

Des politiques climatiques plus justes sont possibles

Par SIMONE TAGLIAPIETRA et GEORG ZACHMANN

Selon les économistes Simone Tagliapietra et Georg Zachmann, les gouvernements doivent faire preuve de plus d'imagination pour limiter les effets des mesures environnementales sur la répartition des revenus

Les « gilets jaunes » représentent un cas intéressant de ce qui risque de devenir un phénomène de plus en plus fréquent en Europe, au fur et à mesure que les politiques environnementales seront renforcées en vue de la réalisation des objectifs fixés dans l'accord de Paris.

Si les politiques climatiques sont élaborées sans prendre en compte leurs conséquences sur la répartition des richesses, elles devront compter avec un risque accru de résistance sociale. Afin d'éviter ce risque, et de veiller à ce que la décarbonation jouisse d'un fort soutien populaire, il est essentiel que les gouvernements mettent en place des politiques équitables.

Les effets sur la répartition des richesses des différentes politiques climatiques varient en effet considérablement. Le contexte national, le secteur concerné, l'outil politique et la mise en œuvre déterminent quels types de ménages seront les plus affectés.

Dans un pays pauvre, les taxes sur les carburants frappent les couches les plus riches de la population, qui ont les moyens d'acheter une voiture : elles auront donc tendance à réduire les inégalités. En revanche, dans un pays relativement riche, où les habitants situés en dehors des grandes villes ont tendance à être moins aisés mais ont davantage besoin d'une voiture, les taxes sur les carburants routiers peuvent accroître les inégalités.

Conséquences très différentes

La taxation du carbone peut également avoir des conséquences très différentes sur la répartition des richesses en fonction du secteur d'origine des émissions : la taxation du carbone dans l'aviation réduira sans doute les inégalités car elle retombera davantage sur les ménages à revenu élevé. En revanche, la taxation du carbone provenant du chauffage tendra à accroître les inégalités. Les taxes sur les carburants routiers se situent entre les deux, et pèseront principalement sur la classe moyenne : les ménages les plus pauvres ne possèdent généralement pas de voiture, et les ménages à revenu élevé ne dépensent qu'une très petite partie de leur revenu en carburant pour la route.

Par ailleurs, les décideurs politiques peuvent choisir différents instruments pour décarboner un secteur donné, ce qui peut avoir des conséquences différentes en matière de répartition : décarboner le transport routier en obligeant les constructeurs d'automobiles à faire en sorte que

les émissions moyennes de toutes les voitures vendues soient inférieures à un certain seuil – comme cela est mis en œuvre aux Etats-Unis et dans l’Union européenne – peut accroître encore plus les inégalités que les prix des carburants routiers. En effet, les constructeurs d’automobiles réagissent à cette injonction en baissant le prix des voitures à propulsion hydrogène, électrique et hybride – qui sont généralement achetées par des ménages aisés, en raison du prix relativement élevé de ces technologies –, et en augmentant le prix des véhicules thermiques, généralement achetés par des ménages à faible revenu, afin de respecter les objectifs moyens d’émission de la flotte.

Enfin, la mise en œuvre concrète des politiques publiques peut avoir un impact significatif sur les effets distributifs. A titre d’exemple, le coût du carbone a été largement répercuté sur les consommateurs dans le système européen d’échange de quotas d’émission entre 2013 et 2017, tandis que les grands émetteurs bénéficiaient de quotas gratuits d’une valeur de 50 milliards d’euros et que les consommateurs industriels recevaient une compensation de 8 milliards d’euros. Ces choix ont été opérés délibérément pour protéger l’industrie, mais ils ont eu des effets distributifs très significatifs aux dépens des consommateurs.

plus de créativité

Par conséquent, choisir la bonne combinaison de politiques climatiques dans les bons secteurs et les concevoir de la bonne manière peut aider à minimiser leurs effets néfastes sur la répartition des richesses.

En outre, les décideurs devraient faire preuve de plus de créativité dans le déploiement de politiques climatiques, notamment en aidant activement les ménages à faible revenu. Les subventions à l’investissement ciblent généralement les ménages à revenu élevé qui ont la capacité d’investir – mais davantage d’investissements publics dans des mesures d’efficacité énergétique pour les logements sociaux ou dans la modernisation énergétique des écoles et des jardins d’enfants des zones défavorisées réduirait non seulement les émissions, mais aussi les inégalités.

Enfin, les taxes carbone génèrent des revenus qui peuvent être utilisés pour compenser leurs effets néfastes pour les ménages à faible revenu. Recycler une partie des revenus de la taxe carbone sur les carburants routiers par le biais de transferts aux ménages les plus touchés peut limiter leurs effets en termes de distribution.

Les gouvernements européens devraient tirer les leçons de l’expérience des « gilets jaunes » et veiller à bien évaluer les effets de leurs politiques climatiques sur la répartition des revenus et, le cas échéant, prendre les mesures qui s’imposent pour y faire face. C’est le seul moyen de garantir la réalisation de nos objectifs d’atténuation du changement climatique d’une manière socialement durable.

Simone Tagliapietra et Georg Zachmann sont économistes à Bruegel, centre d’analyses et de débats sur les politiques économiques européennes basé à Bruxelles

