

Synthèse n°17, janvier 2013

Transition énergétique et inégalités

1-Les évolutions récentes des prix de l'énergie ont révélé l'acuité des enjeux redistributifs associés à ces prix, et à la fiscalité énergétique. Alors que notre économie avait bénéficié d'une énergie peu chère à partir du milieu des années 80 après le contre-choc pétrolier, la tendance s'est inversée au cours de la décennie passée, avec des prix réels des carburants et combustibles fossiles retrouvant leurs niveaux post-chocs pétroliers, en 2008, puis en 2011 et sur l'essentiel de 2012. L'évolution de notre facture énergétique montre que ce contexte pèse fortement sur les équilibres macroéconomiques.

Il a aussi été particulièrement ressenti par les ménages, dans un contexte général marqué par le ralentissement des gains de pouvoir d'achat, puis de crise économique frappant plus fortement les personnes les plus modestes, du fait de la dégradation du marché du travail et des revalorisations limitées de certains minimas sociaux. En effet, la dépense énergétique représente de l'ordre de 8 % de la consommation des ménages, et son prix à dérivé de plus de 30 % au-delà de l'inflation entre 2004 et 2011.

Certes le poste énergie, pris dans son ensemble, n'apparaît pas très marqué socialement, car il agrège :

- des dépenses d'énergie pour le logement, dont la part dans le budget des ménages est bien décroissante avec le niveau de vie (malgré l'effet des différences de surface de logements, les consommations par m² étant par ailleurs assez homogènes mais avec toutefois une auto-limitation des consommations plus marquée lorsque ce coefficient budgétaire est élevé),
- et des dépenses de transport, qui, au contraire, présentent un profil en « cloche », du fait du taux d'équipement automobile plus faible chez les ménages modestes.

Cependant, il s'agit de produits auxquels les ménages sont particulièrement sensibles dans leur perception de l'inflation, qui surpondère en effet ce type de bien. Par ailleurs, le poids des dépenses de carburants est plus élevé pour les ouvriers, notamment ceux habitant en zones rurales ou péri-urbaines, et pour les agriculteurs. Cette dépense supplémentaire a alors pour contrepartie de moindres dépenses de loyers, mais l'écart pourrait se creuser avec l'augmentation tendancielle des prix de l'énergie. On a assisté aussi à la montée de la précarité énergétique liée aux dépenses de chauffage. En effet, celles-ci pèsent fortement sur les bas revenus et on observe aussi que les progrès de performance énergétique avaient profité davantage aux ménages aisés.

2-La dimension sociale constitue ainsi une composante importante d'une stratégie de transition énergétique. Au-delà de détente transitoires des marchés des combustibles fossiles, telles que celles prévues actuellement (avec une forte incertitude cependant, compte-tenu de la volatilité des déterminants macroéconomiques et géostratégiques, ou des facteurs du côté de l'offre), le coût d'accès à ces ressources sera tendanciellement croissant avec l'épuisement progressif des gisements conventionnels. Par ailleurs, si, en choisissant les bons instruments pour orienter les comportements (ou en sélectionnant efficacement les équipements), beaucoup peut être fait pour contenir le coût de la transition vers une économie « bas-carbone », celle-ci demeure un « investissement », pour préparer l'avenir. La nécessité de poursuivre l'amélioration de l'efficacité énergétique de l'industrie, des transports ou du résidentiel tertiaire, comme celle d'établir un mix de production électrique décarboné pèseront donc sur le prix de certains biens et services de consommation. Il convient alors d'identifier les mesures d'accompagnement éventuelles à prévoir, *« pour que des catégories de ménages ne se trouvent confrontées à des hausses sans avoir les moyens d'y faire face financièrement ou de modifier leurs comportements pour les atténuer ».*

3-De telles mesures d'accompagnement nécessitent une évaluation préalable soignée, pour en assurer l'efficacité, à la fois en termes de ciblage et d'orientation des comportements. *A contrario*, les évaluations des mécanismes passés de défiscalisation des carburants (gazole, biocarburants de 1^{ère} génération, TIPP flottante...) ont constaté que ces dispositifs étaient coûteux, sources de pollutions dommageables sur le plan sanitaire ou écologique, et souvent mal assurés quant à leurs effets redistributifs ou industriels. De même, il s'avère, par exemple, que le « crédit d'impôt développement durable » n'est pas exempt des défauts de nombreuses niches fiscales, le CIDD étant surtout utilisé par les ménages aisés, propriétaires, avec, de plus, une subvention à la tonne de carbone évitée qui apparaît élevée en moyenne.

Simultanément, la reconnaissance du besoin d'actions spécifiques ciblées sur les choix de combustible et l'isolation des logements pour les ménages cumulant pauvreté et précarité énergétique a tardé, car, si la précarité énergétique, mesurée en termes de taux d'effort, reflète toujours des situations de non-performance énergétique, elle ne se rencontre pas seulement dans les classes les plus pauvres. Inversement, des ménages pauvres, non considérés comme précaires énergétiques, rencontrent des difficultés aiguës pour payer leurs factures. L'analyse de ces situations confirme que le facteur différenciant en termes d'inégalités est d'abord le chauffage, mais comporte aussi une dimension de localisation, maison individuelle et captivité vis-à-vis de l'automobile étant liées.

Ces problèmes de précarité énergétique doivent être abordés en intégrant, qu'au-delà de la gestion de « l'urgence », les situations de dépendance résultant des choix passés d'équipements ou de localisation demeurent difficiles à corriger instantanément, alors que la croissance tendancielle des prix de l'énergie nous confronte pour longtemps à ces difficultés. Outre la prise en compte appropriée de ces évolutions de prix dans l'indexation des minima sociaux et allocations familiales, cela suggère d'envisager la mise en place d'un cadre cohérent pour les populations particulièrement vulnérables, qui pourrait combiner des « primes à la transition énergétique » et des « allocations complémentaires pour les populations exposées à des vulnérabilités spécifiques en matière d'accès aux services énergétiques essentiels ».

4-Cinquante ans de développements en économie publique, théorique et appliquée, permettent de guider la réflexion sur l'architecture de ces dispositifs, pour concilier au mieux équité et efficacité. A cet égard, la position de principe, en ligne avec les propositions d'impôt négatif que soutiennent maintenant aussi bien les « libéraux à la Friedman » que les « keynésiens » comme Meade ou Tobin, est que la redistribution doit essentiellement passer par des transferts monétaires, conçus pour ne pas décourager l'offre de travail. En l'espèce, la redistribution à opérer directement par l'énergie apparaît donc limitée, d'autant que l'énergie n'est pas, en général, un « *merit good* », comme le sont l'alimentation, le logement ou l'éducation, dont une approche « paternaliste » encouragerait la consommation chez les ménages pauvres.

La tendance à la hausse des prix de la plupart des énergies étant jugée inévitable, la plupart des économistes s'accordent par ailleurs pour proscrire tout dispositif, notamment de soutien direct ou indirect à la demande, qui freinerait les ajustements à cette nouvelle donne. Le prix des carburants doit pleinement faire prendre conscience et anticiper ces évolutions aux consommateurs. Au contraire, la sous-tarification de ces produits est coûteuse, aboutit à taxer le travail national plutôt que les produits importés, maintient notre dépendance vis-à-vis de leur approvisionnement, et elle fragilise le financement des modes de transports alternatifs à la route. Souvent l'impact redistributif de telles mesures est même incertain compte tenu à la fois, de la régressivité limitée des prix de l'énergie, et du fait qu'une part de la subvention peut-être captée du côté de l'offre. Ainsi, les dispositifs envisagés pour assurer l'équité et l'acceptabilité de ces évolutions de prix (ou permettre, enfin, l'introduction d'une fiscalité écologique dans notre pays) ne doivent pas masquer la « vérité » de ces prix. Celle-ci reste même nécessaire pour orienter l'usage d'équipements plus performants, pour prévenir les « effets-rebonds ». Surtout, le meilleur moyen d'alléger les problèmes redistributifs futurs est de donner dès maintenant à tous les ménages, de bonnes anticipations sur les évolutions de prix et éco-prix, pour orienter leurs choix d'équipements et de comportements, et éviter de reconstituer des situations potentielles de précarité énergétique, comme celles que nous devons corriger aujourd'hui.

De manière spécifique, la TICPE est fondamentalement considérée comme un prélèvement « anti-distorsif », qui permet de refléter pour les usagers les coûts d'infrastructures et différents coûts externes routiers, de congestion ou de pollutions. Mais les évaluations empiriques montrent que le coût des émissions de gaz à effet de serre n'apparaît pas couvert en l'état, ni pour les carburants, ni pour les combustibles, ce qui justifierait donc un relèvement progressif de la fiscalité sur tous les combustibles fossiles : à l'horizon 2030, l'enjeu est de 25c€/l environ, pour un prix du carbone atteignant alors, progressivement, un niveau de l'ordre de 100€/tCO₂. L'Irlande qui s'est engagée dans cette voie en créant une taxe carbone en 2010 peut constater aujourd'hui l'atout que cela constitue, à la fois pour l'environnement, mais aussi pour résoudre ses problèmes budgétaires sans devoir accroître l'impôt sur le revenu ou les coûts salariaux et détruire des emplois.

Cependant, les enjeux redistributifs de cette « vérité des prix » doivent être correctement traités. A cet égard, l'affirmation selon laquelle la redistribution doit passer essentiellement par des transferts monétaires se réfère implicitement à des résultats obtenus par Atkinson et Stiglitz, qui ne valent que si la seule source d'inégalités réside dans la distribution des productivités du travail. En d'autres termes, ils écartent le recours aux « tarifs sociaux » pour régler des problèmes généraux de redistribution « verticale ». Mais ils n'excluent pas que des instruments de redistribution complémentaires soient nécessaires, par rapport à d'autres sources d'inégalités, et sous réserve qu'ils soient conçus de manière aussi forfaitaire que

possible, pour distordre *a minima* la structure du système de prix eu égard à l'information observable et aux instruments disponibles pour réaliser les transferts jugés légitimes. A ce titre, il convient par exemple, d'éviter les mesures qui inciteraient les ménages concernés à accroître l'usage de l'automobile, à gaspiller l'énergie de chauffage, à favoriser l'étalement urbain. En effet, ce dernier est particulièrement coûteux en termes de réduction du potentiel agricole ou d'espaces naturels, et source de besoins d'extensions des réseaux urbains et d'émissions polluantes.

5-Les problèmes de redistribution correspondants se conçoivent en termes d'allocations de droits d'usage, dans un contexte où la rareté de certaines ressources et les contraintes climatiques sont reconnues comme facteur potentiel de blocage de la croissance future.

Les inégalités associées à ces ressources peuvent donc nécessiter des instruments distributifs spécifiques, complémentaires des instruments utilisés pour la redistribution verticale, notamment en matière d'inégalités territoriales. En effet, la motivation première des politiques de transition énergétique, et plus généralement de développement durable, est l'équité entre générations. Dans cette perspective, il convient, pour ne pas obérer les capacités de développement des générations futures, d'éviter les gaspillages et d'orienter efficacement les modes de production et de consommation, en intégrant la valeur de ces raretés dans le système de prix. Mais, comme le soulignait déjà le rapport Bruntland, on ne saurait imaginer que l'équité entre générations se fasse au détriment des plus pauvres des générations présentes, ce qui oblige à se donner les moyens pour que cette transition soit équitable.

Concrètement, deux types d'inégalités peuvent ainsi nécessiter des instruments correctifs : des inégalités « héritées », reflétant la dépendance de certains ménages pauvres vis-à-vis de choix de localisation ou d'équipements mis en place dans un contexte d'énergie peu chère, aux performances inadaptées maintenant (cas des constructions antérieures aux premières réglementations thermiques, par exemple) ; et plus structurellement, l'exposition de certains de ces ménages à l'évolution prévisible du prix de ressources dont ils sont particulièrement captifs, notamment lorsque l'accès à celles-ci conditionne leur intégration au marché du travail.

Ces prix étant volatiles, compte-tenu des faibles élasticités à court-terme de l'offre et de la demande, ces ménages sont aussi confrontés à un risque nouveau, notamment ceux qui sont soumis à de fortes contraintes de liquidité, les empêchant de lisser ce risque dans la durée.

6-La solution-type pour préserver le pouvoir d'achat des populations vulnérables s'interprète donc en termes « d'allocations forfaitaires de droits » pour satisfaire des besoins essentiels. Le mécanisme générique (cf. annexe) pour régler ce type de problème a été expérimenté à l'occasion de la mise en place de la taxe suédoise sur les NOx, en 1992. L'objectif était de réduire les émissions d'oxydes d'azote des sources fixes, par le biais d'une taxe établie à un niveau économique, c'est-à-dire reflétant le coût des dommages sanitaires résultant de ces émissions, notamment les effets chroniques dus au développement d'une hyper-réactivité bronchique chez l'asthmatique. Cependant, la Suède ne voulait évidemment pas, par l'introduction unilatérale d'un tel dispositif, pénaliser la compétitivité de ses industries correspondantes. Pour cela, la somme des paiements a donc été redistribuée aux collectifs industriels concernés, sur une base non directement liée aux émissions, en l'espèce la production d'énergie de chaque installation. Dans ces conditions, les coûts unitaires, et donc la compétitivité, n'étaient pas modifiés *ex ante*, mais les industriels étaient incités à utiliser des technologies plus performantes pour réduire la pollution de l'air résultant de leurs activités.

Cette même approche a été ensuite reprise pour traiter des problèmes distributifs spécifiques posés aux ménages par l'introduction de nouvelles écotaxes, car elle correspond au fond à la prescription économique « standard » de faire pleinement jouer au « signal-prix » son rôle incitatif, et de régler les problèmes redistributifs par des « transferts », ou allocations aussi forfaitaires que possible. Ce type d'approche apparaît comme un trait commun des réformes fiscales vertes récentes introduisant un prix du carbone, qui combinent, en matière d'utilisation des recettes, une orientation générale vers le redéploiement fiscal, avec la mise en place de transferts spécifiques pour les populations vulnérables. Il doit aussi guider le « design » des dispositifs sociaux, qui peuvent être moins distorsifs si l'on agit de manière plus forfaitaire.

De fait, en matière de politiques vis-à-vis de la précarité énergétique, on assiste tendanciellement, à un processus de remplacement de mécanismes tarifaires, incitant à accroître la demande, par des systèmes d'allocations (cf. mise en place du Warm Home Discount Scheme au Royaume Uni), associés à des mesures améliorant l'efficacité énergétique des logements des plus modestes (Weathering Assistance Program aux US, Green Deal britannique). Evidemment, il importe d'être transparent sur l'objectif de telles réformes, dont l'acceptabilité nécessite de documenter l'équité, ce qui requiert une évaluation rigoureuse des perdants éventuels, puis une perspective pluriannuelle et une gouvernance appropriée. Ces politiques doivent aussi être « globales », c'est-à-dire s'assurer, par exemple, que le côté de l'offre suit, pour éviter les hausses de prix des travaux dans le bâtiment, ou pour élargir les solutions de transports alternatives en zones rurales et péri-urbaines, telles que transport à la demande, covoiturage, autopartage...

Les instruments pour l'acceptabilité sociale des prix écologiques et des ressources naturelles

D. Bureau

Des problèmes d'acceptabilité dont la nature est maintenant bien identifiée

La gestion durable des ressources environnementales nécessite des modifications profondes des structures de production et de consommation. Le déterminant principal des comportements correspondants étant la structure des prix des différents intrants et produits, ces modifications des façons de produire ou consommer nécessitent que le système de prix « internalise » toutes les raretés environnementales et prix des pollutions.

Lorsque que cela a été mis en œuvre avec détermination et continuité, les résultats obtenus, en termes d'évolution de l'intensité énergétique de la production, par exemple, ont été spectaculaires, l'exemple du Danemark montrant que l'action précoce favorise de plus le processus de création d'emplois, dans l'économie verte. A contrario, les diagnostics sur la pêche ou l'alimentation mondiales montrent l'ampleur des gaspillages qui demeurent en l'absence de tarification appropriée. De même, le maintien de subventions aux combustibles fossiles bloque l'engagement d'une croissance propre et recourant à des énergies renouvelables. Et la sous-tarification des transports polluants obère le financement des modes alternatifs.

Cependant, la mise en œuvre de ce processus vertueux doit résoudre des problèmes d'acceptabilité délicats, résultant : d'impacts redistributifs ou compétitifs, nécessitant des instruments d'accompagnement ; des résistances dues à la perception d'un alourdissement de la charge fiscale ; et bien sûr, de l'opposition des lobbies économiques qui tiraient profit de la surexploitation des ressources.

La réponse à ces différentes questions appelle une évaluation préalable soignée, sachant que la réalité des impacts défavorables allégués est souvent sujette à caution. Mais ceci n'empêche pas que, sans mesures d'accompagnement, ces réformes peuvent laisser des perdants, dont la situation risque d'en bloquer la mise en œuvre, ou conduire à des dispositifs d'exemption en détériorant fortement l'efficacité.

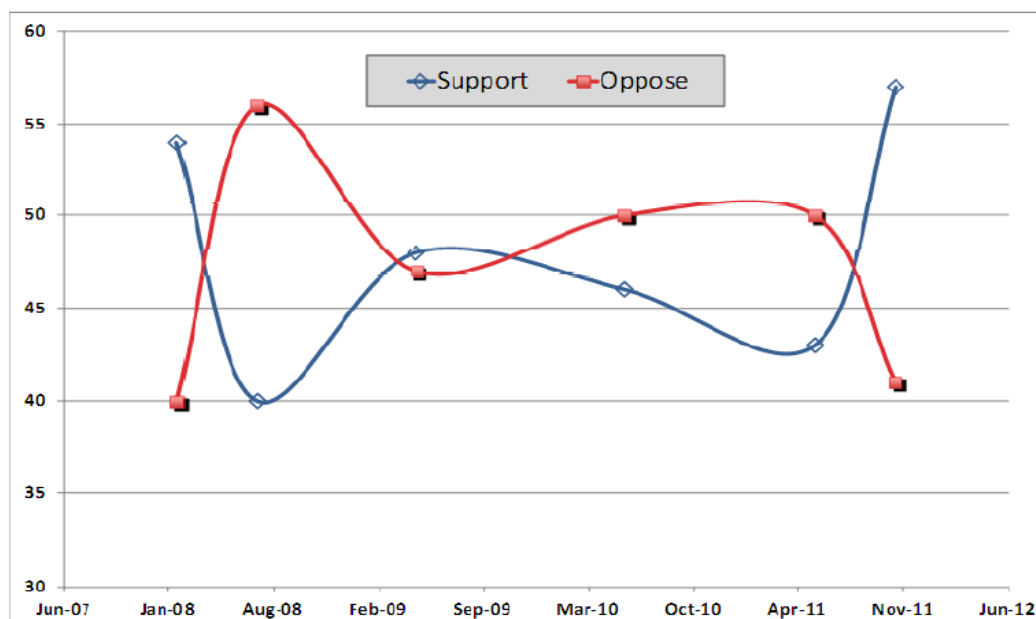
De plus, même lorsque les mesures d'accompagnement pour faciliter la transition ont été prévues, l'acceptabilité de telles réformes structurelles, conçues pour établir les bases de la croissance future, ne se construit que progressivement. Les exemples de la taxe suédoise sur le chlore, de la taxe carbone britannique (climate change levy-CCL), et de celle récemment mise en place en Colombie britannique sont ici significatifs.

L'étude réalisée sur les impacts de la taxation du chlore dans l'industrie papetière en Suède illustre la nécessité d'études « d'incidence fiscale » complètes, pour identifier les « vrais » perdants éventuels, et ainsi éviter à la fois de surcompenser des agents qui ne le nécessitent pas, et de manquer les situations réellement critiques. L'évaluation montrait en effet que les revenus de l'industrie papetière, en apparence directement impactée, étaient en fait préservés, dans la mesure où la taxe se trouvait répercutée dans le prix du papier, et que l'industrie papetière bénéficiait aussi de la baisse induite du prix de ses intrants, l'industrie finalement impactée étant en fait l'exploitation forestière...

Par ailleurs, les exemples de mesures environnementales restées sans suite pour des raisons de répartition des revenus sont nombreux. Ainsi l'Irlande avait du renoncer en 1996 à ses redevances sur l'eau à usage domestique, car les factures -espacées dans le temps- s'avéraient très lourdes pour les ménages à bas revenus. De même son projet de taxe sur les ordures ménagères (*bin tax*) a été bloqué parce que la formule envisagée apparaissait régressive. Au Royaume-Uni, pour ce même type de raison, les ménages se sont trouvés (tous) exemptés de « climate change levy ».

Finalement, même les dispositifs bien conçus ne font pas immédiatement l'unanimité. Ainsi, la mise en place d'une taxe carbone en Colombie britannique s'est révélée chaotique, quoique finalement réussie, une fois passé le cap périlleux où une forte opposition reflétant la combinaison d'une compréhension imparfaite des mécanismes de compensation, de la défiance du monde rural et un *lobbying* actif s'était constituée.

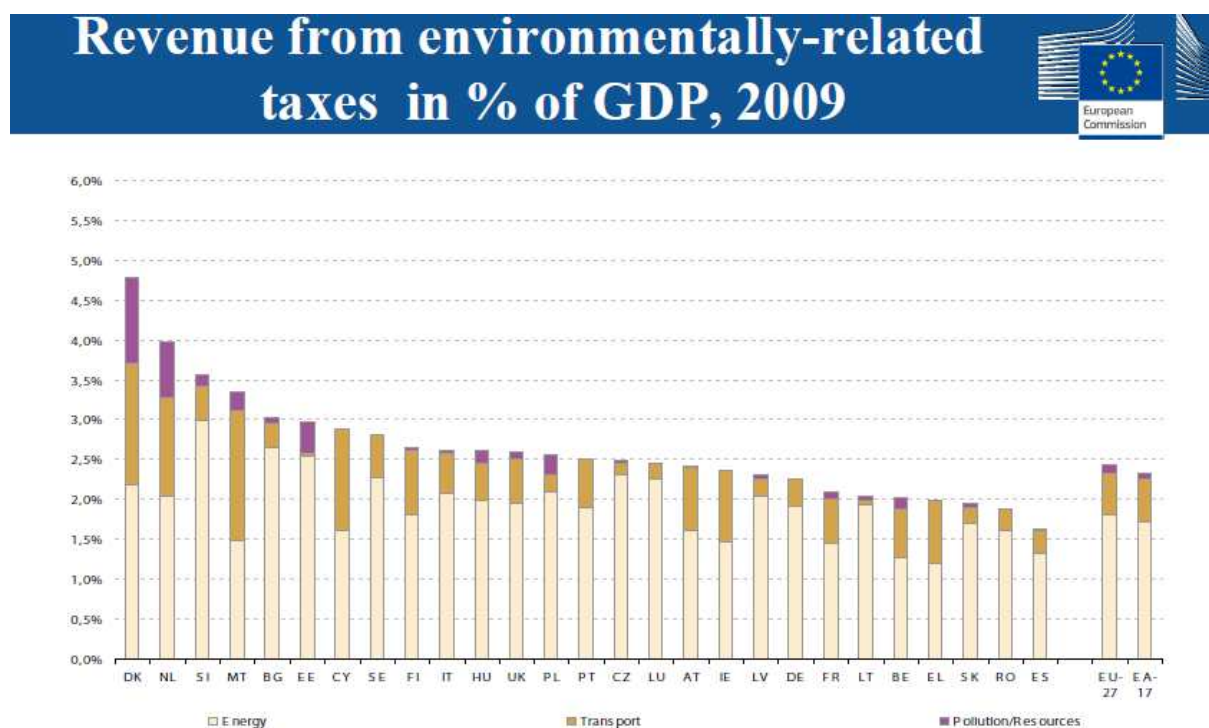
Figure 1. Public Reactions to the BC Carbon Tax



Source: Environics.

Les solutions possibles pour résoudre ces problèmes d'acceptabilité se situent au niveau de l'utilisation des revenus des écotaxes (ou des modes d'allocation des quotas dans les dispositifs de « cap and trade »), selon trois axes :

- servir un processus général de redéploiement de la fiscalité, réduisant les impôts sur les bases génératrices de distorsions qui pénalisent l'emploi et l'investissement. L'exemple emblématique est ici celui de la réforme fiscale suédoise initiée en 1990, qui, dans un contexte d'engagement politique très volontariste à ne plus augmenter le poids des prélèvements obligatoires et à en réduire les distorsions, a introduit la fiscalité écologique en y associant une gouvernance garantissant que les revenus dégagés seraient affectés à la baisse d'impôts existants,



- l'appui direct au processus de transition, à l'instar de ce qui a été fait récemment avec la TGAP déchets pour faciliter l'émergence des filières de recyclage,
- et la mise en place de compensations ciblées pour les groupes vulnérables.

La « solution-type » pour préserver le pouvoir d'achat des populations vulnérables

L'introduction de prix écologiques détermine en général un transfert important vers l'autorité publique qui en percevra les revenus. Les effets distributifs ou compétitifs correspondants

peuvent être réglés en général, si on applique le principe que les revenus correspondants sont affectés à la baisse d'autres impôts sur les ménages ou les entreprises.

Cependant, les prix écologiques ont, souvent, des effets plus spécifiques sur certaines populations, pour lesquelles des compensations plus directes peuvent être nécessaires.

Le mécanisme générique pour régler ce type de problème a été expérimenté à l'occasion de la mise en place de la taxe suédoise sur les NOx, en 1992. L'objectif était de réduire les émissions d'oxydes d'azote des sources fixes, par le biais d'une taxe établie à un niveau économique, c'est à-dire reflétant le coût des dommages sanitaires résultant de ces émissions, notamment les effets chroniques dus au développement d'une hyper-réactivité bronchique chez l'asthmatique. La taxe correspondante était ainsi fixée à 4.300 €/t (soit de l'ordre de 100 fois le niveau de l'équivalent français, qui demeure donc un simple instrument de financement sans réel pouvoir incitatif). Grâce à cette taxe, on a assisté à des progrès technologiques rapides, permettant des taux de réduction des émissions exceptionnels.

Cependant, la Suède ne voulait évidemment pas, par l'introduction unilatérale d'un tel dispositif, pénaliser la compétitivité de ses industries correspondantes. Pour cela, la somme des paiements a donc été redistribuée aux collectifs industriels concernés, sur une base non directement liée aux émissions, en l'espèce la production d'énergie de chaque installation. Dans ces conditions, les coûts unitaires, et donc la compétitivité, n'étaient pas modifiés *ex ante*, mais les industriels étaient incités à utiliser des technologies plus performantes pour réduire la pollution de l'air résultant de leurs activités.

Cette approche a été ensuite reprise pour traiter des problèmes redistributifs spécifiques posés par l'introduction de nouvelles écotaxes, car elle correspond au fond à la prescription économique « standard » de faire pleinement jouer au « signal-prix » son rôle incitatif, et de régler les problèmes redistributifs par des « transferts » aussi forfaitaires que possibles.

En pratique, ceci signifie qu'ils ne doivent en aucun cas contribuer à soutenir la demande du produit que l'on cherche à réduire. Ensuite, il faut examiner entre des impacts qui sont déjà traités potentiellement dans le cadre de la progressivité générale du système fiscal-social, et ceux qui appellent des allocations spécifiques, lesquelles pouvant être transitoires ou pérennes, « de droit » ou distribuées comme « vouchers », comme les allocations logement aux Etats-Unis. Dans ce cas, plus la base correspondante est étroite, plus il faut se soucier d'éventuels effets désincitatifs sur d'autres aspects des comportements (offre de travail, choix d'équipements ou de localisation....).

Ce type d'approche apparaît comme un trait commun des réformes fiscales vertes récentes introduisant un prix du carbone, en Suisse (2008), Irlande (2009), ou Colombie Britannique (2008). Celles-ci combinent une orientation générale vers le redéploiement fiscal, avec la mise en place de crédits d'impôts spécifiques pour les populations vulnérables.

De même, en matière de politiques vis-à-vis de la précarité énergétique, on assiste tendanciellement, à un processus de remplacement de mécanismes tarifaires par des systèmes d'allocation (cf. mise en place du Warm Home Discount Scheme au Royaume Uni), associés à des mesures améliorant l'efficacité énergétique des logements des plus modestes (Weathering Assistance Program aux US, Green Deal anglais...).

Ces perspectives soulignent :

- que l'objet de la vérité des prix écologiques n'est pas de stigmatiser et pénaliser, mais d'orienter les substitutions dans les structures de production et de consommation,
- que les problèmes d'acceptabilité sont incontournables, et appellent des instruments d'accompagnement pour les groupes vulnérables, combinant allocations et aides à l'amélioration de la performance. Dans certains cas, le ciblage des transferts qui seraient nécessaires pour l'acceptabilité est délicat, ce qui peut justifier d'autres formes d'intervention. Par exemple, pour rendre acceptables les dispositifs de péage urbain, qui permettent de réduire les gaspillages que représente la congestion, et éludent ainsi des investissements qui seraient très coûteux, les villes, comme Londres, Milan, Stockholm, qui ont eu recours à ce type de dispositif, l'ont en général associé à un renforcement de l'offre des transports en commun, la décongestion de la voirie permettant notamment de dégager des voies réservées aux bus.
- que, plus généralement, les réformes fiscales vertes doivent être construites comme des combinaisons d'instruments, associant à l'introduction d'un signal-prix lisible et progressif, des transferts, de l'appui à la transition, de la formation des compétences... Elles doivent aussi s'inscrire dans des cadres globaux de réforme fiscale. La très forte taxation des profits d'extraction pétrolière en Norvège, affectés à des Fonds pour préparer l'avenir, constitue un exemple de tel cadre global.

L'émergence des problèmes de volatilité des prix

L'offre et la demande pour les ressources naturelles étant, le plus souvent, peu élastiques à très court terme, et affectées par de nombreux aléas, leur prix sont souvent très volatiles. Il en résulte des questions délicates pour les fiscalités affectant les produits correspondants, qui interagissent avec ces prix volatiles.

Par exemple, faut-il neutraliser les éventuelles baisses de prix des matières premières ? La Suisse a explicitement abordé cette question pour sa taxe carbone, et conclut pour une approche « conditionnelle » distinguant selon que l'on se trouve sur ou en dehors de la trajectoire visée pour les émissions de CO₂. Faut-il envisager des instruments de lissage des prix ? Comment les articuler avec les produits financiers (marchés à terme ; assurance-options) ? Comment s'assurer que l'assurance ainsi fournie ne réduit pas les incitations à s'orienter vers des comportements plus économes ?

Ce sujet n'est pas propre aux politiques énergétiques et climatiques. Des problèmes similaires se posent aussi avec acuité dans le domaine agricole, par exemple, ce qui a conduit la communauté internationale, lors du G 20 de 2011, à s'intéresser au risque-prix sur les produits alimentaires importés, notamment en Afrique.

Dans ce contexte, le recours aux instruments assurantiels (au sens strict de la cession d'un risque-prix contre le paiement d'une prime, ou de contrats à livraison différée) a été reconnue comme une perspective intéressante pour limiter les effets négatifs induits par l'hyper volatilité des prix agricoles. Mais il est systématiquement souligné qu'il faut considérer une panoplie complète d'outils, aux finalités variées et complémentaires.

Dans ce cas il s'agit de combinaisons : de régulation par stockage ; de prêts contracycliques, permettant de différer certaines échéances en cas de crise, ou de facilités pour les faibles revenus dépendant des importations ; de lissage tarifaire ; de régulation de type assurantiel ; et de filets de sécurité pour les populations vulnérables....

		OUTILS								
		Régulation par stockage		Régulation budgétaire		Régulation tarifaire/fiscale	Systèmes de type assurantiel		Filets de sécurité	Régulation inter-professionnelle
		Stock physique de sécurité (mutualisation régionale)	Stock de sécurité privé	Prêts contracycliques	Facilités budgétaires spéciales	Modulation automatique des droits de douane (DD)	Couverture financière	Couverture avec livraison physique	Fonds international dédié	Fonds de lissage
EFFETS	Effet possible sur la volatilité des prix importés	Retarder la hausse des prix	Retarder la hausse des prix	Dégager des ressources budgétaires ex post	Dégager des ressources budgétaires ex post	Atténuer la transmission des hausses/baisses aux consommateurs	Maintenir le coût d'approvisionnement en deçà d'un certain seuil	Maintenir le coût d'approvisionnement en deçà d'un certain seuil	Atténuer l'impact sur les populations vulnérables	Limiter la transmission des hausses et baisses de cours aux consommateurs et producteurs
	Capacité à protéger le consommateur contre des hausses de durée inférieure à une saison	Très faible (quelques semaines)	Faible (quelques mois)	Indirectement (permet des subventions)	Indirectement (permet des subventions)	Oui, dans la limite DD + TVA	Partiellement (fréquences de base et de change non couverts)	Oui	Non	Oui, pour une amplitude de hausse limitée
	Capacité à protéger contre des hausses de durée supérieure à une saison	Nulle	Nulle	Indirectement (permet des subventions)	Indirectement (permet des subventions)	Oui, dans la limite DD + TVA	Partiellement (fréquences de base et de change non couverts)	Oui	Non	Oui, jusqu'à 2 ou 3 ans (ensuite, baisse du prix de référence)
	Effet sur la production locale	Peut atténuer les variations saisonnières	Nul	Nul	Nul	Stabilisateur	Nul	Nul	Nul	Stabilise et permet de prévoir un prix indicatif

Le développement de l'assurance est considéré comme nécessaire, mais pas suffisant : celle-ci est utile à court terme, mais la construction d'une résilience solide nécessite de s'attaquer aux causes structurelles, c'est-à-dire réduire la dépendance vis-à-vis de ces prix volatiles. Autant de principes qui semblent directement transposables à chaque fois que l'on est confronté à des conflits d'objectifs entre performance écologique et redistribution.