

# La nécessité d'un Pacte vert pour l'Europe socialement juste



ÉNERGIE &amp; CLIMAT

POLICY PAPER N°277  
JUIN 2022#pacteverteuropéen  
#énergie  
#climat  
#transitionjuste

## Leçons à tirer du mouvement des Gilets jaunes

### • Résumé

Ce *Policy paper* cherche à tirer les leçons du mouvement français des Gilets jaunes pour la politique climatique de l'UE. Il souligne que **les Gilets jaunes n'étaient pas opposés au prix du carbone ou à l'action climatique en soi, mais qu'ils refusaient une politique climatique socialement injuste**. La légitimité et l'efficacité globale du Pacte vert pour l'Europe seraient renforcées si le principe du pollueur-payeur était appliqué de façon cohérente et si les politiques climatiques prenaient en compte les différences de capacité et de responsabilité entre citoyens. La transition juste est une voie étroite qui répond simultanément aux urgences climatique et sociale ; elle appelle à renouveler la gouvernance pour mieux prendre en compte la réalité du quotidien de tous les citoyens. Si un prix européen du carbone, payé par tous les citoyens européens, était finalement appliqué au chauffage et au transport routier, il faudrait adopter les points suivants pour limiter les risques de contre-coup social : des **signaux-prix socialement justes** (par exemple en supprimant les exemptions pour les entreprises, l'industrie ou l'aéronautique), une **règlementation plus ambitieuse** (des normes minimales de performance énergétique élevées pour les bâtiments existants et des normes d'émissions de CO2 pour les voitures), une **aassistance technique et financière adaptée** (par exemple avec un Fonds social pour le climat suffisamment provisionné et mis en œuvre dès que possible) et une **gouvernance plus inclusive** (exiger et soutenir l'implication de tous les acteurs dans le processus de décision en matière de transition énergétique, y compris une gouvernance multi-niveaux forte au sein du Fonds social pour le climat). Ces recommandations sont valables qu'il existe ou non un second marché du carbone

**Camille Defard**  
Chercheuse, Politique  
européenne de  
l'énergie, Institut  
Jacques Delors

*L'auteure souhaite  
remercier Thierry Chopin,  
Marie Delair, Andreas  
Eisl, Klervi Kerneis,  
Sébastien Maillard, Phuc-  
Vinh Nguyen, Thomas  
Pellerin-Carlin et Karin  
Thalberg (IJD) pour leurs  
précieux commentaires  
sur ce texte.*

(ETS2), mais elles deviendront d'autant plus importantes s'il est adopté. Au-delà de la nécessité d'éviter toute agitation sociale, le paquet énergie-climat « Fit for 55 » (Prêt pour les 55%) constitue avant tout une opportunité unique de mettre en place une transition socialement juste qui permettrait de réduire les inégalités carbone existantes, et donc de renforcer la cohésion sociale et la future résilience de l'UE.

*« Tout le monde ou presque l'accorde, la situation est catastrophique et la consommation des énergies fossiles en est la cause. Mais il n'y a pas grand sens à apostropher et faire porter le chapeau à ceux qui ne peuvent se passer de leur voiture et pour qui la hausse des taxes sur le carburant est un affront de plus. Nous continuerons de toutes façons à rouler que le prix du gazole soit à 1 euro ou 1 euro 80. À moins que nous ne restions enfermés chez nous. »*

Citation d'un [article](#) publié par un média local français indépendant *Rouen dans la rue*, le 13 novembre 2018, quelques jours avant la première manifestation des Gilets jaunes.

## • Introduction

Fin 2018, la France a vu les débuts d'un nouveau mouvement social, celui des Gilets jaunes, causé par l'augmentation des prix des carburants. La vague de protestation initiée par des automobilistes s'est rapidement dirigée contre la taxe carbone nationale. L'expression « Gilets jaunes » fait référence à la veste que chaque conducteur doit avoir dans son véhicule en France. Ce mouvement peut être considéré comme emblématique de vies façonnées par les contraintes spatiales et la dépendance à l'automobile. Comme l'historien Gérard Noiriel, on peut considérer que les Gilets jaunes ont remis les questions sociales et économiques au centre de l'attention politique, permettant l'expression d'injustices restées inaudibles pendant des décennies<sup>1</sup>. Leur rejet des acteurs et représentants politiques traditionnels a pu conduire à diverses interprétations de leurs principales revendications<sup>2</sup>. Quoi qu'il arrive, les Gilets jaunes ont clairement mis en évidence le potentiel d'agitation sociale que peuvent susciter les politiques climatiques, dans la lignée du mouvement des « bonnets rouges » en France<sup>3</sup> et des manifestations en Bulgarie<sup>4</sup> en 2013.

Comprendre le mouvement des Gilets jaunes est tout particulièrement pertinent pour l'UE alors que les prix de l'énergie montent en flèche et que les débats sur le renforcement des politiques climatiques de l'UE s'intensifient au Parlement européen et au Conseil. Depuis l'automne 2021, l'augmentation des prix des combustibles fossiles<sup>5</sup> a fait des dépenses énergétiques des ménages Européens une question politique majeure<sup>6</sup>. La crise des prix de l'énergie a été aggravée par la seconde invasion de l'Ukraine par Poutine le 24 février 2022. Parallèlement, les négociations relatives au paquet Climat « Fit for 55 » sont en cours, celui-ci visant à aligner les politiques climatiques de l'UE sur l'objectif renforcé d'une baisse de

<sup>1</sup> Noiriel, G., 2019. *Les gilets jaunes à la lumière de l'histoire. Dialogue avec Nicolas Truong*. L'Aube.

<sup>2</sup> Ils ont souvent été considérés comme des opposants à l'action climatique. Melheb, R.I., Kallis, G., Zografos, C. 2021. *A discourse analysis of yellow-vest resistance against carbon taxes*. *Environmental Innovation and Societal Transitions* 40 (2021) 382-394.

<sup>3</sup> Wikipedia, *Bonnets rouges* (consulté le 31/05/2022).

<sup>4</sup> Wikipedia, *2013 Bulgarian protests against the first Borisov cabinet* (consulté le 31/05/2022).

<sup>5</sup> Nguyen, P. Pellerin-Carlin, T. 2021 *Flambée des prix de l'énergie en Europe. Comment surmonter cette crise des énergies fossiles ?* Institut Jacques Delors. Policy Brief. Octobre 2021.

<sup>6</sup> Brezovska, R., Zachman, G., Pellerin-Carlin, T. Nguyen, P.V., Leuser, L., Thalberg, K., Panzeri, D. Galindo, J. 2022. *United in diversity? National responses to the European energy crisis*. AMO.CZ, Climate paper no.16.

55 % des émissions d'ici 2030. L'une des propositions les plus controversées de ce paquet consiste à fixer un prix du carbone pour les combustibles destinés au chauffage et au transport routier à l'échelle de l'UE, ce qui augmenterait la facture énergétique des familles européennes. **Quelles leçons pouvons-nous tirer du mouvement des Gilets jaunes pour atténuer le risque de réaction sociale contre les politiques climatiques de l'UE ?**

Ce *Policy paper* revient tout d'abord sur quelques mesures clés du nouveau paquet Climat, ainsi que sur le contexte social tendu dans lequel s'inscrivent les négociations du paquet « Fit for 55 » (partie 1). Il démontre ensuite que le mouvement des Gilets jaunes n'était pas opposé en soi au prix du carbone ou à l'action climatique, mais plutôt défavorable à une politique climatique *socialement injuste* (partie 2). Enfin, il souligne la pertinence du mouvement des Gilets jaunes pour l'UE, dans un contexte d'augmentation des inégalités carbone et d'une hausse des prix de l'énergie, puis il en tire des leçons pour les politiques climatiques de l'UE (partie 3). Il propose pour finir des recommandations pour un paquet « Fit for 55 » socialement juste (partie 4).

## **I • Le paquet Climat de l'UE « Fit for 55 » constitue une opportunité unique de résoudre la crise actuelle liées aux carburants fossiles et de mettre en œuvre un Pacte vert européen socialement juste**

### **I LES MESURES CLÉS DU PACTE « FIT FOR 55 »**

Le 14 juillet 2021, dans le cadre de son nouveau paquet Climat (« Fit for 55 »), la Commission européenne a proposé d'introduire à partir de 2026 un prix européen du carbone applicable au chauffage et aux transports routiers. Contrairement au prix du carbone français ou suédois, qui prennent la forme d'une taxe dont les augmentations sont fixées par la loi, ce prix européen du carbone serait défini par un nouveau marché du carbone, le second système d'échange d'émissions (« Emission Trading System 2 » ou « ETS2 ») pour le différencier du marché du carbone existant (ETS1) qui couvre déjà les émissions liées à la production d'électricité, à l'industrie et à l'aéronautique<sup>7</sup>).

Ce second marché du carbone est une politique à haut risque et à faibles bénéfices qui pourrait déclencher des mouvements sociaux contre l'UE et les politiques climatiques<sup>8</sup>. La fixation d'un prix du carbone se justifie à double titre : il s'agit non seulement d'une incitation à adopter des alternatives bas-carbone, mais aussi de générer des revenus pour financer la transition énergétique. Les signaux envoyés par le prix du carbone ne fonctionnent cependant pas très bien pour les secteurs du bâtiment et de la mobilité<sup>9</sup>. Les émissions liées au chauffage des bâtiments et aux transports routiers proviennent essentiellement des foyers (70 %), qui sont confrontés à des barrières à l'investissement plus importantes que les entreprises et les gouvernements lorsqu'il s'agit d'adopter des solutions propres. La majorité de ces barrières à l'investissement ne disparaîtront pas avec un prix du carbone,

<sup>7</sup> Commission européenne, *Système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE-UE)*. (consulté le 31/05/2022).

<sup>8</sup> Pour plus de détails, voir Defard, C. 2021. *Mettre la charrue avant les bœufs ? Perspectives sur un marché du carbone européen couvrant les bâtiments résidentiels*. Institut Jacques Delors. *Policy paper*.

<sup>9</sup> Stenning, J. Bui, H., Pavelka, A. *Decarbonizing European transport and heating fuels – Is the EU ETS the right tool ?* Final report. Cambridge Econometrics. Juin 2020.

sauf s'il atteint des niveaux très élevés<sup>10</sup>. Une rénovation énergétique performante permet de réaliser des économies d'énergie de l'ordre de 60 à 90 %. Cependant, le non-alignement des intérêts entre locataire et propriétaire<sup>11</sup>, le manque d'informations, l'accès limité aux financements, la pénurie de travailleurs qualifiés, la crainte des escroqueries ainsi que les nuisances sont autant d'obstacles qui découragent les propriétaires. En termes de mobilité, les décisions d'investissement dans les lignes ferroviaires, les bus, les pistes cyclables et les infrastructures de recharge ne relèvent pas des utilisateurs quotidiens. En l'absence d'alternatives abordables accessibles à tous, nombreux sont ceux qui resteront confrontés au prix élevé des énergies fossiles. Les bénéfices en termes de décarbonation seront donc faibles et le risque politique d'agitation sociale élevé. En outre, si l'objectif est de financer la transition énergétique, l'application d'un prix du carbone à tous les Européens ne constitue qu'une options parmi d'autres (telles que la taxation des bénéfices exceptionnels des entreprises énergétiques<sup>12</sup>, ou la finalisation des négociations relatives à la taxe européenne sur les transactions financières).

Ce second marché du carbone (ETS2) s'inscrit dans un paquet plus large qui inclut :

- **Des ambitions plus strictes pour le marché du carbone initial (ETS1).** Actuellement, près de 40 % des quotas de CO2 sont attribués gratuitement, essentiellement à l'industrie. Dans le cadre du paquet « Fit for 55 », qui prévoit la révision du marché du carbone initial ETS1, la Commission a proposé (entre autres) de supprimer progressivement les quotas gratuits alloués à certains secteurs (aluminium, ciment, fer et acier, engrais)<sup>13</sup> qui devraient être couverts par la nouvelle taxe carbone aux frontières de l'UE (mécanisme d'ajustement carbone aux frontières - MACF) visant à éviter les fuites de carbone<sup>14</sup>.
- **De nouveaux taux européens minimum de taxation de l'énergie prenant en compte la teneur en CO2 des sources d'énergie<sup>15</sup>** dans le cadre de la révision de la directive sur la taxation de l'énergie, qui inclut également une suppression progressive des exemptions existantes (sur le kérosène par exemple).
- **Un nouveau Fonds social pour le climat<sup>16</sup>** afin de financer les compensations sociales et les investissements verts ciblant les citoyens les plus vulnérables.

---

<sup>10</sup> Pour atteindre les objectifs climatiques, il faudrait parvenir à 170 €/tCO2 selon Maj, M., Rabięga, W., Szpor, A., Cabras, S., Marcu, A., Fazekas, D., 2021. [Impact on households of the inclusion of transport and residential buildings in the EU ETS](#). Polish Economic Institute, Varsovie • Une étude du marché français de la rénovation performante a estimé qu'un prix du carbone compris entre 250 et 1 000 €/tCO2 serait nécessaire pour assurer la viabilité d'une rénovation performante. Dolques, G., Ledez, M., Hainaut, H., 2022 [Quelles aides publiques pour la rénovation énergétique des logements ?](#) I4CE. Février 2022.

<sup>11</sup> Cette expression désigne le fait que les propriétaires ne sont pas incités à rénover les logements qu'ils louent car ils ne bénéficieront pas des économies d'énergie, tandis que les locataires constatent les avantages de cette rénovation mais n'ont pas intérêt à investir et à améliorer la valeur d'une maison dont ils ne sont pas propriétaires.

<sup>12</sup> Dans les conditions actuelles du marché, les bénéfices nets pourraient atteindre jusqu'à 200 milliards d'euros pour les entreprises énergétiques selon l'AIE. AIE, 2022. [Plan en 10 points pour réduire la dépendance de l'Union européenne à l'égard du gaz naturel russe](#). Mars 2022.

<sup>13</sup> Sur la période 2026-2036, près de la moitié des allocations gratuites serait réduite de 10 % par an pour permettre une suppression totale en 2036 selon la [Proposition de la Commission relative à la révision du Système d'échange de quotas d'émissions de l'UE COM\(2021\) 551](#).

<sup>14</sup> Wikipedia, [Carbon leakage](#). (consulté le 31/05/2022).

<sup>15</sup> Commission européenne. [Révision de la directive sur la taxation de l'énergie \(DTE\) : questions et réponses](#).

<sup>16</sup> Commission européenne. [Social Climate Fund](#).

- **Des normes minimales de performance énergétique pour tous les bâtiments existants**<sup>17</sup> dans la directive relative à la performance énergétique des bâtiments (classe énergétique F d'ici 2030 et E d'ici 2033 pour les bâtiments résidentiels).
- **De nouvelles normes pour les émissions de CO2 des nouveaux véhicules** (-55 % d'émissions d'ici 2030, -100 % d'ici 2035)<sup>18</sup>.

Le paquet « Fit for 55 » est actuellement discuté par le Parlement européen et le Conseil. Il s'agit d'une opportunité unique de mettre en œuvre un Pacte vert pour l'Europe qui soit juste.

## I UN CONTEXTE SOCIAL TENDU EN RAISON DE LA CRISE ACTUELLE DES PRIX DES COMBUSTIBLES FOSSILES

**La seconde invasion de l'Ukraine par Poutine en février 2022 intensifie la crise des prix de l'énergie qui persiste depuis septembre 2021**<sup>19</sup>. Les coûts supplémentaires<sup>20</sup> pour les ménages pourraient atteindre 20 % de leurs dépenses totales en Hongrie, en Roumanie, en Italie, en République tchèque et en Allemagne (10 % au Danemark, en Suède et en France)<sup>21</sup>. Les prix élevés du pétrole et du gaz accentuent la précarité énergétique existante. En 2020, 95 millions d'Européens étaient déjà susceptibles de tomber dans la pauvreté ou l'exclusion sociale<sup>22</sup>, et peuvent être considérés comme vulnérables à l'augmentation des charges liées aux prix de l'énergie. 35 millions d'Européens avaient déclaré avoir froid chez eux durant l'hiver<sup>23</sup>.

**Les réponses apportées en urgence par les États membres montrent qu'ils sont pleinement conscients des risques politiques et sociaux associés aux augmentations des prix de l'énergie.** L'Allemagne, l'Italie, la France et l'Espagne ont chacune dépensé 20 à 30 milliards d'euros depuis septembre 2021 pour offrir un soutien, essentiellement non-ciblé, au paiement des factures énergétiques<sup>24</sup>. Avec cette aide, les États membres reconnaissent le risque social découlant d'une augmentation inattendue des prix de l'énergie. Si le montant élevé des prix du gaz et du pétrole pouvait encourager les ménages à investir massivement dans des solutions propres, nous assisterions déjà à une vague de rénovation et à une évolution forte vers la mobilité durable. Cependant, la majorité des rénovations réalisées aujourd'hui n'engendrent que de faibles économies d'énergie. Quant à la part des véhicules électriques, elle augmente certes en proportion des nouvelles immatriculations (11 % en 2020) mais elle reste faible et ne représente que 1 % de la flotte

<sup>17</sup> Commission européenne, 2021. [Proposition de directive sur la performance énergétique des bâtiments \(refonte\)](#) COM(2021) 802 final.

<sup>18</sup> Commission européenne, 2021. [Proposition modifiant le règlement \(UE\) 2019/631 en ce qui concerne le renforcement des normes de performance en matière d'émissions de CO2 pour les voitures particulières neuves et les véhicules utilitaires légers neufs.](#) COM(2021) 556 final.

<sup>19</sup> Nguyen, P. Pellerin-Carlin, T. 2021 [Flambée des prix de l'énergie en Europe. Comment surmonter cette crise des énergies fossiles ?](#) Institut Jacques Delors. Policy Brief. Octobre 2021.

<sup>20</sup> Dans cette étude, les coûts supplémentaires incluent non seulement les effets directs (augmentation des prix du gaz de chauffage, de l'essence ou du diesel destinés au transport) et les effets indirects (augmentation des prix des biens et services due à la hausse des prix). D'après Steckel, J. C. Missbach, L. Ohlendorf, N., Feindt, S., Kalkuhl, M. 2022. Effects of the energy price crisis on European households. Socio-political challenges and policy options. Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCC) gemeinnützige GmbH.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Eurostat. 2022. [Personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale](#) (consulté le 31/05/2022).

<sup>23</sup> Pour plus de détails, voir Magdalinski, E., Delair, M., Pellerin-Carlin, T. 2021. [L'Europe a besoin d'une stratégie politique pour mettre fin à la précarité énergétique.](#) Institut Jacques Delors. *Policy paper*. Février 2021.

<sup>24</sup> Tagliapietra, S. 2022. [REPowerEU : will EU countries really make it work ?](#) Bruegel Blog post 05/2022.

totale<sup>25</sup>. Les transitions relatives aux bâtiments et à la mobilité requièrent donc davantage de politiques publiques.

**La plupart des mesures d'urgence actuelles risquent d'être régressives<sup>26</sup> sur le plan social, annulent les signaux-prix des prix du carbone existant et n'encouragent pas l'évolution structurelle requise pour abandonner les combustibles fossiles.** Les mesures générales se traduisent par des subventions aux factures énergétiques, y compris pour les ménages les plus aisés. En France, la subvention du prix des carburants (15-18 ct€/L) surcompense le signal-prix de la taxe actuelle sur le carbone (11 ct€/L). En Espagne, suite à la grève des chauffeurs routiers indépendants en mars 2022<sup>27</sup>, le gouvernement a mis en place une réduction de 20 ct€/L sur les carburants, soit l'équivalent d'un prix du carbone d'environ 85 €/tCO<sub>2</sub> (deux fois le montant de la taxe carbone en France). En guise de compensation sociale, un transfert accordé à tous les ménages de l'UE utilisant du gaz pour se chauffer coûterait 275 milliards d'euros en 2022<sup>28</sup>. Cela correspond au montant des investissements supplémentaires (privés et publics) requis pour atteindre l'objectif de la Vague de rénovation, à savoir un taux de rénovation annuel<sup>29</sup> d'au moins 2 %, hors prise en compte des bénéfices à long terme de la rénovation énergétique (factures moins élevées, meilleure santé, émissions plus faibles, etc.<sup>30</sup>). Un transfert plus ciblé, visant uniquement les ménages vulnérables à faibles revenus dont les coûts supplémentaires sont exceptionnellement élevés, coûterait tout de même 93 milliards d'euros<sup>31</sup>, un montant équivalent aux investissements publics nécessaires dans le cadre de la Vague de rénovation<sup>32</sup>.

**Les négociations relatives au paquet « Fit for 55 » s'inscrivent dans un contexte de crise des prix des combustibles fossiles qui aggrave les difficultés sociales et renforce la nécessité d'accélérer la transition énergétique.** Les prix de l'énergie resteront élevés au cours des prochaines années. La seconde invasion de l'Ukraine par Poutine soulève des questions morales et humanitaires vis-à-vis de l'achat de combustibles fossiles russes et menace notre sécurité d'approvisionnement<sup>33</sup>. Aujourd'hui plus que jamais, des politiques climatiques ambitieuses sont susceptibles d'améliorer les conditions de vie de tous les Européens, tout en améliorant les finances publiques (en évitant de dépenser en urgence des milliards d'euros pour subventionner les factures de combustibles fossiles), en encourageant l'indépendance énergétique et en contribuant à éviter les conséquences les plus terribles du changement climatique. Si la France avait mis en œuvre ses objectifs de rénovation fixés pour 2020, les économies d'énergie réalisées auraient été équivalentes aux

---

<sup>25</sup> ACEA, 2022. [Share of alternatively-powered vehicles in the EU fleet, per segment](#).

<sup>26</sup> Notamment le soutien aux prix en matière de transports, les ménages les plus aisés étant plus susceptibles de conduire de grosses voitures. Brezovska, R., Zachman, G., Pellerin-Carlin, T. Nguyen, P.V., Leuser, L., Thalberg, K., Panzeri, D. Galindo, J. 2022. [United in diversity? National responses to the European energy crisis](#). AMO, Bruegel, Institut Jacques Delors, ECCO, EsadeEcPol. AMO.CZ Climate paper no.16.

<sup>27</sup> *Euractiv*. 2022. [Energy prices push Spanish inflation to 37-year high](#). 31/03/2022.

<sup>28</sup> Steckel, J. C. Missbach, L. Ohlendorf, N., Feindt, S., Kalkuhl, M. 2022. Effects of the energy price crisis on European households. Socio-political challenges and policy options. Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCC) gemeinnützige GmbH.

<sup>29</sup> Commission européenne, 2020. [Une vague de rénovations pour l'Europe : verdir nos bâtiments, créer des emplois, améliorer la qualité de vie](#). COM(2020) 662 final.

<sup>30</sup> Copenhagen Economics, 2012 [Multiple benefits of investing in energy efficient renovation of buildings. Impact on Public Finances](#). Commissioned by Renovate Europe. Octobre 2012.

<sup>31</sup> Steckel, J. C. Missbach, L. Ohlendorf, N., Feindt, S., Kalkuhl, M. 2022. Effects of the energy price crisis on European households. Socio-political challenges and policy options. Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCC) gemeinnützige GmbH.

<sup>32</sup> BPIE, 2020. [Covid-19 recovery: investment opportunities in deep renovation in Europe](#). Mai 2020

<sup>33</sup> Stojanovic, L., Todorov, S., Ciobanu, C., 2022. [Poland, Bulgaria, defiant after Russia cuts off gas supply](#). *Balkan Insight*. 27/04/2022.

importations actuelles de gaz russe<sup>34</sup>. Des études portant sur l'Espagne sont parvenues à la même conclusion<sup>35</sup>.

La proposition controversée de second marché du carbone (ETS2) soulève la question de l'acceptabilité sociale des politiques climatiques européennes. Ainsi, il est utile de tirer les leçons des manifestations des Gilets jaunes contre la taxe carbone française. La partie suivante de ce *Policy paper* cherchera à comprendre les raisons de cette mobilisation, en examinant la sociologie des protestataires ainsi que leurs principales revendications.

## II • Les Gilets jaunes français : pour une transition socialement juste

### I LA TAXE CARBONE A SUSCITÉ DES MOUVEMENTS DE PROTESTATIONS ALIMENTÉS PAR UN MÉCONTENTEMENT PLUS GÉNÉRAL À L'ÉGARD DES POLITIQUES GOUVERNEMENTALES

À l'automne 2018, l'augmentation des prix de l'essence a déclenché des protestations chez les conducteurs français. Les revendications se sont ensuite rapidement focalisées sur le projet d'augmentation de la taxe carbone. Introduite en 2014, la taxe carbone sur le chauffage et les transports routiers est initialement passée inaperçue, grâce à une baisse des prix de l'énergie qui avait plus que compensé l'augmentation de la facture jusqu'en 2016<sup>36</sup>. La taxe carbone a graduellement augmenté chaque année pour atteindre 44,6 €/tCO<sub>2</sub> en 2018<sup>37</sup>, tandis que les exemptions fiscales sur le diesel étaient progressivement supprimées<sup>38</sup>. Cependant, entre 2017 et 2018, les prix du diesel ont augmenté de 22 % et ceux de l'essence de 15 %<sup>39</sup>, ce qui a attiré une attention croissante sur les prix de l'énergie. En outre, la baisse de la limitation de vitesse sur les routes secondaires de 90 à 80 km/h appliquée à partir du 1er juillet 2018 avait engendré des protestations éparses contre cette mesure, contre les prix élevés de l'essence et contre le coût de la vie sur tout le territoire<sup>40</sup>. Le mécontentement s'est rapidement concentré sur le projet d'augmentation de la taxe carbone de 44,6 à 55 €/tCO<sub>2</sub> au 1er janvier 2019<sup>41</sup>.

**Le mécontentement a commencé à gagner du terrain sur Facebook en octobre 2018<sup>42</sup>, avec des appels à un « blocage national contre l'augmentation des prix de**

34 Rüdinger, A. 2022. *La rénovation énergétique, levier essentiel pour se prémunir durablement contre la hausse des prix de l'énergie*. IDDRI. Billet de blog, 23 mars 2022.

35 Sweatman, P. 2022. *How energy efficient buildings could help at Spain's energy independence goals while deepening decarbonization*. Esade Centre for Economic Policy.

36 -83 €/an/foyer en raison du prix du carbone et +450 €/an/foyer du fait de la baisse des prix de l'énergie. Rogissart, L. Postic, S., Grimault, J., 2018. *La composante carbone en France : fonctionnement, revenus et exonérations*. I4CE. Point Climat n°56, octobre 2018.

37 Elle a généré 9 milliards d'euros de revenus la même année. Climate consulting selectra, 2022. *Taxe carbone: explications et fonctionnement*.

38 Pour atteindre la parité diesel-essence d'ici 2022.

39 Hoibian, S., 2019. *Les Gilets jaunes, un "précipité" des valeurs de notre société*. CREDOC Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie, Note de synthèse. Avril 2019.

40 Boyer, P.C., Delemotte, T., Gauthier, G., Rollet, V., Schmutz, B. 2019. *Les déterminants de la mobilisation des "gilets jaunes"*. *Revue économique* 2020/1 (70) 109-138.

41 L'augmentation de la taxe carbone aurait entraîné une hausse de +6,5 c€/L pour le diesel et +2,9 c€/L pour l'essence.

42 Boyer, P.C., Delemotte, T., Gauthier, G., Rollet, V., Schmutz, B. 2019. *Les déterminants de la mobilisation des "gilets jaunes"*. *Revue économique* 2020/1 (70) 109-138. Déjà en mai 2018, une pétition devenue célèbre adressée au président Emmanuel Macron avait noté la forte augmentation des prix du diesel et de l'essence, et dressé une liste des causes de cette hausse : les prix élevés du marché et l'augmentation des taxes étaient des causes sur lesquelles les citoyens n'avaient aucune prise. Ludosky, P., 2018. *Pour une baisse des prix du carburant à la pompe !* Change.org.

**l'essence** »<sup>43</sup> le 17 novembre. Le mouvement fut notamment amplifié par une vidéo virale dénonçant le prix élevé du carburant, le renforcement de la réglementation (réduction de vitesse sur les routes secondaires par exemple<sup>44</sup>) et l'insuffisance des subventions pour passer à l'électrique<sup>45</sup>. La vidéo appelait le gouvernement français à abolir des politiques considérées comme injustes, touchant des citoyens n'ayant pas d'autre choix que de conduire leur voitures pour aller travailler ou dans leur vie quotidienne, tandis que les élites urbaines et politiques (qui ont tendance à moins conduire mais à davantage prendre l'avion) n'étaient pas « affectées ». La vidéo avait atteint 5 millions de vues en seulement quelques jours.

**La mobilisation des Gilets jaunes a été tout particulièrement alimentée par les récentes réformes qui augmentaient les inégalités économiques**<sup>46</sup>. Les mesures adoptées au cours des dix-huit premiers mois du premier mandat du président Emmanuel Macron, telles que la réduction des allocations logement et la suppression emblématique de l'impôt sur la fortune pour les actifs financiers, avaient déjà suscité des manifestations et des critiques<sup>47</sup>. Au total, les nouvelles politiques ont eu une incidence négative sur les foyers aux revenus les plus modestes tandis qu'elles avantageaient les 1 % les plus riches<sup>48</sup>.

## I LES RÉPONSES DU GOUVERNEMENT N'ONT PAS RÉUSSI À APAISER LES PROTESTATIONS

**Les Gilets jaunes ont été considérés comme le mouvement de protestation le plus vaste et violent en France depuis les émeutes de 2005 et même mai 1968**<sup>49</sup>. Ce qui a rendu le mouvement si important n'est pas tant le nombre de manifestants en soi (300 000 à son pic le 17 novembre) mais plutôt la combinaison de milliers d'actions locales à petite échelle dans tout le pays, avec des manifestations de grande ampleur à Paris et dans de grandes villes<sup>50</sup>. Face à un tel soulèvement, le gouvernement a gelé la taxe carbone<sup>51</sup> et adopté des mesures complémentaires (soutien accru pour alléger la facture énergétique des ménages à faibles revenus et pour l'achat de voitures économiques, notamment<sup>52</sup>) pour un total de 10 milliards d'euros en décembre 2018.

**La taxe carbone n'a été que le déclencheur d'une agitation sociale contre l'augmentation des inégalités économiques**<sup>53</sup>. Malgré la suspension de la hausse de la taxe carbone, les manifestations ont continué tous les samedis jusqu'à la pandémie de Covid-19 et le confinement en mars 2020<sup>54</sup>.

<sup>43</sup> Lancée le 10 octobre par Eric Drouet et Bruno Lefebvre, dans Boyer, P.C., Delemotte, T., Gauthier, G., Rollet, V., Schmutz, B. 2019. *Les déterminants de la mobilisation des "gilets jaunes"*. *Revue économique* 2020/1 (70) 109-138.

<sup>44</sup> Boyer, P.C., Delemotte, T., Gauthier, G., Rollet, V., Schmutz, B. 2019. *Les déterminants de la mobilisation des "gilets jaunes"*. *Revue économique* 2020/1 (70) 109-138.

<sup>45</sup> Jacline Mouraud, Youtube video. 27/10/2018.

<sup>46</sup> Gagnebin, M., Graichen, P., Lenck, T. 2019. *The Yellow Vests Protests: An Analysis of French Carbon Pricing Policy and its Mistakes*. *Agora Energiewende*, Background, mars 2019.

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> Douenne, T., 2018. *Les effets redistributifs de la fiscalité carbone en France*, Institut des Politiques Publiques. Note IPP n°34, July 2018. in *Ibid.*

<sup>49</sup> Bouyé, M., Dagnet, Y., 2018. *The Yellow Vests Movement isn't anti-climate action; it's pro-social justice*. World Resource Institute. Commentary, décembre 2018.

<sup>50</sup> Noiriél, G., 2019. *Les gilets jaunes à la lumière de l'histoire*. *Dialogue avec Nicolas Truong*. *L'Aube*

<sup>51</sup> D'après la loi, la taxe carbone devait progressivement augmenter d'environ 10 €/tCO<sub>2</sub> par an pour atteindre 86 €/tCO<sub>2</sub> en 2022 (soit 20 c€/L pour l'essence, contre 11 c€/L actuellement).

<sup>52</sup> Pour plus de détails, voir Gagnebin, M., Graichen, P., Lenck, T. 2019. *The Yellow Vests Protests: An Analysis of French Carbon Pricing Policy and its Mistakes*. *Agora Energiewende*, Background, march 2019.

<sup>53</sup> *Ibid* • Noiriél, G., 2019. *Les gilets jaunes à la lumière de l'histoire*. *Dialogue avec Nicolas Truong*. *L'Aube*

<sup>54</sup> Les mobilisations locales sur les ronds-points ont disparu en premier mais les manifestations du samedi dans les grandes villes ont perduré, même si leur ampleur diminuait.

**Les Gilets jaunes ont exprimé un sentiment d'injustice sociale partagé au sein de la société française.** Le mouvement a bénéficié au départ du soutien passif d'une grande majorité des Français. Les sondages d'opinion réalisés début décembre 2018 montraient que plus de 70 % de la population soutenait les revendications des Gilets jaunes, tout en condamnant la violence des manifestations<sup>55</sup>. Ce soutien a ensuite décliné pour atteindre environ 56 % en avril 2019, mais les opinions négatives sont restées stables, aux environs de 20 %, ce qui signifiait que les personnes ayant retiré leur soutien manifeste restaient neutres à l'égard du mouvement<sup>56</sup>.

## I DES CLASSES SOCIALES VIVANT DANS DES ESPACES FRAGMENTÉS

**L'implication dans les manifestations était fortement corrélée à la distance entre le domicile et le lieu de travail, qui a augmenté au cours des dernières décennies<sup>57</sup>.** Le choix du samedi pour les mobilisations hebdomadaires laisse penser que la majorité des Gilets jaunes travaillaient durant la semaine<sup>58</sup>, ce qui a été confirmé par les études ultérieures<sup>59</sup>. Le temps de trajet et la distance entre le domicile et le lieu de travail se sont accrus au cours des vingt dernières années<sup>60</sup>, sous l'impulsion des autorités publiques qui ont favorisé l'expansion urbaine<sup>61</sup>. C'est ce qu'a reconnu le président Macron lui-même dans un entretien en novembre 2020<sup>62</sup>. Pour vivre, travailler et avoir une vie sociale, une voiture par adulte est aujourd'hui considérée comme essentielle dans les zones rurales, et une voiture par foyer dans les villes de taille moyenne<sup>63</sup>.

**En dehors de Paris (45 %), la part des transports publics dans les trajets domicile-travail est faible :** elle ne représente que 15 % dans quelques grandes villes (Lyon, Lille, Grenoble, Strasbourg) et se situe bien en-deçà de 15 % dans le reste du pays. En 2017, 3 personnes sur 4 utilisaient leur propre véhicule pour aller travailler<sup>64</sup>. Inversement, la part modale de la voiture augmente proportionnellement à la distance entre le domicile et le lieu de travail<sup>65</sup>.

<sup>55</sup> Lévy, J., D., Bartoli, P/H., Les "Gilets jaunes". *Quelle perception de la part des Français au lendemain de la manifestation du 1er décembre sur les Champs-Élysées ? Harris interactive*, décembre 2018.

<sup>56</sup> Hoibian, S., 2019. *Les Gilets jaunes, un "précipité" des valeurs de notre société*. CREDOC Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie, Note de synthèse. Avril 2019.

<sup>57</sup> Boyer, P., Delemotte, T., Gauthier, G., Rollet, V., Schmutz, B. *Les déterminants de la mobilisation des Gilets jaunes*. *Revue économique* 2020/1 (Vol 71.) 109-138.

<sup>58</sup> Et ne souhaitaient pas manifester, ce qui pourrait s'expliquer par une plus grande vulnérabilité du statut de leur emploi (contrats à court terme par exemple).

<sup>59</sup> Une étude économétrique a montré que le mouvement était alimenté par les inégalités entre les travailleurs. Boyer, P., Delemotte, T., Gauthier, G., Rollet, V., Schmutz, B. *Les déterminants de la mobilisation des Gilets jaunes*. *Revue économique* 2020/1 (Vol 71.) 109-138.

<sup>60</sup> +12,5 % de kilomètres parcourus entre 2005 et 2016 : augmentation des trajets domicile-travail. Hoibian, S., 2019. *Les Gilets jaunes, un "précipité" des valeurs de notre société*. CREDOC Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie, Note de synthèse. Avril 2019.

<sup>61</sup> Voir aussi dans Genevois, S., 2020. *Des lieux de manifestations aux territoires de la révolte. Quelle(s) cartographie(s) du mouvement des Gilets jaunes ? Géographies de la colère*. 114. 37-57.

<sup>62</sup> Groupe d'études géopolitiques, *The Macron Doctrine*. 16/11/2022. « *De la même manière, si je prends une famille française, qui a fait tout ce qu'on lui a demandé depuis trente ans. On lui a dit : "il faut trouver un boulot" – elle a trouvé un boulot. On lui a dit : "il faut acheter un pavillon" – mais un pavillon, c'est trop cher dans la grande ville, donc elle l'a acheté à 40, 50, 60 kilomètres de la grande ville. On lui a dit : "le modèle de la réussite, c'est d'avoir chacun sa bagnole" – elle a acheté deux voitures. (...) Ils disent : "Mais j'ai tout bien fait ! Et y compris l'État français pendant des décennies m'a demandé d'acheter du diesel, et j'ai acheté du diesel !" . »*

<sup>63</sup> Hoibian, S., 2019. *Les Gilets jaunes, un "précipité" des valeurs de notre société*. CREDOC Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie, Note de synthèse. Avril 2019.

<sup>64</sup> Brutel, C., Pages, J., 2021. *La voiture reste majoritaire pour les déplacements domicile-travail, même pour les courtes distances*. Insee Première. N°1835.

<sup>65</sup> 60 % effectuent des distances de 5 km maximum, 77 % des distances entre 5 et 15 km, 85 % des distances entre 25 et 30 km. *Ibid.*

**Le clivage spatial dépasse une simple opposition entre les zones rurales et urbaines.** Les analyses des groupes Facebook donnent un aperçu de la diversité des participants : 38 % vivent dans une ville ou une petite ville, 34 % dans un village, 22 % dans une grande ville ou en banlieue<sup>66</sup>. **Cela témoigne de la fragmentation territoriale<sup>67</sup> des travailleurs<sup>68</sup>,** qui vivent dans des espaces façonnés par la voiture (que ce soit en termes de résidence, de commerce ou d'emploi), sont confrontés à des dépenses importantes pour leur logement et leur voiture, et n'ont pas d'alternatives à la consommation de combustibles fossiles<sup>69</sup>. Les protestataires étaient plus susceptibles d'être confrontés à une dégradation des services publics, essentiellement dans les zones rurales et suburbaines, tels que la fermeture des postes, des hôpitaux et des lignes ferroviaires<sup>70</sup>.

**Une expérience commune de la vulnérabilité sociale<sup>71</sup> a unit les Gilets jaunes.** 70 % des partisans de ce mouvement gagnaient moins que le revenu médian national<sup>72</sup>. 75 % des Gilets jaunes déclaraient devoir régulièrement restreindre leur budget<sup>73</sup>. Ils n'étaient pas nécessairement les plus pauvres<sup>74</sup> mais plutôt des membres de la classe moyenne qui voient leur niveau de vie de dégrader<sup>75</sup>. Des travaux de recherche ont trouvé une corrélation entre soutien au mouvement et postes mal payés ayant une faible sécurité d'emploi<sup>76</sup>. **Cette combinaison de la vulnérabilité en matière sociale et d'emploi semble alimenter fortement les attitudes populistes<sup>77</sup>.**

**Les contraintes socio-spatiales associées à des budgets contraints entraînent une forte vulnérabilité aux augmentations des prix de l'énergie<sup>78</sup>.** Le mouvement des Gilets jaunes a donc soulevé la question de la justice sociale et spatiale dans la transition bas-carbone.

---

<sup>66</sup> Guerra, T., Alexandre, C., Gonthier, F., 2019. *Populist attitudes among the French Yellow Vests*. *Populism* 2 (2019) 1-12.

<sup>67</sup> Le malaise est bien plus prononcé dans les villes de taille moyenne (20 000 à 100 000 habitants, selon le CEPREMAP, 2018. *Note de l'Observatoire du Bien-être n°2018-07 : Bonheur rural, malheur urbain ?*) que dans les villages ruraux ou les grandes villes. Les cibles préférées des Gilets jaunes étaient les ronds-points aux portes des grandes villes. Genevois, S., 2020. *Des lieux de manifestations aux territoires de la révolte. Quelle(s) cartographie(s) du mouvement des Gilets jaunes ? Géographies de la colère*. 114. 37-57

<sup>68</sup> Kipfer, S. 2019. *What colour is your vest? Reflections on the yellow vest movement in France*. *Studies in Political Economy*. 100:3, 209-231.

<sup>69</sup> Les manifestations ont eu lieu dans des lieux désindustrialisés ainsi que dans les banlieues suburbaines dépendantes des grandes villes en termes d'emploi et de services publics. Depraz, S., 2018 *La France contrainte des Gilets jaunes*. AOC.

<sup>70</sup> Gagnebin, M., Graichen, P., Lenck, T. 2019. *The Yellow Vests Protests: An Analysis of French Carbon Pricing Policy and its Mistakes*. *Agora Energiewende*, Background, mars 2019.

<sup>71</sup> Collectif d'enquête sur les Gilets Jaunes 2019. *Enquêter in situ par questionnaire sur une mobilisation en cours : une étude sur les Gilets jaunes*. *Revue française de science politique*. 2019 n°5, Vol. 69.

<sup>72</sup> Algan, Y. Beasley, E., Cohen, D., Foucault, M., Péron, M. 2019 *Qui sont les Gilets jaunes et leurs soutiens?* Cepremap, Sciences Po Cevipof. Note de l'Observatoire du Bien-être. 2019 – 03.

<sup>73</sup> Contre 35 % pour ceux hostiles au mouvement. Hoibian, S., 2019. *Les Gilets jaunes, un "précipité" des valeurs de notre société*. CREDOC Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie, Note de synthèse. Avril 2019.

<sup>74</sup> Les personnes les plus susceptibles de tomber dans la pauvreté sont plutôt celles au chômage vivant dans des zones plus denses.

<sup>75</sup> Kipfer, S. 2019. *What colour is your vest? Reflections on the yellow vest movement in France*. *Studies in Political Economy*. 100:3, 209-231.

<sup>76</sup> Entre 2001 et 2017, les contrats à durée déterminée ont été multipliés par 2,5. En 2017, 87 % des nouvelles embauches étaient des contrats à durée déterminée, 83 % pour moins d'un mois, 30 % pour seulement une journée. Hoibian, S., 2019. *Les Gilets jaunes, un "précipité" des valeurs de notre société*. CREDOC Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie, Note de synthèse. Avril 2019.

<sup>77</sup> Guerra, T., Alexandre, C., Gonthier, F., 2019. *Populist attitudes among the French Yellow Vests*. *Populism* 2 (2019) 1-12.

<sup>78</sup> *The increase of unavoidable basic necessities' expenditures is responsible for the fiscal discontent*. Genevois, S., 2020. *Des lieux de manifestations aux territoires de la révolte. Quelle(s) cartographie(s) du mouvement des Gilets jaunes ? Géographies de la colère*. 114. 37-57.

## I LES GILETS JAUNES : UNE PROTESTATION CONTRE L'INVISIBILITÉ SOCIALE ET POLITIQUE

Le mouvement des Gilets jaunes était composé de personnes s'estimant généralement mal représentées en politique<sup>79</sup>. Les personnes manifestant pour la première fois, qui ne s'étaient précédemment impliquées ni dans un parti politique, ni dans un syndicat, étaient surreprésentées dans ce mouvement. Des enquêtes académiques ont montré que plus de 50 % des Gilets jaunes ne se sentaient pas proches d'un parti politique spécifique, et 70 % refusaient de se positionner sur l'axe politique droite-gauche<sup>80</sup>.

Le soutien au mouvement est proportionnel au sentiment d'invisibilité sociale<sup>81</sup>. L'aveuglement politique et médiatique à l'égard de nouveaux segments vulnérables de la société génère de l'invisibilité sociale. Selon l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 50 % des Français sont confrontés – assez souvent à très souvent – à des difficultés importantes passant inaperçues auprès des institutions publiques et des médias ; il s'agit d'abord et avant tout de difficultés financières et de difficultés d'accès aux droits et besoins fondamentaux (emploi, logement, droits sociaux et services publics)<sup>82</sup>. L'invisibilité reflète les frustrations des personnes dont les salaires ne couvrent pas les dépenses structurelles et les loisirs<sup>83</sup>. Cela correspond assez bien aux protestations des Gilets jaunes.

## I FAIRE ENTENDRE LEUR VOIX POUR UNE TRANSITION SOCIALEMENT JUSTE

Les principales revendications des Gilets jaunes portaient sur une rémunération décente et sur la réduction des inégalités<sup>84</sup>. Le pouvoir d'achat, les inégalités et la pauvreté étaient en tête des principaux problèmes mentionnés, avant les taxes<sup>85</sup>. Des enquêtes ont montré que les Gilets jaunes étaient enclins à se considérer (les classes ouvrières, les personnels soignants, etc.) comme la colonne vertébrale de la prospérité économique et par là considéraient comme une injustice le fait d'être confrontés à des difficultés économiques<sup>86</sup>.

Les Gilets jaunes ont demandé une action climatique socialement juste. Les médias et les ONG climatiques avaient d'abord perçu l'opposition à la taxe carbone comme

---

<sup>79</sup> Mais étant généralement plus intéressés par la politique que la moyenne dans la population française dans son ensemble. Guerra, T., Alexandre, C., Gonthier, F. 2019. *Populist attitudes among the French Yellow Vests*. *Populism 2* (2019) 1-12.

<sup>80</sup> Collectif d'enquête sur les Gilets Jaunes 2019. *Enquêter in situ par questionnaire sur une mobilisation en cours : une étude sur les Gilets jaunes*. *Revue française de science politique*. 2019 n°5, Vol. 69.

<sup>81</sup> Hoibian, S., 2019. *Les Gilets jaunes, un "précipité" des valeurs de notre société*. CREDOC Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie, Note de synthèse. Avril 2019.

<sup>82</sup> Les classes moyennes inférieures sont plus susceptibles de déclarer être confrontées à des difficultés qu'elles considèrent insuffisamment prises en compte. Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES), 2016. *L'invisibilité sociale : une responsabilité collective*.

<sup>83</sup> Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES), 2016. *L'invisibilité sociale : une responsabilité collective*.

<sup>84</sup> Guerra, T., Alexandre, C., Gonthier, F., 2019. *Populist attitudes among the French Yellow Vests*. *Populism 2* (2019) 1-12.

<sup>85</sup> La forte prévalence de l'insécurité sociale alimente les revendications ancrées dans la vie quotidienne. Des thèmes spécifiques à la gauche tels que l'anti-capitalisme, l'exploitation et la lutte des classes ainsi que des idées d'extrême droite tels que la souveraineté nationale, l'identité et l'immigration sont moins pertinents que les valeurs de solidarité, de justice sociale et de transformation du système pour satisfaire les travailleurs. Cela pourrait s'expliquer par la structure idéologique de ce mouvement, situé en dehors des partis politiques traditionnels. Guerra, T., Alexandre, C., Gonthier, F., 2019. *Populist attitudes among the French Yellow Vests*. *Populism 2* (2019) 1-12.

<sup>86</sup> Guerra, T., Alexandre, C., Gonthier, F., 2019. *Populist attitudes among the French Yellow Vests*. *Populism 2* (2019) 1-12.

une revendication anti-écologique<sup>87</sup>. Cependant, des analyses montrent que les Gilets jaunes plébiscitent la lutte contre le changement climatique<sup>88</sup>. Ils demandaient à la fois des revenus plus égalitaires mais aussi une action climatique plus ambitieuse et plus efficace<sup>89</sup>.

Les Gilets jaunes ont aussi appelé à une participation plus forte des citoyens dans la prise de décision pour lutter contre l'invisibilité politique et sociale et y mettre fin<sup>90</sup>. Les aspirations démocratiques sont devenues de plus en plus centrales au fil du temps<sup>91</sup>, le Référendum d'initiative citoyenne<sup>92</sup> étant l'une des mesures les plus populaires à cet égard. Cela montre qu'aux yeux des citoyens, comme des universitaires<sup>93</sup>, une partie de la solution repose dans des innovations démocratiques visant à augmenter et renforcer l'implication des citoyens dans l'élaboration des politiques<sup>94</sup>, à laquelle le président Macron a essayé de répondre en initiant un Grand débat à l'échelle nationale.

**Les Gilets jaunes ne protestaient donc pas contre le prix carbone en soi mais contre des politiques climatiques socialement injustes.** La justice sociale devrait être au cœur de politiques climatiques ambitieuses et efficaces. La partie suivante analysera la pertinence du mouvement français pour l'UE et tirera les leçons pour un Pacte vert pour l'Europe socialement juste.

### III • Leçons à tirer pour le Pacte vert pour l'Europe

#### I LA PERTINENCE DES PROTESTATIONS DES GILETS JAUNES POUR LA POLITIQUE CLIMATIQUE DE L'UE, DANS UN CONTEXTE DE CRISE DES PRIX DES COMBUSTIBLES FOSSILES ET D'AUGMENTATION DES INÉGALITÉS CARBONE

**Les manifestations contre l'augmentation des prix des combustibles ne sont pas un phénomène français.** Des manifestations de grande ampleur contre le montant élevé des factures énergétiques avaient déjà eu lieu en Bulgarie en 2013. La Bulgarie est l'État membre de l'UE ayant le revenu par habitant le plus faible et le taux de précarité énergétique (27,5%<sup>95</sup>) le plus élevé. Les augmentations des factures d'électricité avaient déclenché une manifestation, qui s'était ensuite transformée en un mouvement non-partisan contre les politiques gouvernementales. La mani-

<sup>87</sup> Noiriel, G., 2019. *Les Gilets jaunes à la lumière de l'histoire. Dialogue avec Nicolas Truong*. L'Aube.

<sup>88</sup> Ils s'inquiètent simplement de la manière dont les élites actuelles résoudront la crise climatique. Driscoll, D., 2021. *Populism and Carbon Tax Justice: the Yellow Vest Movement in France*. *Social Problems*, 2021. Ils sont préoccupés par le changement climatique, comme la grande majorité des Français, qui plébiscitent des mesures de soutien, telles que les subventions et les prêts, ainsi qu'une amélioration de la transparence et de l'étiquetage. Voir plus de détails dans Cautrès, B., Chopin, T., Nguyen, P.V., Pellerin-Carlin, T., 2021. *Les Français et l'environnement. Évolution d'une préoccupation politique croissante*. Institut Jacques Delors. *Policy Paper*. April 2021.

<sup>89</sup> Collectif d'enquête sur les Gilets Jaunes 2019. *Enquêter in situ par questionnaire sur une mobilisation en cours : une étude sur les Gilets jaunes*. *Revue française de science politique*. 2019 n°5, Vol. 69.

<sup>90</sup> Melheb, R.I., Kallis, G., Zografos, C. 2021. *A discourse analysis of yellow-vest resistance against carbon taxes*. *Environmental Innovation and Societal Transitions* 40 (2021) 382-394 • Abrial, S., Alexandre, C., Bedock, C., Gonthier, F., Guerra, T. 2021. *Punish or partake ? The Yellow Vests' democratic aspirations through mixed methods analysis*. Journée d'étude de l'ANR Gilets jaunes, septembre 2021.

<sup>91</sup> Collectif d'enquête sur les Gilets Jaunes 2019. *Enquêter in situ par questionnaire sur une mobilisation en cours : une étude sur les Gilets jaunes*. *Revue française de science politique*. 2019 n°5, Vol. 69.

<sup>92</sup> Wikipedia, *Citizens' initiative referendum (France)*. (retrieved on 31/05/2022).

<sup>93</sup> Cooper, L., Dunin-Wasowicz, R., Kaldor, M., Milanese, N., Rangelov, I. 2021. *The Rise of Insurgent Europeanism. Mapping Civil Society Visions of Europe 2018-2020*. *LSE Ideas*. Report, avril 2021.

<sup>94</sup> Abrial, S., Alexandre, C., Bedock, C., Gonthier, F., Guerra, T. 2021. *Punish or partake ? The Yellow Vests' democratic aspirations through mixed methods analysis*. Journée d'étude de l'ANR Gilets jaunes, septembre 2021.

<sup>95</sup> Eurostat, 2021. *Inability to keep home adequately warm, 2020*.

festation avait pris fin avec la démission du gouvernement de Boïko Borissov. Plus récemment, en mars 2022, l'Espagne a été touchée par une agitation sociale contre la forte hausse des prix de l'énergie<sup>96</sup>.

**Les empreintes carbone individuelles** – c'est-à-dire la quantité totale de gaz à effet de serre générés en fonction de son mode de vie – **sont fortement corrélées aux revenus, et les inégalités carbone augmentent en Europe**. Dans l'UE, l'empreinte carbone moyenne par personne pour les 1 % les plus riches était de 43 tCO<sub>2</sub>, contre seulement 4 tCO<sub>2</sub> pour les 50 % les moins riches<sup>97</sup>. Les 10 % d'Européens les plus riches sont responsables de plus d'un quart (27 %) des émissions de l'UE<sup>98</sup>. La crise des prix de l'énergie s'inscrit dans un contexte dans lequel, depuis 1990, les Européens à revenus faibles ou moyens sont les seuls à avoir réduit leurs émissions, tandis que les 10 % les plus riches les ont augmentées<sup>99</sup>. En outre, les inégalités socio-économiques ont été considérées responsables de l'augmentation de la consommation et de la production de fortes émissions<sup>100</sup>. Elles ont par ailleurs entravé l'ambition climatique en facilitant l'obstruction des politiques climatiques, en empêchant le soutien public à la transition énergétique et en affaiblissant l'action collective<sup>101</sup>. **Pour être efficaces tant dans une perspective climatique que de justice sociale, les politiques européennes devraient se concentrer d'abord et avant tout sur la réduction des émissions des Européens les plus riches<sup>102</sup>** : en effet, leurs styles de vie, qui engendrent d'importantes émissions, contribuent davantage au changement climatique. Ils ont par ailleurs une plus grande capacité financière pour réduire leurs émissions.

**La frustration liée à l'invisibilité politique et sociale va au-delà des Gilets jaunes français**. Une grande partie des votes d'extrême-droite dans les régions défavorisées sur le plan socio-économique s'explique par un sentiment d'abandon politique. Hors de France, on peut citer par exemple la position dominante du parti populiste AfD dans certaines régions de l'Est de l'Allemagne lors des élections parlementaires en 2021<sup>103</sup>. Dans les zones rurales, les petites villes et les banlieues, la réduction des infrastructures et des services publics suscite un sentiment de dévalorisation et de mobilité sociale vers le bas, ainsi que des inquiétudes pour l'avenir de leurs enfants<sup>104</sup>. **Des politiques climatiques injustes pourraient alimenter le mécontentement dans des zones déjà appauvries en Europe**. Les politiques climatiques ne sont cependant pas uniquement une question de coûts, mais aussi de bénéfices. Garantir une répartition socialement équitable des multiples bénéfices de l'action climatique (comme l'amélioration de la santé) renforcerait la cohésion sociale et la résilience de nos sociétés.

<sup>96</sup> Euractiv, 2022. In Spain, soaring prices fuel growing social unrest. 24/03/2022.

<sup>97</sup> Ivanova, D., Wood, R., 2020. The unequal distribution of household carbon footprints in Europe and its link to sustainability. *Global Sustainability*, 3(2020).

<sup>98</sup> Gore, T, Alestig, M. 2020. Confronting carbon inequality in the European Union. Why the European Green Deal must tackle inequality while cutting emissions. Oxfam international. *Policy paper*.

<sup>99</sup> Les 50 % d'Européens les plus pauvres ont baissé leurs émissions de 24 % et les 40 % suivants de 13 %. Les 10 % les plus riches ont augmenté les leurs de 3 % et les 1 % les plus riches de 5 %. Gore, T, Alestig, M. 2020. Confronting carbon inequality in the European Union. Why the European Green Deal must tackle inequality while cutting emissions. Oxfam international. *Policy paper*.

<sup>100</sup> Green, F., Healy, N. 2022 How inequalities fuels climate change ; the climate case for a Green New Deal. *One Earth*.

<sup>101</sup> *Ibid.*

<sup>102</sup> Chancel, L. 2021. Climate change and the global inequality of carbon emissions. 1990-2020. *World Inequality Lab*. décembre 2021.

<sup>103</sup> Schultheis, E., 2021. Germany's far-right AfD loses nationally, but wins in the East. *Politico*. 28/09/2022.

<sup>104</sup> Un accès restreint aux services publics réduit les opportunités individuelles mais aussi les possibilités de s'intégrer à la société. Hillje, J., *Return to the politically abandoned: conversations in right-wing populist strongholds in Germany and France*. *Das Progressive Zentrum*, Study, octobre 2018.

## I LEÇONS IMMÉDIATES À TIRER DE L'ÉCHEC FRANÇAIS POUR UN FUTUR PRIX DU CARBONE (ETS2)

L'absence de pré-affectation des revenus en faveur d'une transition énergétique socialement juste constituait un défaut de conception majeur du prix du carbone en France<sup>105</sup>. Les impacts négatifs du prix du carbone en termes de redistribution ont été bien étudiés<sup>106</sup>. Toutes choses égales par ailleurs, une taxe carbone pèsera davantage sur le budget mensuel des foyers à faible revenus car ils affectent une part plus importante de leurs revenus à l'énergie<sup>107</sup>. L'affectation de toutes les recettes générées par le prix du carbone au financement de mesures de compensation sociale à court terme et d'investissements verts à long terme est essentielle pour atténuer les impacts négatifs du prix carbone. Si ces fonds ciblent correctement les ménages à revenus faibles ou moyens, ils pourraient réduire les inégalités<sup>108</sup>. Dans le cas de la France, les compensations sociales destinées aux plus vulnérables ainsi que les politiques relatives au développement et à l'accès à des alternatives propres abordables ont été considérées comme insuffisantes, par les manifestants mais aussi par les chercheurs<sup>109</sup>.

Cependant, **une anticipation (et une bonne atténuation) de l'impact social du prix du carbone sur le chauffage et le transport routier pourrait finir par relever d'un véritable défi**. Cibler les foyers sur la base de leurs revenus est assez simple<sup>110</sup>. Néanmoins, l'impact du prix carbone (et la vulnérabilité à son égard) dépendra aussi du mode de chauffage de la famille (charbon, fioul, gaz, électricité, renouvelable, etc.), de l'efficacité énergétique du logement (bâtiment peu performant ou bien isolé) et de la dépendance à la voiture. **Une compensation sociale basée sur le revenu ne compensera jamais totalement le prix du carbone payé par les plus vulnérables**, car elle ne prend pas en compte les autres différences en termes de conditions de vie. Ainsi, les Gilets jaunes pouvaient aussi bien être originaires de zones rurales, suburbaines ou urbaines<sup>111</sup>. Cette fragmentation géographique signifie que la mise en place d'un mécanisme de compensation efficace et bien ciblé pourrait en réalité constituer une gageure.

En outre, **une approche socialement juste de la transition devrait en premier lieu s'assurer que chacun dispose d'alternatives abordables aux combustibles**

**105** 3 milliards d'euros issus des recettes des taxes carbone étaient en réalité utilisés pour financer les exemptions fiscales des entreprises en 2016, tandis que 1 milliard d'euros servait à financer le taux de TVA réduite pour les travaux de rénovation. En 2018, l'augmentation de la taxe carbone devait générer 3,7 milliards d'euros de fonds supplémentaires, alors que les montants des mesures de compensation ne s'élevaient qu'à 181 millions d'euros (100 millions d'euros supplémentaires pour le soutien à l'achat de véhicules électriques et 81 millions d'euros supplémentaires pour aider les foyers à faibles revenus à payer leurs factures énergétiques). Rogissart, L., Postic, S., Grimault, J., 2018. *La composante carbone en France : fonctionnement, revenus et exonérations*. I4CE. *Point Climat* n°56. octobre 2018.

**106** Klenert, D., Mattauch, L., Combett, E., Edenhofer, O., Hepburn, C., Rafaty, R., Stern, N. 2018. *Making carbon pricing work for citizens*. *Nature Climate Change*. Vol 8. août 2018. 669-677.

**107** Stenning, J., Bui, H., Pavelka, A. *Decarbonizing European transport and heating fuels – Is the EU ETS the right tool ?* Final report. Cambridge Econometrics. June 2020.

**108** Gore, T. 2022. *Can Polluter Pays policies in the building and transport sectors be progressive ?* Research report, Institute for European Environmental Policy.

**109** Berry, A., Laurent, E. 2019 *Taxe carbone, le retour, à quelles conditions ?* Sciences Po OFCE Working Paper n°06/2019. • Saujot, M., Berghmans, N., Chancel, L. 2019. *Après le gel de la taxe carbone, quelles priorités pour la transition écologique ?* Iddri / SciencesPo.

**110** Mais elles pourraient constituer un défi pour les États membres qui manquent de données fiables sur les revenus des ménages. Cibler les ménages à faibles revenus pourrait aussi signifier devoir soutenir la majorité de la population dans certains États membres, notamment en Europe centrale et orientale.

**111** Guerra, T., Alexandre, C., Gonthier, F., 2019. *Populist attitudes among the French Yellow Vests* *Populism* 2(2019) 1-12.

**fossiles, avant d'introduire un prix du carbone.** L'un des principaux moteurs des manifestations des Gilets jaunes était l'absence d'alternatives à leurs voitures diesel ou essence pour aller travailler et pour vivre. Des politiques adaptées de soutien des ménages pour financer la rénovation, de développement d'infrastructures de mobilité propre et d'aménagement spatial garantissant l'existence de services locaux, de l'école à l'épicerie (réduisant ainsi les besoins de mobilité), doivent être mises en œuvre avant l'entrée en vigueur d'un prix du carbone.

Enfin, l'absence de cohérence politique concernant la base du prix du carbone a contribué au sentiment d'injustice au sein des Gilets jaunes. Les ménages paient intégralement la taxe carbone française alors qu'il existait des exemptions pour le fret routier (1,5 milliard d'euros en 2019<sup>112</sup>), l'aéronautique (3,6 milliards d'euros en 2019<sup>113</sup>), les travaux publics et l'agriculture. Les Gilets jaunes ont dénoncé ces régimes dérogatoires, notamment le fait que les voyages en avion pour partir en vacances sont exemptés de la taxe carbone que les routiers doivent payer pour aller travailler. Les économistes avaient déjà relevé que ce point était problématique, avant les manifestations des Gilets jaunes<sup>114</sup>.

#### **I DES LEÇONS PLUS LARGES : QUELQUES PRINCIPES DIRECTEURS POUR UNE POLITIQUE CLIMATIQUE EUROPÉENNE SOCIALEMENT JUSTE**

**L'acceptation de la transition dépend de la perception de sa justice, notamment liée au fait que « les acteurs les plus responsables et les plus aptes à agir engagent des actions »<sup>115</sup>.** La responsabilité climatique fait généralement référence à l'accumulation historique d'émissions (que ce soit à l'échelle internationale, nationale, individuelle ou des entreprises). Quant à l'aptitude, elle dépend de la capacité des acteurs à agir en faveur de l'atténuation du changement climatique. Elle inclut les pouvoirs légaux, les instruments politiques, les ressources financières, techniques, sociales et humaines, ainsi que la confiance des autres acteurs. La responsabilité et l'aptitude sont généralement fortement corrélées<sup>116</sup>, ce qui signifie que les personnes les plus responsables du changement climatique ont aussi tendance à être celles ayant le plus fort impact sur le climat par leurs actions et leurs décisions.

**Les politiques climatiques doivent prendre en compte les inégalités carbone – c'est-à-dire les différentes responsabilités – que ce soit entre les États membres de l'UE mais aussi en leur sein.** Les Gilets jaunes avaient à juste titre senti qu'ils étaient moins responsables du changement climatique que les entreprises, les gouvernements<sup>117</sup> et les individus gagnant le plus d'argent<sup>118</sup>. La décision de développer des infrastructures de mobilité propre, qu'il s'agisse de bornes de recharge pour les véhicules électriques ou de moyens de transports publics de qualité et abordables, relève des gouvernements et non des individus. Les coûts, le poids et les bénéfices de la transition devraient être équitablement répartis entre tous les acteurs,

<sup>112</sup> Cour des comptes 2019. [Les dépenses fiscales. Note d'analyse de l'exécution budgétaire](#). En raison d'une subvention de 16 ct€/L, Assemblée nationale, 2019 [Examen de la première partie du PLF 2020](#).

<sup>113</sup> Réseau Action Climat, 2019. [En 2019, la France offre 11 milliards d'euros de subventions pour les énergies fossiles](#).

<sup>114</sup> Rogissart, L. Postic, S., Grimault, J., 2018. [La composante carbone en France : fonctionnement, revenus et exonérations](#). I4CE. *Point Climat* n°56, octobre 2018.

<sup>115</sup> Garvey, A., Norman, J.B., Büchs, M., Barret, J., 2022. [A "spatially just" transition? A critical review of regional equity in decarbonisation pathways](#). *Energy Research and Social Science*, 88(2022).

<sup>116</sup> *Ibid.*

<sup>117</sup> Driscoll, D., 2021. [Populism and Carbon Tax Justice: the Yellow Vest Movement in France](#). *Social Problems*, 2021.

<sup>118</sup> Chancel, L. 2021. [Climate change and the global inequality of carbon emissions. 1990-2020](#). *World Inequality Lab*. décembre 2021.

en fonction de leurs émissions antérieures et de leur contribution actuelle au changement climatique.

**Cibler en priorité les principaux émetteurs est à la fois une mesure d'efficacité climatique et de justice sociale.** Cependant, ils sont régulièrement exemptés des obligations réglementaires inscrites dans la politique climatique. Ainsi, au niveau de l'UE, le secteur de l'aviation et le secteur industriel ne versent aucune taxe pour la majorité de leurs émissions bien qu'ils relèvent de l'actuel marché du carbone de l'UE (Système d'échange de quotas d'émissions, ETS1), car ils bénéficient d'allocations gratuites. Les émissions du transport aérien sont très importantes et ce sont principalement les citoyens à revenus élevés qui empruntent ce moyen de transport. Celui-ci représente jusqu'à 41 % de l'empreinte carbone moyenne des 1 % de foyers les plus émetteurs de l'UE. Ce sont les 10 % des foyers les plus émetteurs qui utilisent l'avion, tandis que l'empreinte carbone des autres en termes de transport aérien est inférieure à 0,1 tCO<sub>2</sub> par personne<sup>119</sup>. De ce fait, les exemptions de l'UE pour l'aviation et l'industrie devraient être supprimées, d'autant plus s'il est demandé aux foyers ordinaires de contribuer pleinement.

**Les universitaires s'inquiètent de plus en plus du fait que la transition puisse échouer à mettre fin aux injustices existantes, voire qu'elle les reproduise<sup>120</sup>.** Dans de nombreux cas, les autorités locales seront les dernières à mettre en œuvre la transition dans les secteurs du logement et de la mobilité. Cependant, nombre d'entre elles ont une capacité opérationnelle limitée pour la mise en œuvre de politiques bas carbone en raison de la multiplicité des défis en termes de précarité et d'inégalités socio-économiques. Ainsi, selon Energy Cities, 214 000 postes supplémentaires sont nécessaires pour permettre aux gouvernements locaux de mettre en œuvre la Vague de rénovation sans que personne ne soit laissé pour compte<sup>121</sup>.

**Une transition socialement juste doit être attentive aux divergences en termes de capacités entre les régions et les citoyens,** en aidant davantage ceux qui ont le moins de ressources. Le nouveau Mécanisme pour une transition juste<sup>122</sup> constitue une bonne étape vers une approche ciblée en faveur des régions les plus touchées par les politiques climatiques. Cependant, seules quelques régions y sont éligibles et ce mécanisme se concentre principalement sur les impacts en termes d'emploi et sur les besoins de requalification. Au niveau des ménages, comme l'a déjà reconnu la Commission européenne<sup>123</sup>, les subventions devraient en priorité cibler les foyers à faibles revenus et dépendre du niveau de revenus. La proposition de Fonds social pour le climat ferait de celui-ci le tout premier fonds de l'UE spécifiquement dédié à la compensation sociale et aux investissements verts visant les citoyens les plus vulnérables. Il comblerait une lacune importante dans le cadre d'une transition européenne juste.

**Enfin, une transition socialement juste implique d'améliorer la participation des citoyens.** Il s'agissait d'une des revendications des Gilets jaunes<sup>124</sup>, conformément à la demande croissante d'un renouveau de la participation démocratique dans l'UE<sup>125</sup>.

---

<sup>119</sup> Ivanova, D., Wood, R., 2020. *The unequal distribution of household carbon footprints in Europe and its link to sustainability*. *Global Sustainability*, 3(2020).

<sup>120</sup> Garvey, A., Norman, J.B., Büchs, M., Barret, J., 2022. *A "spatially just" transition? A critical review of regional equity in decarbonisation pathways*. *Energy Research and Social Science*, 88 (2022).

<sup>121</sup> Ancelle, A., Bourgeois, M., Joubert, J., *Human capacity in local governments: the bottleneck of the building stock transition*. *Energy Cities*. Report. avril 2022.

<sup>122</sup> Commission européenne. *Le mécanisme pour une transition juste* (consulté le 31/05/2022).

<sup>123</sup> Commission européenne, 2020. *Recommandation sur la précarité énergétique*. 2020/1563.

<sup>124</sup> Driscoll, D., 2021. *Populism and Carbon Tax Justice: the Yellow Vest Movement in France*. *Social Problems*, 2021.

<sup>125</sup> Cooper, L., Dunin-Wasowicz, R., Kaldor, M., Milanese, N., Rangelov, I. 2021. *The Rise of Insurgent*

En France, la Convention citoyenne pour le climat était une tentative du gouvernement français de remédier à la faible possibilité de participation des citoyens au processus de décision sur le climat. Cependant, contrairement à la promesse du président Macron<sup>126</sup>, la loi Climat votée par le Parlement français n'a intégré que 10 % des propositions de la Convention en faveur d'une transition socialement juste. Si les nouvelles expériences participatives ne débouchent pas sur des résultats concrets, elles pourraient alimenter davantage encore la défiance politique. La gouvernance doit s'améliorer pour que la politique s'adresse aussi à ceux qui se considèrent exclus ou invisibles dans le système politique actuel<sup>127</sup>. La conférence sur l'avenir de l'Europe constitue l'une des dernières expériences démocratiques au niveau de l'UE. Les États membres devraient saisir les propositions finales de cette conférence comme une opportunité de renforcer la démocratie de l'UE<sup>128</sup>.

#### **IV • Conclusion et recommandations pour un paquet Climat « Fit for 55 » socialement juste**

Les manifestations des Gilet jaunes sont un cas d'étude intéressant pour la future politique européenne en raison de la proposition d'un nouveau marché du carbone pour le chauffage et le transport routier (ETS2) susceptible d'avoir un impact direct sur les citoyens. La crise actuelle des prix de l'énergie et les réponses nationales d'urgence montrent qu'**aucun État membre n'est à l'abri du risque d'agitation sociale suscité par le montant élevé des factures énergétiques**. En outre, la frustration liée à l'invisibilité politique et sociale va au-delà du cas français. Dans un contexte d'inégalités carbone croissantes, des politiques climatiques européennes injustes risquent d'alimenter davantage le mécontentement dans les régions pauvres de l'UE.

De ce fait, **l'adoption du nouveau marché du carbone ETS2 constitue un risque politique encore plus élevé aujourd'hui que lorsqu'il avait été proposé l'an dernier**. En raison de la fragmentation géographique des Européens les plus vulnérables, une réelle atténuation des impacts négatifs escomptés du nouveau marché du carbone ETS2 pourrait constituer un véritable défi, sans parler de réduction des inégalités, même avec le Fonds social pour le climat. Si le Conseil et le Parlement européen décident néanmoins d'avancer sur la voie de ce nouveau marché du carbone ETS2, des politiques européennes doivent être adoptées pour atténuer le plus possible les risques sociaux et politiques. Les recommandations suivantes sont valables avec ou sans ce nouveau marché du carbone ETS2, mais deviennent d'autant plus importantes s'il est adopté.

**Au-delà de la nécessité d'éviter toute agitation sociale, le paquet « Fit for 55 » constitue avant tout une opportunité unique de mettre en œuvre une transition socialement juste** qui permettrait d'atténuer les inégalités carbone existantes, et donc de renforcer la cohésion sociale de l'UE et sa future résilience.

---

Europeanism. Mapping Civil Society Visions of Europe 2018-2020. LSE Ideas. Report. avril 2021.

<sup>126</sup> Europe 1. La convention citoyenne pour le climat s'achève sur un goût amer. 28/02/2021.

<sup>127</sup> Ibid.

<sup>128</sup> Nguyen, T., Redeker, N., 2022. *If not now, when? The German government should seize the opportunity that the Conference on the Future of Europe provides*. Jacques Delors Centre. Policy Position. May 2022.

## I UN SIGNAL-PRIX SOCIALEMENT JUSTE

Le sentiment d'injustice sociale parmi les Gilets jaunes provenait en partie des exemptions et du manque de cohérence politique dans la mise en œuvre du prix du carbone. L'application d'un prix du carbone aux émissions des citoyens issues du chauffage et du transport routier, tout en maintenant les exemptions pour les grands émetteurs, était considérée comme injuste. **Cibler en priorité les principaux émetteurs est une question à la fois d'efficacité climatique et de justice sociale.** Les entreprises et les foyers à hauts revenus sont davantage en mesure de s'adapter à un prix du carbone et de porter davantage de responsabilité dans le changement climatique que les Européens moyens. De ce fait, **la priorité devrait être de supprimer les exemptions actuelles au sein du marché du carbone existant (ETS1).** Pour cela, le Conseil et le Parlement européen devraient amender la directive établissant un système d'échange de quotas d'émission pour :

- **Supprimer les allocations gratuites pour l'industrie au plus tard en 2030**<sup>129</sup>. Aujourd'hui, 40 % des allocations carbone échangées sur le marché carbone existant (ETS1) sont allouées gratuitement, essentiellement aux grandes industries. Au prix de 60 €/tCO<sub>2</sub>, la perte de recettes est d'environ 40 milliards d'euros par an. Ces recettes devraient être fléchées vers le Fonds pour l'innovation de l'UE afin de développer et déployer des solutions approfondies de décarbonation nécessaires à l'industrie<sup>130</sup>.
- **Supprimer les allocations gratuites pour les vols intra-européens et supprimer la dérogation pour les vols internationaux**<sup>131</sup> afin de couvrir entièrement les émissions de CO<sub>2</sub> de l'aéronautique dans le marché du carbone ETS1.

En outre, le Conseil devrait amender la **directive sur la taxation de l'énergie pour inclure de nouveaux taux minimums** pour les différents types d'énergies en se fondant à la fois sur **l'énergie et la teneur en CO<sub>2</sub>**, mais aussi **supprimer progressivement les nombreuses exemptions** actuellement en vigueur, par exemple celles relatives aux combustibles des avions (le kérosène), comme l'a proposé la Commission. Cette révision permettrait aussi de rééquilibrer la fiscalité entre l'électricité et les combustibles fossiles. Dans tous les États membres, l'électricité reste toujours plus fortement taxée que le gaz fossile, excepté aux Pays-Bas<sup>132</sup>. En l'absence d'accord<sup>133</sup> sur ces amendements à la directive sur la taxation de l'énergie, les États membres seront libres d'annuler complètement le signal-prix du nouveau marché du carbone ETS2 en changeant leurs taux nationaux de taxation des combustibles

<sup>129</sup> Voir les explications détaillées dans Pellerin-Carlin T., Vangenechten D., Lamy P. & Pons G. 2022. "No more free lunch. Ending free allowances in the EU ETS to the benefit of innovation", *Décryptage*, Institut Jacques Delors, E3G & Europe Jacques Delors, février 2022.

<sup>130</sup> *Ibid.*

<sup>131</sup> La dérogation « Stop the clock » applicable à l'aéronautique dans le cadre du marché du carbone existant ETS1 s'applique à tous les vols en provenance et à destination de l'Europe (y compris les États de l'AELE et la Croatie), excepté pour les vols intra-européens. Voir les explications dans Transport & Environment, 2021, *Stop the Clock: the ETS Aviation Derogation*. Briefing.

<sup>132</sup> Thomas, S., Sunderland, L., Santini, M., 2021. "Pricing is just the icing : the role of carbon pricing in a comprehensive policy framework to decarbonize the EU building sector", *Regulatory Assistance Project*.

<sup>133</sup> Dans l'UE, le plus grand défi en matière de prise de décision sur les questions de fiscalité tient au fait qu'elles ne relèvent pas de la procédure législative ordinaire. Le Parlement européen n'est en effet pas impliqué et les décisions requièrent l'unanimité des États membres au Conseil. De ce fait, des propositions clés relatives à la fiscalité européenne sont bloquées depuis des années. Les responsables politiques ont régulièrement appelé à une évolution vers un vote à la majorité qualifiée en matière de fiscalité, y compris la Commission. Voir plus de détails dans le communiqué de presse de la Commission européenne : « [La Commission lance un débat sur une transition progressive vers un processus décisionnel plus efficace et plus démocratique pour la politique fiscale de l'UE](#) », janvier 2019.

fossiles. Cela compromettrait cette politique, en plus d'alimenter la frustration sociale et le sentiment d'injustice.

Étant donné que le prix du carbone applicable au chauffage et au transport routier dans l'UE sera défini par un nouveau marché du carbone (ETS2), ce prix sera par définition incertain. Les Gilets jaunes avaient protesté contre l'impact social des prix élevés de l'énergie et contre les hausses soudaines des prix, mais aussi contre le manque d'alternatives abordables à ces combustibles fossiles. De ce fait, si ce nouveau marché du carbone ETS2 est adopté par le Conseil et le Parlement européen, ces institutions devraient y inclure un prix plafond **crédible** afin d'atténuer les risques de contre-coup social et **en dispenser les ménages tant que les foyers vulnérables n'ont pas obtenu de protection structurelle face aux prix des combustibles fossiles**. Concernant le secteur du bâtiment, cela pourrait signifier que **tous les bâtiments de l'UE doivent atteindre une performance énergétique minimale de classe énergétique D**, ou que les bâtiments les moins performants actuellement habités par des foyers à faibles revenus doivent être rénovés pour atteindre une performance énergétique très élevée (classe énergétique A). En termes de mobilité, il s'agirait d'assurer un accès minimum aux transports publics (bus, trains), à des véhicules électriques abordables et à des infrastructures de recharge adaptées.

## I UNE RÉGLEMENTATION AMBITIEUSE

Proposer des alternatives abordables aux combustibles fossiles pour tous les citoyens impliquera une réglementation ambitieuse. **Dans le secteur du bâtiment, l'UE peut contribuer à la création d'un marché de la rénovation en profondeur en établissant des normes minimales de performance énergétique pour les bâtiments existants**. Ainsi, il pourrait s'agir de parvenir à la classe énergétique D d'ici 2030 (tel que suggéré par la Communication de l'UE « Économiser l'énergie »<sup>134</sup> publiée dans le cadre du plan REPower EU) et à la classe A au plus tard en 2045. Cela permettrait de remédier au manque d'informations, de créer une certitude juridique dans le secteur de la rénovation et de permettre aux aides publiques de se conformer à ces objectifs. Pour cela, le Conseil et le Parlement européen devraient **amender la directive sur la performance énergétique des bâtiments** afin d'adopter des normes minimales de performance énergétique conformes à l'objectif de neutralité climatique<sup>135</sup>, pour tous les bâtiments existants, en définissant des objectifs contraignants intermédiaires (2030) et à long-terme (2050), et en généralisant si possible la rénovation en profondeur en une étape.

Dans le secteur de la mobilité, le principal règlement européen porte sur les normes d'émissions des nouvelles voitures. Bien que la transition en matière de mobilité passe par un éventail plus large de solutions, la définition d'une certitude réglementaire associée à des objectifs ambitieux en termes de suppression des voitures à essence/diesel constitue une partie de la solution. Le Conseil et le Parlement européen devraient donc **amender les normes d'émissions de CO2 des nouvelles voitures** pour en diminuer les émissions de 75% d'ici 2030<sup>136</sup> et de s'accorder sur la proposition actuelle de la Commission de fin de vente de voitures thermiques neuves d'ici 2035.

<sup>134</sup> Commission européenne, 2022. *Communication « Plan de l'UE 'Économiser l'énergie' »*. COM(2022) 240 final.

<sup>135</sup> Defard, C., 2021. *Les normes minimales de performance énergétique : une réponse à l'urgence climatique et sociale*, Institut Jacques Delors. *Policy paper*. Novembre 2021.

<sup>136</sup> Leuser, L., Delair, M., Pellerin-Carlin, T., *La politique climatique du nouveau gouvernement allemand est-elle à la hauteur de ses ambitions ?* Institut Jacques Delors. Décryptage, février 2022.

## I UN FINANCEMENT ADAPTÉ

**Un financement adapté constituera un élément essentiel pour mettre en œuvre une réglementation ambitieuse et assurer un accès à des alternatives aux combustibles fossiles.** Une partie du mécontentement des Gilets jaunes venait du fléchage insuffisant des revenus vers une transition énergétique socialement juste. De ce fait, le Conseil et le Parlement européen devraient **amender la directive relative au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'UE, le règlement établissant un Fonds social pour le climat et le cadre financier pluriannuel** (si le Fonds social pour le climat est financé par le budget de l'UE, comme cela est proposé actuellement) afin de s'assurer que **100 % des revenus du nouveau marché du carbone ETS2 servent à financer une transition socialement juste** (compensation sociale et investissements verts destinés à ceux qui en ont le plus besoin), soit par le biais du Fonds social pour le climat, soit par le biais des plans nationaux intégrés énergie-climat.

L'une des leçons des Gilets jaunes est que **l'approche d'une transition socialement juste devrait d'abord garantir à tous un accès à des alternatives abordables aux combustibles fossiles, avant d'introduire un prix du carbone.** En outre, la crise actuelle des prix de l'énergie montre que les investissements verts visant les plus vulnérables sont aujourd'hui déjà plus que nécessaires. De ce fait, **les investissements du Fonds social pour le climat devraient être mobilisés aussi vite (et autant) que possible, avant 2024 en tout état de cause,** soit par le biais de la directive sur le marché du carbone ETS, soit par le biais du règlement établissant un Fonds social pour le climat, soit par un amendement du cadre financier pluriannuel (en fonction de l'option choisie). Offrir aux ménages à faibles revenus des alternatives abordables aux combustibles fossiles est une question de sécurité énergétique, d'action climatique et de justice sociale. Pour éviter de dépenser des dizaines de milliards d'euros d'argent public en compensations sociales, il faut s'attaquer à la racine du problème, à savoir la forte dépendance à l'égard des combustibles fossiles. Les ménages à faibles revenus restreignent déjà leur consommation énergétique<sup>137</sup>, et ont donc peu de marge de manœuvre pour la réduire davantage face aux prix énergétiques élevés.

Pour **garantir un financement suffisant du Fonds social pour le climat,** le Conseil et le Parlement européen devraient **amender la directive relative au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'UE afin d'affecter une partie des allocations du marché du carbone existant ETS1 au Fonds social pour le climat**<sup>138</sup>. Les fortes augmentations des prix du carbone au cours des deux dernières années signifient que de l'argent frais est disponible au sein du marché du carbone existant ETS1 (plus de 11 milliards d'euros supplémentaires au cours des neuf premiers mois de 2021 par rapport à 2020<sup>139</sup>). Prélever 15 % des revenus de l'ETS1 reviendrait à obtenir environ 8 milliards d'euros / an au prix actuel du marché<sup>140</sup>. Affecter une partie des revenus du marché du carbone ETS1 au Fonds social pour le climat permettrait au Fonds de commencer à être opérationnel en 2023/2024 sans

<sup>137</sup> Voir Institute for European Energy and Climate Policy, 2022. [A socially-just EU renovation wave](#). Report. Avril 2022.

<sup>138</sup> Pour plus de détails voir Defard, C. 2021. [Fonds social pour le climat. Pour une transition énergétique juste](#). Institut Jacques Delors. *Policy paper*. Octobre 2021.

<sup>139</sup> *Financial Times*, 2021. [EU states clash with Brussels over response to gas crisis](#). 06/10/2022.

<sup>140</sup> Pour une ventilation détaillée de cette hypothèse, voir Defard, C. 2021. [Fonds social pour le climat. Pour une transition énergétique juste](#). Institut Jacques Delors. *Policy paper*. Octobre 2021. Chiffre actualisé sur la base d'un prix arrondi à 80 €/tCO<sub>2</sub>, alors que le prix du marché actuel du carbone ETS1 était de 84 €/tCO<sub>2</sub> le 31 mai 2022 d'après [trading economics](#). Voir les recommandations dans Defard, C., Thalberg, K., 2022. « [Un fonds social pour le climat inclusif, pour une transition juste](#) ». Institut Jacques Delors. *Policy paper*. Janvier 2022.

avoir à amender le budget européen. La création d'un nouveau revenu affecté à un fonds externe, le Fonds social pour le climat, devrait aller de pair avec une amélioration du contrôle démocratique du Parlement européen sur ces types de revenus<sup>141</sup>.

## I UNE GOUVERNANCE PLUS INCLUSIVE

Le soutien aux Gilets jaunes était fortement corrélé au sentiment d'invisibilité sociale, à savoir le fait d'être confronté à des difficultés personnelles passant inaperçues auprès des institutions publiques, des responsables politiques et des médias. Cela appelle à une **meilleure intégration de la justice sociale dans les politiques climatiques par le biais d'une amélioration du contrôle et des objectifs**. À cette fin, la Commission européenne devrait proposer :

- **de réviser la gouvernance du règlement de l'Union de l'énergie<sup>142</sup>** pour inclure la justice sociale comme 6ème dimension de l'Union de l'énergie. Cela conduirait à généraliser la transition juste dans les plans nationaux intégrés énergie-climat, en ne se limitant pas aux foyers souffrant de précarité énergétique<sup>143</sup>.
- **d'amender la loi Climat de l'UE<sup>144</sup>** pour inclure la transition juste dans les compétences du nouveau Conseil scientifique consultatif européen sur le climat, chargé de fournir à l'UE connaissances scientifiques, expertise et conseils en matière de changement climatique.

Ensuite, les Gilets jaunes étaient essentiellement des personnes ayant le sentiment qu'elles n'avaient pas leur mot à dire en politique. Leurs protestations correspondaient au désir d'exprimer leurs préoccupations et leurs luttes quotidiennes et au souhait d'être entendus par les responsables politiques. **Une partie de la solution face à l'invisibilité sociale et politique repose dans une participation plus importante des citoyens aux processus de décision**. Le Conseil et le Parlement européen devraient donc amender la Régulation sur le **Fonds Social Climat pour y intégrer une gouvernance plus inclusive<sup>145</sup>**, basée sur un modèle de gouvernance multi-niveaux, conformément au principe de partenariat. Celui-ci devrait aussi permettre l'engagement des acteurs, en affectant une partie du Fonds social pour le climat au renforcement des capacités, et la valorisation des processus de prise de décision et de contrôle inclusifs dans les plans sociaux pour le climat.

**La Commission européenne, le Conseil et le Parlement européen devraient saisir l'opportunité offerte par la Conférence sur l'avenir de l'Europe**, qui vient de rendre ses recommandations<sup>146</sup> finales relatives au changement climatique, à l'énergie, aux transports et à la gouvernance (par exemple, la création d'une plateforme interactive sur le changement climatique avec des informations vérifiées). Celles-ci devraient alimenter les débats relatifs au paquet « Fit for 55 » et aux futures propositions de la Commission. •

<sup>141</sup> Voir les recommandations dans Defard, C., Thalberg, K., 2022. [Un fonds social pour le climat inclusif, pour une transition juste](#). Institut Jacques Delors. *Policy paper*. Janvier 2022.

<sup>142</sup> Règlement 2018/1999. [Gouvernance de l'Union de l'énergie](#).

<sup>143</sup> Par exemple selon l'article 3.2(g), les plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat doivent inclure « une évaluation générale des incidences des politiques et mesures planifiées sur la compétitivité liées aux cinq dimensions de l'union de l'énergie » et l'article 3.2(d) « une description de la situation actuelle pour les cinq dimensions de l'union de l'énergie ». L'article 4 requiert des États membres qu'ils incluent des objectifs nationaux et des objectifs de financement pour chacune des cinq dimensions de l'Union de l'énergie. La justice énergétique, en tant que 6ème dimension de l'Union de l'énergie, pourrait signifier que les États membres devront fixer des objectifs et prévoir un contrôle pour atténuer la précarité énergétique et des transports.

<sup>144</sup> Règlement 2021/1119. [Loi européenne sur le climat](#).

<sup>145</sup> Defard, C., Thalberg, K., 2022. [Un fonds social pour le climat inclusif, pour une transition juste](#). Institut Jacques Delors. *Policy paper*. Janvier 2022.

<sup>146</sup> Conférence sur l'avenir de l'Europe. 2022. [Rapport sur les résultats finaux](#). Mai 2022.

Directeur de la publication: Sébastien Maillard

• La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Traduction de l'anglais : Mathilde Durand • Édition : Anne-Julia Manaranche • © Institut Jacques Delors

#### **Institut Jacques Delors**

Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken  
18 rue de Londres 75009 Paris, France • [www.delorsinstitute.eu](http://www.delorsinstitute.eu)  
T +33 (0)1 44 58 97 97 • [info@delorsinstitute.eu](mailto:info@delorsinstitute.eu)

