Précarité énergétique et fiscalité écologique, retour sur l'expérience avortée du chèque vert français

Antoine Missemer, Sophie Swaton

▶ **To cite this version:**

Antoine Missemer, Sophie Swaton. Précarité énergétique et fiscalité écologique, retour sur l'expérience avortée du chèque vert français. Natures Sciences Sociétés, 2017, 25 (3), pp.221-229. 10.1051/nss/2017052 . halshs-01555773

HAL Id: halshs-01555773
https://shs.hal.science/halshs-01555773

Submitted on 25 Feb 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

- Authors's post-print -
- published in *Natures Sciences Sociétés* (2017), 25(3), 221-229 -

PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE ET FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE, RETOUR SUR L'EXPÉRIENCE AVORTÉE DU CHÈQUE VERT FRANÇAIS

-

Antoine MISSEMER[*]

Sophie SWATON[†]

-

Full reference:

MISSEMER, Antoine and SWATON, Sophie. 2017. "Précarité énergétique et fiscalité écologique, retour sur l'expérience avortée du chèque vert français". *Natures Sciences Sociétés*, 25(3), 221-229.

[https://doi.org/10.1051/nss/2017052]

The pagination of the published version is indicated in the margin.

-

Abstract

À la fin des années 2000, un mécanisme de chèque vert a été imaginé en France pour corriger les distorsions résultant de la mise en place d'une taxe carbone. Parmi ces distorsions figurait une aggravation de la précarité énergétique. En partant d'une définition multidimensionnelle de cette précarité, nous montrons que les dispositifs de type chèque vert conçus autour des années 2010 ne permettaient pas de lutter convenablement contre la précarité énergétique. En cause, un mauvais ciblage du dispositif, mais surtout une difficile identification des ménages les plus vulnérables. Ainsi, nous défendons l'idée que le principal problème à traiter est celui de la définition précise de la précarité énergétique, en particulier dans ses dimensions structurelles (logement, transport). Ce travail passe sans doute par une approche circonstanciée et locale, potentiellement peu compatible avec une fiscalité écologique à portée nationale.

Keywords: précarité énergétique, fiscalité écologique, taxe carbone, chèque vert

[*] [In 2017] CNRS, CIRED Paris - Centre international de recherche sur l'environnement et le développement (UMR 8568 CNRS/ENPC/EHESS/AgroParisTech/CIRAD), 45bis avenue de la Belle Gabrielle, F-94736 Nogent-sur-Marne Cedex. E-mail: missemer@centre-cired.fr

[†] [In 2017] University of Lausanne, IGD, CH-Lausanne. E-mail: sophie.swaton@unil.ch

Introduction

La fiscalité écologique est un instrument de régulation aux multiples enjeux. Si son objectif est avant tout de mettre en adéquation activités économiques et contraintes environnementales, sa mise en place a aussi, comme pour la plupart des outils fiscaux, des conséquences sociales que l'on peut même prolonger dans le domaine des réflexions éthiques (Arnsperger, 2011). Parmi les injustices que la fiscalité écologique compte corriger, les asymétries intergénérationnelles occupent une place fondamentale (LaRevueDurable, 2015) : c'est parce que les générations passées et actuelles sont sur le point de léguer une dette écologique insoutenable aux générations futures que des régulations urgentes sont à mettre en place. L'« ère de l'irresponsabilité », pour reprendre l'expression de Tim Jackson (2009, p. 17), doit laisser place à des comportements raisonnés, politiquement et économiquement guidés (d'où l'usage d'instruments fiscaux de régulation), menant à un modèle durable de développement.

Le triptyque trop fameux du développement durable – environnement, économie et société – laisse entrevoir qu'une politique de soutenabilité écologique n'a de sens que si elle poursuit à la fois un objectif environnemental, économique et social. Dans le cas de la fiscalité écologique de type taxe carbone, qui consiste à fixer un prix à la tonne de CO_2 et à faire payer ce prix par l'agent émetteur, l'instrument de régulation a une finalité environnementale claire (faire baisser les émissions de CO_2) et un poids économique certain (coût pour les entreprises et les ménages, distorsions sur les marchés énergétiques). Qu'en est-il de sa dimension sociale ? Elle est en réalité double. D'une part, la fiscalité écologique a des effets sociaux dans la mesure où elle ne touche pas tous les ménages de la même façon. Et souvent, ce sont les ménages les plus fragiles qui ont, proportionnellement à leurs revenus, les dépenses énergétiques les plus importantes. Taxer l'énergie est alors antiredistributif et revient à fragiliser encore plus des populations déjà en difficulté (Vignon, 2013, p. 16). D'autre part, la fiscalité écologique peut aussi, de façon explicite, poursuivre des objectifs sociaux, dès lors que l'on se pose la question du recyclage du produit de la taxe : les recettes fiscales peuvent être rétrocédées, par exemple, aux personnes les plus vulnérables.

En France, avec la publication en 2009 du rapport Rocard sur la contribution carbone, la fiscalité écologique et le recyclage des recettes de cette fiscalité ont notamment été défendus au nom de la lutte contre la précarité énergétique. Cette précarité, difficile à définir, dépasse les notions courantes de précarité centrées sur le travail temporaire, les faibles revenus ou la situation familiale fragile. Les précaires énergétiques sont des ménages qui peuvent avoir de faibles revenus, mais ils sont surtout en situation de vulnérabilité à l'égard des enjeux d'énergie (logements mal isolés, distance domicile-travail incompressible, etc.). Par conséquent, tous les précaires ne sont pas forcément des précaires énergétiques, et tous les précaires énergétiques ne sont pas forcément des précaires au sens classique du terme[1] (Walker, 2015).

La fiscalité écologique, et surtout le recyclage de ses recettes, sont souvent présentés comme des instruments de lutte contre la précarité énergétique parce qu'ils peuvent permettre une modification des comportements conduisant chacun, à terme, à réduire sa dépendance envers toutes les formes d'énergie. Difficile, en effet, d'imaginer une transition énergétique sans que les personnes les plus vulnérables ne soient aidées par ces dispositifs de transition. Seulement, comme cela a été dit plus haut, taxer l'énergie fragilise les précaires énergétiques, en renchérissant leurs frais de chauffage et de carburant. Tout l'enjeu de la lutte contre la précarité énergétique, dans ce cadre, repose sur la rétrocession du produit de la taxe pour que ces ménages précaires ne soient pas perdants. En France, lors de la mise au point du projet de contribution carbone en 2009, cette rétrocession a pris la forme d'un chèque vert versé forfaitairement à tous les ménages. Une telle rétrocession permet-elle vraiment de lutter contre la précarité énergétique ? C'est la question que nous souhaitons ici examiner.

Dans la suite de cet article, nous allons d'abord revenir sur la définition complexe de la

[1] Selon une estimation reprise par Grandjean (2012, p. 440), il y aurait entre 4 et 5 millions de précaires énergétiques en France.

222

précarité énergétique. Ce détour nous permettra de voir qu'un certain consensus semble s'établir pour appréhender cette précarité à travers trois dimensions (revenus, énergie, logement-transport). Nous en viendrons ensuite à l'examen du chèque vert à la française, dans sa mouture initiale de 2009. Force sera d'admettre que cette mouture ne prenait qu'imparfaitement en compte les enjeux de la précarité énergétique. Nous étudierons les amendements à ce type de dispositif proposés au début des années 2010 et nous constaterons que si les enjeux de la précarité énergétique ont semblé alors mieux saisis, leur traitement est resté problématique. Pour terminer, nous défendrons l'idée que cette inadéquation persistante entre chèque vert et lutte contre la précarité énergétique vient sans doute plus d'un déficit de compréhension des phénomènes de précarité énergétique que d'une mauvaise construction du chèque vert comme instrument fiscal.

Définition et contours de la précarité énergétique

Lorsqu'il s'agit d'appréhender la précarité énergétique, le premier problème est celui du repérage des populations concernées (Bafoil et al., 2014, p. 15). « Pauvre énergétique », « précaire énergétique » et « client vulnérable » ne signifient pas la même chose (Bafoil, 2014, p. 363). Au niveau européen, ces catégories ne semblent d'ailleurs pas stabilisées. Il a fallu attendre 2009 pour qu'une directive[2] mobilise pour la première fois les termes de précarité et de pauvreté énergétiques. Il s'agissait alors d'inciter les États à mettre en œuvre des mesures de protection à l'égard de « clients vulnérables » pouvant souffrir de pauvreté énergétique, chaque État membre restant libre de sa propre politique. Pour la Commission européenne, encore aujourd'hui, le pauvre énergétique est un client souffrant d'un accès limité à l'énergie (principalement gaz et électricité). Quant à l'expression « précaire énergétique », elle désigne un individu ou un ménage dont les ressources et les conditions d'habitat ne lui permettent pas de s'approvisionner convenablement en énergie pour satisfaire un niveau de confort minimal.

En France, la définition officielle de la précarité énergétique, inspirée par le rapport du groupe de travail Pelletier et al. (2009), apparaît dans la loi Grenelle II de juillet 2010[3] : « Est en situation de précarité énergétique [...] une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires, en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat ». On retrouve ici les orientations données par la Commission européenne. En complément a été créé en 2011 un Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE), réunissant des acteurs du logement, de l'énergie mais aussi de l'action sociale. L'ONPE a cherché, dans son premier rapport coordonné par Didier Chérel (2014, p. 9-12), à préciser la définition de la précarité énergétique. Ce travail approfondi est apparu singulier en Europe, où des divergences subsistent entre les pays, notamment en raison de traditions et d'ancrages institutionnels spécifiques (Bonnet, 2014). L'approche par les dépenses d'énergie est celle qui prévaut en Grande-Bretagne (Guyet, 2014). En fixant un seuil de dépenses énergétiques, ou « taux d'effort énergétique » (10% du revenu), au-dessus duquel les ménages sont considérés comme précaires, la Grande-Bretagne profite d'un indicateur simple. Mais, comme l'ONPE le souligne (Chérel, 2014, p. 15), cette simplicité se heurte à de sérieuses limites, comme la non-prise en compte de la qualité du bâti ou l'ignorance des ménages très fragiles situés sous le seuil des 10%, en raison d'auto-privations volontaires qui pèsent pourtant sur leur confort énergétique.

Pour ne pas se limiter au taux d'effort énergétique, l'ONPE a mobilisé certains travaux académiques, comme ceux de Hills (2012) et ceux de Moore (2012), afin de construire un nouvel indicateur, le BRDE (bas revenus, dépenses élevées), tenant compte: (1) des dépenses théoriques de chauffage par unité de

[2] Directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/ 54/CE.

[3] Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

consommation[4] en fonction de l'habitation; (2) du revenu disponible des ménages (charges de logement déduites) ; et (3) du seuil de pauvreté via une mesure du niveau de vie décent. Il en résulte qu'« environ 60% des ménages en précarité énergétique (PE) selon le taux d'effort énergétique (TEE) sont aussi en précarité énergétique selon l'indicateur BRDE » (Chérel, 2014, p. 19). À cela s'ajoute la question du ressenti qui fait apparaître de nouvelles réalités par rapport aux autres indicateurs. Dans un rapport conjoint de l'ONPE, de l'Ademe et du CSTB, Bernard et Teissier mettent ainsi en évidence l'indicateur FR_PRECA_3D cherchant à mesurer « la sensation de froid » (2016, p. 7) dont les causes peuvent être multiples (mauvaise installation de chauffage, coupure, etc.). À partir de l'Enquête nationale logement (ENL) 2013 de l'INSEE, cet indicateur donne un relief différent à la précarité énergétique : les ménages concernés sont moins nombreux mais le périmètre couvert par l'indicateur FR_PRECA_3D n'est pas le même que celui des autres indicateurs (taux d'effort énergétique et BRDE), ce qui signifie que certains ménages jusqu'alors exclus des statistiques entrent sous l'appellation « précaires énergétiques ».

Au niveau européen, les travaux menés dans le cadre du projet « European Fuel Poverty and Energy Efficiency » (EPEE[5]) à la fin des années 2000 ont conduit à identifier trois dimensions de la précarité énergétique : le rapport revenus-charges, l'énergie employée et les caractéristiques du bâti. Si la première dimension établit un lien entre précarité énergétique et pauvreté, la deuxième fait entrer en scène l'évolution des mix énergétiques et des prix relatifs (variabilité des prix du gaz et du pétrole, relative stabilité des prix de l'électricité) qui ne touche pas tous les ménages de la même façon (nature du chauffage, etc.). Enfin, en matière de bâti, l'isolation (souvent déficiente) joue un rôle essentiel. Ces trois dimensions peuvent être cumulatives dès lors que des ménages à faibles ressources disposent de logements mal isolés et mal chauffés. Ce cumul est d'ailleurs fréquent lorsqu'il y a enchaînement de mauvaises circonstances : c'est à cause d'une précarité financière que les ménages les plus pauvres accèdent à des logements de basse qualité ; ces derniers sont à la fois difficiles à chauffer et plus dépendants des variations du prix des énergies ; ce qui renforce la difficulté de ces personnes déjà précaires à payer leurs factures d'énergie.

Aux fragilités liées au bâti peuvent s'ajouter des fragilités liées aux transports. Le prix des carburants affecte les comportements de mobilité des ménages. Lorsque ceux-ci habitent dans des zones dépourvues de transports en commun, ou que leurs véhicules sont anciens, de nouvelles formes de précarité énergétique, centrées sur le transport, peuvent se manifester. La mesure de cette précarité reste complexe en raison de la grande variété dans les situations des ménages et de l'existence de comportements d'auto-privation. Certains travaux récents cherchent ainsi à construire de nouveaux indicateurs, composites, pour mieux cerner ces dimensions (Berry, 2015 ; Berry et al., 2016). D'autres militent pour la prise en compte des enjeux de précarité énergétique dans les politiques de mobilités urbaines (LaRevueDurable et Saujot, 2015).

L'ensemble des travaux et des réflexions présentés dans cette première partie souligne le caractère multidimensionnel de la précarité énergétique, qui se définit à partir de trois fragilités potentiellement imbriquées: 1) la pauvreté économique des ménages (revenus, charges hors énergie) ; 2) les risques liés à la fourniture d'énergie (prix élevés et volatiles, qualité des installations) ; 3) la vétusté du bâti, ou son isolement géographique souvent corrélé à une contrainte transports (distance domicile-travail incompressible, absence de transports en commun, etc.). C'est l'articulation de ces trois fragilités qui peut créer des situations de précarité énergétique. Et c'est en fournissant des réponses à chacune d'entre elles qu'il devient

[4] Pour comparer les ménages, l'Insee dénombre des « unités de consommation » plutôt que les individus composant ces ménages, afin de tenir compte des effets d'échelle : quand un ménage double de taille, les biens consommés ne sont pas tous deux fois plus nombreux, certains biens durables (réfrigérateur, etc.) servent à l'ensemble du ménage. L'unité de consommation permet ainsi de faciliter la comparaison d'un ménage à l'autre.

[5] Projet de recherche mené sous l'égide de la Commission européenne par l'Angleterre, la Belgique, l'Espagne, la France et l'Italie pour mieux cerner les enjeux et les moyens de lutte liés aux questions de précarité énergétique, https://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/en/projects/epee.

possible de lutter contre cette forme de précarité. C'est à partir de cette grille de lecture que nous proposons dans la partie qui va suivre d'évaluer l'efficacité du chèque vert.

Le chèque vert, expérience avortée de fiscalité écologique

Le chèque vert, défini comme une rétrocession aux ménages du produit d'une taxe carbone, a été conceptualisé en France lors de la préparation du projet de loi de finances 2010 qui prévoyait, avant censure par le Conseil constitutionnel, la création d'une contribution carbone à hauteur de 17€ la tonne de CO_2. Quelques mois avant l'élection présidentielle française de 2007, tous les candidats en lice se sont engagés, par l'intermédiaire du Pacte écologique de Nicolas Hulot, à mettre en place une fiscalité sur le carbone pour encourager les ménages et les entreprises à prendre le chemin de la transition énergétique. En lançant le Grenelle de l'environnement, Nicolas Sarkozy, une fois élu, a emprunté cette voie et a confié à Michel Rocard, ancien Premier ministre, la préparation d'un rapport sur une contribution carbone. L'enjeu pour la France était certes d'accentuer l'effort de décarbonation de son économie, mais aussi de rattraper son retard par rapport à d'autres pays européens ayant adopté des fiscalités carbone depuis de longues années. La Suède, notamment, a été scrutée de près en raison de la précocité de ses décisions en la matière (Baudry, 2009[6]).

Publié en 2009, le rapport Rocard proposait une taxation du carbone à hauteur de 32€ la tonne de CO_2 et insistait pour que cet instrument soit un outil d'orientation des comportements sans représenter une charge fiscale supplémentaire. À l'époque, les débats se sont concentrés sur deux options possibles : remplacer certains impôts sur le travail par la taxe carbone avec l'objectif d'obtenir un double dividende (réduction des émissions de CO_2 et effet bénéfique sur l'emploi) ou restituer aux ménages et aux entreprises le produit de la taxe pour conserver l'effet incitatif sans créer de distorsions trop fortes. La commission Rocard a plutôt opté pour la seconde option, au nom d'une certaine justice sociale mais surtout pour faire en sorte que le dispositif carbone soit socialement accepté et ne soit pas considéré comme un cheval de Troie fiscal ne faisant qu'accroître les prélèvements obligatoires sur les ménages (Rocard, 2009, p. 17).

Très vite, la commission s'est rendu compte qu'un renchérissement de l'énergie avait des effets contrastés sur les ménages, non seulement en fonction de leurs revenus, mais aussi en fonction de leur situation géographique et de la nature de leur logement : les ménages ruraux vivant en maison individuelle, parfois chauffée au fioul, allaient nécessairement être plus touchés par une taxe carbone que les ménages urbains vivant en immeuble (Rocard, 2009, pp. 41-43). Même si le terme n'est pas utilisé dans le rapport Rocard, c'est bien la précarité énergétique qui est ici mise en évidence, à travers ses trois dimensions évoquées plus haut: insuffisance des ressources, prix de l'énergie (renchérissement dû à l'instauration de la taxe) et contraintes structurelles liées au logement et aux transports. Qui sont ces précaires sensibles à la fiscalité carbone ? Si l'on suit l'analyse de Combet et al. (2010, pp. 61-62), les ménages les plus touchés par une fiscalité carbone ne sont pas forcément les plus pauvres, mais ceux qui sont situés entre le deuxième et le septième vingtiles des revenus, ceux que les auteurs appellent les « ménages modestes ». Pourquoi ? Parce que les ménages les plus pauvres sont souvent peu motorisés ; l'impact d'une fiscalité carbone est donc plus fort sur les ménages situés juste au-dessus de la catégorie des plus fragiles dans la hiérarchie des revenus[7].

La nécessité de rétrocéder aux ménages le produit de la taxe et le constat que la taxe carbone peut être régressive sur le plan de la distribution de la charge fiscale ont conduit la commission Rocard à insister pour que la rétrocession de la taxe se fasse sous forme de

[6] La Suède a instauré une taxe carbone reposant presque exclusivement sur les ménages en 1991, avec une trajectoire croissante de cette taxe atteignant les 100€ par tonne de CO_2 à la fin des années 2000.

[7] Selon leur modèle simulant une taxe carbone très élevée (300€/tCO_2), Combet et al. (2010, p. 73) évaluent à plus de 66% la hausse de la facture énergétique faisant suite à l'instauration d'une fiscalité carbone pour les ménages pauvres et modestes (contre environ 60% pour les autres ménages).

compensation ne tenant pas seulement compte des revenus des ménages, mais aussi de leur vulnérabilité à l'égard des questions énergétiques (Rocard, 2009, p. 68). La compensation devait être forfaitaire « pour ne pas affaiblir l'impact incitatif du signal prix » (Rocard, 2009, p. 3). L'idée était simple : si un ménage moyen ne change pas ses comportements énergétiques, la taxe n'a pas d'impact sur son pouvoir d'achat; s'il les change, il continue de recevoir la même compensation et se trouve donc gagnant. Tous les ménages ont donc intérêt à modifier leurs comportements, mais si certains ne le peuvent pas pour des raisons structurelles (distance domicile-travail, etc.), alors leur vulnérabilité n'est pas accentuée par la taxe. C'est en ce sens que la compensation forfaitaire proposée, appelée aussi « chèque vert », du nom du dispositif similaire imaginé par la fondation Nicolas-Hulot à la suite du Pacte écologique (Bureau, 2009, p. 139), semblait éviter une aggravation de la précarité énergétique. Le rapport Rocard reprenait d'ailleurs à son compte le terme de chèque vert (Rocard, 2009, p. 62), outil devenant incontournable pour que la contribution carbone soit socialement acceptable (pas d'impôt supplémentaire) et économiquement neutre. Le chèque vert devait-il être le même pour tous ? On ne trouve pas dans le rapport Rocard de réponse à cette question, seulement l'expression d'avis divergents sur ce point (Rocard, 2009, p. 62).

C'est à l'automne 2009 que le gouvernement français présente son projet de loi de finances pour l'année 2010 avec un volet consacré à la création d'une contribution carbone. Les articles 7, 8, 9 et 10 du projet de loi sont dédiés au dispositif. Adoptés définitivement par les deux chambres le 18 décembre 2009, ils prévoient une taxation des énergies et des carburants en fonction de leur intensité carbone, avec un taux fixé à 17€ la tonne de CO_2. Tous les ménages sont concernés ainsi qu'une partie des entreprises. Sont néanmoins exonérés les plus gros pollueurs industriels qui participent déjà au système européen de droits d'émission. Certaines activités comme le transport maritime dans les eaux territoriales sont également exonérées, cette fois-ci partiellement. En reprenant le rapport Rocard et les propositions de la fondation Nicolas-Hulot, le gouvernement instaure une compensation forfaitaire pour les ménages, qui correspond à l'intégralité du produit de la taxe divisée par le nombre de ménages contribuables. Une pondération est néanmoins appliquée en fonction du nombre de personnes composant le ménage et de sa situation géographique. Concrètement, c'est un crédit d'impôt qui est versé, ou un chèque vert, lorsque les ménages ne paient pas l'impôt sur le revenu. Pour 2010, le crédit d'impôt individuel est calculé pour atteindre 46€ en milieu urbain, 61€ en milieu rural, auxquels s'ajoutent 10€ par personne à charge, cette simulation étant réalisée sur une recette totale attendue de la contribution carbone s'élevant à 4,039 milliards d'euros (ligne 1760, paragraphe 1 du « Budget général » de l'état législatif annexé A du projet de loi de finances 2010). On le voit, la précarité énergétique est prise en considération dans son volet prix de l'énergie (la compensation cherche à corriger un effet-prix), et plus modestement dans son volet revenu (le chèque vert bénéficiant aussi aux ménages fragiles). Sa dimension structurelle, en revanche, n'est appréhendée que par l'intermédiaire de la localisation du logement, ce qui semble très réducteur. Un tel dispositif ne traite qu'une des dimensions structurelles de la précarité énergétique, à savoir l'absence de transports en commun, sans considération pour les dimensions discriminantes de l'isolation du logement, de l'efficacité du système de chauffage ou encore du type de véhicule possédé.

Bien que modeste, le montant de la taxe carbone voté par l'Assemblée nationale et le Sénat devait permettre à la France d'engager un changement des comportements énergétiques pour aller vers une décarbonation de son économie. Mais le projet a finalement été censuré par le Conseil constitutionnel, à la toute fin du mois de décembre 2009. En indiquant au paragraphe 82 de sa décision que les diverses exonérations allaient faire sortir du dispositif 93% des émissions de CO_2 d'origine industrielle, le Conseil constitutionnel a mis en cause l'efficacité de la contribution carbone pour lutter contre le changement climatique. À ce motif s'est ajoutée une considération constitutionnelle au sujet de l'égalité devant l'impôt, la multiplicité des exonérations créant de l'iniquité entre les contribuables. Rejetant par conséquent

les exonérations, le Conseil constitutionnel a censuré l'article 7 du projet de loi de finances 2010 et, par extension, les articles 9 et 10. La contribution carbone s'est retrouvée vidée de son contenu et a été abandonnée, dans cette mouture, par le gouvernement. La taxe carbone et le chèque vert version 2009 ne sont jamais entrés en vigueur en France[8].

À l'égard de la précarité énergétique, le projet de contribution carbone et de compensation forfaitaire de 2009-2010 ne pouvait être un instrument correctif efficace. En ne prenant en considération que la ruralité comme critère de vulnérabilité énergétique, le gouvernement est passé à côté d'autres enjeux. Si la commission Rocard et la fondation Nicolas-Hulot tenaient à ce que la fiscalité écologique et son recyclage tiennent compte des inégalités énergétiques (Rocard, 2009, p. 49), force est d'admettre que le chèque vert ne répondait pas parfaitement à cette exigence. Tout au moins, il permettait de ne pas aggraver certaines inégalités (entre les milieux ruraux et urbains) mais il ne prenait pas en compte toutes les vulnérabilités énergétiques et ne comprenait pas de mécanisme de lutte contre ces vulnérabilités. Le dispositif de 2009-2010 a été censuré par le Conseil constitutionnel, mais la réflexion sur la contribution carbone et le chèque vert a continué d'occuper économistes et acteurs de la société civile après 2010, avec une volonté affichée de donner à cet instrument plus de force dans le traitement de la précarité énergétique.

À la recherche d'un nouveau chèque vert

Pour mieux appréhender la précarité énergétique, les dispositifs de chèque vert se devaient de relever deux défis : mieux cibler les ménages concernés et offrir des moyens de lutte contre elle, car ne pas aggraver les vulnérabilités est un enjeu, les réduire en est un autre. L'idée n'est pas pour nous de recenser ici toutes les propositions d'aménagement des dispositifs carbone qui ont pu voir le jour après 2010. Nous souhaitons plutôt identifier quelques lignes de force qui caractérisent certaines de ces propositions, pour voir si elles apportent une réponse circonstanciée et précise au défi de la précarité énergétique. Deux caractéristiques essentielles ressortent de ces projets : la nécessité de moduler le chèque vert selon les ménages à partir d'autres critères que le seul caractère rural ou urbain de la commune de résidence ; la recherche d'un recyclage pluriel du produit de la taxe carbone, la compensation forfaitaire n'étant plus le seul usage des recettes qu'elle génère.

Sur le premier aspect, la modulation de la compensation repose sur l'idée que le chèque vert ne doit pas chercher à rendre neutre pour tout le monde la fiscalité écologique, mais doit être un instrument de redistribution. Bureau (2009, p. 137) indiquait, avant la mise sur pied du projet de taxe carbone française, qu'une écotaxe devait avant tout avoir pour ambition de fixer un prix à une ressource naturelle ou à un dommage à l'environnement. La fiscalité écologique ne devait alors avoir ni prétention de financement public ni prétention de redistribution des richesses car « son statut économique est [...] celui d'un prix, devant refléter la rareté d'une ressource ou d'un facteur de production – en l'occurrence, l'importance du climat pour le développement des activités humaines –, et non celui d'un transfert ou d'un impôt visant à financer des dépenses publiques ou de la redistribution » (Bureau, 2009, p. 137). Cette perspective était également celle du rapport Rocard dans lequel l'objectif principal de la contribution carbone était la transition énergétique, et dans lequel le chèque vert était conçu, on l'a vu, pour éviter les distorsions mais non pour corriger des inégalités. À partir de 2010, le volet redistributif du chèque vert semble assumé. Canfin (2011, p. 70) indique que la compensation forfaitaire versée aux ménages devrait être dégressive, pour disparaître à partir du revenu médian. De Perthuis, auteur d'un rapport sur la décarbonation de l'économie française, souhaite lui aussi bâtir une « compensation différenciée et ciblée » sur les ménages les plus vulnérables sur le plan énergétique (2011, p. 87). Il reste que, derrière de bonnes intentions, ces perspectives posent

[8] Le gouvernement a annoncé en janvier 2010 qu'il préparait une nouvelle version de la contribution carbone, mais il a finalement abandonné tout projet au printemps de la même année. Il a fallu attendre 2013 pour qu'une nouvelle majorité propose une nouvelle mouture de la taxe carbone, assortie de dispositifs décentralisés substantiellement différents de celui du chèque vert (voir la dernière partie de cet article).

plusieurs problèmes. En modulant la compensation en fonction des revenus, Canfin ne saisit pas tous les enjeux de la précarité énergétique : le chèque vert peut éviter d'aggraver la vulnérabilité des ménages en réduisant la hausse des prix de l'énergie ; ciblé sur les bas revenus, il peut être un instrument de redistribution palliant l'insuffisance de ressources ; mais la dimension logement-transport, la plus structurelle, échappe, elle, au dispositif.

Quant à la logique proposée par De Perthuis, elle pose le problème de l'identification des ménages concernés. Qui sont les ménages les plus vulnérables ? Ceux qui sont en milieu rural, comme le suggérait la mouture 2009-2010 du dispositif ? Ce n'est pas suffisant. Ceux qui ont un logement mal isolé ? Mais quel indicateur utiliser alors ?

Au-delà du ciblage du chèque vert, la deuxième piste ouverte par les travaux du début des années 2010 sur la contribution carbone interroge le recyclage du produit de la taxe ailleurs que dans une simple compensation forfaitaire adressée aux ménages. Faut-il utiliser les recettes de la taxe pour baisser d'autres impôts ? Pour réduire notamment les cotisations sociales ? Faut-il les utiliser pour financer des investissements verts ? Autant de questions qui avaient été soulevées par le rapport Rocard (2009, p. 49, p. 52), mais les arbitrages avaient été en faveur d'une rétrocession aux ménages. Combet et al. (2010), Combet et Hourcade (2014) et Hourcade (2012; 2013) ont tenté d'évaluer les avantages et les inconvénients de différentes possibilités de réemploi des recettes. Les scénarios envisagés sont nombreux, allant d'une rétrocession intégrale aux ménages à un système mixte où compensation aux particuliers, réduction des cotisations pour les entreprises et investissements publics sont étudiés de concert. L'intérêt pour nous n'est pas de reprendre le détail des conclusions de ces travaux, mais de remarquer que l'identification des précaires énergétiques pose, là encore, problème. Les auteurs choisissent une définition reposant sur l'effort budgétaire des ménages dans le domaine énergétique (Combet et al., 2010, p. 62), mais cette approche, héritée de la perspective britannique, ne permet pas de cerner tous les enjeux. Quant aux autres usages du produit de la taxe, l'idée d'investissement vert peut aller dans le sens de la lutte contre la précarité énergétique en développant les transports en commun, la rénovation thermique, la recherche de carburants propres, etc. Se pose néanmoins la question du montant de ces investissements, car certaines propositions faites après 2010 semblent très – trop ? – ambitieuses quant aux bienfaits d'une fiscalité carbone utilisée à bon escient. De Perthuis annonce, par exemple, dans son rapport de 2011 (p. 12), que la tarification du carbone pourrait permettre 1) l'obtention de recettes pour réduire les charges des entreprises ; 2) la compensation ciblée des ménages en situation de précarité; 3) le financement de la recherche et du développement d'énergies nouvelles ; 4) le financement de la formation professionnelle pour la transition énergétique ; et 5) la fourniture d'une aide au développement pour les pays qui en ont besoin. En bref, de multiples usages difficiles à atteindre simultanément en accordant à chacun des montants conséquents. Rappelons que le gouvernement français prévoyait en 2009 un peu plus de 4 milliards d'euros de recettes pour la contribution carbone, sur une base de 17€ la tonne de CO2. Même si l'on fixait le prix de la tonne de CO2 à 32€, comme le proposait le rapport Rocard, et que les exonérations étaient limitées, il est peu probable que le produit de la taxe permettrait de financer des compensations forfaitaires, de la R&D, de l'aide publique au développement, des baisses de cotisations sociales et de la formation professionnelle[9]. La lutte contre la précarité énergétique se perdrait parmi d'autres objectifs tout aussi ambitieux.

En fin de compte, si l'on considère le chèque vert comme un instrument de redistribution des richesses, et donc de lutte contre les inégalités, il nous semble difficile de le cibler sur les précaires énergétiques. C'est d'ailleurs pour cette raison que le critère des revenus des ménages est souvent avancé, au risque, on l'a dit, de ne pas saisir l'ensemble des enjeux. Un chèque vert ciblé sur les ménages à bas revenus permettrait d'épauler des précaires énergétiques

[9] Pour mémoire, selon le ministère des Affaires étrangères, la Cour des comptes et la Dares, l'aide publique au développement représentait en France 9 milliards d'euros en 2011, la recherche publique environ 14 milliards d'euros en 2013, la formation professionnelle plus de 30 milliards d'euros en 2010.

– mais une partie seulement –, ainsi que certains ménages, certes en situation de précarité, mais pas forcément de précarité énergétique. Si le ciblage des seuls précaires énergétiques nous semble judicieux dans la logique de la transition écologique qui reste l'objectif d'une fiscalité carbone, il se heurte à une vraie difficulté, celle de leur identification.

Même dans les versions amendées du chèque vert au début des années 2010, les deux défis que nous avons identifiés ne semblent donc pas relevés : la précarité énergétique n'est pas prise en considération dans toute sa complexité, et le chèque vert peine à fournir des moyens financiers suffisants pour apporter une réponse globale aux vulnérabilités de certains ménages. Les causes de cet échec ne sont pas forcément à trouver du côté du dispositif carbone lui-même, mais peut-être du côté de la façon dont est définie la précarité énergétique. Cette précarité cristallise des réalités diverses qui ne sont pas encore parfaitement identifiées, d'où notre sentiment qu'un travail heuristique approfondi sur la notion de précarité énergétique elle-même doit continuer d'être mené.

Conclusion : pour une approche circonstanciée de la précarité énergétique

La précarité énergétique ne renvoie pas seulement à des questions de pauvreté ou de prix de l'énergie. Le logement et les transports sont des éléments essentiels et appellent des politiques d'aide à la rénovation des bâtiments et à la modernisation des parcs automobiles qui sortent probablement du strict cadre fiscal défini par un dispositif de type chèque vert. Si ce chèque vert peut être efficace pour lutter contre le renchérissement de l'énergie ou la pauvreté de certains ménages, il manque trop souvent sa cible.

Parce que la précarité énergétique est tout autant un phénomène d'ordre qualitatif (perception du froid, de l'humidité, niveau de confort) que quantitatif (dépenses énergétiques, seuil de pauvreté), ses manifestations peinent à être appréhendées à grande échelle, selon un cadre national ou international normé. En France, l'ONPE laisse entendre que l'action publique locale est peut-être plus performante que de grandes politiques nationales pour lutter contre la précarité énergétique, dans la mesure où cette action est susceptible de mettre plus facilement en branle élus locaux, entreprises et ménages pour faciliter la rénovation énergétique des logements (Chérel, 2014, p. 36). Dans la même logique, c'est surtout l'identification des précaires énergétiques qui bénéficie d'une approche circonstanciée : le monde associatif, présent sur le terrain, permet d'identifier les ménages vulnérables (Le Roux, 2014a ; 2014b) et la mise en place de programmes pilotés par des missions locales ou d'autres acteurs sociaux permet également de toucher plus aisément les personnes qui en ont besoin. Ainsi, en raison de sa complexité structurelle, la précarité énergétique ne peut pas être envisagée sans prendre en considération les spécificités géographiques, climatiques et même culturelles des populations. Les critères de vulnérabilité sont alors appelés à varier selon les situations, d'où l'enjeu d'une approche circonstanciée qui entre difficilement en adéquation avec des instruments fiscaux calibrés nationalement comme le chèque vert.

À cet égard, force est de constater que les dispositifs émergents de lutte contre la précarité énergétique s'inscrivent bel et bien dans un processus de déconcentration. Pouvoirs publics (collectivités, services déconcentrés) et acteurs locaux s'organisent pour mener des politiques de rénovation au plus près des ménages. Le programme « Habiter mieux » de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) offre ainsi des subventions pour la rénovation thermique avec une étude au cas par cas de la situation des foyers, grâce à un maillage territorial important de « points rénovation info service » (Pris) constitués de directions départementales des territoires, d'espaces info énergie des collectivités, d'agences départementales d'information sur le logement (Adil), etc. Depuis son lancement, le programme « Habiter mieux » a enclenché une dynamique de rénovation thermique sans précédent (50 000 logements en 2014), même si le rythme atteint reste insuffisant au regard des défis de la transition énergétique (Lagandré et Renard, 2015). Ce type de dispositifs, au plus près des ménages, semble néanmoins prometteur pour apporter des réponses aux dimensions structurelles de la

précarité énergétique.

En fin de compte, si l'un des nombreux objectifs du dispositif chèque vert élaboré en 2009 était de lutter contre l'aggravation de la précarité énergétique, ses différentes moutures, prenant peu à peu en compte les aspects multidimensionnels du phénomène, n'ont jamais vraiment permis de satisfaire cette ambition. L'explication de cet échec se trouve peut-être dans les phénomènes de précarité énergétique, plus que dans les problèmes de calibrage du chèque vert. La précarité énergétique est plurielle dans ses causes comme dans ses manifestations. Le piège réductionniste reste prégnant : l'approche par le taux d'effort énergétique est parfois présentée comme incontournable alors qu'elle tend à assimiler précaires et pauvres énergétiques. Ce n'est qu'en définissant mieux la dimension structurelle de la précarité énergétique, c'est-à-dire celle liée aux conditions d'habitat et de transport, que l'on sera peut-être en mesure de traiter avec efficacité les fragilités de certains ménages. Les enquêtes de terrain et les retours d'expériences locales seront sans doute à cet égard riches en enseignements pour fournir une approche circonstanciée des phénomènes. Le chèque vert, en tant qu'instrument fiscal, pourra alors peut-être jouer un rôle, mais au sein d'une constellation plus vaste d'outils de régulation et d'accompagnement.

-

References

Arnsperger C., 2011. *L'homme économique et le sens de la vie. Petit traité d'alter-économie*, Paris, Textuel.

Bafoil F., 2014. Profil des précaires énergétiques et actions collectives comparées, in Bafoil F., Fodor F., Le Roux D. (Eds), *Accès à l'énergie en Europe. Les précaires invisibles*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 361-372.

Bafoil F., Fodor F., Le Roux D. (Eds), 2014. *Accès à l'énergie en Europe. Les précaires invisibles*, Paris, Les Presses de Sciences Po.

Baudry S., 2009. La taxe carbone : un bilan de l'expérience suédoise, *Regards croisés sur l'économie*, 6, 2, 142-144.

Bernard C.-A., Teissier O., 2016. *Analyse de la précarité énergétique à la lumière de l'enquête nationale logement (ENL) 2013*. Rapport. Paris, Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE), http://onpe.org/sites/default/files/pdf/ONPE/onpe_cstb_indicateurs_pe_enl_2013.pdf.

Berry A., 2015. Comment mesurer la précarité énergétique en matière de transport, *Revue de l'énergie*, 625, 203-209.

Berry A., Jouffe Y., Coulombel N., Guivarch C., 2016. Investigating Fuel Poverty in the Transport Sector: Toward a Composite Indicator of Vulnerability, *Energy Research & Social Science*, 18, 7-20.

Bonnet A., 2014. Une nouvelle pauvreté en Pologne, in Bafoil F., Fodor F., Le Roux D. (Eds), *Accès à l'énergie en Europe. Les précaires invisibles*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 285-321.

Bureau D., 2009. Vers une révolution fiscale verte en France ?, *Regards croisés sur l'économie*, 6, 2, 135-141.

Canfin P., 2011. Écologie, emploi, inégalités: pour une nouvelle synthèse progressiste, *Esprit*, 3-4, 66-76.

Chérel D. (Ed.), 2014. *Premier rapport de l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE). Définitions, indicateurs, premiers résultats et recommandations*. Rapport de synthèse, Paris, ONPE, http://onpe.org/sites/default/files/pdf/documents/rapports_onpe/onpe1errapportsyn these.pdf.

Combet E., Ghersi F., Hourcade J.-C., Thubin C., 2010. La fiscalité carbone au risque des enjeux d'équité, *Revue française d'économie*, XXV, 2, 59-91.

Combet E., Hourcade J.-C., 2014. Taxe carbone, retraites et déficits publics: le coût caché du cloisonnement des expertises, *Revue d'économie politique*, 124, 3, 291-316.

De Perthuis C. (Ed.), 2011. *Trajectoires 2020-2050 : vers une économie sobre en carbone*, Paris, La Documentation française.

Grandjean A., 2012. La transition écologique : comment ? *Études*, 416, 4, 439-448.

Guyet R., 2014. Du gouvernement britannique au marché, et retour ?, in Bafoil F., Fodor F., Le Roux D. (Eds), *Accès à l'énergie en Europe. Les précaires invisibles*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 59-61.

Hills J., 2012. *Getting the Measure of Fuel Poverty. Final report of the Fuel Poverty Review*. Centre for Analysis of Social Exclusion report 72, London, Department of Energy and Climate Change.

Hourcade J.-C., 2012. La taxe carbone, post-mortem, *Revue Projet*, 330, 5, 23-31.

Hourcade J.-C., 2013. Les pauvres, alibis à des politiques de courte vue, *Revue Projet*, 336-337, 5, 138-145.

Jackson T., 2009. Prosperity without Growth. Economics for a Finite Planet, London, Earthscan.

Lagandré É., Renard V., 2015. Immobilier: les prix en question, *Revue Projet*, 344, 1, 37-43.

LaRevueDurable, 2015. Dossier « Justice environnementale et climatique : au croisement du social et de l'écologie », *LaRevueDurable*, 54.

LaRevueDurable, Saujot M., 2015. Changer la fabrique urbaine pour contrer la précarité énergétique liée à la mobilité, *LaRevueDurable*, 54, 36-38.

Le Roux D., 2014a. Les transformations du modèle industriel public français, in Bafoil F., Fodor F., Le Roux D. (Eds), *Accès à l'énergie en Europe. Les précaires invisibles*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 87-102.

Le Roux D., 2014b. Le service public français en débat, in Bafoil F., Fodor F., Le Roux D. (Eds), *Accès à l'énergie en Europe. Les précaires invisibles*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 213-248.

Moore R., 2012. Definitions of Fuel Poverty: Implications for Policy, *Energy Policy*, 49, 19-26.

Pelletier P., Quero A. de, Lapostolet B., 2009. *Plan bâtiment Grenelle. Rapport du groupe de travail « Précarité énergétique »*, Paris, Ministère de l'Écologie.

Rocard M. (Ed.), 2009. *Rapport de la conférence des experts et de la table ronde sur la contribution climat et énergie*, Paris, Ministère de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer.

Vignon J., 2013. Précarité énergétique: vigilance et clairvoyance, *Revue Projet*, 334, 3, 6-16.

Walker G., 2015. De la précarité à la justice énergétique, *LaRevueDurable*, 54, 39-43.

229