

Tarification du carbone dans le monde : l'augmentation des revenus pose la question des usages

Paris,
octobre 2018

Auteurs : Clément **Métivier** | Sébastien **Postic**

La mise en œuvre de politiques de tarification du carbone s'accélère. En avril 2018, 46 pays et 26 provinces avaient implémenté un instrument de tarification explicite du carbone : taxe carbone ou système d'échange de quotas d'émission (SEQE). Ces juridictions représentent 60 % du PIB mondial. Plus de 25 instruments de tarification du carbone ont été annoncés pour les années à venir.

Cette accélération se répercute sur la hausse des revenus associés : **les instruments de tarification du carbone ont généré 32 milliards de dollars (26 milliards d'euros) de revenus en 2017, contre 22 milliards en 2016.** Cette hausse pose la question de l'usage des revenus, qui ne doivent plus être considérés comme le co-bénéfice anecdotique d'un instrument purement comportemental.

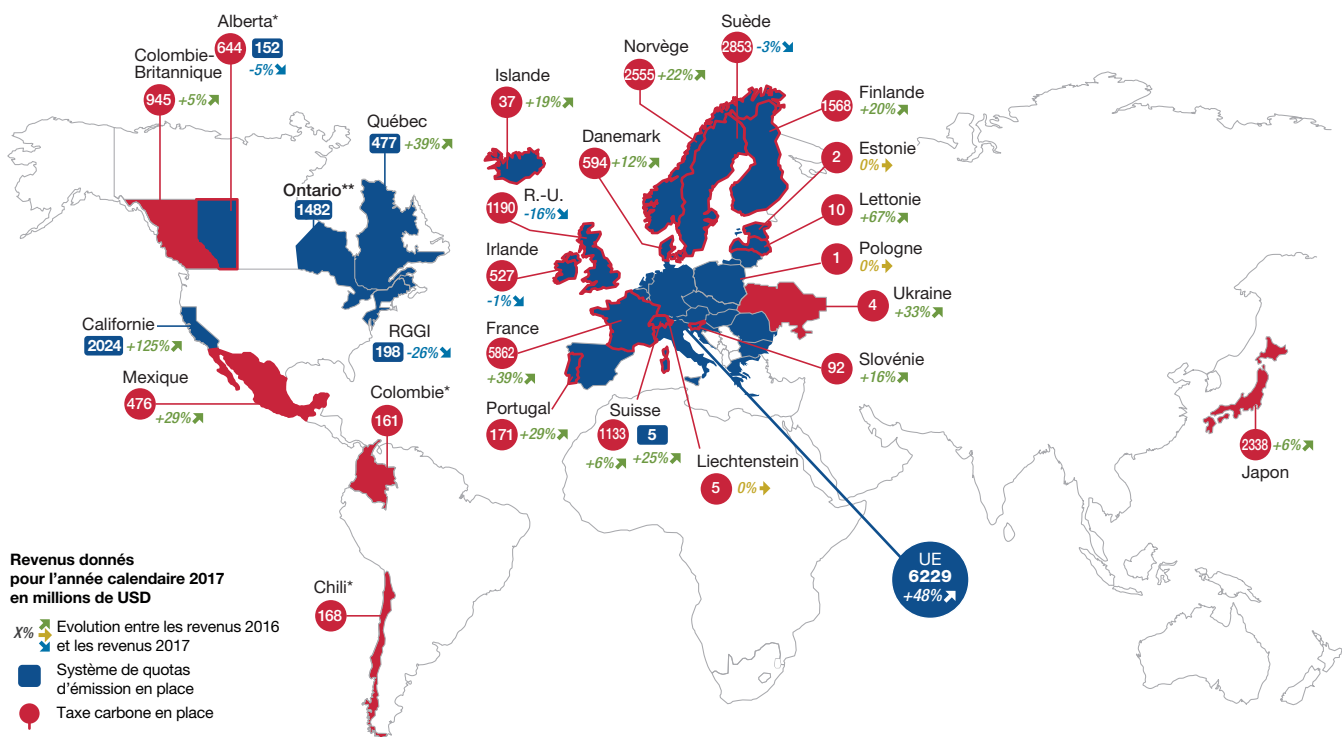
Plusieurs usages très différents émergent de l'expérience internationale. On classe ces usages en quatre catégories : l'investissement dans des projets bas-carbone (46 % des revenus), l'allocation au budget général (44 % des revenus), la baisse d'autres taxes (6 % des

revenus), le versement direct de primes ou subventions (4 % des revenus).

L'évaluation de la pertinence d'un usage des revenus doit se faire selon plusieurs dimensions. La performance macroéconomique, la performance environnementale, les impacts redistributifs, les facilités de communication et de gouvernance sont autant de critères pour évaluer la pertinence d'un mode d'usage des revenus.

S'il n'y a pas de recette miracle pour utiliser les revenus, il apparaît néanmoins essentiel d'être transparent sur l'utilisation qui en est faite. Une discussion nationale est incontournable pour déterminer l'usage le plus adapté à chaque contexte ; c'est aussi un levier important pour augmenter l'acceptabilité de la tarification du carbone. De même, l'acceptabilité augmente fortement lorsque les citoyens sont informés sur l'usage qui est fait des revenus et quand les décideurs rendent publiquement des comptes sur ces usages.

Carte mondiale des revenus carbone en 2017 (en millions de USD)



Source : I4CE - Institute for Climate Economics, d'après Banque mondiale, sources gouvernementales et informations publiques, Octobre 2018

4 grands postes d'utilisation des revenus carbone pour répondre à des contextes spécifiques – Exemples pratiques



PROJETS BAS-CARBONE : LES REVENUS DES QUOTAS QUÉBÉCOIS SONT ADMINISTRÉS PAR LE FONDS VERT POUR L'ENVIRONNEMENT

Type de mécanisme	Système de quotas d'émission
Emissions de CO ₂ couvertes par le mécanisme	85 %
Date de début	2013
Revenus en 2017	477 millions de dollars

Les revenus du système de quotas d'émission québécois sont alloués à un instrument spécifique, le Fonds vert, et sont dédiés à des projets d'atténuation et d'adaptation face au changement climatique. Deux tiers des financements du Fonds vert doivent être dirigés vers le secteur des transports, premier émetteur de la province, notamment pour développer les transports publics et électrifier les modes de déplacement. Au total, plus de 20 programmes sont soutenus financièrement par le Fonds vert.



BAISSE D'AUTRES TAXES : TOUT EN INTRODUISANT UNE TAXE SUR LE CARBONE, LA SUÈDE RÉDUIT LE POIDS DE SA FISCALITÉ

Type de mécanisme	Taxe carbone
Emissions de CO ₂ couvertes par le mécanisme	40 %
Date de début	1991
Revenus en 2017	2 853 millions de dollars

La taxe carbone suédoise a été introduite au sein d'une large réforme fiscale au début des années 1990, en parallèle d'une baisse des impôts sur le revenu et des taxes sur le travail. Par la suite, au fil des augmentations successives du montant de la taxe carbone, les cotisations sociales des employeurs ont été allégées et les ménages les plus précaires ont bénéficié d'exemptions d'impôt sur le revenu.



BUDGET GÉNÉRAL : L'IRLANDE S'APPUIE SUR LA TAXE CARBONE POUR AUGMENTER LES RESSOURCES DE L'ÉTAT

Type de mécanisme	Taxe carbone
Emissions de CO ₂ couvertes par le mécanisme	49 %
Date de début	2010
Revenus en 2017	527 millions de dollars

La taxe carbone a été instaurée en Irlande alors que le pays était frappé par la crise économique mondiale de 2008. Alors que la dette publique atteignait des niveaux records, l'Irlande a mis en œuvre un plan de sauvetage de son économie, passant notamment par une large réforme fiscale. Cette réforme a introduit divers instruments pour augmenter les revenus de l'État, parmi lesquels une taxe carbone. Les revenus de la taxe servent à augmenter les revenus généraux du gouvernement.



VERSEMENT DIRECT DE PRIMES OU SUBVENTIONS : LES REVENUS DE LA TAXE CARBONE RÉDUISENT LES PRIMES DE L'ASSURANCE SANTÉ EN SUISSE

Type de mécanisme	Taxe carbone
Emissions de CO ₂ couvertes par le mécanisme	36 %
Date de début	2008
Revenus en 2017	1 133 millions de dollars

Deux tiers des revenus de la taxe Suisse sont redistribués annuellement aux entreprises et aux ménages. Pour les entreprises, la redistribution des revenus s'effectue via des baisses de cotisations sociales sur les assurances santé. Pour les citoyens, un montant est déduit de la prime d'assurance santé, qui est obligatoire en Suisse. Ce montant est le même pour chaque citoyen, quel que soit son revenu ou son niveau de consommation. En 2018, chaque citoyen suisse a reçu 90 dollars grâce à ce transfert direct.

UN SUJET D'ACTUALITÉ, PARTOUT DANS LE MONDE

Les études de cas présentées ici sont issues d'un rapport réalisé en collaboration avec l'Agence Française de Développement et le programme Partnership for Market Readiness de la Banque Mondiale. En réponse aux questionnements de plus en plus nombreux sur l'usage des revenus du carbone, ce rapport à paraître en décembre propose une revue des expériences elles aussi grandissantes à travers le monde, afin de fournir aux décideurs publics des clés d'évaluation et de conception pour l'usage des revenus de la tarification du carbone.

LA GOUVERNANCE, UN ENJEU-CLÉ POUR L'USAGE DES RECETTES

Les questions suivantes permettent de tester la pertinence des choix effectués tout au long du processus de mise en place de l'instrument de tarification :

Avant la mise en place de l'instrument

- L'utilisation des revenus a-t-elle fait l'objet d'une concertation préalable ?
- Les différentes parties prenantes (ministères, secteur privé, société civile) sont-elles représentées dans les instances décisionnelles à la mesure de 1/ leur contribution à la levée des revenus, et 2/ l'impact que cette politique fiscale représente pour elles ?
- Le niveau d'autonomie des autorités en charge de la gestion des revenus est-il en adéquation avec les objectifs généraux et le contexte institutionnel local ? En particulier, le recours à un fonds indépendant est-il justifié ?

Au Québec, un conseil de gestion indépendant a été établi pour superviser les décisions prises par le Fonds vert en charge de redistribuer les revenus du système de quotas d'émission.

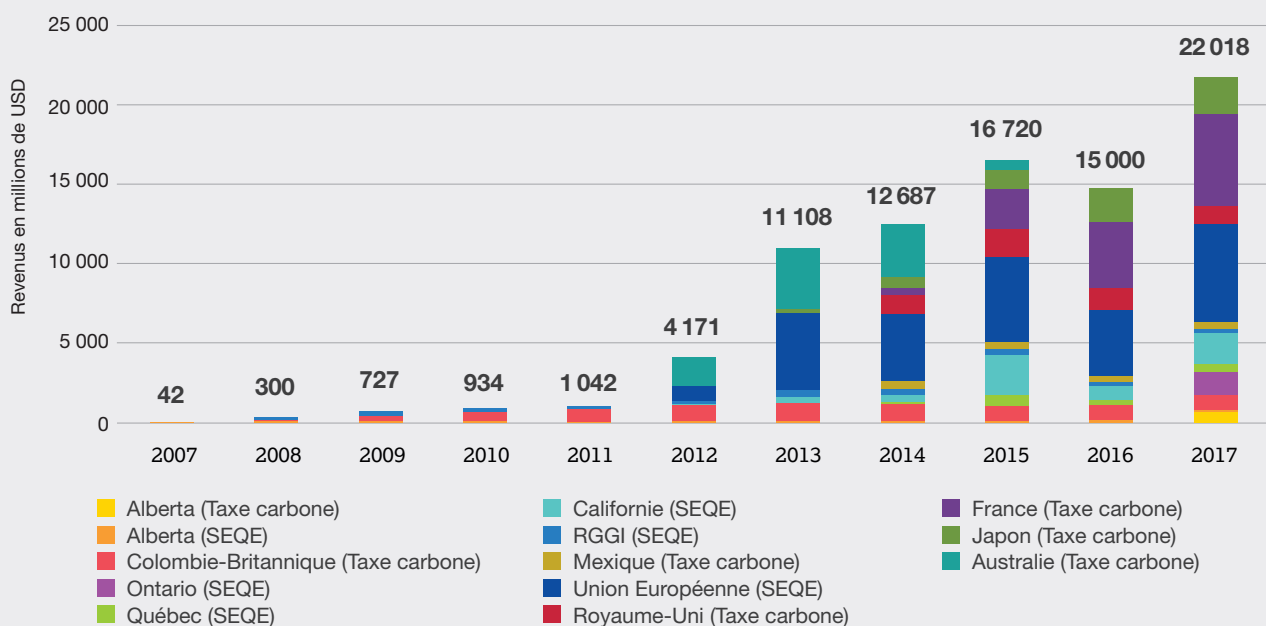
Après la mise en place de l'instrument

- Les informations sur l'utilisation des revenus sont-elles disponibles pour le grand public et mises à jour régulièrement ?
- Quelles sont les garanties mises en place pour assurer le respect des engagements-phare associés à la politique de tarification ?
- Des mécanismes de revue et de vérification sont-ils mis en œuvre pour faire évoluer et progresser l'utilisation des revenus ? Comment les autorités publiques sont-elles redevables du bon usage des revenus ?

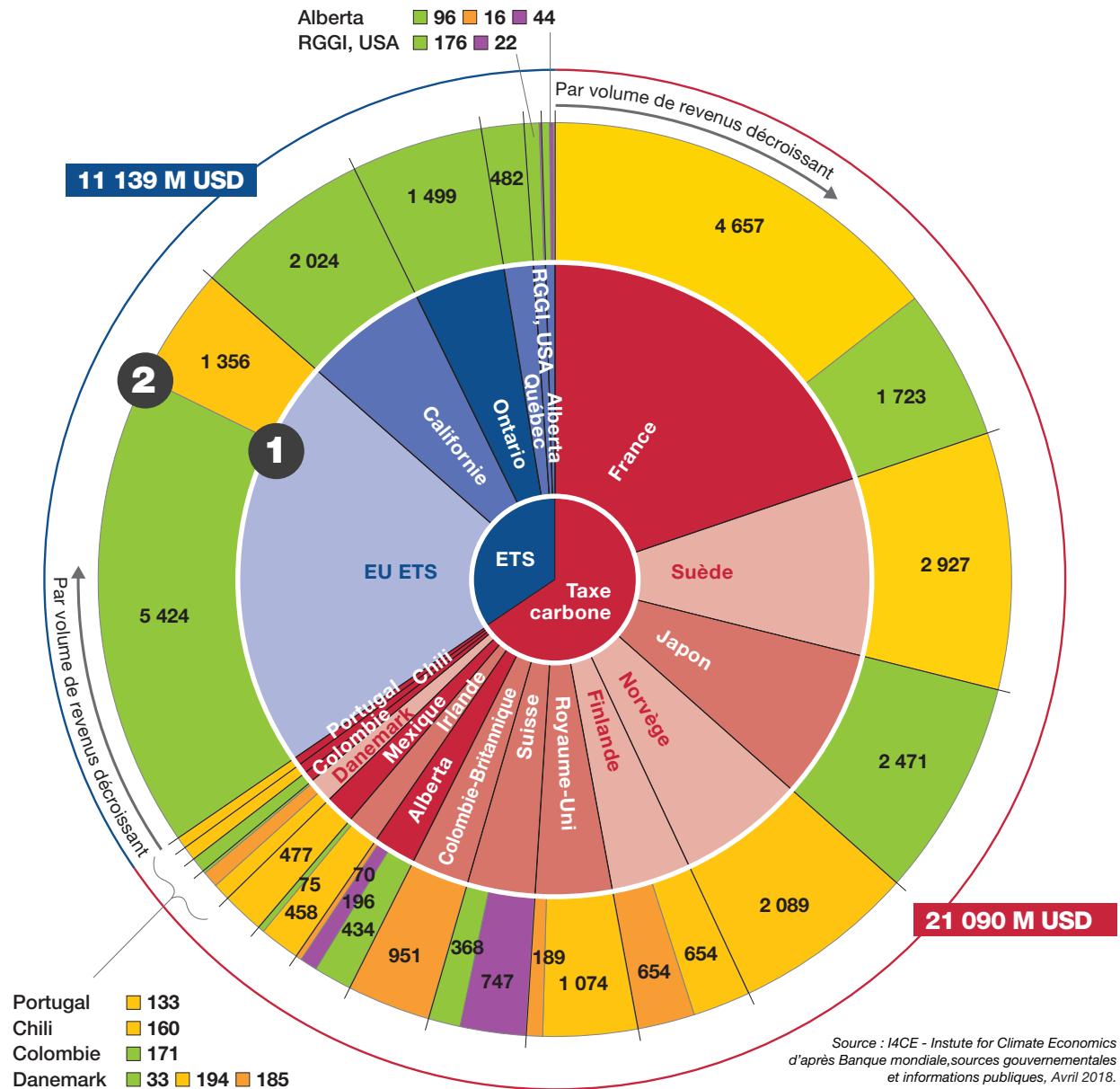
En Californie, la législation impose qu'au moins 35 % des revenus du système de quotas d'émission soient dédiés aux populations les plus défavorisées. Dans la pratique, ce sont plus de 50 % des revenus qui bénéficient aux ménages les plus pauvres. Une carte interactive détaillant l'ensemble des projets et programmes soutenus par les revenus du carbone est aussi disponible sur le site California Climate Investments.

LES RECETTES DE LA TARIFICATION DU CARBONE DANS LES PAYS DU G20

Dans le cadre de l'initiative Climate Transparency, I4CE a recensé les revenus du carbone dans les pays du G20, depuis 2007. Après 5 années d'augmentation relativement lente, le montant des revenus du carbone est passé de 4,2 à 22,2 milliards de dollars entre 2012 et 2017, soit une augmentation de 429 % en cinq ans.



Tarification du carbone : utilisation des revenus (en millions de USD)



Source : I4CE - Institute for Climate Economics d'après Banque mondiale, sources gouvernementales et informations publiques, Avril 2018.

1 Année de mise en oeuvre

- Taxe carbone à partir de 2013
- Taxe carbone entre 2008 et 2013
- Taxe carbone d'avant 2007
- Système de quotas d'émission à partir de 2013
- Système de quotas d'émission entre 2008 et 2013
- Système de quotas d'émission d'avant 2007

2 Postes d'utilisation des revenus

- Fléchage par projets
- Allocation au budget général
- Exemptions de taxes
- Transferts directs

Messages clés

- 65 % des revenus carbone sont générés par des taxes carbone, soit 21 milliards de dollars. Les systèmes de quotas d'émission ont généré 11 milliards de dollars.
- Plus de 67 % des revenus tirés de la tarification du carbone proviennent des pays membres de l'Union européenne.
- À l'échelle mondiale, 46 % des revenus sont utilisés pour des projets dédiés à la transition bas-carbone ; 44 % sont alloués dans le budget public général ; 6 % financent les exemptions de taxes fiscales ; et 4 % sont directement transférés aux entreprises et aux foyers.

Note : Les chiffres représentés font référence à l'année calendaire 2017 ou l'année fiscale 2016-2017. En cas d'absence de données, l'année calendaire 2016 a été prise en compte.