

La fiscalité carbone, composante d'un contrat social

Emmanuel Combet

Cour des Comptes – 10 janvier 2019

Ne plus rendre haïssable une idée toujours d'avenir

Les points clefs d'une délibération de fond :

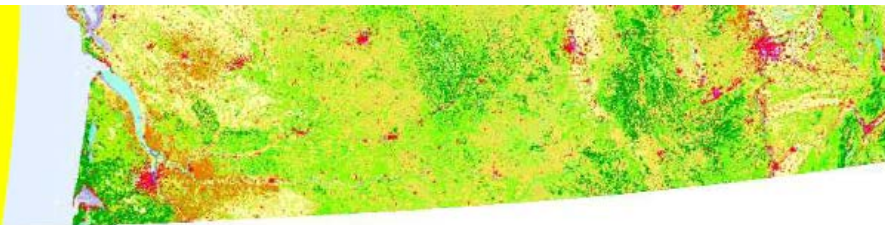
- Réconcilier social et développement à court et long terme
- S'accorder sur le choix central de l'usage des recettes
- ... et la cohérence d'ensemble des politiques publiques

Des travaux et synthèses disponibles pour cadrer et nourrir les délibérations

Une large littérature, le Rapport Rocard (2009). Ici nos quelques textes récents :



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

Références plus complètes
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

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'

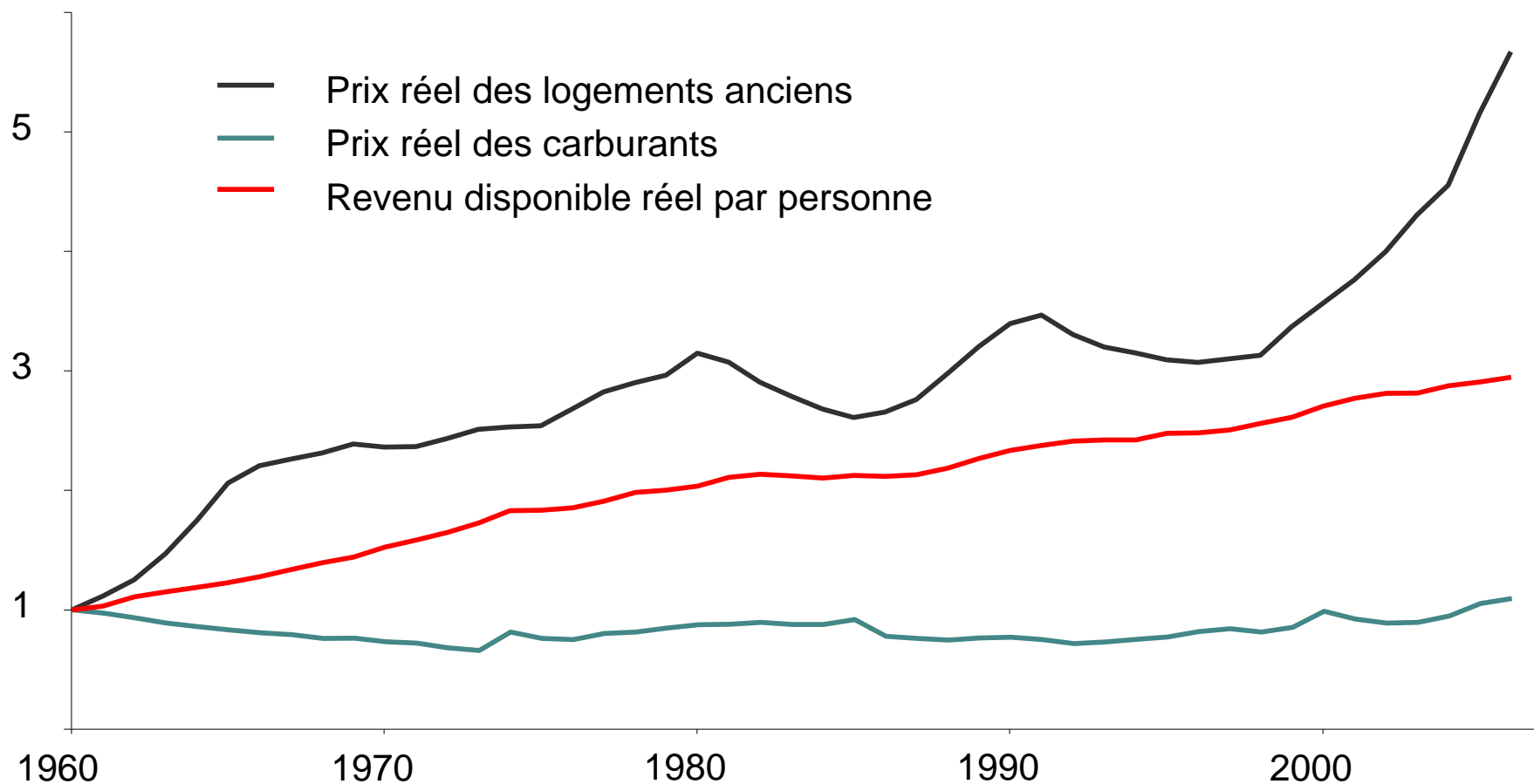
Qui soulignent un besoin d'action à trois niveaux

- **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

Un cercle vertueux de développement ?

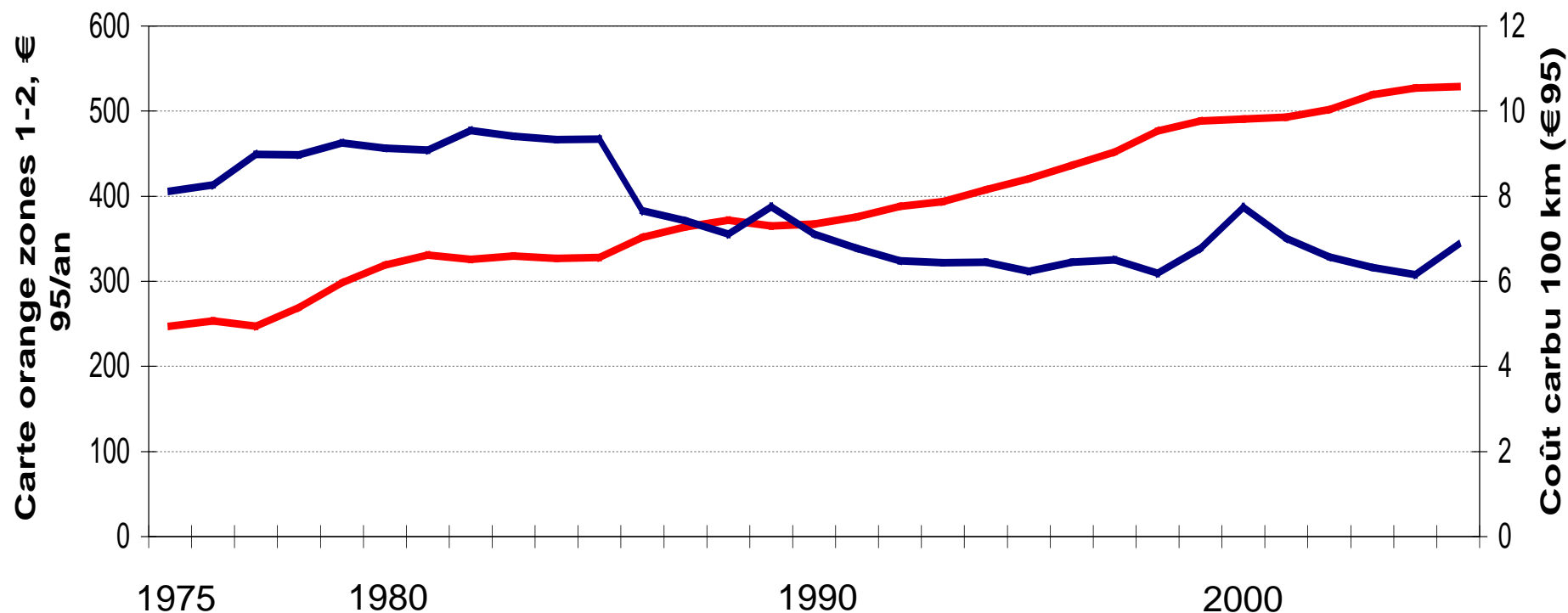
Incitations et dépendance au pétrole

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**

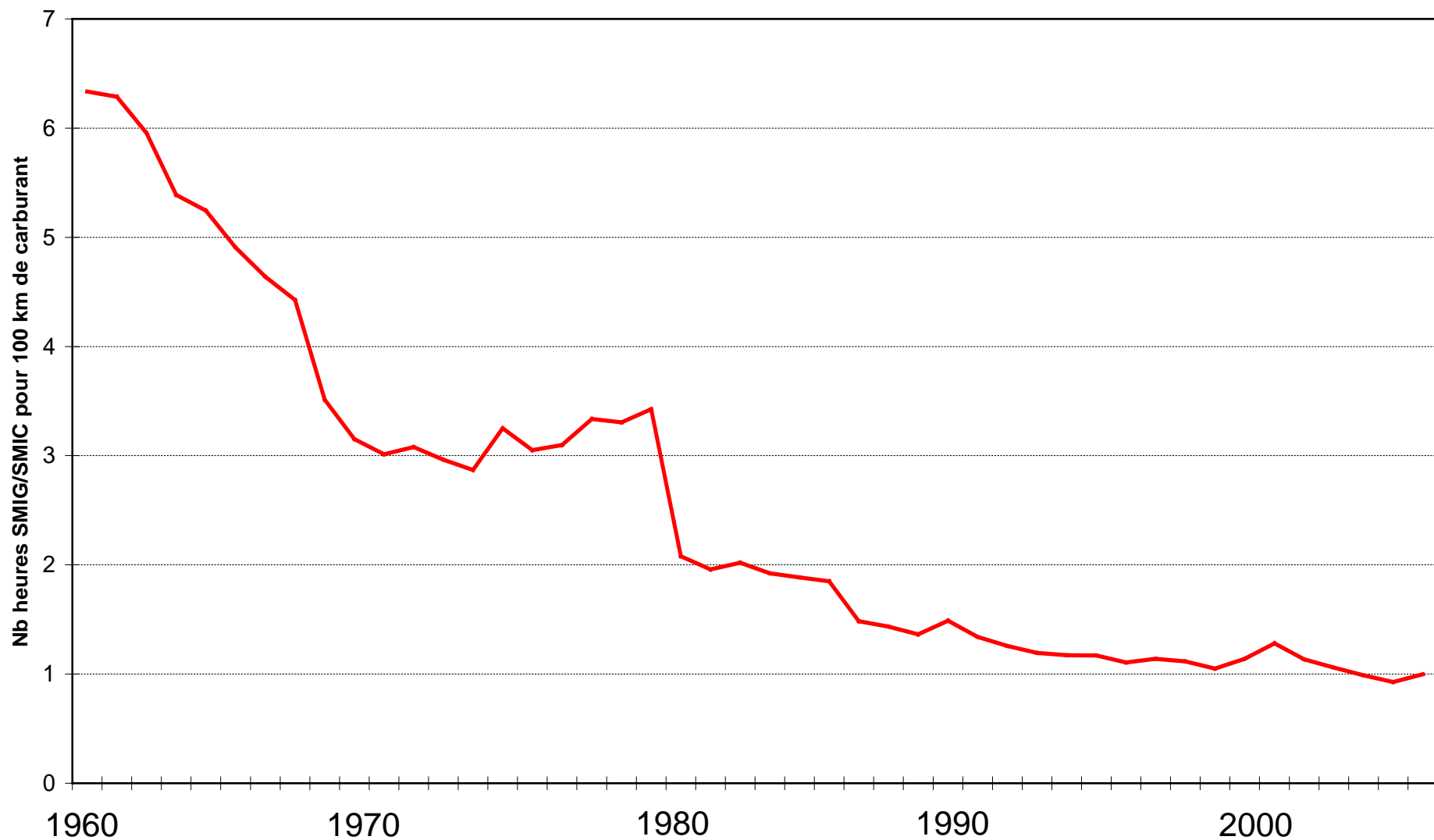


Source : (1) RATP ; (2) Observatoire de l'Energie d'après Douanes.

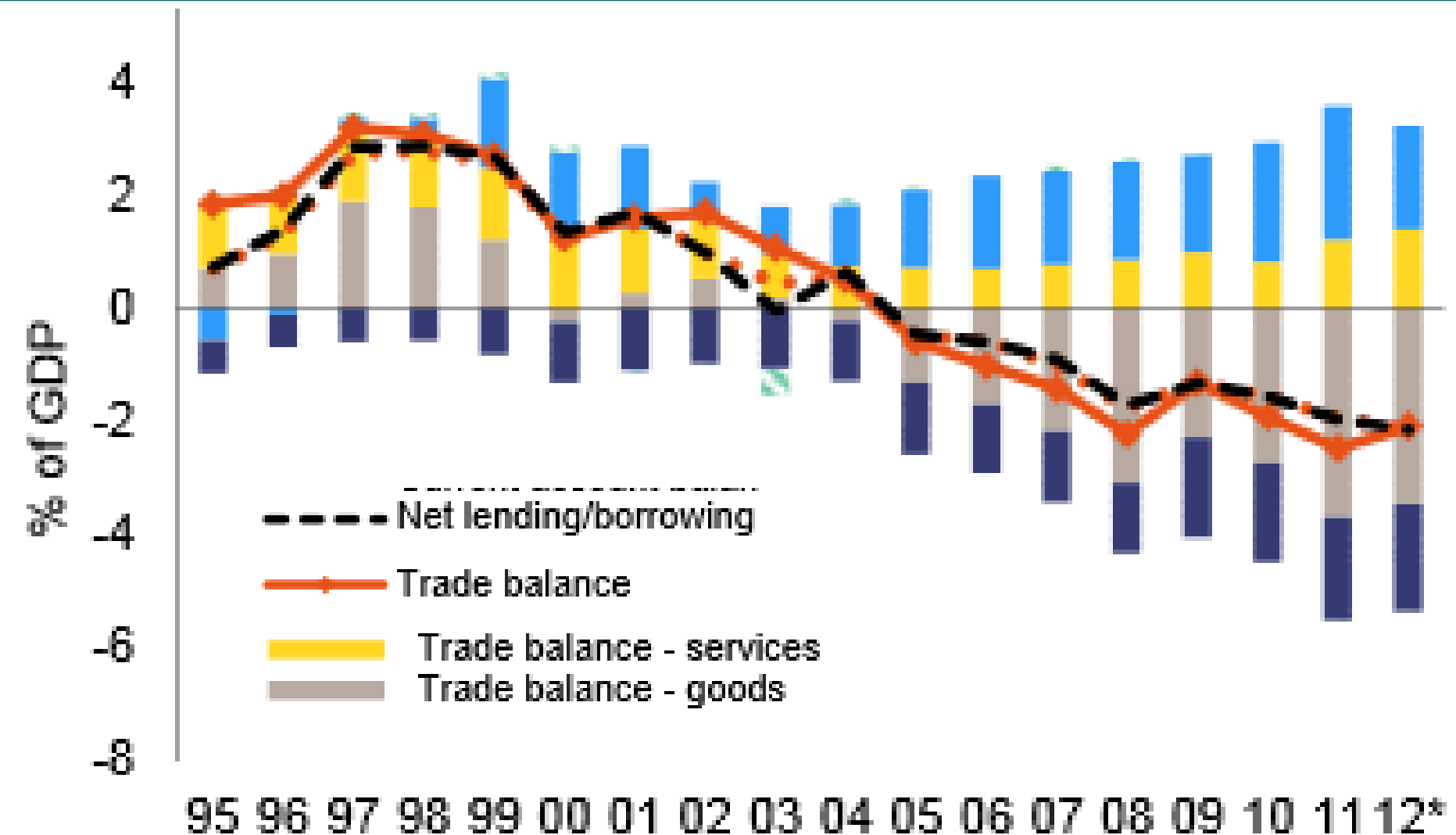
Accession puis dépendance à la voiture

SMIC, coût du carburant et prix de la mobilité

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



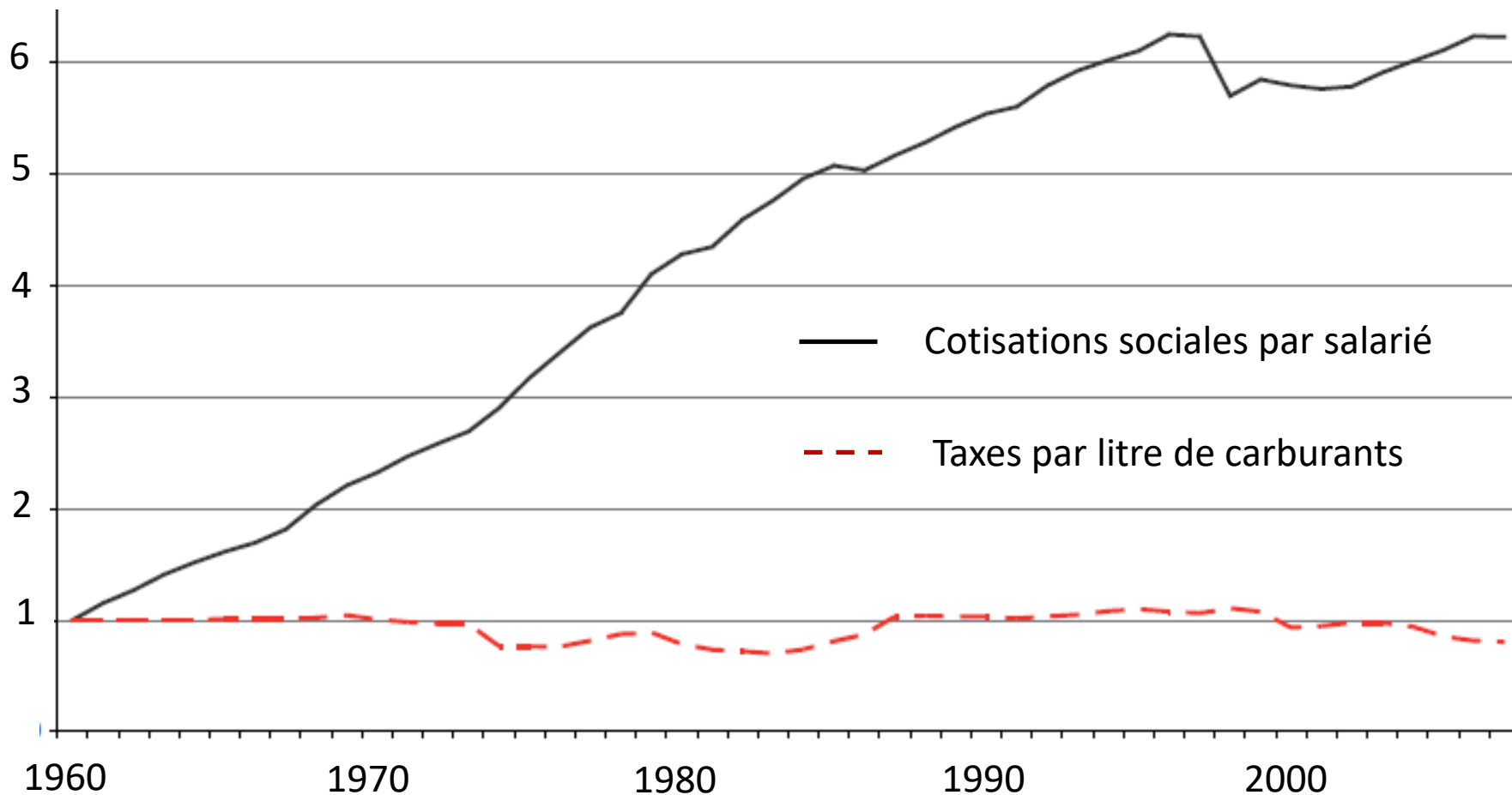
Facture pétrolière, dépendance coûteuse



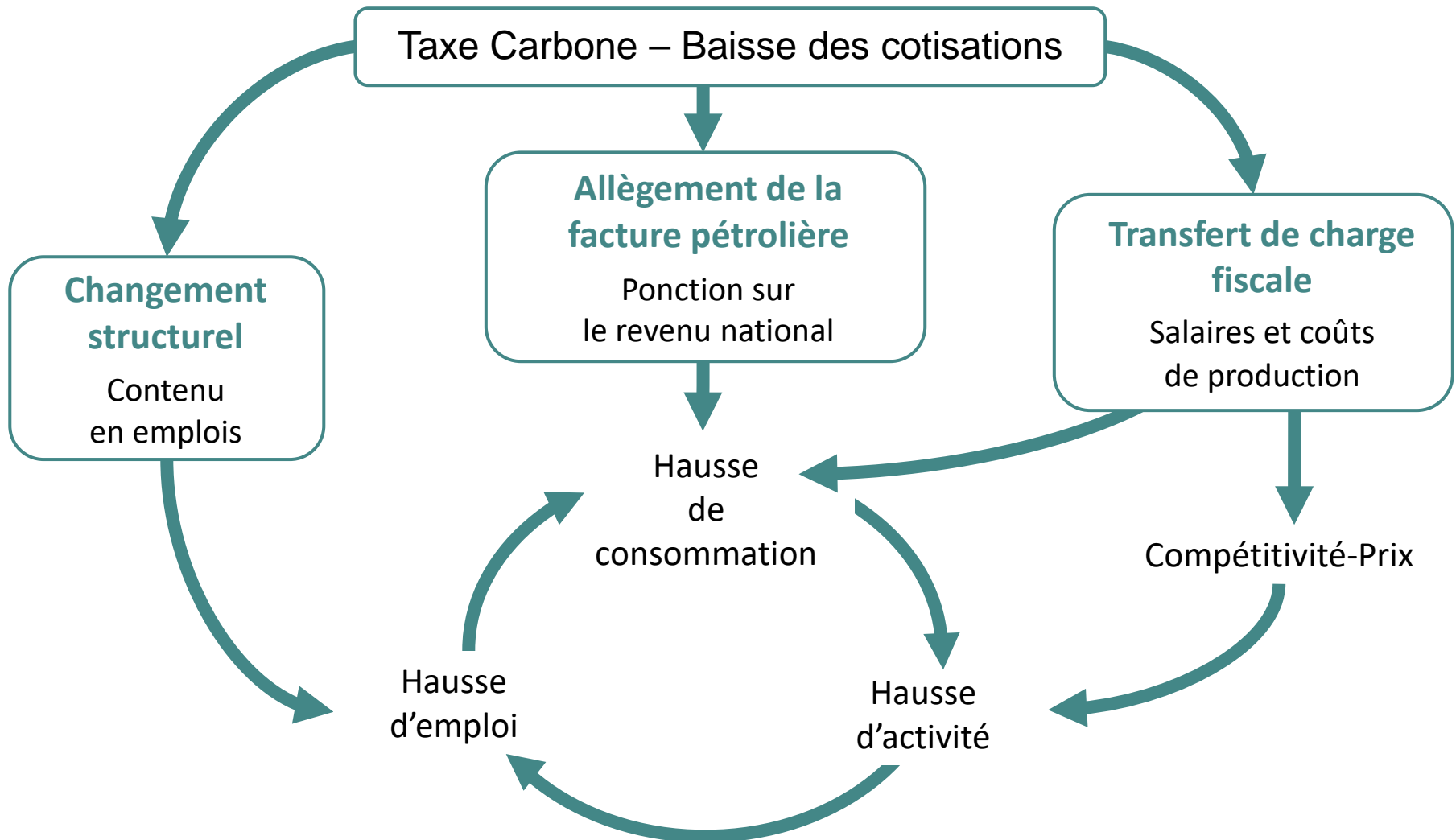
Source : *Macroeconomic Imbalances. France 2013* (EC, 2013)

Pacte social du CNR et prélèvements obligatoires

Evolution par rapport à 1960



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



Usage des recettes : En mal de consensus

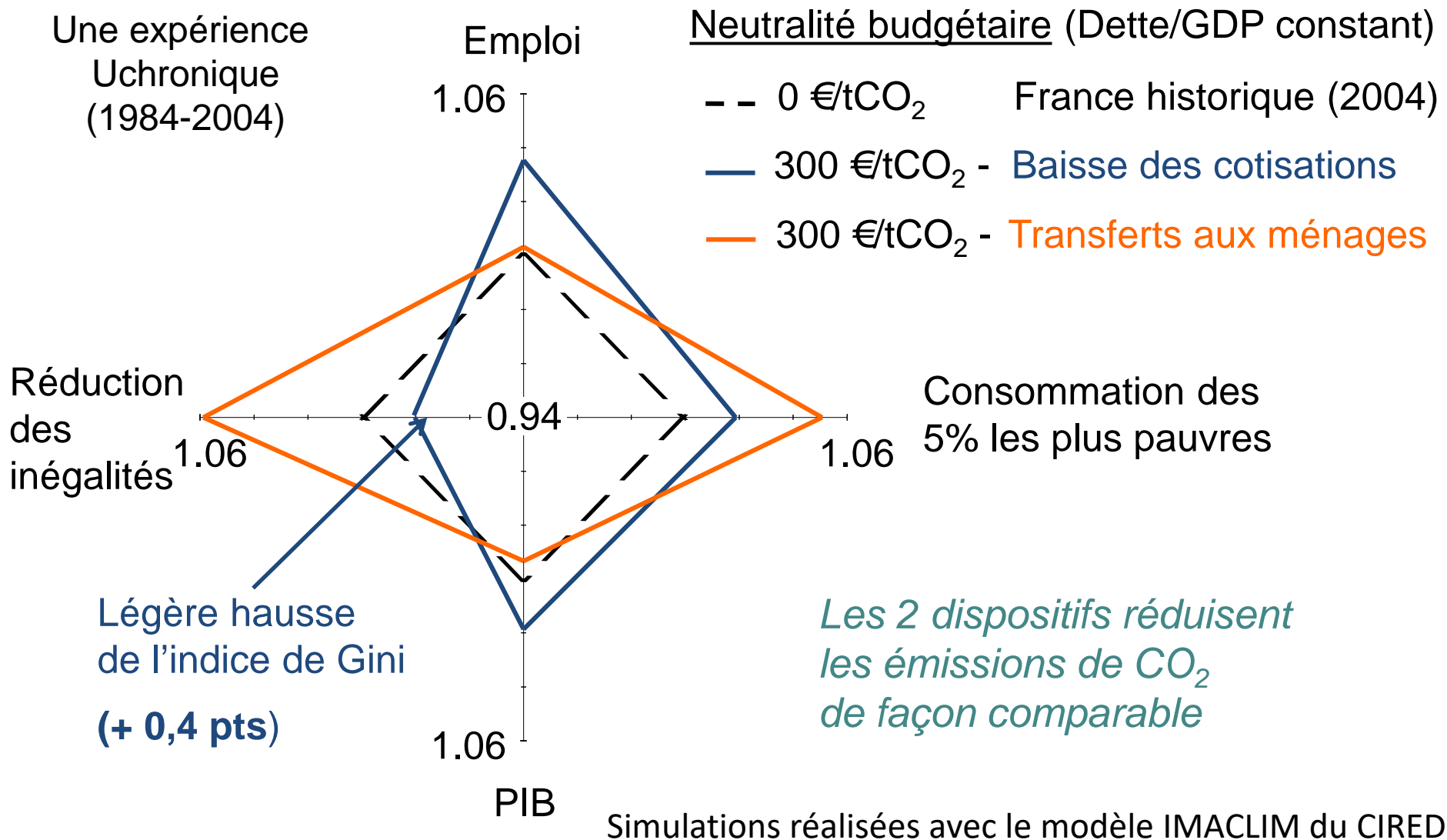
- « Compenser le pouvoir d'achat des ménages ! »
-> « Chèque vert » exigé par les associations de consommateurs
- « Baisser d'autres impôts pour l'activité et l'emploi ! »
-> Accords entre les syndicats et le patronat pour négocier (Rocard, 2009)
- « La priorité est de réduire les déficits publics !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

Réduire les différences de perception !

- Economistes (économie publique)
 - > Substitution aux cotisations sociales + mesures ciblées (vulnérables)
 - > Affectation à investissement = hausse d'impôts ou baisse dépenses pub.
- « Grand public » (économie comportementale)
 - > « Préférences » pour restitutions monétaires, affectation au financement TEE
- « Parties prenantes » (sciences politiques)
 - > Confiance, compromis global satisfaisant par rapport à leurs objectifs propres

Pour créer les conditions d'adhésion à la meilleure stratégie

Un arbitrage entre 'équité' et 'efficacité'



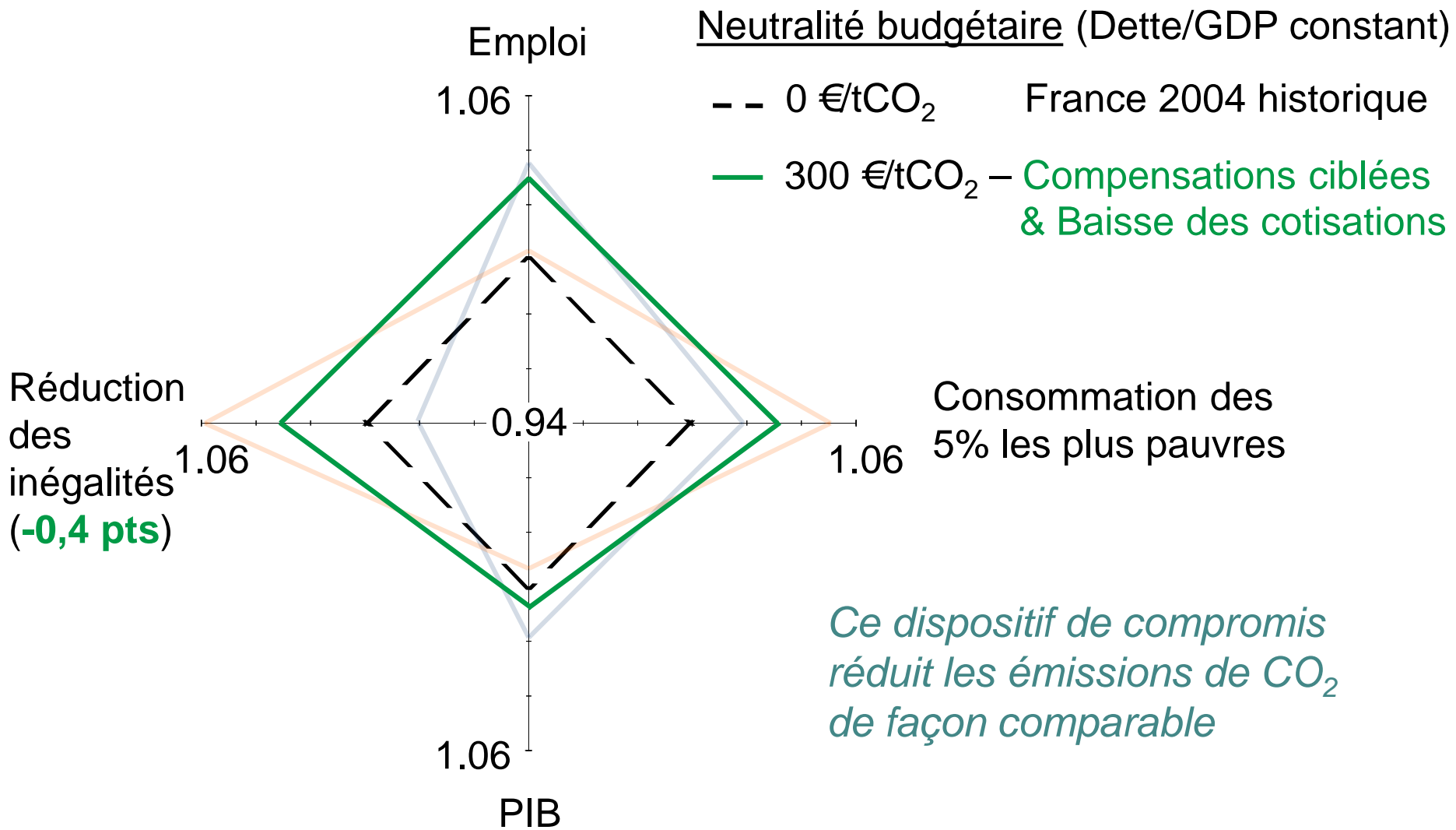
Effets contrastés : coûts de production et salaires

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%

Simulations réalisées avec le modèle IMACLIM du CIRED

Cf. : « La fiscalité carbone au risque des enjeux d'équité » (2010), *Revue française d'économie*, N° 25 (2).

Mais des marges de manœuvre pour les compromis

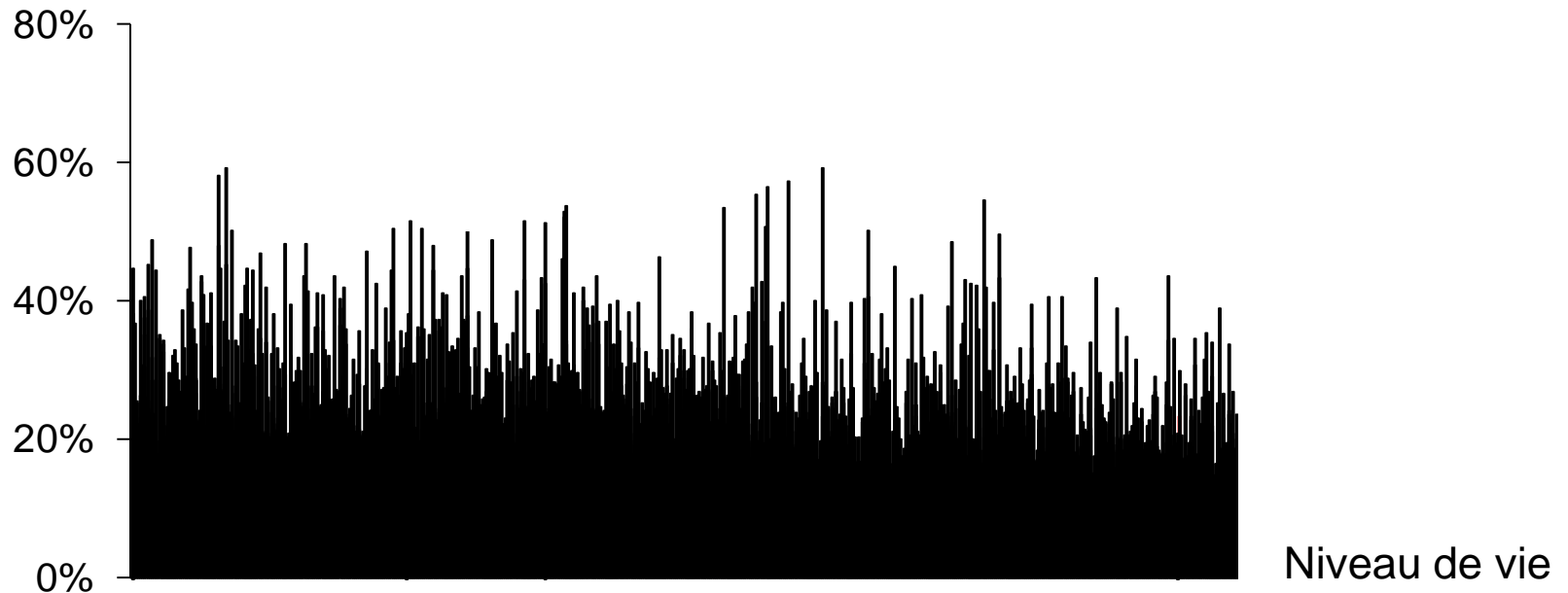


Simulations réalisées avec le modèle IMACLIM du CIREN

Cf. : « La fiscalité carbone au risque des enjeux d'équité » (2010), *Revue française d'économie*, N° 25 (2).

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

↑
Plus favorable selon tous les indicateurs

Simulations réalisées avec le modèle IMACLIM du CIRED

Cf. : « La fiscalité carbone au risque des enjeux d'équité » (2010), *Revue française d'économie*, N° 25 (2).

L'intérêt de connecter les dossiers 'climat', 'déficits' et 'retraite' ... si on raisonne en équilibre général

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.)



Une approche globale, des bases solides et durables

- **Une approche globale (Suède, Mirrlees Review) :**

1/ Qu'est ce qui n'est pas satisfaisant dans notre système de prélèvements et ses contreparties ?

2/ Quel rôle peut avoir la fiscalité sur le carbone dans les différentes options d'ajustements possibles ?

- **Concertation, analyse et gouvernance**

La suède a mis deux ans (1990-1992), tous acteurs et partis, avec des analyses diverses et coordonnées, une itération entre expertise et délibération, une coopération interministérielle.

La fiscalité carbone, composante d'un contrat social

Emmanuel Combet

Cour des Comptes – 10 janvier 2019

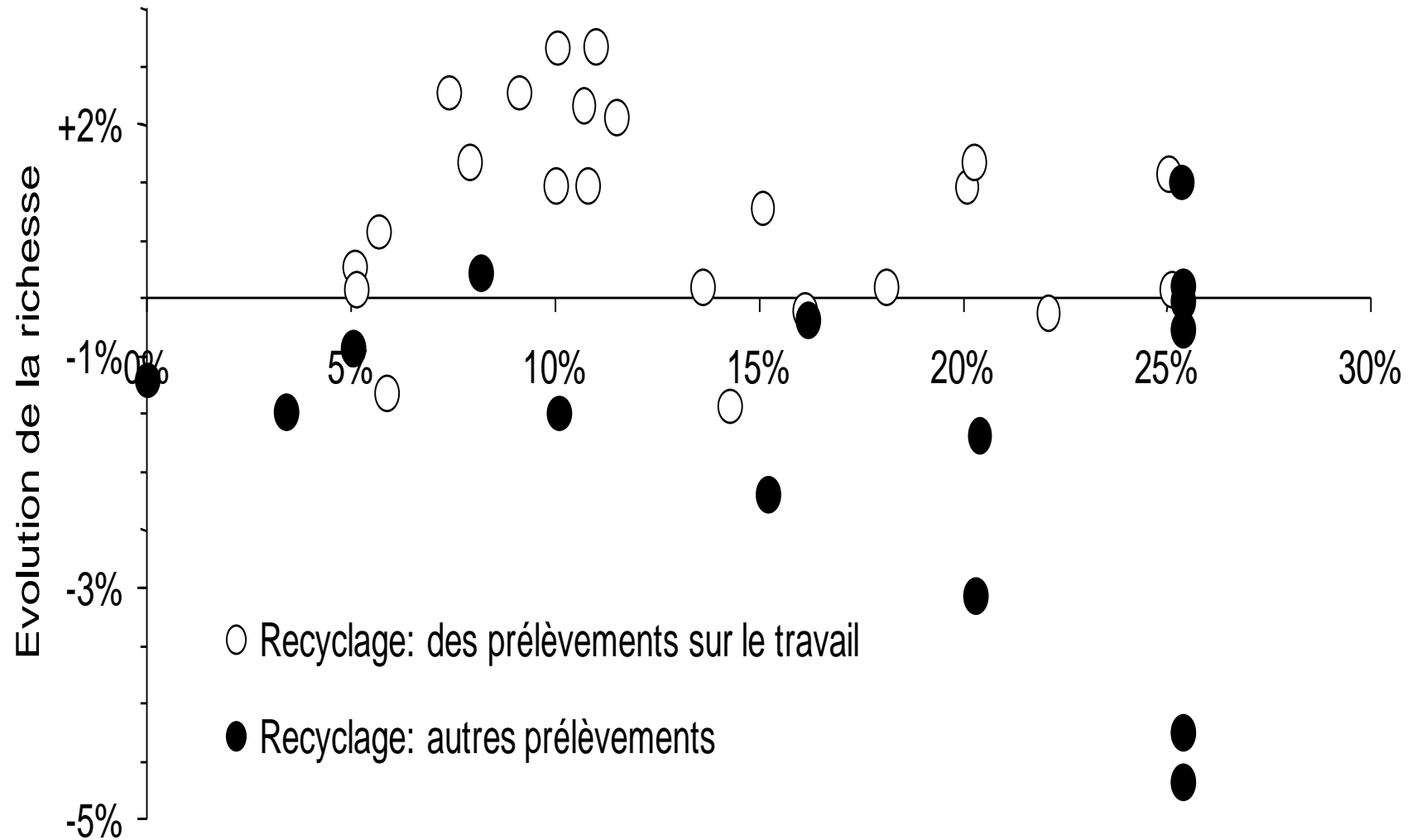
Pour approfondir - Références des travaux

- 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

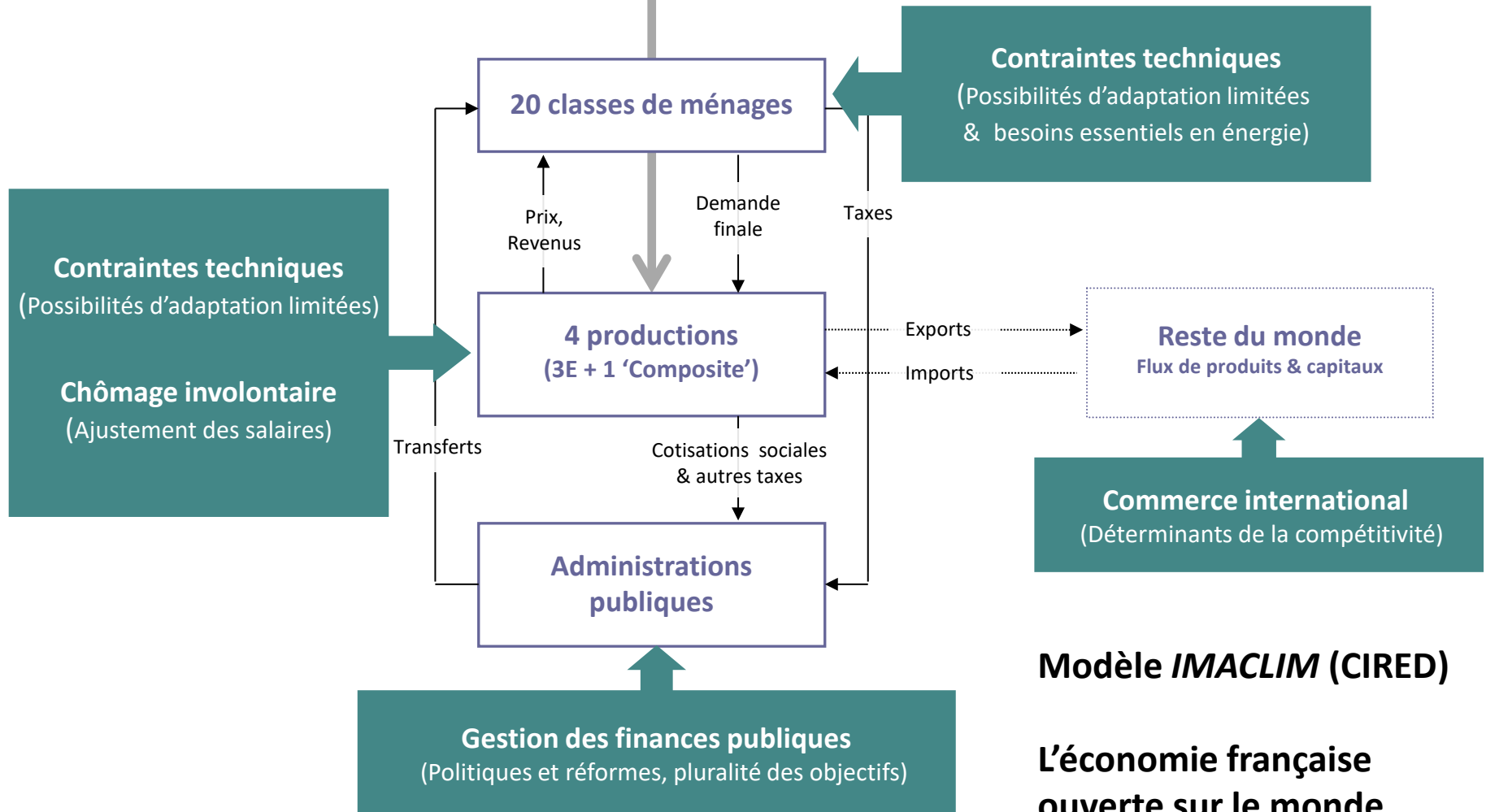
Usage recommandé : la baisse des cotisations sociales



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

Analyse numérique en équilibre général

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



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 :

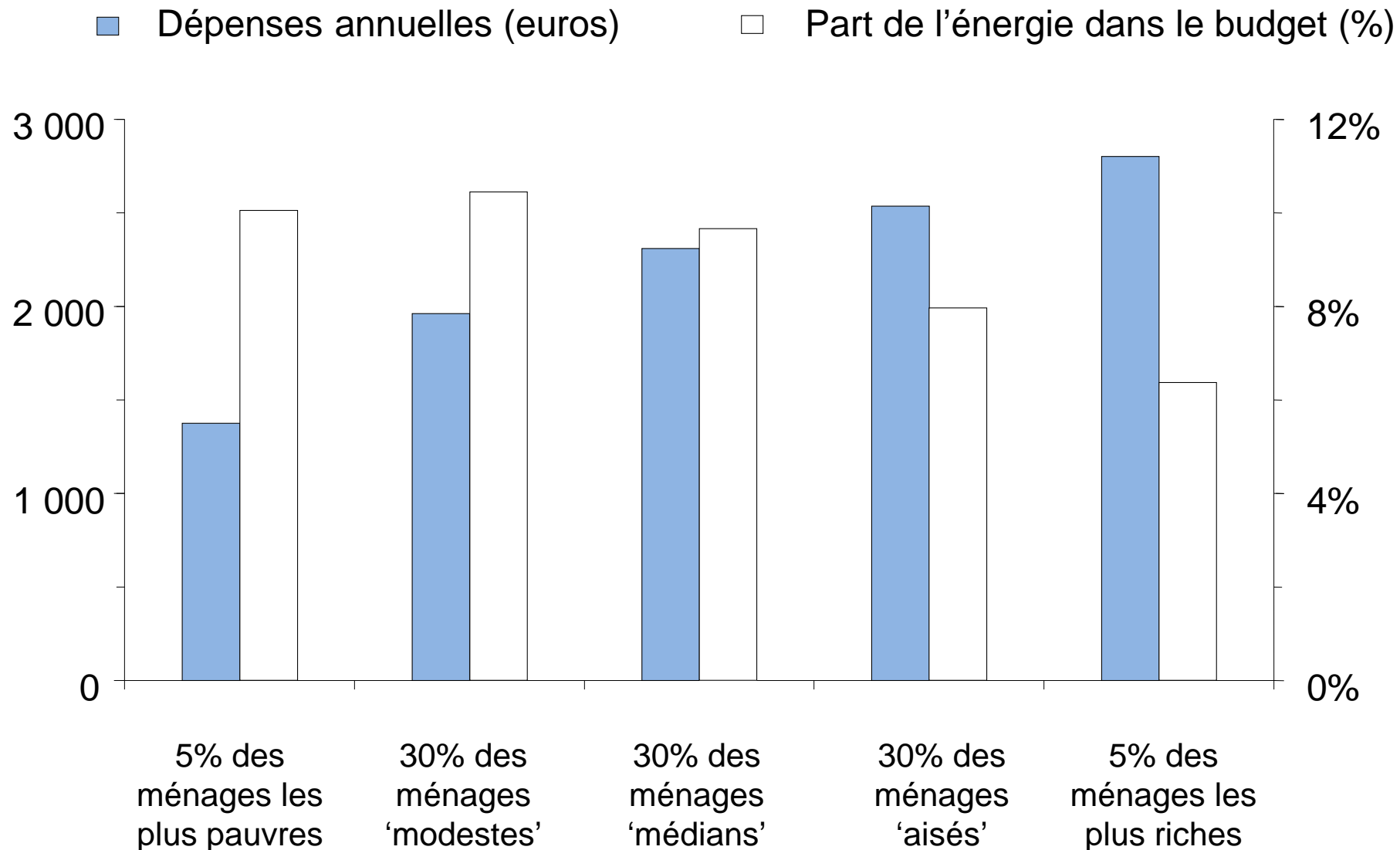
- Hausse limitée des coûts ('propagation' bloquée)
- Allègement de la charge fiscale sur la production
- Hausse des salaires autorisée

... et sa dimension distributive

<i>Taxe carbone & Baisse des cotisations</i>	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%	

Pauvreté réduite... mais inégalités accrues

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

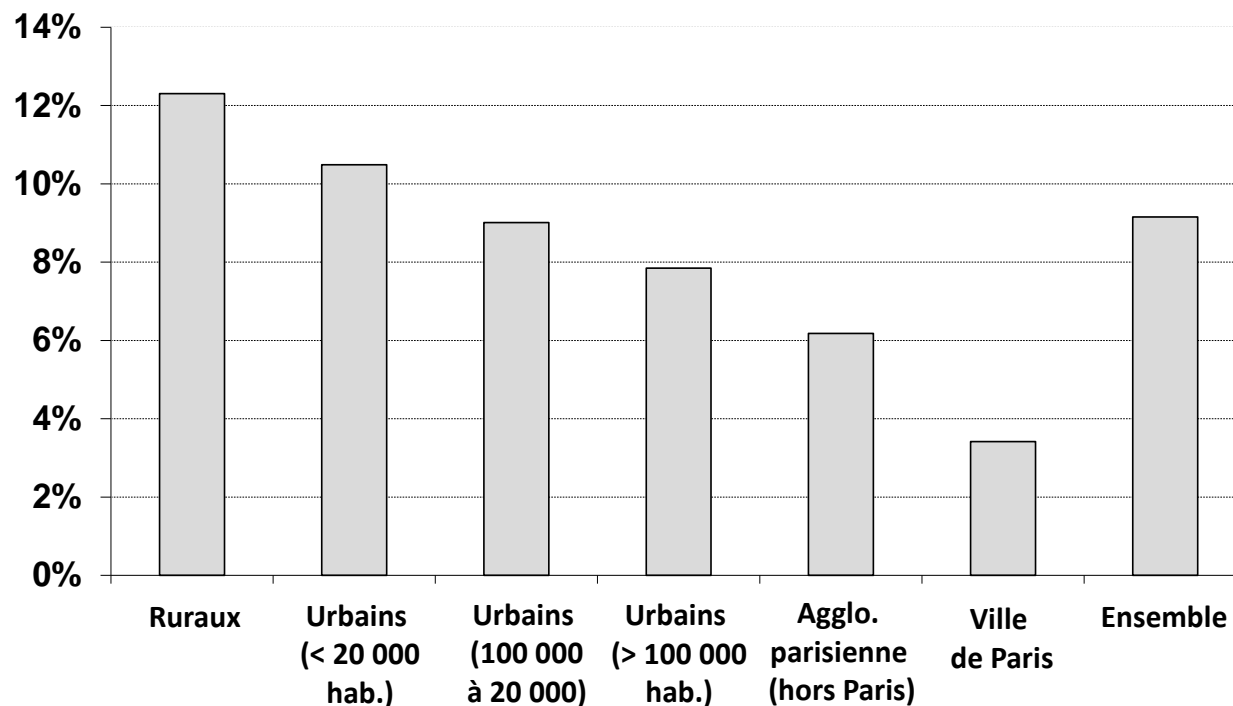
-0,4

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

