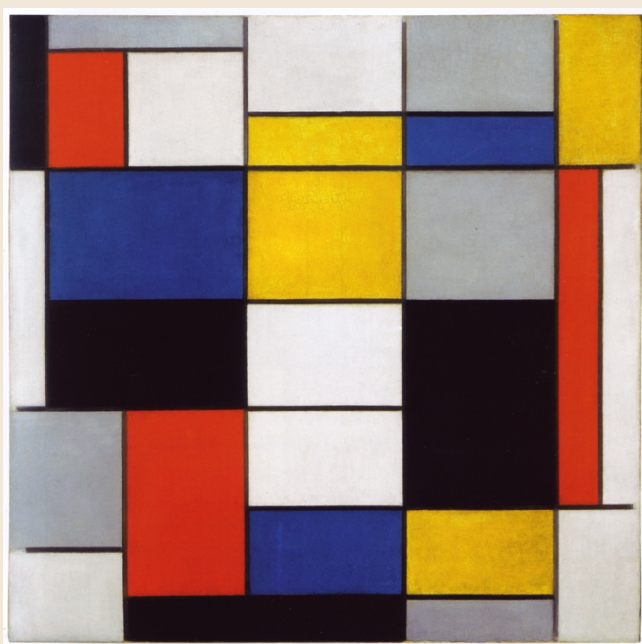


La transition juste, *oui, mais laquelle ?*



Piet Mondrian, *Composition A*, 1919

Dans le cadre de la transition écologique, il peut être jugé juste de taxer fortement les entreprises fossiles comme de les dédommager pour les pertes massives qu'elles vont subir dans les années à venir. Comment deux politiques orthogonales peuvent-elles être toutes les deux « justes » ? Comment définir dès lors ce que doit être la transition « juste » ? Quels critères – ou principes – de justice, nécessairement pluriels, retenir ?

Pour définir le partage équitable des coûts de la transition, le décideur public a devant lui plusieurs critères philosophiques, déclinables principes de justice climatique, dont nous faisons la typologie et dans lesquels la plupart des politiques climatiques mises en place en France se retrouvent. En essayant de combiner plusieurs objectifs (décarbonation, compétitivité, acceptabilité sociale, etc.), le décideur combine en réalité plusieurs principes de justice, sans forcément ni en avoir conscience ni les objectiver auprès de la population. Il devrait pourtant les mettre à plat, en constater la diversité et en décider de la combinaison possible, afin de créer des conditions propices à la cohésion sociale.

—

La transition juste, oui, mais laquelle ?¹

Mouvement de Bonnets rouges en octobre 2013, mouvement des Gilets jaunes en novembre 2018, mouvement des agriculteurs en janvier 2024 : en vingt ans, les contestations populaires d'ampleur en France ont toutes comme point apparemment commun un rejet massif des politiques écologiques, de l'écotaxe contre les poids lourds à la hausse de la taxe sur le gazole non routier en passant par celle sur le carburant. Elles révèlent à chaque fois un sentiment « punitif » ou d'injustice face à des politiques climatiques qui percutent des inégalités sociales déjà fortement établies. Ce sentiment d'injustice se retrouve à plusieurs échelles (entre citoyens, entre États), notamment lors des COP climat, lors desquelles, chaque année, les pays du Sud mettent les pays du Nord face à leur « dette écologique »² et font des inégalités de contribution aux atteintes climatiques le fer de lance d'une « transition juste » au niveau mondial.

Qu'est-ce qu'une politique environnementale juste et acceptable ? Cette question d'économie politique est au cœur de la transition écologique, de son impact macroéconomique, et de son efficacité sur l'atténuation et l'adaptation au changement climatique. La « transition juste », inscrite dans le préambule de l'Accord de Paris, est une transition « qui accompagne la cessation

ou la mutation des activités brunes et le développement des activités vertes tout en tenant compte des vulnérabilités propres aux différentes composantes de nos sociétés et de nos économies, et qui soit élaborée le plus démocratiquement possible par l'ensemble des parties prenantes, dont les citoyens, les ONG, les syndicats, les entreprises et les collectivités, aux différentes échelles territoriales »³. Du point de vue de l'État plus spécifiquement, elle se pose du point de vue des instruments : quelles politiques publiques peuvent être à la fois efficaces dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre, justes selon des principes à définir, et acceptables par une grande partie de la population ?

Mais comment définir ce qui est juste, que ce soit d'un point de vue économique (le développement), social (les vulnérabilités) ou démocratique (les parties prenantes) ? En France, le débat sur le sujet souffre paradoxalement du choc des Gilets jaunes, qui a associé ménages modestes et grands perdants de la transition écologique et qui a donc cantonné la « transition juste » à la compensation de politiques de transition forcément punitives. Il omet ainsi l'analyse d'une grande partie des politiques climatiques, des bénéfices et de la justice qui peuvent leur être associées, par exemple des zones à faibles émissions à la zéro artificialisation nette en passant par les projets de renouveau minier. La structuration des termes du débat laisse également dans l'ombre la question de la formation sociale du sentiment d'iniquité. Or, la défiance et la révolte des classes

¹ Cette note a bénéficié des échanges et des retours précieux de Nicolas Riedinger, Johanna Barasz et Cédric Audenis.

² Esther Duflo, en conférence le 18 mars 2024 à l'Université de Liège, discours de « Docteur Honoris Causa ».

³ Solange Martin, *La transition juste*, Avis de l'ADEME, avril 2024.

moyennes et précaires, révélées lors du mouvement des Gilets jaunes, ne sont pas tant dirigées contre l'écologie en tant que telle, mais contre la non-répartition de l'effort et des sacrifices¹. Ces contestations révèlent que l'on peut être « à la fois victimes des impacts environnementaux du développement et hautement dépendant d'une énergie fossile bon marché et disponible, ce qui rend la résolution du problème politique beaucoup plus difficile »².

Afin de démêler ces sentiments de responsabilité, contribution, vulnérabilités, et capacités, il semble nécessaire de prendre un recul philosophique et d'économie politique sur les différentes politiques climatiques mises en place en France ces dernières années : pourquoi n'ont-elles pas été perçues de façon identique par la population ? À quels critères de justice obéissent-elles ? Quels sont les choix philosophiques implicites qui sont effectués ? Comment l'État peut-il s'assurer d'un sentiment de « justice » de ses politiques climatiques et maximiser l'acceptabilité, voire la légitimité³ de celles-ci ?

1. De l'utilitarisme aux théories rawlsiennes : les racines morales de la justice

Le concept de justice n'est pas monolithique. Et les différentes philosophies de la justice érigées au cours de l'histoire intellectuelle se retrouvent aujourd'hui dans les prises de position sur la transition écologique et le partage de ses coûts. Faut-il juger de la morale dans les conséquences d'un acte ou dans les intentions qui le motivent ? La justice doit-elle préserver le statu quo ? Doit-elle viser un idéal ? Est-elle une responsabilité individuelle ou collective ? Doit-elle suivre une logique comparative ou non comparative ?⁴

« Le sens de la justice est le désir efficace d'appliquer les principes de justice et d'agir selon eux »⁵. Les principes de justice ont donc un double rôle : donner un fondement à notre sentiment de justice, et définir ce qui est injustifiable au sein d'une société. Trois critères de justice ressortent de la littérature : l'égalité – absolue ou relative (dans ce cas qui vise à récompenser proportionnellement des situations individuelles inégales), la satisfaction des besoins de base et le mérite. Selon Morton Deutsch⁶, dans les situations où l'objectif premier est la productivité économique, le mérite est le critère dominant de la justice distributive ; dans les situations où l'objectif premier est la recherche ou l'entretien de relations sociales pour elles-

¹ Voir P. Blavier « Gilets jaunes, la révolte des budgets contraints », 2022, ou P. Coulangeon, Y. Demoli, M. Ginsburger et I. Petev, « La conversion écologique des Français, contradictions et clivages », 2023.

² P. Charbonnier, *La coalition climat. Travail, planète et politique au XXI^e siècle*, Seuil, septembre 2025.

³ Barasz J. et H. Garner (coord.) (2021), *Soutenabilités ! Orchestrer et planifier l'action publique*, Rapport de France Stratégie, mai.

⁴ Leonard C. et M. Viennot (2025), « [Quelles justice climatique pour les politiques de transition ?](#) » Note de l'Institut Avant-garde, mars.

⁵ J. Rawls, *Théorie de la justice*, 1971, §86 p.608

⁶ Deutsch M. (1975), "Equity, Equality, and Need: What Determines Which Value Will Be Used as the Basis of Distributive Justice?" *Journal of Social Issues*, vol. 31, n° 3, p. 137-149. Et — (1985), *Distributive Justice, A Social-Psychological Perspective*, New Haven, Yale University Press.

mêmes, l'égalité est le critère dominant ; enfin, dans les situations où l'objectif premier est le développement personnel et le bien-être personnel, le besoin est le critère dominant.

Ces différents critères de justice se retrouvent dans les grands principes d'équité décrits dans le cinquième rapport du GIEC¹ pour analyser la répartition des efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre :

- L'égalité : les quotas d'émission doivent être attribués de manière égale par habitant ;
- La responsabilité historique : ceux qui ont historiquement le plus contribué au réchauffement doivent assumer une plus grande part de l'effort ;
- La capacité à payer : les pays les plus riches et développés doivent fournir un effort plus important, car ils en ont les moyens financiers et technologiques ;
- Le droit au développement : les efforts doivent être partagés en fonction de la capacité économique d'un pays, mais en tenant compte d'un seuil de revenu minimum permettant aux populations de sortir de la pauvreté ;
- Le maintien du *statu quo* : chaque pays garde une part d'émission proportionnelle à ses émissions actuelles ou passées.

Ces différents critères semblent *a priori* hétérogènes, incompatibles, et valables uniquement pour certaines sphères : tout le monde ne va pas retenir le même critère dans

le même contexte, la même justification dans le choix de ce critère et cette distance entre les individus va être amplifiée par la position sociale². Or, ces critères se regroupent dans des « cadres normatifs », c'est-à-dire des théories générales de justice, qui vont hiérarchiser ces principes et orienter les politiques publiques selon différents objectifs³.

1.1. L'utilitarisme : l'efficacité de la politique climatique avant toute chose

L'« utilitarisme » consiste à considérer que le réchauffement compromettrait la maximisation du bien-être de l'ensemble des populations à travers le monde et les générations. En termes de politiques climatiques, l'efficacité de la décarbonation (i.e. l'atteinte de cette décarbonation au moindre coût) serait donc première.

Selon les utilitaristes comme John Harsanyi, la société est en effet un agrégat d'individus qui n'ont rien qui puisse les distinguer les uns des autres ou même les mettre en conflit. À l'échelle de la société, la maximisation de l'utilité du plus grand nombre importe, même s'il implique le sacrifice des intérêts de quelques-uns.

L'utilitarisme ignore donc l'arbitrage entre les conflits sociaux selon des principes supérieurs (le bien-être de tous, la satisfaction des besoins vitaux, etc.).

¹ IPCC (2014), *Fifth Assessment Report*.

² Forsé M. et M. Parodi, *Le sens du juste. Enquête sur les représentations de la justice sociale*.

³ André, P., M. Bourban, et I. Voiron (2025). « Justice climatique (A). » Dans *L'Encyclopédie philosophique*, éditée par Maxime Kristanek.

1.2. John Rawls et la théorie de la justice sociale : maximiser le sort des plus démunis

Par contraste, la théorie de Rawls vise la coopération et la réciprocité, et pas seulement la maximisation du bien-être (particulier, équivalent au général selon les utilitaristes). Elle est une véritable théorie de la justice, en ce qu'elle impose des règles de priorité pour arbitrer les intérêts particuliers en conflit.

Rawls définit ainsi deux principes, au fondement de sa « théorie de la justice » :

- « L'égle liberté ». Chaque personne doit avoir un droit égal au système le plus étendu de libertés égales pour tous. Ainsi, une norme ne peut pas restreindre l'accès à une liberté fondamentale pour seulement une catégorie de la population.
- « Le *maximin* et l'égalité des chances ». Les inégalités économiques et sociales doivent être telles qu'elles soient : (a) au plus grand bénéfice des plus désavantagés et (b) attachées à des fonctions et des positions ouvertes à tous, conformément au principe de la juste égalité des chances. Ainsi, une partie de la population peut être

désavantagée par une norme, si cela permet d'améliorer la situation des plus démunis. Par exemple, les revenus d'une taxe qui viserait les plus hauts revenus devraient pouvoir être redistribués pour aider les plus démunis à réduire leurs émissions qu'ils ne pourraient pas réduire autrement.

Autrement dit, selon l'approche rawlsienne, chaque individu ne regarde pas le monde à la seule lumière de ses intérêts propres, mais considère comme « juste » ce qui contribue à une société juste, même si cela peut aller à l'encontre de ses intérêts particuliers.

1.3. La nécessité et les droits fondamentaux

Un troisième cadre normatif est celui des « droits fondamentaux ». A rebours des approches purement économiques, il amène à envisager le réchauffement, tout comme certaines politiques climatiques, comme une menace contre certains droits universels : à la vie, à la santé, à la subsistance matérielle¹ ou encore à l'intégrité physique².

Il intègre les questions de la nécessité et de la capacité (financière, matérielle, symbolique) des individus à adapter leur comportement face aux politiques environnementales³. En

¹ Caney, Simon. 2010. « Climate Change, Human Rights and Moral Thresholds ». In *Human Rights and Climate Change*, édité par Steven Humphreys, 69–90. Cambridge: Cambridge University Press

² Shue, Henry. 1998. « Bequeathing Hazards: Security Rights and Property Rights of Future Humans ». In *Limits to Markets: Equity and the Global Environment*, édité par Mohammed Dore et Timothy Mount, 38–53. Malden, MA: Wiley-Blackwell.

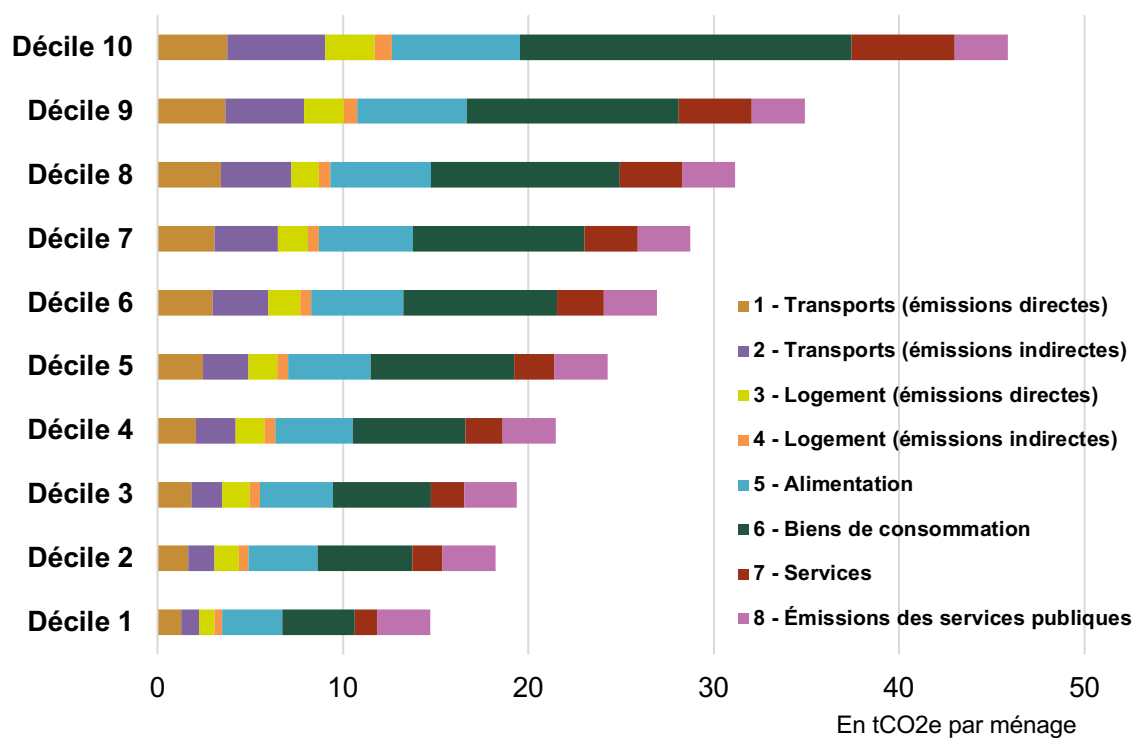
³ Par exemple, Douenne et Fabre (2020) montrent que les Français ne sont pas opposés par principe à une fiscalité sur le carbone et comprennent l'importance et l'urgence des objectifs climatiques.

Cependant ils considèrent que la taxe telle que proposée est inefficace, injuste et que les alternatives proposées aux produits carbonés ne sont pas suffisantes. T. Douenne et A. Fabre (2020), « French attitudes on climate change, carbon taxation and other climate policies », *Ecological Economics*, Volume 169, 106496. De même, le Conseil des Prélèvements Obligatoires analyse les raisons qui conduisent la taxe carbone à être perçue comme injuste et pointe notamment les inégalités horizontales, c'est-à-dire les inégalités liées au lieu principal d'habitation (« les pauvres ne polluent pas par plaisir mais pour aller travailler »). J. Anne-

France, la taxe carbone est ainsi perçue comme injuste, car elle concerne des postes de dépense, comme le logement ou les transports, reconnus comme nécessaires et

inévitables en l'absence d'alternative, occupant par ailleurs une part plus importante dans les dépenses des ménages les plus modestes (Graphique 1).

Graphique 1 — Décomposition de l'empreinte carbone des déciles de niveau de vie par principaux postes de consommation (en tCO₂e)



Lecture : le poste alimentation représente pour les ménages du 3^e décile une empreinte carbone de 4 tCO₂eq.

Source : Pisani-Ferry J. et S. Mahfouz (2023), Les incidences de l'économie pour le climat, Rapport de France Stratégie, à partir de Malliet, P. (2020). La contribution des émissions importées à l'empreinte carbone de la France. Sciences Po publications.

Cette notion de nécessité est clé et s'illustre par l'exemple de la taxe appliquée aux cigarettes : pourquoi accepte-t-on collectivement que l'État taxe toujours plus les cigarettes et pas nos émissions de CO₂ – deux « produits » qui sont nocifs pour nous et pour ceux qui nous entourent ? La réponse se trouve dans la question du choix : dans le cadre de la cigarette, le fait de fumer est perçu comme un choix personnel alors que le fait de polluer est perçu davantage comme une nécessité (« je dois aller au travail, je n'ai pas le choix »).

Par ailleurs, la notion de nécessité est intimement liée au statut social et complexifie la formation du sentiment d'iniquité : sans possibilité de consommer des biens « de positionnement », c'est l'horizon même de la progression sociale qui semble inatteignable.

2. Restreindre, faire payer et accompagner : sept principes de justice pour répartir les efforts de transition

Selon les cadres normatifs qui animent un décideur et le « sens du juste » qui en découle, certaines politiques climatiques pourront donc apparaître comme « justes » aux yeux de certaines catégories de la population et d'autres non. Certaines politiques vont d'ailleurs être « justes » au sens rawlsien, dans le sens où elles distribuent

le bien-être des individus de façon absolue après la politique de transition ; et d'autres seront « justes » de façon relative à la situation *ex ante* des individus, avant la mise en place de la politique.

Cependant, il est possible, grâce à ces principes de justice, de classer les instruments de politiques publiques utilisés pour l'atténuation du changement climatique.

Dans la littérature¹, plusieurs principes de justice climatique peuvent être identifiés. Nous en relevons sept, organisés en trois catégories (voir Tableau 1) : restreindre, faire payer et accompagner.

2.1. Restreindre : le principe des droits individuels

Le premier levier d'action climatique concerne la restriction des droits et des libertés, dans laquelle nous pouvons classer les normes environnementales pures (limitation des voyages en avion, interdiction de vente de voitures thermiques, etc.). Les règles de restrictions peuvent cependant différer, et deux types de partages des coûts se dégagent de ce principe, l'un visant l'égalité absolue, l'autre à l'égalité relative

¹ Voir par exemple de Vries A. et al. (2024), *Justice in Climate Policy. Distributing climate costs*. WRR Policy Paper ; ou E. Didier (2020), « Les transitions justes », Rapport remis au Haut Conseil pour le Climat, mai.

Tableau 1 — Critères philosophiques, principes de justice climatique et leviers d'action publique associés

Catégorie	Restreindre	Faire payer	Accompagner
Égalité			
<i>Égalité absolue</i>	Partage par tête		
<i>Égalité relative</i>	Droits existants	Pollueur payeur, bénéficiaire payeur	Capacité à absorber les coûts
Besoin			Maintien d'un niveau minimal d'existence
Mérite		Exemplarité	

Source : auteurs.

Le partage par tête

Le principe du partage par tête consiste à répartir soit de façon absolue les émissions, soit de façon relative les coûts et les avantages d'une réduction des émissions de manière égale sur chaque citoyen. Ce principe repose notamment sur le fait que les citoyens sont égaux entre eux dans la communauté politique (*égalité totale*). Dans le cas de la transition climatique, d'après ce principe (absolu), chaque citoyen pourrait par exemple se voir allouer un budget carbone similaire qu'il devrait respecter indépendamment de ses conditions de vie et de sa consommation actuelle.

C'est précisément ce principe d'égalité stricte qui est critiqué par les défenseurs de la justice sociale dans le partage par tête, à la manière d'une critique de l'utilitarisme : il ne prend pas en compte les situations particulières, contrairement à un principe de partage par tête relatif, qui vise à distribuer les efforts de

manière égale entre les citoyens (par exemple, la réduction de leurs émissions).

Plusieurs politiques climatiques françaises relèvent de ce principe. Certaines relèvent purement d'un partage par tête, comme l'interdiction des vols aériens lorsqu'une alternative existe, ou l'interdiction de la vente des véhicules thermiques en 2035. D'autres en revanche relèvent à la fois d'un principe de partage par tête dans leur philosophie, et d'autres principes comme le partage selon la capacité à absorber les coûts de la transition (voir ci-dessous). C'est le cas par exemple du gel des loyers des passoires thermiques et de l'interdiction de la location des logements avec une forte consommation d'énergie, associés à MaPrimeRénov.

Le partage sur la base des droits existants

Le principe de partage selon les droits existants s'appuie sur les accords passés pour

établir les politiques futures (que l'on appelle également « clause du grand-père »). Il fait appel à un principe d'égalité relative, selon lequel les droits acquis par le passé doivent être conservés dans le partage.

Au nom de ce principe, est considéré comme juste le fait que les crédits carbone alloués dans le marché européen (SEQUE 1) se basent sur les émissions historiques de chacune des entreprises – celles-ci ayant réalisé des investissements et établi des trajectoires à un moment où les questions environnementales n'étaient pas considérées comme un obstacle. C'est également ce principe qui régit les politiques visant à accompagner les actifs fossiles échoués : les entreprises qui ont commencé leur activité avant la nouvelle législation se voient accorder des dérogations pour qu'elles puissent s'adapter, ou bien des indemnités leur sont payées. D'autres politiques climatiques, comme autrefois la prime à la conversion, relèvent de ce principe ; elles sont généralement associées à d'autres principes, comme celui du partage selon la capacité à absorber le coût de la transition (en instaurant un barème selon le revenu fiscal de référence par exemple). Par ailleurs, le principe des droits existants est souvent invoqué pour rendre acceptables des politiques environnementales dans un champ plus large, comme l'indemnisation des pêcheurs du golfe de Gascogne interdits de pêche au nom de la protection des dauphins¹.

Ce principe est en contradiction avec le principe d'égalité du partage par tête, puisque certains continuent à bénéficier des règles anciennes.

2.2. Payer : la contribution aux émissions

Le levier d'action publique associé à la contribution aux émissions pose la question de la responsabilité face au changement climatique : il est de la responsabilité de certains (plus que d'autres) d'en assumer les coûts d'atténuation et d'adaptation. Le partage selon ce principe peut être traduit par différentes modalités : faire payer ceux qui sont responsables des émissions (pollueur-payeur), faire payer ceux qui vont bénéficier des politiques (bénéficiaire-payeur), ou récompenser ceux qui ont un comportement vertueux (exemplarité ou mérite).

Le partage selon le principe du « pollueur payeur »

Le principe pollueur-payeur est certainement le principe le plus connu des politiques de la transition. Il postule que chacun paie selon sa contribution à la pollution, le plus souvent sous la forme d'une taxe, directe ou indirecte. La plupart des instruments de fiscalité environnementale française sont d'ailleurs fondés sur ce principe : le malus écologique fait payer les acquéreurs d'un véhicule thermique pour leur pollution ; la taxe carbone implique que chacun paie proportionnellement à sa consommation de CO₂, les zones à faibles émissions et les péages urbains. En théorie, le marché des quotas européen devrait relever de ce principe ; dans les faits, cette politique mélange plusieurs principes de justice (voir partie 3).

Ce principe ne prend donc en compte ni la dépendance aux combustibles fossiles, qui peut donc être très coûteuse pour certains

¹ « [Protection des dauphins : une enveloppe de 20 millions d'euros pour indemniser les pêcheurs du golfe de Gascogne](#) », Libération, 10 janvier 2025.

ménages, ni l'historique des émissions (au niveau international, ou pour les entreprises).

Le partage selon l'exemplarité ou le mérite

Le partage selon l'exemplarité ou le mérite est le symétrique du principe pollueur-payeur, en postulant que les comportements durables doivent être récompensés. L'objectif est d'inciter le développement des pratiques durables.

En France, le meilleur exemple d'une telle politique se trouve certainement dans les paiements pour service environnementaux en agriculture : les agriculteurs sont rémunérés pour restaurer ou maintenir des écosystèmes. Plusieurs autres politiques mettent en œuvre ce principe, comme le système de quotas échangeables, les subventions universelles aux investissements décarbonés (bonus auto, certificats d'économie d'énergie, etc.), ou encore les *Debt for nature swaps*. Ce principe est souvent invoqué en parallèle de restrictions afin d'en augmenter l'acceptabilité : c'est le cas du bonus écologique ou de l'exonération de la taxe sur les exonérations d'assurance (TSCA) sur les véhicules électriques en parallèle de l'interdiction de la vente des voitures thermiques, ou des certificats d'économie d'énergie en parallèle de l'interdiction de la location des logements avec une forte déperdition d'énergie.

Ce principe ne prend donc pas en compte les conditions socio-économiques propices pour avoir un comportement durable. Il y aurait ainsi un risque à récompenser ceux qui sont déjà les plus favorisés. Il est donc parfois couplé au principe de capacité à absorber le coût de la transition en mettant en place des barèmes (selon le revenu fiscal, par exemple).

Le partage selon le principe du « bénéficiaire payeur »

Le principe de bénéficiaire-payeur a pour objectif de faire payer ceux qui bénéficient d'une politique ou d'une situation donnée. Dans le cas des politiques d'atténuation, les mécanismes répondant à un tel principe sont peu nombreux ; on peut mentionner l'obligation de compensation des émissions de GES pour les vols nationaux qui oblige un secteur bénéficiant de l'exploitation de l'espace aérien à financer des projets de séquestration de carbone. Dans un champ plus large que l'atténuation, le financement des digues anti-inondations aux Pays-Bas (*Water Tax System*) ou le fonds « pertes et dommages » de la COP 27 répondent de ce principe dans le champ de l'adaptation au changement climatique et à ses conséquences ; on pourrait également imaginer que les zones à faibles émissions, plutôt que de relever du pollueur-payeur, soient financées par les habitants de la métropole bénéficiant d'une meilleure qualité de l'air.

À l'échelle internationale, le projet Yasuní-ITT mené par le gouvernement équatorien entre 2007 et 2013 répondait également à ce principe. L'Équateur s'engageait à ne pas exploiter une partie de ses gisements pétroliers, en échange d'une compensation financière équivalente à 50 % des recettes estimées de l'extraction. Si l'ensemble de la communauté internationale était sollicité, les demandes de don s'adressaient essentiellement aux pays européens, aux États-Unis, au Japon et à l'Australie – il s'agissait de demander à ceux qui ont bénéficié historiquement des émissions de CO₂ pour se développer de financer le développement décarboné de l'Équateur aujourd'hui. Cette politique est donc à

l'exact opposé du principe de partage basé sur les droits existants.

2.3. Aider et accompagner : le principe de capacité et de solidarité

Les principes de capacité et de solidarité tentent de répondre à l'enjeu de répartition équitable des coûts et des bénéfices des politiques de la transition en considérant les situations socio-économiques des agents (ménages, entreprises), contrairement aux principes précédents. Il y a deux principales manières d'organiser cette répartition : selon la capacité à absorber le coût de la transition, ou selon le maintien d'un niveau minimum d'existence. Ces partages font directement appel à la théorie rawlsienne de la justice.

Le partage selon la capacité à absorber le coût de la transition

Le principe de partage selon la capacité à absorber le coût de la transition repose sur la prise en compte des situations financières de chacun pour distribuer les coûts des politiques environnementales en conséquence. Les moins capables de supporter les coûts de la transition (ou les plus vulnérables) recevront plus de subventions, seront moins taxés ou seront davantage compensés.

En France, deux exemples peuvent être cités : les certificats d'économie d'énergie (CEE), qui subventionnent l'ensemble des ménages pour effectuer des travaux de rénovation énergétique, mais dont le montant de l'aide varie en fonction des revenus¹ ; et le dispositif Ma Prime Rénov' dont le barème favorise les ménages modestes. Au niveau européen, le Fonds Social pour le Climat relève également

de ce principe quand il distribue les recettes du Mécanisme d'Ajustement Carbone aux Frontières selon les États membres (voir ci-dessous). Il est donc souvent associé à d'autres principes de justice (pollueur-payeur, partage par tête, etc.) pour en augmenter l'acceptabilité par les ménages modestes.

Le partage afin de maintenir un niveau minimum d'existence

Le principe de partage afin de maintenir un niveau minimum d'existence vise à s'assurer que chacun mène une vie décente, dans une logique beveridgienne. Dans le cas de la transition écologique, cela suppose d'être attentif aux coûts de la transition pour les plus modestes ainsi qu'à fournir un niveau de protection minimum, contre les risques climatiques par exemple, ou via un chèque énergie. Dans le cadre d'un budget carbone, par exemple, un tel principe exige que le quota d'émission alloué à chacun ne descende pas en dessous d'un seuil qui permette à chacun de vivre dignement. Ce partage est relativement absent des politiques climatiques françaises (alors qu'il peut être présent dans un champ plus large que l'atténuation, par exemple concernant la gratuité des douze premiers mètres cubes d'eau pour l'ensemble des ménages, instaurée dans plusieurs municipalités comme à Lyon).

La question du ciblage de ces mesures est une difficulté souvent évoquée, de même que leur caractère désincitatif. Dans le cas d'un « bouclier tarifaire », par exemple, les bénéficiaires n'auraient pas intérêt à engager les travaux de rénovation nécessaires à la transition écologique ou la décarbonation de

¹ Des CEE « précarité énergétique » visent particulièrement les ménages en situation de précarité énergétique.

leurs moyens de transport si les coûts induits par leur mauvaise performance énergétique sont couverts par un plafond réglementaire ou absorbés par une subvention. Le résultat serait alors contraire à l'objectif de la transition.

3. Naviguer entre le juste et l'acceptable : l'exemple de la mise en place du marché carbone européen

La plupart des politiques climatiques semble donc regrouper plusieurs principes de justice, en associant plusieurs instruments (interdictions, subventions, incitations) relevant chacun d'un principe propre, ou via son financement.

Parfois, ce mélange est le fruit de compromis entre la politique publique et l'acceptabilité de sa mise en œuvre. Ainsi, une politique suivant un principe théorique peut mettre du temps à relever pleinement de ce principe dans les faits, notamment à cause des conflits avec d'autres objectifs (économiques, sociaux)¹. De même, une politique suivant un principe peut entrer en conflit avec d'autres principes de justice distributive lorsque les agents se rendent compte de ses conséquences au quotidien ; des formes de compensation (relevant d'autres principes) peuvent donc s'ajouter.

Le système d'échange de quotas d'émission (SEQE) de gaz à effet de serre (GES) illustre parfaitement ce cheminement, et le croisement de plusieurs principes de justice afin d'en faire une politique climatique à la fois efficace, juste et acceptable.

3.1. Un arbitrage entre le principe de pollueur-payeur et son acceptabilité par les entreprises

Le SEQE-EU est un instrument de politique climatique fixant un plafond d'émission de GES à divers secteurs d'activités qui s'abaisse à un intervalle donné pour atteindre un objectif climatique. Le plafond est divisé en permis d'émission qui peuvent s'acquérir aux enchères ou être accordés gratuitement. Chaque entreprise peut ensuite échanger ses allocations sur le marché selon ses besoins – en acquérir ou en vendre. Les entreprises qui dépassent le plafond fixé paient une pénalité à un prix de la tonne de carbone plus élevé que le prix du marché. De nombreux systèmes d'échange existent aujourd'hui, en Chine, au Mexique, en Californie, mais le premier à avoir été créé est celui de l'Union européenne, souvent considéré comme l'emblème de sa politique climatique.

Le système européen repose sur le principe de pollueur-payeur. Les secteurs d'activités qui émettent le plus paient pour en avoir le droit, et ce, proportionnellement à leur pollution : un permis d'émission équivaut à une tonne d'émission. Si le principe est apparemment d'une grande simplicité, un des défis les plus importants du SEQE-UE a été (et reste) sa mise en place effective. Pour y parvenir, le SEQE-UE, accompagné du Mécanisme d'ajustement aux frontières (MACF, voir Encadré 1), a été organisé d'abord autour du principe de partage selon les droits existants, puis de partage selon la capacité à absorber le coût de la transition. La trajectoire actuelle vise l'application parfaite du principe de pollueur-payeur, qui devrait être atteint en 2034.

Mis en place en 2005, le SEQE-UE concerne essentiellement le secteur de l'électricité, celui

¹ Cf. Barasz J. et H. Garner (coord.) (2021), op. cit.

des industries lourdes et de l'aviation. Le SEQUE s'inscrit dans l'objectif initial de la politique climatique européen de réduire de 40 % les émissions de GES pour 2030 par rapport au niveau de 1990. Ce niveau a été rehaussé à 55 % par la loi européenne sur le climat de 2021 ainsi que par le paquet *Fit for 55* qui crée un SEQUE 2 pour les transports et l'énergie. Ce marché a donc connu de nombreuses évolutions depuis son lancement qui correspondent à quatre phases différentes.

2005-2007 : se familiariser avec l'instrument et le principe du pollueur-payeur

La première phase 1 (2005-2007) a été une phase pilote permettant aux entreprises de se familiariser avec le marché : la quasi-totalité des allocations était gratuite, accordée sur la base des émissions historiques, avec des plafonds d'émission assez généreux qui dépassaient les émissions des secteurs couverts. Le prix d'échange des quotas était initialement faible du fait d'une asymétrie d'information avec les secteurs industriels ; en révélant le coût anticipé de décarbonation de ces acteurs, ce prix est tombé à zéro.

2008-2012 : un partage sur la base des droits existants

La phase 2 (2008-2012) a marqué les premières tentatives d'évoluer vers le principe pollueur-payeur : le plafond d'émission a été réduit et les premières ventes aux enchères des quotas ont commencé. Durant cette phase, la mise en pratique du principe pollueur-payeur est loin d'être complète : la majorité (90 %) des quotas ont été distribués gratuitement, les entreprises ont acheté massivement des crédits sur le marché de la compensation volontaire, et les plafonds d'émission ont été peu

contraignants. Ceux-ci ont conduit à une abondance de l'offre et donc à un prix de la tonne de CO₂ trop bas pour véritablement enclencher la décarbonation (voir Graphique 2).

Durant cette phase, le SEQUE a donc été plus proche d'un marché construit selon le principe de partage sur la base des droits existants que selon celui du pollueur-payeur.

2013-2020 : une lente marche vers la décarbonation et l'application du principe de pollueur-payeur

La phase 3 (2013-2020) a permis d'évoluer vers l'application du principe pollueur-payeur : une réserve de stabilité du marché (RSM) a été créée afin de contrôler l'offre de quotas disponible, la vente aux enchères des permis dans le secteur de l'électricité s'est généralisée – même si 90 % des permis du secteur industriel ont continué à être accordés gratuitement, de nouveaux secteurs sont entrés dans le marché et la quantité de permis en provenance du marché de la compensation volontaire a été limitée.

Lors de ces années, les entreprises polluantes n'ont cependant pas amorcé pleinement leur décarbonation (voir Graphique 2). En outre, entre 2008 et 2019, dans le secteur de l'industrie, 63 % des entreprises ont bénéficié d'allocations gratuites pour l'ensemble de leurs émissions. Certaines ont pu faire des efforts pour réduire leurs émissions mais le prix du quota est resté faible jusqu'en 2017 (inférieur à 10 euros la tonne) puis modéré de 2018 à 2020 (de l'ordre de 20 à 30 euros), indiquant une contrainte globalement faible sur la période. Les entreprises en excédent de quotas, du fait soit d'une trop grande générosité des quotas gratuits alloués soit d'un comportement « exemplaire » ou « soutenable », ont pu tirer un revenu de la vente de leurs quotas résiduels sur le marché

(partage selon le mérite). Sur la période 2008-2019, les gains ainsi obtenus avoisineraient les 3 milliards d'euros¹.

2021-2030 : un marché enfin mis en œuvre ? Un partage selon la capacité à payer le coût de la décarbonation

La phase 4 (2021-2030) a été marquée par de nouvelles évolutions vers le principe pollueur-payeur. Les plafonds ont cessé d'être trop généreux, l'objectif climatique a été revu à la hausse, la surabondance de l'offre a été régulée par la mise en place de la réserve de stabilité du marché et l'achat de permis sur le marché de la compensation volontaire a été interdit. Cette difficile évolution vers le principe pollueur-payeur peut s'expliquer par le conflit d'objectifs

entre celui de décarbonation, celui de l'acceptabilité du mécanisme par les entreprises des secteurs fortement émetteurs (et donc de la prudence dans sa mise en œuvre), et celui du maintien de la compétitivité des entreprises européennes, mise en danger par les potentielles fuites de carbone (voir Encadré 1)². Une politique climatique ambitieuse à travers un marché du carbone qui reflète complètement le principe du pollueur-payeur mine la compétitivité au profit de concurrents étrangers, des produits d'importations et encourage les délocalisations. La réalité de ces fuites a cependant fait l'objet de nombreuses contestations³ et a conduit l'Union européenne à réduire la quantité de quotas gratuits à partir de la phase 4 (voir Graphique 2) et à généraliser la vente aux enchères⁴.

¹ CE Delft report "Additional profits of sectors and firms from the EU ETS 2008-2019", 2021.

² On pourrait également soulever un autre risque : la réduction de la demande due à la baisse de la consommation dans l'UE se traduit par une baisse des prix sur le marché mondial qui augmente la consommation en dehors de l'UE. Le bénéfice en termes de réduction d'émission est donc nul.

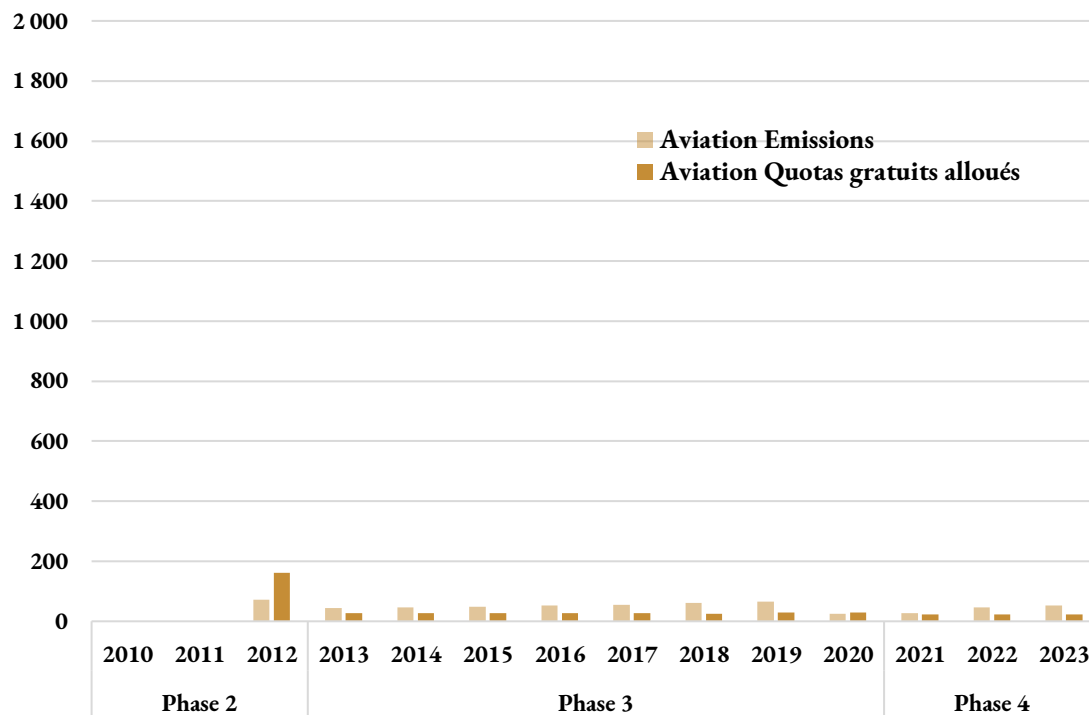
³ Très peu de fuites ont été observé entre 2008 et 2020 du fait d'un prix du carbone bas et d'un pourcentage élevé d'allocation gratuite. La menace est néanmoins souvent brandie par les représentants des industries à risque pour continuer de bénéficier

des allocations gratuites. Voir Fontagné L. (coord), (2022), « [Compétitivité](#) », in : Pisani-Ferry J. et S. Mahfouz (2022), *Les incidences économiques de l'action pour le climat*, France Stratégie, mai.

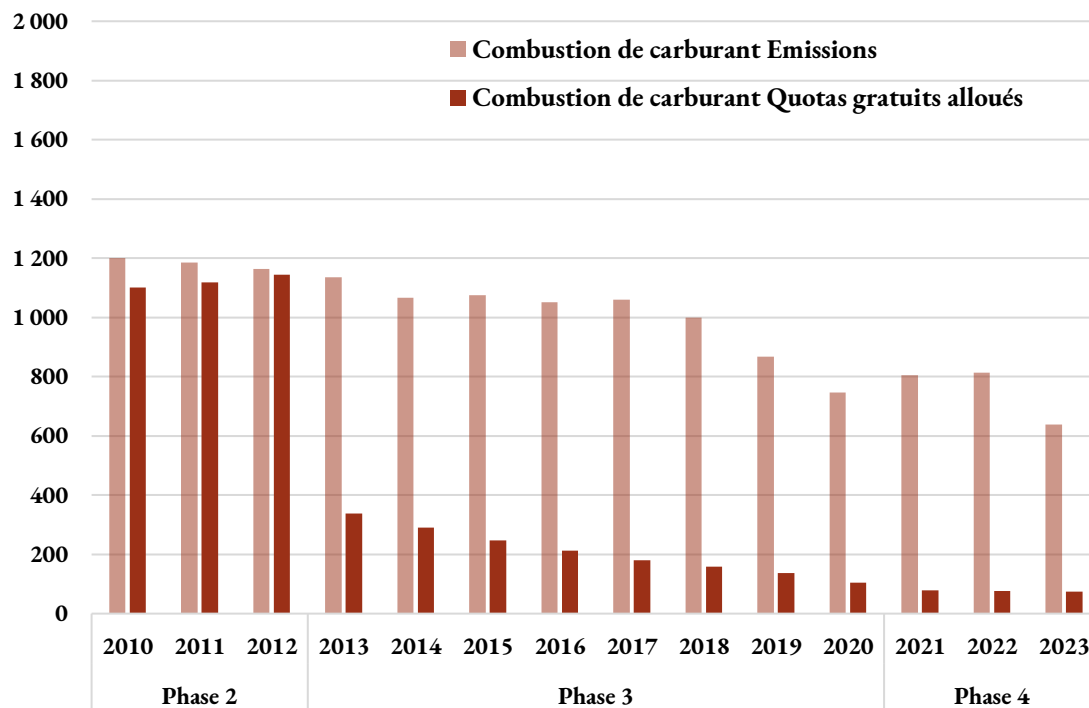
⁴ Véra Ehrenstein & Daniel Neyland 2021, Economic under-determination: industrial competitiveness and free allowances in the European carbon market, *Journal of Cultural Economy*, 14:5, p. 596-611. L'UE maintient néanmoins de nombreuses possibilités pour faire des recours réglementaires afin que les activités *a priori* sans risque, mais qui s'estiment exposées se voient accorder des quotas gratuits.

Graphique 2 — Évolution des quotas gratuits et des émissions (en irisé) selon le secteur au cours des différentes phases du marché du carbone, en millions de tonnes CO₂eq

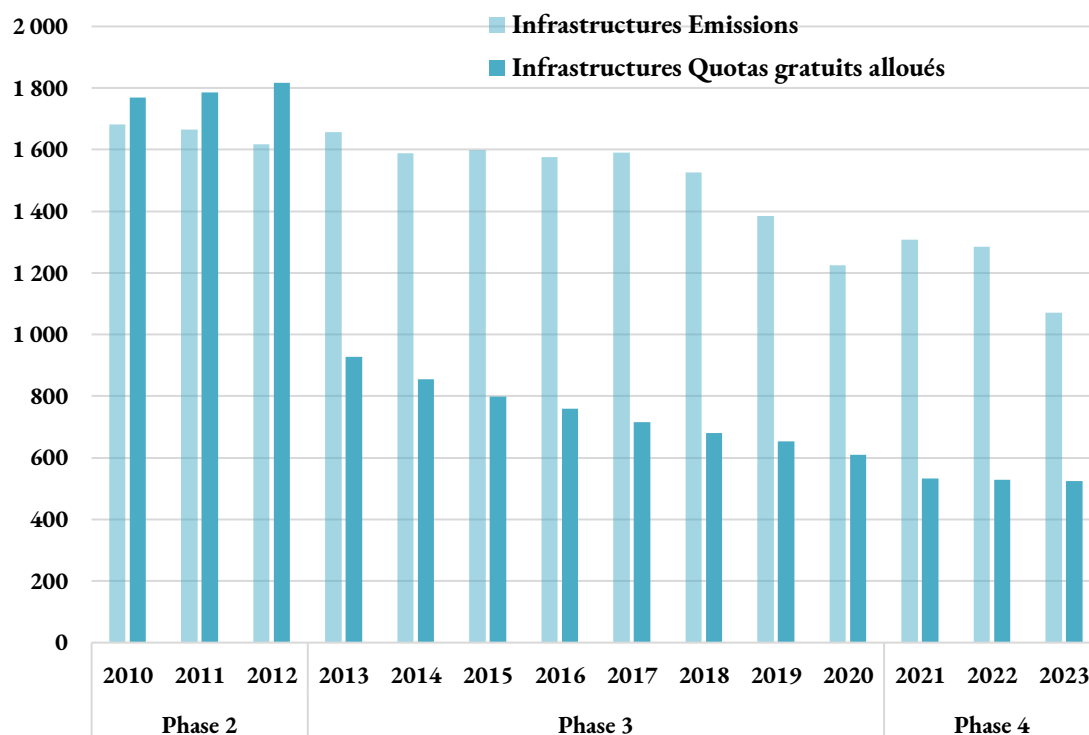
a) Aviation



b) Combustion de carburant



c) Infrastructure



Note : des émissions inférieures au quota alloué gratuitement rendent compte d'un marché qui n'applique pas le principe du pollueur-payeur.

Lecture : en 2023, les émissions du secteur de l'aviation en Europe ont atteint 52 tonnes de CO₂eq en 2023, dont 22 ont été allouées gratuitement.

Source : EU Emissions Trading System Data Viewer.

Encadré 1 – Le Mécanisme d'Ajustement Carbone aux Frontières (MACF)

Pour faire face au risque de fuite de carbone et renforcer l'acceptabilité du marché des quotas, l'Union européenne (UE) a mis en place le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), qui est entré en vigueur en 2026. En taxant les produits importés pour les faire correspondre à l'état de la réglementation européenne, le MACF doit annihiler tout désavantage compétitif du fait du SEQE et empêcher l'existence de fuite de carbone. Cela pourrait également encourager les partenaires commerciaux de l'UE à taxer le carbone pour éviter le MACF. L'introduction du mécanisme s'accompagne chaque année d'un pourcentage de réduction des allocations gratuites, qui doivent disparaître en 2038 selon la feuille de route de l'UE. Seuls certains secteurs sont soumis au mécanisme depuis 2026, et une généralisation progressive doit avoir lieu à partir de 2028. Cette perspective, couplée aux mesures de gouvernance déjà évoquées, doit permettre de réaliser pleinement le principe pollueur-payeur.

Le chemin vers l'application du principe pollueur-payeur s'avère donc difficile et achoppe sur la compatibilité entre l'ambition climatique et l'acceptabilité économique. En voulant appliquer progressivement le principe pollueur-payeur tout en préservant la compétitivité européenne, le SEQE s'apparente en réalité dans sa version actuelle à un marché organisé par le principe de capacité à absorber les coûts de la transition : les secteurs sans risques de fuite paient plus que ceux qui sont fortement exposés, même s'ils sont moins polluants.

3.2. Une politique régressive pour les ménages européens : comment compenser pour rendre acceptable ?

Si l'application d'un principe de justice théorique entre en conflit avec d'autres objectifs, économiques notamment, la politique climatique peut être amenée à combiner différents principes de justice. Les décideurs peuvent également décider de les combiner dans l'objectif d'améliorer l'acceptation sociale d'une politique (le rejet d'un principe étant compensé par l'application d'un autre).

L'introduction sur le marché des secteurs de l'énergie et des transports (SEQE 2) va en effet poser de nouveaux défis de justice : à partir de 2027, les secteurs de l'énergie et des transports feront leur entrée sur le marché des quotas et la tonne de CO₂eq sera plafonnée à 45 euros, ce qui va, selon les

situations nationales, représenter une hausse plus ou moins importante du prix de l'énergie.

Afin de pallier ces effets régressifs, un quart des recettes du SEQE 2 devrait être redistribué aux États via le Fonds Social pour le Climat (FSC). Le partage de ces recettes a été modulé selon plusieurs critères : le revenu brut par habitant, les émissions historiques de CO₂ dans les secteurs de l'énergie et des transports, et la proportion de population exposée au risque de pauvreté. Deux principes de justice distributive ont ainsi été combinés au sein du FSC : le principe de pollueur-payeur étendu aux consommations passées et la capacité à absorber les coûts de la transition. Les recettes non affectées au FSC bénéficieront directement aux États¹, via un partage selon les droits existants ; qui décideront comment les redistribuer. Plusieurs principes pourraient alors être envisagés : une répartition égale pour tous selon un partage par tête (Graphique 3a), une répartition en faveur des moins fortunés, c'est-à-dire aux déciles du bas de la distribution (Graphique 3b) ou une répartition selon la capacité à absorber les coûts de la transition (que ce soit en fonction du revenu, voir Graphique 3b, ou selon des caractéristiques socio-économiques plus précises, comme la dépendance aux énergies fossiles par exemple ou la localisation).

¹ Selon une clé de répartition fondée sur les émissions historiques 2018 des secteurs du bâtiment et transport routier.

Graphique 3 — Impact d'un prix du carbone à 100€/ tCO2 sur le revenu disponible des ménages en France par décile, en % du revenu disponible



Lecture : si on décide de redistribuer les recettes du SEQE 2 aux ménages, les 10% les plus modestes verraient leur revenu disponible augmenter de 1,1% en cas de partage par tête, de 4,4% selon la capacité à absorber le coût de la transition.

Source : Malliet P. (2020) « La contribution des émissions importées à l'empreinte carbone de la France » Sciences Po.

Cette répartition aura des impacts redistributifs très différents sur les ménages. Ainsi, dans le cas où le prix du carbone atteint 100€/tCO₂eq, un FSC redistribué de façon égale entre les ménages (Graphique 3a) rend perdant l'ensemble des ménages face à l'introduction du SEQE 2, et de façon régressive entre les différents déciles : les 10% des ménages les plus modestes perdant près de 1,5 % de leur revenu disponible et les 10% des ménages les plus aisés 0,6 %. En revanche, si l'ensemble des recettes du SEQE 2 est ajouté au FSC pour compenser les ménages, la politique deviendrait progressive : les deux premiers déciles de revenu sortiraient gagnants de ce marché du carbone, et la perte de revenu pour les déciles suivants serait nettement réduite (-0,1 % de revenu disponible pour le 3^e décile, -0,3 % pour les 10% les plus aisés).

Une répartition des recettes en faveur des moins fortunés (Graphique 3b) permettrait d'emblée de mettre en place une politique relativement égalitaire en cas de redistribution via le FSC uniquement, et fortement redistributive en cas de redistribution de l'ensemble des recettes du SEQE : dans ce dernier cas, le revenu disponible des cinq premiers déciles augmenterait, jusqu'à +4,4 % pour les 10 % les plus modestes. Les grandes disparités intradéciles dues à la localisation ou au mode de chauffage laissent supposer que l'effet redistributif pourrait être encore supérieur si la redistribution opérée s'appuyait sur des critères socio-économiques plus précis.

Par ailleurs, la redistribution peut s'opérer par d'autres outils qu'une aide ponctuelle

aux ménages et prendre la forme d'investissements structurels dans les politiques de décarbonation des transports ou d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments¹. Par exemple, la France utilise déjà les recettes dégagées par le SEQE 1 en les allouant, jusqu'en 2020, aux aides de l'Anah « Habiter mieux » et à MaPrimeRénov'².

Conclusion

Ce qui est juste selon un principe établi n'est pas forcément acceptable par les agents économiques, et *vice versa*. D'une part, parce que les objectifs des politiques de transition juste peuvent ne pas être appréhendés et compris par la population, aussi « justes » soient-ils ; et d'autre part, parce que le principe de justice choisi peut ne pas être accepté par une majorité ou une certaine classe sociale.

Ainsi, les politiques climatiques mises en place en France ne relèvent pas toutes d'un même principe de justice : elles ne prennent pas en compte de la même manière la capacité des individus à transformer leurs comportements pour participer à la transition, la même manière d'appréhender l'acte écologique, ou tout simplement le même objectif – qui peut être l'efficacité de la décarbonation, l'acceptabilité sociale de la transition, ou le maintien d'avantages compétitifs. En essayant de combiner ces objectifs, le décideur combine en réalité plusieurs principes de justice, sans forcément ni en avoir conscience ni les objectiver auprès de la population, ce qui peut participer au sentiment de navigation à vue selon les

¹ Cour des Comptes. 2024. La place de la fiscalité de l'énergie dans la politique énergétique et climatique française, 149 p.

² Haase, Isabel; Eike Karola Velten, Harrison Branner, Anna Reyneri, 2022, The use of auctioning revenues from the EU ETS for climate action – An analysis based on eight case studies. Ecologic Institute, Berlin.

intérêts ou les réticences de certains, et surtout d'absence de véritable planification de la transition écologique. Aussi, une politique climatique (par exemple, le marché du carbone, mais également les zones à faibles émissions, le budget carbone, etc.) est dessinée et mise en œuvre selon un certain principe de justice, mais pourrait l'être de façon très différente si elle se référait à un autre¹.

Comment un décideur public peut-il donc utiliser ces différents principes de justice pour bâtir une transition juste et acceptable ? Il ne suffit pas de constater la diversité des critères de justice pour prouver que toute

combinaison est impossible : si certains principes peuvent être en tension, d'autres peuvent être aussi combinés suivant les cas. Plusieurs principes sont en effet légitimes (aux yeux du théoricien, du citoyen, du décideur) : il est important, dans une optique de cohésion sociale, de les rendre transparent, de les rendre visibles au sein des arbitrages, d'en viser plusieurs, tout en explicitant les priorités. Il apparaît en effet possible de faire tenir ensemble différents critères de justice climatique avec comme fondement l'idée même de justice sociale dans la transition.

¹ Par exemple, le rapport à l'argent à la nature ou l'histoire politique influencent fortement la hiérarchie des principes de justice selon les pays. Voir M. Fourcade (2025), "Cents and Sensibility: Economic Valuation and the Nature of 'Nature'", *American Journal of Sociology*, vol. 116, no.6, May, pp.1721-77

LES AUTEURS



Mathilde Viennot est co-fondatrice et directrice scientifique de l'Institut Avant-garde. Docteure en économie après une thèse sur l'accumulation de dette et les défauts souverains sous la direction de Daniel Cohen, elle a travaillé à France Stratégie sur les questions de soutenabilités, de planification écologique, d'inégalités environnementales et d'avenir de la Sécurité sociale, et plus globalement sur les enjeux sociaux liés à la transition écologique.



Arthur Lahitte-Loustau est anthropologue, doctorant à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, sous la direction d'Alexandre Surralles. Ses recherches retracent les trajectoires des financements consacrés à la conservation de l'Amazonie, de la sphère financière jusqu'aux populations autochtones qui en bénéficient. Il a auparavant travaillé au département Développement durable et numérique du Haut-Commissariat à la Stratégie et au Plan, où il a notamment participé au rapport Repenser la mutualisation des risques climatiques ainsi qu'aux réflexions sur les conditions d'une transition écologique juste.

À PROPOS



L'Institut Avant-garde est un think tank non partisan qui développe des analyses et des propositions concrètes pour les décideurs, les universitaires, et toutes les générations de penseurs et de citoyens.

Quatre principes nous guident :

Édifier une vision systémique

Les débats portent souvent sur des réformes particulières ; il nous semble important de les décroiser et de développer une vision d'ensemble cohérente, indispensable, entre autres, à la planification écologique. Notre principe est que le maintien à tout prix de l'organisation existante des institutions, et l'application systématique de logiques de marché ne sont pas des fins en soi. Les structures économiques doivent être pensées pour évoluer en fonction des enjeux, et répondre à des objectifs démocratiquement discutés.

Apporter une expertise académique forte

Une vision large ne doit omettre les détails ni se passer de technicité. Un décalage existe trop souvent entre l'évolution de la recherche, les doctrines économiques en vigueur et la fabrique des politiques publiques. Nous traduisons l'état de l'art académique en propositions de politiques publiques crédibles aux yeux des décideurs.

Tisser des liens entre les disciplines

Nous invoquons les dernières recherches en macroéconomie, mais nous ne voulons pas nous en tenir à une approche strictement économique. L'histoire économique, la science politique, la géopolitique, les sciences du climat, la sociologie, l'anthropologie, ou encore la philosophie enrichissent et élargissent notre vision.

S'appuyer sur un réseau de think tanks européens

Aujourd'hui, les think tanks se nichent essentiellement à l'échelle nationale ou bruxelloise ; le European Macro Policy Network, dont nous faisons partie, enrichit ce paysage d'un troisième niveau continental. Une idée anime cette initiative lancée par l'institut allemand Deutscher Zukunfts : si les désaccords entre nos gouvernements sont nombreux, il existe un courant intellectuel uni en faveur du changement.

À PROPOS

À LIRE
AUSSI

Quelle justice climatique choisir pour les politiques de transition ?

Une sécurité sociale verte sur le marché du travail

L'Union de l'Énergie face aux inégalités : la vraie leçon de la crise

institutavantgarde.fr

45, rue de Sèvres, Paris VI^e