

Quel usage pour les revenus carbone ?

Notes d'orientation

Janvier 2020 | N° 1

Tour d'horizon des expériences nationales concernant l'utilisation des revenus issus de taxes ou de marchés carbone

- ▶ Parmi l'ensemble des revenus carbone générés en 2019, 42 % abondent le budget général des États, 47 % sont affectés à des projets environnementaux, 5 % correspondent à des réductions d'impôts et 6 % à des transferts directs aux ménages et aux entreprises.
- ▶ Les pays qui ont réussi à mettre en place une tarification carbone sont parvenus à aligner l'usage des revenus carbone sur les priorités nationales, en accompagnant la réforme d'un discours en phase avec le projet de développement du pays.
- ▶ Quel que soit l'objectif recherché, les enjeux de gouvernance sont cruciaux : de la transparence de l'usage des revenus, à la clarté des transferts et compensations, en passant par la légitimité du processus de réforme.

Des réformes fiscales difficiles, mais nécessaires

Les récents mouvements sociaux en Égypte et en Équateur le prouvent, la France n'est pas le seul pays à avoir des difficultés à faire accepter une hausse des prix de l'énergie.

Ces incitations fiscales apparaissent souvent comme le fer de lance des politiques de lutte contre le changement climatique, et nombre de pays ont mené récemment avec succès des politiques de tarification du carbone relevant *in fine* les prix de l'énergie pour les ménages et les entreprises. Fin 2019, on dénombre 44 pays et 31 juridictions autres (Province, État, UE, villes) possédant un instrument de tarification du carbone à travers le monde. Autre signe du dynamisme de leur adoption, ces instruments ont généré 48 milliards de dollars de revenus en 2019, contre 22 milliards de dollars en 2016. Et ce, sans compter les pays qui ont fortement réduit leurs subventions aux énergies fossiles.

Or, ces revenus du carbone ont un statut à part, étroitement lié au caractère environnemental de la taxe associée : on attend d'eux qu'ils réalisent la quadrature du cercle en atteignant à la fois des objectifs d'efficacité environnementale, d'efficacité budgétaire et de justice sociale. Le présent *Policy Brief* reprend les facteurs de réussite des pays qui ont mis en place une tarification du carbone, ou plus généralement augmenté leurs prix de l'énergie, avec succès. Il rassemble les leçons saillantes du récent rapport^[1], édité par la Banque mondiale et l'AFD, à partir de l'analyse d'une vingtaine de pays, sur cinq continents différents.

[1] World Bank (2019), "Using Carbon revenues", *PMR Technical Note*, n° 16. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32247>.

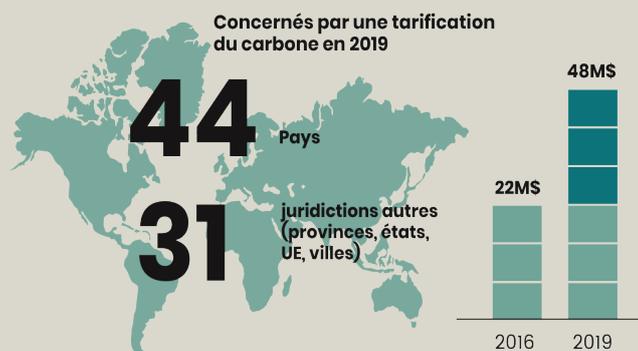
“ Les revenus carbone peuvent contribuer à six grands objectifs en fonction des contextes nationaux ”

Les revenus carbone peuvent être affectés aux recettes générales de l'État ou liés à des objectifs spécifiques, par le biais d'une affectation budgétaire directe ou *via* des fonds dédiés. Lier les revenus carbone à une utilisation particulière a l'avantage de sécuriser des flux de financement pour des projets bien définis, par exemple le soutien aux énergies renouvelables, et améliore la visibilité et la légitimité de l'instrument. Abonder le budget général permet *a contrario* de servir l'ensemble des missions du gouvernement et assure plus de souplesse dans l'utilisation des ressources fiscales. Le rapport AFD-Banque mondiale identifie six grands objectifs recherchés actuellement par les gouvernements liés à l'utilisation des revenus carbone :

1. une réforme fiscale plus large, comme au Mexique, visant le plus souvent une croissance économique accrue ;
2. le soutien direct à des projets environnementaux en complément de l'instrument carbone, comme le fait le Fonds vert québécois ;
3. la poursuite d'autres objectifs de développement, tels que l'éducation et la santé, comme c'est en partie le cas en Colombie et en Indonésie ;
4. une aide directe aux particuliers, aux ménages ou aux entreprises touchés par les politiques environnementales, par le biais de transferts ou de programmes dédiés, comme en Iran ;
5. une aide indirecte aux industries les plus vulnérables, comme en Afrique du Sud, souvent sous forme d'exemptions transitoires, pour atténuer l'effet sur l'emploi et sur la délocalisation des activités polluantes à l'étranger ;
6. la réduction de la dette publique, comme en Irlande ou en Islande.

Il n'est pas possible de quantifier précisément cette dernière, car la réduction de la dette transite souvent par le budget général. En 2017-2018, 38 % des revenus abondent le budget général, 42 % sont affectés à des projets environnementaux 11 % vont vers des projets de développement, 6 % vers des baisses d'impôt pour et enfin 3 % directement vers les ménages et les entreprises. En 2019, 42 % des revenus abondent le budget général, 47 % sont affectés (environnement ou autres), 6 % sont des transferts directs et 5 % des baisses d'impôts.

LES REVENUS CARBONE DANS LE MONDE



Source : I4CE (2020) « Les comptes mondiaux du carbone en 2020 ».

Géographies : multipays

Mots-clés : fiscalité verte, réformes fiscales, tarification du carbone, revenus carbone

Thématiques : gouvernance, climat

Que ce soit pour une taxe, pour le retrait d'une subvention, ou encore pour un marché carbone, c'est le discours qui accompagne la mise en place de la réforme qui est déterminant. La cohérence avec un projet de développement, qui fait l'objet d'une adhésion la plus large possible, est la clé d'une réforme réussie. L'Afrique du Sud a pu récemment mettre en œuvre une taxe carbone en accordant des exemptions généreuses aux ménages modestes et aux entreprises vulnérables, et en prévoyant des mesures d'aide aux énergies renouvelables.

La transparence, un enjeu-clé

L'usage des revenus du carbone est la clé pour garantir l'acceptabilité de la réforme et doit être débattu bien en amont, sous peine de devenir une pomme de discorde. Mais, quel que soit l'usage choisi – et les pays qui ont réussi leurs réformes ont fait des choix très différents – il faut faire preuve de transparence. Le système mis en place par la province de la Colombie-Britannique, au Canada, est un modèle du genre. Chaque année, le ministre des Finances est tenu de rendre compte devant l'Assemblée législative du respect de l'engagement de neutralité des prélèvements obligatoires. L'Assemblée examine son rapport sur l'utilisation des recettes des deux années précédentes, et valide son plan triennal sur l'utilisation des recettes de la taxe. Le ministre a par ailleurs conditionné 15 % de son salaire au respect de l'engagement de neutralité. Ce cas montre qu'il est possible d'être transparent sur l'usage des revenus d'une taxe carbone, de le flécher sans pour autant l'affecter à un fonds séparé du budget général de l'État.

Mettre en avant les compensations

La seconde leçon est qu'il faut rendre visibles les compensations accordées suite à la hausse des prix de l'énergie. Toute variation de ces prix étant très visible, les compensations doivent l'être tout autant. L'État de Californie a joué le jeu de la transparence totale et de la visibilité des contreparties. Chaque année, l'Assemblée décide des programmes financés par le Fonds carbone, suite à une consultation publique large ; en tout état de cause, 60 % de l'argent doit aller à la mobilité et au logement. Tous les projets sont cartographiés sur un site internet public, labellisés sur le terrain, et des opérations de communication donnent à voir très concrètement l'impact du Fonds. Une opération de destruction « en direct » de voitures anciennes sur la place de la mairie de Los Angeles a ainsi mis l'accent sur les nouvelles subventions à l'acquisition de voitures moins polluantes.

S'adapter aux critiques et persévérer

Il y a enfin une dernière leçon à tirer des expériences internationales : il faut savoir entendre les critiques, s'adapter et persévérer. L'Indonésie a connu des émeutes de grande ampleur quand elle a commencé à réduire ses subventions aux énergies fossiles. Elle en a tiré les leçons, en mettant en place de très nombreux programmes sociaux pour protéger les plus pauvres. Finalement, il aura fallu 25 ans, avec plusieurs retours en arrière, pour mettre quasiment un terme aux subventions dans ce pays. Persévérer, c'est aussi ce qu'a fait la Colombie-Britannique. Quatre mois après sa mise en œuvre, la taxe carbone était rejetée par la majorité de la population. Elle compte désormais deux soutiens pour un opposant. La hausse de la fiscalité sur l'énergie est un défi politique nécessaire, mais qui prend du temps. En apprenant des erreurs et en s'appuyant sur les expériences étrangères, les pays qui se lancent dans cette aventure peuvent mobiliser les revenus carbone pour faire avancer le consensus dans la population.

Agence française de développement (AFD) 5, rue Roland Barthes, 75012 Paris.

Directeur de publication Rémy Rioux

Directeur de la rédaction Thomas Mélonio

Création graphique MeMo, Juliegilles, D. Cazeils

Conception et réalisation Coquelicot

Dépôt légal 1^{er} trimestre 2020 | ISSN en cours | © AFD

Imprimé par le service de reprographie de l'AFD.

Pour consulter les autres publications de la collection Policy Brief :

<https://www.afd.fr/fr/collection/policy-brief>