

« Préservation de l'environnement, équité et accès aux services essentiels »

Résumé du rapport de Dominique Bureau et François Marical (SEEIDD/CGDD)

Pour assurer leur acceptabilité, les politiques visant à infléchir la consommation des ménages dans le sens d'un impact moindre sur l'environnement ne peuvent être envisagées en ignorant leurs conséquences en termes de redistribution. Parallèlement, l'augmentation tendancielle des prix de certains biens et services essentiels impose d'examiner la question de l'accès des plus modestes à un niveau de consommation satisfaisant. Mais les politiques mises en œuvre pour favoriser cet accès aux biens essentiels que sont l'eau et l'énergie, les transports, et le logement doivent aussi considérer leurs impacts sur l'environnement. Les débats sur la fiscalité pétrolière et la tarification des transports publics en zone péri-urbaine illustrent la difficulté des arbitrages à réaliser. Ce rapport examine les moyens pratiques pour concilier modification des comportements et préservation du niveau de vie des plus modestes.

CONSOMMATION, ENVIRONNEMENT, ET REDISTRIBUTION

L'analyse des émissions polluantes en fonction du revenu revêt un double enjeu. Le premier est de savoir si les émissions des ménages augmentent ou diminuent avec le niveau de vie, avec en filigrane les débats sur les courbes environnementales de Kuznets : dans quelle mesure l'élévation du niveau de vie détermine-t-il, après une phase initiale de pressions accrues sur l'environnement, une attention plus forte à sa qualité ? celle-ci est-elle susceptible de générer spontanément les modifications de comportement souhaitables ? quel est le rôle des politiques publiques pour réaliser ces mutations ? Le second, qui lui est directement lié, est de déterminer dans quelle mesure lutter contre ces émissions conduit à un conflit entre efficacité environnementale et redistribution.

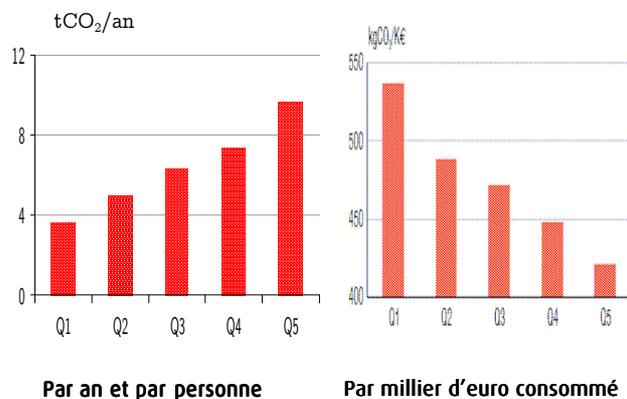
Faits stylisés

Les ménages sont responsables d'une part importante des atteintes à l'environnement, soit directement, comme producteurs de déchets ou émetteurs de CO₂, par exemple, soit par le biais des consommations intermédiaires associées à la production des biens de consommation. Pour le CO₂, l'utilisation de l'automobile et le chauffage résidentiel contribuent ainsi au tiers des émissions environ. Mais la part totale imputable à la consommation des ménages atteindrait de l'ordre de 60 %.

Les biens et services dont la consommation affecte directement l'environnement sont une part conséquente de la consommation des Français : le carburant automobile représentait en 2006 entre 3 % et 4 % du budget des Français selon leur niveau de vie, l'énergie du logement 6 % de ce budget, et l'eau

courante un peu plus de 1 %. Par ailleurs, la quantité de CO₂ induite par la consommation des ménages augmente avec le niveau de vie. Néanmoins, rapportée au niveau des dépenses, la consommation des ménages modestes est plus intense en CO₂ que celle des ménages aisés (cf. graphique 1). Cela tient à la place des différents postes de consommation dans le budget des ménages, en particulier, les charges du logement. Les biens « polluants » apparaissent donc aussi des biens « essentiels », c'est-à-dire dont il n'est pas raisonnable de penser qu'une personne puisse consommer moins qu'une certaine quantité.

Graphique 1 : Emissions de CO₂ selon le niveau de vie (2010)



Note : le premier quintile de niveau de vie (Q1) rassemble les 20 % de ménages les plus modestes.
Source : Lenglard, Lesieur et Pasquier (2010).

Enjeux

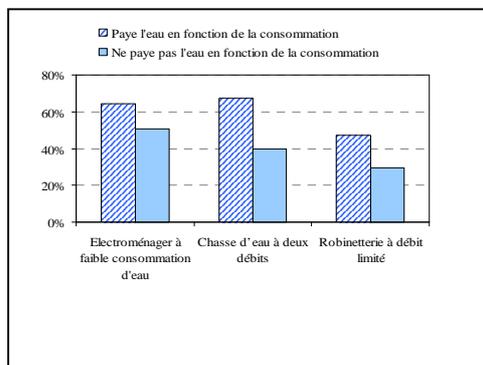
Orienter les comportements de consommation afin de mieux préserver les ressources naturelles, et de limiter les pollutions, est donc, à côté de l'action sur les modes de production, un objectif essentiel des politiques environnementales. Toutefois, l'action publique se heurte dans ce domaine à la contrainte de ne pas peser de façon excessive sur le niveau de vie des ménages et, à plus forte raison, sur celui des plus modestes. Outre la question de l'accès des plus modestes aux équipements respectueux de l'environnement, deux questions principales sont ainsi posées :

- comment éviter les blocages à l'instauration d'une fiscalité écologique résultant de leur impact sur les revenus des plus modestes ?

- quelles politiques mettre en place pour assurer l'accès à certains biens essentiels générateurs de pollutions, sans sacrifier l'incitatif au curatif ?

En effet, l'impact des prix sur la structure des consommations est déterminant (cf. encadré 1). Pour les carburants, les élasticités-prix à court-terme apparaissent même supérieures pour les ménages modestes, de l'ordre de $-0,3$ à $-0,4$. A long terme, la différenciation s'estompe, avec des élasticités-prix de l'ordre de $-0,6$. Les études sur la consommation d'eau soulignent aussi l'importance d'une tarification fondée sur les volumes consommés.

Graphique 2 : Taux d'équipement selon le mode de facturation



Source : OCDE, questionnaire on household environmental behaviour, 2008, calculs CGDD

Ces résultats justifient que les politiques publiques destinées à diminuer la consommation de biens et services affectant l'environnement s'attachent à établir un prix des pollutions. A cela, il faut rappeler en plus la meilleure performance de cet instrument en termes d'efficacité, et l'absence « d'effet-rebond » associé. Cependant, compte tenu de l'hétérogénéité du poids des biens concernés dans le budget des ménages, une augmentation des prix peut conduire à des situations d'inéquité entre catégories de ménages, notamment si les plus modestes sont particulièrement touchés. Souvent, ceci conduit à faire bénéficier ces populations d'une exemption ou d'un aménagement, de façon à leur faire ressentir de

façon plus modérée le renchérissement des biens et services visés. Mais une telle déformation du signal-prix diminue l'efficacité de la politique d'un point de vue environnemental.

CARACTERISATION DES INSTRUMENTS EFFICACES ET EQUITABLES

Une solution bien préférable est de laisser un instrument « prix » uniforme pour tous, et de le compléter éventuellement par des prestations forfaitaires, mais pas nécessairement uniformes, pour les ménages dont on souhaite particulièrement préserver les conditions de vie. La même démarche est applicable pour concevoir les politiques d'accès aux biens essentiels polluants.

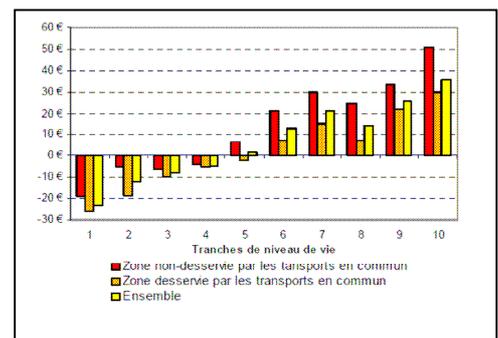
Economie des instruments combinés

Concrètement, les instruments à mettre en place pour concilier l'efficacité économique et environnementale, et l'équité sociale combinent un signal-prix écologique et des transferts. Le signal-prix est instauré directement s'il s'agit d'éco-fiscalité, ou associé au nombre total de permis distribués, pour un marché de droits puisque c'est le quota global qui détermine la contrainte environnementale réalisée. A ce niveau, tout ce qui est susceptible de distordre ce signal-prix est à proscrire, taux différenciés dans le premier cas, distributions conditionnelles de permis, notamment aux entrants ou aux sortants, dans le second. Les effets redistributifs sont à traiter par des instruments complémentaires, relevant de transferts, dans le cas de l'éco-fiscalité ; ou par le biais de l'allocation initiale des quotas, pour les marchés de permis.

Certes, une partie de ces prestations peut alors être utilisée par les ménages concernés, pour consommer des biens que l'instrument prix cherchait justement à diminuer. Mais le report correspondant demeure alors marginal, par rapport à l'effet direct induit par l'augmentation des prix des biens polluants. En outre, recourir à des taux réduits pour les plus modestes conduit tout de même à diminuer leur niveau de vie, alors qu'un mécanisme de compensation peut totalement compenser les pertes des bénéficiaires. Ce type d'instrument combiné est donc bien plus performant que les dispositifs de taux différenciés.

Graphique 3 : Coût annuel d'une taxe carbone à 17 € / t de CO2 net du crédit d'impôt.

Selon la zone de résidence et le niveau de vie



Source : Enquête « budgets de famille » 2006 de l'INSEE,

Encadré 1 : Estimation d'élasticités prix à court et long terme (Calvet et Marical (2011))

L'estimation d'élasticité prix à court terme, c'est-à-dire la mesure des variations de consommation induites à court terme par les variations des prix, a été réalisée à partir de l'enquête Budget de Famille 2006 de l'INSEE.

Elasticité-prix de court terme en 2006 selon le niveau de vie et le carburant

Carburant	Tous			Essence			Diesel		
	modeste	moyen	aisé	modeste	moyen	aisé	modeste	moyen	aisé
Elasticité prix compensée	-0,36	-0,31	-0,12	-0,38	-0,36	-0,14	-0,33	-0,24	-0,07

Elasticité-prix de long terme, mesurée sur la période 1985-2006, selon le niveau de vie

	Ménages modestes		Ménages moyens		Ménages aisés	
	En €/L	En €/km	En €/L	En €/km	En €/L	En €/km
Pseudo-panel par génération	-0,64	-0,72	-0,68	-0,73	-0,65	-0,57
Pseudo-panel par âge	-0,83	-0,80	-0,84	-0,92	-0,73	-0,60

Redistribution et politiques sectorielles

Le raisonnement qui sous-tend cette recommandation en faveur d'instruments « combinés » est aussi celui qui proscriit, en général, l'utilisation de « subventions liées » à certains produits et services, pour atteindre des objectifs redistributifs. L'idée est que le souci d'aider certains types de ménages doit éviter de distordre leurs comportements, et ne le nécessite pas, si l'on utilise plutôt des transferts monétaires comme support pour la redistribution. Dans cette perspective, les dispositifs spécifiques de précarité et d'accès sont à évaluer rigoureusement.

Constatant, en effet, que les biens « polluants » constituent une part importante des dépenses des ménages pauvres, on est confronté de manière récurrente au même type de problème d'accès pour le logement, l'énergie, les transports, l'eau... Mais, pour une part, ceci ne fait que refléter un problème de « revenu général », qu'il convient d'abord de traiter comme tel, c'est-à-dire au niveau général des politiques de redistribution.

Par ailleurs, c'est souvent une illusion de croire que la multiplication de dispositifs sectoriels étroitement ciblés permettra de limiter les dépenses. Cette multiplication est source d'incohérences, de trappes à inactivité, et n'empêche pas au final, des dépenses importantes. Enfin, si les biens étudiés utilisent des ressources rares, appelées à devenir de plus en plus chères, la solution n'est pas de masquer les tendances à long terme des prix.

En revanche, il importe que les dimensions sectorielles soient correctement prises en compte dans les politiques de redistribution. Pour cela, celles-ci doivent s'appuyer sur des indices de prix pertinents pour les populations considérées, et sur une connaissance précise des conditions et obstacles qu'elles rencontrent pour s'ajuster à l'évolution des prix relatifs.

MISE EN ŒUVRE**Principes pour l'action publique**

L'analyse développée dans le rapport peut être synthétisée sous forme de sept « principes pour l'action publique » :

1. au moment où elle se met en place, l'application de la vérité des prix pour les ressources naturelles et les biens polluants est susceptible d'avoir des impacts redistributifs importants. L'identification des perdants éventuels, notamment les plus modestes, et la définition des mesures d'accompagnement appropriées conditionnent alors l'acceptabilité et l'équité des dispositifs.

2. ceci ne justifie pas d'en différer la mise en œuvre, car tous les consommateurs doivent être responsabilisés, au moins à la marge, aux coûts sociaux associés à la satisfaction de leur demande. En effet, toutes les consommations comptent. De plus, la mauvaise anticipation du renchérissement tendanciel de certains biens peut particulièrement frapper les plus modestes, moins bien informés sur les perspectives d'évolution économique ;

3. il apparaît possible en général de concilier l'efficacité du signal-prix et l'équité. A cet égard, l'application de taux de taxation différenciés, source d'effets indésirables importants et souvent irréversibles, est à proscrire. Les dispositifs à privilégier combinent un taux unique et des dispositifs d'accompagnement s'interprétant comme des transferts ;

4. avant de créer des dispositifs spécifiques « sectoriels » de redistribution, il convient de considérer d'abord l'apport des dispositifs de redistribution plus généraux (les minima sociaux par exemple), qui peuvent être suffisants si les indices de coût de la vie pris en compte pour faire évoluer leurs montants dans le temps reflètent bien les structures de consommation des populations concernées, et l'attention à porter à l'accès aux biens essentiels ;

5. dans le cas de la mise en place d'écotaxes nouvelles, une restitution (forfaitisée) d'une partie de la recette apparaît en général nécessaire, comme l'ont montré les études d'impact sur l'éco-fiscalité du carbone. Normalement, les compensations correspondantes doivent être conçues pour être transitoires. Leurs modalités (transferts, ajustés sur les « besoins » ou sur les consommations historiques passées, prime à la casse...) sont à évaluer au cas par cas, le souci de ciblage ne devant pas in fine détruire les incitations recherchées ;

6. lorsque des dispositifs dédiés à certaines populations plus vulnérables, sont envisagés de manière pérenne, il convient de vérifier qu'ils complètent utilement les dispositifs généraux et surtout de minimiser leurs effets incitatifs potentiels indésirables. Trois dimensions sont à considérer à cet égard : le maintien d'incitations à une utilisation économe du bien considéré ; le risque d'effets de seuil générateurs de trappes à pauvreté ou à inactivité ; la cohérence d'ensemble de la tarification du bien considéré, pour s'assurer que des populations non visées par le dispositif ne s'y reportent pas. Ces différents éléments étant contradictoires, ils nécessitent une véritable optimisation des dispositifs et une cohérence globale ;

7. souvent, les propositions de tels dispositifs « sociaux » visent à répondre à des situations qui reflètent en fait des imperfections dans le fonctionnement de certains marchés, fonciers ou financiers, notamment. Celles-ci doivent être identifiées, car la nature des instruments correctifs à envisager est alors différente. Dans le cas où, par exemple, l'impossibilité pour un ménage de réduire ses consommations polluantes résulte de contraintes d'accès au crédit, bloquant son basculement sur des équipements plus performants et rentables, subventionner les consommations polluantes serait inapproprié.

Esquisse d'application au cas de la fiscalité sur les combustibles fossiles

Dans ce cas, ceci conduirait d'abord à souligner que ce qui est souvent qualifié de réponse à la volatilité de leurs prix met en cause plutôt la tendance de plus long terme du prix des produits concernés. Y répondre par des mécanismes « d'amortisseur » n'est pas la bonne réponse car cela obscurcit cette tendance, et n'incite donc pas à s'y préparer. Cela peut même pousser les producteurs à accroître encore leur prix, sachant que la demande qui s'adresse à eux est ainsi rendue inélastique.

En l'absence de prix du carbone, cette hausse des prix précipite par ailleurs la mise en exploitation de nouvelles ressources émettrices de CO₂ comme le charbon. La réduction de ces émissions requiert donc l'application complémentaire d'un prix spécifique pour le CO₂.

Différents instruments ont été expérimentés ou envisagés pour rendre acceptables ces évolutions de prix par les ménages, notamment les plus modestes, dans l'esprit préconisé ci-dessus d'élaborer des instruments combinés, préservant le signal-prix, et

recourant à des mécanismes redistributifs d'accompagnement : primes à la cuve, primes à la casse, restitutions forfaitaires en fonction de la composition du ménage...

Un point délicat dans ce cas concerne les ménages vivant en zone péri-urbaine, et dépendant de l'automobile, car les compenser sur la base de ce critère spatial est néfaste pour l'orientation à long terme de leurs choix de localisation. Mais cela l'est moins évidemment que de subventionner in fine leur demande de combustibles fossiles. Le subventionnement des modes alternatifs est meilleur de ce point de vue. Mais il suppose l'existence d'une offre de transports publics adaptée, et reste insatisfaisant par rapport aux choix de localisation.

Si ceux-ci se trouvent contraints par l'insuffisance de l'offre immobilière et locative en zone centrale et première couronne, toute solution pérenne nécessite donc d'agir aussi à ce niveau, et là encore en privilégiant les « vraies » causes.

* * *

En résumé, l'économie publique fournit un cadre intégré pour concilier les trois piliers du développement durable. Celui-ci recommande une affectation forte entre instruments et objectifs, le signal-prix, ici écologique, étant l'instrument pour orienter les comportements, la redistribution relevant d'abord de la politique des transferts.

Il convient par ailleurs de bien distinguer les instruments selon que leur objectif est de nature redistributive, ou qu'ils visent plutôt à accélérer le déclassement d'équipements obsolètes.

Créé en 2008 auprès du ministre du Développement durable, le Conseil économique pour le développement durable a pour mission de mobiliser des références économiques pour éclairer les politiques de développement durable.

Outre la déléguée interministérielle au développement durable et le président délégué du Conseil d'analyse économique, membres de droit, ce Conseil est composé de vingt cinq membres reflétant la diversité de la recherche académique et de l'expertise des parties prenantes sur les thématiques économiques liées au développement durable.

Les services du ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, notamment le Commissariat général au développement durable, sont étroitement associés aux travaux du Conseil.

Ces « références » établies dans le cadre de ses travaux, et diffusées pour stimuler le débat, n'engagent que leurs auteurs.

**Conseil économique
pour le
développement durable**
3, place Fontenoy
75007 Paris
Tel. : 01.40.81.21.22

**Directeur de la
publication**
Dominique Bureau