

Recycler les revenus issus des politiques de tarification du carbone : transformer les coûts en opportunités

Écrit par Manasvini **Vaidyula** | Émilie **Alberola**

RÉSUMÉ POUR LES DÉCIDEURS

- En 2015, les gouvernements ont généré 26 milliards de dollars de revenus issus des politiques de tarification du carbone (revenus carbone) dans le monde.
- Les bénéfices et les co-bénéfices de mettre un prix sur le carbone peuvent s'accroître en recyclant efficacement les revenus.
- Les décisions d'affectation de ces revenus carbone des gouvernements sont primordiales car ces recettes peuvent aider à changer le narratif sur la tarification du carbone en transformant le « fardeau » en « bénéfice ».
- Les politiques de tarifications du carbone déjà mise en œuvre, telles que les taxes carbonées et les systèmes d'échange de quotas d'émission (SEQE), peuvent fournir un retour d'expériences utiles sur le recyclage des revenus carbone.
- Un cadre décisionnel et de gouvernance bien défini est nécessaire pour assurer le recyclage efficace des revenus carbone.

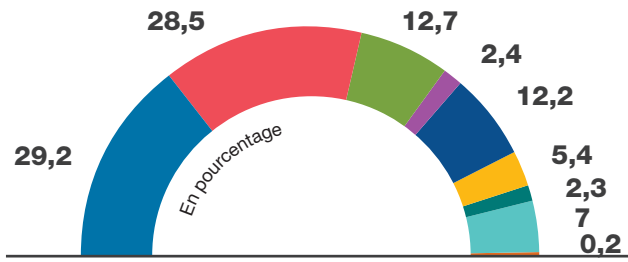
Recommandations pour les décideurs politiques

Quelle que soit la manière dont les revenus sont utilisés, un **cadre décisionnel et de gouvernance bien défini est nécessaire** pour veiller à ce que les revenus soient utilisés conformément aux objectifs fixés; pour que les progrès accomplis dans la réalisation de ces objectifs puissent être surveillés et vérifiés; que la planification des investissements tienne compte de l'évolution des priorités nationales; et enfin, assurer que les décisions d'affectation de ces recettes soient clairement communiquées au public. En général, planifier l'affectation de ces recettes devrait permettre de mettre l'accent sur les bénéfices environnementaux et économiques, appelés «l'effet de recyclage des recettes», pour que ces gains dépassent le coût potentiel des distorsions créées par ces politiques de tarification du carbone.

Afin de faciliter ce processus, les décideurs politiques devraient :

1. Planifier l'utilisation des revenus carbone dès la conception des politiques de tarification du carbone et établir des objectifs et des lignes directrices pour l'affectation de ces revenus;
2. Engager une consultation publique avec les parties prenantes afin d'identifier clairement les priorités en matière de dépenses et de garantir leur soutien;
3. Lorsque cela est possible, établir des systèmes de suivi, de déclaration et de vérification qui peuvent fournir des données précises sur l'impact de la distribution des revenus;
4. Déterminer des points d'étape pour actualiser le plan de dépenses des revenus afin de considérer toute modification des objectifs et d'améliorer son efficacité environnementale et économique dans la perspective de tendre vers «l'effet de recyclage des recettes» le plus élevé;
5. Développer des garanties pour compenser les bénéficiaires en cas de manque à gagner sur les revenus attendus;
6. Communiquer régulièrement les progrès au public pour encourager la transparence tout en démontrant l'efficacité des politiques de tarification du carbone et d'affectation des recettes;
7. Identifier les moyens de maximiser l'utilité de ces revenus carbone. A titre d'exemple, comment maximiser leur effet levier pour attirer des financements privés additionnels, en particulier pour les projets à grande échelle.

FIGURE 1. UTILISATION DES REVENUS DU SEQE PAR LES ETATS MEMBRES DE L'UE (2013-2015)

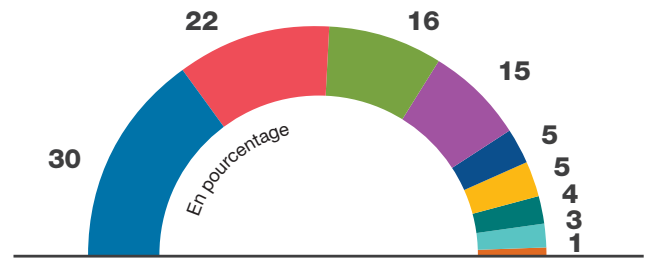


En million d'€

Soutien aux énergies renouvelables	1 616,7
Soutien aux mesures d'efficacité énergétique	1 579,1
Finance Climat internationale	704,7
Adaptation et préservation	133,9
Infrastructures sobres carbonées	678,1
Développement et recherche transversales	296,9
Utilisation multiple	130,1
Autres dépenses publiques (ne conduisant pas directement à des réductions d'émission)	389,1
Coûts d'administration du SEQE	8,9

Source : IACE - Institute for Climate Economics, 2016

FIGURE 2. UTILISATION DES REVENUS DU SEQE PAR LES ETATS MEMBRES DU RGGI (2008-2013)

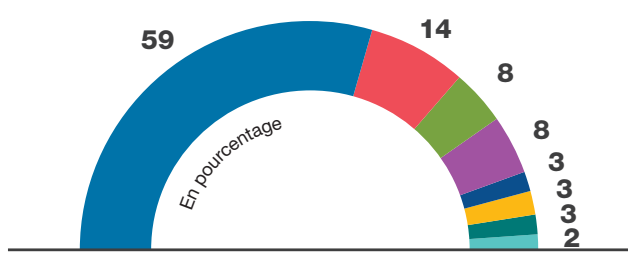


En million d'€

Energie propre et efficacité énergétique dans le bâtiment résidentiel	1 616,7
Energie propre et efficacité énergétique dans le bâtiment commercial	1 579,1
Compensation pour les consommateurs à faibles revenus	704,7
Municipalités, Etats (fédérés) et communautés	133,9
Développement des technologies propres	678,1
Administration	296,9
Allègement tarifaire général	130,1
Autres	389,1
Administration du système RGGI	8,9

Source : Investment of RGGI Proceeds Through 2013, 2015

FIGURE 3. PLAN D'AFFECTATION DES REVENUS DU SEQE DE LA CALIFORNIE (2013-2015)

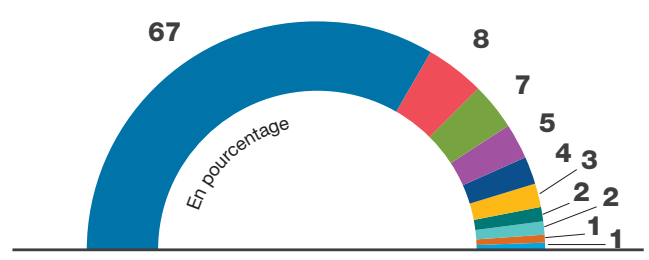


En M\$

Accès au système de transport public et sobre en carbone	550
Logements à loyer modéré, transports en commun et collectivités durables	130
Energies renouvelables et efficacité énergétique dans le bâtiment résidentiel	75
Projets de préservation des zones humides et des forêts durables	67
Projets d'économie d'eau	30
Recherche et développement de digesteurs et des économies d'eau (Ministère de l'alimentation et de l'agriculture)	25
Réacheminement des déchets	25
Efficacité énergétique dans les bâtiments publics	20

Source : IACE - Institute for Climate Economics, 2015 et California Air Resources Board, 2015

FIGURE 4. PLAN D'AFFECTATION DES REVENUS DU SEQE DU QUÉBEC (2013-2020)

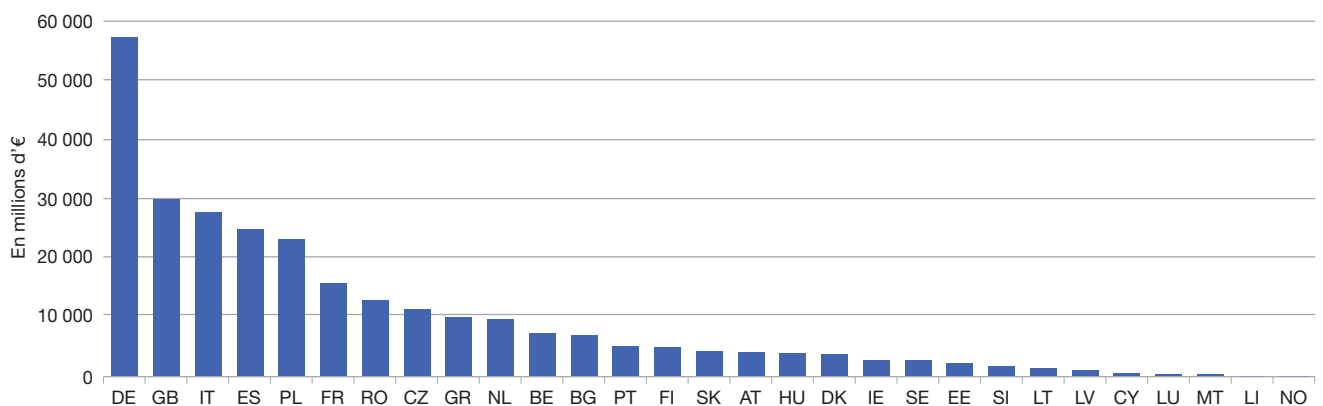


En M€

Transport durable	1 776,7
Transition vers une économie à faible intensité carbone (incluant les marchés du carbone)	224,4
Bâtiments durables	188,5
Programmes sociaux	143,5
Recherche et développement technologique	100,6
Engagement des communautés	91,5
Energie renouvelable	50,5
Suivi et déclaration	45
Biodiversité	24
Gestion des déchets et agriculture durable	20,3

Source : IACE - Institute for Climate Economics, 2015 et Québec MDDELCC, 2015

FIGURE 5. PRÉVISIONS DES REVENUS DES ENCHÈRES DE QUOTAS DE CO₂ POUR LES ETATS MEMBRES DE L'UE DE 2015 À 2030



Note: Les prévisions des revenus excluent les quotas distribués via l'allocation gratuite de transition selon l'article 10c de la directive EU ETS. Les estimations sont fondées sur l'hypothèse d'une tendance à la hausse du prix du carbone atteignant 31 € en 2030.

Source : IACE - Institute for Climate Economics, 2015

LES POLITIQUES DE TARIFICATION DU CARBONE EN EUROPE ET EN AMÉRIQUE DU NORD FOURNISSENT UN RETOUR D'EXPÉRIENCE UTILE SUR L'UTILISATION DE CES REVENUS

Les exemples d'utilisation des revenus carbone dans plusieurs systèmes de quotas régionaux et sous-nationaux mettent en évidence le large périmètre des secteurs et des projets qui peuvent bénéficier de ces financements, que ce soit à petite échelle ou à grande échelle. Une tendance commune observée parmi les États membres de l'Union Européenne (UE - Figure 1) et les États membres du Regional Greenhouse Gas Initiative (RGGI - Figure 2) est de cibler les réductions d'émissions les moins coûteuses telles que les économies d'énergie dans les bâtiments publics et privés. La Californie (Figure 3) et le Québec (Figure 4) quant à eux, utilisent des plans pluriannuels d'affectation des revenus pour diriger ces recettes vers de nombreux objectifs, incluant la sensibilisation, la préservation et la décarbonation de leur secteur le plus émetteur : le transport.¹

LES BÉNÉFICES ET LES CO-BÉNÉFICES DE LA TARIFICATION DU CARBONE PEUVENT ÊTRE RENFORCÉS PAR LE RECYCLAGE DES REVENUS CARBONE

L'utilisation des revenus issus des politiques de tarification du carbone peut fortement dépendre des priorités politiques, économiques, juridiques et sociales identifiées par les gouvernements.

Les décisions d'affectation des revenus des gouvernements sont primordiales car ces recettes peuvent aider à changer le narratif sur la tarification du carbone en transformant le « fardeau » en « bénéfice ». Par exemple, les revenus de carbone peuvent être utilisés pour réaliser des réductions d'émission supplémentaires sur le long terme, ce qui peut renforcer la crédibilité d'une politique de tarification du carbone pour atteindre ses principaux objectifs (les réductions d'émissions et l'incitation à des comportements durables). Les revenus carbone peuvent être utilisés pour répondre à un large éventail d'objectifs, tels que :

- **Financer un développement à faible intensité carbone.** Flécher les revenus carbone vers la R&D et l'innovation sobres en carbone peut envoyer des signaux positifs aux investisseurs ce qui pourraient les encourager à investir davantage. Par exemple, l'Union européenne, a proposé d'utiliser une partie des recettes collectées par son SEQUE pour alimenter les Fonds² européens d'Innovation et de

Modernisation du secteur énergétique afin de soutenir la recherche et le développement des technologies sobres en carbone. Cette utilisation des revenus carbone peut également améliorer la performance économique et les gains de compétitivité dans ces secteurs.

- **Soutenir certains groupes pour faciliter la transition vers une économie à faible intensité carbone.** Afin de minimiser tout impact négatif résultant de la tarification du carbone tels que la hausse du coût de l'énergie, les revenus peuvent être utilisés pour compenser ou soutenir des industries ou des catégories identifiées de la population. En France, par exemple, l'utilisation des revenus carbone de l'UE est dirigée vers le financement de la rénovation énergétique des bâtiments, principalement pour soutenir les ménages à faible revenus.
- **Développer les infrastructures publiques.** Les revenus carbone peuvent être investis dans la rénovation et la construction de nouvelles infrastructures pour atteindre les objectifs de dépenses publiques. Si ces dépenses peuvent être utilisées pour améliorer les objectifs de développement durable ainsi que par l'investissement dans les infrastructures qui favorisent des comportements durables, elles peuvent encourager les réductions des émissions à long terme. Par exemple, la Californie a prévu de consacrer une grande partie de ses revenus pour construire un train à grande vitesse et des réseaux ferroviaires interurbains pour promouvoir l'utilisation du transport en commun.
- **Respecter les engagements internationaux en matière de Finance Climat.** Les revenus peuvent être employés à l'échelle internationale pour soutenir les engagements de Finance Climat tout en investissant dans des réductions rentables situées dans les pays en développement. Les pays peuvent financer des réductions d'émission supplémentaires par la voie de canaux bilatéraux ou par l'intermédiaire de fonds de la Finance Climat internationaux tels que le Fonds vert pour le climat. Le Royaume-Uni a affecté une partie de ses revenus issus des enchères de quotas de CO₂ pour soutenir la Finance Climat internationale en investissant dans les Fonds d'Investissement Propres (CIFs).
- **Renforcer l'activité économique.** Un consensus croissant parmi les économistes soutient l'idée que l'utilisation des revenus, en particulier celles des taxes carbone, peut réduire les effets de distorsion des autres taxes afin de promouvoir l'activité économique et stimuler l'emploi. A titre d'exemple, dans le but d'être fiscalement neutre, la province canadienne de la Colombie-Britannique recycle ses revenus carbone en diminuant les impôts sur les revenus des ménages et des entreprises.

¹ Pour plus d'information sur les expériences d'utilisation des revenus carbone par les États membres de l'Union européenne, par les États du RGGI, la Californie et le Québec, voir le rapport I4CE – Institute for Climate Economics 2015, "Exploring the EU ETS beyond 2020", Chapitre 5 sur les mécanismes de financement sobres en carbone.

² Dans le cadre de la phase IV de l'EU ETS (2021-20230) le Fond d'Innovation investira dans des technologies innovantes d'énergies renouvelables et autres technologies qui ne sont pas encore commercialement viables. Le fonds de Modernisation visera à moderniser les systèmes énergétiques existants et améliorer leur efficacité énergétique.

Un panorama du recyclage des revenus carbone

26 milliards \$ de revenus carbone...

Afin de réduire les conséquences de la hausse de la température mondiale en temps opportun, les pays et les acteurs non-étatiques cherchent des solutions viables de décarbonation. Bien que mettre un prix sur le carbone ne soit pas une solution nouvelle, une littérature croissante soutient l'idée de l'efficacité d'une telle politique pour faciliter la transition vers une économie à faible intensité carbone à long terme, dans le cadre d'une politique climatique cohérente. Cette analyse a motivé de nombreux gouvernements à mettre en place des instruments de tarification du carbone adaptés aux priorités et aux ambitions de réduction des émissions nationales³. En plus de la reconnaissance croissante des co-bénéfices issus de ces politiques de tarification du carbone⁴, la création de nouvelles sources de revenus motive davantage l'adoption de ces politiques par les gouvernements.

La Banque mondiale estime qu'en 2015, 26 milliards de dollars de recettes publiques ont été générées par les taxes carbone et les systèmes d'échange de quotas d'émission⁵. Ces revenus peuvent être utilisés à des fins multiples – y compris la réalisation des ambitions climatiques – qui pourraient générer des gains économiques et environnementaux. Ces gains potentiels sont appelés « l'effet de recyclage des recettes »⁶. L'Union européenne par exemple pourrait recueillir plus de 230 milliards € entre 2015 et 2030 de la vente de quotas de CO₂ – cette somme est égale aux investissements additionnels nécessaires dans le secteur énergétique pour passer d'un scénario « Nouvelles politiques européennes » à un « scénario 2 °C ».

... qui nécessitent un cadre décisionnel et de gouvernance bien défini

L'utilisation des revenus issus des politiques de tarification du carbone peut fortement dépendre des priorités politiques, économiques, juridiques et sociales identifiées par les autorités réglementaires. Au sein des gouvernements et même au sein des ministères, des divergences sur la façon d'allouer ces ressources peuvent émerger. Les questions varient : les recettes doivent-elles permettre une neutralité fiscale ? Être spécifiquement allouées, être affectées au budget général ou encore compensées les ménages et ou l'industrie ? etc...

3 Près de 40 pays et 20 juridictions sous-nationales ont actuellement déjà mis en œuvre ou sont en cours d'établir des mécanismes de tarification du carbone (State and Trends of Carbon Pricing, World Bank, 2015).

4 Parry, Ian, et al., 2014. How much carbon pricing is in countries' own interests? The critical role of co-benefits. *International Monetary Fund*, September 2014.

5 The World Bank and Ecofys. 2016. *Carbon pricing Watch*. May 2016.

6 Parry, Ian. 1997. *Revenue Recycling and the Costs of Reducing Carbon Emissions*. June 1997.

De nombreux gouvernements choisissent de transférer leurs revenus directement dans les budgets nationaux ou locaux. Cette option est courante parmi les ministres des Finances étant donné que la décision de pré-identifier l'affectation des revenus est souvent associée à des questions d'incertitude, en particulier lorsque les besoins de financements des gouvernements peuvent changer avec le temps.

Quelle que soit la manière dont les revenus sont utilisés, **un cadre décisionnel et de gouvernance bien défini est nécessaire** pour veiller à ce que les revenus soient utilisés conformément aux objectifs fixés, pour que les progrès accomplis dans la réalisation de ces objectifs puissent être surveillés et vérifiés; que la planification des investissements tienne compte de l'évolution des priorités nationales; et enfin, assurer que les décisions d'affectation de ces recettes soient clairement communiquées au public. En général, planifier l'affectation de ces recettes devrait permettre de mettre l'accent sur les bénéfices environnementaux et économiques, appelés « l'effet de recyclage des recettes », pour que ces gains dépassent le coût potentiel des distorsions créées par ces politiques de tarification du carbone.

Afin de faciliter ce processus, les décideurs politiques devraient :

1. Planifier l'utilisation des revenus carbone dès la conception des politiques de tarification du carbone et établir des objectifs et des lignes directrices pour l'affectation de ces revenus;
2. Engager une consultation publique avec les parties prenantes afin d'identifier clairement les priorités en matière de dépenses et de garantir leur soutien;
3. Lorsque cela est possible, établir des systèmes de suivi, de déclaration et de vérification qui peuvent fournir des données précises sur l'impact de la distribution des revenus;
4. Déterminer des points d'étape pour actualiser le plan de dépenses des revenus afin de considérer toute modification des objectifs et d'améliorer son efficacité environnementale et économique dans la perspective de tendre vers « l'effet de recyclage des recettes » le plus élevé;
5. Développer des garanties pour compenser les bénéficiaires en cas de manque à gagner sur les revenus attendus;
6. Communiquer régulièrement les progrès au public pour encourager la transparence tout en démontrant l'efficacité des politiques de tarification du carbone et d'affectation des recettes;
7. Identifier les moyens de maximiser l'utilité de ces revenus carbone. A titre d'exemple, comment maximiser leur effet levier pour attirer des financements privés additionnels, en particulier pour les projets à grande échelle.