



SYNTHESE DES CONSTATS ET POSITION DE L'UFC-QUE CHOISIR

1. Qu'est ce que la taxe carbone ?

Le principe de la taxe carbone consiste à augmenter la taxation des consommations à base d'énergie fossile pour en faire progresser le prix. Il est ensuite supposé que l'augmentation du prix va inciter les utilisateurs à diminuer cette consommation d'énergie fossile. Il s'agit donc de poursuivre un objectif environnemental en mobilisant ce qu'on appelle un signal prix. Pour les usagers domestiques, la taxation concernerait en premier lieu le carburant, le fioul, le gaz et la partie « fossile » de l'approvisionnement en électricité.

2. Une mesure peu efficace pour diminuer les émissions de gaz à effet de serre

Faire augmenter le prix des énergies par une surtaxe, afin de diminuer la consommation de ces produits, est une idée théoriquement séduisante et estimable mais qui se heurte à la réalité des comportements. Les ménages sont en fait très largement captifs de l'énergie et la hausse du prix a très peu d'impact sur le niveau de consommation.

De 1995 à 2006, le prix du carburant a augmenté de 66 %, soit près de 5 % par an, et la consommation de carburant des particuliers, loin de diminuer, s'est accrue de 7,6 % sur la période. Si on considère la période marquée par un choc pétrolier et une surinflation du prix du carburant (2003–2008), la consommation de ce produit a seulement diminué de 2 ou 3 %.

Quant à la récente baisse de consommation de carburant, celle-ci est notamment intervenue fin 2008-début 2009 alors que les prix étaient au plus bas, et semble donc plutôt liée à la crise économique qui conduit à réduire certains déplacements (vacances, loisirs, transports de marchandises). La réaction au signal prix est encore plus faible lorsqu'il s'agit des énergies de chauffage (gaz et fioul domestique).

On considère ainsi que l'élasticité prix est au mieux de 0,4, comme le considère l'Insee pour le carburant, voire de 0,1. En d'autres termes, quand le prix augmente de 10%, la consommation ne diminue que de 1 % ou, au mieux, de 4 %.

3. Le puissant coût financier de la taxe carbone

A cause de la faible élasticité prix de ce produit, et de l'importance des dépenses énergétiques, l'impact financier d'une taxe carbone sur les consommateurs sera très puissant. Nous avons considéré le cas type, souvent proposé par les partisans de cette taxe, d'une augmentation de la Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) de 5 centimes la première année puis de 2 centimes les quatre années suivantes. Dans le cas où l'élasticité prix des produits pétroliers serait de 0,1, le surcoût direct pour les seuls ménages serait en moyenne de 2,7 milliards d'euros par an. Avec une élasticité de 0,4, ce surcoût direct serait en moyenne de 1,9 milliard d'euros par an. L'addition serait beaucoup plus lourde si on incluait le gaz et l'électricité.

A l'heure où le pouvoir d'achat des consommateurs est en grande difficulté, l'UFC-Que Choisir ne peut pas accepter une telle ponction financière sans compensation.

4. La taxe carbone est une taxe sur la ruralité

Tous les ménages ne sont pas égaux devant le pétrole. Il apparaît que les dépenses en produits pétroliers représentent en moyenne 5 % du budget des ménages. Mais cette moyenne cache de profondes disparités territoriales : la facture pétrolière représente 7,75 % du budget des ménages habitant en milieu rural contre 4 % du budget des habitants d'une métropole régionale et 2,6 % du budget des habitants de la région parisienne. Les ruraux sont ainsi particulièrement captifs de l'automobile faute d'accès aux transports en commun. Au-delà du coût financier global, l'UFC-Que Choisir alerte sur l'impact particulier de la taxe carbone sur le budget des ruraux.



5. Taxe carbone et baisse des charges sociales : l'inacceptable « TVA sociale énergie »

En mettant à l'étude la taxe carbone, le Président de la République a fort sagement demandé que l'éventuelle réforme se fasse à fiscalité constante. La mise en place de la taxe carbone induirait donc une diminution d'autres prélèvements ou le versement de compensations. Pour l'UFC-Que Choisir, cette mesure compensatoire paraît indispensable et doit répondre à deux grands principes : elle doit réparer une ponction sur les consommateurs et ne pas trop discriminer les ménages.

Malheureusement, le Président a d'emblée proposé une piste qui va à l'inverse de ces principes : la taxe carbone serait compensée par une baisse des charges sociales. Il s'agit donc d'augmenter une taxe sur la consommation pour financer une baisse des charges sociales. Cela revient à adopter le mécanisme de la TVA sociale en l'appliquant à l'énergie.

L'UFC-Que Choisir ne peut que s'opposer fermement à ce projet éventuel de « TVA sociale énergie » où les consommateurs payent tout et ne reçoivent rien. En outre, ce projet induit un problème de confiance entre le gouvernement et la société civile puisqu'il revient à faire passer la réforme avortée de TVA sociale en l'habillant d'un vernis écologique.

6. La seule voie de passage : la compensation par le chèque vert de la Fondation Hulot

La Fondation Hulot propose une compensation beaucoup plus raisonnable et équitable consistant à redistribuer le produit de la taxe par le biais d'un « chèque vert » uniforme à tous les ménages.

L'argent prélevé revient globalement au consommateur tout en gardant une velléité incitative : ceux qui consomment beaucoup d'énergie paieront plus de taxe carbone que le montant unique du chèque vert et les ménages faiblement consommateurs seront gagnants puisque le chèque vert sera supérieur à ce qu'ils paieront en taxe carbone. Il sera cependant nécessaire d'accorder une plus grande compensation aux ménages ruraux qui sont particulièrement captifs des déplacements routiers et dont la surtaxation serait fort injuste.

7. Le problème de fond : s'attaquer à la captivité pétrolière du consommateur

Pour l'UFC-Que Choisir, l'objectif de réduction de la consommation de pétrole est une évidence. Une évidence environnementale puisque cette réduction est essentielle dans le cadre de la lutte contre le changement climatique. Une évidence économique puisque le principal moyen de modérer la facture énergétique des ménages passe par des économies de consommation.

Il reste que la taxe carbone peinera à fonctionner car les consommateurs sont captifs de l'énergie. La solution passe justement par tous les leviers qui permettent de débloquent cette captivité. Il s'agit d'investir dans le transport collectif et le fret puisque le report vers ce moyen modal dépend de l'accessibilité au réseau et de la fréquence du service. L'effort d'investissement doit aussi porter sur la baisse de consommation des automobiles, l'isolation des logements et la recherche dans les énergies renouvelables.

Cet effort d'investissement a connu une inflexion notable et très positive lors du Grenelle de l'environnement notamment pour l'isolation du logement. Il reste cependant à traduire plusieurs annonces dans les prochaines lois de Finances. L'UFC-Que Choisir compte se mobiliser dans cette bataille budgétaire et notamment proposer deux sources additionnelles de financement : affecter une part des recettes fiscales pétrolières à ces investissements et négocier une contribution citoyenne des compagnies pétrolières.

Enfin, des mesures d'incitations fiscales sont acceptables si elles peuvent vraiment influencer sur le comportement des ménages. Sur ce point, le bonus malus pour l'achat de voitures neuves représente l'archétype de ce qu'il faut faire puisque, quand le consommateur décide d'acheter une voiture, il a le choix et le bonus malus peut influencer sur ce choix.

L'UFC-Que Choisir soutient le bonus malus automobile et participe aux concertations ministérielles pour que cette mesure soit étendue à d'autres catégories de produits.



La taxe carbone

**Un outil peu efficace
pour diminuer la consommation d'énergie**



Le signal prix sur l'énergie existe déjà depuis 2003... car le prix du baril a doublé en 6 ans

- Le mécanisme de la taxe carbone : faire augmenter le prix pour faire baisser la consommation

Le principe de la taxe carbone est assez simple. Il consiste à augmenter la taxation des consommations à base d'énergie fossile pour en faire progresser le prix. Il est ensuite supposé que l'augmentation du prix va inciter les utilisateurs à diminuer leur consommation d'énergie fossile.

Il s'agit donc de poursuivre un objectif environnemental en mobilisant ce qu'on appelle un signal prix.

En soi, il est envisagé d'appliquer cette taxe sur tous les produits engageant cette consommation d'énergie fossile : les produits pétroliers (carburant, fioul), le gaz et l'électricité (pour sa partie non nucléaire).

Une augmentation des taxes sur l'énergie génère deux effets potentiels. Le premier effet est qu'elle peut inciter à diminuer la consommation, ce qui est positif pour l'environnement. Le second effet est que l'augmentation du prix accroît les dépenses des consommateurs, ce qui est négatif pour le pouvoir d'achat.

Il va de soi que la diminution de la consommation induit aussi une baisse des dépenses. Le grand pari de la taxe carbone est donc le suivant : l'augmentation du prix par la taxe fait baisser la consommation, ce qui fait diminuer les dépenses et cette diminution compense l'augmentation du prix. Quand on fait les comptes, on obtient 1°) une diminution des émissions de Co2 qui est positive pour l'environnement et 2°) une relative neutralité pour le pouvoir d'achat (le prix augmente mais la consommation baisse, les dépenses énergétiques sont donc à peu près stables).

Un exemple de scénario idéal pour la taxe carbone est le suivant. La taxe fait augmenter le prix des produits pétroliers de 10 % et, en réaction, la consommation de ces produits baisse de 10 %. Dans ce cas, il y a une diminution significative des émissions de CO2 et une stricte neutralité au niveau du pouvoir d'achat.

On comprend que le point crucial de la taxe carbone est la manière dont les consommateurs réagissent à une hausse des prix induite par la taxe. Si la consommation baisse de façon substantielle le pari est gagné. Si, par contre, la consommation réagit peu à l'augmentation du prix, l'effet de la taxe est alors très négatif : l'impact environnemental est négligeable, puisque la consommation baisse très peu, et celui sur le pouvoir d'achat est très important, puisque le prix augmente sans que la consommation ne baisse.

Pour conclure, le débat sur la taxe carbone porte essentiellement sur l'élasticité prix de la consommation d'énergie. Ce terme d'élasticité indique justement dans quelle mesure la consommation baisse lorsque le prix d'un produit augmente.

- Le signal prix sur l'énergie existe déjà depuis 2003... car le prix du baril a doublé en 6 ans

Il convient en effet de relever cette évidence : les produits pétroliers n'ont pas attendu une éventuelle taxe carbone pour connaître une forte croissance de leur prix. Entre 2003 et 2008, exprimé en euros, le cours moyen annuel du baril Brent est passé de 25,6 euros à 65,8 euros. Ce prix a donc été multiplié par 2,5 en cinq ans, soit une croissance annuelle de près de 20 % par an.

Bien entendu, l'augmentation du prix des produits pétroliers a été moins forte que celle du baril car la TIPP, qui est fixée sur le volume, amortit la hausse. Il reste que l'inflation a été très puissante : entre 2003 et 2008 le prix du carburant s'est accru de 46 %, soit 8 % en rythme annuel, ce qui représente plus de 4 fois l'inflation. Le fioul domestique, qui est bien moins taxé que le carburant, suit plus l'évolution du cours du baril. Le prix TTC du fioul domestique s'est ainsi accru de 113 % entre 2003 et 2008, soit une inflation annuelle de 16 % !



Ce choc pétrolier change considérablement l'équation du problème. Par exemple, le célèbre rapport Boiteux¹ de 2001, qui est l'une des grandes références des partisans de la taxe carbone, posait comme hypothèse que ... le prix du baril serait de 30 dollars en 2020 !

Ces six années de forte croissance du prix des produits pétroliers offrent justement un champ d'analyse concret pour déterminer quelles ont été les conséquences de ce fort signal prix sur la consommation. En d'autres termes, avant de décider d'une taxe carbone, il paraît opportun de mesurer l'impact sur la consommation de la taxe carbone informelle qu'a représenté le doublement du prix du baril.

¹ « *Transports : choix des investissements et coûts des nuisances* », rapport du Commissariat général au Plan, juin 2001, se référer à la page 28 pour la prévision sur le cours du baril.



Pourquoi la « taxe carbone de 2003-2008 » a-t-elle-échoué ?

Le problème central de l'élasticité prix de la consommation d'énergie

Nous allons analyser la relation entre le prix et la consommation des produits pétroliers lors de ces vingt dernières années. Nous nous pencherons avec une attention particulière sur les années du choc pétrolier, où, justement, le prix des produits pétroliers a augmenté bien plus vite que l'inflation générale et que le pouvoir d'achat.

L'analyse porte d'abord sur la France pour ensuite être élargie aux pays de l'Union européenne.

- Carburant : le facteur prix influe peu sur les comportements réels

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des quantités de carburants consommées en France pour les voitures particulières. Cet indicateur présente l'intérêt d'exclure le transport de marchandises et donc de ne retenir que les comportements des particuliers. Il n'est malheureusement pas disponible pour les années qui suivent, où nous devons nous contenter des consommations globales de carburants.

La deuxième ligne expose l'évolution du prix du carburant à partir d'un panier diesel et Super 95 globalement représentatif des consommations réelles. Pour chaque période nous avons appliqué la répartition diesel - essence de l'époque. Nos chiffres de croissance de prix sont un peu inférieurs à l'évolution brute du prix du carburant, car le report progressif vers les voitures diesel, dont nous tenons compte, a un peu tiré vers le bas la hausse du panier moyen (le prix du diesel étant inférieur au prix de l'essence). La troisième ligne reprend l'évolution du PIB.

Nous avons présenté ces évolutions en considérant quatre périodes de 1990 à 2006. Les deux dernières périodes ont été découpées en trois ans, au lieu de cinq ans pour les deux précédentes, car il est important de voir ce qu'il se passe à partir de 2003, année qui précède la flambée du prix.

Il faut faire attention à un effet d'optique : le prix augmente de 33 % entre 1995-2000, soit sur cinq ans, et il augmente de 28 % entre 2003 et 2006, soit sur trois ans. Le rythme de hausse est donc bien supérieur en 2003-2006 à 1995-2000.

Evolution de la consommation et prix du carburant des voitures particulières en France

	1990-1995	1995-2000	2000-2003	2003-2006
Quantité totale de conso de carburant	+ 6,3 %	+ 10,5 %	+ 0,1 %	- 2,8 %
Prix carburant	+ 7,5 %	+ 33,0 %	- 6,6 %	+ 28,0 %
PIB				
En rythme annuel	+ 1,2	+ 2,8 %	+ 1,3 %	+ 1,9 %

Source : DGEMP 2007 et MINEFI pour le PIB

Quand on regarde sur une tendance longue on constate que, de 1995 à 2006, le prix du carburant a augmenté de 66 %, soit près de 5 % par an. Le rythme de croissance est substantiel puisqu'il représente environ trois fois l'inflation. Cette nette croissance du signal prix n'a pas induit de baisse de consommation puisque, sur cette période, les quantités achetées de carburant ont augmenté de 7,6 %. Sur cette période de long terme, nous faisons donc face à une absence complète d'élasticité.

Il est peut être plus intéressant de regarder la période 2003-2006 où l'augmentation du prix a été brutale (de 8 % par an, soit plus de 5 fois l'inflation). Sur ce segment, on constate bien une baisse de consommation mais qui est très faible (2,8 % soit 0,8 % par an).



Il y a donc apparition d'une élasticité pour 2003 - 2006 mais qui n'est que de 0,1 c'est à dire que, dans le cas présent, il faut une augmentation de 8 % du prix pour obtenir une baisse de 0,8 %. Pour obtenir une baisse de 10 % de la consommation, le prix doit donc être doublé.

Usuellement, on considère que 0,1 constitue une élasticité très faible.

- **2007–2009 : une consommation de carburant tirée à la baisse ... par les prix élevés ? ... ou par la récession ?**

Après un très léger rebond en 2007 (+ 1,7 %), la consommation de carburant a connu une baisse notable au cours de l'année 2008. Dans la mesure où cette année est aussi marquée par une très forte hausse puis une très forte baisse du prix du carburant, il est important d'analyser s'il s'est formé un lien entre le prix et la consommation.

Malheureusement nous ne disposons pas, comme pour la période précédente, de données spécifiques à la consommation des particuliers. Nous devons nous contenter des données de consommation tous publics.

L'UFIP constate ainsi que, sur le premier semestre 2008, période de grande flambée du prix, la consommation de carburant est restée stable. Par contre, elle a connu un sérieux décrochage lors de l'été (-9,4 % en juin 2008 par rapport à juin 2007) au moment où le baril tutoyait les 140 dollars.

Cependant, l'été 2008 est en réalité marqué par deux événements importants : le sommet atteint par le prix du baril, mais aussi l'entrée en récession mondiale. L'entrée en récession provoque un effet revenu et un effet d'anticipation sur de mauvais revenus futurs qui peuvent inciter à réduire la consommation de carburants (moins de déplacements liés aux vacances et loisirs, report de l'achat d'une deuxième ou troisième voiture dans le ménage, diminution du transport routier de marchandises, etc).

La baisse de consommation estivale peut donc être due au baril à 140 dollars et/ou à cette entrée en récession.

L'UFIP indique que les deux plus fortes baisses mensuelles de consommation en 2008 furent en août, au moment où les prix étaient très élevés (1,42 euro pour l'essence et 1,34 pour le diesel), et au mois de novembre où les prix étaient redescendus à un niveau bien plus bas (1,16 pour l'essence ; 1,11 pour le diesel).

Le tableau ci-dessous propose l'évolution des consommations de carburants entre mars 2009 et mars 2008 et au cours du premier trimestre 2009.

	Evolution de consommation tout usage mars 2009 mars 2008	Evolution de consommation tout usage mars 2009 janvier 2009
essence	- 7,6 %	- 7,1 %
gazole	- 1,3 %	- 3,2 %

Variations par rapport à la période similaire de l'année précédente
Source DGEMP mai 2009

A l'instar des constats de l'UFIP, ces données font apparaître une baisse de la consommation de carburant sur l'année mars 2009–mars 2008. Il apparaît une nette diminution de la consommation d'essence ce qui tend juste à accentuer un déclin déjà bien installé. Le fait nouveau tient à une légère diminution de la consommation de gazole qui était jusque là en constante augmentation.

Mais ces données montrent une nouvelle fois que la baisse de consommation est restée très accentuée après la chute des prix du carburant. Au premier trimestre 2009, où les prix étaient à un niveau plancher (1,12 pour l'essence et 0,96 pour le gazole) la baisse de consommation du gazole et de l'essence a été plus marquée que la moyenne de l'année mars 2009–mars 2008.

Il est bien sûr difficile de tirer des conclusions structurées à partir d'une seule année. Il apparaît tout de même que la baisse de consommation peut être difficilement corrélée aux fluctuations du prix. On suppose bien sûr que la flambée des cours du pétrole et des marges de raffinage en 2008 a tout de même quelque peu incité les consommateurs à modifier leur comportement en termes de déplacements et surtout de choix de motorisation. La conjonction du bonus malus automobile, entré en vigueur en janvier 2008, et de la hausse des prix a dû ainsi favoriser le report vers des petites voitures plus économes.



Mais ce lien entre le prix et la consommation de carburant, quasi inexistant entre 2003 et 2007, est tout même très lâche en 2008 et 2009 : il faut attendre l'été 2008 pour que la consommation baisse et cette dernière continue de baisser alors que les prix sont au plancher.

L'effet de l'élasticité revenu semble être plus déterminant puisque la baisse de consommation de carburant est particulièrement prégnante en début d'année 2009 au moment où les prix sont bas et que l'économie est en récession.

- **La consommation de carburant : une relation complexe entre le prix, la croissance et les comportements routiers**

Nous reprenons l'analyse de la consommation et du prix du carburant mais en y incluant le facteur de croissance économique et la question de la sécurité routière.

Entre 1990 et 1995, la consommation de carburant augmente assez faiblement (6,3 % soit environ 1 % par an) alors que le prix du carburant croît aussi faiblement. On constate que la croissance économique est faible.

Entre 1995 et 2000, la consommation de carburant augmente de façon plus importante (10 % sur 5 ans). D'un autre côté, le prix du carburant augmente de façon prononcée, un peu moins de 6 % par an, principalement à cause du pic de l'année 2000. On constate que la consommation peut être dynamique même si le prix augmente de façon notable.

Entre 2000 et 2003, pour la première fois dans l'histoire, la consommation de carburant est en quasi stagnation. Le prix du carburant a pour sa part légèrement diminué. La situation est donc paradoxale : la stagnation de la consommation de carburant intervient au moment où le prix n'est pas particulièrement dynamique (il est même en légère baisse). En parallèle, on constate que la croissance économique est en berne.

De 2003 à 2007, la consommation baisse et c'est une première. Mais il faut noter que la baisse est très relative. D'un autre côté, le prix augmente de façon très prononcée, environ 8 % par an. La croissance du PIB, si elle remonte relativement à 2000–2003, reste assez faible.

La croissance économique semble jouer un rôle dans l'évolution de la consommation de carburant. La période 1995 – 2000 aurait été intensive en carburant, malgré la nette augmentation du prix, parce que la croissance a été forte. La période 2003 – 2006 a connu une légère baisse de consommation probablement parce qu'il y avait conjonction d'une forte croissance du prix du carburant et d'une croissance économique assez faible. On peut aussi estimer que le coup d'arrêt de la consommation de carburant en 2000–2003, malgré la baisse du prix, s'explique en partie par le coup d'arrêt de la croissance économique.

Enfin, il est clair que le décrochage de la consommation à partir de l'été 2008, et qui persiste au moins jusqu'au printemps 2009, est probablement tout ou partie lié à l'entrée en récession qui influe à la baisse sur les choix de consommation et de déplacements.

Il faut en outre rappeler qu'un autre facteur a influé sur la baisse de la consommation de carburant depuis 2003. Le durcissement des contrôles de sécurité routière a en effet amené une diminution de la vitesse sur route, ce qui tire la consommation de carburant à la baisse.

En avril 2005, le ministère des Transports signalait dans un communiqué² que « *la stabilisation des consommations de carburant démarre en août 2002. C'est également à partir de la mi-2002 que l'on constate une amélioration progressive du respect des vitesses autorisées* ».

Plus précisément, le ministère signale que, selon ses propres travaux statistiques, « *la baisse des vitesses constatées à partir de 2002 a pu entraîner une baisse de 1 à 2 % des consommations de carburant* ». Elle expliquerait donc une part notable de la baisse de consommation qui a été de 3 %. Un autre constat ministériel³, daté de décembre 2007, est venu valider ce propos.

² Communiqué du lundi 4 avril 2005 « *Plus de sécurité routière, moins de consommation de carburant* ».

³ « *Consommation de carburants des voitures particulières 1988 – 2006* » Direction générale de l'énergie et des matières premières, MEDAD, Décembre 2007.



En soi, cette interaction entre la sécurité routière et la protection de l'environnement est très intéressante. Il reste que ce facteur vient relativiser plus encore le lien entre le prix et la consommation de carburant.

Pour conclure, on comprend que la consommation de carburant est une interaction complexe entre la croissance économique, le prix et les comportements routiers. Il ne suffit donc pas de décréter une hausse du prix pour obtenir une baisse de consommation.

- Les indicateurs sous-jacents : consommation moyenne et distance parcourue

La consommation de carburant dépend de deux facteurs sous jacents qui renvoient à des problématiques différentes de comportement. Une personne peut diminuer sa consommation de carburant soit en roulant moins, soit en roulant autant mais avec un meilleur rendement du moteur. Le fait de rouler plus ou moins est mesuré par l'évolution des distances parcourues. Le rendement moteur est mesuré par la consommation moyenne (en litre aux 100 kilomètres) du parc automobile.

En soi, la taxe carbone est censée influencer sur les deux facteurs : inciter à rouler moins, en prenant plus souvent les transports en commun par exemple, et améliorer le rendement moteur, en incitant à l'achat de véhicules plus économes.

Le tableau ci-après retrace l'évolution de ces deux indicateurs entre 1990 et 2006, en reprenant le même découpage temporel.

Evolution des distances parcourues et des rendements moteurs (1990 – 2006)

	1990 - 1995	1995 - 2000	2000 - 2003	2003 - 2006
Distance parcourue	+ 13,1 %	+ 14,4 %	+ 3,2 %	- 0,5 %
Consommation moyenne des véhicules l/100 km	- 5,9 %	- 3,4 %	- 2,9 %	- 3,4 %
Prix carburant	+ 7,5 %	+ 33,0 %	- 6,6 %	+ 28,0 %

Source : DGEMP 2007

On constate que la consommation moyenne des véhicules en l/100 km, donc le caractère économe de l'automobile, s'améliore de façon assez régulière au fil des ans : en rythme annuel cette consommation au 100 km diminue à peu près de 1 % par an (sauf en 1995–2000 où elle ne diminue que de 0,6 % par an).

Les fluctuations assez marquées du prix du carburant ne paraissent donc pas avoir un impact déterminant sur les décisions d'équipement. Par exemple, l'amélioration des moteurs est plus dynamique entre 1990-1995 qu'en 1995–2000 alors même que la première période a connu une hausse de prix bien moins marquée que la seconde.

Il est possible que survienne sur ce point un effet différé, à savoir que les ménages attendent plusieurs années d'augmentation du prix pour basculer vers l'achat d'un véhicule économe. Cette hypothèse ne peut être vérifiée et, surtout, on constate que la période du grand choc pétrolier (2003–2006) ne se caractérise pas par une amélioration particulièrement importante du rendement moteur. Les premiers résultats semblent par contre montrer une nette amélioration de ces rendements en 2008 mais qui est assez clairement liée à la mise en place du bonus malus.

Concernant les distances parcourues, on constate une augmentation assez nette entre 1990 et 2000. Puis la croissance perd en rythme de 2000 à 2003 pour se stabiliser ensuite jusqu'en 2006. On connaît même, depuis deux ans environ, une petite baisse des distances parcourues, et il s'agit d'une première dans l'histoire.

Si le choc pétrolier a eu un effet spécifique, il se situe plutôt au niveau des distances parcourues. La stabilisation des distances est le fait nouveau qui, conjuguée à l'amélioration structurelle des moteurs, a permis une petite diminution des quantités de carburant consommées.

Sur ce point encore, le lien entre l'évolution du prix du carburant et l'évolution de la distance parcourue n'est pas très clair. En soi, les français ont « résisté » à l'augmentation de prix entre 1995 et 2000 et ont continué à bien



accroître leur distance. Ils ont commencée à lever le pied entre 2000 et 2003 au moment où le prix à cessé de croître.

On peut tout de même estimer que l'augmentation structurelle du prix du carburant a fini par user sur le long cours la propension à accroître les distances. Mais, et cela est capital, cette usure est très lente : il a fallu attendre l'explosion du prix en 2004 et 2005 pour obtenir une baisse de 0,5 % des distances !

- Le cas du fioul domestique : aucune élasticité prix

**Evolution du prix et de la consommation de fioul domestique en France
Corrigée des variations du climat**

	1990 - 1995	1995 - 2000	2000 - 2003	2003 – 2006 (p)
Quantité totale de fioul domestique	- 7 %	- 2,7 %	- 4,2 %	- 1,5 %
Prix fioul domestique	- 10,3 %	+ 51,8 %	- 15,8 %	+ 66 %

(p) = provisoire

Source DGEMP pour le prix et UFIP pour les quantités

Le tableau ci-dessus retrace l'évolution de la consommation de fioul domestique (évidemment corrigée des variations du climat) et du prix de ce produit selon les quatre périodes considérées. Globalement, la consommation de fioul décroît assez nettement et de façon constante. Le prix du fioul connaît des variations très fortes, plus marquées que pour le carburant, car étant moins taxé, il suit beaucoup plus les fluctuations du cours du baril.

Du point de vue de l'élasticité prix, le constat est très simple : il n'y a aucune élasticité. La demande baisse à la fois quand le prix diminue (en 1990–1995 et en 2000-2003) et quand le prix augmente. De façon primaire, on pourrait même constater que la demande baisse plus quand le prix baisse (1990–1995) que lorsque le prix flambe !

Le fioul domestique est plutôt présent en milieu rural et secondairement, dans l'habitat social. La baisse de consommation, qui est constante depuis la fin des années 1970, s'explique par le fait que le chauffage au fioul est supprimé quand un logement social est renouvelé. Il s'agit donc de la conséquence d'une politique d'équipement. En tout état de cause, les variations de prix du fioul domestique, même sur le moyen terme, jouent très peu sur les consommations.

- Le cas du gaz : très faible élasticité prix

	1990-1995	1995-2000	2000-2004	2004–2007
Evolution de la consommation de gaz résidentiel tertiaire Corrigé des variations du climat	+ 19,7 %	+ 26,0 %	+ 10,2 %	+ 2,7 %
Evolution du prix du gaz (tarif B1)	+ 0,2 %	+ 2,6 %	+ 16,7 %	+ 31,1%

Source : D'après DGEMP

Le tableau ci-dessus propose de comparer l'évolution de la consommation de gaz et l'évolution du prix du gaz pour les particuliers. Au cours de la décennie 1990, le prix est quasi stable et la consommation fort dynamique. Cette croissance de la consommation s'explique plus par le développement du parc que par la croissance de la consommation unitaire. Le prix du gaz connaît ensuite une augmentation assez nette entre 2000 et 2004 puis, suivant le choc pétrolier, une hausse très soutenue entre 2004 et 2007. La consommation continue de croître jusqu'à 2004 pour globalement se stabiliser par la suite notamment parce que le parc ne croît plus.

On peut raisonnablement estimer que la forte croissance du prix à partir de 2004 a fini par freiner la consommation en dissuadant l'équipement, ce qui représente en soi un signal prix. Il reste que ce dernier est très faible : même avec un prix fort dynamique sur le moyen terme (+ 53 % entre 2000 et 2007) la consommation de gaz des particuliers a quand même augmenté !



- En Europe une élasticité encore plus faible

Le tableau ci-dessous vient corroborer nos conclusions françaises en proposant des comparaisons européennes. Eurostat publie, pour chaque pays européen, la consommation d'énergie utilisée pour les transports et qui concerne donc pour l'essentiel le pétrole. L'intérêt de cet indicateur est qu'il englobe tous les types de transports et de consommation de pétrole afférentes (voitures, transport routier, transport aérien).

Evolution de la consommation d'énergie dans les transports

	1995-2000	2000-2005
France	+ 16,9 %	- 3,5 %
Allemagne	+ 4,9 %	- 6,1 %
Grande Bretagne	+ 11,6 %	+ 2,5 %
Italie	+ 9,6 %	+ 5,6 %
Pays Bas	+ 11,4 %	+ 9,0 %
Danemark	+ 6,1 %	+ 11,3 %
Espagne	+ 26,0 %	+ 20,0 %
Union européenne à 15	+ 12,9 %	+ 4,4 %

Source : d'après Eurostat 2007

Issu des ces données, notre tableau propose, pour des pays de l'Union Européenne, l'évolution entre 1995 et 2000, puis entre 2000 et 2005. Nous nous concentrons sur l'Union européenne à 15 car nous estimons que les pays de l'Est sont dans un processus de « rattrapage » et que l'augmentation très nette de leur consommation énergétique ne peut pas être comparée au cas français.

Il faut noter que, bien entendu, tous les pays européens ont connu une évolution du prix du carburant analogue à la notre puisque l'évolution de cet indicateur dépend largement du cours du baril et de la marge européenne de raffinage⁴.

Au niveau de l'Union à 15, on constate une hausse assez notable de la consommation d'énergie entre 1995 et 2000 puis une faible hausse entre 2000 et 2005. Il faut noter que, même à partir du choc pétrolier de 2003, la consommation ne baisse pas mais augmente très légèrement (+ 0,66 % sur deux ans).

Sur ce registre, la France et l'Allemagne font plutôt figure de bons élèves puisqu'il s'agit des seuls pays à avoir connu une petite inversion de tendance après 2000. Ce constat, en soi positif pour notre pays, montre surtout que la faible élasticité prix du carburant que l'on mesure en France n'est pas le résultat d'un mauvais comportement national. Au contraire, dans la plupart autres pays européens, l'élasticité est encore moins prononcée.

- En Europe : une faible relation entre le niveau de prix et le niveau de consommation d'énergie

Consommation d'énergie des transports par habitant et prix du carburant

	Conso énergie transport En tonnes eq.pétrole pour 1000 habitants	Prix TTC du super SP 95	Prix TTC du diesel
Les « bons élèves »			
France	780	1,37	1,21
Allemagne	781	1,38	1,26
Italie	750	1,37	1,28
Les « mauvais élèves »			
Royaume Uni	922	1,36	1,43
Pays Bas	925	1,50	1,17
Danemark	972	1,36	1,18
Espagne	980	1,11	1,06
Union européenne à 15		1,32	1,19

⁴ Sauf pour le cas britannique qui a connu une nette augmentation des taxes sur le carburant ces dernières années.



Source : Eurostat pour les consommations, DGEMP pour les prix

Le tableau ci-dessus propose d'observer non plus l'évolution de la consommation d'énergie des transports mais ce niveau de consommation par habitant pour les grands pays européens. Cette intensité énergétique est mise en relation avec les prix du carburant pratiqués dans ces mêmes pays. La logique de la taxe carbone voudrait que dans les pays où le prix du carburant est cher, la consommation d'énergie par habitant pour les transports devrait être plus faible que la moyenne.

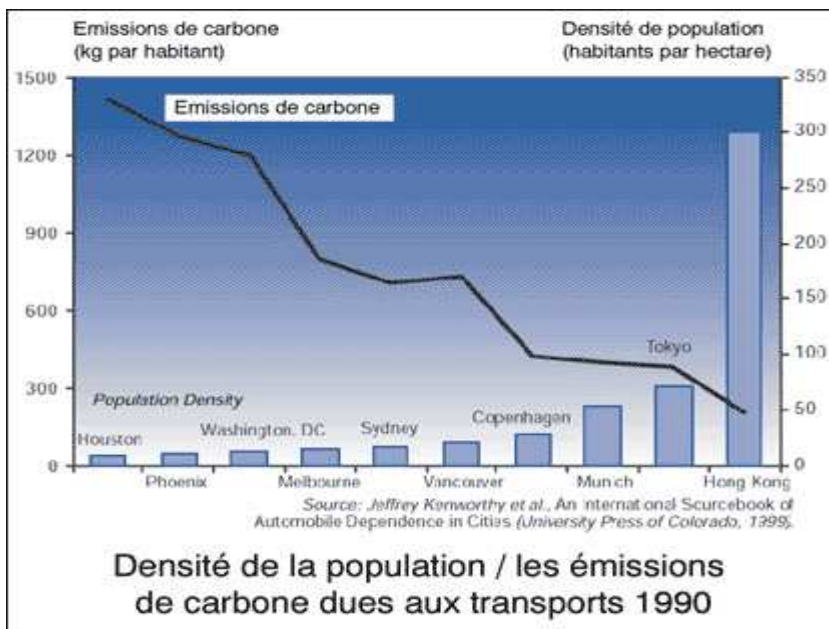
Globalement, il apparaît deux catégories de pays. La classe des « bons élèves », avec un ratio proche de 750, comprend la France, l'Allemagne et l'Italie. La classe des « mauvais élèves », avec un ratio de consommation proche de 950, comprend le Royaume Uni, les Pays Bas, le Danemark et l'Espagne.

Les trois pays bons élèves ont des prix du carburant qui sont sensiblement supérieurs à la moyenne (Allemagne, Italie) ou un peu supérieurs à la moyenne (France). On pourrait donc supposer, en première lecture, que ce prix assez élevé a joué sur le bon classement énergétique de ces trois pays.

Mais, quand on observe la classe des mauvais élèves, la thèse ne tient plus : celle-ci comprend à la fois le pays où le prix du carburant est, de loin, le plus élevé d'Europe (la Grande Bretagne) et le pays où les prix sont parmi les plus bas d'Europe (l'Espagne). Dans cette classe, les Pays Bas ont aussi des prix du carburant plus élevés que la moyenne et un peu plus élevés qu'en France.

Au final, en comparaison statique, la relation entre le prix du carburant et la consommation d'énergie pour les transports est tout sauf évidente. En réalité, ce coefficient énergétique dépend de beaucoup d'autres variables. Par exemple, on peut citer le contexte territorial, comme la densité de la population et la part de logement collectif (plus ces deux variables sont importantes moins la voiture est nécessaire), ou, et cela est fondamental, le niveau d'équipement en infrastructures (plus il y a du transport collectif moins on consomme).

Plus la ville est dense moins la consommation de CO2 est importante



Sur ce point, on peut évoquer le graphique ci-avant qui, à partir de villes mondiales, montre que les émissions de CO2 tendent à décliner avec la densité de l'agglomération. Par exemple, Tokyo consomme un peu moins d'énergie par habitant que Copenhague, alors même que le prix du carburant est 28 % plus bas au Japon qu'au Danemark. Cela s'explique largement par la forte densité de Tokyo.

Il apparaît que les villes américaines battent tous les records d'émission de CO2 par habitant. On relie souvent ce phénomène au prix très faible du carburant dans ce pays. Cela est juste, mais il apparaît aussi que la très faible densité de ces villes est un facteur explicatif.



- Les évaluations d'experts : des divergences et la nécessité d'approfondissement

Plusieurs experts se sont penchés sur la question de l'élasticité prix du carburant et, par conséquent, sur l'opportunité de la taxe carbone.

Commençons par des études qui supposent une élasticité plus élevée. Dans un article de novembre 2007, l'Institut national de recherche sur les transports (Inrest) estime qu'avec une augmentation du prix du carburant « *les automobilistes ne réduisent pas beaucoup leur kilométrage à court terme. Cependant, à long terme les adaptations sont plus sensibles. Un renchérissement de 10 % du prix des carburants entraîne une diminution d'environ 7 % de la consommation. La majorité de cette baisse est imputée à un changement progressif de motorisation* ». L'Inrest plaide donc pour une taxe carbone.

Dans une publication de décembre 2005, l'Insee propose une estimation à mi-chemin entre celle de l'Inrest et la notre. Elle calcule d'abord l'élasticité prix globale de l'énergie qui, à court et à long terme, est faible, de l'ordre de 10 ou 15 %. Par contre l'Insee estime que l'élasticité prix du carburant est faible à court terme (20 %) mais plus élevée sur le long terme (40 %). Sur l'efficacité du signal prix, l'Insee tend donc à rejoindre notre pessimisme pour les énergies de chauffage (gaz, fioul, électricité) mais, sur le long terme, fait preuve de plus d'optimisme pour le carburant.

Le Commissariat au Plan a produit, en juillet 2003, un rapport consacré à « *L'économie et le financement du transport urbain* ». Le rapport estime, en page 125, que « *les analyses montrent en effet que les augmentations de taxe n'auraient pas d'effet sur l'usage de la voiture et donc sur le partage modal et que les marges de manœuvre offertes par la TIPP seraient rapidement épuisées pour développer l'offre. Le groupe considère qu'on ne peut pas se contenter de développer l'offre de transport collectif sans réguler en même temps l'usage de la voiture en ville. Or de ce point de vue, la TIPP reste trop globale pour orienter les comportements* ». Le Plan tendait donc à invalider l'idée d'une taxe carbone.

Une étude du ministère du Transport⁵ réalisée en janvier 2005 cherche à tracer des perspectives sur l'évolution des nuisances environnementales dues au transport. Surtout, elle se propose d'évaluer l'impact de différents leviers d'actions publics.

Elle en déduit, tant pour le transport individuel que pour le transport de marchandises, que « *la fiscalité des carburants n'a qu'un impact limité* ». Elle se fonde sur l'important écart de taxation TIPP qui existe entre l'essence (60 centimes au litre) et le diesel (42 centimes au litre). Elle teste alors deux scénarios. Le premier consiste à maintenir les niveaux de TIPP en état. Le second consiste à faire croître très progressivement la TIPP sur le gazole pour la faire converger vers le niveau de la TIPP essence. Cela revient à faire une taxe carbone sur le diesel, ce qui accroît la taxation globale du carburant et met fin à la célèbre distorsion fiscale entre l'essence et le diesel. Au final, il apparaît qu'au bout de cinq ans de mise en œuvre les deux scénarios mesurés donnent le même résultat en termes de croissance des émissions de CO₂ (+ 1,3 % en moyenne annuelle). Globalement, le rapport attribue à l'évolution de normes contraignantes sur les véhicules des perspectives de résultats beaucoup plus positives que la taxe carbone.

L'UFC-Que Choisir estime qu'il manque des études d'impacts et des calculs d'élasticité suffisamment fouillés et argumentés. A l'heure actuelle, nous en sommes réduits à nous référer à des éléments de littérature épars et qui n'ont pas été publiés pour éclairer une décision aussi cruciale que la taxe carbone.

⁵ « *La demande de transport en 2025 – Eléments d'évaluation environnementale* », note de synthèse du SES n° 157, ministère du transport, janvier 2005.



Le puissant impact financier de la taxe carbone sur les consommateurs



- **Quoiqu'il arrive un impact financier très important**

L'évaluation du coût financier de la taxe carbone dépend évidemment du niveau de taxation et des produits retenus.

Globalement, les projets envisagent une taxation de plusieurs milliards d'euros sur les ménages en prévoyant l'augmentation progressive d'une taxe qui porterait sur toutes les consommations directes d'énergie non renouvelable, à savoir les produits pétroliers (carburant, fioul), le gaz et la partie non nucléaire de la consommation d'électricité.

L'Ademe⁶ propose ainsi une taxe sur les ménages allant de 2,8 à 4,2 milliards d'euros par an. La Fondation Hulot propose une contribution de 3,6 milliards d'euros la première année puis une constante et nette progression sur 10 ans.

En l'état, il n'est pas possible de connaître les modalités qui seront éventuellement retenues par le gouvernement et donc de proposer une évaluation de l'impact réel de la future taxe carbone.

Quelles qu'en soient les modalités, il est indéniable qu'une augmentation de la taxation des énergies induit mécaniquement des prélèvements très importants sur les usagers tant d'un point de vue macro économique (les sommes prélevées se comptent en milliards d'euros par an) qu'à l'échelle d'un ménage (les sommes prélevées dépassent au moins la centaine d'euros par an et peuvent atteindre plusieurs centaines d'euros).

En effet, pour les seuls consommateurs particuliers, les dépenses énergétiques annuelles avoisinent les 60 milliards d'euros, soit environ 2300 euros en moyenne par ménage. Logiquement, une augmentation même minimale de la fiscalité sur ces produits a un impact financier considérable.

Le point important est d'estimer quelle est la part réelle que les consommateurs vont payer si une taxe carbone est créée. Plusieurs acteurs essaient d'avancer l'idée que, même sans compensation, la taxe carbone sera relativement neutre pour les dépenses des ménages puisque l'augmentation du prix serait compensée par la baisse de la consommation. La partie précédente visait justement à démontrer qu'avec la faible élasticité prix de la consommation des énergies, cet équilibre entre la hausse du prix et la baisse de la demande est fort précaire.

Pour évaluer l'impact d'une taxe carbone, il nous paraît raisonnable de considérer, en fonction des développements précédents, qu'une hausse de prix de 10 % devrait induire sur le moyen terme une baisse de la demande comprise entre 1 % (scénario pessimiste auquel adhère plutôt l'UFC-Que Choisir) et 4 % (scénario le plus optimiste de l'INSEE).

Par exemple, pour une taxe dont le montant prélevé sur les ménages serait de 3,6 milliards d'euros par an (proposition de la Fondation Hulot), le surplus net de dépenses serait compris entre 2,15 milliards (scénario optimiste) et 3,3 milliards (scénario pessimiste).

Dans le même ordre d'idée, il est présenté en annexe une simulation d'impact que nous avons effectuée en 2008 en retenant le scénario d'une augmentation progressive de la TIPP (+ 5 cts la première année et + 2 cts les années suivantes) sur le carburant et le fioul, sans même considérer de surtaxation du gaz et de l'électricité. En moyenne sur 5 ans, et selon les hypothèses d'élasticité prix, le surcoût annuel engendré par la taxe sur les consommateurs particuliers serait compris entre 1,9 et 2,7 milliards d'euros, soit près de 100 euros par ménage.

En conclusion, exercer une taxe nouvelle sur l'énergie est une mesure puissante d'un point de vue fiscal et qui a un impact très significatif sur le pouvoir d'achat.

⁶ « La contribution Climat énergie : un double dividende écologique et économique », Ademe, Stratégies et Etudes, juin 2009.



- **L'effet de la taxe carbone : peu de choses comparé à l'effet du prix du baril**

Paradoxalement, si l'effet d'une taxe carbone sur les dépenses est en soi important, il reste bien plus réduit que l'effet enregistré par les variations du prix du baril.

Par exemple, entre 2003 et 2008, les prix du diesel et de l'essence ont respectivement augmenté de 48 et 33 centimes au litre. Même une taxe carbone très ambitieuse ne parviendrait pas à induire une telle augmentation du prix. De la même façon, la mise en place d'une taxe carbone, même substantielle, en septembre 2008 n'aurait pas empêché le prix du carburant de baisser, puisque l'effet baril a joué sur près de 30 centimes au litre en six mois.

Par conséquent, il faut garder en tête qu'ajouter de 5 à 10 centimes d'euros au litre par une taxe, ne revient qu'à amplifier de façon très secondaire le mouvement beaucoup plus puissant de progression structurelle (ou de forte baisse conjoncturelle) du cours du baril et du gaz naturel. Cette remarque permet d'insister sur le dilemme rédhitoire que pose une mesure de taxe carbone :

- Soit la taxe est d'un montant assez réduit :

Dans ce cas, l'effet incitatif est presque imperceptible. L'effet financier, tout en étant moins important que celui du choc pétrolier, reste rédhitoire car il s'ajoute à celui provoqué par la progression structurelle du baril.

- Soit la taxe carbone est très élevée :

Dans ce cas, on peut supposer que le gain environnemental sera assez substantiel, notamment si un effet de seuil survient (passé un certain niveau de prix l'impact psychologique provoquerait une baisse plus importante de la consommation de pétrole). Le problème tient dans l'impact financier, de 5 à 10 milliards d'euros sur une année, qui serait dramatique pour le pouvoir d'achat.

- **La taxe carbone est une taxe sur la ruralité**

Quand on évalue l'impact financier de la taxe carbone, on calcule un impact moyen qui cache des disparités selon les types de ménages. On peut avancer deux facteurs discriminants :

- Le puissant clivage urbain-rural

Le tableau ci-après montre une très grande inégalité des budgets consacrés aux produits pétroliers selon le territoire où habitent les ménages. Les données du tableau sont extraites de l'enquête « budget des familles » de l'Insee pour l'année 2006. Il s'agit de la dernière enquête en date. En outre, les prix des produits pétroliers en 2006 sont assez représentatifs des dernières années (moins élevés qu'en 2008, plus élevés qu'en 2005 et quasi équivalent à 2007).

Les ménages sont répartis en plusieurs classes selon le territoire d'habitation qui va du milieu rural jusqu'à l'agglomération parisienne en passant par les petites villes, les villes moyennes et les grandes villes de région. Il est d'abord exposé les dépenses en carburant par an et par type de ménage puis la part de ces dépenses dans le budget de ce profil de ménage. Il est ensuite effectué la même présentation pour le poste de « chauffage par combustibles liquides » qui concerne essentiellement le fioul domestique⁷.

⁷ Les combustibles liquides pour le chauffage renvoient massivement au fioul domestique mais aussi à une frange d'autres produits par-pétroliers comme le gaz pétrolier liquéfié. En tout état de cause une taxe carbone s'appliquerait sur l'ensemble de ces produits. Il est donc correct de considérer toutes les dépenses des ménages sur ces produits.



Part des dépenses « carburant + fioul » dans le budget des ménages en 2006 selon le territoire d'habitation

	Rural	Petite ville	Ville moyenne	Grande ville	Agglo paris
Dépenses carburant					
Par ménage/an	1243 euros	1084 euros	924 euros	903 euros	708 euros
% du budget familial	4,65 %	3,95 %	3,6 %	3,3 %	2,2 %
Fioul Domestique					
Par ménage/an	777 euros	534 euros	298 euros	182 euros	120 euros
% du budget familial	2,9 %	1,9 %	1,15 %	0,7 %	0,4 %
Dépenses Carburant + fioul					
Par ménage/an	2020 euros	1618 euros	1222 euros	1085 euros	828 euros
% du budget familial	7,55 %	5,85 %	4,75 %	4,0 %	2,6 %

Source Calculs UFC-Que Choisir d'après INSEE 2006

Pour les carburants, il apparaît que les ménages habitant en milieu rural et dans les petites villes consacrent plus de 4% de leur budget à ce produit, ce qui est supérieur à la moyenne nationale (3,6 %). Les habitants des villes moyennes et grandes se situent peu ou prou dans la moyenne nationale. Ceux de l'agglomération parisienne sont par contre nettement en dessous, avec une part dans le budget (2,2 %) qui est environ deux fois inférieure à celle du milieu rural.

Pour le fioul domestique, ces données moyennes retracent moins bien le niveau réel des dépenses car elles agglomèrent des ménages qui, majoritairement, n'utilisent pas ce produit et ceux, minoritaires, qui utilisent du fioul. Pour cette raison, les chiffres de dépenses ont peu de signification dans l'absolu, ce sont les comparaisons entre profils qui importent.

Il apparaît que, là encore, les ménages en milieu rural et petites villes consacrent au fioul une part de leur budget qui est bien plus importante que la moyenne. Cette dépense est faible dans les grandes villes de région et quasi négligeable dans la région parisienne. Ce résultat s'explique par le fait que le fioul domestique est un mode de chauffage qui est bien plus répandu dans les maisons individuelles rurales.

Quand on somme ces deux dépenses, l'écart du « budget pétrolier » entre le rural et l'urbain est très conséquent.

Les ménages en milieu rural et habitant les petites villes consacrent 7,55 % et 5,85 % de leur budget à ce poste pétrolier, ce qui est bien supérieur à la moyenne de 4,9 %. Les ménages des villes moyennes et grandes présentent un ratio un peu supérieur à 4%. Les consommateurs franciliens, avec 2,6 %, sont bien en dessous de la moyenne.

Il apparaît ainsi, que selon le territoire d'habitation, la part du budget consacrée aux produits pétroliers peut varier du simple au double. Le chiffre moyen a alors peu de signification.

On peut considérer qu'une part des ménages, les ruraux, seront très impactés par la taxe carbone, ceux des villes moyennes et grandes seront assez fortement impactés, tandis que les ménages franciliens seront peu impactés.

La conclusion est claire : une taxe carbone représenterait de fait une taxe conséquente sur la ruralité.



- **Une discrimination par le revenu qui est modérée**

Nous avons reproduit l'analyse, à partir de la même source Insee, mais en segmentant les ménages selon les revenus.

Part des dépenses « carburant + fioul » dans le budget des ménages en 2006 selon le niveau de vie

	Revenu modeste décile 1 à 3	Classe moyenne décile 4 à 7	Classe aisée déciles 8 et 9	Haut revenu décile 10	Moyenne Nationale
Dépenses carburant					
Par ménage/an	651 euros	1054 euros	1224 euros	1267 euros	987 euros
% du budget total	3,45 %	4,0 %	3,5 %	2,8 %	3,6 %
Fioul Domestique					
Par ménage/an	377 euros	389 euros	368 euros	483 euros	391 euros
% du budget total	2,0 %	1,45 %	1,05 %	1,05 %	1,4 %
Dépenses Carburant + fioul					
Par ménage/an	1028 euros	1443 euros	1592 euros	1750 euros	1378 euros
% du budget total	5,45 %	5,45 %	4,55 %	3,85 %	5,0 %

Source : *Calculs d'après Insee 2006*

Quatre catégories officielles de l'INSEE sont exposées dans le tableau ci avant : les budgets modestes (décile 1 à 3, 30 % de la population), les classes moyennes (décile de 4 à 7, 40 % de la population), les budgets aisés (déciles 8 et 9, 20 % de la population) et les hauts revenus (dernier décile, soit 10 % de la population).

Il apparaît bien que les ménages à revenu modeste et les classes moyennes consacrent aux produits pétroliers une part de leur budget supérieure à la moyenne (5,4 % contre une moyenne de 4,9 %). Il faut tout de même souligner que cet écart avec la moyenne, de l'ordre de 10 %, est assez réduit.

Pour les revenus modestes, on s'aperçoit que les dépenses de carburant ne sont pas particulièrement importantes dans leur budget. Il est probable que cette classe de population, de part ses faibles revenus, soit moins équipée en automobile que la moyenne. Autrement dit, quand un ménage à revenu modeste a une voiture, l'impact du carburant sur son budget est important mais, dans cette catégorie, il y a plus de personnes qui n'ont pas de voitures.

Ces ménages modestes sont par contre fortement impactés par les dépenses en fioul (2,0 % du budget contre une moyenne nationale de 1,4 %). Au final, ils accordent 5,4 % de leur budget aux produits pétroliers ce qui est un peu supérieur à la moyenne.

La classe moyenne, probablement plus équipée en voiture que les ménages modestes, est la plus impactée de toutes par les dépenses en carburant (4,0 % du budget). Elle se situe dans la moyenne pour le fioul domestique. Sur les dépenses pétrolières totales, les classes moyennes se situent à 5,4 % du budget, comme pour les revenus modestes, ce qui est un peu supérieur à la moyenne nationale.

La classe des revenus aisés dépense 4,55 % de leur budget pour les produits pétroliers ce qui est un peu inférieur à la moyenne nationale.

A ce stade, il y a peu d'écarts budgétaires entre les différentes classes de ménages. Celle des hauts revenus est la seule à s'écarter de façon substantielle de la moyenne puisqu'elle consacre 3,8 % de son budget aux produits pétroliers ce qui est inférieur de plus d'un point à la moyenne nationale.



Pour conclure, il est exact d'affirmer que les dépenses en produits pétroliers pèsent plus dans les budgets des ménages à revenus faibles ou moyens. Mais ce phénomène reste assez peu marqué. Il serait peut être plus significatif si on intégrait le gaz qui est notablement utilisé dans le logement social.

Le véritable critère discriminant reste incontestablement le type de territoire, rural ou urbain, qui fait apparaitre des écarts de coefficients budgétaires bien plus prononcés.

Il faut surtout noter que le croisement des deux variables de territoire et de revenu, que nous ne pouvons pas réaliser, mettrait en évidence des segments de populations où le « budget pétrolier » est explosif.

Il s'agit, à l'évidence, des ménages à revenu modeste ou moyen et qui vivent en milieu rural ou dans les petites villes. Même si nous ne pouvons pas faire le calcul, on peut estimer que, pour cette population, les dépenses en carburant et en fioul représentent en moyenne 9 à 10 % de leur budget. Ce sont ces ménages qui seraient profondément impactés par une taxe carbone.



Le cadre de décision gouvernemental

Une taxe carbone qui devient.....

une « TVA sociale énergie »



Lors de la clôture du Grenelle de l'environnement, le Président de la République a décidé de mettre à l'étude la taxe carbone. Le Président a aussi fermement demandé que ce projet se fasse à fiscalité constante. En d'autres termes, l'augmentation des taxes sur l'énergie doit être compensée par une baisse équivalente de certains prélèvements obligatoires.

Pour l'UFC-Que Choisir, la taxe carbone est un projet qui ne paraît pas souhaitable car la baisse de consommation de pétrole qui serait induite par la taxe, donc le gain environnemental, paraît très réduite.

Il reste que cette opinion ne suffit pas à fonder une opposition franche envers ce projet. La taxe aurait, selon notre association, peu d'impact sur le changement climatique mais elle n'aura pas non plus d'impact négatif sur l'environnement. L'opposition de l'UFC-Que Choisir envers ce projet tient à la conjonction d'un impact environnemental supposé faible et, surtout, d'un puissant impact négatif sur le budget des ménages.

Sur ce dernier point, la proposition du Président de la République pourrait résoudre le problème. En effet, si la ponction sur le budget des ménages qu'entraîne la taxe carbone était compensée par d'autres mesures budgétaires, notre préoccupation financière n'aurait plus lieu d'être.

Cependant, il ne suffit pas d'annoncer un mécanisme de compensation pour que celui-ci soit juste et pertinent. Sur cet aspect crucial du dossier, nous allons d'abord lister les principes qui fondent selon nous une juste compensation :

- La compensation doit revenir aux ménages et couvrir leur surcoût

Il va de soi qu'il s'agit de compenser un important préjudice consommériste. Il ne serait donc pas acceptable que la compensation aille à un tout autre domaine que le pouvoir d'achat des consommateurs touchés par la hausse des prix de l'énergie. Si, par exemple, la taxe carbone servait à diminuer la taxe professionnelle, dans ce cas, il n'y aurait pas de neutralité pour le pouvoir d'achat mais une surtaxation des ménages pour financer la baisse d'un prélèvement sur les entreprises.

- La compensation doit intervenir simultanément avec la taxe carbone

Nous ne pouvons pas accepter une hausse des taxes sur l'énergie entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2011 contre la promesse d'une compensation qui ne serait pas encore votée ou qui serait soumise à une autorisation communautaire.

- Le schéma taxe carbone/compensation ne doit pas être trop discriminant selon les ménages

Il s'agit d'un point important. On sait que l'augmentation des taxes sur les produits pétroliers touche certains ménages beaucoup plus que d'autres (notamment les habitants des zones rurales). Si la compensation est uniforme quels que soient les ménages, certains seront fortement pénalisés alors que d'autres gagneront de l'argent. Même s'il ne faut pas décider d'une mesure parfaitement neutre, le déséquilibre ne doit tout de même pas être trop important. Notamment, il ne doit pas trop toucher les consommateurs qui, de par leur lieu d'habitation ou leur revenu, sont très captifs de l'énergie (obligation d'aller au travail en voiture, manque de moyens pour isoler le logement ou changer de chauffage, etc).

- La compensation ne doit pas être contraire à l'objectif environnemental

La taxe carbone vise à diminuer la consommation de pétrole. La compensation ne doit pas aller à l'inverse de cet objectif en subventionnant par exemple l'usage du carburant. Cette remarque vaut moins pour les usagers domestiques que pour les professionnels qui bénéficient souvent de dédommagements quand le prix du pétrole augmente, dédommagement qui est souvent proportionnel à leur consommation de gasoil.

Dans les points suivants, nous examinons les deux principaux schémas de compensation qui sont « sur la table » de négociation. Le premier, qui semble avoir la faveur du gouvernement, revient à lever une taxe sur les consommateurs pour accorder ensuite des compensations à d'autres acteurs tandis que le second, proposé par la Fondation Hulot, propose au contraire que chaque catégorie d'acteurs reçoive collectivement une compensation au prorata de ce qu'ils paieront en taxe carbone.



- L'inacceptable « TVA sociale énergie »

- Lors du Grenelle : la tentation présidentielle de taxer la consommation pour baisser les charges sociales

Lors de son discours de clôture, et pour donner une feuille de route aux négociations, le Président de la République a déclaré :

« L'objectif est de taxer plus les pollutions, notamment les énergies fossiles, et de taxer moins le travail (...). Je m'engage à ce que la révision générale des prélèvements obligatoires se penche sur la création d'une taxe Climat-Energie en contrepartie d'un allègement de la taxation du travail pour préserver le pouvoir d'achat et la compétitivité ».

Il s'agit donc de lever une taxe sur la consommation d'énergie et d'utiliser le produit de cette taxe pour diminuer les charges sociales (soit la taxation du travail). Ce schéma a trouvé la faveur du MEDEF qui, en outre, a aussi suggéré que la taxe carbone soit compensée par une diminution de la taxe professionnelle. Lors du Grenelle de l'environnement, il a souvent été évoqué une compensation par la baisse des charges patronales et salariales.

Le schéma proposé n'est rien d'autre qu'un mécanisme de « TVA sociale » appliqué aux produits énergétiques.

En effet, la mesure de TVA sociale consiste à augmenter une taxe sur la consommation, la TVA, pour diminuer les charges sociales des entreprises. Dans le cas présent, il s'agit toujours d'augmenter une taxe sur la consommation, la TIPP sur les produits pétroliers et la taxe intérieure sur le gaz, et de diminuer les charges sociales.

Au-delà de l'objectif écologique, que nous avons déjà discuté, cette mesure reviendrait à faire financer la baisse des charges sociales par les consommateurs, en les surtaxant sur leur facture d'énergie.

- Depuis le Grenelle : la tentation est toujours vivace

Plusieurs déclarations des acteurs officiels laissent penser que ces projets de compenser la taxe carbone par une baisse des cotisations font toujours partie des options du gouvernement.

A l'occasion de son discours devant le Congrès de Versailles, le Président de la République a ainsi réitéré sa position exprimée lors du Grenelle : *« Je souhaite que l'on aille le plus loin possible sur la taxe carbone. Plus nous taxerons la pollution et plus nous pourrions alléger les charges qui pèsent sur le travail. »*

Dans le livre blanc qui lance la réflexion sur la taxe carbone, il est ainsi estimé que *« si la contribution climat énergie était compensée par une baisse des prélèvements obligatoires pesant sur les facteurs de production (capital et travail), la balance commerciale s'en trouverait améliorée (réduction de la facture énergétique) et il y aurait des effets positifs sur la croissance et l'emploi ».*

Ensuite le livre blanc met en avant l'exemple Suédois où une *« taxe sur le CO2 a été instituée progressivement à partir de 1991 en contrepartie d'une baisse (plus importante) de la fiscalité sur le travail. Entre 2001 et 2006, les taxes environnementales (dont taxe CO2) ont encore augmenté en contrepartie d'une réduction proportionnelle de la fiscalité sur les facteurs de production ».*

Le Président de la Conférence d'experts, Michel Rocard, donne lui aussi des gages à ce scénario dans sa note introductive. Selon ce dernier *« on peut distinguer les prélèvements obligatoires vertueux qui réduisent le besoin futur de dépenses publiques (TIPP, taxes sur l'alcool et le tabac...) et les prélèvements pervers qui accroissent les dépenses, au premier rang desquels figurent les prélèvements assis sur salaire ».*

L'ancien Premier Ministre avance ensuite l'idée que la TIPP *« ne représente que 3,5 % de nos prélèvements obligatoires »* alors que la main d'œuvre *« sert d'assiette à 38 % de nos prélèvements »*. Cette comparaison est évidemment trompeuse car elle met en miroir l'ensemble des prélèvements sur le travail avec la TIPP qui ne représente qu'une fraction des taxes sur la consommation (la part essentielle revenant à la TVA).

L'ensemble de ces éléments montre de façon incontestable que la tentation est grande chez les pouvoirs publics de lever un nouvel impôt sur la consommation, la taxe carbone, pour financer une baisse des charges sociales.



- **Pour l'UFC-Que Choisir la « TVA sociale énergie » est absolument inacceptable**

Notre association a déjà pris position en défaveur de la TVA sociale en estimant qu'il s'agit de la pire des mesures qui soit pour le budget des consommateurs. Les partisans de ce schéma avancent l'idée que la baisse des charges se traduira par une baisse de prix des produits qui compensera l'augmentation des taxes sur la consommation (la TVA ou la TIPP).

En réalité, la compensation sera très imparfaite puisque les entreprises pourront utiliser les baisses de charges pour accroître leurs marges bénéficiaires. Cette remarque est particulièrement valable dans les secteurs peu concurrentiels. Il est en effet difficilement crédible que, par exemple, les sociétés de téléphonie mobile ou de distribution d'eau abaissent le prix de leurs prestations parce qu'elles ont obtenu des baisses de charges. Il en va de même pour les banques où la relation entre les coûts salariaux et le niveau des frais bancaires est tout sauf évidente.

Les entreprises peuvent aussi utiliser la baisse des charges pour investir ou embaucher. Ces éléments sont positifs en soi mais ils ne viennent pas compenser la ponction fiscale sur le budget du consommateur induite par l'augmentation de la TVA.

Au final, la TVA sociale reste pour l'essentiel un prélèvement de plusieurs milliards d'euros sur les ménages. Il en va de même pour une taxe carbone accompagnée d'une baisse de charges.

On peut même estimer que, dans ce schéma de « TVA sociale énergie », les compensations seront encore moins élevées que dans le cas d'une TVA sociale classique.

En effet, dans le cas de la TVA sociale, une entreprise de l'agroalimentaire ou du secteur hôtelier voit à la fois son prix de vente augmenter par la majoration de la TVA et ses charges diminuer. On comprend qu'elle devrait quand même utiliser une partie, même minime, de ces baisses de charges pour quelque peu relativiser l'augmentation de son prix de vente.

Dans le cas de la « TVA sociale énergie », il est supposé que ces mêmes entreprises de l'agroalimentaire ou du secteur hôtelier vont utiliser la baisse des charges sociales pour diminuer leur prix, cette diminution venant compenser l'augmentation des taxes sur le carburant, le gaz ou le fioul !

En réalité, comme les secteurs agroalimentaires et hôteliers ne sont pas ou peu touchés par la hausse de prix des produits pétroliers induite par la taxe carbone, ils n'auront aucun intérêt à répercuter la baisse des charges sur leur prix.

Ainsi, le mécanisme de compensation, déjà partiel et hypothétique dans le cas de la TVA sociale, relève de l'utopie dans le cas de la « TVA sociale énergie ». Il est acquis que les dépenses des ménages pour l'énergie vont augmenter et que les entreprises de tous les secteurs vont très largement utiliser la baisse des charges pour autre chose que la baisse du prix de leurs produits.

L'UFC-Que Choisir estime qu'il est profondément erroné d'affirmer que ce schéma serait neutre sur le pouvoir d'achat. En réalité, l'addition pour les consommateurs serait de plusieurs milliards d'euros par an.

Enfin, nous tenons à souligner que ce schéma de « TVA sociale énergie » pose un sérieux problème de confiance entre le gouvernement et la société civile.

Cette mesure tend, comme nous l'avons montré, à fusionner deux projets de réforme, la TVA sociale et la taxe carbone. Dans la mesure où la TVA sociale suscite un réel scepticisme de la part des ménages, et qu'elle a été abandonnée par le gouvernement, nous estimons qu'il serait déplacé, et manipulateur, de vouloir faire revenir ce projet en le déguisant sous les apparences écologiques de la taxe carbone.



- La voie de passage envisageable : le chèque vert de la Fondation Hulot

L'UFC-Que Choisir a essayé d'identifier une mesure de compensation qui serait acceptable du point de vue du pouvoir d'achat.

La logique que nous proposons est simple. La taxe carbone est une augmentation d'une taxe sur la consommation qui est encaissée par l'Etat. Il convient donc de diminuer une autre taxe sur la consommation encaissée par l'Etat ou d'attribuer au consommateur une compensation directe équivalente. Jusqu'ici, les projets de compensation portaient sur la seule baisse de la fiscalité des entreprises, rendant la proposition inacceptable.

En juin 2008, la Fondation Hulot est venue proposer un dispositif d'une toute autre philosophie⁸ et qui revient à accorder une compensation réelle aux consommateurs.

La Fondation avance déjà son projet de taxe qui consiste, la première année, à prélever 20 euros par tonne de Co2 sur les consommations de produits pétroliers et gaziers ainsi que sur la part « charbon-gaz et pétrole » de la consommation d'électricité. Sont assujettis l'ensemble des consommateurs, tant les particuliers que les entreprises. La taxe est ensuite augmentée progressivement pour atteindre 100 euros la tonne de Co2 en 2020.

Concrètement pour les ménages, la ponction en première année serait de 3,6 milliards d'euros, soit approximativement une hausse moyenne de 5 % du prix de toutes les énergies (produits pétroliers, gaz, électricité).

La Fondation propose ensuite son mécanisme de compensation qui est en soi assez simple.

Elle calcule que la ponction de 3,6 milliards d'euros représente en moyenne 128 euros par ménage. Elle propose que, sur cette année, une allocation de 128 euros soit versée à chaque ménage. Il y a donc, globalement, une stricte compensation consumériste. Il faut noter que l'allocation est unique et ne fait donc l'objet d'aucune modulation selon la taille du ménage, son revenu, son mode de consommation etc. Dans ce schéma, un mécanisme compensatoire est prévu pour les entreprises qui sont elles aussi soumises à la taxe carbone.

Notons d'abord que la Fondation propose une compensation qui a le mérite d'être sûre et certaine car le ménage touche directement le chèque de 128 euros. A l'inverse, une compensation qui consisterait, par exemple, à baisser le taux général de TVA, ne présente pas de telles garanties puisque rien ne dit que les commerçants répercuteraient bien cette baisse de TVA. Le recours au chèque direct représente de ce point de vue une garantie notable.

La logique plus fondamentale de cette proposition tient au fait que l'absence de modulation de la compensation confère un caractère potentiellement incitatif au dispositif. En effet, si l'impact du dispositif est globalement neutre pour le consommateur, chaque ménage peut être perdant ou gagnant selon son mode de consommation énergétique. Le ménage qui consomme beaucoup d'énergie va ainsi s'acquitter d'une taxe carbone dont le montant sera supérieur au « chèque universel de 128 euros ». Le ménage peu énergivore paiera pour sa part un montant de taxe carbone qui sera moindre que le chèque de 128 euros.

Grosso modo, les paiements nets, soit l'écart entre ce que l'on paye pour la taxe carbone et le chèque de 128 euros, seront modérés (plus ou moins cinquante euros par an et par ménage). Cependant, il faut noter que nous nous basons ici sur la première année. Si, comme le souhaite la Fondation, la taxe venait à augmenter progressivement, les paiements nets des ménages deviendraient bien plus substantiels. L'incitation écologique se situe donc potentiellement au niveau de ce montant net qui peut être positif ou négatif.

Il est établi que, sous ce dispositif, l'effet est collectivement neutre pour les consommateurs mais que, selon les cas, un ménage particulier peut être gagnant ou perdant. La question se pose alors de savoir si cette neutralité moyenne ne cache pas des situations par trop discriminantes ou injustifiées.

Fort justement, la Fondation Hulot écarte l'idée d'une discrimination à la défaveur des ménages modestes. En effet, comme nous l'avons montré précédemment, ces ménages consomment moins d'énergie que la moyenne et, même en part de leur budget, leurs dépenses sont très proches de la moyenne. Il est alors fort probable que le montant de la taxe carbone payé par les ménages modestes soit inférieur au chèque de 128 euros.

⁸ « Contribution Climat énergie : proposition de mise en œuvre et d'affectation », Fondation Hulot, 9 juin 2008.



Cependant, nous avons montré que la grande variable discriminante en la matière est le territoire d'habitation. Le propos est certes un peu réducteur, puisque tous les ruraux ne sont pas fortement consommateurs et que certains ménages urbains le sont. Il vise à montrer que, globalement, le territoire d'habitation est un facteur qui structure le niveau de consommation et le niveau de captivité.

Dès lors, il est acquis que nombre de ménages ruraux seront perdants dans le présent schéma et parfois dans des proportions importantes : au minimum plusieurs centaines de milliers de ménages devront s'acquitter d'un paiement net d'au moins 100 euros pour l'année 1, sans parler des années suivantes où la taxe est censée augmenter. Plus généralement, la taxe carbone, même avec compensation, comporte un biais favorable aux urbains et défavorable aux ruraux et, d'une certaine manière, représente toujours une taxe sur la ruralité.

Cette discrimination pose problème dans la mesure où la surconsommation d'énergie des ruraux est très captive. Autrement dit, non seulement les ruraux dépensent plus en énergie, et paient plus de taxes, mais il leur est souvent plus difficile de réduire leur consommation parce qu'il est très malaisé d'aller travailler sans voiture, d'améliorer à un coût raisonnable l'isolation du logement ou de se débarrasser d'un chauffage au fioul domestique.

Au delà des ruraux, on peut estimer qu'il existe quelques profils très spécifiques de consommateurs captifs. Il peut notamment s'agir des ménages modestes qui habitent un logement ancien, très mal isolé et qui n'ont pas les moyens de financer des travaux de rénovation. Par exemple, une personne sans emploi qui habite un logement ancien, donc assez énergivore, et chauffé au gaz risque de payer un montant substantiel de taxe carbone. L'effet incitatif de la taxe n'interviendra pas car, étant sans emploi, la personne ne pourra pas emprunter pour améliorer son isolation.

Si on comprend facilement la vocation incitative d'une non-compensation pour chaque ménage, le cas de la ruralité, et plus généralement des personnes captives, plaide pour des aménagements.

Au moins sur le papier, ces aménagements paraissent assez faciles à concevoir.

Premièrement, nous reconnaissons volontiers qu'il ne faut pas créer un système dérogatoire trop massif qui atténuerait par trop l'efficacité de la mesure et qui le rendrait trop complexe d'un point de vue organisationnel. Notamment, l'enjeu n'est pas d'atténuer la taxe pour les gros consommateurs mais pour ceux qui sont particulièrement captifs et dont le degré de taxation relève assez mal du libre arbitre.

Deuxièmement, la mesure d'aménagement reviendrait à quelque peu diminuer le chèque moyen afin de pouvoir distribuer un chèque plus substantiel aux ménages appartenant à cette catégorie des très captifs. A simple titre d'exemple, cela reviendrait à distribuer un chèque de 120 euros, au lieu de 128, à 20 millions de ménages et de 200 euros aux 6 millions de ménages considérés comme « très captifs ».

Très hostile au projet de « TVA sociale énergie », l'UFC-Que Choisir estime beaucoup plus équitable la proposition de taxe carbone avec le chèque vert telle que proposée par la Fondation Hulot et ne s'opposera donc pas à cette proposition.

Une condition nécessaire est toutefois requise : les ménages dont la consommation énergétique pour leurs déplacements privés est plus captive que la moyenne, en raison de facteurs géographiques objectifs (trajet domicile travail sans desserte publique praticable par exemple) doivent pouvoir bénéficier d'une allocation sensiblement plus importante et qui serait donc plus équitable eu égard à leur captivité.



La clé du problème

**Investir pour s'attaquer
à la captivité pétrolière du consommateur**



Pour l'UFC-Que Choisir, il est essentiel de parvenir à réduire notre consommation de pétrole. La lutte contre le changement climatique en est la première raison évidente. Mais la défense du pouvoir d'achat implique aussi une telle réduction. En effet, dans la mesure où l'augmentation du prix du pétrole et du gaz, déjà bien entamée, sera structurelle, le principal moyen pour un ménage de maîtriser sa facture d'énergie consiste à diminuer sa consommation.

Si l'objectif est clair, et plutôt consensuel, les moyens pour y parvenir le sont moins. Sur ce point, notre étude de l'élasticité prix de la consommation d'énergie visait en premier lieu à montrer que le facteur prix influe trop faiblement sur la consommation pour que la mise en œuvre de la taxe carbone ait un impact assurément efficace.

Mais ce constat met aussi, et surtout, en exergue le problème fondamental qui est la captivité pétrolière des consommateurs. En effet, l'augmentation du prix du pétrole aurait dû mener à des baisses significatives de consommation. Cela n'a pas été le cas car, précisément, les ménages sont quelque peu prisonniers de la voiture et du chauffage.

Pour l'UFC-Que Choisir, le levier fondamental n'est pas tant d'accroître l'inflation énergétique par une surtaxe mais plutôt de s'attaquer aux éléments de captivité des consommateurs.

Trois axes d'actions nous paraissent prioritaires et ont d'ailleurs fait l'objet d'engagements importants lors du Grenelle.

- **Investir dans les infrastructures de transport collectif et de fret**

On a constaté que les distances parcourues commencent à peine à entamer une très légère diminution. Ce résultat s'explique en partie par l'ampleur très relative du « report modal », à savoir le fait de ne pas prendre sa voiture pour préférer les transports en commun ou le fait de ne pas utiliser le transport routier de marchandises pour préférer le fret ferroviaire. Sur ce point, la relance de l'investissement en infrastructures est indispensable.

- Les transports collectifs

La Cour des comptes⁹ explique le manque d'ampleur du report modal par deux facteurs qualitatifs :

- Le manque de rapidité et de fréquence du service,
- L'inadaptation des réseaux de transports pour les déplacements de périphérie à périphérie.

Le CERTU, principal laboratoire de recherche sur les transports urbains en France, rejoint cet avis en justifiant que « *l'enquête permanente sur les conditions de vie des ménages et le compte national du transport de voyageurs mettent en évidence les trois points faibles des transports collectifs : la couverture du territoire, la fréquence et l'amplitude du service, la vitesse* ».

- *La rapidité et la fréquence du service*

Les données publiques font apparaître que le temps de trajet est toujours plus élevé lorsque l'utilisateur choisit le transport collectif plutôt que la voiture. Le tableau ci-après mesure cet écart qui est particulièrement élevé hors Ile-de-France. Le CERTU en conclut que « *les temps de parcours porte à porte en transports collectifs doivent être réduits ; cela passe par l'amélioration de la vitesse commerciale, mais aussi de la régularité et des temps de correspondance* ».

Temps de trajet porte à porte pour un déplacement domicile-travail de 8 km (en minutes)

	Transports collectifs	voiture
Ile-de-France (petite couronne vers Paris)	45	36
Agglomération de province (moyenne)	32	18
Milieu rural (moyenne)	25	12

Source : CERTU

⁹ « Les transports publics urbains », rapport de la Cour des Comptes, 2005.



Il apparaît que la tendance récente est loin d'être favorable. Ainsi, concernant la vitesse commerciale des transports collectifs en province, la Cour des Comptes signale que « sur 22 réseaux de plus de 200 000 habitants recensés en 1996 et en 2002, 11 connaissent une diminution de la vitesse, 4 une stabilité et 7 réseaux une hausse ».

- La couverture du territoire et les déplacements périphériques

Le rapport de la Cour des comptes estime que « la prise en compte des besoins de la population pour le trajet domicile/travail reste encore problématique ». Dans la région parisienne, le rapport souligne que « la conception radiale des réseaux de transports collectifs et l'insuffisance du maillage en grande couronne et en petite couronne, en comparaison de l'offre déployée dans Paris intra muros, ne permettent pas de répondre de façon efficace à l'évolution de la mobilité des franciliens ».

Cette carence se retrouve au niveau national où il apparaît que la desserte des transports en commun n'est pas assez dense ou suffisamment adaptée. Le tableau ci dessous fait apparaître qu'en France 23 % de la population n'a pas accès aux transports en commun, plus de la moitié ne dispose pas de service le dimanche et plus des trois-quarts ne sont pas desservis après 22h00.

Personnes qui disposent d'un arrêt de transport en commun à moins de 10 minutes à pied de leur domicile (2000)

sans condition de desserte	77 %
avec desserte le dimanche	43 %
avec desserte après 22 heures	23 %

Source INSEE – enquête permanente sur les conditions de vie des ménages

Ce bilan plaide pour une amélioration du rapport qualité/prix des transports en commun qui engagerait en premier lieu la qualité de la desserte (fréquence, maillage du réseau). L'objectif principal de cet investissement serait de faire en sorte que le temps de trajet des transports collectifs converge vers celui de l'automobile. Cette mesure permettrait de renforcer la crédibilité des transports alternatifs, de diminuer la dépendance économique au pétrole et d'améliorer le service rendu aux usagers des transports en commun.

A l'occasion du Grenelle de l'environnement, le gouvernement a pris des engagements conséquents même si certains modes de transports ont été négligés (TER, train de banlieue, métro notamment). Il est prévu de construire 1500 kilomètres de lignes de tramway et de doubler les lignes de train à grande vitesse d'ici 2020.

L'UFC-Que Choisir salue ces engagements mais remarque tout de même que la concrétisation budgétaire de ces annonces reste incertaine. Il est important que ces engagements soient tenus.

- Le fret ferroviaire : confirmer les engagements du Grenelle

Le tableau suivant montre que sur trente ans le fret ferroviaire est sur le déclin : il diminue d'un quart entre 1975 et 2004. Le fret a d'abord beaucoup diminué de 1975 à 1995 pour ensuite se redresser entre 1995 et 2000 et de nouveau diminuer pour atteindre son plus bas niveau historique en 2004. L'évolution négative du fret est à l'opposé du transport routier de marchandises, ce dernier ayant augmenté de 130 % en vingt ans. La part du fret ferroviaire relative au transport routier est donc passée de 42 % en 1985 à 20,5 % en 1995 et 15,2 % en 2004.

Evolution comparée du transport de marchandises entre le Fret et la Route

En tonne éq. kilomètres	1975	1985	1990	1995	2000	2004
Fret ferroviaire	60,4	54,2	49,7	46,6	55,4	45,2
Transport route		128	194	227	267	295,6
Part du transport ferroviaire relativement à la route		42,31 %	25,6 %	20,5 %	20,7%	15,2 %

Source : ministère de l'Équipement



Le rapport du commissariat général au Plan de décembre 2003, consacré au transport combiné, estime que le développement du fret ferroviaire dépend assez largement de la taille et de la qualité des infrastructures. Selon le Plan¹⁰, les expériences étrangères montrent que sur des trajets relativement longs (plus de 600 kilomètres), le transport de fret est d'une compétitivité égale ou supérieure au transport de marchandises.

En fait, la particularité du transport de fret est de présenter des coûts fixes très élevés (le rail et les plates-formes), alors que le transport routier est plutôt une économie de coût variable (carburant, salaires). Un des facteurs clé est donc de mettre en place des « autoroutes » de fret, soit des axes lourds transfrontaliers, qui permettent d'amortir les coûts fixes sur de longues distances et d'importants volumes. Il faut aussi développer des plates-formes logistiques et des installations portuaires de grande envergure pour amortir les coûts fixes.

Sur ce point encore, le Grenelle de l'environnement a pris des engagements importants. L'UFC-Que Choisir rejoint les recommandations de plusieurs rapports parlementaires¹¹ et du Grenelle de l'environnement qui préconise une augmentation de la dotation publique pour l'investissement d'infrastructures dans le fret ferroviaire.

- Accélérer le renouvellement des moteurs automobiles

En 1998, la Commission européenne a conclu avec les principaux constructeurs mondiaux un accord de réduction volontaire de la consommation des moteurs automobiles. Cet accord vise, d'une part, à satisfaire aux objectifs environnementaux définis par le protocole de Kyoto et, d'autre part, à réduire la facture pétrolière des ménages en améliorant l'efficacité énergétique des moteurs.

Sur ce point, la mesure de référence est l'émission de CO₂ au kilomètre qui témoigne du degré de nuisance écologique du moteur mais qui constitue aussi une bonne approximation du rendement carburant du véhicule

L'accord volontaire propose que les émissions moyennes de CO₂ d'une voiture neuve soient de 140 g/km en 2008 (5,9 litres au 100 pour l'essence et 5,4 litres au 100 pour le diesel) et de 120g/km en 2010 (5,1 litres au 100 pour l'essence et 4,6 litres au 100 pour le diesel).

- L'état d'avancement : la stagnation après une phase de progrès

En 1995, la consommation des voitures vendues en Europe était de 186g/km. En 2003, ce ratio était de 163 g/km.

L'effort d'amélioration des moteurs est donc significatif mais, tel quel, il ne permettrait pas d'atteindre les objectifs de l'accord européen. En suivant ce rythme global de diminution des émissions, le ratio serait approximativement de 150g/km en 2008 (contre 140 g/km requis) et de 145 g/km en 2010 (contre 120 g/km requis).

Atteindre cet objectif semble d'autant plus compromis que, sur les années récentes, l'amélioration de l'efficacité semble décliner. Les bilans de l'association des constructeurs européens, qui représente 86 % du marché communautaire, montre que la taux de réduction du ratio g/km était de 1,8 % entre 1995 et 2001 et de seulement 0,6 % entre 2001 et 2003.

- La France : un peu meilleure que la moyenne européenne mais l'effort stagne

Le tableau ci-après détaille l'évolution des émissions de CO₂ et de la consommation des véhicules neufs vendus en France. En 1995, la consommation énergétique en France était sensiblement en dessous de la moyenne européenne (176 g/km contre 186 g/km) et cet avantage persiste en 2003 (155 g/km contre 163 g/km).

Surtout, l'essentiel de l'amélioration de l'efficacité énergétique s'est produit entre 1995 et 2001, période qui a connu une baisse des émissions de 11,3 %. Entre 2001 et 2005, la réduction des émissions n'a été que de 2,5 %. Les courbes de consommation de carburants suivent mécaniquement la même évolution que celle du taux d'émission : elles baissent de façon assez significative entre 1995 et 2001 puis tendent à moins diminuer après 2001. Cette évolution est particulièrement marquée pour les moteurs diesel dont la consommation au litre a baissé de 12,1 % entre 1995 et 2000 puis a ensuite quasi stagné (-3,4 % entre 2000 et 2005).

¹⁰ « Transports urbains : quelle politique pour demain », rapport du commissariat général au Plan, 2003.

¹¹ Rapport Haenel – Gerbaud remis en février 2003 au Ministre des Transports ; Rapport Kosciusko-Morizet et Le Déault (Assemblée Nationale) pour la mission sur l'effet de serre, 12 avril 2006.



Rendement énergétique des véhicules neufs en France

	1995	1998	2000	2001	2003	2005
Taux moyen d'émission CO2 g/km	176	172	162	156	155	152
Consommation essence litre au 100 km	7,5	7,2	7,0	7,0	6,8	6,7
Consommation diesel litre au 100 km	6,6	6,3	5,8	5,8	5,7	5,6

Source : Ademe

- Les possibilités d'amélioration des moteurs existent

Une étude¹² réalisée en 2003 pour le ministère des Transports britanniques tend à montrer que l'on pourrait atteindre les objectifs européens d'efficacité des moteurs sans entraîner une augmentation rédhitoire du coût d'achat des automobiles.

L'étude, dont les résultats sont résumés dans le tableau ci-dessous, part d'un niveau moyen d'émission de 152 g/km soit le niveau actuel de la France. Il est indiqué que passer à un rendement de 145 g/km entraîne un surcoût de 1,5 % à l'achat de l'automobile. Pour atteindre un rendement de 117 g/km, soit en dessous de l'objectif idéal des 120 g/km en 2010, le surcoût pour le prix de la voiture n'est que de 5,8 %.

L'amélioration du rendement impacte assez peu sur les coûts

Technologies	Co2 G/km	Amélioration Rendement énergétique	Augmentation du coût
Niveau moyen d'émission France	152		
Modèle type année 2003	152		
	145	4,6 %	1,5 %
	117	23,0 %	5,8 %
	100	34,2 %	13,3 %
	83	45,4 %	23,5 %
	77	49,3 %	24,3 %

Source – Ricardo – étude pour le ministère britannique des transports (2003)

- Deux grandes mesures : Bonus Malus en France, une norme contraignante en Europe

Deux grandes mesures, l'une nationale, l'autre communautaire, prêtent à l'optimisme dans ce domaine. Premièrement, suite au Grenelle, la France a mis en place un système de bonus malus sur l'achat de véhicules neuf qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Il induit un bonus allant de 200 à 1000 euros pour l'achat d'une voiture dont la consommation est inférieure 130 g/km. Il induit aussi un malus de 200 à 2600 euros lors de l'achat d'une voiture dont la consommation est supérieure à 160 g/km.

L'UFC-Que Choisir a soutenu cette mesure car elle présente les caractéristiques d'un levier fiscal intelligent pour deux raisons principales.

D'une part, la fiscalité intervient à un moment où le consommateur n'est pas captif. En effet, lorsque le consommateur prend la décision d'acheter une voiture neuve, il peut acquérir une voiture très consommatrice, moyennement consommatrice ou faiblement consommatrice. Il a donc le choix et le bonus malus peut alors orienter positivement son choix. La configuration est donc très différente de celle d'une augmentation des taxes sur le carburant où le ménage continue d'acheter plus ou moins la même quantité quel que soit le prix.

¹² Etude citée par « Reducing CO2 Emissions from New cars », European Federation for Transport and Environment, 2005. <http://www.transportenvironment.org/>



D'autre part, le bonus malus s'effectue à prélèvement constant puisque les recettes tirées du malus correspondent exactement aux dépenses affectées pour le bonus. Il y a donc une neutralité budgétaire pour la communauté des consommateurs couplée à une incitation écologique, ce qui est très positif. On peut remarquer, sur ce point, que le mécanisme de compensation ne renvoie pas à un domaine aussi lointain du consommateur que la baisse des charges sociales.

Pour l'UFC-Que Choisir, le bonus malus sur les voitures neuves représente l'exemple type de la bonne incitation fiscale. Il est aujourd'hui trop tôt pour en tirer un bilan sérieux. Selon la teneur de ce bilan, l'UFC-Que Choisir accepterait un éventuel renforcement du dispositif.

La deuxième mesure tout à fait structurante est venue de la Commission européenne. En constatant que l'accord volontaire de réduction des émissions des voitures neuves ne serait pas tenu pour 2010, la Commission a introduit une réglementation contraignante. Le projet prévoit de faire passer la consommation moyenne des véhicules neufs de l'UE de 160 à 130 g CO₂/km à l'horizon 2012 et le non respect de la norme entrainerait des amendes assez significatives.

Sur la question du renouvellement des moteurs, l'UFC-Que Choisir exprime un certain optimisme. La conjonction du bonus malus national, d'un éventuel durcissement réglementaire venu de l'Europe et de l'augmentation du prix du baril devraient induire des progrès très nets en la matière.

- **Investir dans la recherche et développement pour les énergies renouvelables**

En matière de politique énergétique, l'UFC-Que Choisir considère qu'il faut d'abord réfléchir en termes d'économie de consommation puis, ensuite, s'intéresser aux énergies renouvelables.

Les énergies renouvelables doivent bien sûr être développées notamment par des mécanismes de soutien qui les rendent compétitives par rapport aux énergies fossiles. Sur ce point, l'UFC-Que Choisir, ainsi que des rapports officiels¹³ ou associatifs, a tout de même un regard critique sur certains mécanismes de soutien.

Ces mécanismes peuvent s'appuyer sur des bilans écologiques contestables (l'éthanol notamment) et donc subventionner une énergie qui n'a pas à l'être. Dans d'autres cas, l'aide financière est en soi justifiée mais a été fixée à niveau trop important ce qui attribue une rente pour le producteur au détriment soit du consommateur soit du contribuable (biocarburant et éolien par exemple).

Au-delà de ces remarques, l'investissement dans les énergies renouvelables est un axe tout à fait important de la politique énergétique. Nous insistons notamment sur un levier qui est relativement peu abordé, celui de l'investissement dans la recherche et développement.

En effet, de nombreux cas d'énergies renouvelables présentent le défaut de ne pas être matures d'un point de vue technologique. En conséquence, la source énergétique présente un bilan écologique insatisfaisant (biocarburant par exemple) ou un coût de revient prohibitif (énergie solaire, véhicule hybride par exemple). Il est donc important d'accroître l'effort de recherche pour repousser la frontière technologique permettant à une énergie renouvelable d'atteindre un bon bilan écologique et une certaine soutenabilité financière.

Les biocarburants représentent l'exemple type de notre propos. La première génération de biocarburants est, à juste titre, très contestée, tant pour son bilan écologique incertain que pour ses conséquences économiques sur les prix alimentaires.

Il existe par contre un consensus sur l'intérêt que présentent les biocarburants dits de seconde génération, élaborée à partir de la biomasse. Le fait qu'ils incorporent toute la plante permet d'obtenir un bien meilleur rendement énergétique et ils rentrent moins en concurrence avec les filières alimentaires.

¹³ Notamment : « Rapport sur l'optimisation du dispositif de soutien à la filière biocarburant » Ministère de l'Industrie septembre 2005 ; Avis du 27 juillet 2006 de la Commission de régulation de l'énergie sur le tarif de rachat de l'éolien.



L'avènement des biocarburants de seconde génération, en lieu et place de la première, est donc une quasi certitude mais la durée de gestation (entre 5 et 15 ans) va largement dépendre de l'effort de recherche. Il est donc plus important d'investir de l'argent public dans ce type de recherche plutôt que d'offrir des soutiens financiers, au demeurant disproportionnés, aux biocarburants de première génération.

Le Grenelle de l'environnement a pris des engagements épars sur ce point en évoquant plusieurs domaines prioritaires. Il n'a tout de même pas été défini une enveloppe budgétaire globale qui identifierait la volonté d'un véritable saut technologique.

Les chiffres montrent pourtant que le besoin est réel. L'Institut Français de l'environnement chiffre à 1,7 milliard d'euros en 2004 les dépenses de R-D publique et privée dédiée à l'environnement. La part de l'environnement dans les dépenses nationales de R-D se porte donc à 5 % par an ce qui est assez faible. Malheureusement, il n'existe pas de bilan statistique qui puisse fournir des comparaisons internationales fiables.

Au sein de ce budget, les dépenses publiques sont de 919 millions d'euros ce qui là encore est plutôt modéré au regard des enjeux. Depuis 1990, ces dépenses de R-D progressent de 9 % par an. En soi ce rythme de croissance est élevé mais il faut souligner que l'on partait quasiment de zéro à la fin des années 1980.

- **Alerte sur l'équation budgétaire**

Pour l'UFC-Que Choisir, les engagements du Grenelle en matière de politique énergétique se joueront largement lors des prochaines Lois de finances. En effet, la réussite de la réduction de la dépendance au pétrole dépendra des montants consacrés au transport collectif au fret et à la recherche dans les énergies renouvelables.

Sur ce plan, rien n'est encore acquis et l'UFC-Que Choisir compte se mobiliser pour que les engagements trouvent une traduction budgétaire. Il apparaît notamment indispensable de proposer des tuyaux de financements spécifiques, donc sécurisés, et des sources nouvelles de financement.

Plusieurs initiatives intéressantes ont émergé tels que le soutien financier à l'isolation des logements (prêt à taux zéro et crédit d'impôt) ou la taxe sur le transport de poids lourds devant financer le fret. Sur les sources de financement, l'UFC-Que Choisir émet depuis plusieurs années deux propositions. Il s'agit, d'une part, d'affecter une partie des recettes fiscales pétrolières de l'Etat à ces investissements. Cette affectation a le mérite d'une certaine logique et de rendre plus acceptable la fiscalité du carburant : une partie de l'argent que l'Etat encaisse sur le pétrole sert à réduire la dépendance au pétrole.

D'autre part, il nous paraît équitable que les compagnies pétrolières, qui comptent parmi les grands gagnants du choc pétrolier, apportent une contribution citoyenne à cet effort pour réduire notre dépendance au pétrole.

Sur ce point, il est surprenant que les participants au Grenelle aient proposé des contributions nouvelles qui touchent tous les acteurs (ménages, entreprises, agriculteurs, Etat, collectivités locales) en excluant seulement les compagnies pétrolières !

- **Conclusion : optimisme dans certains domaines, des leviers à approfondir**

L'UFC-Que Choisir partage la philosophie et la plupart des options retenues lors du Grenelle. La réduction de la consommation de pétrole, loin de dépendre d'une surtaxe sur le carburant, sera largement déterminée par la mise en œuvre de mesures qui « débloquent » la captivité du consommateur.

On peut exprimer un réel optimisme dans les domaines de l'isolation des logements ou le renouvellement des moteurs automobiles. Le système très pertinent du bonus malus, conjugué au durcissement des normes européennes, constitue en effet un socle très puissant pour l'amélioration du rendement du parc automobile.

Le développement du report modal par la relance de l'investissement dans le réseau de transport collectif et de fret est plus incertain. Des engagements ont été pris lors du Grenelle mais n'ont pas encore été validés par la prochaine Loi de finances. Il en va de même pour la recherche développement dans le domaine des énergies renouvelables.

L'UFC-Que Choisir compte se mobiliser pour que cette traduction budgétaire soit effective.