

TERRITORIAL EQUITY IN ENERGY TRANSITIONS: REFLECTIONS ON THE YELLOW JACKETS MOVEMENT IN FRANCE

RICHARD BALME

†Third Asian Energy Conference: Diversity in Urban Energy Transitions in Asia: Trajectories,
Governance and Policy Innovations”

(3 – 4 July 2019)

Asian Energy Studies Centre (AESC), Hong Kong Baptist University

YELLOW JACKETS MOVEMENT : A YEAR OF PROTEST

A Massive Social Movement Protest

Originated in October 2018 in opposition to the **rising cost of Diesel Fuel** (used by the majority of private vehicles) by the French government.

Weekly demonstrations (on Saturdays) for 32 consecutive weeks in large (Paris, Marseille, Bordeaux...) and mid-size cities (Le Havre, Chateauroux, Belfort, Vesoul...) gathering large crowds (from a few thousands to hundreds of thousands weekly);



















YELLOW JACKETS MOVEMENT : A YEAR OF PROTEST

Protesters also **occupy Roundabout** at the periphery of cities and in **semi-rural areas** where they socialize and solicit support from the population. They also occupy freeway gates and force free access for vehicles.

Yellow Jackets were **widely supported** by Public Opinion, despite recurring violence in demonstrations. Mobilization and PO support progressively declined

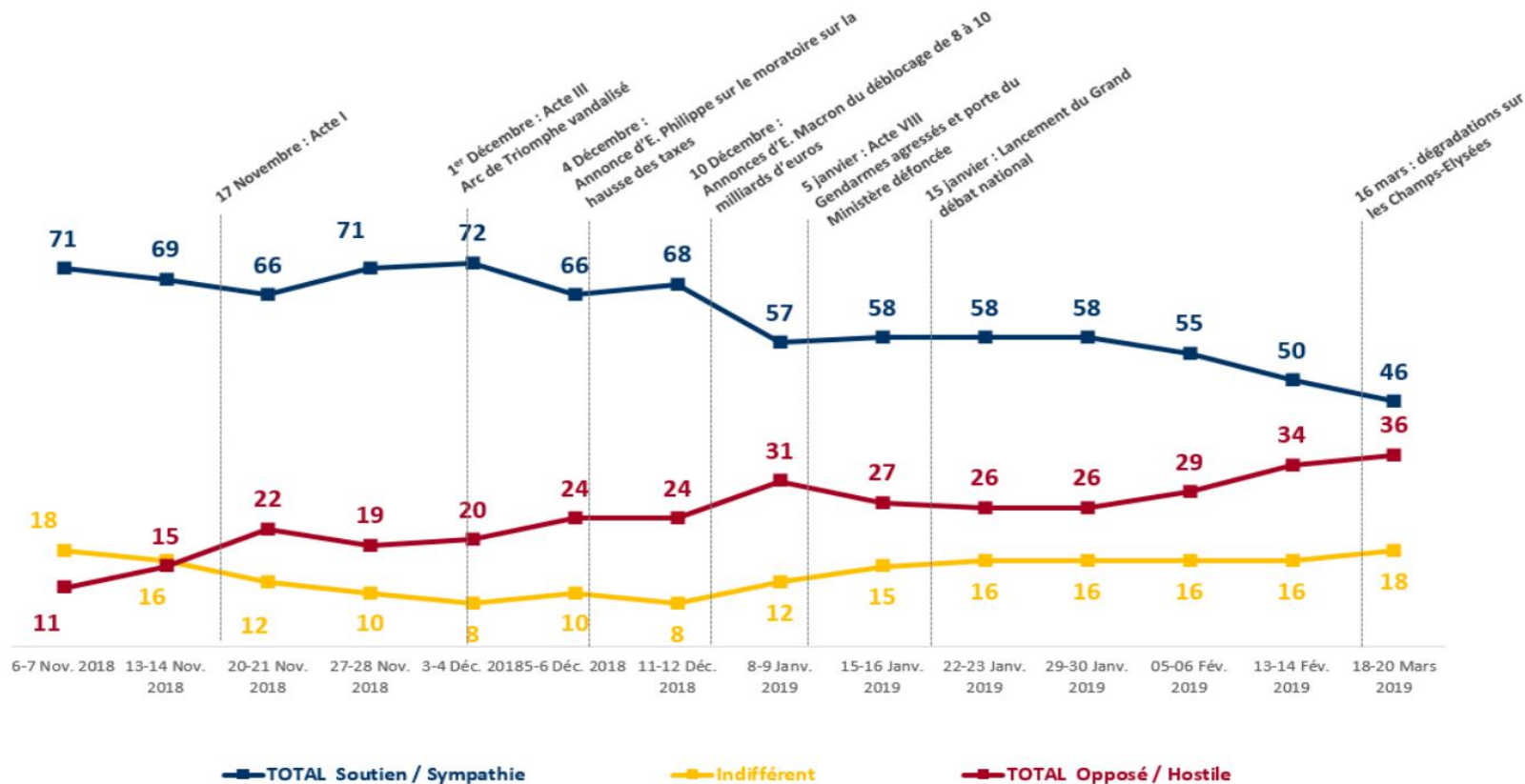
- with government response
- with the persistence of violence, radicalization and polarization of the movement.

L'attitude à l'égard du mouvement des Gilets jaunes

Question : Vous savez que le mouvement des Gilets jaunes se poursuit. Quelle est votre attitude à l'égard de ce mouvement ?

Capture rectangulaire

Source: IFOP-FIDUCIAL Mars 2019, Balises d'Opinion 60.



AT THE ORIGIN: THE RISING PRICE OF FOSSIL FUEL

A sharp increase in 2017 and 2018 (22% for Diesel and 15% for Gazoline 2018/2017);

This was also the case for Natural Gaz and Domestic Fuel (but not electricity);

Between June 2017 and September 2018, there was a sharp increase of the price of Oil on the World market (+ 70%), contributing (75 %?) to higher prices for fuel in France. This fluctuation was slightly moderated by the appreciation of the Euro against the dollar.

However, this fluctuation in the global energy market added to the progressive introduction of the Carbon tax in 2014, initially invisible (« painless ») when oil prices were declining in 2015-2016.

AT THE ORIGIN: THE RISING PRICE OF FOSSIL FUEL

The other major objective of the gouvernement was to align taxation between Gazoline and Diesel (so far less heavy) to combat air pollution.

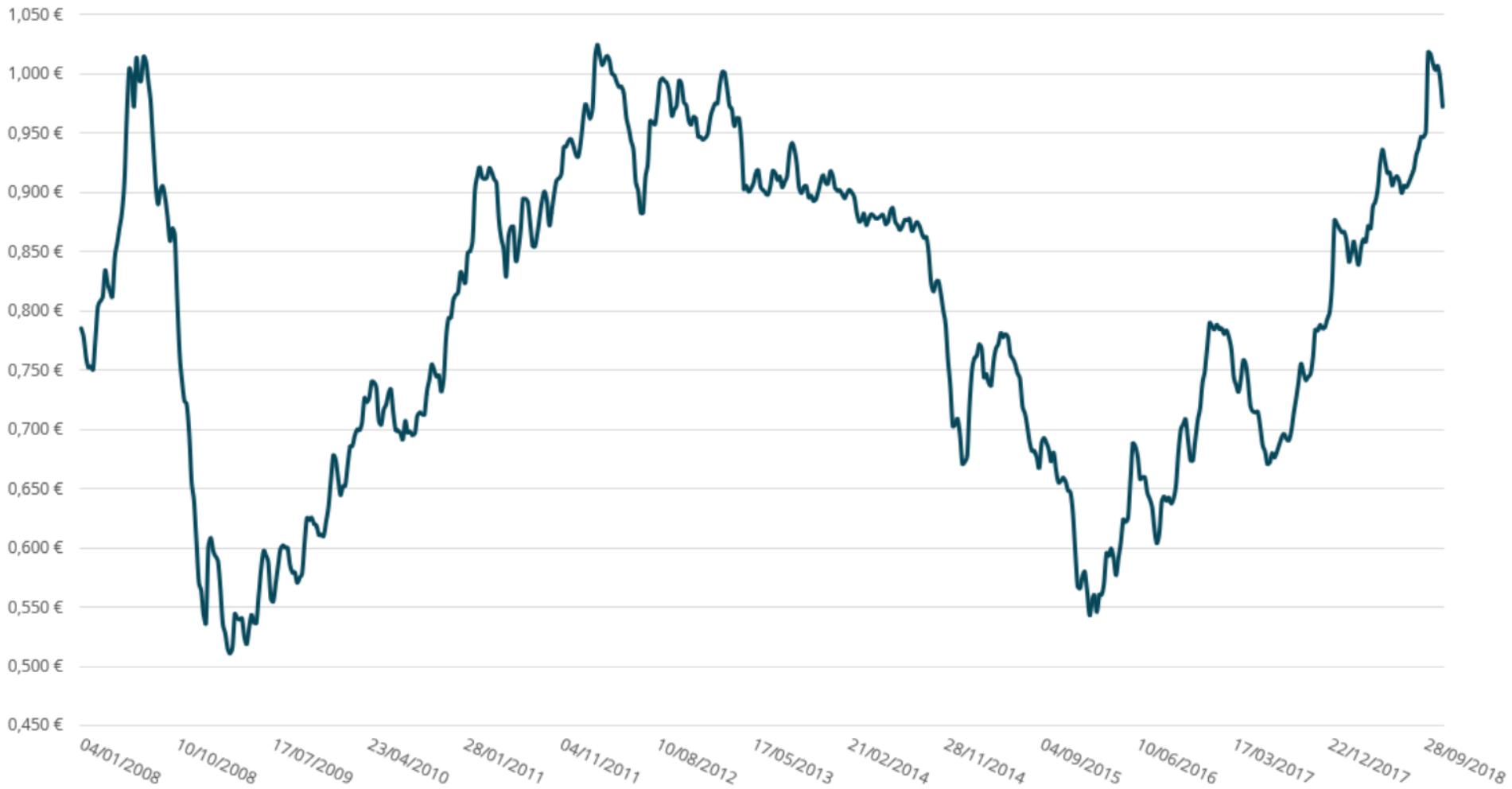
The budget bill for 2019 (projet de Loi de finance) presented in September 2018 provisioned that taxation would be raised of 6,5 c€/l for Diesel and 2,9 c€/l for Gazoline.

France Évolution des prix des carburants à la pompe



Connaissance des Énergies | Source : Ministère de la Transition écologique et solidaire

Moyenne nationale des prix du fioul domestique de 2008 à 2018



ENERGY TAXATION IN FRANCE

La fiscalité de l'électricité, des produits gaziers et pétroliers en France est encadrée par le droit communautaire, en particulier les directives européennes 2003/96/CE du 27 octobre 2003 et 2008/118/CE du 16 décembre 2008.

La directive 2003/96/CE encadre le régime des accises, les niveaux minima de taxation et, sous certaines conditions, les exonérations ou les taux de taxation différenciée qui s'appliquent. En France, il existe principalement quatre types d'accises sur l'énergie :

la CSPE (Contribution au service public de l'électricité),

les TLCFE (Taxes locales sur la Consommation Finale d'Électricité),

la TICGN (Taxe Intérieure de Consommation sur le Gaz Naturel),

la TICPE (Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques).

ENERGY TAXATION IN FRANCE

La vente d'électricité, de gaz naturel et de produits pétroliers est par ailleurs soumise à la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA).

Le taux de TVA sur l'électricité varie selon la puissance souscrite :

si elle est inférieure ou égale à 36 kVA, il est appliqué le taux réduit (5,5%) sur l'abonnement HT et sur la CTA (Contribution Tarifaire d'Acheminement) et le taux normal (20%) sur le prix de l'énergie HT et sur les autres taxes.

Si elle est supérieure à 36 kVA, le taux normal est appliqué sur toute la facture.

Le taux de TVA sur la consommation de gaz naturel et de produits pétroliers est le taux normal, soit 20%. L'abonnement à la fourniture de gaz naturel se voit toutefois appliquer le taux réduit (5,5%) pour tous les consommateurs.

En Corse, le taux de TVA est de 13% sur les produits pétroliers.

CARBON TAX WITHIN ENERGY TAXATION

La composante carbone des taxes intérieures de consommation a été mise en place par l'article 32 de la loi de finances pour 2014, pour moduler la fiscalité des différents produits en fonction des émissions de CO₂.

Le taux de la composante carbone a progressivement augmenté, soit 7 €/t en 2014, 14,5 €/t en 2015, 22 €/t en 2016, 30,5 €/t en 2017.

CARBON TAX WITHIN ENERGY TAXATION

La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) a fixé une cible à long terme avec un taux défini à 100 €/tCO₂ en 2030. La loi de finances rectificative pour 2015 a ainsi prévu la prolongation de la trajectoire initiale pour atteindre cet objectif. Elle indique les valeurs par année jusqu'en 2020 avec des taux fixés respectivement à 39 €/tCO₂ en 2018, 47,5 €/tCO₂ en 2019 et 56 €/tCO₂ en 2020.

Dans un objectif de rendement budgétaire, de renforcement de la lutte contre le changement climatique et de visibilité pour les acteurs économiques, la valeur de la tonne de carbone prise en compte dans les taxes intérieures de consommation (TICPE, TIGN, TICC) va suivre une trajectoire d'augmentation accélérée définie pour 5 ans selon la trajectoire suivante :

CARBON TAX WITHIN ENERGY TAXATION

Evolution de la composante carbone de la TICPE en €/tCO₂

2017	2018	2019	2020	2021	2022
30,5	44,6	55	65,4	75,8	86,2

Évolution des taxes intérieures de consommation entre 2013 et 2022

	2013	2014 (1 ^{er} avril)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Gaz naturel ménages (€/MWh PCS)	exemption	1,27	2,64	4,34	5,88	8,45	10,34	12,24	14,13	16,02
Charbon (€/MWh)	1,19	2,29	4,75	7,21	9,99	14,62	18,02	21,43	24,84	28,25
Gazole (c€/l)	42,84	42,84	46,82	49,81	53,07	59,40	64,76	70,12	75,47	78,23
Essence E5 (c€/l)	60,69	60,69	62,41	64,12	65,07	68,29	70,67	73,05	75,43	77,80
Essence E10 (c€/l)	60,69	60,69	62,41	62,12	63,07	66,29	68,67	71,05	73,43	75,80
Fioul domestique (c€/l)	5,66	5,66	7,64	9,63	11,89	15,62	18,38	21,14	23,89	26,65
Fioul lourd (c€/kg)	1,85	2,19	4,53	6,88	9,54	13,95	17,20	20,45	23,70	26,95

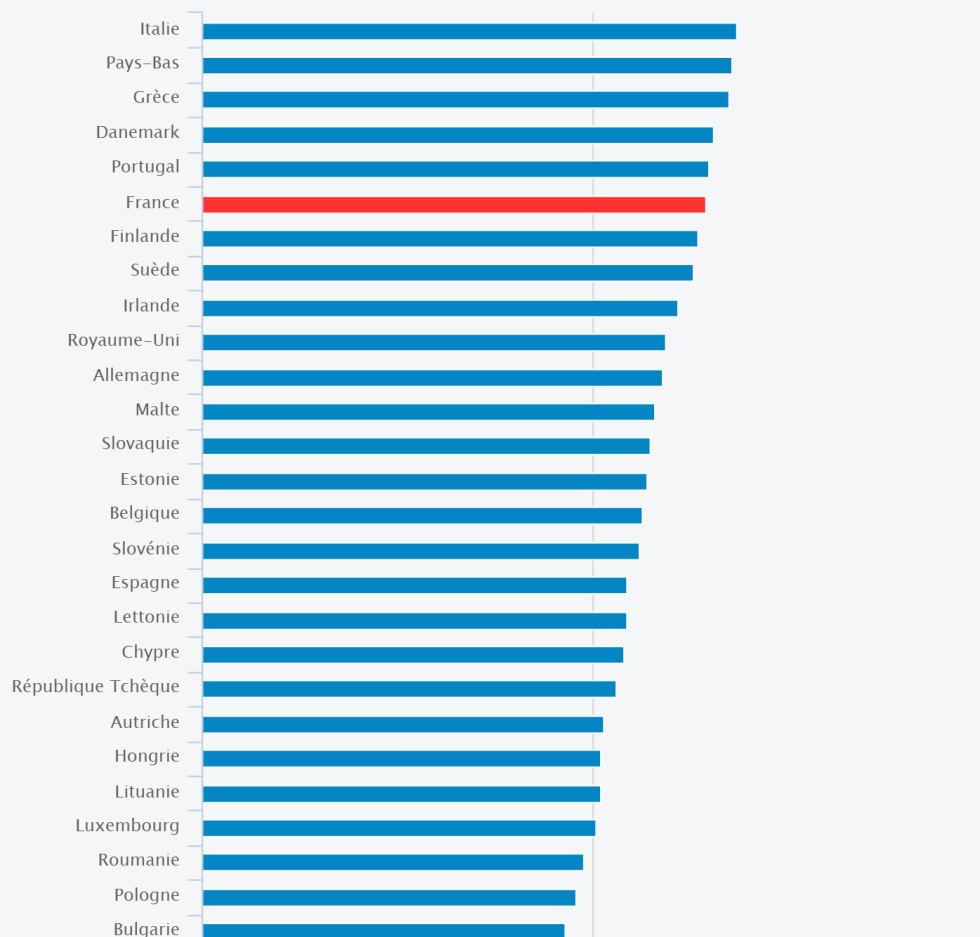
MYTHS AND REALITIES OF FOSSIL FUEL IN FRANCE

More costly for consumers?

More heavily taxed?

La France fait partie des pays où l'essence est la plus chère d'Europe

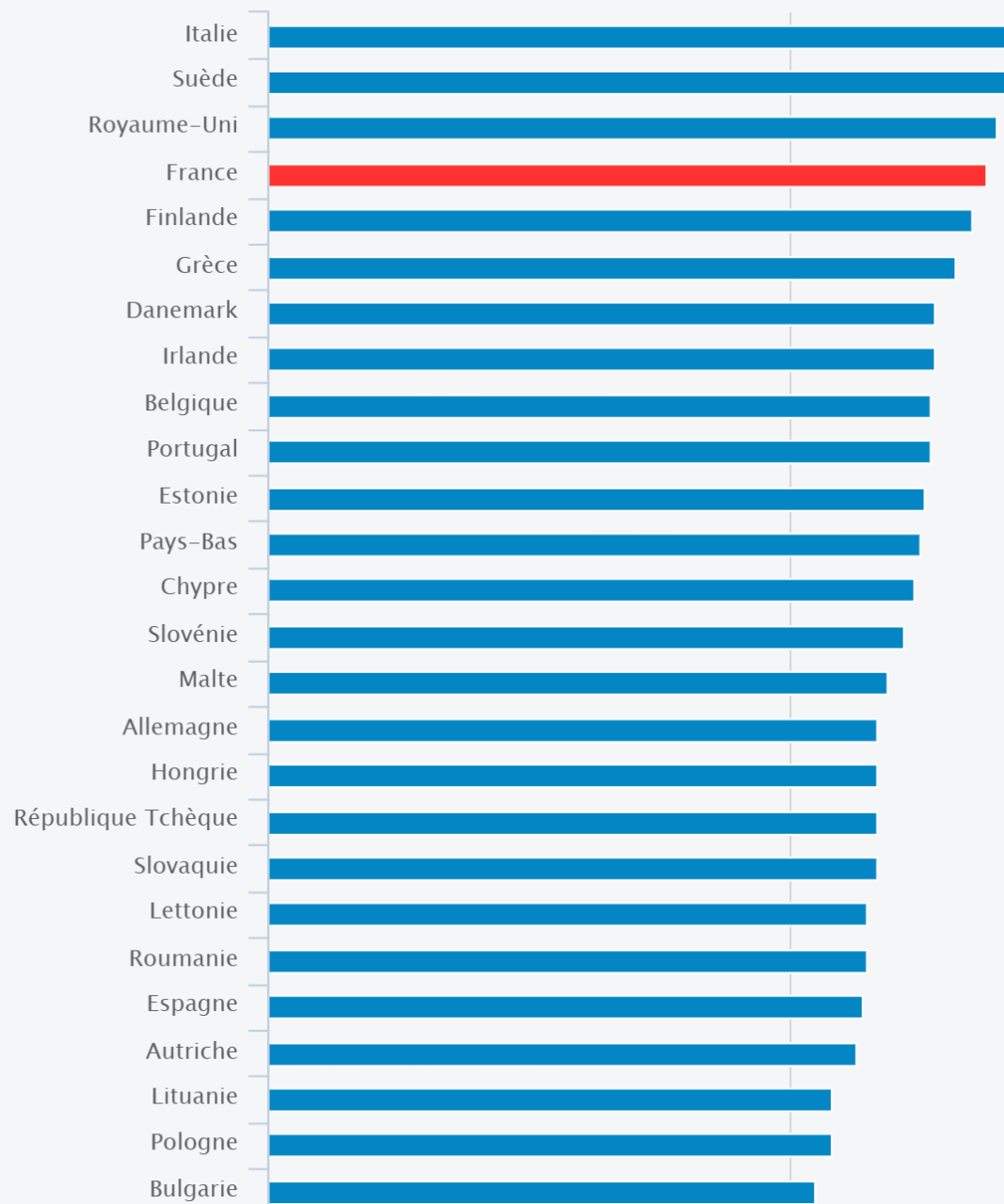
Prix moyens à la pompe du super 95 en mars 2018.



3 Donald Trump, premier président américain à franchir la frontière nord-coréenne après sa rencontre avec Kim Jong-un

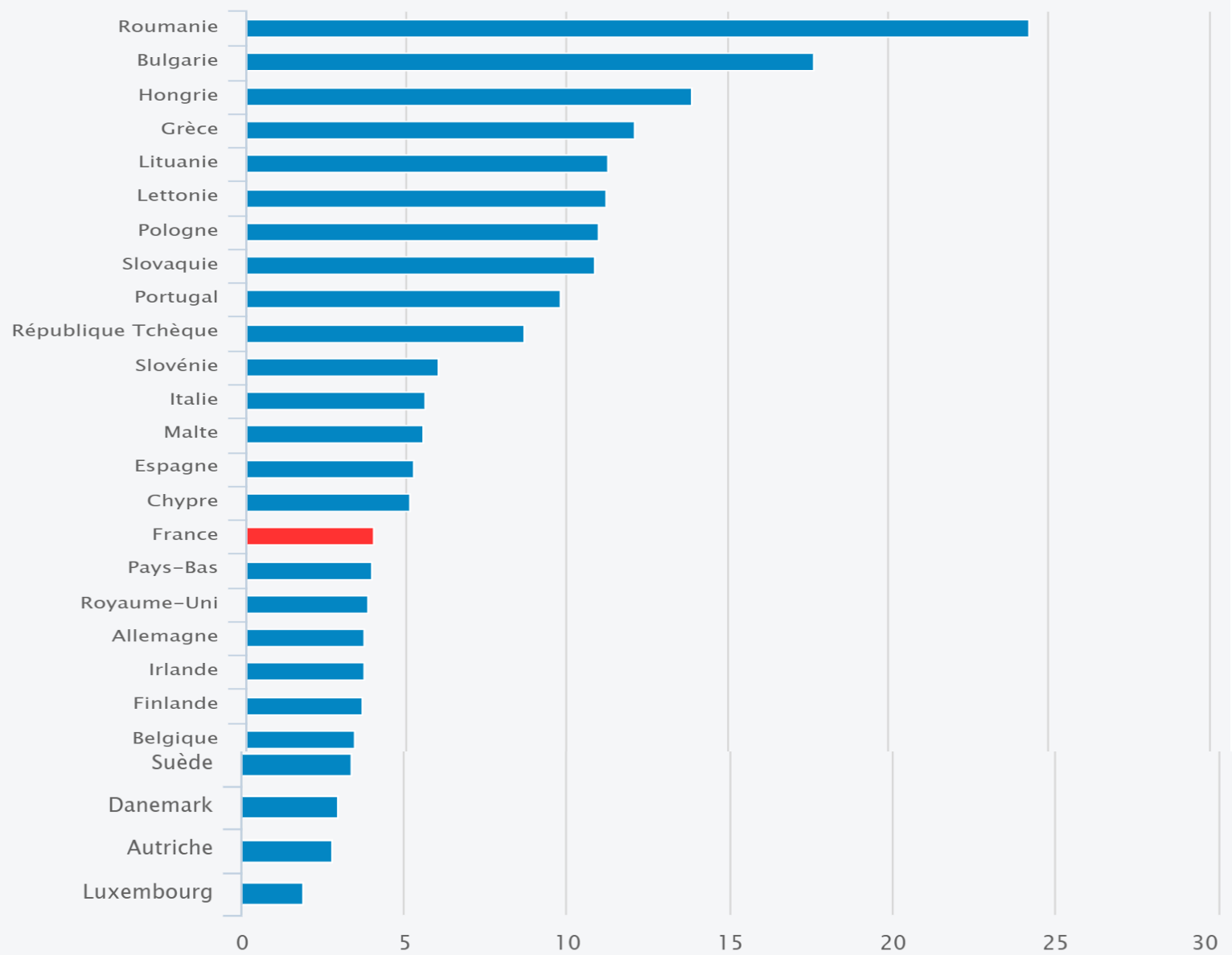
Le gazole coûte également cher en France

Prix moyens à la pompe du gazole en mars 2018.



La France est l'un des pays où le plein d'essence coûte le moins cher en proportion des revenus

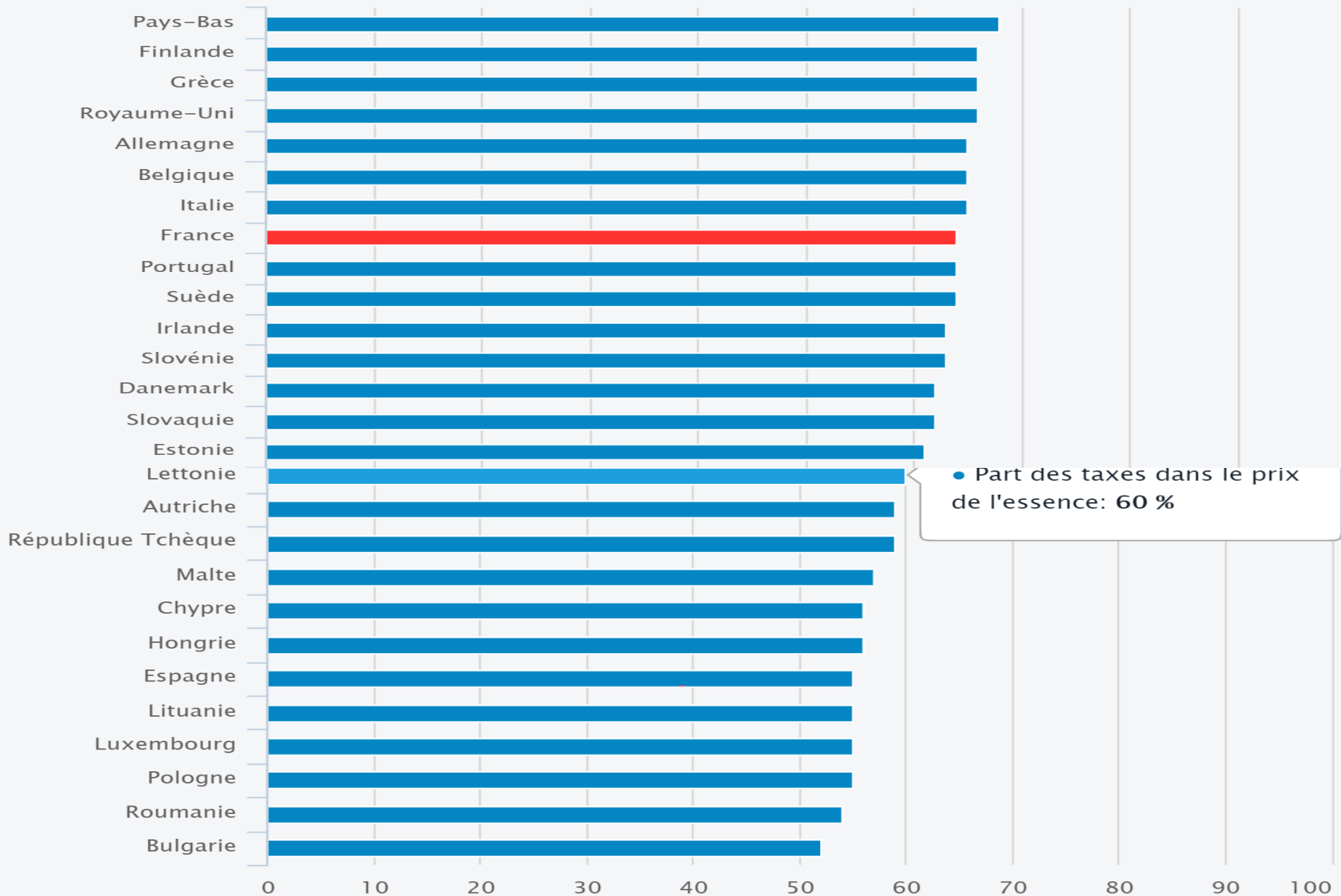
Coût d'un plein d'essence de 50 litres en mars 2018 rapporté au revenu médian mensuel de 2017.



Sources : Calculs des Décodeurs, Chambre des communes britannique, Eurostat

L'essence est taxée à plus de 50 % partout en Europe

Part des taxes dans le prix de l'essence dans les 28 pays de l'Union européenne



Sources : Calculs des Décodeurs, [Chambre des communes du Royaume-Uni](#), avril 2018

MYTHS AND REALITIES OF FOSSIL FUELS

Costly in absolute but not relative terms;

Heavily taxed, although not beyond reason;

Carbon tax progressively introduced.

THEN WHY?



WHY YELLOW JACKETS?

- High level of taxation of Fossil Fuels (64%) leaves the **responsibility for the cost of fuel (and more generally energy) on the government**. For citizens it goes (sometimes) down because of markets, (they hardly notice) and up because of governments (they do). Carbon taxation strengthens this attribution;
- Governments are expected to moderate the impact of changing prices of energy on purchasing power, not to amplify it. This is however what Carbon tax does when oil market prices are rising. **Carbon taxation is seen (rightly) as socially regressive in this case.**
- Embarked in Fossil fuel prices, **Carbon taxation increases fiscal pressure across the board, with few or no ecological specificity.** This nourishes social opposition to energy transitions on fiscal, not ecological motives.

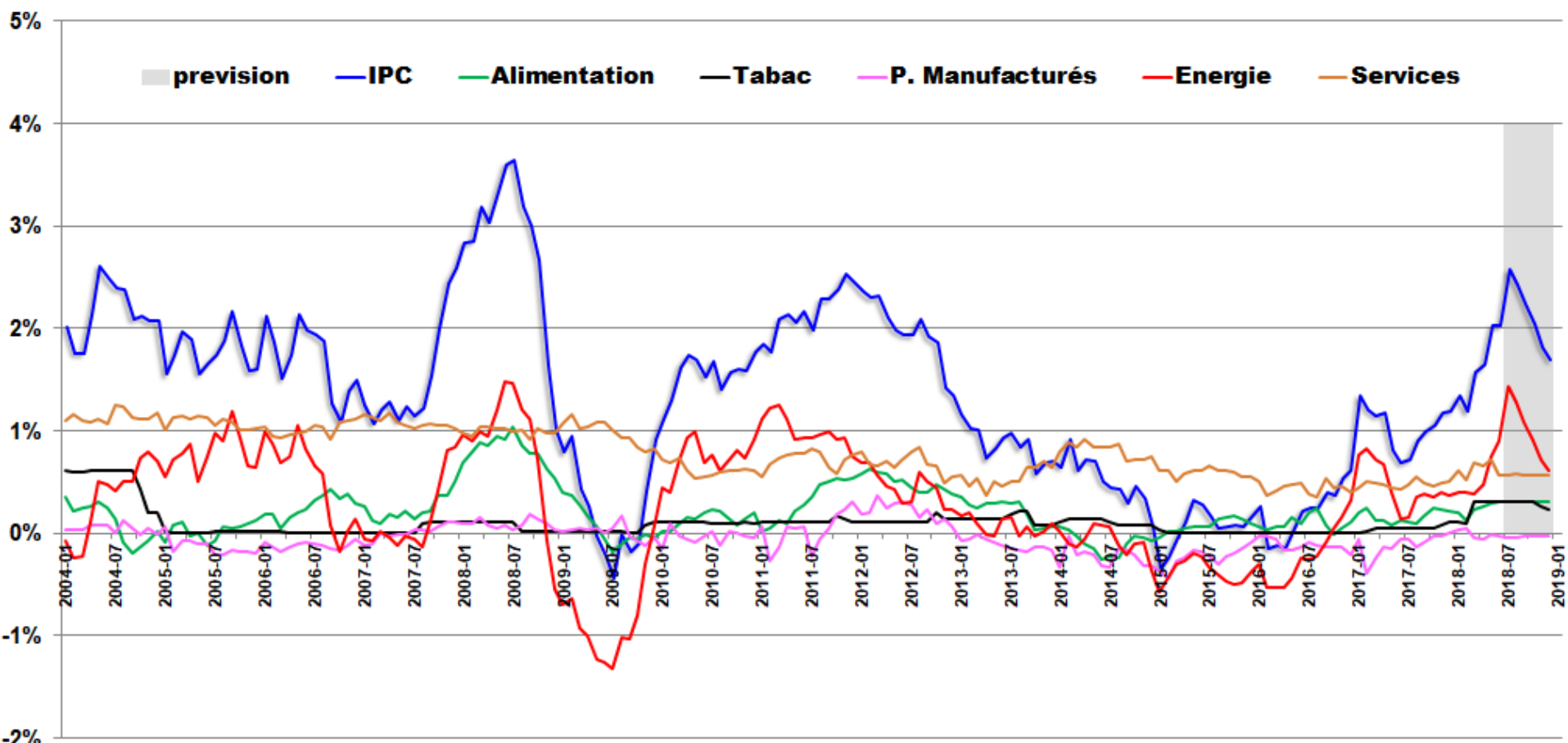
WHY YELLOW JACKETS?

- **Low and middle-income classes are particularly sensitive to indirect taxation.** They are usually exempted from income tax. However, changes in consumption taxes (VAT, energy) more significantly impact their purchasing power than for upper classes.
- Carbon taxation adds to a **piecemeal erosion of income for popular classes** (low wages, contractual jobs, reduced social benefits, fewer fiscal exemptions, less advantageous pensions).
- **Business** was not particularly present in the Yellow Jackets Movement. Specific measures are provisioned to avoid major sectoral impacts (transportation, aviation, taxis, agriculture, and more generally business benefits from exemptions or tax abatement on fuels). This was the case however with the Bonnets Rouges (Red Hats) movement opposing an earlier version of Carbon tax in 2013.

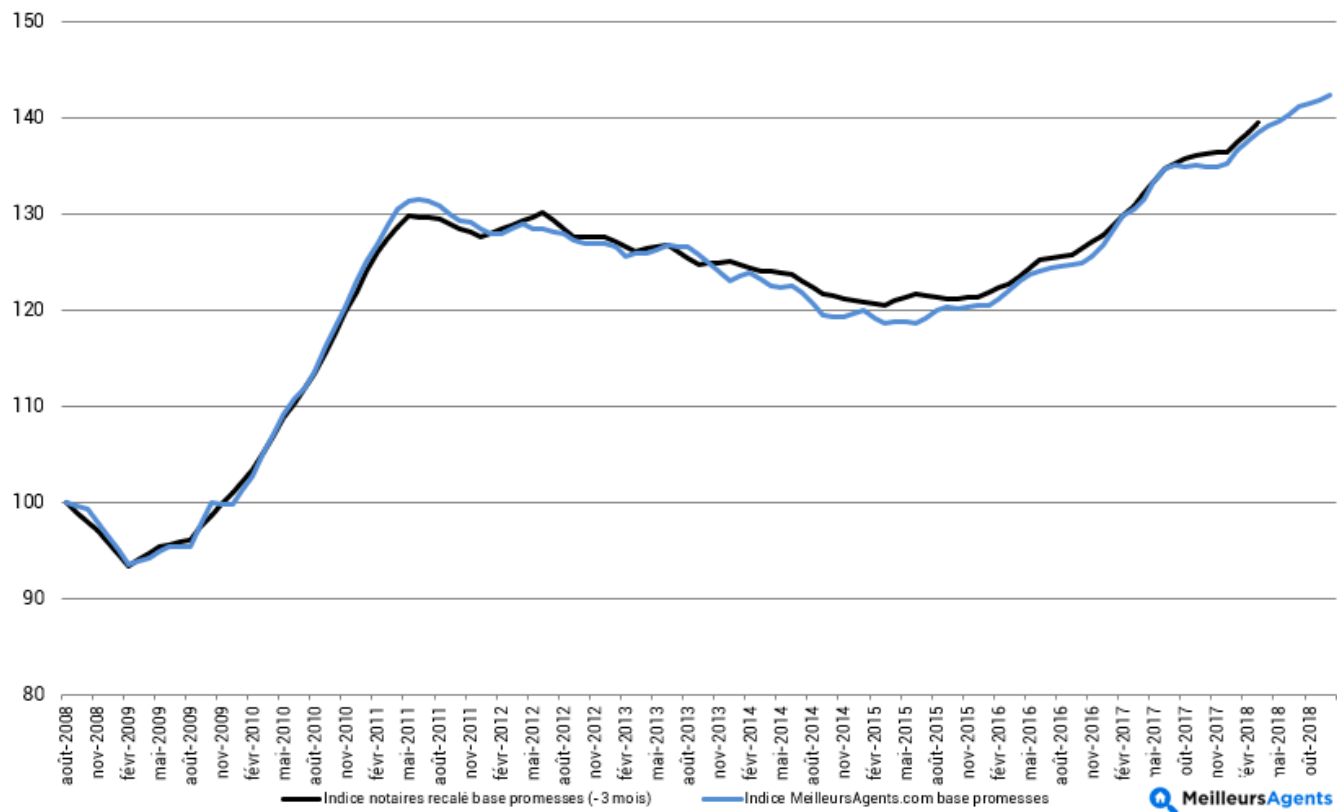
WHY YELLOW JACKETS? THE TERRITORIAL DIMENSION OF ENVIRONMENTAL (IN)JUSTICE

Energy and Housing are the two major contributors to inflation and consumption prices in France.

- The **surge in housing prices** reflects (and strengthens) urbanization and its different patterns of development: metropolization, gentrification, **urban sprawl and urban segregation**.
- **Fuel prices** is particularly impacting for categories living in **semi-rural areas**, with low or median incomes, few access to public transportation, and needing to drive daily to work or for social activities.
- **Scissors effect** between growing consumption needs (e.g. health or education) and limited or declining income.



CHANGES IN HOUSING PRICES (PARIS)



SOCIAL EQUITY IN ENERGY TRANSITIONS

Until the Yellow Jackets Movement, the government ignored issues of environmental justice as expressed by scholarly research or procedures of public participation.

Commission Nationale du Débat Public is an independent structure running public debates and deliberations on major public issues. In early 2018, CNDP organized a large public deliberation on PPE (Pluri-annual Energy Programming) setting the details of energy transitions. Major conclusions of the debate stressed the need for clarity and stability of public policy, territorial aspects and mostly social justice (and injustice) coming with energy transitions. The report alerts on the sensitivity of carbon taxation, most harmful to those more dependent on fossil fuels, and the need to consider a more general reform of the tax system.

SYNTHÈSE DES ARGUMENTS

Le compte rendu de la Cpdp témoigne de la richesse des débats et arguments. Il serait réducteur de prétendre en faire ici la synthèse. Aussi ce bilan se concentre-t-il sur quelques arguments saillants.

Premier constat fondamental : les contributions climato-sceptiques ont peu été exprimées lors de ce débat public. Il n'est pas certain que c'eût été le cas il y a quelques années. La conséquence est la formation d'un consensus sur l'objectif de lutte contre les changements climatiques par la baisse de consommation des énergies fossiles. En ce sens, la nécessité de la transition énergétique n'est pas remise en cause dans notre pays, ce qui ne signifie évidemment pas que la loi de transition énergétique pour la croissance verte ne soit pas contestée, tout particulièrement sur ces objectifs de réduction de la part de l'énergie nucléaire.

Deuxième constat, le débat public n'a pas échappé aux controverses traditionnelles : maîtrise de l'énergie versus décarbonation de l'énergie, coût des énergies renouvelables versus coût de l'énergie nucléaire, intermittence des énergies renouvelables versus risques liés à l'énergie nucléaire, économies d'énergie ou amélioration de l'intensité énergétique. Enfin, il est également classique que le grand public juge les politiques menées insuffisantes, les dispositifs incompréhensibles et les résultats peu visibles. Une telle critique n'est pas propre à la politique énergétique. La question nucléaire continue de cliver fortement le pays. Malgré la permanence de ces controverses classiques, des interrogations nouvelles ont émergé.

Un débat marqué par des attentes très fortes

Nous souhaitons relever trois attentes qui ont émergé grâce à ce débat public et interrogent la future PPE.

En premier lieu, l'exigence de stabilité, de cohérence et de continuité des politiques publiques pour mener à bien la transition énergétique. Le public ne s'est pas exprimé en faveur d'une rupture mais d'un approfondissement. L'enjeu central est, par conséquent, de rendre compte des résultats en créant un consensus autour des données et de l'évaluation. La politique énergétique reste au terme de ce débat le règne de la suspicion. Le débat a montré une aspiration forte à plus de neutralité et d'expertise scientifique dans les outils d'observation, d'indépendance dans l'évaluation de la mise en œuvre de la PPE et d'intégration de la dimension européenne.

En deuxième lieu, une forte attente de territorialisation. Le grand public aspire à plus de participation face à des projets qui « tombent d'en haut » et à une clarification des responsabilités. Cette aspiration a rejoint pendant le débat les initiatives de collectivités territoriales particulièrement présentes et innovantes. Les choix de politique énergétique devront manifestement clarifier sa gouvernance, et répondre à cette aspiration de territorialisation et de responsabilisation des collectivités territoriales.

En troisième lieu, si nous devons mettre en exergue un enseignement majeur de ce débat public, sans doute serait-il l'exigence de justice sociale. L'opinion exprimée par le grand public est un sentiment d'injustice de la politique énergétique particulièrement marqué pour la fiscalité environnementale. Les « gros pollueurs » ne sont pas taxés. La taxation est injuste puisqu'elle n'est pas proportionnelle à la consommation. La transition énergétique n'est « accessible qu'aux bobos ». Les créations d'emploi ne sont pas visibles. La juste répartition des coûts de la transition énergétique est manifestement le préalable à l'acceptabilité des choix politiques pour une grande partie de la population qui s'est exprimée. Ce qui confirme la dimension fortement politique de ce sujet.

SOCIAL EQUITY IN ENERGY TRANSITION

Chèque Energie: **Energy Voucher** (200 Euros (average) for 5.6 million Households). Introduced by the Law (transition énergétique) in substitution for social tariffs of major energy providers (Gaz and Electricity). Expanded to all energy consumption, directly attributed to Households (means tested). 50 Euros have been added after the Yellow Jacket Movement to compensate for Carbon Tax.

GOVERNMENT RESPONSE TO THE YELLOW JACKETS MOVEMENT

Dec. 4, 2018 the Government announces a moratorium on Carbon tax, then the following day a **withdrawal** from the budget bill for 2019.

Dec. 10, 2018: Emmanuel Macron announces on TV a series of **measures to improve purchasing power**:

- an increase of 100 Euros/month on **minimum wage** sponsored by the government (prime d'activité);

- the **end of taxation on working hours beyond legal time** (extra hours)

- the **withdrawal of additional taxation (CSG) on pensions** below 2000 Euros/ month

GOVERNMENT RESPONSE TO THE YELLOW JACKETS MOVEMENT

- The government **maintains the withdrawal of the tax on Capital** announced earlier, and highly contested by the Yellow Jackets.
- These measures are translated into Law (la loi du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales). They represent 10.3 billion Euros financed by
 - 4 billion with **fiscal measures** (a new tax on Web giants, reduction of public spendings),
 - 6.3 billion with **deficit** (from 2,8 % to 3,2 %, beyond 3 % budget deficit allowed by the Maastricht criteria, again.)

GOVERNMENT RESPONSE TO THE YELLOW JACKETS MOVEMENT

The **Great National Debate**

The government organized a large public consultation from mid-December to mid-March 2019.

4 Major themes: ecological transition, taxation, public services, democracy. (Immigration, death penalty, abortion or gay marriage were excluded from the consultation.)

.

GOVERNMENT RESPONSE TO THE YELLOW JACKETS MOVEMENT

The debate was concluded on April 25, 2019 by a press conference of Emmanuel Macron where he announced

- a reduction of **income taxation**
- the **recoupling of small pensions with inflation**
- a major reform of **recruitment in high public administration**
- the creation of a **Council for the defense of Ecological Transition**
- Citizen conference on Climate Change
- **Constitutional reform** (with PR and easier access to referendum)
- A more decentralized political system

RESPONSE AND COUNTER RESPONSE

YELLOW JACKETS boycotted the « Grand Débat » and organized a counter-debate "(**Le Vrai Débat**)".

Their main claims are:

- to introduce a **Referendum d'Initiative Citoyenne** (Citizen initiative referendum);
- to **restore the tax on capital**
- to **suppress advantages and honorariums for political representatives** (including the PR);
- to acknowledge white votes;
- to ban glyphosate
- to apply more severe sanctions against polluting firms



CONCLUSION

The YJM is composite (both radical and moderate, nihilist and idealist, left and right...)

Common features are:

- Anti-fiscalism (fiscal revolt);
- Uppset with regulation (“Stop harassing French People!”)
- Anti-elitism, socially and politically
- Firmly opposed to Macron (asking for his resignation)
- Claiming for direct democracy. Political Distrust.

CONCLUSION

- Not necessarily opposed to ecological transitions

Energy transitions will have to deal with anti-fiscalism, regulation fatigue, political distrust and populim.

CONCLUSION: WHAT NEXT?

Need to develop social indicators for social justice in energy transition, and to incorporate them in policy design.

- energy vulnerability;
- energy and transport in household spendings;
- professional training for employees in polluting or emitting sectors;
- information about CC
- Mapping and designing at the territorial level

CONCLUSION

- pedagogy of taxation: carbon tax is perceived as ineffective in changing behaviors by citizens.
- supporting low income and medium households: Energy vouchers, conversion premiums (subject to change in technology) , ecological transition premium (independent and means tested);
- balancing taxation of households consumption of fossil fuels with subvention (or tax exemption) for industry.
- regulating technology (banning diesel)
- transparency in the use of fiscal resources generated by Carbon tax.

REFERENCES

Berry (Audrey), Laurent (Eloi), Taxe carbone, le retour, à quelles conditions? Sciences Po OFCE Working Paper, 6, 2019.

Douenne (Thomas), The vertical and horizontal distributive effects of energy taxes: A case-study of a French policy. FAERE Working Paper, 2018. 10.

Guillou (Antoine), Pour une fiscalité écologique et équitable. De la nécessité de créer une “prime de transition écologique”. Paris, Terra Nova, 2018.

Guillou (Antoine), Perrier (Quentin), Climat et Fiscalité: Trois scénarios pour sortir de l’impasse”. Paris, Terra Nova et Institute for Climate Economics (I4CE), 28 Février 2019.

Haut Conseil pour le Climat. Agir en coherence avec les ambitions. Rapport annuel Neutralité Carbone. Paris, Juin 2019.

Lennox (James A.), Witajewski-Baltvilks (Jan), “Directed Technical Change with Capital-Embodied Technologies: Implications for Climate Policy”. Energy Economics 67 (2017), 400-409.