



RAPPORT

# Mieux que la planification : le prix du carbone et un revenu climat

Pour une écologie de la liberté

Par Marc Baudry, Guillaume Bazot, Guillaume Bullier & Gilles Campagnolo

LE MOT DE CHRISTOPHE

# « Capitalisme, écologie et liberté »

**S**ans la nature, la liberté humaine n'existe pas. L'écologie nous impose de bâtir des politiques publiques pour l'ensemble des écosystèmes et non pas seulement pour la réduction des émissions de CO2. Mais en la matière, beaucoup reste à faire.

Avec son nouveau rapport, le laboratoire d'idées GenerationLibre montre que la tarification du carbone, à travers un signal-prix sur un marché demeurant libre, est bien plus efficace pour décarboner, et plus morale en préservant la liberté de tous, producteurs comme consommateurs.

Les mesures centralisées de subventions ou d'interdiction au nom de la planification, si tant est qu'elles soient réalistes, ne sont pas une fatalité.

Surtout, GenerationLibre démontre qu'en redistribuant intégralement aux Français le produit de cette tarification carbone – et pas forcément d'une taxe -, le chiffon rouge de l'acceptabilité sociale tombe : les plus modestes y gagnent !

**Christophe Seltzer**

Directeur  
GenerationLibre

---

# Mieux que la planification : le prix du carbone et un revenu climat

PAR

## Marc Baudry

Professeur des Universités en Sciences Economiques,  
Responsable du pôle «tarification du CO2 et innovation  
bas carbone» à la Chaire Economie du Climat

## Guillaume Bazot

Economiste et Maître de conférences

## Guillaume Bullier

Expert GenerationLibre, Ingénieur spécialiste de  
l'énergie et des enjeux de tarification

## Gilles Campagnolo

Directeur de recherche titulaire au CNRS au Centre de  
philosophie contemporaine en Sorbonne

# Table des matières

- 01** L'essentiel  
p. 5
- 02** Préface de Christian Gollier  
p. 9
- 03** Introduction  
p. 12
- 04** Partie 1  
p. 19
- La planification : une atteinte aux libertés individuelles**  
Par Gilles Campagnolo
- 05** Partie 2  
p. 50
- La planification : inefficace pour l'écologie**  
Par Guillaume Bullier
- 06** Partie 3  
p. 56
- Le prix du carbone comme solution**  
Par Guillaume Bullier
- 07** Partie 4  
p. 65
- La nécessaire confiance dans les prix**  
Par Marc Baudry
- 08** Partie 5  
p. 80
- Pour l'acceptabilité du prix du carbone : un revenu climat universel**  
Par Guillaume Bazot
- 09** Conclusion  
p. 94
- 10** Les auteurs  
p. 96

---

**L'ESSENTIEL**

# NOTRE IDÉE EN UN COUP D'ŒIL

## Constat & analyse.

La planification est à la mode. Elle rallie à sa cause une très grande partie de la classe politique. A raison de l'urgence qui nous accable et de l'échec de nos économies capitalistiques à y répondre, un ensemble de voix plaident désormais pour que l'Etat administre la société en vue d'arbitrer dans le cadre de la transition écologique entre les investissements vertueux et les comportements à prohiber.

Ces politiques comportent un double risque. La planification n'a historiquement jamais débouché sur autre chose qu'une dégradation des libertés politiques et toujours plus de centralisation. En laissant l'Etat administrer tout ou partie de l'économie, nous risquons de devenir toujours plus tolérant à l'immixtion du politique dans nos vies, d'en faire le juge légitime de l'essentiel et du superflu, en contradiction avec les principes qui gouvernent nos démocraties libérales. Aussi, l'omniscience de nos gouvernements n'étant jamais acquise, la planification risque de déboucher sur des politiques publiques inefficaces, peu susceptibles d'être optimales dans la lutte contre le carbone et autres polluants et reniant les préférences individuelles.

Ce climat intellectuel se dédouble d'un échec au moins partiel du dispositif UE-ETS. Dispositif initialement prévu pour implémenter un prix du carbone au niveau européen, récompensant les innovations vertes et pénalisant les comportements polluants, il est désormais acquis que ce marché n'a pas permis de rupture technologique à même de faire basculer nos économies dans un paradigme écologique, n'ayant résulté que sur une baisse à la marge des émissions de gaz à effet de serre. En cause, un marché non-exhaustif, qui ne prend pas en compte l'ensemble des secteurs productifs, l'absence d'outil de pilotage du marché carbone au niveau européen à même d'aborder stabilité et crédibilité au dispositif et l'absence de mécanisme aux frontières suffisamment

efficace pour produire un effet sur les prix. Par ailleurs, l'augmentation de la taxe carbone telle que voulue durant le premier quinquennat d'Emmanuel Macron, pourtant nécessaire dans le cadre de la transition écologique, a résulté sur l'épisode des « Gilets Jaunes », où la question sociale est revenue sur le devant de la scène.

S'il convient de se méfier d'un surcroît de prérogatives à la faveur de l'autorité, au nom de l'adage qui veut que le pouvoir tend au pouvoir, nous ne saurions pourtant tolérer une opposition simpliste entre liberté et écologie. Les conditions d'exercice de la liberté vont de pair avec la préservation de notre environnement. Le changement climatique menace notre santé et nos modes de vie.

## Proposition.

La mise en place d'une tarification environnementale doit être juste et bien comprise. Cela implique un dispositif reposant sur 3 principes essentiels : **Simplicité, Egalité et Neutralité**. Le premier impératif qui en découle est que **le même prix s'applique à toutes les tonnes d'équivalent CO2 émises, quelle que soit leur source**, puisque leurs conséquences pour le changement climatique sont réputées être les mêmes. Il convient donc **d'étendre l'assiette de l'UE-ETS à un maximum de sources de gaz à effet de serre**, notamment l'agriculture et le transport. Les impératifs de simplicité et de neutralité commandent en parallèle **la suppression progressive des politiques d'abattement des émissions et de planification**.

Toutes les émissions de GES liées à des consommations en Europe doivent payer ce prix. C'est le principe du Mécanisme d'Ajustement Carbone aux Frontières (MACF) qui devra nécessairement être étendu aux produits finis pour être exhaustif et éviter les fuites de carbone. **Chaque produit entrant doit nécessiter l'achat de quotas, tandis que les produits exportés doivent pouvoir être exonérés, puisqu'ils seront imputés au pays importateur**. S'il est moins aisé de mesurer les émissions en dehors du territoire européen, **il est possible d'appliquer une quantité forfaitaire par type de produit**, charge à l'entreprise plus vertueuse de démontrer que ses processus de production lui permettent une moindre empreinte.

Enfin, **pour les émissions qui resteraient non soumises au marché de quotas, et en attendant qu'elles le soient, une taxe carbone nationale doit être instaurée et couplée au marché européen**, ce qui implique que son prix soit le même que les émissions soumises au marché. Dans l'attente des réformes du marché européen, la France doit adapter sa fiscalité des gaz à effet de serre pour converger vers un prix unique du carbone.

Toujours concernant **le marché UE-ETS**, afin d'éviter les soubresauts et les risques que les décideurs politiques peuvent faire peser sur le prix du carbone, GenerationLibre considère nécessaire d'en **confier la régulation à une institution indépendante, sorte de Banque Centrale du Carbone**, dont le mandat doit être clairement défini par le législateur pour assurer l'atteinte des objectifs climatiques, le reflet des coûts environnementaux et une stabilité des prix permettant aux acteurs économiques de réaliser sans regret les investissements de long terme indispensables à la décarbonation de l'économie. **Il serait également possible de réduire les risques pour les entreprises par le biais de Carbon Contracts for Difference (CCfD)**, conclus entre acteurs économiques ou avec la puissance publique. Ces contrats consistent à garantir à une entreprise un prix fixe pour la vente ou l'achat de quotas d'émissions à un horizon temporel donné, permettant de sécuriser la rentabilité d'un investissement pour réduire à long terme les émissions de GES.

Enfin, afin de favoriser l'acceptabilité sociale de la mesure et éviter tout effet régressif de la tarification carbone, **nous proposons de reverser l'intégralité des recettes perçues sous forme de revenu climat versé forfaitairement**. Ce revenu climat permet à ce que les classes populaires soient bénéficiaires nettes du dispositif tandis que les classes les plus aisées deviennent contributrices nettes. **La tarification carbone n'a pas pour objectif la taxation, mais bien la création d'un signal-prix à la défaveur des biens les plus polluants**. L'Etat ne doit pas gagner un centime dans cette affaire. Précisons que ce revenu climat est amené à diminuer au fil du temps, les recettes de la tarification étant amenées à se rarifier, à mesure que des biens et services décarbonés se substitueront à ceux polluants.

CHIFFRES-CLÉS

# Les 3 chiffres à retenir.

# 11000

Le nombre d'installations industrielles concerné par le marché UE-ETS dans un nombre limité de secteurs représentant environ 50% des émissions de CO<sub>2</sub> du territoire européen

Objectif de neutralité carbone fixé par l'Union européenne.

# 2050

# 32

 €  
milliards

dépensés par l'Etat en faveur du climat dans les secteurs de la rénovation des bâtiments, les transports et la production d'énergie.

## Préface de Christian Gollier

Les politiques climatiques française et européenne sont à l'image de notre compréhension des moyens à mettre en œuvre pour la transition énergétique : un capharnaüm, un chaos fait de bric et de broc gravement inefficace. Sans gouverne et sans pilote, nous naviguons entre les écueils de l'inacceptabilité sociale, de la désindustrialisation, du relativisme scientifique en sciences sociales et du cynisme de certaines élites intellectuelles, industrielles et politiques. Chacun se renvoie la responsabilité climatique, le citoyen sur le politique, le politique sur le financier, le Sud sur le Nord, les Américains sur les Chinois, le pauvre sur le riche, le judiciaire sur l'exécutif et l'industriel, et l'industriel sur les lois du marché. Plus personne n'y comprend rien, et tout le monde finit par se dire qu'il n'est responsable de rien ! Et advienne que pourra. La politique est la science du possible, et ce possible ressemble de plus en plus à une peau de chagrin dans les cas du climat.

Non, tout ce qui est vert n'est pas nécessairement socialement désirable. La transition énergétique, nécessaire pour affronter le défi légal du changement climatique, sera d'autant moins socialement inacceptable dans notre pays qu'elle se fera à moindre impact pour le pouvoir d'achat des Français et qu'elle protégera mieux les ménages les plus modestes. De toutes les politiques climatiques possibles, la tarification du carbone avec redistribution, comme les auteurs de ce rapport le proposent, offre de loin les meilleurs résultats dans ces dimensions. Ceci n'est pas un argument d'autorité. Des décennies de recherche scientifique dans ce domaine par des milliers d'économistes du climat à travers le monde ont conduit à un consensus parmi ces experts pour défendre cette position<sup>1</sup>. Malgré son impopularité, de plus en plus de pays mettent en place une telle politique climatique, à travers une taxe carbone ou un marché de permis d'émission. Les politiciens sérieux sur le climat ont bien compris que cette impopularité ne vise pas spécifiquement l'instrument de tarification, mais reflète plus globalement toute politique attentatoire au pouvoir d'achat des citoyens-électeurs.

---

<sup>1</sup> Voir par exemple ce papier récent qui décrit et justifie ce consensus : Jeroen C. J. M. VAN DEN BERGH et Wouter W. J. BOTZEN, « Assessing Criticisms of Carbon Pricing », *International Review of Environmental and Resource Economics*, 18-3, 11 juin 2024, p. 315 384.

Après la chute du Mur de Berlin, la lutte contre le changement climatique offre une seconde chance aux défenseurs d'un monde fondé sur la planification (voire l'appropriation) collective des productions et des consommations. Si depuis son émergence en Champagne, en Flandres et en Toscane, l'institution du marché s'est progressivement imposée en Occident, c'est bien parce qu'on n'a jamais pu trouver mieux comme mécanisme d'allocation d'une ressource rare. Certes, les défaillances des marchés sont nombreuses, et le changement climatique en constitue le plus terrible exemple. Mais justement, la tarification du carbone permet de corriger magistralement cette défaillance. La préservation des marchés comme moteur de notre prospérité collective est en danger quand nous rejetons la tarification du carbone, parce que les alternatives imposent toutes, d'une façon ou d'une autre, une limitation de nos libertés individuelles et de l'esprit d'entreprise. La concurrence sur les marchés pousse les entrepreneurs à toujours améliorer la qualité de leurs produits, gagner en productivité, réduire les coûts, le tout au bénéfice des consommateurs. En y ajoutant un prix du carbone, on oriente tous ces efforts en faveur de la transition au moindre coût pour les citoyens. Si on rejette l'institution des marchés régulée par un prix du carbone, pourquoi ne pas rejeter de la même façon tous les autres marchés ? On pourrait par exemple décider que, parce que les ménages modestes ont peu accès aux restaurants, il faut nationaliser tout le secteur de la restauration. L'Etat pourrait déterminer quels menus proposer, et qui aurait droit à aller manger dans quel restaurant et à quel prix. En remplaçant la taxe carbone par des normes, des interdictions, des obligations et des subventions ciblées, c'est un peu dans cette direction que l'on va, comme l'explique très bien Gilles Campagnolo dans ce rapport. Est-ce vraiment ce que nous voulons ?

L'opposition à la taxe carbone remet le couvert d'un débat vieux comme celui ayant confronté Friedrich Hayek à John Maynard Keynes dans les années trente et quarante (mais remontant à Thomas Hobbes trois siècles plus tôt) quand il s'agissait de la nature des interventions de l'Etat qui restaient compatibles avec une société de citoyens libres. Beaucoup d'intellectuels ne voient pas aujourd'hui les enjeux du débat entourant les politiques climatiques assaillant notre démocratie libérale. Forcer les citoyens à revenir au temps d'avant, c'est ce que pratiquement personne ne veut. Vouloir nationaliser des pans entiers de l'économie

pour s'assurer que nos industriels et nos financiers cheminent sur le bon chemin, cela pose la question des mérites relatifs de notre démocratie libérale. Mes interlocuteurs sont souvent incrédules quand je suggère que leurs propositions posent la question de la bascule dans un certain totalitarisme écologique. Pourtant, chaque école dans son coin, des tenants de la décroissance, des interdits, du garrottage de l'offre fossile, ou de subventions publiques clientélistes, dessine un caléidoscope de transformations sociétales qui s'opposent frontalement aux valeurs de la démocratie ou de l'économie de marché sur lesquelles notre prospérité collective est assise. Avec les auteurs de ce rapport, je m'oppose comme beaucoup d'économistes à cette coalition unie contre la tarification du carbone qui pose les jalons d'une véritable révolution illibérale. Dans une remise en cause complète de la victoire du système de démocratie libérale après la chute du Mur, c'est bien lui qui se retrouve aujourd'hui au tribunal de l'Histoire face à la catastrophe climatique qui s'annonce. Le gel de la taxe carbone décidée en France après le mouvement populiste des Gilets Jaunes est un désastre qui piétine notre responsabilité individuelle et collective envers les générations futures et le citoyen-monde. Il est encore temps de se ressaisir, et ce rapport en constitue l'occasion.

Christian Gollier,  
Directeur général de TSE

## Introduction

« *La société moderne semble obéir à deux impératifs : produire le plus possible, traiter tous ses membres en égaux.* »<sup>2</sup> La société industrielle, nous dit Raymond Aron, part d'une ambition prométhéenne : la maîtrise des forces de la nature ou, plus largement, l'idée que l'ensemble des données du monde social sont maîtrisables par la raison technique, pour peu que les hommes s'en donnent les moyens. De cette ambition résulte un rapport d'exploitation à la nature, perçue comme un ustensile, un instrument au service des finalités que nous poursuivons<sup>3</sup>.

Le productivisme est ainsi devenu un paradigme. Serge Audier<sup>4</sup> d'écrire : « *si une telle exaltation du progrès de la société industrielle fut portée par une partie des classes dirigeantes économiques et politiques, et si nombre d'économistes libéraux s'en firent les porte-voix, force est de constater que sa diffusion tout comme son pouvoir de séduction allèrent très au-delà. [...]* De fait, dès cette époque, et bien plus encore dans les décennies ultérieures, la « gauche », le socialisme et le communisme, quelles que soient leurs divergences internes, auront largement intériorisé ce même culte, au nom d'objectifs plus ou moins différents. »<sup>5</sup>

Aujourd'hui, le voilà sur le banc des accusés. Le péril écologique appelle à l'introspection. « *Toute collectivité humaine doit résoudre le problème économique. Chacun, individu ou groupe, ne possède qu'une quantité limitée de ressources. La disproportion entre désirs virtuels et moyens de les satisfaire existe depuis qu'il y a des hommes. Disproportion qui n'affleure pas toujours à la conscience.* »<sup>6</sup> Précisément, c'est de cette absence de conscience dont il s'agit. Nous aurions produit *ad nauseam*. Inconscients.

---

<sup>2</sup> Raymond ARON, *Les désillusions du progrès : Essai sur la dialectique de la modernité*, Paris, Calmann-Lévy, 1994.

<sup>3</sup> Corine PELLUCHON, *Les nourritures : philosophie du corps politique*, Points, 2020.

<sup>4</sup> Malgré l'opposition de Serge Audier aux thèses défendues dans le présent rapport, nous reprenons ici son analyse sur le productivisme dont nous apprécions la valeur et la pertinence.

<sup>5</sup> Serge AUDIER, *L'âge productiviste*, Paris, La Découverte, 2019 ; à noter toutefois que l'essentiel des critiques du productivisme émanera de mouvances de gauche illibérale.

<sup>6</sup> Raymond Aron, *Op. Cit.*

Coupable tout désigné, nous ne saurions pourtant condamner le productivisme et ses conséquences sur notre environnement de manière définitive. L'immense majorité des études statistiques et empiriques soulignent le recul historique sur les deux derniers siècles de la mortalité infantile, de la pauvreté, conjointement à l'augmentation de la longévité, du taux d'alphabétisation, pour ne citer que ces éléments. Loin de vouloir faire l'apologie d'un capitalisme illimité et infallible, nous ne pouvons que constater une tendance globale et historique vers une augmentation substantielle des standards de vie. L'abondance infuse toutes les couches de la société<sup>7</sup>. Pourrait-on raisonnablement rejeter en bloc ces accomplissements sans feindre d'ignorer que de telles données font figure d'exception sur le temps long de l'Histoire ?

Deux impératifs émergent alors : d'une part, concilier la recherche du progrès et la préservation de notre environnement et d'autre part, assurer une justice environnementale en s'assurant que les dommages infligés à la nature ne profitent pas impunément à une minorité.<sup>8</sup>

Si le marché tient compte de la finitude des ressources en donnant un prix à leur rareté, à condition que les droits de propriété soient bien définis, les libéraux doivent reconnaître que le laisser-faire total ne permet pas au marché de tenir compte des externalités négatives, comme la pollution et le changement climatique. Nous sommes face à un problème des communs : les ressources impactées par les agents polluants sont communes et la responsabilité du dommage ne peut être matériellement imputable à un acteur individuel.

Dira-t-on : "aux grands maux, les grands remèdes !" Cela tombe sous l'évidence. Quoi que. La fin justifie les moyens : voilà une formule propre aux téméraires. La fin peut se targuer d'être juste : les moyens ne le sont pas forcément, de telle sorte que la fin elle-même s'en trouve frappée d'injustice. Grande leçon héritée du libéralisme politique : les fins que

---

<sup>7</sup> De façon inégale et sans que ne soit encore garanti le droit à la dignité pour tous : la chose est convenue et appelle à des réponses politiques que GenerationLibre porte, notamment à travers sa proposition de revenu universel.

<sup>8</sup> La question du carbone, traitée dans ce rapport, ne condense pas pour soi toute la question écologique. GenerationLibre s'attachera dans les prochains mois à mener diverses réflexions sur la préservation des sols et la considération pour le vivant.

nous nous assignons ne peuvent s'extraire de la question des moyens institutionnels à employer ; et, en l'occurrence, les institutions justes, dans le cadre d'une démocratie libérale, sont celles à même de préserver la liberté politique, la liberté propre à la société civile, qui renferme la légitimité de tout pouvoir. Là où l'urgence presse à employer le langage impératif, l'écologie politique ne peut s'exonérer de toute réflexion sur les moyens.

En la matière, plusieurs écueils doivent être évités.

Il faudrait rompre, disent certains, avec le marché. C'est oublier que les modèles planificateurs n'ont historiquement pas démontré un surcroît de vertu en matière écologique. Non seulement ils furent, eux aussi, employés à des fins productivistes, mais leur construction même, fondés sur le principe de centralisation de la connaissance, induit divers biais informationnels quant aux ressources disponibles, ce qui induit du gaspillage.

Il faudrait ensuite que l'autorité arbitre entre les activités essentielles et superflues, les limites planétaires ne tolérant pas l'extension illimitée de l'activité économique. Il faudrait même la décroissance. Laissons de côté l'argument de l'augmentation de la productivité qui a conduit, par exemple, à ce que l'humanité ait réussi à atteindre son pic mondial d'utilisation de terres agricoles, tout en permettant l'abondance alimentaire pour une population toujours croissante. L'essentiel et le superflu : qui arbitre ? La démocratie, pardi ! Mais depuis quand une démocratie peut trier entre les courgettes et les carottes, le coca-cola et la citronnade, les streamers de jeux vidéo et les libraires, les pilotes de bateau et les chanteurs ? D'emblée, la démocratie libérale postule le refus d'un tel arbitrage : les droits politiques sont, la liberté est, les citoyens ne doivent rien à l'autorité, hors des règles établies par un Etat de droit. Dès lors que s'introduit la conditionnalisation, que la liberté est attachée à un astérisque, il n'y a plus de citoyens libres, seulement « *une masse de personnes susceptibles tôt ou tard de voir peser sur eux la férule de l'État* »<sup>9</sup>. Conditionner va de pair avec surveiller : il faut bien une

---

<sup>9</sup> Conférence de prestige, « Le goût de l'abstraction : une addiction de l'écrivain français du 18e au XXe siècle ? » avec François Sureau. Consulté sur : <https://youtu.be/lQxjX3kXmkY?si=h2GGaN7qYGdoFaW4>

administration pour vérifier la bonne application des règles. Il est sans doute plus essentiel d'avoir des infirmiers que des chauffeurs Uber : le principe de la liberté politique reste qu'une telle question ne doit jamais s'immiscer dans l'enceinte du débat démocratique. Ce tri ne peut se faire qu'au profit du tiers étatique, seul organe à même de matérialiser l'autorité pouvant frapper du sceau de la sanction pour mettre en pratique ces arbitrages. Voilà de quelle manière les porte-paroles de l'écologie politique défendent, sans doute avec les meilleures intentions du monde, une rhétorique pré-autoritaire.

Mais quand bien même l'urgence justifierait que nous posions l'arbitrage entre essentiel et superflu sur la table, il faut réinterroger : depuis quand une démocratie peut trier entre les ananas et les pommes de terre, l'ice tea et le jus de goyave, les footballeurs et les publicitaires, les ministres et les journalistes ? Chacun ira de son éclat d'évidence et verra dans les activités d'autrui le terreau de l'accessoire. Précisément : cette question ne tient strictement en rien de l'évidence. Aucune conscience objective ne saurait évaluer le degré de bienfait de telle activité, tantôt sur la psyché d'un individu, tantôt dans la création de valeurs, tantôt dans la structuration sociale de telle communauté, tantôt dans la diffusion de principes moraux, tantôt dans la constitution du bonheur, tantôt dans la structuration du Beau. L'essentiel et le superflu relèvent du premier ordre de la subjectivité. Sauf à adopter une conception mystique de l'intérêt général entendu comme révélation monolithique du législateur, la démocratie ne peut pas arbitrer sur ces sujets, ils relèvent d'un conflit fondamental entre des passions et des intérêts divergents. Nous en revenons donc à notre point de départ : cet arbitrage ne peut se faire qu'au profit de l'Autorité au service d'une logique de verticalité.

Nul besoin d'ailleurs de s'étaler en discours principiels : c'est très exactement ce qu'il s'est passé en 2020 lors du confinement. Il n'y a eu ni référendum ni débat parlementaire sur ce qu'il fallait entendre par essentiel et superflu. L'urgence, comprenez. Les choix gouvernementaux n'ont au passage pas manqué de provoquer une certaine vexation chez de nombreux commerçants qui ont légitimement défendu le caractère nécessaire de leur activité. Certains rétorqueront que nous pouvons mieux faire. Voilà un optimisme sur le pouvoir que nous nous permettons de mettre en doute – le libéralisme politique commande un

tel pessimisme. Mais, là encore, en admettant cet optimisme, il résulte de cette expérience du confinement la prégnance d'une problématique institutionnelle grave : il n'y a rien d'anodin à conférer au pouvoir la prérogative d'arbitrer le nécessaire et l'accessoire.

L'aisance avec laquelle certains plaident pourtant en faveur d'une telle option souligne la primauté absolue donnée à un objectif, aussi légitime que la lutte contre le changement climatique, sur des considérations d'importances non négligeables comme la démocratie, la liberté et le bien-être des populations. Les moyens à retenir pour satisfaire cet objectif doivent donc faire l'objet d'une grande prudence.

Pourtant, le laisser-faire n'est pas une option. Comment concilier alors l'intervention politique, pour pallier la défaillance de marché que nous évoquions, et la préservation de la liberté et du bien-être des individus ?

Le changement climatique est une tragédie des biens communs et une des principales menaces pour la qualité de vie humaine. La multiplication des événements météorologiques extrêmes (canicules, sécheresses, tempêtes) et la modification des écosystèmes auront des conséquences sur la santé, la sécurité alimentaire, les infrastructures et plus globalement sur le niveau de vie des populations. Les dégâts futurs et le coût de l'adaptation au changement climatique s'accroissent au fur et à mesure que les humains rejettent dans l'atmosphère de plus en plus de gaz à effet de serre (CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O, HFC, PFC...). Ces conséquences s'appliquant à tous, les acteurs économiques n'ont pas l'incitation individuelle de lutter contre le changement climatique en réduisant leurs émissions.

Il s'agit non seulement d'une question économique majeure, mais une question de liberté : la crise climatique provoquera (provoque déjà !) des dommages sur les corps, la santé et l'environnement. Voilà qui légitime l'intervention publique.

Il nous faut corriger cette défaillance de marché, à la fois en intégrant dans les calculs économiques le coût du carbone et en échappant le plus possible au contrôle administratif.

C'est pourquoi GenerationLibre défend la généralisation d'un prix unique du carbone sur toutes les émissions de gaz à effet de serre (GES).

En appliquant le principe pollueur-payeur, les pollueurs s'acquittent du montant des dommages qu'ils causent à la société. C'est une question de justice climatique. Ils ont alors l'incitation de les réduire, dans leur propre intérêt. Le prix du carbone permet d'aligner les intérêts privés avec ceux de l'humanité.

Faire payer les pollueurs permet de traiter toutes les émissions de gaz à effet de serre de manière égalitaire. La tarification carbone évite ainsi de réglementer la vie des individus, de légitimer un Etat qui se fasse juge des bonnes mœurs, du permis et de l'interdit, prohibant ici la viande, là l'avion...

Une telle politique a enfin le mérite de la simplicité. Par conception, elle peut garantir l'atteinte des objectifs climatiques en plafonnant la quantité de GES qui pourra être émise dans l'atmosphère afin de respecter un scénario limitant le réchauffement climatique à +2°C d'ici la fin du siècle. Il s'agit donc de l'outil nécessaire et suffisant pour faire face au défi climatique.

Elle est enfin plus efficace que toute autre politique environnementale, assurant le coût le plus faible pour réduire une même quantité de gaz à effet de serre.

Faire payer les pollueurs ne doit en revanche pas constituer une fiscalité additionnelle, allouant ses recettes au budget de l'État ou à des mécanismes de subventions. Une politique climatique ne sera acceptable si son effet sur le pouvoir d'achat est minimisé et accompagné d'une redistribution profitable à la majorité de la population. Les recettes d'une fiscalité environnementale doivent ainsi être intégralement redistribuées à tous les individus, de manière inconditionnelle, à l'image du revenu universel proposé par GenerationLibre. Parce que tout un chacun souffrira des conséquences du changement climatique, ce revenu climat ou dividende carbone doit être versé à chacun, afin d'une part d'indemniser la population pour

le changement climatique, et d'autre part de couvrir l'augmentation des prix pour la majorité des consommateurs. Nous montrerons dans ce rapport que l'empreinte carbone étant corrélée au niveau de vie, les classes populaires seraient les premières bénéficiaires d'une telle politique. Cette compensation, financée par la tarification carbone, sera amenée à terme à disparaître du fait de la raréfaction du carbone, donc, des ressources de financement afférentes.

Une telle fiscalité environnementale est la politique climatique la plus efficace et la moins attentatoire au pouvoir d'achat. Elle est également la plus respectueuse des libertés individuelles, en intégrant les conséquences climatiques dans les décisions des entreprises et des individus, sans les contraindre de manière absolue.

Notre rapport est dans un premier temps introduit par une réflexion philosophique de Gilles Campagnolo (directeur de recherche, normalien, agrégé et docteur en philosophie) sur la planification écologique. Elle est suivie d'une contribution de Guillaume Bullier (ingénieur spécialiste des marchés de l'énergie et du carbone) critiquant la planification sur le terrain économique et présentant les arguments en faveur du prix du carbone.

La tarification existe déjà partiellement : le marché du carbone européen émet des quotas qui limitent la quantité de GES autorisés dans un nombre limité de secteurs. Ce marché comporte toutefois diverses défaillances. Marc Baudry (professeur des Universités, co-responsable du pôle «Tarification du CO2 et innovation bas carbone» à la Chaire Economie du Climat) les détaille, tout en proposant une réforme du marché ETS visant à les résoudre.

Guillaume Bazot (maître de conférences) expose notre réponse aux enjeux d'acceptabilité de la fiscalité environnementale : la mise en place d'un revenu climat.

# I- La planification : une atteinte aux libertés individuelles

*Par Gilles Campagnolo*

Je crois que si la rhétorique décrivant le commerce international en termes de combat continue à dominer le discours, le débat politique finira par être confisqué par des hommes [...] qui sont prêts à le mener jusqu'à sa conclusion logique. C'est-à-dire que le commerce international sera considéré comme une guerre, et le système actuel de marchés relativement ouverts se désintégrera *parce que personne, en dehors de quelques professeurs d'université, ne croira plus en l'idéologie du libre-échange. Ce sera dommage parce que, malgré leurs défauts, ces professeurs ont raison.*

[...] Le conflit qu'imaginent tant d'intellectuels de la politique, celui qui oppose les nations entre elles, est une illusion ; mais cette illusion peut finir par détruire *la réalité, qui est que tout le monde tire bénéfice du commerce mondial.*

Paul KRUGMAN, *La mondialisation n'est pas coupable.*

*Vertus et limites du libre-échange*<sup>10</sup>

## A. DE LA LIBERTÉ, DU HASARD ET DES FORMES PRISES PAR LA PLANIFICATION

Il semble aujourd'hui que, sinon tout le monde, du moins bien du monde appelle à planifier : parmi les politiques, les intellectuels, les acteurs du débat public, notamment, la mode est à l'appel à « réorganiser »

---

<sup>10</sup> Paul KRUGMAN, *La mondialisation n'est pas coupable. Vertus et limites du libre-échange*, Éd. La découverte, trad. A. Saint-Girons, 2000, p. 18. Le sous-titre (seulement en français) prête à discussion. Noter que l'article fut publié sous le titre *Peace Economics, Peace Science, and Public Policy* à l'hiver 1995 (cit. p. 18) et que la question de la paix derechef à l'ordre du jour, plus encore qu'alors, poussait l'auteur (que l'on ne classe certes pas habituellement parmi les thuriféraires du libre-échange) à rappeler les points que nous avons mis en italiques. Aujourd'hui encore plus qu'alors, les écoles de guerre économique rouvrent ou s'élargissent, et les écoles de guerre tout court.

l'économie au nom de l'écologie, quand ce n'est pas à contraindre tout simplement chacun(e) à l'« action écologique ». En tous cas, on ne peut plus s'en remettre à la responsabilité individuelle : voilà le nouveau *credo* auquel s'attacher. Et n'est-ce pas une annonce dont le détail fut longtemps retardé, mais au final récemment réitéré et quelque peu explicité par le Président de la République lors de son entretien accordé depuis le territoire de Nouvelle-Calédonie ? Naturellement, « jamais assez », car à l'époque du « toujours plus », celle du « jamais assez » a dorénavant succédé.

Or, en pratique, peut-être programmeurs et planificateurs se heurtent-ils, sans que nous puissions le bien voir encore, à des limites indépassables de leur art - mais ils tendront à les ignorer, il suffit de les y autoriser. Les mêmes clameurs font mieux que cela : elles les y incitent. Rappeler que leur compétence reste celle d'un *art* (qu'il soit celui des ingénieurs ou des artisans, c'est en l'occurrence au final le même), ce serait établir des bornes et des garde-fous : voilà ce dont l'on ne veut plus. L'impératif écologique exige l'absolu. Et à qui penserait : « la belle blague, que l'on nous a déjà racontée », l'on répondrait comme à Cassandre de se taire.

Si et lorsque l'intelligence artificielle (IA) est (déjà) plus puissante que l'intelligence humaine (non seulement dans les jeux à règles connues, comme les échecs, mais encore à des jeux d'« intuition » comme le *go*), celle-ci n'en reste pas moins ce que sa définition l'a faite : *artificielle*. Faire dépendre nos vies d'elle et de ses bons offices alliés à la planification, où on l'utilisera pour programmer nos avenir, ce sera automatiser les relations interhumaines, les échanges économiques, le déroulement de nos activités et de nos vies. Le contrôle social généralisé pointe son nez. Au nom du climat et de la biodiversité, de l'indifférence entre les espèces en particulier, rien de ce qui est voué au *hasard* de la finitude ne doit plus l'être. De l'avis de (presque) tous, du moins. On ne croit plus à la responsabilité individuelle, ni à la liberté qui la fonde et, au nom de l'urgence, maintes bonnes gens regroupées veulent faire disparaître ce qui relève de chacun(e) et ne dépend pas de leurs partis.

En d'autres termes, il y a un « manque à savoir ». La liberté est ce *manque*. Et (presque) tous vibrent pour venir le combler, ils ont

tant d'idées ! Or, la liberté est le manque irréductible de la possibilité de rendre compte intégralement de son être. Les tentatives de planifier les actions humaines sont donc des essais pour remplir cette lacune - identiquement, malgré leur diversité apparente (car qui n'y va pas de sa « solution pour sauver le monde » ?). Le manque appelle, comme le vide, quelque contenu dont un esprit d'entendement veut à tout prix venir occuper tout l'espace. Les planifications sont par nature attentatoires à la liberté, par définition et par construction, les méfaits d'un entendement qui transforme la réalité en un édifice dont l'architecture ne devrait plus dépendre que de lui. Le risque est que ces châteaux de carte d'ingénierie s'effondrent. Ou plutôt : le risque consiste précisément en ce *qu'ils s'effondrent toujours, à plus ou moins long terme.*

Pourtant les « plaidoyers pour la liberté » sont mal reçus : ils dérangent en laissant de la place à ce qui n'est ni prévu ni prévisible ; c'est leur apologie d'une *lacune* comme espace de respiration et de fonctionnement des échanges qui dérange l'entendement organisateur, normatif, prescriptif, en un mot : *planificateur*. Aspirer à la liberté, c'est donc comme requérir cet espace, et de l'air frais – là où la planification et/ou la programmation (les deux notions distinctes se recourent à l'époque des machines computationnelles) « remplissent toutes les lignes de code ». La planification tend au « trop-plein », comme les lignes innombrables des contrats d'assurance ou des programmes informatiques.

Plaider pour la liberté et lutter *contre* la planification vont donc de pair.

Quand le fantasme d'une organisation sociale intégrale est donc de retour, à l'échelle planétaire en outre, voire quand il semble devoir susciter une approbation quasi-consensuelle, plaider pour la liberté redevient nécessaire. Or la tâche est ardue, car le plaidoyer semblera d'autant moins convaincant que la situation sera donnée comme urgente : allons vite, *il* faut se mettre en ordre de marche. C'est la conséquence d'un temps de crises multiples et variées, c'est en raison de tous « les malheurs qui accablent l'humanité ». Or leur liste est longue : inondations, feux de forêts, ouragans, tsunamis, explosions (nucléaires, tant qu'à faire), changement climatique d'origine anthropique (battons notre coulpe, même si nous n'étions pas nés), réduction de la

biodiversité et des espèces animales (la nôtre ne devant plus présenter de caractère d'exception, idée outrageante aux yeux de qui se proclame défenseur du reste des autres espèces, une position acrobatique s'il en est et dont la mauvaise foi est sans doute sans exemple)... L'on n'en finirait pas. Là-dedans, un champ de destruction paraît toutefois relever directement de la volonté humaine : c'est la guerre, née de l'affrontement des volontés politiques antagonistes. Notons qu'elle a les mêmes effets que le plan pour limiter les libertés et contraindre les comportements. L'économie de guerre est même le paradigme de l'économie planifiée (violence, limitation des libertés, plan de production, consommation programmée - d'un peu de beurre et de beaucoup de canons).

Ainsi, dès que l'on évoque un ordre « rationnel », en mobilisant l'entendement contre le chaos, c'est la confiance abusive (et abusée par elle-même) d'une raison réduite au calcul des dégâts qui est en cause. On veut tout agencer, et on méconnaît les effets indésirables des plans que l'entendement conçoit. L'être humain joue à l'ingénieur, à l'apprenti-sorcier ou au savant fou, et les mêmes qui s'en prennent aux effets de l'ère industrielle répètent dans ce nouveau cadre *l'hubris* ancienne qu'ils condamnent : la démesure se trouve pourtant moins dans les réalisations, certes parfois catastrophiques à tous égards, de telle ou telle entreprise, multinationale privée ou souverain public national, que dans l'intention maladroite qui y préside. Or le « remède » donné comme étant la planification relève précisément de la même présomption. Elle est fatale, avant tout à la liberté, que l'on néglige et que l'on perd sans sauver pour autant le reste de ce au nom de quoi on prétend imprudemment parler.

\*

Tentera-t-on ici d'expliciter une définition de la planification, puisqu'on l'invoque ? Eh, la charge de la preuve revient à ceux qui en parlent les premiers et qui l'exigent ! Que proposent-ils dans l'esprit de rendre leur propos compréhensible *sans* expliciter pour autant le poids de ce qu'ils invoquent sur les libertés ? Leurs termes sont plus ou moins théoriques, la précision s'impose dans les mesures techniques. L'enjeu philosophique est laissé de côté. C'est lui qui nous intéresse : à toute

définition qu'on nous présentera, nous répondrons. La caractérisation du concept, elle, est plus simple : ce à quoi l'on reconnaît l'esprit de planification, c'est d'abord à sa confiance excessive dans l'usage de l'entendement substitué à la raison. On se veut d'autant plus rationnel que l'on se révèle moins raisonnable.

Si l'on est donc planiste, on voudra d'abord que l'État se mêle de la « solidarité », le concept que l'on appellera au secours de la volonté sous-jacente de contrainte généralisée. Et puisque qui s'en aperçoit tend à se montrer soudain plus méfiant vis-à-vis de l'État, alors, afin de se prémunir de l'arbitraire, on reparlera d'établir des « communs », le terme dont on connaissait la forme en « isme », représentée sous un jour « neuf ». Pourquoi, toutefois, même en établissant ces communs par la voie démocratique, cela n'en reste-t-il pas moins liberticide ? C'est en un mot que définir ces « nouveaux communs » par la délibération dite « participative » notamment, se heurtera aux impératifs d'urgence, au nom desquels on exige déjà de s'en remettre à des décisions impopulaires, mais paraît-il nécessaires, à des mesures que l'on prendra en se défendant d'agir autrement qu'au nom du « bien de tous », dont certains seuls décideront. Comme ce fut le cas dans les « démocraties populaires », la tentation de la coercition est indépassable. Elle existe déjà dans les démocraties dites « formelles », mais les formes que l'on y met précisément sauvegardent le peu d'espace que l'initiative, la responsabilité et, en un mot, la liberté des individus peut encore conserver. Ce qui est à l'œuvre chez les tenants de la planification, c'est la tentation de la domination - oh, « pour la bonne cause », *naturelle évidemment...*

Que nous dit-on ? Citons un extrait parmi des myriades, de ce qu'il « faut faire » :

« Il s'agit donc de définir de *nouveaux communs* (climat stabilisé, nourriture saine, écosystèmes fonctionnels, système financier orienté vers la transition écologique, etc.), de développer ce que Jacques Fournier appelle l'économie des besoins, et non pas d'appliquer, dans le cadre d'une stratégie de la croissance verte, « la logique néolibérale qui préconise le minimum de réglementation [...] et qui se méfie des politiques publiques et de l'État »<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Laure DESPRES, « Une planification écologique et sociale : un impératif ! », *Actuel Marx*, 2019/1, p. 103.

Sans entrer ici plus avant dans des considérations historiographiques sur l'origine de tels discours dans les événements historiques de la fin du siècle dernier et les débuts catastrophiques du siècle présent, rappelons que les arguments présentés dans l'ouvrage cité montraient à la fois les impasses des plans et la tendance à en régler chaque défaut par un appel inévitablement et inlassablement rabâché à toujours plus de plan. C'est en somme ce recours, qui devient progressivement, étape par étape, *systématique*, et voici comment : chaque modification des comportements entraîne des effets inattendus et non souhaités qu'il convient à leur tour de réparer. Il est requis dès lors que la décision politique de nature juridique et non-économique s'introduise dans chaque action supplémentaire, que la dictée de ce qu'il « faut faire » induise toujours plus de contrôle sur ce que l'on fait, que le comportement soit rappelé à l'ordre nouveau qu'il s'agit d'instaurer. Et les mouvements que l'économie explicite, ceux qui naissent de l'interaction interhumaine spontanée dans les relations liées de gré à gré doivent être toujours plus régentés, *sans que l'on ne s'aperçoive que les exigences de la loi votée seront contournées dès qu'elles révéleront des conséquences insensées*. On punira après avoir ordonné ; et plus l'on ordonnera, plus l'on sera conduit à sanctionner. Le tout mène vers la limitation croissante des libertés, en un mot : vers la servitude volontaire. Et si l'on dit que la liberté est *déjà* entravée, répondons : et pourquoi vouloir aggraver des conditions déjà limitées ? Le goût pour la coercition est illimité. Rien de plus courant et récurrent que la tentation de la contrainte et l'inclination à l'accroître. C'est qu'elle est *inhérente* à la logique de la planification.

Sans évoquer toutes les difficultés qu'elle entraîne, ni moins encore tenter de les résoudre, il s'agit de poser des questions qui peuvent fâcher. Terminer par des *questions* : réflexe de philosophe que l'on verra ci-dessous illustré à chaque étape.

Et si la planification se voulait non-coercitive ? La logique détaillée ci-dessus ne serait-elle pas prise en défaut ? On la dira alors (au moins principalement) « incitative ». Que pourrait-elle alors être d'autre qu'*informative* – sauf à *ne pas* planifier ? Les théories économiques des incitations (théorie de l'agence, théorie des coûts de transaction, notamment) ne relèvent pas, du moins selon une partie des économistes, de la planification mais de la réglementation des marchés<sup>12</sup>. Il est donc difficile de parler en toute rigueur à leur égard de parler de « planification incitative ». Cependant, ce terme a été employé, et il le reste, en partie pour des raisons de rhétorique politique au sein des enceintes délibératives de la Quatrième République, lorsqu'il y a longtemps, il fut mis en place. L'Assemblée nationale actuelle a sans doute moins de pouvoirs : c'est que l'exécutif se substitue à maintes tâches, et donne le « la » que la représentation populaire a laissé échapper. Sur le plan de la sociologie politique, l'analyse des constitutions traite des conditions d'expression de la volonté du peuple : impossible de la discuter ici, mais l'on retiendra que la planification pourrait comme d'autres lois être présentée pour seulement être acceptée et acquérir force de loi, si besoin à coups d'article 49.3.

Tant que le plan reste « incitatif », au moins est-il donc un moindre mal. Il fut présenté en son temps comme la tentative de répliquer (avec la maladresse inhérente à un mécanisme répliatif) ce qu'aurait été l'action spontanée des agents économiques, en espérant permettre ainsi de mieux la coordonner et en l'influençant à meilleur escient qu'elle ne se réaliserait d'elle-même : ambition « épistémocratique » (avant la lettre<sup>13</sup>) s'y manifestait ; de même la prétention bureaucratique,

---

<sup>12</sup> Voir, entre autres : Jean-Jacques LAFFONT, Jean TIROLE, *Théorie des incitations et réglementations*, Economica, 2012.

<sup>13</sup> Du grec ancien épistémé, qui désigne la science et plutôt que le terme « épistémocratique » repris de l'anglicisme erroné quant à la formation sur l'étymologie grecque. L'« épistémocratie » consiste dans la tentation politique de ne pas s'en remettre au choix politique, mais au résultat scientifique pré-politique se présentant comme pouvant se substituer à ce dernier. Elle peut se définir comme un ensemble d'institutions politiques distribuant le pouvoir politique selon le degré de connaissance et de compétence des individus. Dit autrement, une méritocratie (à quoi l'idée de promotion dans l'égalité républicaine se prête) portant à une hiérarchisation des avis en fonction des compétences (ce qui paraît relever du bon sens et tend à porter à récuser le principe « un être humain, une voix »). L'idée associée au concept d'épistémocratie a été présentée souvent par des penseurs depuis Platon, notamment dans la tradition dite « libérale », comme chez John Stuart Mill. Aujourd'hui, pour partie, la littérature se fonde sur l'essor des études sur l'économie comportementale et les biais cognitifs des comportements et attitudes des agents économiques, comme politiques. On peut les étudier, par exemple chez les électeurs et dans les procédures électorales (ainsi des travaux menés au centre de Polytechnique par Jean- François Laslier ou à Caen par Muriel Gilardone).

elle a manifestement tendance à se substituer à la liberté des choix démocratiques, car on demande de deviner ce qui devrait être le cas pour les populations. Ne vous-dit pas assez que c'est « pour leur bien » : des spécialistes s'en chargent. Lesquels, demandera-t-on peut-être ? La réponse n'est-elle pas évidente : « Les meilleurs, bien entendu, les meilleurs... Faites-leur confiance pour s'occuper de votre cas. »

La supposition commune aux deux formes de pensée que sont les plans incitatif et coercitif consiste en ce que la coordination spontanée entre les agents économiques *échoue* à réaliser une coordination parfaite : c'est exact. Elle produit seulement un *optimum*, ce à quoi la ratiocination constructiviste consciemment formée par l'esprit fini du planificateur, serait-il collectif, échoue encore plus grossièrement. La concurrence est un *pis-aller*, par rapport auquel il n'y a pas mieux sans exercer une coercition insupportable pour un résultat encore plus déplorable : c'est cet avertissement qu'il convient de retenir.

Or, n'est-ce pas effectivement, dans le cas de phénomènes comme la pollution, que la coordination volontaire est prise en défaut ce qui peut s'observer ? Ce qu'il faut en déduire, c'est en quoi la notion d'information est centrale dans la réflexion entre liberté et planification : nous sommes tou(te)s – et chacun(e) pris(e) individuellement –, étant né(e)s sans en choisir ni le lieu ni le temps, impliqué(e)s dans des relations et des affaires de toutes sortes sans en avoir demandé autant.

Nous sommes *tous* des « agents économiques » *ipso facto* (et rien là-dedans de honteux, de même que quand nous parlons en prose, sans nécessairement en être conscients, c'est un fait). Nous avons des intérêts, des comportements stratégiques *et* nous percevons notre environnement dans les limites de ce qui est accessible à notre cognition, tout en trouvant l'information transmise par celui-ci biaisée par nos propres (in)capacités. En particulier à tout centre qui réclamerait de savoir de nous ce qu'il voudrait, nous répondons différemment selon qu'il se réclame d'une autorité à craindre d'office ou qu'il nous fait parler de notre plein gré, pour nous exprimer « librement » (les réseaux dits « sociaux » en sont témoin). *L'information est clef.*

Et nous aurons tendance à la donner d'autant plus sincèrement (dans une certaine mesure, en nous flattant déjà souvent cependant) si, sans qu'elle soit exigée, on nous laisse la possibilité de nous « exprimer » : c'est là tout le secret, pauvre mais efficace, des moissons de données sur chaque individu que les outils informatiques permettent. Cela rend riches les moissonneurs et autres arnaqueurs professionnels : les meilleurs planificateurs à cet égard sont les GAFAM<sup>14</sup>, et les moins habiles parmi les planificateurs ceux qui réclament à cor et à cri de les contrôler.

Sous des apparences d'opposition, les bureaucraties privées et publiques mènent le même combat contre la marge de manœuvre qui reste aux individus face à elles. Multinationales, seulement plus efficaces, ou États, qui compensent leur inertie par l'emploi de la force nourrissent les mêmes travers. Et leurs nations d'appartenance *idem* : GAFAM et BATX (leurs pendants chinois) contrôlent leurs opérations, et si l'on peut réguler leurs activités (ce que seuls les Européens font, semble-t-il, quelque souci des libertés de leurs citoyens), la préservation du processus de concurrence est essentielle. Il faudrait éviter la logique du « tout ou rien » dès que l'on écarte l'intervention ou qu'on entend l'imposer. La voie moyenne, la demi-mesure, a au moins le mérite de retenir sur les pentes glissantes réciproques du contrôle social généralisé et de l'absence de régulation dont les consommateurs pâtissent à leur tour : la question est jusqu'où réguler sans pousser jusqu'à planifier ?

La conscience est donc prise dans ce dilemme qu'elle ne peut ni se reposer sur son état, dans son seul plan (quand même elle aurait tendance à le faire), ni cesser de chercher à explorer ce plan dans le but de maîtriser l'environnement dans lequel elle évolue. La *tentation* de planifier ne doit donc pas être incriminée comme telle : ce comportement est inéluctable ; mais elle doit être tenue en respect, car l'échec du plan l'est tout autant, ainsi également que les dangers qu'il appelle. Sur le plan du principe, *aucune conscience limitée (même artificielle) ne peut appréhender le résultat général* de l'interaction entre les plans humains ; sur le plan des faits, les tentatives qui résultent de cette

---

<sup>14</sup> Acronyme notoire sous lequel on regroupe les principales multinationales de l'industrie numérique.

tentation aboutissent soit à l'extinction des libertés essentielles de nouer et de dénouer des relations à volonté, soit à la réduction du plan à un service d'information amélioré.

Aucun plan individuel ni aucun plan élaboré collectivement – plus encore celui-là tant il sera *moins* bien taillé sur mesure pour chacun que les plans individuels, qu'il les heurtera forcément, tous et chacun à la fois, et les lésera, plus ou moins, parfois énormément. Et s'en remettre à une forme de puissance calculatoire suprahumaine n'empêche pas que celle-ci soit, elle aussi, toujours limitée. Elle peut *sembler* infinie au regard de la différence croissante dans ses capacités en comparaison des humains, mais elle ne l'est pas. Elle viendra seulement entraver plus efficacement, voire détruire (à la limite *entièrement*) les libertés.

## **B. DU GOÛT POUR LA CONTRAINTE, OU COMMENT LA PHILOSOPHIE ÉCONOMIQUE AVERTIT DE TENDANCES FÂCHEUSES EN POLITIQUE**

L'« idéal » du contrôle social trouve de nos jours son expression dans le système « à la chinoise »<sup>15</sup> qui montre déjà un début marqué de réalisation - quoique dans la réalité, il s'avère moins efficace que ce qui peut en être fantasmé, il est sévère. C'est un signe de la distance entre le fantasme du plan et sa réalisation, d'une part, le recours à la sanction comme mode dominant de gestion des rapports sociaux, d'autre part. Pour autant, la réalisation même partielle du contrôle total empiète très réellement sur les droits individuels. Les arguments montrant que le « planisme » est la route qui mène à la privation des libertés sont de nos jours d'autant plus valables que les moyens computationnels de lever les obstacles à la planification sont puissants.

---

<sup>15</sup> Le système appliqué en République populaire de Chine sous gouvernement du Parti communiste chinois consiste à attribuer des points de « comportement civique » pour toute action effectuée dans la vie courante, à diminuer d'autant les opportunités des agents suivis par des systèmes de reconnaissance faciale s'ils ont fauté en quelque manière à l'égard non seulement des règlements civils, mais encore de la ligne du Parti ou des autorités locales, à s'assurer qu'ils n'échappent nulle part ni jamais à ce suivi, et qu'ils ne sortent pas de la sphère de la bienveillante surveillance du secrétaire général réélu à l'unanimité par l'Assemblée des représentants du parti. Que l'application de ce « contrôle social » soit en fait moins parfaite que son concept est une de ces imperfections, dont on peut penser qu'elles rendent la vie vivable.

L'outil computationnel s'avère précieux : on peut suivre et calculer les interactions au sein de systèmes multi-agents en les modélisant, intégrer les plans individuels qui se combinent selon la complexité inattendue qui émerge d'eux – plus grande que la simple addition de vecteurs dans un parallélogramme de forces physiques, mais, que l'analyse soit multivariée ou pas –, cette tentative reste le fait d'une représentation qui entend « mimer » un développement spontané d'orientations individuelles. Deux illusions se croisent : la première, de pouvoir s'en remettre à un plan organisé pour elles ; la seconde consiste à croire que l'on puisse maîtriser ce plan, en se promettant, au mieux (c'est-à-dire : lorsque le souci de préserver la liberté est à son maximum – même chez des tenants de la planification, a-t-on envie de dire) de conserver la décision dans le cadre dit « démocratique ».

La première présomption (le souhait de s'en remettre à un plan, d'« organiser » les comportements) est propre au « raisonnement d'ingénieurs », eux qui se trouvent, malgré leurs efforts, presque toujours à quelque moment dépassés par leur création ; la seconde tentation (croire à la maîtrise tout en « préservant » la « démocratie », dans le meilleur des cas) relève des politiques, dont les intentions affichées se révèlent quasiment toujours démenties, et qui sont seulement trop enclins à utiliser les moyens de coercition que leur donne leur position.

Le processus est le suivant : on tente de persuader de la vérité irréfragable de ses opinions et de la bonté de ses intentions, en passant par l'incitation. Puis, s'il y a des résistances, on en vient à douter de la bonne volonté de ceux à qui l'on s'adresse en connaissance de cause de ce qui serait bon pour eux, et l'on se convainc peu à peu de les contraindre, par nécessité, devant l'urgence.

Sauf à contraindre, si l'on en reste à la persuasion et à l'appui aux acteurs, une forme historique de planification, dite « à la française », fut possible, sous les « Trente Glorieuses ». Le « Commissariat général du Plan » fournissait alors des prévisions de croissance détaillées pour chaque secteur de l'économie et il définissait l'orientation des investissements des entreprises publiques et privées vers les secteurs dits « prioritaires » pour « la croissance ». On aboutit à une

planification de plus en plus indicative, plus encore qu'incitative<sup>16</sup> ; mais il convient d'abord de caractériser ce modèle : il se voulait consensuel et représentatif, et des concertations étaient organisées entre État, syndicats et patronat au sein de commissions spécialisées. Ainsi, les « forces vives » de la Nation (avec une majuscule dans les comptes rendus) se retrouvaient pour s'accorder sur la « voie de la modernisation » et préparer la décision publique en concertation avec les élus, porteurs par définition de la voix populaire, d'une part, et une haute fonction publique, identifiée au « siège de la raison », d'autre part. L'idéalisation peut faire sourire. Elle comporte toutefois des traits respectables. Pourquoi ne peut-on donc guère éviter ce sourire ? C'est que l'on y repère, avec la bonne volonté, l'impéritie des « belles âmes », ou encore le goût de l'idéal. Qui ne peut qu'être déçu. Laisser une certaine liberté aux agents est indispensable : les tenants du plan incitatif s'en rendaient eux-mêmes compte.

L'évolution du cas français montre surtout que la part de concertation y diminuait au fur et à mesure que les appareils d'État s'emparaient de la rédaction des projets. Soit le plan devenait plus impératif<sup>17</sup>, soit il tendait à s'affaiblir. Les mécanismes de concertation, un temps aptes à fonctionner (souvent au moment de la constitution de ses outils, ou peu après leur création), et plus longtemps encore aptes à continuer de *renseigner* au mieux en fournissant des connaissances parfois utiles aux agents au long de la période, allaient de plus en plus souvent se trouver dépassés des changements en accélération géométrique. Ce plan en vint à *peiner* dans sa double action de percevoir et de pratiquer les adaptations indispensables. En particulier en contexte d'innovation accélérée, le plan souffre et dépérit.

C'est ce qui arriva au plan français. Les épisodes de son délitement relèvent de l'histoire. Le principe, lui, se comprend déjà ici : soit le plan se renforce et il tourne à la contrainte, soit il devient conscient de ses

---

<sup>16</sup> Par exemple, dans les années 1970, quant au choix d'orienter les investissements publics vers la construction accélérée d'un parc de centrales nucléaires : ce choix indiquait l'ampleur des commandes auxquelles devaient se préparer les entreprises du secteur privé directement concernées par la construction de ces centrales, et c'est sous cette forme qu'une « incitation » était donnée, plutôt que par des systèmes incitatifs proprement dits.

<sup>17</sup> Et le raisonnement des auteurs « autrichiens » contre la planification qui veut que l'on finit par retrouver le cas précédent « socialiste » revient, et c'est ce contre quoi Hayek avertissait, par exemple, les planistes britanniques en les avertissant de ce qui était arrivé en Allemagne.

échecs à suivre l'évolution des temps, et, tout en visant à continuer de considérer les agents comme pourvus de raisonnement économique, il se transforme en agence d'information – ce qui est déjà fort bien et qui peut longtemps rester utile, si l'information est recoupée et traitée à partir des instances décentralisées qui la recueillent *volontairement*.

Derechef, la question de l'information apparaît centrale : des biais de transmission et de diffusion de l'information apparaissent toujours, mais on peut les espérer moindres sur une base non forcée. Inversement, la peur (la peur « de mal faire ») qui accompagne tout plan impératif n'incite pas à donner la bonne information, mais celle que la peur inspire envers celui qui exige d'être informé). On peut compter que les conséquences d'erreurs existeront, là aussi, mais qu'elles seront moindres dès lors que rien n'est *imposé*. L'information requiert des sources *de bonne foi* tant que possible. Il en va également du respect de soi et la confiance entraîne la bonne volonté tandis que les exigences suscitent la défiance envers le système que l'autorité veut faire porter au fournisseur de l'information.

Dans le cas français, la confiance dans la République fit (et fait sans doute encore) que l'outil statistique français fut et demeure excellent (et l'on sait en revanche ce qu'il en est dans les régimes autoritaires). Il n'y a donc pas d'autre moyen qu'une agence de renseignements économique qui fonctionne si chaque agent croit en sa légitimité et dans son rôle propre, parce qu'il se sent respecté dans sa dignité par l'État qui lui demande son apport. Cela exista donc et fut d'autant plus bénéfique que la République s'appuyait sur un corps d'ingénieurs (supposément, et souvent) compétents et d'administrateurs (que l'on forme et que l'on espère demeurer) intègres. Cette image idéalisée de la République française eut presque existé.

Pour autant, c'est en conséquence cette présomption du type « ingénieur » qui manifeste son dévoiement dans la dénomination péjorative de « technocratie ». Et la tentation politique du type « coercitif » (en contexte français, le terme « jacobin » se prête à la désigner) soutient la tentation du plan et les périls qui guettent sa réalisation forcée. L'objectif qui dicte ces comportements est rarement malveillant – encore moins affiché comme tel - mais ne serait-il pas moins périlleux de le donner cyniquement pour ce qu'il est ?

L'objectif affiché par les tenants de la planification (en limitant le propos à ceux de bonne foi, afin que les conditions du dialogue soient préservées) est précisément ce qui met en danger les libertés par l'imposition des volontés dès qu'elle est impérative. L'objectif du planificateur supposé censément bienveillant consiste à « améliorer » les conditions d'existence d'une population, *même (voire surtout) contre son gré, car lui sait mieux « ce qu'il faut faire »*. Le croirait-on alors que l'on se leurrerait doublement : d'abord, les critères scientifiques et méthodologiques peuvent certes faire foi de la capacité du propos à une connaissance objective à *un moment donné*, mais la science avance par hésitations, bifurcations et confrontations. Seraient-elles même librement et longuement discutées, les idées passent ; si possible, elles progressent. Ensuite, lorsqu'il s'agit de convaincre sans s'appuyer sur une révélation (attitude de type religieux), par le seul usage de la raison, les moyens mis en œuvre pour leur réalisation comptent autant que les buts donnés à atteindre. Or le planificateur incline toujours à penser que « la fin veut les moyens », alors que ce sont les moyens qui produisent la forme qualitative finale.

Insistons sur ce point, à titre général : un objectif auquel on sacrifie *tout* se trouve au final sacrifié lui aussi, et ce qui a été perdu en chemin ne se retrouve pas, sauf à en changer. Un but moindre que l'on accepte de juger sur la préservation tout au long de la trajectoire suivie des éléments nécessaires à sa réalisation a plus de chance d'être atteint, du fait même que ces éléments sont épargnés. En d'autres termes, tout sacrifice excessif se paie ; et on ne juge l'excès que de manière processuelle ; l'urgence même impose moins de s'exempter des garanties de liberté que de les respecter au mieux.

Il en résulte deux questions qu'il y aurait lieu de développer ailleurs et dont l'on dira seulement un mot dans cette section : d'abord, celle du pouvoir des savants (et de ce qu'ils en attendent, au nom du savoir) ; ensuite, celle du savoir des dirigeants (et de ce qu'ils en font, de leur *goût* irrépressible pour le pouvoir, et la coercition). Les limites de l'approche philosophique sont faciles à incriminer, au nom de la nécessité à avancer dans l'urgence : cette attitude même participe des deux tares signalées ici : présomption hâtive et assurance affectée punitive. Elles trouvent un terrain de choix touchant les questions d'environnement.

C'est d'abord sur la confiance dans l'élaboration du savoir, si scientifique paraisse-t-il sur le moment de la prise de décision, qu'une première réaction (« primitive ») pousse à planifier : puisqu'on « sait », pourquoi hésiter ? Cela conduit à surestimer les connaissances dont on veut légitimement se targuer. Seraient-elles « bonnes », leur statut change pour devenir « incontestable ». La présomption menace. Inversement, la contestation prend des formes malsaines (le « complotisme »), qui à leur tour, par leur invraisemblance, renforce les attitudes de croyance. Le mécanisme qui fait sortir du chemin d'une science critique et consciente de ses limites s'enclenche.

La seconde réaction consiste à convaincre autrui à tout prix. Elle peut pousser, on l'a dit, faute de parvenir à convaincre assez vite, à « simplement » remettre le pouvoir entre les mains de ceux « qui ont le savoir » (comme si c'était là chose qui se « possède »). On ira d'autant plus vite que les parties qui se laisseraient difficilement convaincre pourraient par ailleurs être mises à la faute, « convaincues » de quelque malfeasance. Elles seront bientôt regardées comme « pécheresses » et un « quasi-péché originel », dans la question écologique, n'est-il pas la survenue de l'ère industrielle qui libéra les énergies carbonées pour les mettre au service de la production ? Même inconscient ce qu'il a fait, l'« homme industriel » se trouve jugé (par ailleurs, ou plutôt en outre, il fut historiquement « Blanc », occidental, colonisateur etc.). La persistance dans ce qui est dès lors montré, puis dénoncé, comme une erreur, s'apparie avec le conseil, d'abord donné délicatement (« il faudrait changer de comportement »). Puis l'on suit la logique ramassée dans la formule : *« l'erreur est humaine, mais y persévérer, voilà le diable »*. Il devient loisible de condamner autrui pour mauvaise volonté quand il persiste à refuser la vérité démontrée. On ira jusqu'à le priver des moyens d'agir comme il l'a fait, et au nom de la « vérité », on limitera sa liberté « pour son bien », c'est-à-dire en traitant la part de la population réfractaire comme mineure. On lui refusera le bénéfice de sa liberté et la responsabilité qu'on lui reconnaîtra relèvera de l'imputation de la faute. L'autorité se permettra de limiter pour elle ce qu'elle peut faire, avec ou contre son gré. C'est la fin des libertés.

D'une part, la science tend donc à s'arroger un contrôle sur la direction de l'action quand elle devrait s'en tenir à distance à connaître. Selon

des proportions variables, les « conseillers » cèdent à la tentation de « prendre les choses en main » (notamment si les dirigeants « tardent » à écouter leurs conseils) et ce que l'on appelle l'« épistémocratie » (la tentation de s'en remettre au « pouvoir des savants ») naît de là. Ce penchant appelle une critique de l'esprit dans lequel la planification est promue par « ceux qui savent ». La crise épistémique suscitée par cette dérive, est d'autant plus sensible que, dans la question écologique, s'ajoute une crise politique des régimes occidentaux qualifiés de « démocraties libérales ». On entend par là moins un seul régime qu'un « type » de régimes aux caractéristiques communes : on peut les regrouper sous cette appellation large tout en distinguant des modes de gouvernement distincts, car leur caractéristique majeure consiste à respecter un *minimum* de liberté(s) individuelle(s), quand une spécification détaillée discernerait de grandes variations au sein du « camp des démocraties »<sup>18</sup>.

D'autre part, la tentation de la coercition constitue un risque majeur, dès lors qu'une conviction s'enracine et l'idée du recours « providentiel » (à une personnalité, à une forme de doctrine) n'est jamais loin quand la liberté vacille. Une fois la « garantie démocratique » questionnée, la place se fait pour des personnalités adéquates à cet état d'esprit populaire, et les conceptions goûtant la coercition resurgissent, comme les réflexes tribaux. Résister à l'attraction suscitée par ces discours qui se parent des vertus du « salut public » est d'autant plus difficile que la conviction s'ancre de l'urgence d'une situation. On se croit en guerre. Et l'on s'y croit d'autant plus que l'on n'y est pas nécessairement : la crainte du péril accroît le danger, comme un organisme risque d'être victime de sa propre réaction immunitaire dès qu'elle est excessive par rapport à son état de santé et aux circonstances effectives du danger encouru.

Or, encore une fois, c'est dès lors que l'on renonce à convaincre, que l'on sera tenté de forcer, d'autant plus si l'on pense savoir ce qui va sauver. Ce mécanisme est proprement celui par lequel le fanatisme fait

---

<sup>18</sup> On évitera de souligner les différences réelles entre démocraties jusqu'à faire éclater l'unité d'une orientation qui reste commune à la préservation des libertés, si marquante soit la diversité des situations. Par exemple (et pour rester en Occident), entre la France et les États-Unis, combien de divergences de fond : de la conception des politiques économiques publiques au regard porté sur l'extériorisation des signes des « minorités visibles », terme qui est lui-même adapté du lexique anglo-saxon et précisément discutable quant à son adoption en français.

surface. Alain l'indiquait dans ses *Propos* au début du siècle dernier<sup>19</sup>. La mise en place de la structure fanatisée est d'autant plus périlleuse que le conseiller se veut d'abord bienveillant, et qu'il se sentira pressé par le temps. Alors, il se convainc que celui qu'il s'agit d'instruire n'écoute pas, et non parce qu'il ne comprendrait pas (on lui a déjà expliqué tant de fois), mais parce qu'il est mauvais, et donc à combattre. On veut en découdre. À la dimension pédagogique succède le jugement moral, sous la pression du temps, et qui ne change pas son comportement est forcément *mauvais(e)*, et doit se rendre, par la violence devenue une option envisageable. Une pédagogie ancrée de la sorte sur un savoir supposé envers lequel on adopte en définitive une attitude de type religieux (car il est « sacralisé ») tourne au moralisme punitif. Les savants, s'ils sortent de leur rôle, remplissent les attentes de qui souhaite qu'ils couvrent l'imposition de directions imposées, dès lors que les autorités s'en remettent *apparemment* à eux dans un jeu de dupes aux conséquences lourdes –les décisions tendent de manière difficilement réversible à rogner les libertés.

Quelle attitude, quelles réflexions suffiraient-elle à prévenir le glissement indiqué ? Mettre en suspens le jugement. Au nom de l'*urgence*, on refusera. Et cela peut faire d'enseignants bienveillants de potentiels tyrans. Le phénomène se produit graduellement, avec les meilleures intentions du monde, en surmontant la résistance innée que suscite la jouissance des libertés tant qu'elle demeure ; mais l'appétence pour la liberté cède devant la répétition de la culpabilisation forcée. Le paternalisme infantilise le citoyen, même bon enfant (à tout prendre, mieux vaut-encore espérer un dirigeant paternaliste « éclairé », n'est-ce pas ?). La logique inhérente à l'autoritarisme est en germe dans toute tentation planificatrice. Et au nom d'une conviction si importante que « sauver la planète », que ne peut-on pas se permettre ? Il n'y a pas loin d'accepter de sacrifier notre vie à des « générations futures », dont il faudrait rappeler qu'elles n'existent encore que dans l'imagination de ceux qui prétendent parler en leur nom. Ceux qui vivent aujourd'hui n'ont-ils donc pas de droits ? Et s'ils souffrent des changements déjà présents, alors c'est à eux d'agir pour leur propre bien. Qui est « le planificateur » ? Et de quel droit parle-t-il ? Le débat sur la justice intergénérationnelle double celui sur la justice environnementale<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> ALAIN, « Du fanatisme », in *Propos*, Paris, Gallimard, Pléiade, 1955

<sup>20</sup> Voir l'article de Cédric Rio dans le numéro 16/1 de la *Revue de philosophie économique*, notamment : Cédric RIO, « Préférer le présent pour mieux concilier justice sociale au sein et entre les générations », *Revue de philosophie économique*, 2015/1, p. 41.

Les élites qui se croient savantes tendent aux abus de pouvoir. Elles n'y peuvent mais. Cela est constitutif d'elles. Les convaincus font, quant à eux, des fanatiques, si les circonstances s'y prêtent et semblent les presser. Seule la raison, en tant qu'elle comprend l'entendement, mais se méfie de ses excès technicistes, moralistes et rigoristes à la fois, se propose *d'abord* de départager, au sein de ses pratiques, ce qui relève de son bon et de son mauvais usage. La « raison raisonnable », plutôt que ratiocinant, reste un garde-fou. Ce dernier peut être insuffisant, sur ces deux pentes fatales où le discours public actuel montre que l'on a déjà pris de l'élan. C'est pourquoi il faut reconnaître les limites de la planification, avant même de s'y engager, afin de refuser autant que possible de s'y engager, ou du moins limiter des méfaits dont l'accroissement est inévitable lorsqu'on prend cette voie : le seul gain incontestable du « Commissariat au plan » tenait dans la capacité accrue d'information à une époque où celle-ci était insuffisante et bienfaitante. Puisque l'instigation à planifier semble redevenue à l'ordre du jour, précisons-en la forme actuelle d'outil informatif et incitatif, *avec ses limites et ses risques*.

### C. DE QUELQUES CIRCONSTANCES ACTUELLES DU PLAN EN FRANCE TOUCHANT LE CARBONE (SNBC)

En France, de nos jours, c'est la « SNBC » (la Stratégie Nationale Bas Carbone) qui est l'outil stratégique majeur mis en place en 2015 et qui fixe des budgets carbone, répartis par secteurs pour trois périodes de cinq ans jusqu'en 2033<sup>21</sup>. La stratégie consiste à établir (pour les atteindre) des orientations par secteurs et des orientations transversales. Elle est déclinée dans la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE). La SNBC fixe donc des orientations générales, et à ce titre, elle préserve par sa généralité une marge de liberté d'action aux agents.

---

<sup>21</sup> En quelques mots : la SNBC pose comme objectifs une réduction de 40 % des émissions de gaz à effet de serre (de 1990 à 2030) et une division par quatre des émissions nationales de gaz à effet de serre de 1990 à 2050 (« facteur 4 »). Pour cela, des orientations stratégiques et des objectifs temporels sont traduits en « plafond national des émissions de gaz à effet de serre dénommé "budget carbone" ».: « Les budgets carbone des périodes 2015- 2018, 2019-2023 et 2024-2028 sont fixés respectivement à 442, 399 et 358 Mt de CO<sub>2</sub>eq par an, à comparer à des émissions annuelles en 1990, 2005 et 2013 qui étaient respectivement de 551, 556 et 492 Mt de CO<sub>2</sub>eq.

On mentionne à son propos de nombreux outils de politiques publiques (subventions, normes, etc.) À ce propos, il faut rappeler que les subventions ont un effet de perturbation du « signal-prix » : cet effet est ici *recherché* afin de diminuer la production d'industries causant des émissions de CO<sup>2</sup> et autres « gaz à effet de serre » (GES). La SNBC est un outil *incomplet*, qui ne tient pas compte des soutes internationales et qui ne fixe pas d'objectif concernant l'empreinte carbone ; la SNBC décrit peu ou mal ce qu'implique la transition énergétique pour les petites entreprises du secteur tertiaire, pourtant très nombreuses. Elle manque de précisions sur le secteur aérien. Sur le plan politique, le gouvernement la *sous-exploite*, puisqu'il n'y a ni lettre de cadrage de la première ministre, ni contrainte au niveau des ministères. Pas de contrainte : on se demande alors si ce n'est pas dommage ! Or c'est peut-être le plus grand avantage que la SNBC qu'en termes d'utilisation, elle soit sous-optimale : c'est en cela qu'elle *présERVE* la liberté d'action des agents. Le raisonnement d'ingénieur veut l'efficacité sans en saisir toutes les conséquences. Certes, la liberté des agents ne débouche pas nécessairement sur un surcroît d'efficacité écologique, bien au contraire ! Mais n'est-ce pas au final un bien pour un mal ?

De même au 19e siècle, les actions non coordonnées des entrepreneurs n'entraînaient pas les résultats les plus efficaces : foisonnaient les redondances, gâchis, découvertes multiples montrant la répétition d'efforts qu'une information mieux diffusée aurait épargnés, notamment. Si l'on coordonnait tout cela, la pauvreté ne reculerait-elle pas ? S'en remettre à la liberté individuelle paraissait une perte de temps. Faire sans elle conduisit à la perdre, comme à des efforts gigantesques dont tous ne furent pas en pure perte (heureusement au vu des sacrifices consentis), mais dont beaucoup purent être taxés d'inefficacité autant que de crime contre les libertés. On dira qu'on a retenu les leçons du passé (il ne semble pas, cependant, à entendre bien des partisans du plan), et l'on répétera que la liberté des agents ne débouche pas sur un surcroît d'efficacité écologique. Mais s'en remettre à l'instrument qu'est la planification, est-ce choisir de pousser l'optimisation de l'outil ? L'efficacité dont croit pouvoir se targuer l'entendement assurera que oui. Jusqu'au prochain désastre qu'il aura organisé faute de pouvoir connaître ce qu'il n'avait pas alors encore en tête. Oh, l'on assurera tout savoir « maintenant » (que l'on a des ordinateurs, que l'on est « post-moderne »...) Comme on le disait *hier*,

pour d'autres raisons. La présomption est fatale, voilà seulement ce qui est sûr.

Dans son article sur la SNBC, Xavier Timbeau y revient d'ailleurs<sup>22</sup>. Il croit d'ailleurs que l'*absolutisation* des termes de la planification, des lettres et circulaires contraignantes des ministères régleraient les problèmes divers et variés rencontrés et il méconnaît ce risque lourd : qu'ils viennent les aggraver, ou causer de multiples inconvénients annexes non anticipés. On accepte souvent (déjà en paroles) de sacrifier à bon compte la liberté face à l'urgence, et l'on évite de s'interroger si l'on ne perd pas les unes sans obtenir le bénéfice escompté des autres.

En France, dans le cadre gouvernemental, c'est notamment à France Stratégie, héritière de structures antérieures qui ont assisté le gouvernement dans sa réflexion, qu'échoit le rôle de réflexion, qui peut toucher l'évaluation des résultats des politiques mises en pratique. Son rapport de mai 2022, intitulé « *Soutenabilités ! Orchestrer et planifier l'action publique* »<sup>23</sup> soulignait une orientation nettement favorable à la planification. Il soulignait que la planification existe déjà et qu'elle se manifeste de nombreuses manières. Ainsi le rapport dressait-il la liste d'une trentaine de plans mis à en œuvre depuis 2013 (p. 198), en relevant leurs défaillances, notamment car ces plans multiples sont peu évalués et peu financés. Leur gouvernance laisse à désirer, ils ne sont pas conçus comme des projets d'ensemble coordonnés entre plusieurs acteurs. Le rapport n'en conclut pas qu'il faudrait se passer de ces « millefeuilles » de plans existants, dont il décrit cependant l'incohérence partielle comme la profusion sans vision d'ensemble de la part des organismes d'État. La « vision d'ensemble » que donne ce rapport appelle à coordonner les plans. Résoudrait-on ainsi les incohérences, le manque de financement, par exemple, sans « déshabiller Pierre pour habiller Paul » ?

Le meilleur aspect des plans existants semble résider dans leur adaptation au « terrain ». En d'autres termes, plus ils en sont proches,

---

<sup>22</sup> C'est où le constat de Xavier Timbeau se mue en regret, dont le titre de l'article témoigne : Xavier TIMBEAU, « Neutralité carbone : il manque un projet politique », *Alternatives économiques*, 2021. Un « projet politique » est-il ce qui « neutralisera le carbone » ?

<sup>23</sup> FRANCE STRATEGIE, *Soutenabilités ! Orchestrer et planifier l'action publique*, 8 mai 2022.

moins ils sont grands, plus ils ont de chance (sans garantie) d'aider à promouvoir leur objectif affiché. La direction « par le haut » est suspecte si la création vaut mieux qui résulte des initiatives « d'en bas ». De multiples plans locaux (parfois) élaborés en bonne connaissance de leur environnement immédiat font voir la résolution pratique que les « grandes directives » bureaucratiques échouent à prendre en considération. L'agent libre vaut mieux. Mais n'ira-t-il pas « assez vite » (dans la rénovation des bâtiments, dans la décarbonation de l'agriculture, la diminution de la consommation de viande, par exemple) ? D'autant qu'il ne dispose même pas de l'« information carbone » pour adapter le comportement... Précisément, l'on en revient à l'information à rendre disponible, et à l'urgence, au nom de laquelle on croira pouvoir tout tenter comme par une évidence qui revient à se leurrer sur une efficacité accrue : sans l'assentiment des individus, ira-t-on plus vite en incitant l'évitement ou le contournement des dispositions que l'on aura voulu imposer ? Ainsi les tenants raisonnables de la planification souhaiteraient au mieux des plans territorialisés. Qu'ils aillent au bout du raisonnement de la décentralisation et de la territorialisation : une agence administrative est-elle meilleure parce que plus proche des agents locaux ? Si oui, il faut aller au bout de la logique et laisser aux agents la forme ultime de leurs propres décisions. En les informant autant que possible de ce que l'on croit pouvoir réformer leur jugement, sans prohibition dont seuls les gangsters profitent, sans se fier à des corps collectifs plus qu'aux individus mêmes. Le choix est là. La preuve de l'efficacité est difficile, mais parier sur les interdictions ne devrait être ni le premier réflexe, ni l'ultime résolution, mais ce que l'on s'interdit d'emblée. La liberté est à ce prix. En attendant de trancher, il est sage d'éviter de s'engager plus avant, de suspendre le jugement. Les fanatiques seuls y seront opposés. Ils se démasquent d'eux-mêmes à chaque appel au plan.

C'est plutôt dans les interstices laissés libres que des marges de manœuvre existent. Les acteurs réels de la vie économique déjouent les mesures jugées utiles que l'on impose, mais anticipent en fonction de l'information à laquelle ils croient. Qui est convaincu de bénéficier d'une initiative la prend. Le cloisonnement relevé par France Stratégie montre la difficulté à penser les politiques publiques transversalement : la responsabilité du conseil en matière économique est là. Quelle reste la justification de la planification ?

On la trouve ici, finalement, dans l'origine et l'intention ultime à la fois des plans :

« Les besoins de l'économie de guerre et les pénuries de la sortie de guerre sont à l'origine de démarches de planification, destinées à atteindre la meilleure allocation des ressources disponibles dans un contexte imposant « une gestion normative sous contrainte ». Ce sont aujourd'hui les limites planétaires qui en fournissent le cadrage. De même que le plan d'après-guerre avait vocation à hiérarchiser les investissements productifs en fonction de la pénurie de ressources disponibles à l'époque, de même un plan contemporain devrait optimiser un usage sobre des ressources dont la consommation excessive entraîne des risques majeurs à moyen terme. Pour programmer les transformations vers un modèle soutenable, c'est aussi la ressource financière (publique et privée) qu'il s'agit d'allouer prioritairement (voire exclusivement) aux projets qui répondent à ces impératifs de sobriété que les marchés financiers ne prennent pas spontanément en charge. »<sup>24</sup>

Le discours planificateur est celui de l'économie « de guerre ». Le mot est dit d'emblée pour justifier la tentation de planifier : c'est que l'on fait face à la carence. On parle des « limites planétaires », géologiques et climatiques ; mais celles qu'imposent les restrictions mutuelles entre grandes puissances ne sont-elles pas plus contraignantes ? Les guerres réduisent la « taille » des « ressources planétaires » dans des proportions autrement plus fortes que les comportements privés dans les pays en paix, et c'est la même logique que l'on voudrait appliquer ? Surtout, on se gendarmera là où les libertés existent encore, tandis que l'écologie est le cadet des soucis des belligérants. C'est aux obus sur les ports céréaliers que les prix du blé réagissent, bien plus qu'aux « impératifs » écologiques. Si l'on tient au projet de réduction du carbone, le prix est le facteur clef, comme dans toute considération économique ; et il dépend des quantités dont on peut faire usage. Les autres contraintes, celles des discours, ont d'autres visées et d'autres résultats que ce qu'elles présentent. Le discours du plan est celui que tiennent les services du ravitaillement en temps de guerre. Et les après-guerres sont souvent aussi difficiles, voire pires, que les périodes de conflit.

---

<sup>24</sup> FRANCE STRATEGIE, *Op. cit.*, p. 213.

La victime de la planification peut être la démocratie. Supposons que l'on assume des contraintes, que leur caractère « démocratique » rendrait légitime. D'abord, cela suppose le consensus dont les votes, sinon les voix criardes, et les manifestations contradictoires montrent qu'il est loin. Puis, la décision des agents non contrainte est légitime, mais l'ambition « démocratique » est-elle de la réduire ? Enfin, que la planification passe par une discussion généralisée relève d'une logique qui existe déjà et qui est *de facto* celle du marché : c'est le consommateur qui « vote » en achetant tel produit plutôt que tel autre, ses carottes chez le maraîcher ou du blé chez le grand céréalier et minotier. La « définition collective » des objectifs passe déjà, dans la réalité, par le prix. La logique de l'économiste montre ce que celle du juriste laisse de côté : fera-t-on appel aux juges pour décider de ce que chacun doit consommer ?

De fait, toute planification veut cela en exigeant *un centre* d'où elle est exercée et des bras armés pour l'implémenter et sanctionner ceux qui dévient. *Or elle sera forcément moins bien calculée que par l'individu*, et chacun sera sommé de se conformer. Si l'on souhaite un monde multipolaire, il faut inévitablement qu'il soit décentralisé, ce qui passe par un rejet du plan. Si l'on souhaite la société la moins « dominée » possible, il en va de même.

L'harmonisation relève des interactions de nature économique. Elle est d'autant meilleure que l'on distribue mieux l'information disponible aux agents concernés, pour qu'ils prennent leurs décisions. Toute formulation de « stratégie nationale » se muant en injonction peu, pas ou mal observée est inévitablement moins efficace qu'un mécanisme qu'on laisse jouer ; imposer la stratégie est une incitation à la contourner. L'exercice repose sur la recherche d'un accord, pas sur l'illusoire tentative de définition de besoins prioritaires et de services essentiels, sur quoi les hommes ne s'entendent jamais, mais sur la quête du profit qui permet et justifie la vie des entreprises, surtout si l'on veut toucher celles qui, petites et moyennes, cherchent à survivre. C'est le propre des États imparfaits que ce trait même soit la manifestation de leur réalité.

Dès lors que le politique vise à s'adjoindre la force coercitive, là où un penchant naturel n'incline pas la raison des acteurs économiques, on retrouve des stratégies d'évitement, des biais informationnels, les

objurgations des intérêts les plus divers. Imposer les restrictions pour éviter cela fait difficilement céder les puissants, mais lèse les intérêts des moins avantagés – comme fait la guerre. Le plan va de pair avec l'autoritarisme, et celui-ci va de pair avec la guerre. Les limites et les erreurs de la contrainte, à la fois trop présomptueuse et trop coûteuse, sont claires, et il faut éviter ce qui relève des « imaginaires »<sup>25</sup>.

Dernier point à préciser dans une France polarisée depuis la Révolution : la tentation de planifier est-elle de gauche, est-elle de droite ? Rousseau ou Colbert ? Sans doute pas Voltaire, mais qu'importe ! L'essentiel est : de quoi est-elle le nom ? C'est l'inclination de l'entendement à se vouloir plus puissant qu'il n'est. Ses habits et ses outils neufs (comme l'IA, l'Intelligence Artificielle) n'y changent rien : les « angles morts » de l'attention prêtée au monde dépassent toute computation. La planification, c'est l'espoir touchant car insensé, et périlleux surtout, aussi car insensé. L'abus est le fait de l'entendement calculeur<sup>26</sup>. Il faut le dénoncer, surtout s'il veut le pouvoir, désormais en se présentant au nom de la question écologique.

---

<sup>25</sup> Voir le rapport de TERRA NOVA, *Les trois mondes de la planification (écologique)*, 2022. Il distingue ces « imaginaires du plan », à savoir celui des ingénieurs, celui des jacobins, celui des modernisateurs nostalgiques des Trente Glorieuses ». Or ce think-tank ne s'oppose pas au plan, le constat est d'autant plus lucide en rendant compte de ce dont il s'agit : des représentations imaginaires du monde. On est « pro-plan » avec d'autant plus enthousiaste qu'on manque du discours pour articuler aujourd'hui des modèles du monde forgés hier, rendus d'autant plus riches et manquant d'autant plus leur but. Cet enthousiasme est l'illusion d'une liberté d'action que la réalité (des échanges) dément : le plan fait rêver, et tournerait au cauchemar ou à la blquette (et alors tant mieux !)

<sup>26</sup> Plutôt que de la raison (Vernunft), qui englobe quant à elle cet entendement (Verstand) et qui, surtout, en modifie l'expression en fonction de la compréhension dont elle peut rendre compte de ses limitations : on indique ici une distinction fondamentale de la philosophie critique bien connue de Hayek et qu'une analyse philosophique plus approfondie que celle que l'on a pu présenter ici mettrait nécessairement au premier plan.

## D. TROIS REMARQUES EN GUISE DE CONCLUSION

En voulant faire au mieux, on fait souvent au pire. En visant le moindre mal (comme la planification incitative « à la française »), les pages qui précèdent montrent que seul un cadre *pacifique* rend possible et fructueuse (au moins un temps) les effets positifs de la distribution de l'information, mais que la pression sur les agents a des effets délétères. En philosophie politique comme en philosophie économique, on trouve là une expression contemporaine de mises en garde formulées depuis longtemps et qu'il convient de renouveler maintenant.

La crise contemporaine est à la fois épistémique et tout autant démocratique. En raison de son ancrage dans les sciences de la nature, le domaine écologique, fournit le cadre d'expression au 21ème siècle de questions (climat, biodiversité, espèces en danger, à commencer par le genre humain) qui se sont substituées à celles du paupérisme et de l'« exploitation des masses ». La prétention à la gestion planifiée des rapports socio-économiques avait auparavant visé, dans les deux siècles passés, à tenter de régler la question de la pauvreté. Aujourd'hui, une inspiration analogue pousse à formuler des revendications ressemblantes au nom d'objectifs « neufs », mais dont l'inspiration produit des tentations semblables sous la poussée d'une présomption tout autant similaire qu'à son tour fatale. Le discours ambiant y succombe aisément. Les mises en garde seront-elles entendues ?

Au nom de l'urgence, on se rend trop volontiers sourd - et imprudent. Aussi s'agit de bien peser (c'est-à-dire *penser*) les choix. Celui entre taxe carbone et système des quotas est, à cet égard, un exemple paradigmatique des critères requis pour des mécanismes généralisés. L'enjeu porte sur les comportements humains. Il convient de les laisser libres et cette question dépasse le cadre technique des modalités pour planifier, car elle exige d'envisager les soucis qui seront causés et de repérer dans le goût pour la planification ce qui relève d'un enfer pavé de bonnes intentions. Que le passé enseigne si peu aux citoyens, voilà qui laisse un sentiment amer, car il y a, sous les principes qui conduisent à planifier la « transition écologique », le même forçage qui réquisitionnait au nom de l'égalité. On se réclame de l'urgence, à prendre les décisions ou du moins à le tenter, et on touche profondément les

régimes démocratiques à reculer. Qu'il y ait des levées de bouclier de la population (ce que fut à certains égards le soulèvement dit des « Gilets jaunes ») est-il alors si étonnant ? On prépare des affrontements. Certains s'en réjouissent apparemment. Sont-ils sûrs de l'emporter ?

\*

Il existe une autre manière d'approcher la « planification écologique » ; ce serait en rappelant qu'elle est devenue affaire d'« idéologies ». Or les philosophies économique, morale et politique ont pour objet de démêler ces aspects. Aussi avons-nous sciemment évité d'aborder la question traitée sous l'angle de l'« idéologie » : l'emploi du terme est devenu si péjoratif et il prête tant à rester dubitatif quand le même auteur donne pour titres à ses ouvrages, en jouant sur l'indignation qui accompagne les dénonciations, *Capital et idéologie*, mais aussi, et en même temps sur le ton d'une proclamation: *Vivement le socialisme !*

On fera mieux de considérer l'idéologie dans ce pour quoi on l'utilise, car « [elle] devient la façon de penser de ceux avec qui l'on n'est pas d'accord ; les idéologues, ce sont les autres »<sup>27</sup>. Il est bon de rappeler à cet égard les leçons sobres et pertinentes des maîtres du passé, comme Jean Baechler et, s'il s'agit à toute force de remettre au goût du jour cette notion, on devrait regretter qu'elle soit utilisée comme dans les titres (indiqués ci-dessus) de Thomas Piketty<sup>28</sup> plutôt que dans les analyses de Baechler, de François Châtelet ou d'Alain Leroux. Veut-on relancer des passions du passé ou discuter les conditions d'un avenir librement choisi ? Baechler donnait, quant à lui, la définition suivante : « une idéologie est une formation discursive, grâce à laquelle une passion cherche à réaliser une valeur par l'exercice du pouvoir dans une société »<sup>29</sup>. Sur la base de

---

<sup>27</sup> Jean BAECHLER, *Qu'est-ce que l'idéologie ?*, Gallimard, 1976, p. 18

<sup>28</sup> Thomas PIKETTY, *Capital et idéologie*, Seuil, 2019.

<sup>29</sup> Jean BAECHLER, *Op. cit.*, p. 60. L'histoire du concept fut retracée notamment dans l'Histoire des idéologies, dirigée par François Châtelet (François CHATELET, *Histoire des idéologies*, Hachette, 1978), débattu dans de nombreuses publications des années 1970 avant de connaître une éclipse et de reparaitre, notamment dans le tome II d'*Homo Aequalis* (Louis DUMONT, *L'idéologie allemande* - tome II d'*Homo Aequalis*. Paris, Gallimard, 1994). Les références anglo-saxonnes sont légion, mais moins essentielles à notre propos ; nous les laissons de côté. De nouveau, le concept est remis au goût du jour de pair dès qu'il s'agit de dénoncer l'emprise du capital (Thomas PIKETTY, *Op. cit.*), mais ce sont des travaux comme ceux d'Alain Leroux qui avaient fourni un cadre d'analyse véritablement solide (Alain LEROUX, *Les grands économistes et les partis politiques*, Economica, 1987).

ce constat, on rappelle aussi la définition que Châtelet voulait exhaustive au seuil de son *Histoire des idéologies* afin de permettre au débat savant de se tenir sans être confisqué par le combat politique :

*« Est qualifiée ici d'idéologie le système plus ou moins cohérent d'images, d'idées, de principes éthiques, de représentations globales et, aussi, de gestes collectifs, de rituels religieux, de structures de parenté, de technique de survie (et de développement), d'expressions que nous appelons maintenant artistiques, de discours mythiques ou philosophiques, d'organisation des pouvoirs, d'institutions et des énoncés et des forces que celles-ci mettent en jeu, système ayant pour fin de régler au sein d'une collectivité, d'un peuple, d'une nation, d'un État les relations que les individus entretiennent avec les leurs, avec les hommes étrangers, avec la nature, avec l'imaginaire, avec le symbolique, les dieux, les espoirs, la vie et la mort »<sup>30</sup> (Châtelet, 1979, introduction).*

Est-il encore possible d'écarter l'obligation d'un positionnement dans le champ intellectuel redevenu conflictuel ? C'est sur les conditions de possibilité du débat que les savants doivent tenir en paix que doit maintenant porter l'attention, car celui-ci semble en péril.

\*

Dans la citation en épigraphe de ce texte, il s'agissait, comme en partie dans notre analyse, d'emblée comme au final, de la *paix* : la tentation de la planification et l'appel irréprouvable à plus de protection vont de pair avec l'accroissement des efforts de guerre. Crise économique, malaise social, troubles politiques, guerre internationale : la séquence est régulièrement rejouée. Les circonstances plus globales que constituent les conditions environnementales sont désormais le cadre du retour des difficultés à *vivre*, tout simplement (hausse du coût de la vie, raréfaction des biens de première nécessité, dans des contextes difficilement envisageables il y a peu, pénuries d'énergie, voire de chauffage, conduisant à fermer des établissements publics ou privés dans des secteurs jadis tenus pour « sanctuarisés » dans notre pays : éducation,

---

<sup>30</sup> François CHATELET, *Ibid.*, Introduction.

culture, santé, notamment). Et d'invoquer la gouvernance dite « libérale », on oublie qu'elle est celle d'un État qui veut contrôler : les menaces pèsent toujours sur les libertés fondamentales. Voici pourquoi :

- d'une part, la contestation directe des valeurs individuelles va de pair avec l'assaut contre les idées qui sous-tendent les régimes dits « démocratiques » ;
- d'autre part, en conséquence de la volonté de régler toujours plus les comportements, on finira par employer la force de la loi, l'autorité des juges et de maîtres, plutôt que de laisser le jeu des échanges s'effectuer librement.

Les défenseurs des libertés d'hier seront les premiers à « ne plus croire à la responsabilité individuelle », et à douter de son fondement : la liberté. La règle de droit vient marquer l'état des relations dans une société : on demandera d'elle de l'imposer. La contrainte prévaut quand l'interaction de gré à gré diminue et l'entente « participative » tant louée sur les « communs » sera préemptée par des discours d'autorité. Cela suscite inmanquablement de tourner l'économie vers le plan, et incite à accroître le recours au lexique guerrier et à la tentation de forcer tout récalcitrant. Les savants peuvent servir ce paternalisme quand ils cherchent à l'orienter, et ce dernier les prend pour garants. La tentation de l'autoritarisme pointe sous les formules condescendantes d'un entendement souvent trop certain de son propre fait ; or il y a plus dans le monde que ce qu'il peut en appréhender. Que céder aux technocraties des institutions, sans risquer ses libertés ? La science ne devrait ni rechercher le pouvoir ni le servir, mais dire ce qu'elle le peut quant à ce qu'elle peut atteindre du vrai. Ceux qui la contestent lui font de mauvais procès ; ceux qui l'observent religieusement la trahissent tout autant. C'est se faire fi de l'esprit critique que de le laisser aux ingénieurs et aux techniciens ; c'est croire pouvoir s'en remettre à d'autres de sa propre liberté : du paternalisme à l'autoritarisme, c'est en se trompant ou en trompant ceux que l'on dirige, plutôt qu'en leur laissant le choix de leurs actions, que la planification s'impose. Elle substitue des incitations biaisées (et jusqu'à sa police, au final) au jeu de comportements libres. Les forces allant dans ce sens trouvent leurs nouveaux thuriféraires dans les milieux intellectuels qui ont si peu appris, et souvent trop oublié.

C'est pourquoi il faut tenir aux « quelques professeurs » qui tiennent encore bon sur la question de la liberté individuelle dans la vie et dans les échanges matériels. Krugman dit qu'ils ont raison. C'est sa position. Du moins s'oppose-t-elle à la coercition et le respect le plus grand des volontés de chacun est conforme à cette vocation, car non seulement, en refusant la planification, on garantit les libertés, mais on se donne la chance d'éviter les décisions qui nuisent à l'efficacité en se voulant parfaites et en n'étant qu'arrogantes. Que l'initiative soit laissée à qui veut la prendre ! Il ne faut pas se laisser aller à imposer.

Il serait dommage de cesser d'écouter les quelques professeurs d'université parlant dans ce sens, car, malgré le danger de l'« épistémocratie » qui guette leurs collègues, eux s'élèvent contre la tentation dont il faut se garder de croire savoir et régenter plus que l'on ne connaît. On pourrait avoir raison de tenir à préserver la liberté, au regard même de l'efficacité, car elle accroît la responsabilité. Ni la coercition ni le contrôle social « juridicisé » ne le peuvent. Pour la liberté d'action de tous, il importe de le redire. La tentation redevenue bruyante qui porte à la planification – si fantasmée et insensée qu'elle ait déjà prouvé d'être (en ruinant souvent précisément des milieux naturels) – reste inspirée, malgré la variété de ses formes, par l'insouciance inconsciente des risques que la coercition porte avec elle. Quant à la haine de la liberté, on devrait se demander pourquoi elle naît et comment éviter de la (re-)susciter.





## II- La planification : inefficace pour l'écologie

*Par Guillaume Bullier*

Le mot d'ordre en matière de politique écologique est désormais celui de la planification. Traumatisée par la crise des gilets jaunes, et sous les injonctions d'une écologie politique illibérale, l'ensemble de la classe politique s'est rangée du côté de la planification par l'Etat. Les partis politiques comme les ministères regorgent de propositions d'interdictions et de subventions. Le drame de la révolte fiscale des gilets jaunes est d'avoir finalement conduit à des politiques plus injustes et coûteuses pour le pouvoir d'achat.

### A. LA SUBVENTION : COÛTEUSE ET ANTI-ÉCOLOGIQUE

Le premier outil d'intervention de la politique écologique est la subvention de biens et services supposés moins carbonés que leurs alternatives, afin d'améliorer leur attractivité. Ces politiques sont généralement appréciées : d'apparence indolores, le consommateur ne voit que les économies qu'il réalise.

Pourtant, l'ensemble des politiques de subventions a un coût, *in fine* porté par l'ensemble des citoyens. Quand bien même serait-elle exclusivement financée par les plus aisés, l'attribution d'une subvention présente toujours un coût d'opportunité pour l'ensemble de la population : le budget employé ici pour financer la mesure aurait pu bénéficier aux citoyens par d'autres alternatives (par exemple par une moindre pression fiscale pénalisant le travail ou en étant simplement redistribué). 32 milliards d'euros ont ainsi été dépensés par l'Etat en 2024<sup>31</sup> dans la lutte contre le réchauffement climatique, soit de l'ordre de 1400€/an/foyer.

---

<sup>31</sup> 14CE, *Financement de la transition : quelles marges de manœuvre autour du besoin de financement public* ?, juillet 2024.

Choisir de subventionner certaines filières met le décideur politique entre les mains de représentants d'intérêts qui chercheront à se partager le gâteau budgétaire (entreprises de rénovation, constructeurs automobiles...). Ces politiques de subventions, qu'elles aient lieu à la production ou à la consommation, induisent une baisse artificielle des prix des produits ou services concernés à un niveau inférieur à leurs coûts réels, notamment en termes de ressources employées à leur fabrication. Le consommateur est ainsi susceptible d'acheter des biens ou services dont il tirera une utilité modérée et, surtout, dont il se serait abstenu s'il avait dû en payer l'intégralité des coûts. Ces politiques de subventions poussent donc à la consommation et sont en désaccord avec les injonctions à la sobriété.

Ces politiques ne répondent pas non plus à l'urgence climatique pour une question d'efficacité : si certaines permettent d'éviter des émissions de gaz à effet de serre, il convient de mesurer leur coût par tonne de CO<sub>2</sub> évitée. Chaque politique de subvention ou d'interdiction induit un prix implicite du carbone, ou coût d'abattement (le prix à payer pour éviter l'émission d'une tonne de CO<sub>2</sub>), qui peut être parfois extrêmement élevé et surtout très variable. En effet, subventionner un substitut moins polluant à différents produits ne permet pas la même réduction d'émissions par euro investi. Or cette inégalité dans le prix du carbone n'a pas de raison d'être. Dans *Le climat* après la fin du mois, Christian Gollier donne l'exemple du mécanisme de bonus-malus automobile, impliquant un prix du carbone de 500€/tCO<sub>2</sub> évitée, quand dans le même temps le transport de marchandise par poids lourds peut être l'objet en France d'un prix du carbone de 0€/tCO<sub>2</sub>.

## **B. LES CHÈQUES FLÉCHÉS : UN GASPILLAGE INFANTILISANT**

A mi-chemin entre la redistribution et la subvention, un type de politique consiste à attribuer aux individus des chèques ne pouvant être dépensés que dans certains secteurs. Or, ce fléchage des dépenses est au mieux inutile (si l'individu avait déjà prévu de dépenser une somme supérieure dans ce secteur), et sinon destructrice de valeur (si l'individu aurait préféré dépenser librement l'argent dans un secteur qui lui plaisait davantage), répliquant les défauts des politiques de subventions<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> L'avantage d'un chèque fléché, en comparaison d'une politique de subvention, est de limiter les bénéfices de cette dépense par individu, à raison du montant du chèque, tandis que la subvention pourra profiter davantage aux plus aisés.

Imaginons que 100€ soient prélevés au citoyen et lui soient rendus sous la forme d'un chèque<sup>33</sup> ne pouvant être dépensé que dans un secteur donné. Dans le premier cas de figure, ce citoyen avait de toute façon prévu de dépenser plus de 100€ dans ce secteur : il va donc dépenser son chèque dans ce secteur et économiser 100€ qu'il va pouvoir utiliser comme bon lui semble. L'attribution du chèque revient alors au même qu'un versement d'argent comptant, sans aucun bénéfice écologique mais avec un supplément de bureaucratie.

Dans le second cas, le citoyen aurait, de lui-même, dépensé moins de 100€ dans ce secteur, et aurait préféré dépenser la différence dans un autre secteur, dont il avait davantage besoin. Ce qui en résulte, c'est qu'il va consommer dans ce secteur davantage que de besoin, et accuse le coût d'opportunité de ne pas avoir pu dépenser cet argent plus utilement. Outre la réorientation vers un secteur moins carboné, le chèque incite le consommateur à dépenser la totalité de son montant, indépendamment de ses besoins. C'est une consommation non nécessaire et une allocation sous-optimale de ressources, contraire aux impératifs écologiques.

Le coût de ce chèque est évidemment payé par les citoyens à travers l'impôt. Le fait que ce montant soit fléché infantilise le citoyen et conduit à une attribution sous-optimale de son budget. *In fine*, il y a donc une destruction de valeur.

### **C. L'INTERDICTION : LE MÉPRIS DES PRÉFÉRENCES INDIVIDUELLES**

La mesure la plus radicale, enfin, c'est l'interdiction de certaines activités. Si l'on fait abstraction de la légitimité de restreindre politiquement les libertés individuelles, ce type de mesure permet généralement, en ciblant les bons comportements, d'obtenir une réduction des émissions de gaz à effet de serre. Mais à quel prix ?

---

<sup>33</sup> Dans la pratique, la mise en œuvre du prélèvement, de la distribution du chèque, et du remboursement des commerçants agréés génère des coûts qui impliquent un budget nécessairement supérieur aux montants des chèques.

Interdire une activité obligera chacun à y renoncer. Le gain collectif est alors positif lorsque cette restriction s'applique à ceux qui retireraient de cette activité un bénéfice modéré, inférieur à son coût environnemental. Mais cette activité se retrouve également interdite à ceux pour qui elle générerait un bien-être bien supérieur à son coût environnemental. L'interdiction est attentatoire au pouvoir d'achat, d'une part pour ceux qui vont chercher une alternative plus onéreuse pour répondre au même besoin, et d'autre part pour ceux qui vont allouer leur budget à une source de satisfaction moindre.

La valeur détruite par l'interdiction vient ainsi réduire voire supplanter la valeur collective qu'elle dégagait initialement. Parce que l'imposition collective de mesures uniformes ignore les préférences individuelles, elle nous éloigne davantage de l'optimum social.

## D. CONCLUSION

Des politiques environnementales complexes, faites de subventions ou d'interdictions, décidées uniformément pour toute la population, sont donc peu efficaces, coûteuses et manquent de transparence. Plutôt qu'une transition écologique planifiée et financée par l'Etat, la meilleure politique à mener est une politique simple, claire et compréhensible par tous, qui par conception conduira au moindre coût économique par tonne de CO2 évitée : il s'agit du prix du carbone.

Comme nous allons le voir, le prix du carbone suffit en lui-même à orienter les comportements des acteurs économiques. Croire que l'affectation des recettes d'une taxe carbone vers des subventions à l'abattement des émissions la rendrait plus acceptable est une erreur : la révolte des gilets jaunes est née d'une augmentation de la pression fiscale globale. Dépenser les recettes de la fiscalité environnementale dans des aides ou des subventions nuit à la transparence et renforce le sentiment d'injustice, chaque citoyen n'en bénéficiant pas de manière équitable. L'impératif d'efficacité, condition de l'acceptabilité de la transition écologique, implique au contraire d'écartier les mesures de planification.

## Dépasser le débat sur la croissance

Certains justifient une planification et un rationnement total de l'économie au motif qu'une croissance infinie ne serait pas possible dans un monde fini. C'est méconnaître le fonctionnement de la croissance économique et de la création de richesses. La finitude des ressources terrestres est un fait, mais la rareté de ces ressources conduisent à leur donner un prix. L'homme a toujours cherché à améliorer ses processus afin de produire plus de valeur à partir d'une même quantité de ressources. Par exemple, alors qu'il fallait 1,45 ha de terres agricoles pour nourrir une personne dans le monde en 1961, 0,63 ha suffisaient en 2018<sup>34</sup>. L'intensité énergétique du PIB mondial a quant à elle diminué d'1,5% par an entre 2000 et 2019<sup>35</sup>.

Les connaissances scientifiques et le progrès technique permettent ainsi ces gains de productivité conduisant à une création de richesse supérieure par unité de ressource. A ressources constantes, la richesse peut également être augmentée selon la répartition de ces ressources. En allouant les ressources à ceux qui peuvent en tirer le plus de valeur, le commerce et les échanges constituent un facteur essentiel de croissance pour une même quantité de ressources.

Ainsi, bien que les ressources fassent partie des facteurs de production, la richesse produite n'est pas proportionnelle à la quantité de ressources utilisées. Par ailleurs, la finitude des ressources terrestres et leur rareté est prise en compte par le marché dans le prix qui leur est attribué. Physiquement, l'homme ne pourra consommer davantage de ressources que celles à sa disposition, et (hors tragédie des communs) il est pleinement incité à les épargner et à les préserver pour leur utilisation future.

En revanche, cette limitation physique qui est vraie pour la quantité d'atomes présents sur terre ne l'est pas pour les émissions de gaz à effet de serre et les conséquences climatiques qui en découlent. Cette "limite planétaire" autorise hélas les dépassements, si l'émission des gaz à effet de serre est considérée comme gratuite et illimitée. C'est pourquoi,

<sup>34</sup> Hannah RITCHIE, Max ROSER, « Land Use, How is humanity using the Earth's land? And how can we decrease our land use so that more land is left for wildlife? », *Our World In Data*, Septembre 2019.

<sup>35</sup> Enerdata, World energy & climate statistics – Yearbook 2023, Energy intensity. Consulté sur : <https://yearbook.enerdata.net/total-energy/world-energy-intensity-gdp-data.html>

afin de préserver le bien commun qu'est le climat, l'homme doit fixer lui-même une limite aux émissions de gaz à effet de serre. Cela peut prendre la forme d'une limitation des quotas d'émissions, leur donnant un prix.

Cette limitation des émissions de gaz à effets de serre n'est évidemment pas sans effets sur la croissance du PIB, mais elle optimise la croissance économique lorsque l'on considère le bien-être global. Par ailleurs, l'influence de la limitation des émissions de gaz à effet de serre sur le PIB n'est pas une fatalité. L'équation de Kaya lie le PIB aux émissions de CO<sub>2</sub> par l'intensité énergétique de la production et l'intensité carbone de l'énergie. D'une part, l'intensité carbone de l'énergie est tout à fait modifiable en fonction des sources d'énergie utilisées. D'autre part, l'efficacité énergétique permet de réduire l'intensité énergétique de la production, qui est par ailleurs très différente d'une production à l'autre.

Le prix du carbone est le levier optimal incitant à la réduction de ces deux intensités. En renchérissant le recours aux énergies carbonées, il rend rentable l'investissement dans les énergies renouvelables et le nucléaire. En renchérissant les activités très énergivores, il incite également les entreprises à améliorer leurs processus de production et les individus à opter pour des produits ou services moins denses en énergie.

Pour preuve que ce "découplage" est possible : l'intensité carbone de l'économie mondiale décroît depuis 1920, passant de 0,81kgCO<sub>2</sub>/\$ à 0,32kgCO<sub>2</sub>/\$ en 2018. La France a même atteint le niveau de 0,12kgCO<sub>2</sub>/\$<sup>36</sup>. Il ne s'agit pas que d'un découplage "relatif" : en effet, la France a d'ores et déjà réduit de manière absolue son empreinte carbone (ajustée des échanges commerciaux) de 530 à 422 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> entre 2011 et 2019, malgré une croissance économique.

Ainsi, sans s'attacher inutilement au PIB en tant qu'indicateur, il n'y a aucune raison de faire de sa décroissance un objectif en soi. Privilégions plutôt une décroissance sélective : celle des énergies fossiles et des émissions de gaz à effet de serre.

<sup>36</sup> Our World In Data, Data, Carbon intensity: CO<sub>2</sub> emissions per dollar of GDP. Consulté sur : [https://ourworldindata.org/grapher/co2-intensity?tab=chart&country=OWID\\_WRL~USA~CHN~European+Union+%2827%29~FRA](https://ourworldindata.org/grapher/co2-intensity?tab=chart&country=OWID_WRL~USA~CHN~European+Union+%2827%29~FRA)

## III- Le prix du carbone comme solution

*Par Guillaume Bullier*

Même si la planification par la puissance publique n'est pas souhaitable, la transition écologique nécessaire au respect de nos objectifs climatiques impose tout de même de réaliser des choix pour limiter nos actions nocives. L'arbitrage permettant de décider si une action doit être réalisée ou non repose sur la balance entre les bienfaits qu'elle apporte et ses coûts humains, économiques et environnementaux. Or, cet arbitrage n'a pas besoin d'être réalisé à l'échelle collective. Il peut être réalisé bien plus efficacement de manière décentralisée à une condition : que ceux qui décident de cette action et en tirent profit se voient imputés l'ensemble des coûts et conséquences négatives qu'ils génèrent.

En effet, un producteur produira et vendra tant que son coût de production marginal<sup>37</sup> sera inférieur au prix de vente. Ce bien ne sera ensuite acheté que par les consommateurs qui accordent à ce bien une valeur supérieure au prix qu'ils devront payer. Si l'ensemble des coûts, y compris environnementaux, sont intégrés au prix, alors n'auront lieu que les actions consommations polluantes qui permettront de générer davantage de bien-être que de dommages.

Pour ce faire, il est nécessaire de donner un prix à la pollution. C'est tout d'abord une question de justice : il convient de faire payer le pollueur pour les torts qu'il cause à autrui. C'est ensuite un moyen de dissuader les actions polluantes, rendues plus coûteuses.

---

<sup>37</sup> Le coût marginal est le coût que l'entreprise va devoir déboursier pour produire la dernière unité de bien.

## A. LE PRINCIPE DU PRIX DU CARBONE

Pour une action donnée, apportant un bénéfice  $B$ , mais présentant un coût économique  $C$  et générant une pollution dont le coût est  $P$  :

- Si  $B < C$ , l'action ne sera pas réalisée dans tous les cas
- Si  $B > C + P$ , l'action sera réalisée dans tous les cas
  - En l'absence d'un prix de la pollution, la valeur captée par l'acteur sera de  $B - C$ , tandis que la valeur détruite pour la collectivité correspondra à  $P$ .
  - En présence d'un prix de la pollution, la valeur captée par l'acteur sera de  $B - (C + P)$  tandis que la collectivité recevra une indemnité correspondant au coût environnemental de la pollution.
- Si  $C < B < C + P$ 
  - En l'absence de prix de la pollution : l'action sera réalisée, la valeur captée par l'acteur sera de  $B - C$ , tandis que la valeur détruite pour la collectivité correspondra à  $P$  \* (prix de la pollution)
  - En présence d'un prix de la pollution, l'action ne sera pas réalisée car trop coûteuse.

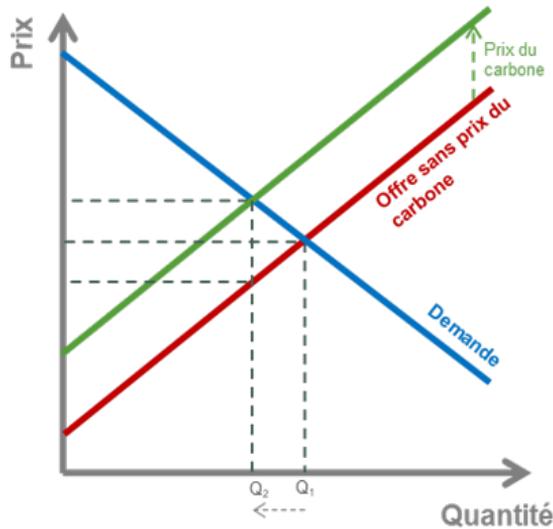
### Sans prix du carbone

	Si $B < C$	Si $C < B < C + P$	Si $C + P < B$
Valeur captée par l'acteur	Action non-réalisée	$B - C$	$B - C$
Valeur perdue par la collectivité		$P$	$P$

### Avec prix du carbone

	Si $B < C$	Si $C < B < C + P$	Si $C + P < B$
Valeur captée par l'acteur	Action non-réalisée	Action non réalisée	$B - C - P$
Valeur perdue par la collectivité			0

### Schéma 1 : impact théorique de la tarification carbone



Source : GenerationLibre, Guillaume Bullier

Donner un prix au carbone est donc un outil optimal puisqu'il conduit les individus et les acteurs économiques à renoncer aux actions polluantes leur apportant le moins de valeur, car renchérissant leur coût. Leur laisser cette responsabilité leur permet d'identifier eux-mêmes la valeur que chacun retire de ses actions, et de le faire plus justement qu'une décision collective s'imposant à tous. Le respect des préférences individuelles permet à chacun de réduire son empreinte carbone en réalisant les sacrifices les moins pénalisants pour lui, rendant la transition plus acceptable.

Étant donné qu'ils sont conduits à renoncer à certaines actions, les acteurs économiques vont réorienter leurs dépenses vers d'autres actions dont le bénéfice est supérieur aux coûts économiques et environnementaux. Cela signifie, toutes choses égales par ailleurs, qu'ils

optent pour des options à moindre intensité carbone.

Ces arbitrages se concrétisent d'une part par des investissements (par les particuliers ou les entreprises) dans des solutions qui sur leur durée de vie permettront de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Cela induit d'autre part des changements dans les habitudes de consommation.

Il faut avoir en tête que les changements induits par le signal prix ne sont pas immédiats et ont parfois lieu sur des horizons de temps variés. Prenons l'exemple courant d'un travailleur résidant à 60 km de son lieu de travail et réalisant le déplacement quotidiennement en voiture. Une hausse du coût de ses déplacements pourra, dans un premier temps, l'inciter à télétravailler davantage s'il en a la possibilité, à covoiturer ou à optimiser ses déplacements. Cela peut également le conduire à changer plus tôt que prévu de véhicule, au profit d'un véhicule moins gourmand en carburant. Sur le plus long terme, cette hausse des coûts rendra à ses yeux plus compétitive une solution consistant à habiter plus proche de son lieu de travail, et pourra le conduire à prendre ce critère en considération lors d'un changement de logement ou d'emploi.

Il a été mesuré en Europe, sur la base des chocs pétroliers, qu'une hausse de 10% du prix de l'essence réduit la consommation immédiatement de 4%. A plus long terme, l'effet d'une hausse permanente de 10% réduit la demande d'environ 8%, toutes choses égales par ailleurs<sup>38</sup>.

## **B. UN PRIX DU CARBONE DÈS L'ÉMISSION**

Une politique climatique efficace doit récompenser chaque acteur économique pour ses efforts de réduction des émissions de GES, sans nécessiter que l'Etat ait une connaissance omnisciente des actions de chacun. C'est pourquoi le marché, coordonnant naturellement les actions décentralisées d'une multitude d'acteurs, est un outil à saisir pour lutter contre le changement climatique. Pour paraphraser Marcel Boiteux, les prix sont faits pour dire les coûts, comme les horloges

---

<sup>38</sup> Christian GOLLIER, *Le climat après la fin du mois*, Puf, 2019.

pour dire l'heure. Ils distribuent jusqu'aux consommateurs finaux l'information sur chacun des coûts induits par l'ensemble de la chaîne permettant la production et la délivrance d'un bien ou d'un service : le coût des matières premières, de la main d'œuvre, des outils, du transport... Ils peuvent donc également transmettre l'information sur le coût climatique. En imposant à l'émetteur d'acheter les quotas correspondants à ses actions, ces coûts pourront être répercutés jusqu'au consommateur. Ainsi, chaque producteur sera incité à décarboner ses processus de production, chaque consommateur est incité à décarboner sa consommation et chaque investisseur est incité à décarboner ses investissements. Une taxation à l'émission de GES plutôt qu'à la consommation permet également de s'affranchir d'une complexe, coûteuse et imparfaite comptabilité du contenu carbone de chaque produit.

A titre d'exemple, le prix du carbone s'appliquant à la production électrique, il est pleinement pris en compte dans les marchés de gros de l'électricité. Cela conduit notamment à renchérir le coût marginal de production des centrales à gaz ou à charbon avec deux effets :

- Le recours à ces centrales n'a lieu qu'en complément des sources bas carbone, utilisées en priorité.
- Le prix de l'électricité sur les marchés de gros augmente lorsqu'il est nécessaire de recourir à des centrales carbonées, à un niveau de prix permettant de couvrir les coûts fixes des sources d'électricité bas carbone, et incitant à y investir.

### **C. TAXE OU MARCHÉ ?**

Donner un prix au carbone peut passer par le biais d'une taxe, dont le prix serait déterminé en fonction de l'estimation des conséquences du changement climatique. Il peut également passer par un marché de quotas d'émissions, dans lequel c'est la quantité de quotas qui est limitée, le prix étant fixé par la demande. Cette seconde approche a un atout notable : plafonner les émissions de gaz à effet de serre assure, par conception, l'atteinte des objectifs de limitation du changement climatique. Il convient même d'affirmer que ce plafonnement est une

condition nécessaire et suffisante à l'atteinte de ces objectifs. Toutefois, la taxe carbone peut être un outil plus simple pour adresser certaines émissions de gaz à effet de serre.

La proposition de GenerationLibre part de l'existant : le marché carbone européen est déjà installé et devrait monter en puissance dans les années à venir. Nous pensons qu'il devrait concerner l'intégralité du système productif, contrairement au mécanisme actuel qui ne porte que sur la moitié des émissions en Europe. En attendant son extension, nous proposons, comme cela est déjà partiellement le cas avec la contribution climat, de compléter le dispositif européen par une taxe nationale portant sur les secteurs non-couverts. La taxe devra en revanche être indexée sur le prix du marché du carbone, et une quantité de quotas équivalente aux émissions taxées devra être retirée de la vente. Il est ainsi possible de concilier les deux approches, d'obtenir un prix unique du carbone et de répondre à l'objectif de plafonnement des émissions.

Les propos de Marc Baudry et de Guillaume Bazot s'inscrivent dans ce cadre : penser les limites actuelles du marché carbone (Partie 4) tout en s'intéressant aux mécanismes qui ont trait à l'affermissement d'une taxe carbone nationale (Partie 5).

## **D. UN SYSTÈME EN VIGUEUR INÉQUITABLE ET INCOMPLET**

Dès lors qu'un prix du carbone est la condition nécessaire et suffisante à l'atteinte de nos objectifs climatiques, la question se pose de sa mise en œuvre efficace. Donner un prix au carbone n'est pas une idée nouvelle. Des marchés du carbone existent dans plusieurs pays du monde, et aussi en Europe. Le système européen d'échange de quotas d'émissions (EU-ETS : European Union Emissions Trading System) est en vigueur depuis 2005 et concerne aujourd'hui toute l'Union Européenne, la Norvège, le Liechtenstein et l'Islande. Sa mise en œuvre fut progressive, elle reste imparfaite et incomplète.

En 2023, ce marché couvrait 11000 installations industrielles dans un nombre limité de secteurs représentant environ 50% des émissions

de CO<sub>2</sub> du territoire européen : la production d'électricité et l'industrie lourde (la sidérurgie, les raffineries de pétrole, les cimentiers, la chimie...). En 2012, le système a été étendu à l'aviation, mais uniquement pour les vols commerciaux intra-européens. A partir de 2024, le transport maritime est inclus progressivement.

Le système européen fonctionne par la définition de plafonds d'émission de gaz à effet de serre année par année, en fonction des objectifs et de la trajectoire de réduction des émissions. Les entreprises doivent en fin d'année restituer autant de quotas qu'elles ont émis de GES. Des quotas leur sont attribués, soit par allocation gratuite selon des règles prédéfinies soit par mise aux enchères, quotas qu'elles peuvent ensuite s'échanger. Le prix est donc la résultante de l'offre de quotas (définie par le plafond fixé par les pouvoirs publics) et de la demande (dépendant des coûts de décarbonation des industries).

A travers ses années d'existence, le système européen a témoigné de nombreuses faiblesses :

- Un prix du CO<sub>2</sub> parfois trop faible au regard des conséquences du changement climatique et surtout une volatilité qui fait peser des incertitudes sur les acteurs économiques, réduisant l'incitation à l'investissement.
- Une mauvaise prise en compte des émissions importées.
- Une absence de décarbonation de long terme, au sens de changement technologique favorable à la baisse de l'intensité carbone
- La moitié des émissions de gaz à effet de serre ne sont pas concernées et tous les gaz ne sont pas pris en compte, comme les émissions de méthane.

### **Le traitement des émissions importées**

Un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) va être introduit à partir de 2026 pour l'acier, le ciment, l'aluminium, les engrais azotés et l'hydrogène. Il prévoit que l'importation de ces marchandises supporte un surcoût correspondant à la différence entre le prix du carbone européen et le prix du carbone dans le pays d'origine. Ce

mécanisme est nécessaire, certes pour éviter les fuites de carbone, mais également pour imputer un même prix à toutes nos émissions de GES, quelles que soient leurs localisations. Pour assurer une concurrence non-fauscée entre les entreprises européennes et étrangères, il est indispensable de taxer les importations carbonées, sans se restreindre à une poignée de secteurs, et en intégrant les produits finis. En effet, si l'aluminium est taxé à son entrée dans l'UE, il sera intéressant de le produire et de l'intégrer à d'autres produits hors de l'UE, et d'importer ces produits finis non taxés. Il est donc essentiel que ce mécanisme soit élargi aux autres secteurs pour assurer un traitement juste de toutes les émissions de carbone, et éviter les potentiels contournements.

La difficulté de suivi des émissions de GES dans les autres pays peut conduire à adopter une solution simplifiée : une taxation forfaitaire par type de produit, en fonction des émissions moyennes de la filière. Charge aux entreprises de démontrer qu'elles émettent moins de GES pour bénéficier d'un allègement.

### **La non-exhaustivité du dispositif**

Jusqu'à la réforme de 2023, seule la moitié des émissions de gaz à effet de serre étaient concernées par le marché du carbone. Il s'agit des secteurs de la production d'électricité, la sidérurgie, les raffineries de pétrole, les cimentiers, la chimie, le chauffage urbain et les vols intra-européens. La réforme de 2023 élargit le marché existant au transport maritime et prévoit la création d'un second marché (avec son propre prix) pour les émissions des secteurs du bâtiment, du transport routier et des carburants.

La lacune dans la couverture du marché du carbone est jusqu'à présent compensée en France par la Taxe carbone appliquée sur l'énergie, d'un prix de 44,60€/tCO<sub>2</sub>, différent du prix du marché du carbone. L'existence d'une différence de prix entre deux tonnes équivalent carbone, selon le secteur qui les émet, doit interroger.

La mise en place d'une tarification environnementale doit être juste et bien comprise. Cela implique un dispositif reposant sur 3 principes essentiels : **Simplicité, Egalité et Neutralité.**

Ainsi, un même prix doit s'appliquer à toutes les émissions, quel que soit le secteur concerné. Il est donc essentiel de fusionner les systèmes en un marché unique européen du carbone. A défaut, il est pertinent d'appliquer à la taxe carbone le prix formé sur le marché du carbone, à travers une actualisation régulière. Les mécanismes de tarification carbone doivent être étendus aux secteurs aujourd'hui exemptés, notamment celui de l'agriculture (19% des émissions françaises).

Enfin, le secteur aérien doit se voir appliquer une même contrainte sur les vols intra-européens et sur les vols long-courriers, afin de ne pas privilégier ces derniers. La taxation des vols Europe-Monde est délicate puisque contournable au moyen de correspondances. L'UE et les pays européens doivent œuvrer à des négociations internationales ou, à défaut, à des accords bilatéraux, permettant la mise en œuvre d'une taxation ou d'un marché du carbone dédié aux transports internationaux.

## IV- La nécessaire confiance dans les prix

*Par Marc Baudry*

En dépit d'un prix évoluant aujourd'hui autour de 90 Euros la tonne de carbone et d'une forte résilience à la crise sanitaire du COVID-19 puis au choc de la guerre en Ukraine, le Système d'Echange de Quota d'Emissions de l'UE (SEQE-UE), plus connu sous son nom anglais *European Union Emission Trading System* (EU-ETS), ne semble pas parvenir à induire un basculement suffisant vers les technologies décarbonées pour répondre de manière convaincante au défi du réchauffement climatique. Il convient donc de se pencher sur les facteurs qui peuvent freiner ce basculement et sur les réponses à y apporter. Cette partie s'intéresse plus particulièrement au risque d'incohérence temporelle dans la régulation de l'EU-ETS et sur l'intérêt qu'il y aurait à placer la régulation de l'EU-ETS dans les mains d'une autorité dont la mission serait définie et évaluée par le pouvoir politique, mais dont la réalisation serait menée de manière indépendante de ce pouvoir. Tant le mode de fonctionnement que le statut d'une telle institution ont conduit les économistes à la désigner sous le nom de « banque centrale du carbone ».

Afin de bien mettre en lumière les arguments allant dans le sens de la mise place d'une « banque centrale du carbone », cette partie procède en quatre temps. Dans un premier temps, la logique de budget carbone qui sous-tend la politique climatique est rappelée, de même que les différentes voies permettant de réduire les émissions de gaz à de serre pour respecter ce budget. Dans un second temps, il est souligné que la flexibilité temporelle que justifie la logique de budget carbone rend les décisions de décarbonation de leurs technologies par les entreprises couvertes par l'EU-ETS très dépendantes des anticipations que ces dernières peuvent formuler, et des chocs exogènes pouvant affecter ces anticipations. Dans un troisième temps, l'accent est mis sur les conséquences de l'anticipation par les firmes régulées d'un risque d'incohérence temporelle. Le type d'incohérence temporelle possible

sur l'EU-ETS est discuté et illustré par certains évènements récents. Dans un quatrième et dernier temps, les solutions envisageables pour limiter ou éliminer le risque d'incohérence temporelle sont présentées et leur efficacité évaluée. La mise en place d'une « banque centrale du carbone » apparaît comme la plus crédible et la plus efficace, sans pour autant nécessiter une remise en cause en profondeur du fonctionnement de l'EU-ETS.

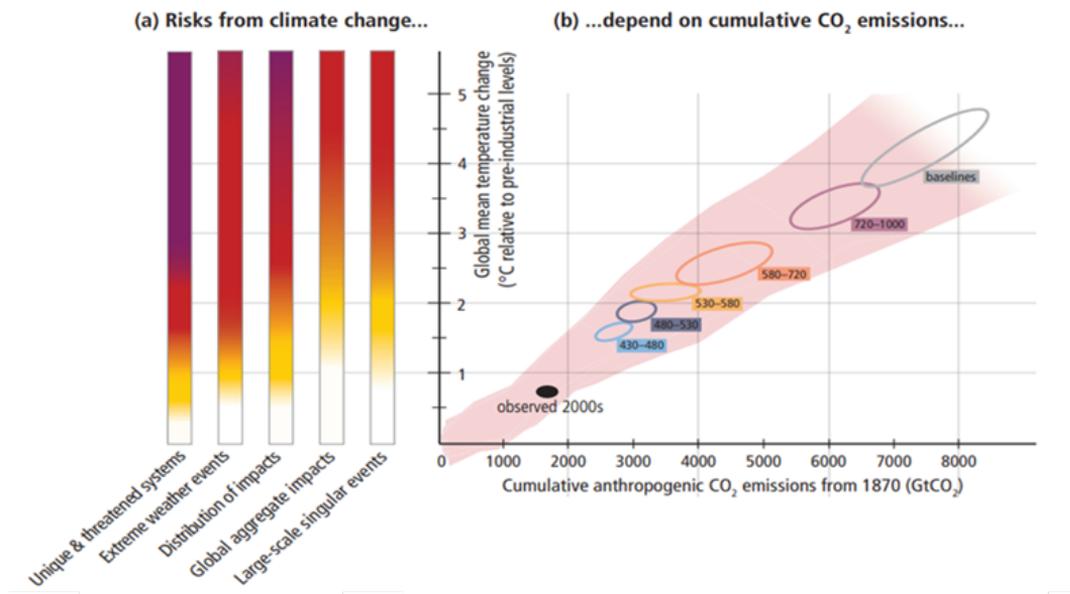
## **A. LA LOGIQUE DU BUDGET CARBONE ET LE DÉBAT SUR CE QU'EST UNE DÉCARBONATION DE L'ÉCONOMIE**

Le Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat (GIEC), dans ses synthèses sur les travaux scientifiques menés sur le sujet du réchauffement climatique, insiste sur l'existence de points de rupture dans les équilibres physiques et biologiques. Comme l'illustre la Figure 1, ces points de rupture dépendent des aspects du réchauffement climatique considérés mais sont situés dans une fourchette d'un degré Celsius et demi à deux degrés Celsius de réchauffement par rapport à l'ère préindustrielle. Les modèles climatiques permettent de faire le lien avec le niveau de concentration de gaz à effet de serre d'origine anthropique. La différence entre ce niveau associé au seuil de rupture et le niveau actuel caractérise ce que l'humanité peut se permettre d'émettre encore avant de franchir le seuil de rupture et d'être confrontée à des effets catastrophiques du changement climatique. Elle est communément désignée sous le terme de budget carbone. En 2020, le budget carbone estimé par le GIEC était d'environ cinq cents milliards de tonnes équivalent dioxyde de carbone, soit dix ans d'émissions mondiales au rythme actuel. La perspective d'une catastrophe climatique à l'horizon d'une dizaine d'année ne peut être repoussée, voire supprimée, qu'au prix d'une décarbonation de l'économie mondiale. C'est dans cet esprit que la Commission Européenne (CE) a fixé un objectif de neutralité carbone pour l'Union Européenne (UE) d'ici 2050. L'EU-ETS, parfois désigné comme le « marché du carbone » européen, est un instrument clé aux mains de la CE pour parvenir à cet objectif. En plafonnant les émissions de gaz à effet de serre, il est supposé inciter progressivement les entreprises des secteurs couverts à se décarboner ou à développer des solutions neutralisant leurs émissions<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> La neutralité carbone ne signifie pas l'absence d'émissions de gaz à effet de serre. Un niveau d'émissions peut persister dès lors que celui-ci est compensé par le captage des émissions en question, soit de manière directe en sortie de cheminée, soit en développant et utilisant des techniques de captage du dioxyde de carbone dans l'air. Le carbone ainsi capté peut être réutilisé dans des process industriels, conduisant alors à une économie circulaire du carbone sans effets sur le climat.

**Figure 1 : les points de rupture en matière de réchauffement climatique**



Source : IPCC, *AR5 Synthesis Report : climate change 2014*, 2014

La décarbonation d'une économie est un concept multiforme, qui peut de ce fait conduire à des divergences de points de vue quant à l'efficacité de la politique de lutte contre le réchauffement climatique. Distinguer les différentes voies de décarbonation devient crucial quand l'instrument de politique climatique discuté est un système de quotas échangeables tel que l'EU-ETS. En effet, un tel système fixe par essence un plafond d'émissions à ne pas dépasser à une date ou sur une période donnée. Ce plafond ne fait sens que s'il est inférieur au niveau des émissions qui serait observé en l'absence de régulation. On peut donc penser à première vue que l'EU-ETS atteint nécessairement le niveau de décarbonation qu'il se fixe. L'ambiguïté vient toutefois du fait que les entreprises peuvent se mettre en conformité soit par des efforts d'abattement de court terme réversibles, soit par des investissements de long terme irréversibles. Seuls les derniers correspondent au basculement plus ou moins progressif de l'économie vers un paradigme technologique bas-carbone ou carbone neutre.

Il est intéressant de noter que l'analyse théorique des marchés de quotas d'émissions faite dans les *textbooks* d'économie de l'environnement repose clairement sur la première approche, celle d'abattements de court terme réversibles. L'explication est simple : la présentation standard de ce type de marché se fait dans un cadre statique, suffisant pour mettre en lumière qu'autoriser les échanges de quotas entre firmes régulées permet de respecter le plafonnement global des émissions à moindre coût dès lors qu'il y a une hétérogénéité des firmes régulées. En effet, en présence d'hétérogénéité entre firmes régulées une allocation des quotas fixée a priori a toutes les chances de générer une situation où la baisse de profit induite par le resserrement d'une unité du niveau d'émissions pour au moins une entreprise est plus faible que la hausse de profit qu'induirait pour au moins une autre entreprise le transfert vers cette dernière de l'unité d'émission en question. Le transfert de l'unité d'émission est alors mutuellement avantageux et se réalise dès lors que l'échange de quotas est autorisé<sup>40</sup>. C'est ce qu'on appelle la flexibilité spatiale dans un marché de quotas d'émissions<sup>41</sup>. L'équilibre d'un marché de quotas conduit ainsi à réallouer les quotas de sorte qu'une unité d'émission en plus ou en moins pour chaque entreprise engendre la même variation de profit à la hausse ou la baisse quel que soit l'entreprise considérée. Cette variation de profit pour une variation d'une unité du niveau d'émission est connue en économie sous le terme de coût marginal d'abattement. L'équilibre du marché conduisant à égaliser les coûts marginaux d'abattement de toutes les entreprises régulées, ce niveau unique va coïncider avec le prix d'équilibre des quotas. Le point clé pour notre propos est que le concept de coût d'abattement se définit à technologie inchangée. Le coût d'abattement est un renoncement à un peu de profit en diminuant la production à l'origine des émissions. Mais ce renoncement et la baisse d'émissions associée n'a rien de définitif. En cas de desserrement par exemple de la contrainte globale de plafonnement des émissions, les entreprises se remettraient à émettre plus.

---

<sup>40</sup> Tout prix du quota intermédiaire entre la baisse de profit de l'entreprise qui cède le quota et la hausse du profit de celle qui l'acquiert assure le caractère mutuellement avantageux de l'échange.

<sup>41</sup> Sam FANKHAUSER et Cameron HEPBURN, « Designing carbon markets, Part II: Carbon markets in space », *Energy Policy*, 38-8, 2010, p. 4381-4387.

En contraste avec l'idée d'abattement de court terme et réversible des émissions qui sous-tend l'analyse économique standard des marchés de quotas d'émissions, un basculement définitif et irréversible vers des technologies bas carbone ou neutres en carbone permet une décarbonation de l'économie bien plus efficace à long terme. Replacé dans le contexte de l'EU-ETS, seul ce type de décarbonation pourra permettre à l'UE de devenir neutre en termes de carbone à l'horizon de 2050, au sens où elle n'aurait plus à se soucier de son budget carbone. Une telle décarbonation par changement de technologie, voire de paradigme technologique, ne peut s'analyser de manière approfondie que dans un cadre dynamique. C'est en effet l'approche dynamique d'un marché de quotas d'émissions, et surtout la mise en évidence de ses spécificités par rapport à l'approche statique, qui permet d'éclairer le débat sur le mode de régulation adéquat d'un marché de quotas d'émissions.

## **B. FLEXIBILITÉ TEMPORELLE, RÔLE CENTRAL DES ANTICIPATIONS ET EFFET D'IRRÉVERSIBILITÉ**

La logique de budget carbone peut s'interpréter, certes de manière très schématique et réductrice, en considérant que le réchauffement climatique ne pose pas de problème tant que le seuil de rupture n'est pas franchi, mais devient insurmontable une fois ce seuil franchi. Une conséquence majeure pour la politique climatique est que peu importe si les gaz à effet de serre sont émis aujourd'hui ou demain dès lors qu'on respecte le budget carbone. Il est donc optimal de fixer le budget carbone sous la forme d'un plafonnement des émissions cumulées sur une période de temps longue pour les entreprises couvertes par l'EU-ETS, et de laisser la liberté à ces entreprises de choisir comment répartir leur effort de décarbonation dans le temps sur toute cette période. Cette flexibilité additionnelle par rapport à la flexibilité spatiale est désignée sous le terme de flexibilité temporelle<sup>42</sup>. Contrairement à la flexibilité spatiale qui implique nécessairement deux entreprises, la flexibilité temporelle opère au sein de chaque firme. Elle consiste pour une firme à mettre en balance ce que lui coûte dans l'immédiat la réduction d'une unité de ses émissions avec ce que cela lui permet d'éviter comme

---

<sup>42</sup> Sam FANKHAUSER et Cameron HEPBURN, « Designing carbon markets. Part I: Carbon markets in time », *Energy Policy*, 38-8, 2010, p. 4363-4370.

coûts dans l'avenir. Une telle mise en balance nécessite que la firme se projette dans l'avenir et rend très dépendantes ses décisions courantes de sa perception de l'avenir, de ses anticipations quant à l'évolution des facteurs clés susceptibles d'affecter ses décisions et de l'incertitude portant sur cette évolution.

L'effet de l'incertitude porte d'autant plus à conséquences qu'on considère des décisions d'abattement irréversible des émissions, notamment l'investissement dans des technologies bas carbone. En matière d'investissement, qu'il soit bas carbone ou pas, l'irréversibilité vient généralement de l'un et/ou l'autre de deux phénomènes qui peuvent se cumuler : la spécificité des actifs mobilisés et les asymétries d'information sur le marché secondaire de ces actifs. En matière bas carbone, les actifs sont notamment spécifiques dès lors qu'ils ne servent qu'à réduire les émissions. C'est le cas par exemple de filtres en bout de cheminée ou de systèmes de captage du dioxyde de carbone. Si, une fois l'investissement dans de tels actifs effectué, l'entreprise cherche à s'en défaire car elle considère que l'investissement n'est pas rentable car par exemple le prix du carbone a trop baissé, elle rencontrera des difficultés pour revendre ces actifs car toutes les autres entreprises seront confrontées au même contexte défavorable. Les asymétries d'information renvoient à l'idée que sur tout marché d'occasion l'acheteur potentiel est susceptible d'avoir un doute sur le fait que le vendeur cherche à revendre le bien en question car ses besoins ont changé ou parce que le bien présente un défaut ou problème intrinsèque. Pour intégrer ce doute, l'acheteur exige une décote par rapport à la valeur qu'il accorderait au bien s'il savait de manière certaine qu'il n'a pas de défaut ou problème intrinsèque. La revente du bien induit donc une perte de valeur dont le vendeur doit tenir compte lors de l'acquisition initiale. Qu'il s'agisse de la spécificité des actifs ou des asymétries d'information sur le marché d'occasion, l'investisseur sait qu'une partie de la dépense consentie lors de l'investissement est irrécouvrable et qu'il sera de ce fait préférable de continuer avec cet investissement plutôt que de chercher à y mettre fin, autrement dit que l'investissement est irréversible.

Il est bien connu en économie que l'irréversibilité d'une décision croisée avec l'incertitude sur l'évolution de facteurs clés affectant cette décision

favorise l'attentisme, c'est-à-dire le report de la prise de décision<sup>43</sup>. En effet, prendre une décision de manière irréversible dans un contexte dont l'évolution est incertaine expose à regretter rapidement cette décision sans pouvoir revenir dessus si l'évolution constatée *ex post* s'avère défavorable. Pour se prémunir contre un tel regret, les décideurs ne vont donc pas déclencher aussi facilement la décision qu'en l'absence d'incertitude mais exiger une « prime d'irréversibilité » garantissant que, même en cas de retournement défavorable du contexte d'ampleur et durée limitée, ils n'auront pas à regretter leur décision. La prise en compte de la prime d'irréversibilité rend la prise de décision plus exigeante en termes de conditions à remplir pour déclencher la décision. Dans le cas de décision d'investissement dans des technologies bas carbone de la part d'entreprises soumises à l'EU-ETS, cela signifie qu'elles n'investiront qu'à condition que le prix de la tonne de carbone soit significativement élevé de sorte que, même en cas de baisse du prix une fois l'investissement réalisé, celui-ci reste profitable. La prime d'irréversibilité exigée sur le prix de la tonne de carbone pour déclencher un investissement bas carbone sera d'autant plus forte que la volatilité du prix est importante.

On comprend alors mieux le débat sur la régulation de l'EU-ETS, notamment sur le fait de savoir s'il faut encadrer le prix de la tonne de carbone sur l'EU-ETS. Un marché de quotas comme l'EU-ETS repose fondamentalement sur une régulation par les quantités, à savoir le plafonnement des émissions autorisées. Le prix de la tonne de carbone, c'est-à-dire plus exactement le prix des quotas d'émissions, n'est qu'une résultante de la régulation par les quantités. Quand en outre la flexibilité temporelle est introduite conformément à la logique de budget carbone, ce prix fluctue au gré des aléas qui conduisent les acteurs du marché à revoir leurs anticipations. Plus les aléas sont nombreux et d'ampleur, plus la volatilité du prix est élevée et donc plus l'attentisme dans les décisions d'investissement bas carbone sera important, freinant une décarbonation de long terme au profit d'abattements de court terme et réversibles. C'est ce qui pousse les partisans d'une décarbonation par basculement vers des technologies bas carbone à promouvoir un encadrement du prix de la tonne de carbone, par la mise en place

---

<sup>43</sup> Avinash K. DIXIT et Robert S. PINDYCK, *Investment Under Uncertainty*, Princeton, Princeton University Press, 1994.

de prix plancher, de prix plafond, ou les deux (couloir de prix) ou des systèmes plus ou moins équivalents comme la *Market Stability Reserve* (MSR) sur laquelle nous reviendrons plus loin. Cet encadrement est destiné à offrir aux entreprises régulées une plus grande visibilité sur la trajectoire de prix et par conséquent à favoriser leurs investissements bas carbone. Le paradoxe est qu'il transforme *de facto* l'EU-ETS en une régulation par le prix, ce qui correspond normalement au principe d'une taxe carbone et conduit à s'interroger sur le remplacement pur et simple de l'EU-ETS par une telle taxe. Mais a contrario, si une taxe carbone offre une parfaite visibilité sur la trajectoire de tarification des émissions de gaz à effet de serre, elle laisse les entreprises assujetties décider d'elles-mêmes de combien réduire en conséquence leurs émissions. Autrement dit, une taxe carbone ne contrôle qu'indirectement les quantités et ne garantit donc pas de respecter le budget carbone, sauf à réviser régulièrement sa trajectoire... ce qui réintroduit de l'incertitude ! Le débat pertinent n'est donc pas tant sur l'abandon de l'EU-ETS au profit d'une taxe carbone, mais plutôt sur les moyens de réduire l'incertitude. Or, l'un des types d'incertitude sur lesquels il est le plus facile d'agir est l'incertitude réglementaire, tout particulièrement celle qui résulte du risque d'incohérence temporelle dans la régulation de l'EU-ETS.

### **C. LE RISQUE D'INCOHÉRENCE TEMPORELLE DANS LA GESTION DE L'EU-ETS**

L'incohérence temporelle dans une politique économique est une source potentiellement importante d'incertitude pour les acteurs de l'économie, mais aussi une source d'inefficacité de la politique en question.

L'incohérence temporelle d'une politique économique apparaît quand il est tentant pour le décideur public de changer sa politique une fois que celle-ci a porté ses effets et d'arbitrer ainsi en faveur d'autres objectifs. Le phénomène est plus susceptible d'apparaître quand les agents économiques sont dans l'incapacité de revenir sur les décisions prises en réponse à la politique initialement mise en œuvre, autrement dit quand ces décisions sont irréversibles. Mais si les agents économiques sont rationnels et anticipent l'incohérence temporelle d'une politique, ils ne prendront pas les décisions irréversibles visées par la politique telle qu'initialement menée et la politique économique devient ainsi inopérante. Le concept d'incohérence temporelle et l'inefficacité de la

politique économique qui peut en résulter, dont on fait classiquement remonter l'analyse à l'article fondateur de Kydland et Prescott<sup>44</sup>, connaît de multiples applications en économie dans des domaines aussi divers que la politique monétaire, la politique fiscale ou encore la politique de soutien à l'innovation. Comme détaillé ci-dessous, le concept peut s'appliquer à la tarification du carbone, tout d'abord de manière assez générique puis dans le cadre plus spécifique de la régulation de l'EU-ETS que nous connaissons aujourd'hui.

La tarification du carbone, dès lors qu'elle se fait à l'aide d'une taxe carbone ou d'un marché de quotas échangeables avec mise aux enchères des quotas comme mode d'allocation initial, est susceptible de répondre à des objectifs potentiellement contradictoires de la part des pouvoirs publics. Plus précisément, elle a initialement pour objectif de résoudre le problème environnemental en incitant les entreprises à ajuster leurs émissions de gaz à effet de serre. Mais parce qu'elle génère des ressources pour les pouvoirs publics, ceux-ci peuvent être tentés de détourner la politique de son objectif initial une fois celui-ci atteint, pour mener d'autres politiques nécessitant de mobiliser des fonds publics. Dans le cadre de l'EU-ETS par exemple, les pouvoirs publics peuvent mener dans un premier temps une politique restrictive en imposant un plafonnement conséquent des émissions qui conduit à un prix élevé de la tonne de carbone et s'y tenir de manière suffisamment convaincante pour que les entreprises décident d'investir dans des technologies bas-carbone. Mais ces investissements réduisent significativement et durablement le montant d'émissions de gaz à effet de serre qu'elles doivent couvrir par des quotas, donc réduisent la demande de quotas et le prix auquel ces quotas peuvent être alloués lors de leur mise aux enchères. A terme, la décarbonation visée par la politique environnementale doit ainsi affaiblir les recettes publiques tirées des enchères. Or, ces recettes ont pu entre-temps être mobilisées pour financer d'autres politiques qu'il s'avère difficile pour les pouvoirs publics de mettre en berne. On peut noter à ce sujet, que les économistes ont souvent argumenté en faveur du « double dividende »<sup>45</sup>, c'est-à-dire pour

---

<sup>44</sup> Finn E. KYDLAND et Edward C. PRESCOTT, « Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans », *Journal of Political Economy*, 85-3, 1977, p. 473 491.

<sup>45</sup> Lawrence H. GOULDER, « Environmental taxation and the double dividend: A reader's guide », *International Tax and Public Finance*, 2-2, 1 août 1995, p. 157 183.

non seulement corriger les problèmes de pollution par la tarification de cette pollution (le premier dividende) mais également recycler les recettes générées en les substituant à des prélèvements fortement distortifs dans l'économie, notamment les prélèvements sur le travail (le second dividende)<sup>46</sup>. Dans la logique du « double dividende », les recettes ne sont donc pas fléchées sur des mesures pro-environnementales. Les recettes servent alors un autre objectif, par exemple de promotion de la compétitivité de l'économie ou de pure correction des inégalités. Afin de maintenir le financement de ces autres politiques, il est tentant pour les pouvoirs publics de resserrer l'offre de quotas sur l'EU-ETS sans justification environnementale une fois des investissements bas-carbone significatifs effectués par les entreprises régulées. Ce resserrement induit une hausse de prix postérieure aux investissements. Toutefois, les entreprises soumises à l'EU-ETS anticipent un tel changement caractéristique de l'incohérence temporelle. Elles peuvent alors être tentées de laisser leurs concurrents réaliser les investissements bas carbone et de retarder leurs propres investissements jusqu'à ce que le prix monte fortement sous l'impulsion du resserrement de l'offre de quota, rendant leur investissement encore plus rentable. Comme chaque entreprise est susceptible d'adopter ce comportement de "passager clandestin", c'est l'ensemble des investissements qui est retardé et l'EU-ETS devient inefficace pour induire une décarbonation de long terme de l'économie.

En juillet 2022, un épisode a mis en lumière que le risque d'incohérence temporelle dans la régulation de l'EU-ETS n'est pas purement théorique. Cet épisode a concerné plus spécifiquement la MSR. Le principe de la MSR est d'ajuster automatiquement la quantité de quotas mise aux enchères en fonction de la quantité totale en circulation (*Total Number of Allowances in Circulation* – TNAC) pour stabiliser et soutenir le prix du carbone. Le TNAC est publié le 15 mai de chaque année. S'il dépasse un certain plafond (833 millions), 24% des quotas prévus aux enchères sont plutôt mis en réserve. Inversement, s'il passe en deçà d'un certain plancher, une quantité de quotas est sortie de la MSR et mise aux

---

<sup>46</sup> Un prélèvement est dit distortif quand le taux ou le niveau de ce prélèvement affecte sa base au niveau agrégé. Il en résulte en effet une perte nette dans les gains à l'échange sur le marché où est effectué ce prélèvement. Les prélèvements distortifs sont nombreux dans une économie. Seuls les impôts sur la consommation de biens à très faible élasticité prix (biens addictifs tels que le tabac ou l'alcool, biens de première nécessité) ou sur l'offre de bien à très faible élasticité prix (foncier, ressources naturelles) ne sont pas ou peu distortifs.

enchères. En outre, l'excès de quotas dans la réserve par rapport au volume total des enchères de l'année précédente est définitivement retiré et invalidé. Ce fonctionnement est explicitement présenté par la CE comme étant « basé sur des règles prédéfinies ne laissant aucune discrétion à la Commission ou aux Etats membres dans sa mise en œuvre ». Cela n'a pas empêché des membres du parlement européen de proposer en juillet 2022 de financer le plan REpower EU, sans lien direct avec la politique climatique, en mettant aux enchères de manière discrétionnaire des quotas qui avaient été placés dans la MSR. La proposition a pour l'instant échoué, mais si elle était passée elle aurait non seulement contribué à faire baisser le prix du carbone sur l'EU-ETS, à casser l'automatisme et donc la relative prévisibilité de la MSR, mais surtout elle aurait introduit la crainte que l'UE ne puise dans les poches de la MSR chaque qu'elle fois qu'elle a besoin de financer des projets sans lien avec la politique climatique.

## **D. VERS UNE BANQUE CENTRALE DU CARBONE : INTÉRÊT ET MODE DE FONCTIONNEMENT**

Le risque d'incohérence temporelle qui pèse sur la régulation de l'EU-ETS et, en conséquence, sur sa capacité à engendrer une décarbonation de l'économie par basculement vers des technologies décarbonées, appelle à réfléchir à des mécanismes capables d'empêcher ou au moins substantiellement limiter les possibilités d'incohérence. Cette question n'est pas absente du débat public, mais les solutions évoquées ne vont souvent pas au bout de la logique et peinent à convaincre. On propose dans ce qui suit une courte revue de quelques-unes de ces solutions avant d'expliquer en quoi la mise en place d'une banque centrale du carbone serait beaucoup plus appropriée tout en restant réalisable.

La mise en place de règles automatiques et transparentes constitue un premier pas, limité, pour contrer l'incohérence temporelle dans la régulation de l'EU-ETS. L'automatisme et la transparence font qu'y contrevenir est visible et générateur d'alerte. L'exemple typique est celui de la MSR discuté plus haut. Elle est bien présentée comme limitant le pouvoir discrétionnaire du régulateur et, de fait, la tentative d'y déroger en juillet 2022 a quelque peu alerté les tenants d'une régulation rigoureuse de l'EU-ETS. Néanmoins, démonstration a été faite que le

pouvoir politique pouvait à tout instant essayer de revenir dessus et de l'instrumentaliser à d'autres fins que ce pour quoi elle a été initialement conçue. S'appuyer sur le seul effet d'alerte ne préserve que très peu de l'incohérence temporelle. Un autre type de règle automatique consiste à flécher l'utilisation des recettes de la tarification du carbone. Ce fléchage, ou *earmarking* en anglais, n'est pas nécessairement pensé en premier lieu pour résoudre le problème d'incohérence temporelle mais plutôt pour favoriser l'acceptabilité de cette tarification. Il consiste en effet à redistribuer au bénéfice de certaines des entreprises couvertes par l'EU-ETS, et de manière la plus neutre possible pour le fonctionnement du marché du carbone, les recettes de mise aux enchères des quotas. Le fonds innovation, alimenté par le produit de la vente de 450 millions de quotas au minimum par an dans le cadre standard des mises aux enchères est un exemple de fléchage actuellement appliqué. Il sert à financer des projets innovants bas carbone. En privilégiant un fléchage en lien direct avec la décarbonation de l'économie, le mécanisme limite le risque que l'utilisation des fonds réponde à des objectifs divergents par rapport à ceux de la politique climatique. En cela, on peut considérer qu'il limite partiellement le risque d'incohérence temporelle. Néanmoins, ce type de fléchage relève de la politique budgétaire et peut donc être revu chaque année par les pouvoirs publics qui gardent ainsi une capacité importante à le supprimer.

La mise en place de contrats engageant légalement les pouvoirs publics et rendant couteuse toute incohérence temporelle est un pas plus décisif pour contrer cette dernière. Le coût induit en cas d'incohérence temporelle est supposé dissuader cette dernière, mais encore faut-il qu'il soit suffisamment conséquent pour assurer la crédibilité du système. Or, on a déjà vu un Etat revenir sur une décision quitte à ce que cela coûte cher, par exemple quand le gouvernement français a abandonné l'écotaxe en 2013-2014 alors même que les portiques étaient installés. Les *Carbon Contracts for Difference* (CCfD) sont présentés par certains économistes sous cet angle<sup>47</sup>. Les CCfD consistent à garantir à une entreprise investissant dans des technologies bas carbone que les émissions de carbone évitées seront rémunérées à un prix fixe. Ils permettent donc un transfert de risque des entreprises investissant

---

<sup>47</sup> Olga CHIAPPINELLI et Karsten NEUHOFF, *Time-Consistent Carbon Pricing: The Role of Carbon Contracts for Differences*, DIW Berlin, German Institute for Economic Research, 2020.

dans le bas-carbone vers l'Etat, risque qui constitue un frein au déclenchement des investissements. A charge pour les pouvoirs publics de combler l'écart au bénéfice de l'entreprise si le prix de marché du carbone est inférieur et, inversement, à l'entreprise de restituer la différence aux pouvoirs publics si le prix de marché du carbone est supérieur. Les pouvoirs publics ont donc une incitation à maintenir des prix élevés du carbone et à ne pas céder à des sirènes lobbyistes les poussant à relâcher l'effort en matière de lutte contre le réchauffement climatique. Le système ne corrige toutefois pas complètement l'incohérence temporelle et peut même la favoriser, incitant les pouvoirs publics à ne pas laisser le prix s'amoindrir une fois la décarbonation de l'économie déjà bien engagée.

Une solution plus ambitieuse pour résoudre le problème d'incohérence temporelle et assurer durablement la crédibilité de l'EU-ETS en matière de décarbonation de long terme de l'économie, par stimulation des investissements bas carbone, s'inspire du constitutionalisme économique. Ce mouvement de pensée préconise la délégation à une institution spécifique la mise en œuvre d'une politique. Cette institution doit voir sa mission définie statutairement par le pouvoir politique en fonction de l'objectif de long terme de ce dernier. Dans le cas de l'EU-ETS, un objectif de décarbonation de l'économie par basculement vers des technologies bas carbone. L'institution doit en revanche être indépendante dans la manière d'atteindre cet objectif. L'indépendance est typiquement assurée en nommant de manière irrévocable la direction de l'institution pour un mandat suffisamment long mais fixe, cette direction prenant ensuite ses propres décisions durant le mandat. Enfin, il est essentiel que l'institution rende des comptes auprès du pouvoir politique quant à la réalisation de sa mission, condition importante pour l'acceptabilité d'une telle délégation. C'est le principe de fonctionnement d'un certain nombre d'autorités de régulation d'industries de réseaux (ARCEP dans les télécommunications, ART pour les transports), mais aussi et surtout de nombreuses banques centrales à commencer par la Banque Centrale Européenne.

Le parallélisme entre une telle institution pour le marché du carbone et une banque centrale est tout particulièrement fort. Comme pour la monnaie, les quotas d'émissions de carbone sont créés *ex nihilo*.

Là où l'offre de monnaie est contrôlée par une banque centrale par des opérations d'achat ou vente de titres sur le marché interbancaire (opérations d'*open market*), l'offre de quotas peut être contrôlée par les mises aux enchères comme mode d'allocation initiale sur l'EU-ETS. En ce sens, l'EU-ETS est beaucoup plus comparable au marché interbancaire qu'à un marché de commodité. L'évolution voulue par les autorités européennes vers plus d'allocation aux enchères et moins d'allocation gratuite favorise ainsi la mise en place d'une telle institution. Ce parallélisme conduit à parler de « banque centrale du carbone » pour désigner l'institution qui pourrait être ainsi en charge de la régulation de l'EU-ETS. L'idée n'est pas nouvelle et a déjà été évoquée en fin de Phase II et début de Phase III de l'EU-ETS quand il est apparu indispensable d'ajuster l'offre de quotas à des chocs exogènes qui avaient perturbé son fonctionnement. Mais c'était alors plus la flexibilité et la réactivité dans l'ajustement de l'offre de quotas qui était mise en avant pour plaider en faveur d'une banque centrale du carbone que la résolution du problème d'incohérence temporelle<sup>48</sup>.

Une banque centrale du carbone ouvrirait la possibilité de résoudre le dilemme entre régulation par les prix et régulation par les quantités. Elle régulerait par les quantités en contrôlant et ajustant au jour le jour les quantités de quotas mis aux enchères. Le prix ne serait que la résultante de cette régulation par les quantités. Sa mission de long terme serait toutefois le respect du budget carbone à moindre coût. Pour cela elle serait incitée à favoriser les investissements de long terme dans la décarbonation en soutenant le prix, mais aussi en limitant la volatilité par sa stratégie de vente et achat de quotas. La prévisibilité de la trajectoire de prix serait donc le fil conducteur des décisions d'intervention sous forme de régulation par les quantités.

Dans son mode d'intervention, une banque centrale du carbone ne nécessiterait pas d'innovations majeures par rapport au fonctionnement actuel de l'EU-ETS. C'est la philosophie de cette intervention qui se trouverait changée. En matière statutaire, elle ne s'éloignerait pas

---

<sup>48</sup> Christian de PERTHUIS, Raphaël TROIGNON, « Carbon markets regulation: the case for a CO2 central bank », *Climate Economics Chair Publications no 10*, 2011 ; Godefroy GROSJEAN, William ACWORTH, Christian FLASHLAND, Robert MARSCHINSKI, "After monetary policy, climate policy: is delegation the key to EU-ETS reform?", *Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change*, Working Paper, n° 1/2024, pages 1-50.

fondamentalement d'institutions qui existent déjà et relèvent de l'UE. On peut penser notamment à la Cour des Comptes Européenne (CCE) dont la direction est nommée pour un mandat prédéfini, mais qui n'a qu'un rôle de contrôle, pas de décision. Inversement, la Banque Européenne d'Investissement (BEI) a un pouvoir décisionnaire, mais sa gouvernance est moins indépendante des autorités politiques de l'UE. Statutairement, la Banque Centrale Européenne est sans doute le modèle le plus proche de ce que pourrait être une banque centrale du carbone, sous réserve sans doute de davantage rendre compte auprès du parlement européen.

## E. CONCLUSION

Une banque centrale du carbone, dont la mission serait définie par le pouvoir public et la réalisation de cette mission contrôlée par ce même pouvoir, mais dont l'action au jour le jour pour y parvenir serait menée de manière indépendante, apparaît comme une évolution logique et souhaitable de la régulation de l'EU-ETS. Elle permet notamment de résoudre le dilemme entre le respect d'un budget carbone grâce à une régulation par les quantités et la prévisibilité du signal prix permettant d'induire une réelle décarbonation de l'économie. Son principe de fonctionnement, centré sur le *fine tuning* des opérations de mise aux enchères des quotas d'émissions, est tout particulièrement cohérent avec l'importance croissante accordée à ce mode d'allocation des quotas par la CE.

Dans la perspective d'augmentation du prix du carbone et de son extension à de nouveaux secteurs, il sera nécessaire de veiller à son acceptabilité. L'affectation des recettes des mises aux enchères, aujourd'hui fléchées vers le Fonds Innovation, le Fonds de Modernisation de l'UE et vers des actions en faveur du climat et de l'énergie<sup>49</sup>, devra être revue pour permettre une redistribution contrant les effets de la tarification du carbone sur le pouvoir d'achat.

---

<sup>49</sup> Selon l'Agence Européenne de l'Environnement, ce sont ainsi 1,469 Milliards d'Euros qui auraient été perçus par la France, avec pour spécificité que la France les consacre intégralement au financement d'actions en faveur du climat et de l'énergie. Elle n'est qu'en quatrième position par le montant de revenus perçus, derrière l'Allemagne, la Pologne et l'Espagne, du fait de son secteur électrique nettement moins dépendant des énergies fossiles. Voir : [https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/daviz/auctioning-revenues-and-reported-usage#tab-chart\\_2](https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/daviz/auctioning-revenues-and-reported-usage#tab-chart_2)

## V- Pour l'acceptabilité du prix du carbone : un revenu climat universel

*Par Guillaume Bazot*

L'augmentation du prix du carbone ou l'élargissement de son assiette est perçue comme une augmentation de la pression fiscale sur l'ensemble de la population, dans un pays où le taux de prélèvements obligatoires représente déjà 45% du PIB. Ainsi est née en 2018 la révolte des "gilets jaunes", dans un contexte défavorable de hausse du prix du pétrole et d'une moindre place accordée aux enjeux climatiques qu'aujourd'hui. La transition écologique, bénéfique pour tous, a nécessairement un impact négatif sur le pouvoir d'achat global, quel que soit l'outil politique utilisé. Toutefois, le prix du carbone a l'avantage d'être efficace sans nécessiter un accroissement de la pression fiscale et du budget de l'Etat, contrairement aux politiques menées jusqu'à présent. Cette neutralité fiscale, clé de l'acceptabilité du prix du carbone, peut passer par la redistribution intégrale de ses recettes sous forme d'un revenu climat universel.

### A. LA PERCEPTION D'UNE POLITIQUE CLIMATIQUE PAR LE PRIX

Bien que les populations des pays riches comprennent globalement les enjeux et les risques associés au réchauffement climatique, les données de sondage montrent que l'acceptabilité des politiques climatiques demeure mitigée<sup>50</sup>. Les Français sont ainsi davantage enclins à soutenir les politiques d'infrastructures vertes (57% d'opinion favorable) qu'une taxe carbone (29% contre 37% dans les autres pays riches).

Plusieurs raisons expliquent ce rejet. D'une part, les Français ont le sentiment que la couverture de la tarification du carbone n'est pas

---

<sup>50</sup> Antoine DECHEZLEPRETRE, Adrien FABRE, Tobias KRUSE, Bluebery PLANTEROSE, Ana SANCHEZ CHICO et Stefanie STANTCHEVA, « Fighting Climate Change : International Attitudes Toward Climate Policies », OCDE, coll. « Working Paper Series », 2022.

complète en raison de la présence d'exonérations, comme dans le secteur aérien. Il est donc essentiel que la tarification du carbone soit aussi large que possible en maniant à la fois les droits à polluer et une taxe carbone ajustée au prix de marché pour les rejets résiduels des entreprises et des ménages (voir partie 4). Concrètement, si le carbone sur le marché des quotas est échangé à 100€ la tonne et que 20% des rejets de CO<sub>2</sub> associés à l'usage d'une voiture sont déjà pris en compte dans le prix du carburant du fait de ces quotas, la taxe carbone à la pompe doit tenir compte des 80% de rejets restants, soit 80€ par tonne d'émissions liées à l'usage du véhicule.

Enfin, la principale raison de ce rejet demeure la régressivité ressentie des politiques climatiques, notamment lorsqu'elles jouent sur le prix des énergies. De fait, ce sentiment n'est pas infondé puisque le taux d'effort associé à la hausse du prix du carbone avant toute utilisation des recettes est d'autant plus élevé que le niveau de vie du ménage est faible<sup>51</sup>. Ce constat s'appuie sur une estimation des impacts distributifs d'une réforme consistant en une augmentation de la contribution climat énergie (CCE) de son niveau actuel (44,6 euros/tCO<sub>2</sub>) au niveau qu'il était prévu d'atteindre en 2022 (86,2 euros/tCO<sub>2</sub>), accompagnée du rattrapage de la fiscalité sur le gazole de 7,8 centimes par litre. Ainsi, une telle réforme grèverait le niveau de vie des ménages les plus modestes d'environ 0.87% (soit environ 75€/an) contre 0.37% pour les ménages les plus aisés (soit environ 220€/an). Autrement dit, le sacrifice en termes de niveau de vie est 2,4 fois plus important pour un ménage du premier décile que pour un ménage du dernier décile.

Toutefois, les français sont ainsi majoritairement prêts à accepter la hausse des prix des biens carbonés si celle-ci permet de financer les projets d'infrastructures vertes, de subventionner les technologies bas-carbone, de réduire l'impôt sur le revenu ou d'aider les ménages et petites entreprises en difficulté du fait des politiques climatiques<sup>52</sup>. Autrement dit, il existe un décalage de perception selon que les personnes sont interrogées avant ou après description de l'usage des

---

<sup>51</sup> Thomas DOUENNE, « The Vertical and Horizontal Distributive Effects of Energy Taxes: A Case Study of a French Policy », *The Energy Journal*, Volume 41-Number 3, 2020, p. 231-254.

<sup>52</sup> Antoine DECHEZLEPRETRE, Adrien FABRE, Tobias KRUSE, Blueberry PLANTEROSE, Ana SANCHEZ CHICO et Stefanie STANTCHEVA, *Op. cit.*

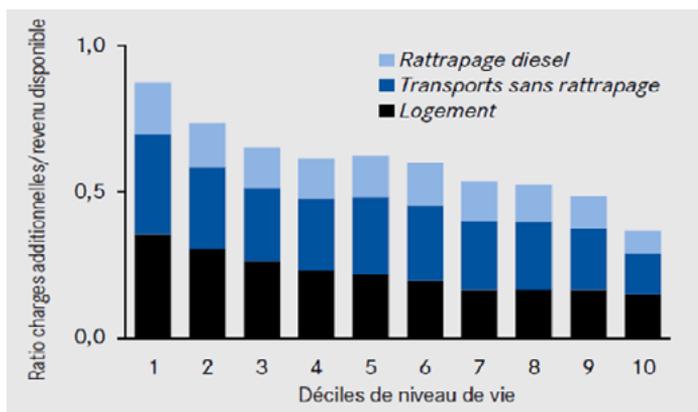
recettes obtenues. A défaut de toute information quant à l'usage des fonds récoltés, les Français semblent partir du principe que ceux-ci seront nécessairement mal employés, d'où le rejet de cette politique. C'est pourquoi la condition d'application d'une tarification carbone est aussi d'informer les ménages du « bon » usage des ressources levées afin de limiter tout sentiment d'injustice, voire de dilapidation.

Il est enfin important de distinguer les ménages selon leur type. C'est ce que l'expérience des « gilets jaunes » nous rappelle. Ce constat est corroboré par les estimations de Douenne<sup>53</sup>. Celles-ci montrent que les ménages ruraux, parce qu'ils se chauffent plus souvent au fioul et utilisent davantage leur voiture (notamment diesel) pour leurs déplacements, ont un niveau de contribution plus important que les ménages des grandes villes. Ainsi, même si plus de 10 % des ménages du bas de la distribution des revenus ne sont pas affectés par la réforme décrite ci-dessus – ceux-ci ne consommant ni carburant ni gaz ni fioul pour se chauffer – pour 10 % d'entre eux les pertes excèdent 220€ par an et par unité de consommation, soit plus que le ménage médian du dernier décile. Il ressort donc de ce calcul une forte hétérogénéité horizontale du niveau d'effort dont les conséquences peuvent être grandes pour l'acceptabilité de la politique climatique. C'est pourquoi il est essentiel de tenir compte de ces paramètres dans notre réflexion relative à l'usage des recettes faisant suite à la tarification du carbone.

---

<sup>53</sup> Thomas Douenne, *Ibid.*

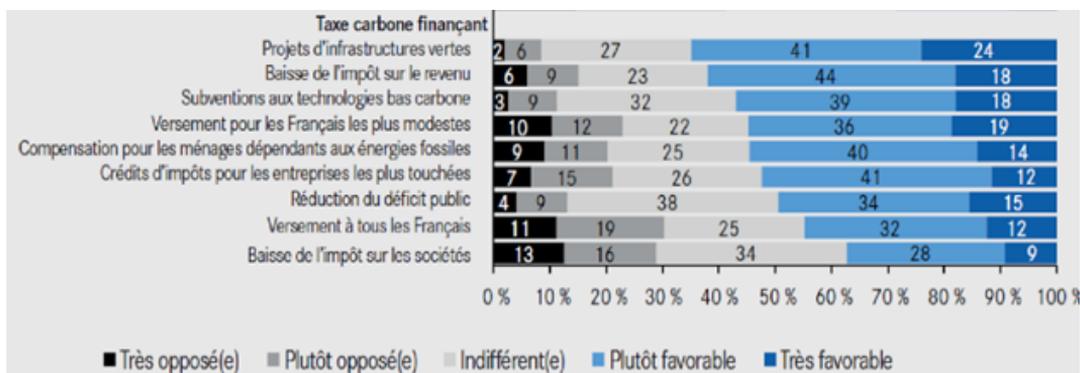
**Graphique 1 : taux d'effort des ménages associés à la réforme avant utilisation des recettes, en %**



Note : impacts distributifs de la réforme consistant en une augmentation de la CCE de son niveau actuel (44,6 euros/tCO<sub>2</sub>) au niveau qu'il était prévu d'atteindre en 2022 (86,2 euros/tCO<sub>2</sub>), accompagnée du rattrapage de la fiscalité sur le gazole de 7,8 centimes par litre.

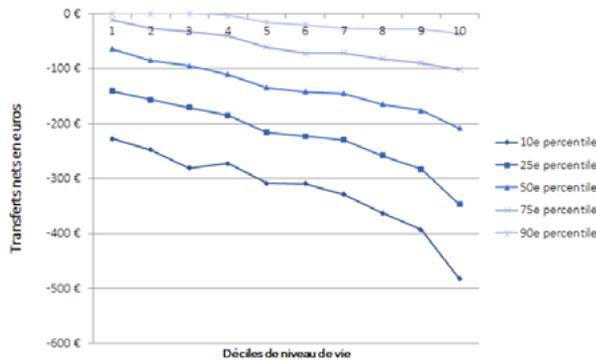
Source : Thomas DOUENNE, « Les effets de la fiscalité écologique sur le pouvoir d'achat des ménages : simulation de plusieurs scénarios de redistribution », *Focus du CAE*, n° 30-2019

**Graphique 2 : sondage sur les préférences des Français concernant l'objectif d'une taxe carbone**



Source : Antoine DECHEZLEPRETRE, Adrien Fabre, Tobias KRUSE, Bluebery PLANTEROSE, Ana SANCHEZ CHICO et Stefanie STANTCHEVA, « Fighting Climate Change : International Attitudes Toward Climate Policies », OCDE, coll. « Working Paper Series », 2022.

### Graphique 3 : distribution des transferts par unité de consommation, avant utilisation des recettes



Note : impacts redistributifs de la réforme consistant en une augmentation de la CCE de son niveau actuel (44,6 euros/tCO<sub>2</sub>) au niveau qu'il était prévu d'atteindre en 2022 (86,2 euros/tCO<sub>2</sub>), accompagnée du rattrapage de la fiscalité sur le gazole de 7,8 centimes par litre.

Source : Thomas DOUENNE, « Les effets de la fiscalité écologique sur le pouvoir d'achat des ménages : simulation de plusieurs scénarios de redistribution », *Focus du CAE*, n° 30-2019

## B. QUE FAIRE DES RESSOURCES COLLECTÉES ?

Compte tenu de l'importance de la distribution des recettes carbone pour son acceptabilité, quel doit être son usage ? Avant toute chose, rappelons plusieurs faits. Premièrement, l'objectif principal de cette tarification est d'inciter les ménages et les entreprises à réduire leurs émissions, la distribution des ressources qui lui est associée doit donc maintenir au mieux cette incitation. Il serait donc contreproductif de compenser les ménages proportionnellement à leur consommation de biens carbonés. Deuxièmement, les recettes obtenues ne doivent pas servir d'instrument de rendement ou d'investissement au risque de voir la politique de tarification changer de nature. En effet, dans de telles circonstances le danger consiste à voir celle-ci évoluer selon les besoins d'investissements verts et non selon l'orientation des comportements privés. Puisque des investissements publics sont nécessaires, d'autres

ressources doivent être trouvées. Ceci est d'autant plus nécessaire que les recettes associées à une tarification carbone ne sont pas pérennes et tendent par nature à décroître à mesure que les émissions baissent. Troisièmement, la visibilité quant à l'usage de cette ressource est un point essentiel d'acceptation. D'après Dechezleprêtre et al.<sup>54</sup> les ménages doivent constater concrètement son usage. En ce sens, un transfert monétaire est préférable car directement observable.

Ces trois considérations nous amènent à penser que le produit des quotas carbone doit être entièrement redistribué aux ménages sous forme d'un transfert monétaire. Dès lors, quelle peut être la règle associée à ce transfert ? Différents scénarios ont été considérés afin notamment de jouer sur la régressivité et, ce faisant, l'acceptabilité de cette politique.

Un premier scénario consiste à rétribuer tous les individus d'un même montant, éventuellement différencié pour les enfants, sur le modèle du revenu universel. Il s'agit d'un transfert forfaitaire neutre. Le premier avantage d'un tel procédé est qu'il est progressif car représentant une plus grande part du revenu des plus démunis. En outre, parce que leur niveau de consommation conduit à de plus forts niveaux d'émissions de CO<sub>2</sub>e<sup>55</sup>, les plus aisées deviennent contributeur net. L'inverse s'applique pour les bas revenus. Dans un tel scénario, seuls 25% des personnes (vivant généralement en zone rurale) des trois premiers déciles demeurent contributeurs nets (du fait d'un plus fort usage de véhicules thermiques et de chauffage au fioul ou au gaz) à court terme. Le deuxième avantage est la simplicité et la lisibilité de ce scénario. Si l'acceptabilité dépend de la bonne compréhension des ménages quant à l'usage des recettes, ce cas de figure apparaît comme le plus évident. Le troisième avantage est de ne pas faire de distinction selon les individus. Ceci permet d'une part de limiter drastiquement les coûts administratifs. D'autre part, l'égalité de traitement ne crée pas de frustration, notamment parmi les classes moyennes aisées. En

---

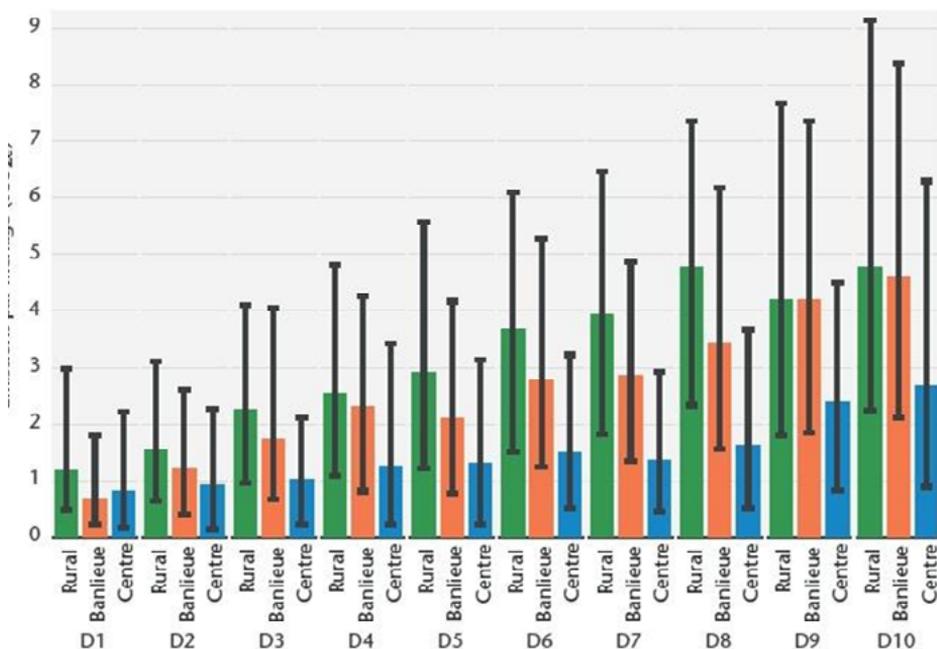
<sup>54</sup> Antoine DECHEZLEPRETRE, Adrien FABRE, Tobias KRUSE, Bluebery PLANTEROSE, Ana SANCHEZ CHICO et Stefanie STANTCHEVA, *Op. cit.*

<sup>55</sup> Antonin POTTIER, Emmanuel COMBET, Jean-Michel CAYLA, Simona DE LAURETIS et Franck NADAUD, « Qui émet du CO<sub>2</sub>? Panorama critique des inégalités écologiques en France », *Revue de l'OFCE*, 169, 1 septembre 2020.

effet, l'une des raisons d'être du prix du carbone est d'indemniser autrui pour les dommages causés par la pollution. A ce titre, il est raisonnable de supposer tous les individus comme également victimes des conséquences du changement climatique, à défaut d'une différenciation géographique complexe et difficilement prévisible.

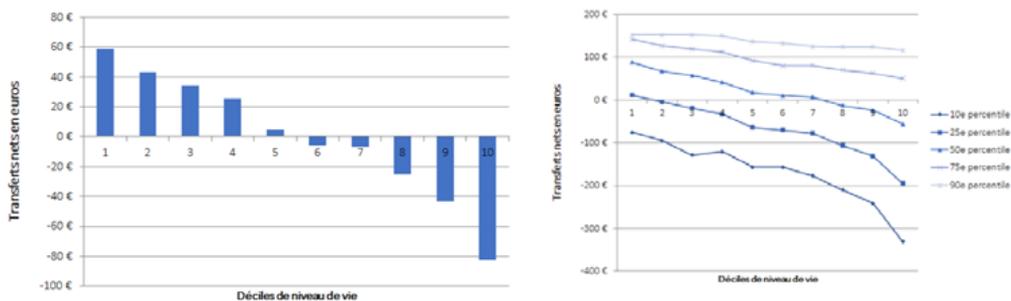
Un second scénario consiste à introduire une régressivité fonction du revenu du ménage dans le transfert forfaitaire. Dans ce scénario, seuls les 40% les plus aisés s'avèrent contributeurs nets. En outre, une très faible proportion des ménages appartenant aux trois premiers déciles demeure perdante à la mise en place d'une politique de tarification du carbone. Un dernier scénario consiste à mieux tenir compte des critères géographiques et des équipements. Ce scénario est sans doute le plus avantageux pour les plus démunis des zones rurales, notamment parce que la proportion de contributeurs nets parmi les trois premiers déciles apparaît minimale.

**Graphique 4 : variabilité d'émissions du transport : premier quartile, médiane et troisième quartile ; par décile de niveau de vie et localisation**



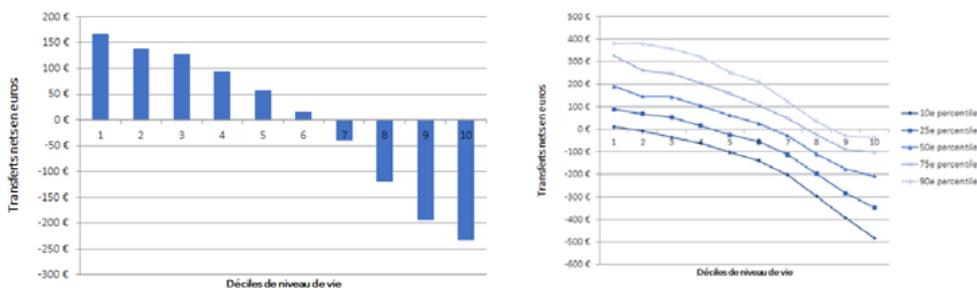
Source : Antonin POTTIER, Emmanuel COMBET, Jean-Michel CAYLA, Simona DE LAURETIS et Franck NADAUD, « Qui émet du CO2? Panorama critique des inégalités écologiques en France », *Revue de l'OFCE*, 169, 1 septembre 2020, p.73-132

### Graphique 5 : distribution des transferts nets avec compensation forfaitaire neutre



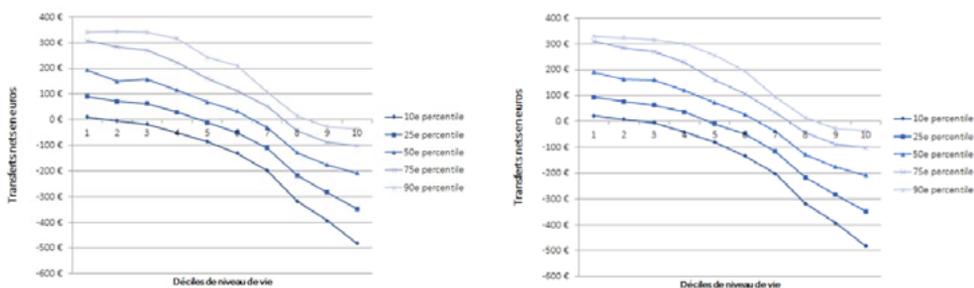
Source : Thomas DOUENNE, « Les effets de la fiscalité écologique sur le pouvoir d'achat des ménages : simulation de plusieurs scénarios de redistribution », *Focus du CAE*, n° 30-2019

### Graphique 6 : distribution des transferts nets avec des transferts décroissants avec les revenus



Source : Thomas DOUENNE, « Les effets de la fiscalité écologique sur le pouvoir d'achat des ménages : simulation de plusieurs scénarios de redistribution », *Focus du CAE*, n° 30-2019

### Graphique 7 : distribution des transferts nets avec des transferts décroissants avec les revenus et indexés sur critères géographiques (gauche) et sur les équipements (droite)



Source : Thomas DOUENNE, « Les effets de la fiscalité écologique sur le pouvoir d'achat des ménages : simulation de plusieurs scénarios de redistribution », *Focus du CAE*, n° 30-2019

Les deuxièmes et troisièmes scénarios peuvent *a priori* sembler préférables du point de vue du soutien aux ménages les plus fragiles, néanmoins, rappelons que l'objectif de la tarification du carbone est surtout d'ajuster les comportements, y compris ceux des plus modestes. A ce titre, conditionner un revenu à des comportements polluants (longs déplacements, mode de chauffage...) risque d'encourager leur maintien et d'être contre-productifs. En effet, quelle serait l'incitation à remplacer une chaudière au fioul si le transfert demeure conditionné à son emploi ? Si l'acceptabilité de la tarification de la part des ménages ruraux défavorisés est essentielle, d'autres outils complémentaires peuvent être utilisés en parallèle. Enfin, il nous faut garder en tête qu'un transfert dépendant du revenu peut aussi conduire les ménages de la classe moyenne aisée à rejeter le projet. Il ne faut donc pas non plus sous-estimer le coût politique d'une distribution trop asymétrique de ce transfert. D'ailleurs, il n'est peut-être pas nécessaire de prendre un tel risque puisque peu de ménages défavorisés s'avèrent contributeurs nets dans le cas d'un transfert forfaitaire neutre et que l'adaptation de leur comportement à moyen terme les rendrait receveur net.

Le besoin de lisibilité impose de ne pas mélanger les objectifs des politiques publiques. Le prix du carbone et le revenu climat répondent à des objectifs environnementaux. S'il est jugé que la politique sociale doit être modifiée, pour quelque raison que ce soit, ce sont l'impôt sur le revenu et les autres mécanismes de redistribution qui doivent être ajustés.

Pour toutes ces raisons, GenerationLibre propose un revenu climat universel similaire au premier scénario.

Concrètement, si l'on estime que le prix du carbone compatible avec les objectifs de réduction des émissions de GES d'ici 2030 est d'environ 100€/tCO<sub>2</sub>eq, puisqu'en moyenne chaque individu rejette aujourd'hui 8.9tCO<sub>2</sub>eq par an, ceci permet de lever les premières années 60.5 milliards d'euros, soit 2/3 environ des recettes de l'impôt sur le revenu en 2019. Ainsi, la distribution uniforme revient à faire un chèque à chacun des 70 millions d'individus d'un montant de 890€/an. Avec un revenu climat européen, sur la base d'une empreinte carbone de 11 tCO<sub>2</sub>eq par européen par an, le revenu distribué serait de 1100€/an.

Afin d'étendre notre analyse à plus long terme, il nous faut prendre en compte plusieurs facteurs. Tout d'abord, parce que l'usage de quotas carbone encourage les comportements écologiquement vertueux et les investissements verts, un prix du carbone de 100€/tonne est censé diviser les émissions par quatre à horizon 2050, soit 2.2 tonnes par individu. Les recettes à cette date seraient donc d'environ 15 milliards d'euros soit 210€ par individu. Ensuite, d'après certains calculs d'élasticité sur la base de la consommation de carburant<sup>56</sup>, les ménages modestes et de la classe moyenne réduisent davantage leurs émissions que les plus aisés. En outre, les prévisions de réduction des émissions sur la base de ces élasticités apparaissent aussi importantes en zone rurale qu'ailleurs, d'où une certaine convergence des émissions entre ruraux et urbains et semi-urbain à moyen terme. Dès lors, même si les recettes de la taxe carbone décroissent par nature avec le temps, le rapport recettes/dépenses devrait davantage s'améliorer pour les ménages modestes hors des grandes métropoles. Autrement dit, une infime portion des ménages modestes serait contributrice nette à cet horizon. Pour cette raison, l'acceptabilité hors dans grande ville devrait logiquement s'accroître avec le temps.

En lieu et place d'un dividende carbone, certains proposent la mise en place d'un mécanisme de type "crédit carbone". Il conduirait pourtant au même résultat : en attribuant à chacun un quota individuel d'émissions de GES, les individus s'échangeraient (que cela soit légal ou non) leurs droits à polluer à un prix de marché. Les plus polluants paieront davantage tandis que les moins polluants seraient bénéficiaires nets. Par ailleurs, un tel mécanisme induirait une complexité, des erreurs et des coûts supplémentaires pour comptabiliser les émissions de GES à la consommation plutôt qu'au moment de l'émission.

---

<sup>56</sup> Thomas DOUENNE, « The Vertical and Horizontal Distributive Effects of Energy Taxes: A Case Study of a French Policy », *The Energy Journal*, Volume 41-Number 3, 2020, p. 231-254.

## C. LES AUTRES POLITIQUES D'ACCOMPAGNEMENT ET L'ACCEPTABILITÉ COURT ET LONG TERME

Comme nous venons de le voir, un transfert forfaitaire universel peut, à court terme, ne pas compenser totalement le surcoût du prix du carbone pour certaines catégories modestes de la population, notamment rurales. En outre, l'acceptabilité de la tarification peut varier au gré des circonstances économiques, en particulier lorsque le prix de l'énergie augmente. C'est pourquoi d'autres politiques peuvent accompagner ce dispositif, elles ont ainsi vocation à lui être complémentaire dans la phase de lancement, avant que les comportements se soient totalement adaptés. En la matière ceci implique de préserver les principes incitatifs du prix du carbone et de son transfert tout en accroissant son acceptabilité et en réduisant les émissions de CO<sub>2</sub>e.

Une politique d'accompagnement peut consister à moduler le taux de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) pour faire face à une hausse potentiellement brutale du prix du pétrole (Bureau et al., 2019). De fait, la crise des « gilets jaunes » nous a montré qu'une hausse du prix du carbone concomitant à l'augmentation du prix des carburants pouvait être problématique. L'idée serait alors de limiter voire de repousser de quelques mois la hausse de la TICPE en cas de forte hausse du coût des carburants. Une alternative à cette modulation serait la mise en place d'un mécanisme assurantiel prenant en charge l'augmentation du prix du carburant au-delà d'un certain seuil et pour un certain volume pour les plus démunis. Ces deux options ne remettent pas en cause l'idée du prix du carbone puisque l'effet prix continue de jouer son rôle sur les comportements, en revanche, elles permettent d'éviter son rejet par certaines catégories de population à la suite d'un choc.

A long terme le principal enjeu est d'adapter la stratégie à mesure que les recettes déclinent avec le niveau des émissions. Plusieurs écueils peuvent ainsi se révéler avec le temps. Le premier est celui d'une incompréhension face à la réduction progressive des revenus carbonés distribués, notamment chez les plus modestes pour qui cela représente une part conséquente du revenu. C'est pourquoi, cette stratégie écologique coïncide avec la mise en place progressive d'un revenu universel stricto sensu. Autrement dit, notre proposition est

parfaitement complémentaire avec la mise à disposition d'un revenu universel pour tous. A noter toutefois que le revenu universel ne doit pas servir de variable d'ajustement aux politiques carbonées : le revenu universel défendu par GenerationLibre renvoie à un droit fondamental à la subsistance, inconditionnel et consubstantiel à la personne humaine. Deuxième difficulté, il n'est pas exclu que certaines populations soient en mesure d'ajuster plus vite leurs comportements que d'autres. Toutefois, ce problème ne doit pas être surestimé puisque les différents calculs relatifs aux élasticités-prix des ménages pour les carburants montrent que celles-ci sont peu variables selon le lieu de vie du ménage et son niveau de vie. De fait, les difficultés devraient même décroître avec le temps.

## D. L'ENJEU D'INFORMATION

La note n°73 du Conseil d'analyse économique de juillet 2022<sup>57</sup>, basée sur une étude de l'OCDE<sup>58</sup>, montre une mauvaise perception par la population du concept de taxe carbone redistribuée. Seuls 18% des citoyens considèrent ainsi que leur ménage serait bénéficiaire des impacts redistributifs d'une telle mesure. Alors que 68% des Français seraient concernés par un transfert net positif.

Cette même étude pointe à quel point l'information des citoyens sur les conséquences d'une telle politique augmente leur soutien à celle-ci. La note émet le constat que « *Le soutien s'explique par les perceptions sur l'efficacité environnementale des politiques, sur leurs effets redistributifs et leur impact financier sur le ménage. Informer sur les propriétés des mesures peut contribuer à augmenter leur soutien.* »

Ce rapport se veut ainsi une modeste contribution à ce chantier d'information et de pédagogie. GenerationLibre appelle ainsi les responsables politiques et associatifs à reprendre cette proposition et à participer au travail de communication et d'explication de ses effets.

---

<sup>57</sup> Antoine DECHEZLEPRETRE, Adrien FABRE et Stefanie STANTCHEVA, « Les Français et les politiques climatiques », *Notes du conseil d'analyse économique*, 73-4, 2022, p. 1 12.

<sup>58</sup> Antoine DECHEZLEPRETRE, Adrien FABRE, Tobias KRUSE, Bluebery PLANTEROSE, Ana SANCHEZ CHICO et Stefanie STANTCHEVA, « Fighting climate change: International attitudes toward climate policies », *OECD Economics Department Working Papers*, 12 juillet 2022, <https://ideas.repec.org/p/oec/ecoaaa/1714-en.html>, coll.« OECD Economics Department Working Papers ».

## E. CONCLUSION

En résumé, pour assurer l'acceptabilité du prix du carbone, nous proposons de reverser de manière neutre et uniforme à chaque individu l'entièreté des revenus sous-jacents aux quotas carbone. Ce revenu climat, justifié par le préjudice du réchauffement climatique, bénéficiera majoritairement aux moins aisés. Cette redistribution, proportionnelle au prix du CO<sub>2</sub>, lèvera notamment les freins politiques à son augmentation. L'acceptabilité du prix du carbone sera d'autant plus grande qu'il est la solution la moins coûteuse pour le pouvoir d'achat afin d'atteindre nos objectifs climatiques, en comparaison des politiques alternatives de subventions ou de coercition.

**Tableau 1 : Elasticités prix des ménages pour les carburants, par niveau de vie et type de commune**

Déciles	Communes rurales	Petites villes	Villes moyennes	Grandes villes	Paris
1	-0,54	-0,55	-0,58	-0,55	-0,49
2	-0,54	-0,54	-0,56	-0,54	-0,45
3	-0,52	-0,53	-0,56	-0,51	-0,47
4	-0,52	-0,51	-0,53	-0,50	-0,44
5	-0,51	-0,50	-0,54	-0,47	-0,42
6	-0,49	-0,50	-0,51	-0,47	-0,36
7	-0,48	-0,46	-0,48	-0,44	-0,41
8	-0,45	-0,44	-0,46	-0,42	-0,34
9	-0,45	-0,42	-0,44	-0,36	-0,29
10	-0,38	-0,37	-0,37	-0,30	-0,17

Source : Thomas DOUENNE, « The Vertical and Horizontal Distributive Effects of Energy Taxes: A Case Study of a French Policy », *The Energy Journal*, Volume 41-Number 3, 2020, p. 231 254.

### **Peut-on agir au niveau national en attendant les réformes européennes ?**

Une telle politique requiert une réforme du système européen d'échange de quotas d'émissions. Parce que la lutte contre le changement climatique ne peut pas attendre, à défaut d'accord européen, ou dans l'attente d'une telle réforme, le marché européen peut être complété de manière imparfaite par une politique nationale.

Il s'agirait de l'application d'une taxe à la consommation sur les émissions de GES non soumises aux quotas d'émissions, en proportion des émissions de GES théoriques de la filière. Un producteur démontrant avoir une empreinte carbone plus faible pourra être indemnisé à la hauteur de la différence avec le profil d'émission de la filière.

Le montant d'une telle taxe pourrait être indexé au prix du carbone sur le marché d'émissions européen.

## Conclusion

GenerationLibre appelle à une politique volontariste de lutte contre le changement climatique, respectueuse des libertés individuelles, peu coûteuse pour le pouvoir d'achat et qui garantisse l'atteinte des objectifs climatiques. A cette fin, le consensus de la science économique est en faveur du principe pollueur-payeur, concrétisé sous la forme d'un prix du carbone, permettant d'intégrer les externalités climatiques aux coûts des actions polluantes. Le plafonnement des émissions de gaz à effet de serre est la solution nécessaire et suffisante à la lutte contre l'aggravation du changement climatique.

Pour être juste et efficace, un même prix du carbone doit s'appliquer à toutes les émissions de gaz à effet de serre, quelle que soit la source ou la raison de l'émission. Un plafonnement des émissions de gaz à effet de serre permet de s'affranchir de la myriade de mesures de subventions ou interdictions, coûteuses, longues à mettre en œuvre, à l'efficacité moindre, et non-respectueuses des préférences individuelles. Parce que la planification centralisée ne saurait choisir les mesures de décarbonation préférables pour chaque individu, et pour préserver notre démocratie de dérives illibérales, nous prônons l'utilisation des prix et du marché pour guider les décisions individuelles.

Faire payer les pollueurs est également un impératif de justice, en mettant fin à une période d'impunité climatique. Parce que chaque être humain est susceptible de subir les conséquences du changement climatique, il est en droit de recevoir une compensation pour ces dommages. C'est pourquoi l'ensemble des recettes de la fiscalité environnementale doit être redistribué sous la forme d'un revenu climat. Également désignée par le terme de "dividende carbone", cette indemnisation universelle a notamment fait l'objet en 2019 d'un appel de 3500 économistes publié le 16 janvier 2019 dans le Wall Street Journal.

Puisque l'empreinte carbone des individus est corrélée à leur niveau de vie, une telle redistribution assurera que les moins favorisés soient bénéficiaires nets d'une telle politique, quand les plus grands pollueurs seront contributeurs nets. Le revenu climat palliera ainsi la nature régressive de la fiscalité environnementale.

Acheter un droit à polluer est légitime, puisque cette transaction vient enrichir le reste de la société. Polluer impunément à l'inverse crée un tort à la collectivité. Faire payer la pollution ne relève pas de l'écologie punitive, mais d'une logique incitative. Rappelons enfin que ce n'est pas l'utilisation des recettes de la fiscalité environnementale qui en définit le caractère écologique, mais son existence même et les modifications qu'elle induit dans les comportements.

Si le changement climatique est le plus grand péril auquel fait face l'humanité dans son ensemble, et mérite à ce titre d'être traité en priorité, il n'est évidemment pas le seul enjeu environnemental. D'autres externalités négatives, à l'échelle mondiale (pollution des océans...) ou locale (nuisances sonores, pollution de l'air), posent également des questions auxquelles le principe pollueur-payeur peut apporter une réponse.

---

**LES AUTEURS**

## Marc Baudry

Marc Baudry est Professeur des Universités en Sciences Economiques à l'Université Paris Nanterre, et responsable du pôle «tarification du CO2 et innovation bas carbone» à la Chaire Economie du Climat



## Guillaume Bazot

Guillaume Bazot est économiste et Maître de conférences à l'Université Paris 8



## Guillaume Bullier

Guillaume Bullier est ingénieur, spécialiste de l'énergie et des enjeux de tarification, expert associé GenerationLibre.



## Gilles Campagnolo

Gilles Campagnolo est directeur de recherche titulaire au CNRS au Centre de philosophie contemporaine en Sorbonne





## ACTIONS

# Notre combat quotidien.

## Nos objectifs.

- 1. Vivre et laisser vivre**, pour permettre à chacun de définir ses propres valeurs dans une société ouverte.
- 2. Briser les rentes**, parce que la libre concurrence des échanges comme des idées est le meilleur moyen de contester l'ordre établi.
- 3. Penser le progrès**, pour que les innovations technologiques demeurent au service de l'individu.

## Nos derniers travaux et publications.

- « Référendums locaux : peut-on faire confiance aux citoyens ? », juillet 2024 ;
- « 577 contr'un - Revaloriser le rôle du député », juillet 2024 ;
- « Libérons nos communes ! Une défense de la subsidiarité ascendante », coll. GL aux PUF, mai 2024 ;
- « Pour une refonte de la taxe foncière. Restaurer le lien entre citoyens et élus locaux, lever les freins à la mobilité résidentielle », mai 2024 ;
- « Raymond Aron. L'actualité de sa pensée 40 ans après sa mort », décembre 2023.

—— NOUS SOUTENIR

# Soutenir de nouvelles idées.

GenerationLibre est un think tank fondé en 2013 par le philosophe Gaspard Koenig et présidé depuis 2023 par la philosophe Monique Canto-Sperber. Son financement repose exclusivement sur la générosité de ses donateurs, seule garantie de sa liberté de ton et de son indépendance.

Il refuse toute subvention publique et n'effectue aucune activité de conseil.

## **Nous écrire, nous rencontrer.**

GenerationLibre  
46, rue de la Victoire  
75009 Paris  
[contact@generationlibre.eu](mailto:contact@generationlibre.eu)

[www.generationlibre.eu](http://www.generationlibre.eu)