parmi lesquels les accises sur l'énergie occupent aujourd'hui la deuxième place après la TVA, ont, bien davantage que les impôts directs, une longue histoire d'impopularité en France. Les témoignages de cette impopularité remontent au moins au XVIII^e siècle : les spécialistes de l'histoire fiscale notent qu'à cette époque « *les impôts exigés par l'État, qu'ils soient indirects (sur les biens de consommation, les transactions, etc.) ou directs (sur les revenus et propriétés), sont particulièrement impopulaires. Parmi eux, les taxes sur la consommation font l'objet des critiques les plus virulentes. La gabelle (taxe sur le sel), les aides (droits sur les boissons) et les traites (taxes sur les échanges) restreignent la circulation et la consommation des produits, ce qui explique notamment le jugement négatif des physiocrates à leur égard* » (Delalande et Spire, 2010). Cette impopularité se perpétue aux XIX^e et XX^e siècles, indiquée notamment par la mauvaise image dont pâtiennent les agents des contributions indirectes, auxquels leurs visites intrusives chez les commerçants valent le surnom de « *rats de cave* » (Delalande, 2011). La création de la taxe intérieure pétrolière en 1929 s'inscrit dans la continuité des autres impôts indirects puisqu'elle est justifiée entre autres par le déclin du rendement de l'impôt sur le sel. La généalogie de l'impôt sur l'énergie met en évidence sa filiation avec les impôts de rendement. Des protestations d'automobilistes ont lieu dès 1933 contre ces nouvelles taxes, à Lille et à Épinal. Ainsi, l'impopularité actuelle des droits indirects, en particulier sur l'énergie, n'est pas un phénomène inédit, mais renvoie à un motif de contestation connu et ancien.

En outre, l'attribution d'un rôle incitatif à la fiscalité énergétique, par opposition à son rôle de rendement, est une idée récente à l'échelle de l'histoire longue puisqu'elle est vieille d'un siècle seulement, remontant à Pigou et à son ouvrage de 1920 *The Economics of Welfare*. C'est probablement l'une des raisons (sans être la plus importante) pour lesquelles elle est encore mal comprise des contribuables (Kallbekken *et al.*, 2011), et suscite des réticences accrues visibles à l'échelle internationale. Par analogie, le principe d'une fiscalité sur le revenu emplissant un objectif de justice sociale et de redistribution est apparu dès le XVIII^e siècle mais n'est devenu une réalité acceptée que plus d'un siècle et demi plus tard dans le monde (Delalande, 2011).

Au cours des trois décennies passées, des tentatives d'adapter les systèmes socio-fiscaux en vue de (i) prélever des ressources supplémen-

taires sur l'énergie ou (ii) d'inciter à une moindre utilisation des ressources énergétiques carbonées se sont heurtées à des oppositions de différentes natures dans des territoires et dans des configurations variées à travers le monde (graphique 1). Dans au moins sept pays développés autres que la France, sans que cela ne constitue en aucune façon une liste exhaustive, des initiatives gouvernementales de hausses des prélèvements obligatoires affectant l'énergie ont provoqué des mouvements d'opposition qui ont pu faire échouer les hausses de la fiscalité verte, faire abandonner les velléités de poursuivre plus avant de telles hausses ou bien même modifier durablement les équilibres partisans :

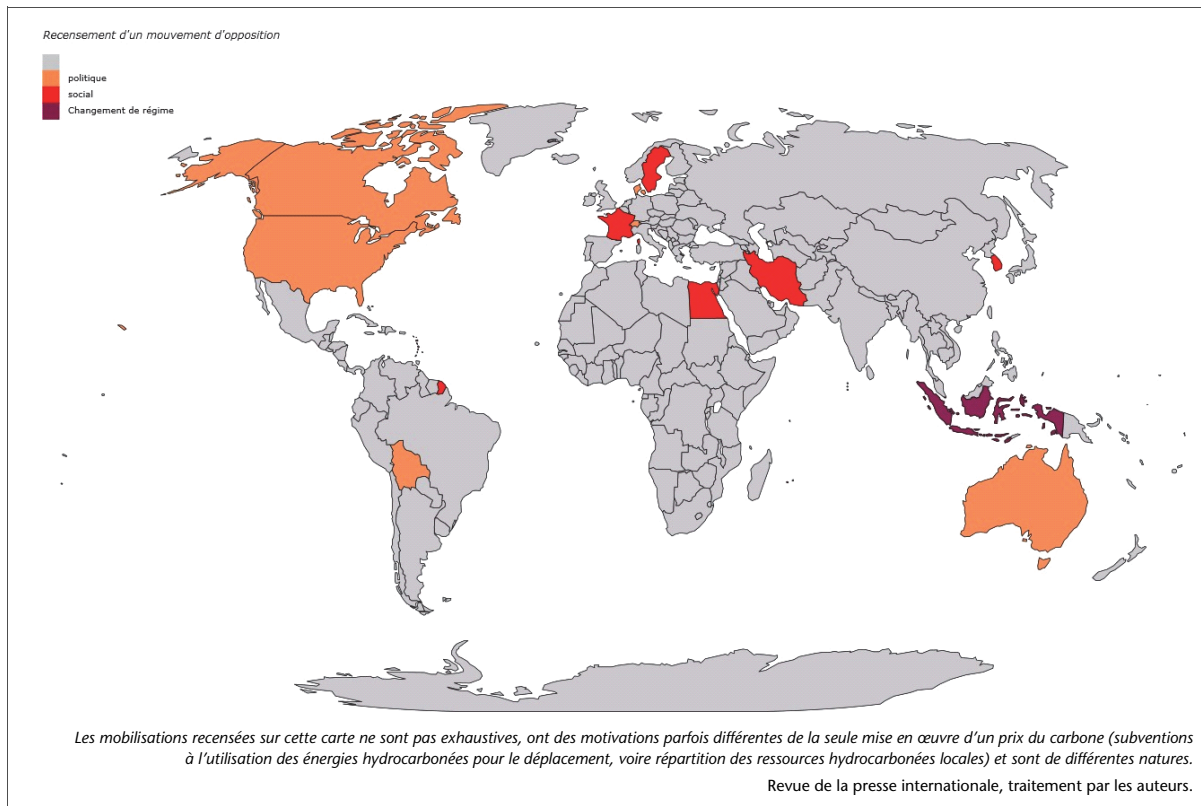
- aux États-Unis, un projet de taxe assise sur les contenus énergétiques (la *BTU tax*) avait été rejeté par le Sénat en 1993 et avait significativement affecté les scores électoraux du parti démocrate aux élections législatives de 1994. Plus récemment, dans l'État de Washington, les électeurs ont rejeté par référendum en 2018 une initiative qui visait à instaurer une redevance sur la part carbone des combustibles fossiles commercialisés dans leur État ;
- au Canada, après une décennie 2010 conflictuelle sur le sujet de l'instauration d'un prix du carbone, et le maintien au pouvoir des conservateurs dont le slogan « *Axe the tax* » était l'un des principaux éléments de rassemblement, la mise en place du « *filet de sécurité* » fédéral de 2018 a provoqué un conflit entre le gouvernement fédéral et certaines provinces comme l'Ontario et l'Alberta ;
- en Australie, le dispositif de taxation du carbone mis en œuvre entre 2012 et 2014 a très vite été au centre de vives tensions politiques et s'est révélé impopulaire auprès de l'opinion publique, suscitant sa suppression par le Parlement en 2014 et la mise en œuvre, par le gouvernement conservateur, d'une politique résumée par le slogan « *technology, not taxes* » ;
- en Corée du Sud, lorsque le gouvernement a annoncé en juillet 2007 une modification de la taxation des carburants, avec pour objectif une convergence des prix du gasoil à 85 % des prix de l'essence, les transporteurs routiers et leurs syndicats s'y sont opposés et le gouvernement a dû modifier son projet de loi et y inclure une mesure d'accompagnement spécifique de compensation pour les transporteurs routiers et depuis lors, le gouvernement n'a jamais été en mesure de revenir sur cette subvention ;

- en Suisse, une proposition d'augmentation du taux de taxation du CO₂ a été soumise au référendum en juin 2021. Le non l'a emporté à 51,6 % ;
- au Danemark, la fin de la coalition menée par les socialistes, en 2001, a coïncidé avec des difficultés à réformer le système fiscal et la proposition portée par cette coalition d'augmenter la fiscalité environnementale. Un gouvernement conservateur a alors été formé, ce qui n'était pas arrivé dans ce pays depuis 1975 ;
- en Suède, en 2018, ont eu lieu des manifestations d'opposition à la taxation des carburants – les *Bensinupproret*. Celles-ci étaient motivées par des causes assez proches de celles mises en avant par les Gilets jaunes français : hausse des prix des carburants à l'été 2018, dépendance aux énergies fossiles pour certains ménages, en particulier dans les zones rurales peu denses en déclin démographique, et sentiment de délaissement par le gouvernement central. Si ces manifestations n'ont pas eu pour conséquence une baisse des taxes sur les carburants, elles paraissent symptomatiques d'une inflexion en Suède : désormais pour les partis progressistes suédois, il ne s'agit plus tant d'augmenter le taux de taxation que de le maintenir.

Ces oppositions ne se sont pas uniquement manifestées après un relèvement de la taxation de l'énergie mais aussi à la suite des modifications du niveau de subventionnement des produits énergétiques carbonés et qui doivent être considérées de la même manière que les hausses des impôts, comme le souligne le think tank français I4CE (Postic *et al.*, 2019). De tels mouvements d'opposition consécutifs à des baisses des subventions ont été observés dans des pays aussi divers que l'Indonésie (1998 et fréquemment depuis cette date), l'Égypte (en particulier après le Printemps arabe en 2011) et de manière très singulière dans des pays, comme la Bolivie (2005) ou l'Iran (à partir de 2010), où les hydrocarbures sont une ressource naturelle et dont la gestion participe de la répartition des richesses nationales.

Ainsi, la contextualisation temporelle et spatiale de la contestation de la fiscalité sur l'énergie fournit un premier élément d'analyse du blocage français : celui-ci n'est pas un cas isolé, reflet d'une énième « exception française » et d'une « ingouvernabilité » des contribuables, mais bien l'expression d'une impopularité de la fiscalité énergétique existant de longue date et partagée à travers le monde.

Graphique 1. Carte des mobilisations récentes face à la fiscalité énergétique dans le monde



1.2. La fiscalité énergétique pèse inégalement sur des contribuables aux options limitées

Un second motif de blocage bien identifié à une hausse de la fiscalité énergétique tient à la différenciation socio-spatiale de ses impacts et à l'existence d'une catégorie de la population particulièrement vulnérable à ces effets et que l'on peut appeler les « prisonniers énergétiques ».

La fiscalité énergétique présente des effets redistributifs importants

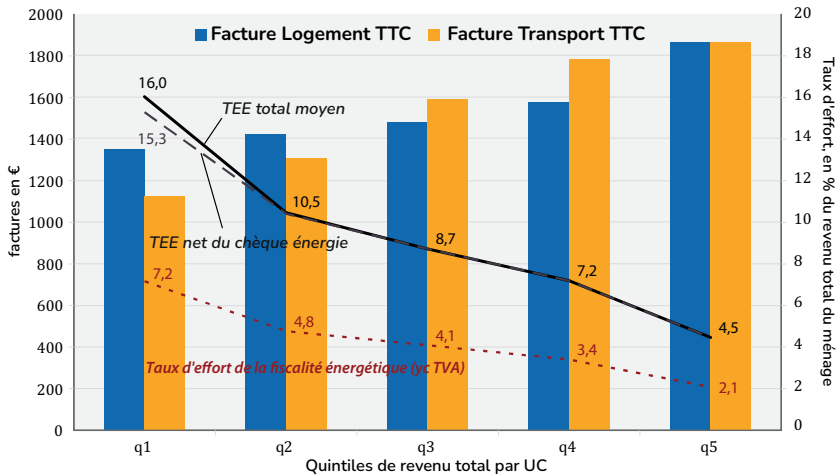
La fiscalité indirecte sur les biens de consommation, et en particulier les droits d'accise sur l'énergie, présente des propriétés *distributives*, qui résultent des différences de consommation des produits taxés selon les ménages considérés. L'énergie n'est en effet pas consommée uniformément selon les contribuables, ce qui entraîne des différences dans le poids de la fiscalité supportée, selon plusieurs variables parfois difficiles à déterminer. Une distinction fondamentale, avancée dans tous les travaux de la décennie passée consacrés à la question, est faite entre effets de distribution *verticaux* et effets de distribution *horizontaux* :

- les effets de distribution verticaux désignent les effets différenciés de la fiscalité énergétique selon le revenu des ménages affectés et posent la question de sa progressivité (verticalité de la distribution des revenus) ;
- les effets de distribution horizontaux sont définis comme l'ensemble des différences de fiscalité énergétique acquittée à niveau de revenu équivalent, mais posent néanmoins des questions d'équité.

Les effets redistributifs verticaux de court terme, c'est-à-dire à structure de la consommation donnée, ont été soigneusement étudiés en France suite au mouvement des Gilets jaunes, en recourant à plusieurs modèles de microsimulation dont les résultats convergent (Berry, 2018 ; Bureau *et al.*, 2019 ; Conseil des prélèvements obligatoires, 2019). L'énergie consommée par les ménages pour le transport et le logement apparaît sans conteste comme un « bien normal de première nécessité » dans la typologie d'Engel : elle augmente en moyenne avec le revenu mais la *part* du revenu qui y est consacrée, appelée « taux d'effort énergétique » ou TEE, diminue. En termes économiques, l'élasticité-prix de la consommation d'énergie taxée est positive mais inférieure à 1. Cela fait de la fiscalité énergétique un ensemble de taxes régressif (ou anti-redistributif) : son taux effectif rapporté au revenu des ménages (« taux d'effort de la fiscalité énergétique ») est plus lourd

pour les ménages modestes, comme l'illustre le graphique 2. Pour les données de consommation de 2017, le taux d'effort de la fiscalité énergétique atteint 7,2 % du revenu total des ménages du premier quintile, contre seulement 2,1 % pour le cinquième quintile (graphique 2).

Graphique 2. Factures, taux d'effort énergétique et taux d'effort de la fiscalité énergétique selon les revenus du ménage



Graphique élaboré à partir du modèle Prometheus (MTES-CGDD, actualisé 2017, prix et législation janvier 2019, revenus 2018) par Clément M., A. Godzinski et I. Vincent, 2019, « Les effets économiques de la fiscalité environnementale sur les ménages et les entreprises », Rapport particulier n° 5, Conseil des prélèvements obligatoires.

L'identification de ces effets distributifs verticaux ne doit cependant pas masquer la grande hétérogénéité du taux d'effort énergétique entre ménages de même niveau de vie, qui se traduit par des effets distributifs *horizontaux* de la fiscalité énergétique. Cette hétérogénéité horizontale considérée en bloc est vraisemblablement d'une ampleur supérieure à celle liée au revenu (Hourcade, 2015).

Le lieu de résidence des ménages est généralement avancé comme la principale explication de cette hétérogénéité, en raison de son impact sur les temps de transport et les modes de chauffage. Les TEE classés selon le type d'unité urbaine habitée (CPO, 2019) ou selon une distinction entre grande ville, banlieue et ville isolée (Berry, 2018), montrent un avantage lié à un faible éloignement des grands centres urbains. Les banlieues semblent autant sinon légèrement plus désavantagées que les « villes isolées », même si le constat est incertain dans la mesure où l'approche par unité urbaine peut gommer une hétérogénéité

importante au sein des métropoles. Enfin, il est intéressant de noter que la composante géographique est bien perçue par les contribuables et constitue le facteur le plus souvent mis en avant pour dénoncer le caractère injuste de la fiscalité énergétique. Ainsi, à la question « *pour quelles raisons [une taxe carbone augmentée et compensée forfaitairement] est-elle indésirable ?* » posée à un panel de 3 000 enquêtés, la réponse « *elle pénalise les milieux ruraux* » arrive en tête et est endossée par 47 % des répondants (Douenne et Fabre, 2019).

Le type de zone de résidence ne résume toutefois pas toute l'hétérogénéité horizontale de la consommation énergétique, dont la liste des facteurs est potentiellement longue, complexe, et difficile à déterminer : le fait d'habiter un appartement plutôt qu'une maison (Hourcade, 2015), le statut de locataire ou propriétaire, la distance domicile-travail, le nombre d'enfants par foyer (Douenne, 2018), ou le niveau de l'offre de transports en commun sont autant de variables ayant une influence certaine sur les distances parcourues en véhicule individuel et les quantités d'énergie consommées, sans qu'il soit réellement possible d'identifier précisément leurs effets, faute de base de données exhaustives.

Il existe des « prisonniers énergétiques » à qui un alourdissement net de la fiscalité énergétique est insupportable

L'existence simultanée de ces effets distributifs horizontaux et verticaux a amené certains auteurs à mettre en lumière l'existence de « prisonniers énergétiques », une catégorie de contribuables prisonniers, c'est-à-dire hautement dépendants de l'énergie, à la fois par leur position sociale modeste et par leur situation résidentielle contraignante. L'auteur de l'expression, Géraud Guibert, définissait le concept de prisonnier énergétique de la manière suivante en 2014 et le classait comme l'une des principales préoccupations que devraient avoir les décideurs s'agissant de la transition écologique :

« [les prisonniers énergétiques et écologiques] sont la cohorte de gens qui n'ont pas le choix de leur comportement ou de leurs investissements dans ce domaine [...] et [...] pour lesquels toute une série de politiques qui se limiteraient à des politiques de prix ou à des politiques de fiscalité aboutiraient finalement à une réaction, y compris sur le plan social, qui serait extrêmement vive et extrêmement délicate.³ ».

3. Colloque « Transition énergétique, quels nouveaux atouts économiques pour sortir de la crise de la croissance ? », 2014.

Ce concept de prisonnier énergétique fait écho aux réflexions d'Emmanuel Combet et Jean-Charles Hourcade dans leur ouvrage commun de 2019, où ceux-ci exposent le « piège » dans lequel se trouvent des ménages contraints par la fiscalité lorsqu'il n'existe pas véritablement d'alternatives aux énergies fossiles pour prolonger leur « manière de vivre », c'est-à-dire par exemple résider dans des territoires périphériques tout en effectuant des migrations pendulaires vers leur lieu de travail, les lieux de garde ou d'éducation de leurs enfants, les lieux où sont dispensés des services, publics comme commerciaux, ou encore des lieux de divertissement (Combet et Hourcade, 2019). Combet décrivait ainsi les mécanismes de ce piège en 2018 : « *aujourd'hui, une heure de travail payée au Smic suffit à financer l'essence pour parcourir 100 km. Il en fallait six en 1960 [...]. En revanche, un logement en centre-ville coûte aujourd'hui sept fois plus cher qu'alors. La baisse du prix de la mobilité, longtemps vécue comme un progrès social, est devenue un piège pour les défavorisés, [...], pour les agriculteurs, les routiers, les pêcheurs, [ceux] dont le mode de vie repose encore sur l'usage quotidien des énergies fossiles*⁴ ». Il s'agit d'un piège dans la mesure où, au moins en partie, ces ménages contraints ont été incités à migrer vers les zones éloignées des centres-villes et à opter pour des solutions de chauffage appuyées sur des combustibles fossiles à travers l'acquisition d'équipements (logements, automobiles) dont ils sont désormais dépendants.

Ce caractère de « piège » est associé à une forme d'injustice perçue, comme le rappelait Jean-Charles Hourcade en 2014 : « *taxer quelqu'un qui est piégé dans un endroit pour des raisons qu'il ignore est absolument injuste*⁵ ». La crise des Gilets jaunes a amplement validé cette analyse *a posteriori*, en rendant visible politiquement cette catégorie de la population, constituée principalement de travailleurs modestes socialement et excentrés géographiquement⁶, pour laquelle une montée en charge de la fiscalité énergétique débouchait nécessairement sur une érosion de pouvoir d'achat et non sur un moindre recours aux énergies carbonées, dont la demande est presque intégralement inélastique à court terme. Le slogan Gilet jaune « *les pauvres ne polluent pas par plaisir mais pour aller travailler* » (Confavreux, 2019) illustre de manière concise le

4. Emmanuel Combet, « Comment rendre acceptable une fiscalité carbone », tribune dans *Le Monde* du 5 septembre 2018.

5. Colloque « Transition énergétique, quels nouveaux atouts économiques pour sortir de la crise de la croissance ? », 2014.

sentiment d'être prisonnier énergétique, et explique que cette situation soit en contradiction avec l'effet souhaité du « signal-prix » : l'absence d'effet sur les comportements de consommation énergétique implique un effet négatif immédiat sur le pouvoir d'achat.

La centralité du problème des prisonniers énergétiques dans le rejet de la hausse de la composante carbone peut être mesurée dans les sondages. En effet, alors même qu'en 2020, 59 % d'enquêtés français estiment que « rendre plus chères les énergies qui produisent du CO₂, comme le gaz, l'essence » n'est pas une mesure acceptable (IPSOS-EDF 2020), les proportions s'inversent radicalement lorsque la mesure est présentée avec des accompagnements spécifiques : lorsque leur est posée la question « Êtes-vous favorable ou non à un prix croissant du carbone, à condition que cela ne pénalise pas le pouvoir d'achat des ménages des classes moyennes et modestes, et que les recettes de la taxe soient utilisées pour financer des mesures de transition écologique, notamment sur les territoires ? », 76 % des enquêtés se déclarent « favorables » à une telle mesure (ADEME et al., 2020). Il est donc difficile d'ignorer aujourd'hui que l'hostilité qu'a rencontrée la taxe carbone ne visait pas sa justification qu'est l'action contre le réchauffement climatique mais ses conséquences sociales envers une fraction significative de la population.

1.3. L'utilisation des recettes de la fiscalité énergétique doit faire l'objet d'une gouvernance spécifique

L'absence de communication claire et univoque sur l'utilisation (ou « recyclage ») des recettes de la composante carbone et de la fiscalité énergétique en général est un des éléments d'explication de l'échec de 2018. Plusieurs arguments justifient en effet l'importance particulière que revêt la gestion des recettes des taxes énergétiques incitatives et permettent de repérer les éléments ayant fait défaut dans le projet français.

6. Il n'existe pas à notre connaissance d'estimations du nombre de « prisonniers énergétiques » en France. Il apparaît qu'une telle estimation est rendue complexe par le cumul de facteurs à l'œuvre, mais surtout par le caractère subjectif de la situation : certains ménages dans des situations similaires peuvent avoir des perceptions différentes des contraintes et opportunités qui leurs sont offertes. Nous relevons toutefois que l'enquête Mobilité des Personnes 2018-2019 (SDES, INSEE) permet de dresser à grand trait un majorant du nombre de ménages concernés puisqu'elle compte 4,4 millions de ménages du premier quartile de niveau de vie équipés d'au moins une voiture – ce qui correspond à environ 15 % des ménages en France. Quantifier ce phénomène mériterait une étude économique, sociale et spatiale à part entière et permettrait sans doute de concevoir des politiques publiques mieux ciblées et plus acceptables.

Il y a consensus chez les économistes pour établir que le premier objectif d'une taxe carbone est la création d'un signal-prix capable d'orienter les comportements économiques : c'est l'idée qui préside à l'appellation de taxe pigouvienne ou de taxe incitative souvent attribuée à la fiscalité carbone.

Or l'une des accusations les plus souvent entendues contre la taxe carbone est que celle-ci serait un impôt de rendement déguisé, conçu pour rapporter des ressources à la puissance publique et non pour orienter les comportements. L'étude de Douenne et Fabre (2019) montre qu'« *au-delà des effets redistributifs, le principal critère de rejet de la taxe carbone est l'idée que cette politique est « un prétexte pour augmenter les impôts* » (43 % des répondants estiment que c'est là une raison pour laquelle cette mesure est indésirable), d'autant plus qu'elle est perçue comme inefficace pour l'environnement ». Autrement dit, le rôle incitatif de la taxe n'est pas réellement perçu et est accusé de cacher une fonction de rendement.

Dans les faits, il convient de remarquer que sous hypothèse d'une élasticité-prix très faible de la demande de carburants soumis à la taxe carbone, la composante carbone constitue effectivement un impôt de rendement. Il n'existe, d'un strict point de vue économique, pas de différence absolue entre un impôt destiné au rendement et un impôt destiné à modifier les comportements : une taxe intérieure de consommation, même calculée de manière à pénaliser au mieux les externalités, reste un outil à rendement positif tant que son assiette existe. Or, même sans tenir compte spécifiquement de l'existence de groupes de prisonniers énergétiques, la consommation globale de carburants fossiles est de facto faiblement élastique, au moins à court terme. Pour les ménages, cette élasticité de court terme est ainsi estimée entre -0,25 et -0,45 (les ménages réagissent à une hausse de 10% du prix TTC des carburants par une réduction moyenne de consommation comprise entre 2,5 % et 4,5 %) (CPO, 2019). Ainsi, la TICPE, bien qu'elle vise une modification des comportements plus ciblée depuis l'introduction de la composante carbone, comporte dans les faits une fonction de rendement en plus de sa fonction incitative. Le fait de posséder simultanément les deux fonctions est souvent souligné comme étant la contradiction typique des instruments pigouviens, dont l'effet est d'une part de réduire les quantités vendues en décourageant l'offre et la demande, et d'autre part de dégager un rendement tant que ces quantités vendues demeurent non-nulles.

L'accusation de visée de rendement, beaucoup entendue lors du mouvement des Gilets jaunes (« *Marre d'être tondus* » ; « *Assez du racket fiscal. L'écologie a bon dos* », slogans collectés par Confavreux (2019)), peut d'autant moins être démentie par les pouvoirs publics qu'une ambiguïté quant aux finalités recherchées par l'instauration d'une taxe carbone est également à l'œuvre du côté de l'exécutif. En effet, l'exposé des motifs de l'article 9 du *Projet de loi de finances pour 2018*, qui prévoyait une nouvelle trajectoire de hausse pour la composante carbone des taxes intérieures de consommation (TIC), ne mentionne aucune modification des comportements économiques parmi les buts recherchés, mais explique que « *dans un objectif de rendement budgétaire, le présent article tire les conséquences sur les tarifs des TIC, de la trajectoire de la valeur de la tonne de carbone pour la période courant de 2018 à 2020*⁷ ». L'évaluation préalable associée à la mesure reprend cette conception de la taxe carbone, puisque l'orientation des choix de consommation vers des solutions moins carbonées est présentée comme une simple incidence environnementale de la mesure et non comme un des « *objectifs poursuivis par la réforme* », le seul objectif affiché étant de « *fixer les tarifs applicables aux TIC à compter du 1^{er} janvier 2018 afin de continuer à percevoir la ressource afférente* »⁸. Ainsi, la justification du projet de loi révèle en creux une conception essentiellement axée sur le rendement budgétaire de la taxe, et non l'effet comportemental visé de sa composante carbone. Cette problématique renvoie en outre à la question plus large de la confiance dans les institutions publiques, dont Algan *et al.* (2019) ont montré qu'elle faisait particulièrement défaut au sein de la population soutenant les Gilets jaunes. Le problème socialement sensible de la fiscalité énergétique aurait servi de révélateur à une crise de légitimité du politique en général, explicable notamment par un double sentiment de délaissement et d'impuissance chez les contribuables, n'ayant pas leur mot à dire sur les nouvelles recettes prélevées par un pouvoir éloigné de leurs préoccupations.

De l'existence des deux fonctions d'une taxe pigouvienne, les économistes ont souvent conclu avec optimisme qu'il était possible de créer un « double dividende », c'est-à-dire la conjonction d'un premier bénéfice issu de la réduction des atteintes à l'environnement induites par le signal-prix, et d'un second bénéfice *a priori* plus large, par

7. *Projet de loi de finances 2018*.

8. *Projet de loi de finances 2018*, « Évaluations préalables des articles du projet de loi ».

exemple macroéconomique, permis par une réduction d'autres prélèvements obligatoires, ou par toute autre utilisation économiquement pertinente des recettes nouvelles. Du point de vue de l'acceptation de la fiscalité énergétique par les contribuables, la double fonction d'une taxe incitative comme la taxe carbone représente toutefois plutôt une menace qu'une opportunité : l'accusation d'une visée de rendement pouvant émerger très facilement, l'absence de communication convaincante sur l'utilisation des recettes dégagées est susceptible de détériorer fortement l'acceptation de l'instrument en donnant matière à cette accusation et en laissant prévaloir l'idée que la fonction de rendement est première. Le rôle-clé de la gouvernance de l'utilisation des recettes dans l'acceptation de cette fiscalité a déjà été souligné par plusieurs équipes de recherche (Bristow *et al.*, 2010 ; Klenert *et al.*, 2018), que cette utilisation soit plutôt orientée vers des mécanismes de compensation pour les ménages, du financement de politiques environnementales ou des baisses de prélèvements obligatoires.

Un dispositif de communication politique autour de l'utilisation transparente des recettes est en outre rendu nécessaire par la sensibilité de la popularité de la fiscalité environnementale à des campagnes d'opinion hostiles. C'est la conclusion d'une étude de cas menée sur l'État du Washington aux États-Unis, où une taxe carbone assortie d'un mécanisme de compensation de pouvoir d'achat a été refusée en 2018 par référendum (Anderson *et al.*, 2019). L'étude s'appuie sur une analyse économétrique spatiale des données du vote, et relève que « *les preuves fondées sur les votes réels montrent que [le] soutien [aux projets de taxe carbone compensée] est plutôt superficiel et qu'il peut être facilement renversé par une campagne politique vigoureuse (et souvent négative)* ». Ce constat américain est corroboré par les expériences australienne et suisse, où des campagnes de désinformation, en 2014 pour la première et en 2021 pour la seconde, sont parvenues à retourner l'opinion contre des dispositifs de taxe carbone assortis de compensations en diffusant l'idée, factuellement infondée, que ces dispositifs étaient fiscalement non-neutres et socialement régressifs.

En France, la présentation du Crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) comme constituant une compensation de la taxe carbone en 2014 n'était pas de nature à constituer une réelle gouvernance des recettes, dans la mesure où il n'existait aucun dispositif reliant les deux dans la durée et où les bénéficiaires de la création du CICE ont manqué de tangibilité immédiate. Plus remarquable a été en revanche la relative simultanéité de la suppression de l'Impôt de solidarité sur la fortune

(ISF), certes remplacée par l'Impôt sur la fortune immobilière (IFI) mais qui est de moindre rendement, et de l'annonce de l'augmentation de la trajectoire de la composante carbone en 2017 : l'accusation de la visée de rendement de la taxe carbone s'est alors doublée d'un sentiment aigu de réorientation de la fiscalité en faveur des contribuables ultra-aisés. L'absence de schéma clair, transparent et socialement justifié pour l'utilisation des recettes de la taxe carbone peut ainsi être jugée comme un élément d'explication primordial de l'échec de 2018.

S'ils posent des problèmes d'une ampleur substantielle, les trois blocages présentés ci-dessus ont néanmoins en commun d'être bien identifiés. Leur intégration par le politique peut donc constituer une forme de consensus sur les buts et les modalités des politiques publiques futures. L'impopularité des impôts énergétiques peut être surmontée, l'existence des prisonniers énergétiques peut être prise en compte à un certain degré dans les politiques de fiscalité environnementale, et une gouvernance des recettes de cette fiscalité peut être mise en place. Néanmoins, il existe au sujet de la fiscalité de l'énergie des dilemmes pour lesquels le consensus semble précisément faire défaut, où des choix politiques doivent être faits, et dont l'existence souligne l'absence de formule magique en matière d'acceptabilité politique.

2. Conditions d'une fiscalité énergétique acceptable : trois choix à opérer

Le décideur politique peut jouer sur plusieurs paramètres dans la conception d'une fiscalité énergétique écologique, qui renvoient à plusieurs choix possibles : choix d'un objectif de sobriété énergétique en plus d'un objectif de décarbonation, choix du type d'affectation des recettes de la fiscalité environnementale et choix du degré d'uniformité du prix du carbone entre secteurs et produits.

2.1. Hausse du prix des énergies ou distorsion des prix relatifs entre sources d'énergie ?

Le premier dilemme concerne la nature même de la fiscalité énergétique souhaitée par les États : la fiscalité énergétique doit-elle être conçue avant tout comme un outil affectant les prix relatifs des sources d'énergie pour créer un basculement, ou bien également comme un outil augmentant les prix de l'énergie dans son ensemble ? La question reflète l'existence d'une articulation nécessaire entre objectif de décarbonation des sources d'énergies et objectif de sobriété énergétique.

Il est souvent souligné que la Suède est un pays pionnier, en raison de la précocité de sa taxe carbone, mise en place à l'occasion du « *green tax shift* » dès 1991. L'exemple suédois peut être invoqué en comparaison avec la France : en 2018, alors que la France fixait le taux de la composante carbone à 44,6€/tCO₂, la Suède passait quant à elle à une tarification non-dérogatoire de 120€/tCO₂, taux élevé permis par une trajectoire très progressive depuis la mise en place de la taxe (CPO, 2019). Outre l'ancienneté de la taxe, il existe une autre explication fondamentale à la capacité de la Suède à atteindre un tel niveau de taxation du carbone : cette montée en puissance de la taxe carbone a été accompagnée dès le départ par une baisse des droits d'accise sur l'énergie et en particulier sur les carburants routiers (Duédal et Grosjean, 2021). Ainsi, les prix à la pompe des carburants pétroliers ont été à un niveau équivalent en Suède et en France au cours des dernières années (1,58€/l en France contre 1,59€/l en Suède pour le SP95 en août 2021⁹). Cet état de fait se retrouve dans les données fournies par l'OCDE sur les taux de taxation effectifs du carbone, dans lesquelles sont pris en considération à la fois les taxes carbonées et les autres accises sur carburant, où l'on peut constater que 44 % du prix des émissions routières de carbone liées à l'essence viennent de la taxe carbone en Suède, contre 14 % venant de la composante carbone en France, pour un prix total de 275€/tCO₂ en Suède et de 313€/tCO₂ en France (OCDE, 2019). Pour les usages routiers et industriels, la Suède a fait le pari des biocarburants, dont la fiscalité a été fortement allégée notamment grâce à une exonération de taxe carbone, de sorte que le signal-prix envoyé a été avant tout un signal-prix relatif destiné à permettre le basculement vers cette source d'énergie (Duédal et Grosjean, 2021). De manière générale, il faut toutefois se garder d'attribuer tout le mérite des succès climatiques suédois à la seule fiscalité : parce que les pouvoirs publics y ont été capables de réaliser en amont des investissements verts importants offrant des alternatives concrètes aux consommations carbonées, le signal-prix de la fiscalité a rencontré une meilleure traduction dans les choix des consommateurs, qui ont pu avoir accès aux alternatives non taxées. Le cas des réseaux de chaleur urbaine, qui demandent un investissement public préalable mais permettent de faire des économies collectives considérables, est un bon exemple de cette approche (Pottier, 2016).

9. Commission européenne : « Weekly Oil bulletin ».

L'Islande a adopté une stratégie fiscale similaire de distorsion des prix relatifs : d'après l'OCDE, l'Islande est en effet le pays où est observé le plus fort écart entre le niveau de taxation des sources d'énergie combustibles et non combustibles. Les chiffres exprimés en euros par GigaJoule sont du même ordre de grandeur que ceux observés en France pour les carburants routiers, cependant l'intensité carbone de la consommation d'énergie en tCO₂ par TeraJoule est la plus faible du panel de pays observés par l'OCDE (OCDE, 2019). De fait, les pays qui taxent davantage les combustibles se caractérisent généralement par une consommation d'énergie moins carbonée. L'Islande parvient à créer cet écart par le double mécanisme suivant : une taxation des carburants en ligne avec celle observée en France ; et une taxation de la consommation énergétique d'origine non combustible nulle.

À côté de ce modèle d'une fiscalité visant avant tout à créer une différence claire de prix entre énergies carbonées et décarbonées existe une vision distincte, à l'œuvre en France et dans le cadre européen de la fiscalité énergétique, inspirée par un but de *sobriété énergétique*. L'idée est que le rôle de la fiscalité sur l'énergie est également de limiter le développement de structures économiques trop dépendantes à l'énergie en général et non aux seules énergies carbonées en favorisant les modes de production économes. L'expression de sobriété énergétique figure dans la directive 2003/87/CE dite « taxation de l'énergie » qui fixe des planchers légaux aux différentes accises sur l'énergie pratiquées dans l'Union.

En choisissant d'augmenter la composante carbone selon une trajectoire ambitieuse sans par ailleurs baisser significativement d'autres prélèvements sur l'énergie, la France a implicitement choisi un but de sobriété énergétique avec une augmentation des prix absolus, en plus d'un but de décarbonation jouant sur les prix relatifs entre énergies. À première vue, ce choix, *a priori* plus douloureux pour les contribuables, peut apparaître comme une explication de l'échec de la taxe. Mais la question de sa pertinence reste entière pour au moins deux raisons fondamentales.

La première est, dans une perspective d'adaptation à un monde transformé par le réchauffement climatique, que la sobriété énergétique constitue peut-être plus que jamais une préparation indispensable. Même si « *promettre du sang, de la sueur et des larmes est politiquement un mauvais point de départ pour la promotion de mesures en faveur du climat* » (Gollier et Reguant, 2021), il se peut que la

position consistant à refuser d'augmenter le prix global des énergies en arguant de l'existence d'énergies propres constitue une forme de « piège énergétique » particulièrement dangereux.

La seconde est que la mise en place d'une fiscalité de basculement entre sources d'énergie implique de désigner explicitement quelles énergies seront promues par des baisses de fiscalité, au risque de commettre des erreurs environnementales. C'est toute la signification des débats autour du caractère écologique de la voiture électrique, des biocarburants, ou même du nucléaire. En raison de la nature multidimensionnelle du problème environnemental, il n'est pas à exclure qu'une décarbonation à consommation d'énergie constante se fasse en créant des pollutions ou des dommages nouveaux liés au développement d'une filière énergétique, alors qu'une augmentation de la fiscalité globale sur l'énergie peut préserver de ce type d'impasse en incitant en premier lieu à une baisse de la consommation d'énergie en général.

Les expériences suédoise et islandaise montrent donc l'acceptabilité supérieure d'une fiscalité affectant de manière différenciée les énergies, quand bien même l'objectif de sobriété énergétique – socialement moins acceptable – semble présenter l'avantage d'une meilleure anticipation d'un futur énergétiquement incertain. Les problèmes socio-économiques posés par ce dernier type de fiscalité peuvent toutefois trouver une solution ailleurs que dans la baisse de prix de certaines énergies.

2.2. Affectation « verte » des recettes fiscales ou mécanismes de compensation ?

Une gouvernance appropriée de l'utilisation (ou « recyclage ») des recettes de la fiscalité carbone est une condition nécessaire de son acceptation par les contribuables. Néanmoins, l'éventail des utilisations possibles des revenus est très large, ce dont témoigne la diversité des expériences étrangères en la matière (Postic *et al.*, 2019). Une alternative structurante se dégage toutefois : le choix entre une affectation des recettes à des dépenses visant à accélérer la transition écologique et une affectation à un mécanisme de compensation des pertes de pouvoir d'achat des ménages ou de compétitivité des entreprises¹⁰.

10. L'inefficacité de l'affectation budgétaire au sens strict est souvent soulignée en finances publiques. Nous laissons ce problème de côté et examinons l'affectation du point de vue de sa perception par les contribuables.

Plusieurs études empiriques menées ces dernières années en économie et en sciences cognitives démontrent de manière systématique que le fléchage des revenus de la fiscalité environnementale vers des dépenses « vertes » augmente l'acceptabilité de celle-ci par les ménages. L'étude liminaire des économistes Simon Dresner et de ses co-auteurs (2006) révélait ainsi que les contribuables (particuliers) n'étaient prêts à accepter l'introduction de taxes environnementales qu'à la condition que les revenus de cette taxe soient explicitement affectés à des objectifs environnementaux. Cette préférence pour l'affectation à des objectifs environnementaux est en lien avec la méconnaissance du public des mécanismes de fiscalité comportementale, avec la sous-estimation assez générale de l'efficacité des mécanismes de signal-prix et avec la croyance que les subventions sont plus efficaces pour atteindre les objectifs environnementaux, ce que mettent en évidence Steg et ses co-auteurs (2006) ou encore Kallbekken et Saelen (2011).

Le travail récent de Mus (2021) en sciences cognitives a cherché à tester ces hypothèses expérimentalement à propos de la taxe carbone. La chercheuse retrouve cette préférence pour l'affectation des produits de la fiscalité environnementale à des projets verts. La part de l'échantillon de contribuables français qui pourraient soutenir une taxe environnementale passe de 50 % lorsque les revenus de la taxe ne sont pas réaffectés spécifiquement à des projets verts à près de 75 % lorsqu'ils le sont. Ce type de préférence découle de ce que la chercheuse désigne comme les biais de la « comptabilité mentale ». Il s'agit d'un mécanisme cognitif qui relie de manière *thématique* les recettes et les dépenses et que les individus mettent en œuvre dans leur rapport quotidien à l'argent : les contribuables plébiscitent ainsi une mesure montrant une continuité entre l'origine et l'emploi des recettes, qui leur paraît inspirée par le bon sens quand bien même elle serait peu justifiée du point de vue des finances publiques.

Outre l'Allemagne qui s'est dotée d'un fonds d'affectation énergie-climat alimenté par le système parafiscal de taxation du carbone qu'elle a mis en place en janvier 2021, la Suisse, la Californie et le Québec ont mis en place de tels mécanismes d'affectation où tout ou partie des revenus de la taxe carbone est affectée à des fonds publics de transition écologique qui permettent le subventionnement de l'acquisition de véhicules plus performants, le développement des transports collectifs, la rénovation énergétique des bâtiments ou encore, en Suisse

notamment, le financement de l'innovation technologique dans le domaine de la transition écologique. On pourra relever que la principale mesure allemande présentée comme projet vert consiste dans le financement de l'accroissement de la différence entre le prix des énergies renouvelables et les énergies fossiles, visant ainsi de fait à accentuer les effets de signal-prix relatif pour encourager à la modification des consommations, et recouvre ainsi l'idée évoquée ci-dessus d'une fiscalité de substitution entre énergies.

Les dispositifs de type « bonus-malus », qui sont une forme de taxe affectée où le malus collecté sert au financement du bonus distribué, sont également un exemple où le fléchage des recettes montre une très bonne acceptabilité par les contribuables : en rompant avec une perception exclusivement négative de la fiscalité et en désignant explicitement des choix vertueux permettant de bénéficier du bonus, ces dispositifs proposent aux contribuables un rapport actif, et non subi, à la fiscalité. Signe de son succès, ce type de bonus-malus appliqué à l'achat d'automobiles est apparu dans des pays comme la Suède ou le Danemark, à la suite de sa mise en place en France en 2008.

Toutefois, compte tenu de la prégnance des effets distributifs, notamment verticaux, mais aussi de la mauvaise perception de la fiscalité énergétique, une option à envisager est celle de la compensation des hausses d'impôt pour les ménages. Les travaux de Sommer *et al.* (2020) permettent en particulier de comprendre pourquoi, alors même que la majorité des contribuables a une préférence marquée pour l'affectation des produits d'une taxe environnementale à des projets verts, il est tout de même incontournable, pour son acceptabilité, de retourner une partie des revenus aux ménages. Les études empiriques de ces économistes pointent en effet que si les dépenses vertes ont effectivement la faveur du plus grand nombre dans l'affectation des recettes d'une taxe carbone, cela résulte en bonne part du fait des contribuables qui montrent le plus de préoccupations pour les enjeux climatiques. En revanche, ce sont d'autres contribuables, moins progressistes sur l'échiquier politique, qui sont les moins enclins à accepter la mise en œuvre d'une taxe carbone : ces derniers, au moins pour ceux appartenant aux classes populaires, sont les plus sensibles aux effets d'une redistribution des produits de la taxe par un mécanisme de compensation. Ainsi comme l'expliquent les auteurs, même si une affectation à des projets verts est la plus « populaire », il y a un risque de « prêcher des convertis », alors que la redistribution vers les

ménages modestes est une manière d'étendre l'acceptabilité de la fiscalité énergétique à de nouvelles couches, en particulier aux prisonniers énergétiques.

Dans le cadre d'une redistribution vers les ménages, deux approches alternatives sont possibles : une redistribution forfaitaire réallouant à chaque ménage la même somme ; ou une redistribution ciblée sur les ménages aux plus faibles capacités contributives afin notamment de lutter contre les effets distributifs de la fiscalité énergétique. Sommer et ses coauteurs (2020) ont tenté de déterminer laquelle de ces deux options pouvait avoir la préférence des contribuables à travers une expérience menée sur 6 000 foyers allemands. Il s'avère en l'espèce que les contribuables allemands préféreraient une redistribution forfaitaire des revenus de la taxe environnementale plutôt qu'une redistribution ciblée sur les plus précaires. Dans les faits, une redistribution forfaitaire suffit à rétablir une progressivité des hausses de taxes énergétiques en moyenne (Douenne et Fabre, 2019), mais la redistribution est moins accentuée que dans le cadre de versements ciblés. Cela ne présage néanmoins pas des préférences des contribuables français pour lesquels la perception de l'équité entre les contribuables pourrait être différente. Les travaux de Douenne et Fabre (2019, 2020) montrent en particulier que la capacité des compensations forfaitaires à rétablir la progressivité n'est pas perçue en France, et qu'il existe, face à ce type nouveau de mécanismes de compensation, une propension marquée des contribuables à sous-estimer fortement les gains qu'ils peuvent tirer du dispositif. D'autre part, la complexité à cerner précisément le groupe des prisonniers énergétiques, et l'impératif de ne pas compenser l'ensemble des perdants d'une hausse de la fiscalité énergétique sous peine de détruire ses effets incitatifs, sont des éléments à prendre en compte dans la conception de tels mécanismes de compensation. Plusieurs propositions de mécanismes ont été conçues dans le sillage du mouvement des Gilets jaunes, faisant notamment varier des paramètres de progressivité (Guillou et Perrier, 2019 ; Bureau *et al.*, 2019) et constituent un point de départ pour une réflexion politique sérieuse sur la question.

L'espace des décisions possibles en matière de recyclage des revenus de la fiscalité énergétique est donc très important, puisqu'il peut être au moins décrit comme un ensemble de combinaisons entre les deux grands types de recyclage que sont l'affectation à des dépenses environnementales et les mécanismes de compensation. Si

l'on excepte le compte d'affectation spéciale transition énergétique, qui constituait une déclinaison du premier type de recyclage en France, mais qui a été supprimé au 1^{er} janvier 2021, l'agenda politique français reste encore à concevoir pour ce qui touche au recyclage des recettes fiscales énergétiques. L'idée de budget participatif, consistant à offrir un pouvoir décisionnel direct aux citoyens pour une partie d'un budget public (Sintomer, 2008), peut au surplus constituer un outil d'activation du lien entre contribuables et décisions politiques, et faire reculer la perte de confiance dans les institutions en créant les conditions de citoyens acteurs de la fiscalité environnementale.

2.3. Une fiscalité carbone différenciée ou uniforme ?

La composante carbone française des taxes intérieures de consommation est assortie de nombreuses exonérations et taux réduits selon le type de produit énergétique consommé et le secteur contributeur, ce qui reflète une situation d'ensemble de la fiscalité énergétique en Europe. Le rôle de ces taux réduits et exonérations doit être considéré avec prudence en matière d'acceptabilité de la fiscalité, en raison de leur double effet : en éloignant la taxe carbone d'un idéal d'uniformité, ils peuvent contribuer à un sentiment d'injustice et d'inefficacité, mais en allégeant précisément la charge fiscale pour certains acteurs, ils sont susceptibles de constituer un levier d'acceptation et de réduire les oppositions.

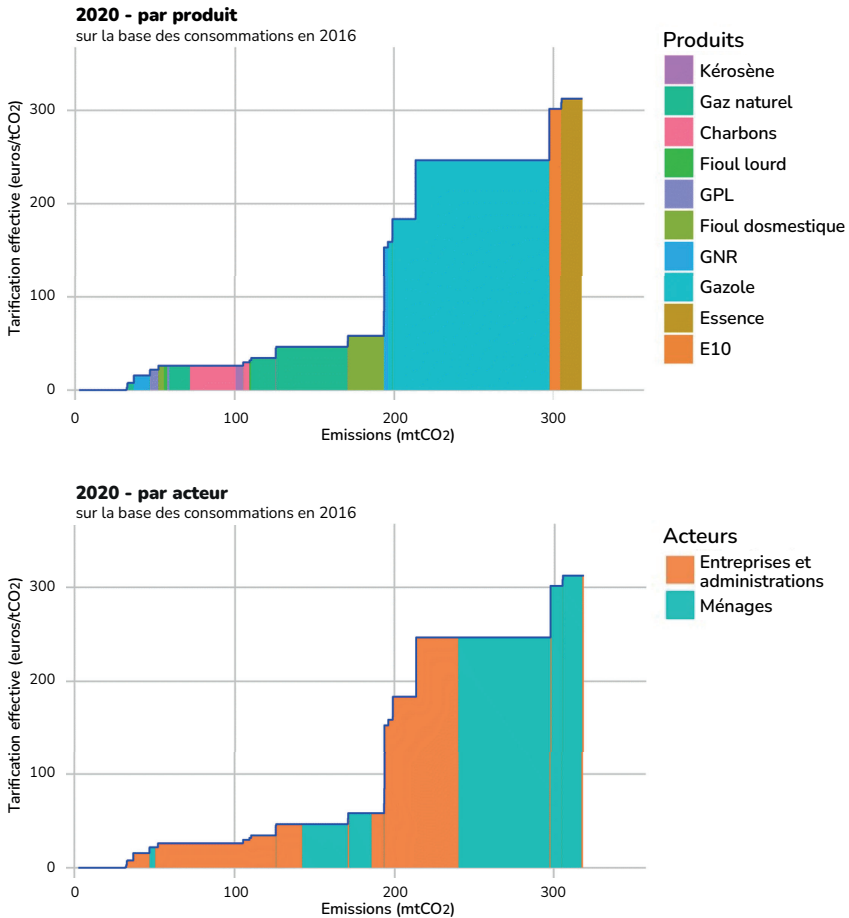
L'hétérogénéité des prix effectifs du carbone est bien résumée dans les travaux du Commissariat général au développement durable (CGDD), qui montrent visuellement les différences de tarification selon les produits et les acteurs (graphique 3), résultant à la fois de la fiscalité énergétique et du système européen d'échange de quotas d'émissions (SEQE) (Dequiedt, 2020).

Juridiquement, ces différences prennent la forme de nombreuses dépenses fiscales, ciblant en général une catégorie croisée secteur-produit, dont les principales ont été relevées et évaluées par le think tank I4CE (Fetet *et al.*, 2019). Pour l'année 2019, l'institut estime à 16 Md€ la « somme des dépenses fiscales défavorables au climat », chiffre expliqué aux deux tiers par les 4 mesures suivantes :

- l'exonération sur le kérosène pour l'aviation (3,6 Md€ et 5 % des émissions françaises) ;
- les taux réduits sur le gazole non routier pour les usages agricoles et non agricoles (2 Md€ et 3 % des émissions françaises) ;

- le taux réduit sur le gazole pour les poids lourds (1,5 Md€ et 5 % des émissions françaises) ;
- le différentiel gazole-essence, qui n'est juridiquement pas considéré comme une dépense fiscale mais dont l'inclusion dans cette catégorie semble pertinente en matière environnementale (3,5 Md€ et 12 % des émissions françaises).

Graphique 3. Courbe de tarification effective par produit consommé et par type d'acteur émetteur en 2020, sur la base des consommations 2016



Ce travail du CGDD est basé la fiscalité applicable en France en 2020 et sur un prix du carbone moyen de 28€/tCO₂ dans le SEQE. Or depuis cette date, le prix du quota carbone européen (l'EUA) a connu une forte hausse, passant de 30,96€/tCO₂ en décembre 2020 à 79,71€/tCO₂ en décembre 2021. À l'heure actuelle, les installations concernées par le SEQE connaissent donc une tarification du carbone significativement supérieure à celle indiquée sur les graphiques.

Graphique créé à partir du Modèle Elfe (version 20-04-08, CGDD) par Dequiedt, B., 2020, « La tarification des émissions de CO₂ en France », *Théma Analyse*, Commissariat général au développement durable.

Hormis cette dernière disposition qui n'est pas une dépense fiscale *stricto sensu*, toutes les dépenses fiscales associées aux TIC concernent certains secteurs (agriculture, taxis, transport routier de marchandises...). La TICPE compte ainsi 54 taux différents selon le produit consommé et le secteur consommateur, dont les seuls carburants montrent déjà un panorama complexe. L'un des résultats souvent soulignés de cet ensemble de dépenses fiscales est que la fiscalité énergétique pèse davantage sur les ménages, qui ne bénéficient d'aucun taux dérogatoire, que sur les entreprises.

La plupart des économistes considèrent que ce manque de justice entre types d'acteurs dans la répartition de l'effort est un frein à l'acceptabilité de la fiscalité environnementale, en plus d'une source d'inefficacité écologique : l'uniformité des prix du carbone est implicitement érigée en norme de justice. L'économiste Jean Tirole écrivait ainsi en 2009 : « *idéalement, le prix du carbone devrait être le même, quelle que soit la source ou le pays dans lequel la tonne de carbone est émise.* » (Tirole, 2009, cité par Pottier, 2016). Au passage, c'est aussi l'argument de la trop grande dispersion des prix du carbone qui avait mené le Conseil constitutionnel à censurer par deux fois un projet de taxe carbone, en 2000 et 2009, au nom d'une rupture du principe d'égalité devant les charges publiques (CPO, 2019).

Pourtant, plusieurs éléments montrent que ces différences de prix ne sont pas toutes perçues comme des injustices par les contribuables. Premièrement, l'étude des revendications issues des Gilets jaunes montre que celles-ci ne sont jamais formulées contre les entreprises en général par opposition aux ménages, mais ciblent certains secteurs en particulier :

- le transport aérien – avec la détaxe du kérosène – et, dans une moindre mesure, le transport maritime. L'exonération de TICPE sur le kérosène est en particulier perçue avec acuité, dans la mesure où, en plus d'être totale et non partielle, elle est associée à raison à un type de pollution particulièrement intense (la contribution du seul trafic aérien au réchauffement climatique est de l'ordre de 4,9 % au niveau mondial, selon The Shift Project (2019)) et bénéficiant avant tout aux ménages aisés¹¹ ;

11. Le maintien de la détaxe du kérosène en dépit de son caractère anti-redistributif et anti-écologique est expliqué en partie par la Convention de Chicago de 1944 qui interdit de taxer le kérosène entrant sur le territoire *via* les réservoirs d'avions, ainsi que par des dispositions issues d'accords bilatéraux et du droit européen (CPO, 2019).

- en revanche, les taux réduits sur le GNR bénéficiant au secteur du BTP et aux agriculteurs, pas plus que les dépenses fiscales bénéficiant au secteur du transport routier de marchandises, ne sont considérés comme des injustices.

Au contraire, les possibilités d'exonération constituent, lorsqu'elles sont un minimum justifiées, une aide plutôt qu'un obstacle à l'acceptabilité de l'impôt. Outre le fait objectif que certains secteurs exposés à la concurrence internationale se trouvent réellement menacés par une fiscalité énergétique trop lourde par rapport à l'étranger en raison du phénomène de « fuites de carbone » (L'Heudé *et al.*, 2021), cette conception des exceptions comme levier d'acceptation est défendue dans des travaux de sociologie et de science politique.

Ainsi, l'étude pluridisciplinaire de Klenert *et al.* (2018) conclut que la prise en compte des « coûts concentrés » sur certains secteurs touchés par des taxes environnementales, *via* des compensations, est nécessaire pour ne pas susciter d'opposition. Sur le problème de la justice fiscale en général, Spire (2018) estime également que « *c'est paradoxalement lorsque les moyens de contourner l'impôt s'amenuisent que la contestation de sa légitimité s'intensifie* » : autrement dit, un impôt conçu sans mesures d'atténuation pour certaines catégories de contribuables a plus de chances d'être contesté. La possibilité d'aménagements sous conditions ou de « contractualisation » de l'impôt au bénéfice des acteurs soumis à de fortes contraintes semble être une condition récurrente d'acceptation.

Ainsi, si l'objectif d'une fiscalité du carbone uniforme peut demeurer un horizon politique majeur, notamment dans l'idée que les taux réduits actuels sont supprimés et remplacés par mesures d'accompagnement qui ne sont plus des subventions implicites aux consommations carbonées et que les dépenses fiscales les plus criantes seront diminuées, il est intéressant de garder à l'esprit que la prise en compte des consommations contraintes appelant des aménagements à ce principe d'uniformité du prix du carbone constitue un facteur important pour lever les oppositions politiques à la fiscalité énergétique incitative, et ainsi créer des conditions d'une acceptabilité accrue.

3. Conclusion : quelles pistes en faveur d'une fiscalité sur l'énergie plus acceptable ?

La première partie de cet article s'est intéressée aux trois principales causes d'impopularité de la fiscalité sur l'énergie : outil mal compris, impôt inégalitaire offrant peu de solutions alternatives d'évitement pour les plus modestes et mauvaise communication ou affectation des recettes fiscales. Cette partie a également identifié quelles étaient les catégories sociales les plus sensibles à une hausse de cette fiscalité.

Quant à la seconde partie, elle a cherché à montrer que la montée en puissance de la fiscalité énergétique incitative ne peut être considérée comme un programme monolithique (augmenter la composante carbone pour tous), mais qu'elle peut au contraire prendre des visages très différents selon le degré de sobriété énergétique recherché, selon le dispositif de recyclage des recettes mis en place, et selon le nombre d'aménagements retenus.

En guise de synthèse, le tableau ci-dessous propose une vue d'ensemble des difficultés (causes de l'impopularité et populations concernées) et des solutions potentielles d'amélioration qui existent en matière de fiscalité énergétique, dont celles présentées dans cet article ne sont que les principales dans le cas français.

Toutefois, les blocages présentés dans la première partie ne pourront pas cesser d'exister simplement par la vertu d'une fiscalité énergétique conçue intelligemment. La fiscalité énergétique ne possède pas intégralement en elle-même les conditions de son augmentation. Au contraire, elle est soumise à un impératif de double cohérence : cohérence avec le reste du système socio-fiscal d'une part, mais surtout cohérence avec les politiques climatique et énergétique dans leur ensemble.

L'impératif de cohérence de la fiscalité énergétique avec le reste du système socio-fiscal est donné en premier lieu par ses effets redistributifs de court terme : comme l'a montré l'expérience française, une augmentation non compensée de cette fiscalité, globalement régressive, ne peut aller de pair avec d'autres réformes fiscales de nature régressive comme la transformation de l'ISF en IFI (impôt sur la fortune immobilière), sans poser un problème d'acceptabilité. La prise en compte systématique des incidences sociales et environnementales dans les études d'impact des projets de réforme fiscale apparaît à cet égard comme un minimum nécessaire.

Tableau. Résumé des blocages identifiés et des solutions envisageables

Grande catégorie de résistance	Cause de l'impopolarité	Population concernée	Pistes d'amélioration de l'acceptabilité
Motifs objectifs	Régressivité de la fiscalité environnementale	Ménages modestes	Compensation des effets de la hausse des coûts induits par la fiscalité
	Effets distributifs horizontaux	Population rurale et périphérie urbaine	Compensation complexe faute d'informations détaillées
	Perte de compétitivité vis-à-vis d'entreprises non soumises à la concurrence internationale	Entreprises soumises à la concurrence internationale	Exonération, appui à la transition énergétique et action dans un cadre international
	Imprévisibilité de la trajectoire	Entreprises avec des projets d'investissements sensibles au prix des énergies	Donner un cadre clair, transparent et prévisible à la fiscalité énergétique et agir dans un cadre international
Motifs subjectifs	Différences de traitement fiscal entre énergies et entre types de contribuables	Ménages vs. entreprises, automobilistes vs. voyages en avion	Atténuer les différences de traitement, dès lors que des marges de manœuvre sont possibles et que cela n'altère pas la compétitivité des entreprises soumises à la concurrence internationale et agir dans un cadre international
	Sentiment d'être prisonnier de ses consommations de combustibles fossiles	Ménages modestes habitant en périphérie ou en zone rurale	Développer des alternatives et activer le rapport à la fiscalité environnementale, notamment par la mise en œuvre de bonus-malus
	Inefficacité perçue de l'instrument fiscal face au changement climatique	Certains ménages	Information, communication et participation des citoyens
	Incompréhension des mécanismes de la fiscalité pigouvienne	Certains ménages	Information, communication et participation des citoyens
	Déconnexion temporelle entre une taxe qui contraint à court terme et des effets observables à long terme	Certains ménages	Information et communication
	Perception illusoire que d'autres politiques sans taxe carbone sont plus efficaces/moins coûteuse	Certains ménages	Information, communication et participation des citoyens
	Absence de confiance dans l'action de l'État	Certains ménages	Information, communication et participation des citoyens

Mais c'est surtout la place de l'outil fiscal au sein de l'ensemble des instruments de politique environnementale et énergétique qui doit être clarifiée. L'existence des prisonniers énergétiques nous le rappelle : en l'absence d'alternatives décentes aux consommations énergétiques frappées par un signal-prix, la fiscalité incitative est vouée à rencontrer des résistances fortes. Elle ne peut donc avoir le rôle principal dans la conduite de la transition énergétique. Pottier (2016) explicite ce point : « un prix du carbone ne saurait à lui seul enclencher les transformations nécessaires pour réorganiser l'économie dans son ensemble. Cette tâche titanesque implique un tel changement des structures de production que le prix du carbone ne peut avoir qu'un rôle d'accompagnateur et non un rôle d'entraînement. ». L'importance du prix du carbone, qui dérive en grande partie de la fiscalité énergétique à l'heure actuelle, tient moins à sa capacité à susciter des changements qu'à s'assurer que les prix des énergies soient cohérents avec les changements souhaités, issus d'une politique de décarbonation active, et non-fiscale, de l'économie. Autrement dit, la création d'alternatives viables et l'investissement public dans des plans de réduction d'émission de grande ampleur apparaît en dernière instance comme la condition principale de l'acceptabilité de la fiscalité énergétique incitative. Une fiscalité énergétique forte est une condition nécessaire, mais non suffisante, à la réduction de nos émissions de gaz à effet de serre.

Références

- ADEME, D. Boy et RCB Conseil, 2020, « Synthèse. Les représentations sociales de l'effet de serre et du changement climatique ».
- Algan Y., E. Beasley, D. Cohen, M. Foucault, M. Péron, 2019, « Qui sont les Gilets jaunes et leurs soutiens ? », Observatoire du bien-être du CEPREMAP et CEVIPOF, n° 2019-03.
- Anderson, S. T., I. Marinescu et B. Shor, 2019, « Can Pigou at the polls stop us melting the poles? », *National Bureau of Economic Research Working Paper*, n° w26146..
- Berry A., 2018, « The distributional effects of a carbon tax and its impact on fuel poverty: A microsimulation study in the French context », *Energy Policy*.
- Bristow, A. L., M. Wardman, A. M. Zanni et P. K. Chintakayala, 2010, « Public acceptability of personal carbon trading and carbon tax », *Ecological economics*, vol. 69, n° 9, pp. 1824-1837.

- Bureau D., F. Henriot et K. Schubert, 2019, « Pour le climat : une taxe juste, pas juste une taxe. », *Notes du conseil d'analyse économique*, n° 50, 1-12.
- Combet E. et J.-C. Hourcade, 2019, *Fiscalité carbone et finance climat. Un nouveau contrat social pour notre temps*, Les petits matins.
- Confavreux J., 2019, *Le fond de l'air est jaune. Comprendre une révolte inédite*, Seuil.
- Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), 2019, *La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique*, La Documentation française.
- Delalande N., 2011, *Les batailles de l'impôt. Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Seuil.
- Delalande N. et A. Spire, 2010, *Histoire sociale de l'impôt*, La Découverte.
- Dequiedt B., 2020, « La tarification des émissions de CO2 en France », Théma Analyse, Commissariat général au développement durable.
- Douenne T., 2018, « Les effets redistributifs de la fiscalité carbone en France », *Note IPP*, n° 34.
- Douenne T. et A. Fabre, 2019, « Opinions des Français sur les politiques climatiques », CEPREMAP, *document de travail*, n° 1906.
- Douenne T., et A. Fabre, 2020, « Yellow vests, pessimistic beliefs, and carbon tax aversion. », *Fuel*, n° 75, p. 20-000.
- Dresner S., L. Dunne, P. Clinch et C. Beuermann, 2006, « Social and political responses to ecological tax reform in Europe: an introduction to the special issue », *Energy policy*, vol. 34, n° 8, pp. 895-904.
- Duédal É. et J. Grosjean, 2021, « Les stratégies nordiques pour le climat », *Trésor-éco*, n° 285.
- Fetet M., Q. Perrier et S. Postic, 2019, *Une évaluation climat à 360° du budget de l'État*, I4CE, Paris.
- Gollier C. et M. Reguant, 2021, « Changement climatique », in *Les grands défis économiques*, O. Blanchard et J. Tirole (dirs.), France Stratégie.
- Guillou A. et Q. Perrier, 2019, *Climat et fiscalité : trois scénarios pour sortir de l'impasse*, I4CE et Terra Nova.
- Hourcade J.-C., 2015, « La taxe carbone : une idée toujours d'avenir si... », *Revue de l'OFCE*, n° 139, pp. 167-196.
- IPSOS-EDF, 2020, « Obs'COP 2020. Résultats complets par pays de l'Observatoire international climat et opinions publiques ».
- Kallbekken S. et H. Sælen, 2011, « Public acceptance for environmental taxes: Self-interest, environmental and distributional concerns », *Energy Policy*, vol. 39, n° 5, pp. 2966-2973.
- Kallbekken S., S. Kroll et T. L. Cherry, 2011, « Do you not like Pigou, or do you not understand him? Tax aversion and revenue recycling in the lab. », *Journal of Environmental Economics and Management*, vol. 62, n° 1, pp. 53-64.

- Klenert D., L. Mattauch, E. Combet, O. Edenhofe, C. Hepburn, R. Rafaty, et N. Stern, 2018, « Making carbon pricing work for citizens », *Nature Climate Change*, vol. 8, n° 8, pp. 669-677.
- L'Heudé W., M. Chailloux et X. Jardi, 2021, « Un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'Union européenne », *Trésor-Eco*, n° 280.
- Mus M., 2021, *Mental Accounting shapes citizens' preference for green earmarking of carbon taxes*, mémoire de M2, Laboratoire de neurosciences cognitives et computationnelle (LNC²), Département d'études cognitives, École normale supérieure, Université PSL, INSERM.
- OCDE, 2019, *Taxing Energy Use 2019*.
- Postic S., C. Métivier et C. Bultheel, 2019, *Fiscalité climat : la France peut apprendre des expériences étrangères pour avancer*, I4CE.
- Pottier A., 2016, *Comment les économistes réchauffent la planète*, Seuil.
- Sintomer Y., 2008, *Les budgets participatifs en Europe. Des services publics au service du public*, La Découverte, Paris.
- Sommer S., L. Mattauch et M. Pahle, 2020, « Supporting carbon taxes: The role of fairness », *Ruhr Economic Papers*, n° 873.
- Spire A., 2018, *Résistances à l'impôt, attachement à l'État-Enquête sur les contribuables français*, Seuil.
- Steg L., L. Dreijerink et W. Abrahamse, 2006, « Why are energy policies acceptable and effective? », *Environment and behavior*, vol. 38, n° 1, pp. 92-111.
- The Shift Project, 2019, *Petit manuel d'auto-défense intellectuelle sur l'avion, le climat et la fiscalité en France*.
- Tirole J., 2009, *Politique climatique : une nouvelle architecture internationale*, Rapport au CAE, Paris.

