

## **La transition énergétique comme solution**

Emmanuel Combet, *Projet 334*, juin 2013, 59-67.

-----

L'explosion des impayés n'est pas due à l'augmentation des prix de l'énergie, mais à des inégalités profondes, en termes d'emploi, de revenus, d'accès à la technique... Il est donc urgent de repenser notre système de redistribution de richesse. La transition énergétique est une voie possible.

-----

Derrière la récente et rapide explosion du nombre d'impayés d'énergie, c'est un mouvement de long terme que l'on peut décrypter, une dynamique qui contraint les trajectoires individuelles. Cette vision sur une période longue est nécessaire pour en saisir les principaux moteurs, anticiper l'émergence de nouvelles précarités et tenter d'enrayer un processus qui risque de se développer.

### **Un phénomène complexe de redistribution**

L'accroissement du nombre de précaires énergétiques n'est pas dû à une progression générale des dépenses d'énergie : celle-ci ne fut ni plus forte, ni plus rapide que la progression des revenus. En moyenne, depuis trente ans, les pertes de pouvoir d'achat dues au renchérissement de l'énergie ont été plus que compensées par les gains d'efficacité énergétique et la croissance. L'explosion du nombre de précaires énergétiques tient essentiellement à une répartition inégale des progrès économiques et techniques, des emplois, des revenus et des gains d'économie d'énergie<sup>1</sup>. Si l'on prend le seuil communément retenu d'une facture énergétique atteignant 10 % du budget des ménages, on constate que 17 % de ceux qui sont identifiés comme vulnérables font aussi partie des 20 % des ménages considérés comme riches ! La distribution des facteurs de vulnérabilité énergétique ne se superpose pas à celle des revenus. Car la vulnérabilité énergétique dépend d'une pluralité de facteurs, à la fois techniques (équipements), spatiaux (localisation, transports en commun) et socio-économiques (taille et composition du ménage, horaires de travail, etc.).

Il est malaisé, dès lors, d'identifier les populations sensibles, exposées au risque de tomber dans la précarité énergétique. Ce ne sont pas simplement ceux qui ont les dépenses énergétiques les plus élevées, ou les ressources les plus faibles, mais ceux qui combinent plusieurs facteurs de vulnérabilité. On isole, en particulier, trois groupes de population à

---

<sup>1</sup> Sébastien Merceron, Maël Theulière, « Les dépenses d'énergie des ménages depuis 20 ans », Insee première, n° 1315, octobre 2010.

risque<sup>2</sup> : des ménages actifs et urbains – ils appartiennent aux classes moyennes mais sont très limités par des dépenses de logement autres que l'énergie (21,2 % des ménages) –, des retraités, ruraux, qui présentent une forte dépendance énergétique (20,9 %), des étudiants et des jeunes actifs urbains, qui ont des contraintes économiques importantes (1,6 %). Il faut bien sûr y ajouter une catégorie plus connue des services sociaux : des ménages urbains, inactifs et contraints économiquement (10,8 % des ménages), même s'ils ont une part de l'énergie dans leur budget inférieure à la moyenne. À l'inverse, d'autres groupes plutôt favorisés risquent peu d'être affectés, même s'ils ont parfois des factures énergétiques importantes : des ménages des classes moyennes supérieures, actives, rurales et propriétaires (36,0 % des ménages) et des ménages aisés, détenteurs de patrimoine<sup>3</sup> (9,5 %). Nous retiendrons de cette analyse, encore sommaire, l'idée générale : le risque porte sur des populations bien distinctes, en partie différentes de celles qui sont aujourd'hui prioritaires pour l'action sociale.

### **Énergie bon marché, le piège**

Des ménages finissent par tomber dans la spirale de la précarité énergétique, parce qu'en raison de leur situation géographique, technique et socio-économique, il leur devient impossible d'ajuster leurs dépenses, ou de trouver de nouvelles ressources, pour couvrir leurs factures. Ces populations ont choisi – avec plus ou moins de marges de manœuvre – leur domaine d'activité, leur localisation, leur consommation, leurs investissements. Ce sont ces choix qui ont induit la redistribution des facteurs de vulnérabilité.

Quel rôle les prix ont-ils joué sur ces décisions ? En dollars courants, le prix du pétrole a été multiplié par 31,4 entre 1970 et 2007, mais seulement par 4,5 si l'on corrige de l'inflation. Or le pouvoir d'achat des revenus a été multiplié par 2,4 et l'efficacité énergétique s'est améliorée. L'incitation aux économies d'énergie, si elle a joué pour les revenus plus faibles, fut somme toute limitée. Dans le même temps, les prix des solutions alternatives ont fortement progressé<sup>4</sup>. Depuis 1985, grâce à l'amélioration des automobiles, le coût en carburant nécessaire pour parcourir 100 km a été réduit de 19 %, mais le prix de la carte orange « 2 zones » en île-de-France progressait de 69 %. Et le prix d'achat des logements anciens (le plus souvent dans les centres-villes) augmentait de 146,3 %. D'où une forte incitation à se loger hors des centres et à recourir aux véhicules particuliers, en particulier pour les moins fortunés.

---

<sup>2</sup> Anne-Lise Biotteau, « La vulnérabilité des ménages français à un choc sur les prix de l'énergie », document du Cired, 2012.

<sup>3</sup> Ils ont des « ressources exceptionnelles » : héritages, donations, revenus tirés de ventes d'actions, d'obligations, de biens durables et de logement.

<sup>4</sup> Franck Nadaud et Jean-Charles Hourcade, « Les prix du pétrole, les prix des carburants et nous : un regard rétrospectif », R2DS, Éclairages sur notre futur commun, n°3, mars 2009.

Ainsi, l'observation des statistiques suggère que, sur une longue période, la progression des prix de l'énergie a été un signal à la fois insuffisant et trop « brouillé » pour éclairer les comportements. Cette évolution fut renforcée par celle de la fiscalité. Si le montant de la taxation par litre de carburant est resté globalement stable depuis 1960, les cotisations salariales ont été multipliées par 6 et le nombre de chômeurs par 7. Sur la durée, les politiques fiscales n'ont certainement pas bénéficié aux revenus et à l'emploi des plus modestes, les exposant en outre à des risques de délocalisation.

Les prix ont, finalement, profondément guidé l'innovation, les choix de localisation et de consommation, selon un mode de développement qui a concentré les facteurs de vulnérabilité. Maintenus sur trois décennies, ils n'ont pas permis d'anticiper les tensions énergétiques à venir. Aujourd'hui, une part croissante des ménages se trouve « piégée » dans des trajectoires individuelles qui ne s'avèrent pas durables.

### **Prix et revenus fluctuants**

Depuis les années 2000, le constat est celui d'une rapide aggravation : un nombre croissant de ménages français ne parvient plus à honorer ses factures d'énergie. Car, la rupture est assez nette entre la relative stabilité de l'environnement économique des années 1990 et notre début de xx<sup>ie</sup> siècle, caractérisé par de fortes perturbations.

Le prix des carburants a connu trois épisodes remarquables, d'une ampleur comparable à celle vécue lors des chocs pétroliers. En 2000, 2005 et 2009, il a varié subitement de 11 à 15 %. Ce phénomène nouveau se constate aussi pour les énergies résidentielles (fioul, gaz, électricité). La tendance est claire : nous vivons la fin d'une longue période de stabilité, permise par le programme nucléaire (variations inférieures à 3 % entre 1999 et 2004), et les prix évoluent bien plus fortement depuis 2005 (jusqu'à 8 % en 2011).

Or une fraction croissante de la population a vu progressivement se réduire sa capacité à ajuster ses consommations d'énergie, en raison de ses choix de localisation, d'habitat et d'équipement, et ces chocs répétés ont fortement « pincé » son pouvoir d'achat. Le poids des dépenses d'énergie sur les revenus a subi des variations de plus de 8 % sur la période 2006-2010 (avec un choc de 12 % en 2009 lors de la phase historique de spéculation sur l'énergie et les aliments). Auparavant, l'effort énergétique variait peu et de manière constante (pas plus de 2 à 3 % lors des années 1990-2001).

Dans le même temps, la capacité de ces populations à dégager des ressources s'est réduite. Depuis cinquante ans, le salaire horaire minimum progresse moins que le salaire horaire moyen (de 5,3 % par an en moyenne contre 7,9 % sur la période 1960-2011). Et les exigences de « modération salariale » du capitalisme financier limitent la hausse des salaires<sup>5</sup>. Parallèlement, la part des dépenses contraintes (logement, assurance, téléphonie, etc.) s'est

---

<sup>5</sup> André Orléan, « La crise, moteur du capitalisme », Le Monde, 30/03/2010.

accrue (de 13 % à 27 % en moyenne) : en 2006, elle représentait 44 % du budget des 5 % des ménages les plus pauvres (12 % pour les 5 % les plus riches). Enfin, l'instabilité de l'emploi et des revenus affecte une frange toujours plus importante<sup>6</sup> : entre 2003 et 2005, 36 % seulement des Français maintenaient leur niveau de vie, quand celui d'une personne sur cinq variait de plus de 30 %.

### **Quatre contraintes lourdes**

Au-delà des cas individuels, la précarité énergétique apparaît donc comme l'indicateur de fragilité de notre processus de développement économique assis sur une double exigence : une énergie bon marché et des inégalités consenties. Ce modèle est-il viable ?

Il faut tenir compte de plusieurs mutations. Et d'abord de l'importance croissante des pays émergents comme consommateurs d'énergie et comme compétiteurs industriels. L'Agence internationale de l'énergie (AIE)<sup>7</sup> prévoit pour 2020 un prix du baril de pétrole entre 81,4 et 92,20 euros (contre 77,30 euros le baril en 2011). De plus, en raison des incertitudes sur l'offre et la demande, le prix devrait rester très volatil<sup>8</sup>. La seconde contrainte résulte du vieillissement de notre population. Le Conseil d'orientation des retraites (Cor) anticipe une croissance soutenue des besoins de financement (entre 40,7 et 48,8 milliards d'euros de déficit en 2020, contre 10,9 milliards d'euros en 2008)<sup>9</sup>. Si l'architecture du système est maintenue (financement par les cotisations sociales), le coût du travail augmentera plus encore que l'énergie, ce qui risque d'accroître la pression sur les salaires, de décourager l'embauche et de freiner l'essor des activités innovantes, plus économes en énergie qu'en emploi.

La maîtrise des déficits publics représente aussi un défi pour maintenir l'activité nationale et l'emploi et pour attirer les capitaux. Alors que le taux d'épargne de la population, vieillissante, devrait baisser<sup>10</sup>, il devient essentiel d'accroître les revenus et d'attirer l'épargne des émergents pour financer les projets français.

Enfin, s'impose la contrainte du changement climatique. Notre pays affiche un objectif volontariste : « le facteur 4 », une réduction des émissions annuelles de CO<sub>2</sub> pour atteindre en 2050 le quart des volumes émis en 2005. Cet objectif traduit, à l'échelle de la population française, la volonté de maintenir dans l'atmosphère une concentration de gaz compatible

---

<sup>6</sup> Jérôme Pujol et Magda Tomasini, « Les inégalités de niveaux de vie entre 1996 et 2007 », Insee première, n°1266, novembre 2009.

<sup>7</sup> AIE, *World Energy Outlook 2012*, 2012.

<sup>8</sup> *Medium-Term Oil Market Report. Market Trends and Projections to 2017*, AIE, 2012.

<sup>9</sup> « Retraites : perspectives actualisées à moyen et long terme en vue du rendez-vous de 2010 », huitième rapport du Conseil d'orientation des retraites, avril 2010.

<sup>10</sup> Fortement selon Michel Aglietta et Vladimir Borgy, « *Demographic Uncertainty in Europe. Implications on Macro Economic Trends and Pension Reforms. An Investigation with the INGENUE2 Model* », CEPII, n° 22, octobre 2008.

avec une hausse limitée des températures (proche de 2 °C). Pour suivre une trajectoire cohérente avec cet objectif ambitieux, il nous faut réduire de 17 % nos émissions sur moins de dix ans ! Et donc s'attaquer aux émissions directes des 27 millions de ménages français : celles de la combustion de carburant pour se déplacer, de gaz et de fioul pour cuisiner et se chauffer. Certes, les ménages ne sont responsables que d'un tiers des émissions totales, mais pour les raisons évoquées (choix d'équipements, de bâtiments et de localisation), ces émissions baissent difficilement, en dépit des progrès technologiques et de la rénovation des bâtiments<sup>11</sup>.

### **Réformer l'impôt autour d'une taxe carbone**

Au terme de ce panorama, on comprendra l'utilité de la recherche d'une solution d'ensemble, tournée résolument vers l'avenir. Pour anticiper le coût des changements climatiques futurs, les commissions Landau (2007), Quinet (2008) et Rocard (2009) avaient recommandé la création d'une taxe carbone. Celle-ci n'aura de véritable effet que si elle est introduite rapidement et qu'elle progresse pour atteindre au moins 100 euros par tonne de CO<sub>2</sub> en 2030. Certes, le coût de l'énergie sera accru, mais de nouvelles recettes fiscales seront disponibles pour accompagner les plus vulnérables et abaisser d'autres prélèvements obligatoires. La mesure inciterait aux économies d'énergie, tout en évitant une hausse généralisée des coûts de production et un « choc » négatif de compétitivité.

Peut-on, en cette période de crise, se payer l'ambition de ce projet ? C'est l'immobilisme qui serait coûteux ! Face aux quatre contraintes évoquées, il enfoncerait la France dans l'impasse énergétique et économique<sup>12</sup>. Même en se montrant très optimiste sur le coût des ressources disponibles (un baril de pétrole à 60 euros en 2020), et sur les scénarios de sortie de crise (une croissance moyenne de 2,1 % par an d'ici à 2020 et un taux de chômage de 6,4 % à cet horizon)<sup>13</sup>, il faudrait que le pays s'endette à un niveau deux fois supérieur pour financer ses importations d'énergie et ses retraites ! Car la facture énergétique de la France (61 milliards d'euros en 2011, soit 3,1 % du Pib), passerait à 86 milliards d'euros en 2020 (soit 3,7 % du Pib dans les scénarios du Cor), même si l'on suppose la poursuite tendancielle des progrès en matière d'économie d'énergie. Les particuliers devraient y consacrer 8,1 % de leur budget de consommation (contre 7,7 % en moyenne en 2011). Cette « ponction » réduirait la demande des ménages et leur capacité d'épargne, d'où des problèmes de débouchés pour les productions nationales et de financement pour les dépenses sociales (un

---

<sup>11</sup> Bien que les émissions des ménages baissent depuis 2000, elles restent supérieures à leur niveau de 1990 (+ 4,8 %). Cf. Jean-Louis Pasquier, « CO<sub>2</sub> et activités économiques de la France. Tendances 1990-2007 et facteurs d'évolution », Commissariat général au Développement durable, Études & documents, n° 27, août 2010.

<sup>12</sup> Emmanuel Combet et Jean-Charles Hourcade, « Taxe carbone, retraites et déficits publics : le coût caché du cloisonnement des expertises », Revue d'économie politique, à paraître (2013).

<sup>13</sup> C'est le scénario présenté par le Cor.

point de Pib supplémentaire est nécessaire pour financer la hausse des dépenses de retraites, + 23 %).

L'indexation des transferts sociaux sur les salaires, censée maintenir la parité de niveau de vie entre actifs et retraités, sera insuffisante pour assurer l'équité. Les ménages modestes bénéficient moins de la hausse des prestations de retraite<sup>14</sup>, tandis qu'ils subissent davantage le renchérissement de l'électricité, des carburants et du gaz (leur consommation d'énergie est déjà plus basse et leur capacité à la réduire est moindre). Ainsi, la part de l'énergie dans le budget des 50 % des ménages les moins riches augmenterait de 1,8 point, contre 0,5 point pour les 50 % les plus riches.

Ce scénario d'immobilisme, loin d'être rose, n'est pas non plus réaliste. Car, comment éviter l'adoption de « politiques de rigueur » quand les créanciers renchériront leur crédit ? Un scénario alternatif est avancé : le Conseil d'orientation des retraites estime qu'en repoussant l'âge de départ à la retraite de trois ans, on pourrait annuler les déficits des régimes. Mais cette estimation ne tient pas compte de la capacité très incertaine du marché du travail à « absorber » la nouvelle main d'œuvre disponible. Trop jouer sur ce levier peut donc mener à une hausse du chômage et le report devra alors être de plus de trois ans pour financer les dépenses sociales. En outre, ceci ne règle en rien les questions de la dépendance aux hydrocarbures, de la facture énergétique et des émissions de CO<sub>2</sub>.

Une autre piste permettrait d'éviter une hausse des cotisations sociales et d'articuler les enjeux macroéconomiques, énergétiques et distributifs : une réforme fiscale construite autour d'une taxe carbone<sup>15</sup>. Les recettes en seraient affectées au budget des régimes paritaires, en substitution des cotisations sociales (CS), et complétées par une hausse de l'impôt sur le revenu (ou de la TVA) pour combler le reste des besoins de financement.

Cette réforme combinerait plusieurs effets favorables (cf. graphique). Elle associe tout d'abord à la hausse de la fiscalité énergétique une baisse des prélèvements sur le travail, limitant la progression des coûts de production. La compétitivité peut même être favorisée par un allègement global de l'impôt sur « l'acte de produire », car la taxe carbone est aussi payée par les revenus non salariaux (rentes immobilières et financières, transferts). La pression sur les salaires nominaux est ainsi légèrement atténuée. Cette réforme rétablit, par ailleurs, une « vérité des prix », qui reflète mieux l'abondance de travailleurs sans-emploi, la rareté et le coût des énergies fossiles (pour le climat et pour l'économie). Cet environnement économique serait plus favorable aux activités intensives en emploi et économes en énergie. Il réduirait le risque de voir les ménages modestes piégés par leurs choix d'investissement et de localisation. Au total, par rapport à l'option du seul report de l'âge de la retraite, la

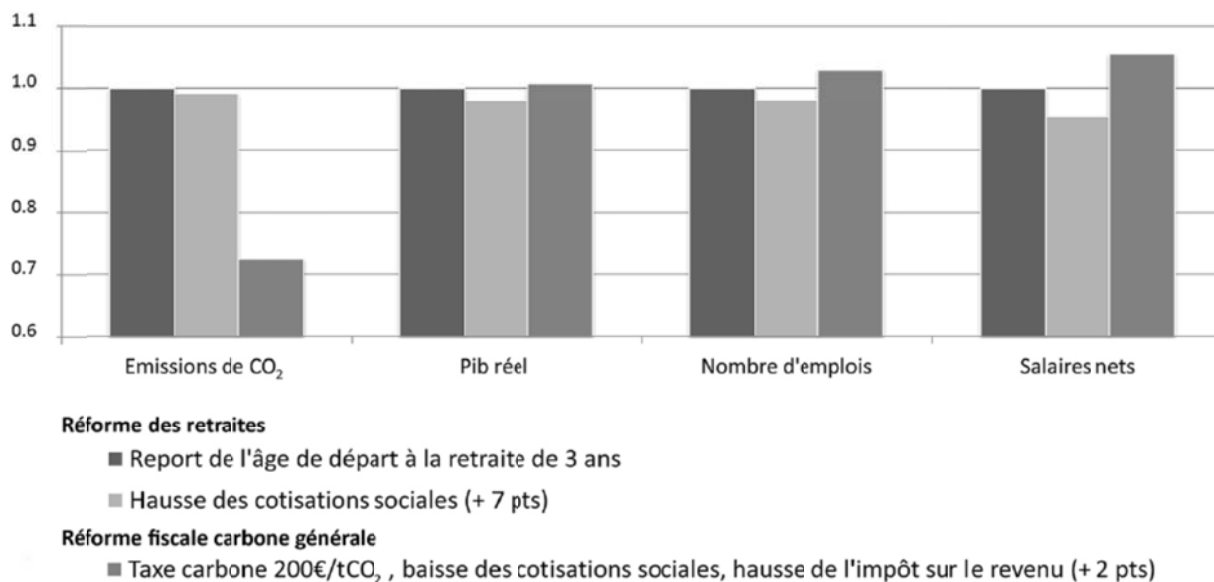
---

<sup>14</sup> En 2004, le niveau d'allocation moyen estimé pour un retraité appartenant aux 5 % des ménages les plus pauvres était 83 % inférieur à celui touché par un retraité appartenant aux 5 % les plus riches.

<sup>15</sup> Emmanuel Combet, « Fiscalité carbone et progrès social. Application au cas français », thèse de doctorat, EHESS, 2013.

facture énergétique baisserait (- 12,3 milliards d'euros, soit 3,0 % du Pib), les émissions de CO<sub>2</sub> diminueraient (- 3,3 % en moyenne par an), l'activité resterait pratiquement identique (très légère croissance du Pib) et l'emploi augmenterait (+ 36 000 emplois par an).

GRAPHIQUE I : LA RÉFORME FISCALE CARBONE ET SES BÉNÉFICES POTENTIELS



*Remarque :* Les trois réformes structurelles satisfont la même cible de contrôle des déficits : elles comblent les besoins de financement des régimes de retraite jusqu'en 2020. Les résultats sont exprimés en indices par rapport à la situation de 2020 produite par le report de l'âge de la retraite de plus de 3 ans (report nécessaire pour annuler l'intégralité du déficit des régimes de retraite sur la période 2011-2020).

*Source :* Emmanuel Combet et Jean-Charles Hourcade, « Taxe carbone, retraites et déficits publics : le coût caché du cloisonnement des expertises », « Revue d'économie politique », à paraître.

La transition énergétique offre ainsi l'occasion d'ouvrir des alternatives pour sortir de l'impasse, tout en opérant une redistribution « dans le bon sens ». Faut de s'attaquer aux facteurs d'émergence des nouvelles précarités et faute de financements pérennes, les seules aides financières aux ménages (paiement de factures, prise en charge d'impayés, prêts et subvention aux travaux) ne suffisent pas<sup>16</sup>. La réforme fiscale est indispensable pour changer les « signaux des prix » et éviter que les ménages ne soient davantage piégés. Elle libère aussi de nouvelles ressources pour financer les mesures de redistribution et d'urgence. Reste à articuler la réforme fiscale avec d'autres mesures pour rendre plus accessibles les alternatives aux énergies fossiles (logements sociaux dans les centres-villes, aides ciblées aux transports collectifs, soutiens aux investissements d'économies d'énergies).

<sup>16</sup> Elles constituent la grande majorité des dispositifs actuels (cf. Alain de Quero et Bertrand Lapostolet, « Groupe de travail précarité énergétique », rapport présenté par Philippe Pelletier, décembre 2009).