



NOTE STRATEGIQUE

La fiscalité carbone en Afrique



AFRICAN TAX
ADMINISTRATION FORUM
FORUM SUR
L'ADMINISTRATION
FISCALE AFRICAINE

Avis de droit d'auteur

La présente publication et toutes ses parties comportent des droits d'auteurs.

La présente publication ou toute partie de celle-ci ne peut être reproduite, transmise, transcrite ou autrement stockée ou traduite dans une langue ou un langage informatique, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit, sans l'autorisation écrite préalable du Forum sur l'administration fiscale africaine (ATAF), une organisation internationale dotée d'un plein statut juridique et établie, aux termes de la Convention de Vienne sur le droit des traités, le 8 octobre 2012.

Toute reproduction ou adaptation non autorisée de la présente publication constitue une violation des droits d'auteur et engage la responsabilité civile et pénale de son auteur.

Restrictions d'utilisation

Les informations contenues dans la présente publication sont des informations privilégiées appartenant à l'ATAF, à tout pays membre de l'ATAF et à ses filiales. Ces informations sont fournies à titre confidentiel, étant entendu qu'elles ne seront pas, sans autorisation écrite préalable de l'ATAF, utilisées à d'autres fins que celles prévues.

Série : Département des programmes fiscaux de l'ATAF

Secrétariat de l'ATAF

**Département des programmes fiscaux
Hatfield Gardens, Block G, 2nd Floor
Hatfield, Pretoria, Afrique du Sud 0181**

Tel: +27 12 451 8800

E-Mail: skhan@ataftax.org

www.ataftax.org





Sommaire

Les politiques de taxe carbone sont parmi les plus efficaces en matière de tarification du carbone, en particulier lorsqu'elles sont appliquées à des « points d'étranglement » en amont, en raison de leur capacité à atteindre l'ensemble de l'économie, sans avoir à se concentrer sur certaines industries ou certains secteurs. Une taxe carbone en amont est simple à administrer et peut avoir un impact sur les économies formelles et informelles, ce qui est particulièrement important pour les pays à revenu moyen ou faible.

La taxe carbone est une option politique qui peut être utilisée en amont ou en aval. Les taxes carbone en aval adoptent une approche sectorielle de la tarification du carbone, dans la mesure où elles ne prennent en compte que les externalités associées aux industries énumérées dans la loi prévoyant ces régimes. La portée de ces mesures est donc plus limitée que celle d'une taxe carbone en amont, et le potentiel de mobilisation des recettes est également plus restreint. Ces mesures nécessitent généralement un recours accru aux processus de suivi, d'examen et de vérification, ce qui les rend plus complexes à mettre en œuvre et plus lourdes à administrer. Malgré cela, il s'agit de mesures qui peuvent fournir un prix explicite pour le carbone.

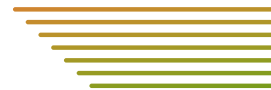
Cette note stratégique explore les principales caractéristiques de la conception d'une taxe carbone qui peut répondre au double objectif d'augmenter les recettes tout en ayant un effet positif sur l'environnement. Elle

commence par un aperçu descriptif de ce qu'est une taxe carbone et de la manière dont elle peut être administrée au niveau national, lorsqu'elle est utilisée en amont ou en aval. Elle examine ensuite en détail les paramètres de mise en œuvre des taux d'imposition, la définition de l'assiette fiscale et l'utilisation des recettes dans le contexte africain.

Tout en se concentrant sur les principaux aspects politiques de l'introduction d'une taxe carbone à large assise, capable d'avoir un impact sur l'ensemble de l'économie et de peser de manière égale sur les secteurs formel et informel, cette note stratégique aborde également le rôle des politiques complémentaires dans la réalisation des objectifs climatiques. Par exemple, il y a de nombreuses discussions sur la nécessité pour les pays d'évaluer et éventuellement d'éliminer les subventions nuisibles aux combustibles fossiles, conformément aux engagements pris par les pays africains dans le cadre du Pacte de Glasgow, sur le rôle de la tarification implicite du carbone en complément des approches de tarification explicite, et des remarques générales sur les mesures visant à atténuer les inquiétudes concernant les désavantages concurrentiels potentiels découlant de la mise en œuvre d'une taxe carbone.

Table des matières:

Sommaire	3
Table des matières:	4
1. Introduction	5
1.1. Le rôle que les taxes carbone peuvent jouer dans la réalisation des objectifs de développement durable.....	6
2. Fonctionnement d'une taxe carbone : présentation sommaire	7
2.1. Taxe carbone en amont, ou approche axée sur les combustibles	8
2.2. Une taxe carbone prélevée en aval, ou une approche basée sur les émissions	9
2.2.1. La taxe carbone sud-africaine	11
2.3. Application du taux d'imposition	11
3. Mesures complémentaires	13
3.1. Tarification implicite du carbone	13
4. Destination des revenus et leur utilisation.....	15
4.1. Autres utilisations des recettes de la taxe carbone.	16
5. Subventionner la consommation de combustibles fossiles.....	18
6. Risque de désavantage concurrentiel.....	19
7. Stratégie de communication pour l'adoption d'une législation sur la taxe carbone.....	20
8. Conclusion	22



1. Introduction

La présente note stratégique apporte des connaissances approfondies sur la fiscalité carbone, l'instrument le plus efficace et le plus rationnel pour tarifier le carbone. Elle s'inspire d'une précédente note stratégique qui examinait l'approche conceptuelle employée par l'ATAF pour définir les différents types de taxes environnementales à des fins statistiques.¹

La fiscalité carbone a été présentée comme l'une des principales approches politiques pour augmenter les recettes, alors que le monde se remet de la récession causée par la pandémie de COVID-19.² Une taxe carbone est une mesure souhaitable pour la reprise économique parce qu'elle offre aux gouvernements de nouvelles sources de revenus au niveau national, tout en fournissant une incitation économique à la consommation de produits à moindre intensité de carbone, ce qui se traduit également par des avantages pour l'environnement. Par conséquent, une politique de taxe carbone bien conçue améliore les recouvrements et permet une croissance économique durable, ce qui est conforme aux objectifs de développement durable des Nations Unies.

En raison de l'approche rapide de l'échéance fixée aux pays pour la réalisation des Objectifs de développement durable à l'horizon 2030 et des preuves de plus en plus nombreuses de conditions météorologiques extrêmes stimulées par le réchauffement climatique, la mise en œuvre de taxes carbone nationales est une question stratégique pour établir une trajectoire de croissance économique durable en Afrique. Des données récentes indiquent que l'Afrique sera le continent le plus durement touché par le dérèglement climatique parce que ses économies dépendent du climat et s'appuient fortement sur des secteurs tels que l'agriculture, avec une capacité limitée à faire face et à s'adapter au changement climatique. Selon la Banque mondiale, le changement climatique pourrait pousser jusqu'à 86 millions d'Africains à migrer à l'intérieur de leur propre pays d'ici 2050, certains de ces mouvements se produisant déjà dès 2030 en raison de la pénurie d'eau, de la baisse de la productivité des cultures et des écosystèmes, de l'élévation du niveau de la mer et des ondes de tempête.³

La mise en place d'une fiscalité carbone efficace pourrait être un instrument important pour aider les pays à mobiliser des fonds pour s'adapter à ce nouvel environnement climatique, tout en atténuant l'impact du dérèglement climatique sur leurs populations et l'environnement dans lequel elles vivent.

En outre, une tarification efficace du carbone pourrait contribuer à générer d'importantes recettes fiscales en Afrique, à un moment où le paysage mondial est favorable à l'octroi de ce droit à un État secondaire. L'absence de politique nationale en matière de taxe carbone pourrait en fin de compte permettre à d'autres pays d'appliquer un prix ou une taxe au nom du pays africain, par la mise en œuvre d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF).⁴

Comme instruments capables de conférer un prix explicite au carbone, les taxes carbone pourraient aider les pays à honorer leurs contributions déterminées au niveau national (CDN), telles que fixées par l'Accord de Paris. Une centaine de pays, soit deux tiers des CDN soumises, envisagent de recourir à la tarification du carbone pour atteindre leurs objectifs de réduction des émissions. Selon les Nations Unies,⁵ la tarification du carbone pourrait à elle seule réduire le coût de l'atténuation du changement climatique de 32 % d'ici à 2030 et atteindre son plein potentiel lorsqu'elle est associée à d'autres politiques énergétiques et environnementales. L'Afrique du Sud est le seul pays qui administre actuellement une politique de taxe carbone sur le continent africain.

Selon la Banque africaine de développement, le continent africain détient 8 % des réserves prouvées de pétrole, 7 % du stock mondial de gaz naturel et environ 30 % des réserves minérales mondiales.⁶ Ce seul fait pourrait être à l'origine d'un avantage concurrentiel pour les États africains par rapport à d'autres pays du monde, dans l'exercice de leur droit primaire à taxer les minerais à forte teneur en carbone à un niveau suffisant pour stimuler le développement économique régional, tout en répondant aux préoccupations environnementales. En effet, d'un point de vue commercial, les pays qui s'engagent dans des

¹ ATAF Policy Brief, *Environmental Taxes Defined*, novembre 2021, disponible à l'adresse : https://events.ataftax.org/index.php?page=documents&func=view&document_id=143&token=8a62519e004d8e5e130e0ea93f5ab9e4&thankyou.

² Blog du FMI, *What COVID-19 can teach us about mitigating climate change*, (par Oya Celasun, Florence Jaumotte, et Antonio Spilimbergo), publications du FMI, 9 juillet 2021, disponible à l'adresse : https://blogs.imf.org/2021/07/09/what-covid-19-can-teach-us-about-mitigating-climate-change/?utm_medium=email&utm_source=govdelivery.

³ Banque mondiale, *Climate Change Could Further Impact Africa's Recovery, Pushing 86 Million Africans to Migrate Within Their Own Countries by 2050*, 27 octobre 2021, disponible à l'adresse : <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/10/27/climate-change-could-further-impact-africa-s-recovery-pushing-86-million-africans-to-migrate-within-their-own-countries>.

⁴ Un MACF est une imposition sur le carbone incorporé dans les produits importés dans une juridiction appliquant une tarification du carbone, potentiellement compensée par des remises sur le carbone incorporé dans les exportations. Selon la publication « Carbon pricing – what role for BCAs » du FMI en 2021.

⁵ Nations Unies, Committee of Tax Experts on International Cooperation in Tax Matters, *Note by the Secretariat on Environmental and environmentally-related taxation*, E/C.18/2021/CRP.26, 11 octobre 2021, disponible à l'adresse : <https://www.un.org/development/desa/financing/sites/www.un.org/development/desa/financing/files/2021-10/CRP.26%20Environmental.pdf>.

⁶ Banque africaine de développement, Centre africain des ressources naturelles : Catalyzing Growth and Development through Effective Natural Resources Management; 2016, pg. 3, disponible à l'adresse : https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/anrc/AFDB_ANRC_BROCHURE_en.pdf.

relations commerciales avec des États africains seraient tenus d'accorder un crédit pour toute taxe carbone déjà appliquée au niveau national avant une opération d'exportation. Par ses offres, l'ATAF entend aider les pays à obtenir cet avantage concurrentiel sur les partenaires mondiaux à un niveau qui leur permette d'autofinancer le passage à un modèle de croissance durable. Une taxe carbone pourrait permettre aux pays d'atteindre ces objectifs.

1.1. Le rôle que les taxes carbone peuvent jouer dans la réalisation des objectifs de développement durable

Les politiques de taxe carbone sont parmi les plus efficaces en matière de tarification du carbone, en particulier lorsqu'elles sont appliquées à des « points d'étranglement » en amont,⁷ en raison de leur capacité à atteindre l'ensemble de l'économie, sans avoir à se concentrer sur certaines industries ou certains secteurs. Une taxe carbone en amont est simple à administrer et peut avoir un impact sur les économies formelles et informelles, ce qui est particulièrement important pour les pays à revenu moyen ou faible.

Les taxes carbone en aval⁸ (ainsi que les mesures du système d'échange de quotas d'émission) adoptent une approche sectorielle de la tarification du carbone, car elles ne prennent en compte que les externalités associées aux industries énumérées dans la loi prévoyant ces régimes. La portée de ces mesures est donc plus limitée que celle d'une taxe carbone en amont, et le potentiel de mobilisation des recettes est également plus restreint. Ces mesures nécessitent généralement plus de suivi, d'évaluation et de vérification, ce qui les rend plus complexes à appliquer et plus lourdes à administrer. Malgré cela, il s'agit de mesures qui peuvent fournir un prix explicite pour le carbone.⁹

Chaque fois que la fiscalité du carbone est examinée dans le cadre du scénario plus large de la réforme fiscale environnementale, l'un des sujets de discussion est toujours l'utilisation répétée des subventions nuisibles aux combustibles fossiles. En effet, la subvention des combustibles fossiles est une politique qui objective un résultat diamétralement opposé à l'imposition d'une taxe

carbone. Une subvention, par définition, vise à stimuler un comportement (dans ce cas, la consommation d'un produit à forte intensité de carbone). Les subventions néfastes pour l'environnement peuvent encourager la surexploitation de ressources environnementales rares et devraient donc être supprimées, si possible.¹⁰

Par conséquent, la mise en œuvre d'une réforme fiscale environnementale et l'établissement d'une taxe carbone nationale impliqueraient également la réforme ou la révision de toutes les subventions et incitations aux combustibles fossiles utilisées au niveau national.¹¹

C'est dans ce cadre que la présente note stratégique explore les principales caractéristiques nécessaires à la conception d'une taxe carbone qui peut répondre au double objectif d'augmenter les recettes tout en ayant un effet positif sur l'environnement. Elle commence par un aperçu descriptif de ce qu'est une taxe carbone et de la manière dont elle peut être administrée au niveau national, que ce soit en amont ou en aval.

L'objectif de cette note stratégique est de fournir une évaluation générale des principales questions qui devraient être prises en compte par les responsables de la politique fiscale lors de l'introduction d'un régime de taxe carbone. Elle aborde donc également (i) le taux d'imposition souhaité; (ii) les autres politiques complémentaires à mettre en œuvre; (iii) l'usage potentiel des recettes de la taxe carbone pour obtenir un soutien maximal de la part des contribuables; (iv) les effets de l'introduction d'une taxe carbone sur la compétitivité; (v) les stratégies de communication pour une mise en œuvre réussie d'une taxe carbone; et (vi) le rôle des subventions dans l'ensemble des politiques administrées par un pays désireux d'instaurer un tarif positif du carbone.

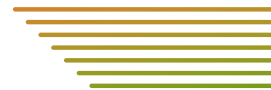
⁷ Veuillez consulter la section 2 pour une discussion sur la définition de l'imposition en amont et en aval.

⁸ Veuillez consulter la section 2 pour une discussion approfondie sur la signification du terme « aval ».

⁹ Les taxes carbone et les mesures du système d'échange de quotas d'émission sont les deux seuls instruments capables de donner un prix explicite au carbone. Les taxes carbone qui sont utilisées en amont et en aval sont capables de fixer un prix explicite pour le carbone. Toutefois, l'indicateur de prix sera plus important si l'on utilise la première, en raison de sa capacité à fixer un prix identique pour tous les segments de l'économie.

¹⁰ Lire M. Stillwell et J. Bohanes, *Trade and the Environment*, in *The World Trade Organization: Legal, economic and political analysis* (P.F.J. Macrory, A.E. Appleton et M.G. Plummer eds., Springer, 2005), ch. 58, pages 548-549.

¹¹ Voir la discussion générale dans : IMF/OECD, *Tax Policy and Climate Change – IMF/OECD Report for the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors*, (avril 2021), pg. 14, disponible à l'adresse <https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/2021/040721.pdf>



2. Fonctionnement d'une taxe carbone : présentation sommaire

L'application d'une taxe carbone entraîne ce que l'on appelle communément un double dividende, c'est-à-dire que la taxe génère des recettes pour le gouvernement qui l'applique et fournit également un résultat environnemental positif sous la forme d'une réduction des émissions.

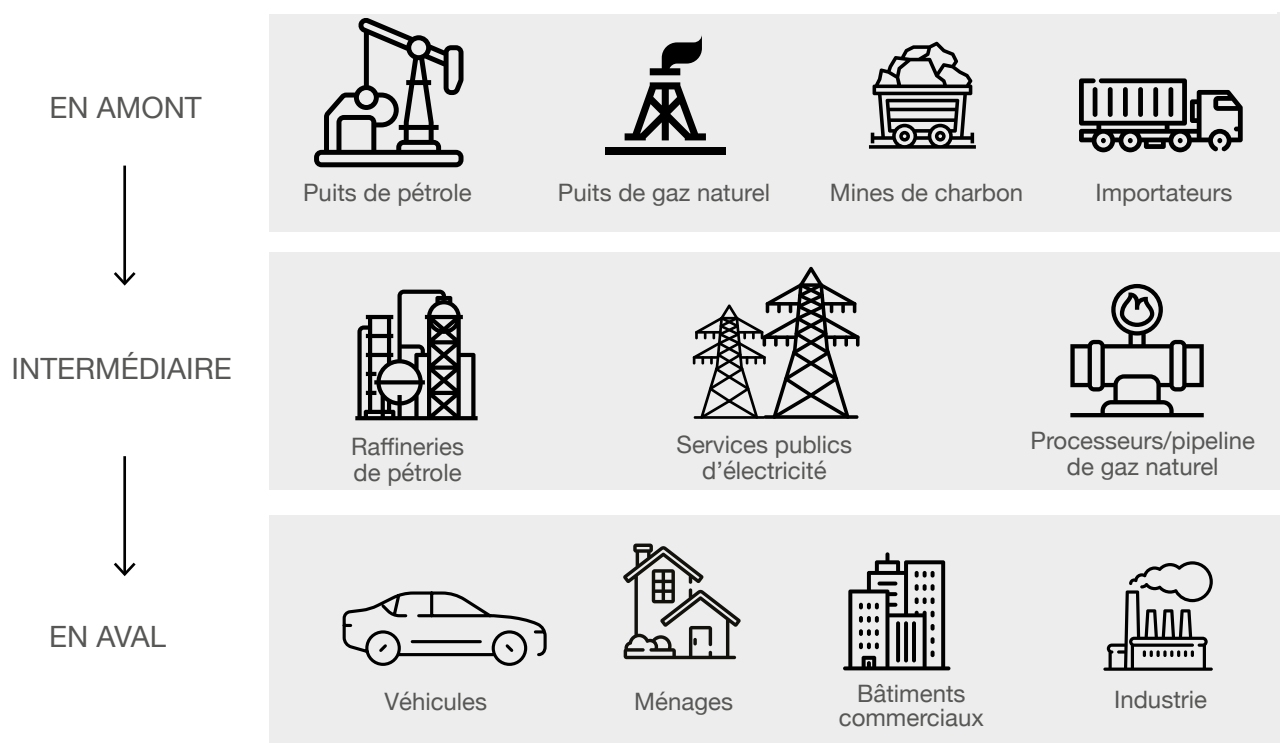
Il s'agit d'une taxe d'accise spécifique — un prix par tonne de carbone, généralement appliqué en fonction du poids ou du volume. Une taxe carbone est relativement facile à administrer et le potentiel de génération de recettes peut être déterminé avant même l'application de la taxe. Si l'on connaît la quantité de combustible fossile utilisée dans un processus, le contribuable et l'administration fiscale peuvent prévoir le montant des recettes de la taxe carbone qui sera généré par la combustion de ce produit. Étant donné que la corrélation entre un volume de produit et sa teneur en carbone est mathématique, la loi peut appliquer des taux d'imposition précalculés sans vérifier les émissions réelles. La taxe, exprimée en poids ou en volume, est basée sur la teneur moyenne en carbone du carburant concerné.

Les partisans de la taxe carbone affirment qu'elle peut encourager un changement positif dans le comportement des consommateurs dans la mesure où elle les incite à acquérir un produit à plus faible intensité de carbone. En

effet, la taxe s'appliquerait plus ou moins fortement en fonction de l'intensité en carbone du produit, ce qui se traduirait par une imposition plus lourde pour les produits à plus forte intensité en carbone et moins lourde pour les produits générant moins de carbone. Une taxe carbone sur les combustibles fossiles entraînerait automatiquement une différenciation des prix entre le diesel, l'essence et le gaz naturel, car le diesel a une plus forte intensité de carbone que l'essence, qui a elle-même une plus forte intensité de carbone que le gaz naturel. Ainsi, une taxe carbone employée par tonne de carbone affecterait automatiquement davantage le diesel que le gaz naturel, ce qui inciterait les consommateurs à acheter des produits utilisant du gaz naturel plutôt que du diesel. De même, elle encouragerait les consommateurs et les entreprises à utiliser des véhicules et des machines fonctionnant au gaz naturel, car leur fonctionnement serait moins coûteux que celui d'un véhicule alimenté au diesel. La taxe pourrait donc entraîner une réduction de la consommation de produits à base de carbone et, par conséquent, une réduction des émissions de carbone.

Une taxe carbone peut être appliquée en amont ou en aval¹² de la chaîne de production d'un combustible fossile. La figure ci-dessous illustre les différentes phases pour faciliter la lecture :

FIGURE 1 : LES CHAÎNES D'APPROVISIONNEMENT DU PÉTROLE, DU GAZ ET DU CHARBON



T. Falcão, *A Proposition for a Multilateral Carbon Tax Treaty*, IBFD Publications, 2019.

¹² Certains pays prévoient l'application d'une taxe carbone au niveau intermédiaire (c'est-à-dire au niveau de l'usine de transformation de l'énergie), mais on parle généralement d'une taxe carbone en aval.

2.1. Taxe carbone en amont, ou approche axée sur les combustibles

La forme la plus courante de taxe carbone utilisée dans le monde est axée sur des combustibles fossiles spécifiques (principalement le pétrole, le gaz et le charbon) et leurs produits dérivés.¹³ Souvent appelée approche fondée sur les combustibles, cette méthode consiste à appliquer une taxe dès que possible en fonction de la chaîne de production du combustible fossile : soit au moment de l'extraction (ou à proximité), si la juridiction en question est riche en ressources, soit au moment de l'importation dans une juridiction.

Si la taxe carbone est appliquée en amont — c'est-à-dire au moment de l'extraction ou de l'importation, selon qu'il s'agit d'un pays extractif ou non —, l'administration fiscale peut choisir un contribuable qui collectera et reversera la taxe applicable à l'ensemble de la chaîne de production (par exemple, l'industrie extractive ou l'importateur). En appliquant la taxe le plus tôt possible dans la chaîne de production, les administrations fiscales peuvent réduire au minimum le nombre de contribuables, ce qui accroît la simplicité administrative.

En outre, une taxe appliquée à l'importation pourrait présenter un avantage administratif, car la perception de la taxe pourrait être combinée avec la perception des droits de douane applicables payés à l'importation, ce qui éviterait de devoir créer une toute nouvelle procédure administrative. Il s'agit également de l'option la plus respectueuse de l'environnement, car le pays peut comptabiliser toutes les émissions de CO₂ associées au produit sans laisser d'émissions non comptabilisées (également appelées émissions fugitives). Par exemple, des industries (comme le ciment, l'acier, la pâte à papier et autres) qui utilisent un combustible à forte intensité de carbone comme le charbon ou le diesel comme principale source d'énergie pour fabriquer ses produits seront incitées à (i) passer à un combustible à plus faible intensité de carbone si l'impact économique de la taxe carbone est suffisamment élevé pour justifier ce changement; ou (ii) investir dans la recherche et le développement pour augmenter l'efficacité du combustible et éventuellement décarboniser le processus de production en utilisant des sources d'énergie renouvelables, des mélanges et des produits à faible intensité de carbone.

En outre, comme il s'agit d'une taxe unique, appliquée soit à l'importation, soit à l'extraction, il n'est pas nécessaire de calculer l'empreinte carbone du produit avant son entrée sur le territoire national, car (i) la taxe est prélevée sur une

source d'énergie primaire qui n'a pas encore fait l'objet d'un processus de conversion ou de transformation; et (ii) tout le potentiel d'émissions de carbone du produit primaire est encore présent dans le produit fossile et ne sera libéré que lorsqu'il fera l'objet d'un processus de transformation tel que la production ou la fabrication.

On considère que les produits portent en eux une empreinte carbone parce qu'il faut de l'énergie pour les produire et les transporter. L'énergie utilisée pour fabriquer les produits manufacturés est généralement fournie par les combustibles fossiles. Par conséquent, en taxant le combustible fossile, on taxe automatiquement et indirectement l'ensemble de la chaîne de production qui l'utilise comme principale source d'énergie.

En résumé, l'approche par les combustibles se caractérise par :¹⁴

- La taxe carbone est prélevée sur des combustibles fossiles spécifiques, principalement le pétrole brut, le gaz et le charbon, ainsi que leurs produits dérivés.
- Elle est prélevée au niveau de l'extraction du combustible, pour les pays riches en ressources, ou à l'importation dans les juridictions riches en ressources.
- Étant donné qu'il existe une relation proportionnelle entre la teneur en carbone d'un type de combustible et les émissions de carbone qu'il génère, une fois que le taux d'imposition a été établi, il peut être appliqué à chaque combustible au moyen de tableaux précalculés basés sur la teneur moyenne en carbone fossile du combustible et sur sa qualité.
- Il n'est pas nécessaire de mesurer les émissions qui résultent de leur combustion.
- Le taux de la taxe carbone est exprimé en unités de volume ou de poids (telles que le litre d'essence ou la tonne de charbon) sur la base des calculs de la teneur moyenne en carbone du combustible concerné.
- La taxe carbone a un impact sur l'ensemble de la chaîne de valeur des carburants, jusqu'au consommateur final.
- Il y a peu d'interaction et de contrôle de la part des administrations fiscales, car les contribuables sont peu nombreux et le montant de la taxe peut être déduit des quantités de combustibles fossiles. L'intervention humaine n'est pas nécessaire.

¹³ Nations Unies, *Handbook on Carbon Taxation for Developing Countries*, Chapitre 6 (« General Issues in Designing a Carbon Tax »), Nations Unies, disponible à l'adresse : <https://www.un.org/development/desa/financing/sites/www.un.org.development.desa.financing/files/2021-10/Carbon%20Taxation.pdf>.

¹⁴ D'après le manuel de T. Falcão, *Highlights of the United Nations Handbook on Carbon Taxation*, Intertax, Volume 49, Issue 11, pages 897-914.

- Il y a peu de possibilités de fraude ou d'autres techniques d'évasion fiscale.
- Des mesures pourraient être nécessaires pour atténuer l'impact sur les ménages à faibles revenus et les petites et moyennes entreprises, pour assurer le soutien politique à la taxe carbone et pour atténuer tout impact régressif potentiel de la taxe.¹⁵
- Une taxe carbone peut avoir une incidence sur le cours des produits à forte intensité énergétique et à base de carbone qui sont échangés sur les marchés internationaux. Des mesures compensatoires ou des mécanismes d'ajustements carbone aux frontières (MACF) pourraient être nécessaires pour atténuer l'impact sur leur compétitivité.

Une dernière caractéristique, très importante, de l'application en amont d'une taxe aux frontières pour les pays africains à revenus moyens et faibles, est sa capacité à peser sur les économies formelles et informelles. L'accent mis sur les « points d'étranglement » en amont de la chaîne d'approvisionnement est plus efficace pour réduire les possibilités d'évasion fiscale, car il couvre tous les secteurs de l'assiette fiscale. Il n'en va pas de même lorsque la taxe est administrée en aval, car les entités couvertes sont alors généralement toutes reconnues officiellement par les organismes de réglementation. Elle augmente donc les perspectives de commercialisation des produits par le biais du marché informel.

2.2. Une taxe carbone prélevée en aval, ou une approche basée sur les émissions

Une alternative à une taxe basée sur la teneur en carbone du carburant est une taxe axée sur les émissions réelles. Souvent appelée approche fondée sur les émissions directes, cette taxe vise les émissions de dioxyde de carbone, quel que soit le type de carburant utilisé. Cette approche se distingue de l'approche basée sur les carburants par le fait que la taxe carbone est appliquée au segment en aval de la chaîne de valeur. Elle est généralement appliquée au niveau de la transformation ou de la distribution. Elle est calculée sur la base des émissions réelles rejetées par les installations soumises à la taxe. Pour être évaluée avec précision, cette approche repose donc largement sur le suivi, l'examen et la vérification des émissions réelles.¹⁶ Cette approche est peu répandue — seuls le Chili, Singapour et l'Afrique du Sud l'ont adoptée jusqu'à présent.

Cela signifie que la possibilité d'utiliser l'approche des émissions directes peut s'accompagner d'un coût administratif élevé, étant donné qu'il y a davantage de sources d'émissions à contrôler et à vérifier, et que la lecture par le contribuable des émissions rejetées doit également être vérifiée et recoupée. Pour la même raison, le régime tend à ne pas s'appliquer aux petites installations. Son champ d'application est plus restrictif, excluant parfois les carburants de transport afin de limiter les coûts administratifs.

La mise en œuvre de ce type de régime peut prendre plus de temps, en particulier si la juridiction concernée décide de disposer d'un historique des émissions avec une oscillation des émissions par établissement pour établir un taux d'imposition initial. Cela peut être particulièrement important pour garantir l'acceptation de la taxe par le public et s'assurer qu'elle est établie à un taux considéré comme équitable et dans les limites de ce qui est considéré comme acceptable dans le contexte social et économique du pays en question. Un inventaire des émissions réalisé soit avant la mise en œuvre du régime, soit après l'entrée en vigueur de la taxe carbone, peut également rendre ce type de régime plus susceptible d'être converti en un système d'échange de quotas d'émission. C'est l'option employée par des pays comme l'Afrique du Sud, où les politiques indiquent un intérêt pour une conversion éventuelle en un système national d'échange de quotas d'émission, ou pour l'utilisation de compensations d'émissions afin d'alléger la charge fiscale sur les contribuables qui s'inscrivent dans la durée.

Pour toutes ces raisons, une juridiction qui envisage d'introduire une taxe carbone en utilisant l'approche des émissions directes aura probablement besoin d'une plus grande expertise technique dans les domaines de l'environnement et de l'énergie. Elle reposera davantage sur la coopération avec les ministères de l'Énergie et de l'Environnement respectifs que dans le cadre de l'approche fondée sur les carburants, car de telles approches fondées sur le marché, telles que les systèmes d'échange de quotas d'émission, ont tendance à être supervisées par le ministère de l'Environnement, tandis que les approches fiscales, telles que les taxes sur le carbone, sont généralement supervisées par le ministère des Finances.

Le contexte de chaque pays déterminera (i) l'approche la plus adaptée à son économie et à son niveau de pollution, et (ii) les types d'exemptions, de compensations, d'incitations, de mesures de compensation pour les ménages à faibles revenus et d'autres mesures connexes qui devront être accordées dans le cadre du régime de la taxe carbone. Par exemple, en Amérique latine, de nombreux pays qui appliquent actuellement des taxes

¹⁵ Cette question est examinée plus en détail à la section 4.1 ci-dessous.

¹⁶ Basé en grande partie sur les informations contenues dans le Manuel des Nations Unies, supra n. 5, chapitre 3, pages. 26-30.

carbone exemptent le gaz naturel de l'assiette, certains tels que le Mexique et l'Argentine classant même le gaz naturel comme un combustible fossile transitoire en raison de sa faible teneur en carbone. Dans ce contexte, l'intention politique serait donc de remplacer les combustibles fossiles à forte intensité de carbone, tels que le charbon, le diesel et l'essence, par le gaz naturel, qui a une plus faible intensité de carbone.

La taxe carbone chilienne est généralement citée comme un exemple où le gouvernement a cherché à instaurer une taxe à la fois pour lutter contre les émissions de carbone et pour répondre à un problème de santé dans les grandes villes. En effet, le Chili a introduit la taxe carbone en partie pour lutter contre les maladies respiratoires dont souffraient les habitants des grandes villes du pays, en raison des particules lourdes émises par les moteurs à combustion et d'autres sources. Le régime chilien prévoit donc une taxe carbone qui s'applique aux émissions de dioxyde de carbone provenant d'installations dont les sources fixes sont constituées de chaudières ou de turbines qui, individuellement ou collectivement, ont une puissance thermique d'au moins 50 MW. En raison du seuil élevé, le régime chilien ne couvre qu'environ 40 % des émissions nationales de dioxyde de carbone. Une taxe locale sur la pollution a également été introduite dans le cadre d'une

réforme fiscale nationale couvrant d'autres polluants tels que les PM (particules telles que la poussière ou la fumée), les NOX (oxydes d'azote) et le SO₂ (dioxyde de soufre).¹⁷ Cela signifie que la conception de la taxe carbone chilienne est telle qu'elle reflète les préoccupations du régulateur national.

Il convient de noter que les approches fondées sur les combustibles et sur les émissions peuvent, en fait, être complémentaires. Les juridictions pourraient envisager de combiner les deux approches si, par exemple, elles souhaitent cibler les émissions globales tout en appliquant des mesures en aval pour lutter contre la pollution due aux particules, bien qu'il n'y ait pas de cas concret à ce jour. Toutefois, une telle combinaison nécessiterait une coopération étroite entre les ministères des Finances et de l'Environnement, voire une approche à l'échelle de l'ensemble du gouvernement.

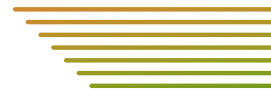
La figure ci-dessous illustre brièvement les principales différences entre l'approche basée sur les carburants et celle basée sur les émissions, en s'appuyant sur les exemples de la Suède et du Chili. L'exemple chilien peut en fait être comparé à celui de l'Afrique du Sud, comme l'explique la section suivante.

FIGURE 2: COMPARAISON DE L'INCIDENCE FISCALE EN UTILISANT L'APPROCHE EN AMONT ET L'APPROCHE EN AVAL¹⁸

	Suède — Taxe carbone en amont	Chili — Taxe carbone en aval
Fait générateur de la taxe	Lorsque le carburant quitte l'entrepôt fiscal	Émissions au niveau de l'installation
Contribuable	Entrepôts agréés	Exploitant d'une installation équipée d'une chaudière et d'une turbine dont le potentiel énergétique est supérieur ou égal à 50 MW
Assiette fiscale	Combustibles fossiles	Émissions de CO ₂
Taux d'imposition	En unités de volume ou de poids (litres, tonnes), calculées sur la base des émissions moyennes de CO ₂	5 USD/tonne de CO ₂
Organisme public responsable	Administration fiscale	Administration fiscale et ministère de l'Environnement
Période de déclaration	Mensuelle	Les établissements sont tenus de déclarer leurs émissions respectives tous les trimestres à l'autorité chargée de la protection de l'environnement, mais ils soumettent leur déclaration de taxe une fois par an.
Informations contenues dans la déclaration fiscale	La quantité de carburants (litres, tonnes) qui a quitté l'entrepôt fiscal au cours de la période de déclaration ou qui a été consommée par l'entrepôt lui-même.	La quantité d'émissions fournie par l'autorité environnementale.
Gestion des exonérations fiscales	Les déductions dans la déclaration, si elles concernent la consommation propre de l'entrepôt; la demande de remboursement à l'autorité fiscale dans d'autres situations (lorsque les carburants sont achetés taxés).	Pas d'exonération, cependant, les centrales de production d'énergie qui sont régies par des contrats formels dans le système d'énergie électrique bénéficient de remises associées à leur loi sur les tarifs de production d'électricité.
Potentiel de liaison avec les mécanismes du marché		Oui, une réforme fiscale récente envisage la gestion d'un mécanisme de compensation.
Mécanisme de contrôle	Vérifier les volumes déclarés par le contribuable conformément aux procédures générales de contrôle fiscal.	L'agence environnementale et l'administration fiscale peuvent toutes deux inspecter les émissions; il n'existe pas de dispositif de vérification indépendant.

¹⁷ T. Falcão, « Epilogo », dans *Precio al Carbono en América Latina: Tendencias y Oportunidades* (2019); et le manuel United Nations Handbook, supra n. 5, chapitre 3, page 27.

¹⁸ Adapté du Manuel *United Nations Handbook on Carbon Taxation for Developing Countries*, Nations Unies, page 139, 2021, disponible à l'adresse : <https://www.un.org/development/desa/financing/site00s/www.un.org/development/desa/financing/files/2021-10/Carbon%20Taxation.pdf>.



2.2.1. La taxe carbone sud-africaine

Comme indiqué plus haut, l'Afrique du Sud, à l'instar du Chili, administre une taxe carbone en aval. En tant que telle, la taxe ne s'applique qu'aux processus liés à la production d'électricité et à la combustion de carburants. Elle couvre en particulier les processus industriels à forte intensité énergétique. Il s'agit du ciment, du fer, de l'acier, du verre et de la céramique.¹⁹

La taxe ne couvre que les émissions directes du premier champ d'application provenant de sources fixes. Les émissions du premier champ d'application sont des émissions directes liées aux activités de l'entreprise elle-même.²⁰ La taxe est appliquée au taux marginal de 127 ZAR/tonne de CO₂e, ce qui équivaut à environ 8 USD/tonne de CO₂e. Le produit de la taxe est recyclé pour réduire d'autres taxes et fournir des incitations fiscales pour soutenir les ménages à faibles revenus et vulnérables. Le régime prévoit en outre que s'il reste des recettes, elles sont consacrées au soutien budgétaire de programmes en faveur des pauvres dans les secteurs de l'énergie et des transports.

L'Afrique du Sud a choisi d'adopter une approche progressive pour mettre en œuvre son régime de taxe carbone. Les meilleures pratiques préconisent en effet une introduction progressive des taxes carbone afin de réduire l'opposition populaire à leur introduction et de laisser le temps aux contribuables (entreprises et particuliers) de s'habituer à la charge. La phase 1 actuelle s'étend jusqu'en 2022 et se caractérise par un taux d'imposition initial modeste, associé à de généreux abattements fiscaux. L'Afrique du Sud applique un système complexe d'abattements et de crédits d'impôt lors de cette première phase. Elle permet également aux entreprises d'utiliser un abattement de 5 à 10 % pour un programme national de compensation des émissions de carbone qui peut, en fin de compte, réduire les obligations d'une entreprise à forte consommation d'énergie couverte par la taxe carbone.

La composante « compensation » de la taxe carbone a deux objectifs : (i) servir de mécanisme flexible qui permettra à l'industrie d'investir dans des projets d'atténuation à un coût inférieur à celui qui serait atteint dans leurs propres opérations, et donc de réduire leur obligation fiscale (c'est-à-dire rechercher la mise en œuvre de l'atténuation la moins coûteuse) ; et (ii) inciter à l'atténuation dans les secteurs ou les activités qui ne sont pas directement couverts par la taxe ou qui bénéficient d'autres incitations gouvernementales, en particulier les transports et les déchets.

Le régime fiscal sud-africain étant entré en vigueur en 2019, il est encore trop tôt pour évaluer son efficacité en matière de réduction des émissions de carbone et de génération de recettes supplémentaires pour l'économie. Compte tenu du taux d'imposition très bas de 8 USD et des nombreux avantages et réductions de taux d'imposition, on s'attend à ce que la génération de recettes soit effectivement limitée. La pandémie de COVID-19 est également susceptible d'affecter les résultats de l'évaluation, étant donné que deux des trois années au cours desquelles la taxe carbone était en vigueur ont été des années de faible activité économique et de récession, avec une demande plus faible de produits fossiles.

2.3. Application du taux d'imposition

La Carbon Pricing Leadership Coalition²¹ a fait valoir que, pour atteindre les objectifs fixés par l'Accord de Paris, les pays devraient appliquer un prix du carbone de 40 à 80 USD par tonne d'équivalent dioxyde de carbone (tCO₂e) en 2020 et porter ce prix à 50 à 100 USD/tCO₂e d'ici à 2030. Il s'agit d'un prix très élevé, surtout si on le compare aux taux de taxe carbone appliqués en Afrique du Sud et dans les pays à revenu intermédiaire d'Amérique du Sud. En revanche, il s'agit d'un taux de taxe carbone faible par rapport à certains pays d'Europe qui ont une plus longue expérience d'imposition de taxes carbone.

Les données d'une étude de la Banque mondiale réalisée en 2020 montrent que les taux de taxe carbone varient de moins de 1 USD/tCO₂e (Pologne et Ukraine) à 119 USD/tCO₂e (Suède).²² La Suisse et le Liechtenstein (99 USD/tCO₂e), la Finlande (68 USD/tCO₂e pour les carburants de transport, 58 USD/tCO₂e pour les autres combustibles fossiles), la Norvège (53 USD/tCO₂e), la France (49 USD/tCO₂e) et l'Islande (30 USD/tCO₂e pour les carburants de transport, 28 USD/tCO₂e pour les autres combustibles fossiles), sont parmi les pays qui appliquent des taxes égales ou supérieures à 30 USD/tCO₂e. Les localités qui imposent entre 10 et 28 USD/tCO₂e comprennent la province canadienne d'Alberta, la province canadienne de la Colombie-Britannique, le Canada (une taxe fédérale sur le carburant), le Danemark, l'Irlande, la Lettonie, le Portugal, la Slovaquie, l'Espagne et le Royaume-Uni (un plancher fiscal pour le carbone). Les pays dont les prix sont inférieurs à 10 USD/tCO₂e comprennent le Chili, la Colombie, l'Estonie, l'Islande, le Japon, le Mexique, la Pologne, Singapour, l'Afrique du Sud et l'Ukraine. Les données montrent que le niveau de taxe carbone

¹⁹ Lire : Government of South Africa, *Carbon Tax Act*, June 2019 and *Carbon Offset Regulations*, décembre 2019. Section basée également sur les informations fournies lors de l'atelier des Nations unies sur le *Handbook on Carbon Taxation*, S. Hemraj, South Africa's Carbon Tax, Trésor national d'Afrique du Sud, décembre 2020.

²⁰ Le deuxième champ d'application couvre les émissions des fournisseurs générées par le contrôle et l'influence de l'entreprise couverte, et les émissions du troisième champ d'application sont celles rejetées par les utilisateurs finaux. Les émissions des champs d'application 2 et 3 ne sont pas couvertes par le régime sud-africain.

²¹ Carbon Pricing Leadership Coalition, « Report of the High-Level Commission on Carbon Prices » (29 mai 2017).

²² Banque mondiale, « State and Trends of Carbon Pricing, 2020 » (mai 2020).

d'un pays n'est pas nécessairement proportionnel à son niveau de développement économique, mais plutôt à son engagement historique à taxer le carbone. Par conséquent, les pays qui imposent les taxes carbone les plus élevées sont ceux qui ont adopté des politiques de fiscalité carbone depuis de longues périodes. Certains pays nordiques, par exemple, appliquent les prix du carbone les plus élevés au monde; il n'est donc pas surprenant qu'ils aient aussi une longue tradition d'application de taxes carbone. La Suède, qui a le taux d'imposition le plus élevé, a commencé à appliquer des taxes carbone au début des années 1990, à un taux bien inférieur à celui qu'elle applique aujourd'hui.

Au stade initial de la mise en œuvre d'une politique de fiscalité carbone, il est essentiel d'introduire un taux qui corresponde au développement social et économique du pays et qui soit considéré comme acceptable par le contribuable. Dans la plupart des pays, la pratique consiste à commencer par un prix bas et à l'augmenter au fil du temps. Toutefois, certaines études économiques ont souligné qu'un taux d'imposition trop bas peut au contraire entraîner une augmentation des émissions dans un scénario de statu quo (également appelé «paradoxe vert»). En effet, les industries du secteur privé qui sont les plus touchées par la taxe pourraient percevoir une augmentation substantielle de la taxe à l'avenir et choisir d'anticiper les émissions, en augmentant le taux d'activité actuel afin d'anticiper les bénéfices à un coût inférieur. La solution à ce problème pourrait être de commencer par un taux d'imposition élevé et de l'augmenter progressivement. Toutefois, une telle mesure pourrait également se heurter à la résistance des acteurs de l'industrie. Une communication efficace de la politique fiscale sera extrêmement importante pour encourager un programme qui prévoit un taux initial considérable de taxe carbone.

L'introduction progressive d'une taxe carbone implique de prévoir des augmentations du taux d'imposition sur une longue période, souvent de l'ordre de 30 à 50 ans. C'est important, car les taxes carbone ont tendance à affecter les industries qui dépendent d'investissements à long terme, telles que les industries extractives (pétrole et gaz). Ainsi, pour maintenir une relation positive avec les investisseurs étrangers et nationaux, les gouvernements doivent non seulement fixer le taux d'imposition initial dans le projet de loi introduisant la taxe carbone, mais aussi noter tous les ajustements à la hausse qu'ils prévoient d'effectuer au cours des 30 à 50 prochaines années. Si le taux d'imposition initial est faible, une approche pourrait consister à commencer par revoir la taxe à la hausse chaque année jusqu'à ce qu'elle atteigne l'objectif de

40 à 80 USD/tCO₂e. À partir de là, d'autres ajustements pourraient être effectués tous les cinq ans.

Cependant, les pratiques varieront en fonction du profil du pays. Par exemple, une récente déclaration commune de 28 lauréats du prix Nobel, sous la direction de Janet Yellen, recommande qu'«une taxe carbone augmente chaque année».²³ Leur déclaration justifie un taux d'ajustement plus fréquent par la nécessité d'encourager l'innovation technologique et le développement d'infrastructures à grande échelle. Une telle approche garantirait que les recettes provenant de la taxe restent stables, même si l'assiette fiscale diminue (en raison d'un changement de comportement des consommateurs). Elle permettrait donc au gouvernement de planifier l'utilisation des recettes sur le long terme et de financer des transferts fiscaux et d'autres mesures de redistribution visant à neutraliser l'impact de la taxe sur les ménages vulnérables.

L'ajustement plus fréquent du taux d'imposition s'explique également par la nécessité de l'adapter à l'inflation. Les taxes carbone étant par nature des droits d'accise, leur valeur a tendance à diminuer avec le temps en raison de l'inflation. Ajuster le prix en fonction de l'inflation permettrait au pays de fournir au marché un signal stable en matière de taxe carbone.

Que le taux d'imposition initial soit faible ou élevé, ou que le programme prévoie une augmentation progressive du taux au fil du temps, la caractéristique importante d'un programme de taxe carbone est de veiller à ce que son augmentation se fasse en douceur. Une hausse soudaine des prix du carbone pourrait perturber la stabilité financière du pays et provoquer l'immobilisation d'actifs dépendant du carbone.²⁴ Cette situation serait particulièrement préjudiciable aux pays riches en ressources, c'est pourquoi il est recommandé d'introduire progressivement et régulièrement les taxes carbone sur une longue période.

²³ Climate Leadership Council, Economists' Statement on Carbon Dividends, 17 janvier 2019, disponible à l'adresse : <https://clcouncil.org/economists-statement/>

²⁴ Network for Greening the Financial System, *NGFS Climate Scenarios for central banks and supervisors*, juin 2021, page 7, disponible à l'adresse : https://www.ngfs.net/sites/default/files/media/2021/08/27/ngfs_climate_scenarios_phase2_june2021.pdf

3. Mesures complémentaires

Bien que plusieurs pays imposent déjà des taxes liées à l'environnement, l'application de taxes carbone n'est pas aussi répandue. Il convient néanmoins de noter la rapidité avec laquelle la fiscalité carbone se répand dans les pays développés et les pays en développement. L'efficacité de la politique dépendra de facteurs tels que :

- Le prix ou la fourchette de prix auquel les taxes sont prélevées.
- La destination des recettes. En particulier, le pays utilise-t-il les recettes de la taxe à des fins environnementales (par exemple, le développement de nouvelles technologies propres) ou les ajoute-t-il simplement au budget général ?
- L'identification du contribuable. Par exemple, dans l'Union européenne, où un système d'échange de quotas d'émission à l'échelle de l'UE fonctionne parallèlement à l'administration des régimes nationaux de taxe carbone, les industries à forte intensité énergétique ont tendance à être exclues du champ d'incidence des taxes carbone au niveau national parce qu'elles sont incluses dans le système d'échange de quotas d'émission de l'UE. Cela compromet la portée d'une fiscalité carbone appliquée par les pays membres de l'UE qui combine la taxe carbone et le système européen d'échange de quotas d'émission.
- L'objectif de la politique. Si le but est de réduire les émissions de carbone, la politique doit être mesurée par rapport à cet objectif. S'il s'agit de promouvoir le passage à des ressources renouvelables, la politique doit être analysée en fonction de cet objectif plutôt différent, et l'on s'attendrait à ce que davantage de recettes soient utilisées pour promouvoir l'utilisation d'énergies alternatives propres.

De nombreux pays imposant des taxes carbone ont également introduit des mesures complémentaires parallèles pour (i) résoudre un problème local de santé publique (par exemple, le Chili); (ii) lutter contre le changement climatique en supprimant les subventions aux combustibles fossiles nocifs (par exemple, l'Argentine); (iii) lier le programme de taxes environnementales à d'autres

programmes environnementaux pour la tarification du carbone (par exemple, le Mexique); et (iv) réduire la consommation de plastique (par exemple, la Colombie).

Le cadre politique de la taxe carbone du Chili a été conçu dans l'intention de réduire considérablement ou d'éliminer les émissions de petites particules qui contribuent aux maladies respiratoires et à d'autres problèmes de santé publique. Outre la taxe carbone, le pays a introduit deux autres taxes sur la contamination en 2017. La formule d'application de ces taxes sur les contaminants reflète les différents niveaux de dommages causés par le rejet d'une tonne supplémentaire de particules, d'oxyde d'azote et de dioxyde de soufre, en fonction des caractéristiques territoriales de la région. Par exemple, l'émission d'une tonne de particules qui ne peut être dispersée dans une vallée fermée sans vent est susceptible d'être plus affectée qu'une zone de plage avec une incidence élevée du vent et un meilleur potentiel d'absorption de la pollution. La formule tient donc compte des différentes conditions géographiques de la topographie chilienne et reflète le potentiel de préjudices causés par l'émission d'une tonne supplémentaire dans une communauté particulière. Ces taxes visent donc à indiquer à l'industrie locale le lieu d'exploitation le plus rentable.²⁵

Aussi, du point de vue chilien, l'efficacité de la politique de fiscalité carbone devrait être mesurée à l'aune de sa capacité à réduire de manière significative ou à éliminer les particules des zones urbaines densément peuplées et à améliorer la qualité de l'air dans les villes.

En adoptant une vision large, les gouvernements devraient prendre en compte l'ensemble des signaux qu'ils envoient aux producteurs, aux investisseurs et aux consommateurs. Une question essentielle est de savoir si les sources d'énergie non fossiles peuvent concurrencer les combustibles fossiles en termes de profil risque/rendement, compte tenu des mesures en place au niveau national et international. Des mesures appropriées — y compris des incitations tarifaires — devraient être mises en place pour créer un environnement permettant aux technologies de production d'énergie non fossile de prospérer et de concurrencer les combustibles fossiles.

²⁵ T. Falcão, « Epilogo, » dans *Precio al Carbono en América Latina: Tendencias y Oportunidades* (2019).

3.1. Tarification implicite du carbone

Malgré l'absence de preuves généralisées de l'utilisation de taxes carbone en Afrique, il est important de noter que ce fait ne signifie pas que les pays africains manquent d'expérience en matière de tarification du carbone, y compris en taxant des activités pour lesquelles un prix implicite du carbone pourrait être dérivé.

Les instruments de tarification du carbone peuvent être divisés en deux catégories, à savoir les prix implicites et explicites du carbone. Les prix explicites du carbone sont le plus souvent imposés par le biais d'une taxe carbone ou d'un système d'échange de quotas d'émission, tandis que les prix implicites du carbone nécessitent de «calculer la valeur monétaire équivalente par tonne de carbone associée à un instrument politique donné».²⁶ Il pourrait s'agir de l'application de taxes sur les combustibles fossiles, sur l'énergie et même sur la pollution. Toutefois, il faut reconnaître que des travaux sont encore en cours pour élaborer une approche consensuelle permettant de calculer le prix implicite du carbone dans les taxes sur l'énergie et les combustibles fossiles appliquées par les pays traditionnellement connus pour ne pas promouvoir un prix explicite du carbone, tel qu'une taxe carbone. La reconnaissance d'un prix implicite du carbone dans d'autres taxes environnementales, comme les taxes sur l'énergie, pourrait être bénéfique au fil du temps pour les pays en développement afin qu'ils honorent les engagements pris dans leur CDN dans le cadre de l'Accord de Paris.²⁷

Par exemple, une approche proposée par le FMI consiste à utiliser les prix «réels» du carbone qui peuvent être calculés en (1) exprimant les taxes existantes sur les carburants sur une base équivalente au dioxyde de carbone (CO₂) (c'est-à-dire en les divisant par le facteur d'émission de CO₂ du carburant); et (2) en pondérant les taxes sur les carburants équivalentes au CO₂ et toute tarification directe du carbone par leur efficacité relative à réduire les émissions de CO₂ par rapport à un prix global du carbone, puis en agrégeant tous ces systèmes d'imposition et de tarification.²⁸ Cela

permettrait aux organisations intergouvernementales de comparer efficacement le prix du carbone utilisé par les pays appliquant différentes mesures non tarifées et d'en déduire un prix du carbone équivalent. Une telle approche serait importante pour (i) comparer les politiques entre les pays qui ont un prix explicite du carbone et ceux qui n'en ont pas; et (ii) vérifier si le prix du carbone est en accord avec le potentiel polluant de chaque carburant ou produit.

L'Afrique a une longue expérience de l'utilisation de taxes capables de donner un prix implicite au carbone, telles que les taxes sur l'énergie et les taxes sur les combustibles fossiles. Cela signifie que les pays africains n'ignorent pas les avantages de ces taxes qui s'apparentent à un contenu polluant (générant du carbone). Au Ghana, par exemple, une taxe sur les produits pétroliers est prélevée sur l'essence, le diesel, le kérosène et le gaz de pétrole liquéfié. Le pays applique également une taxe sur le secteur routier pour la consommation d'essence et de diesel.²⁹ Au Zimbabwe, une taxe est appliquée sur les devises étrangères au taux de 0,03 USD par litre de pétrole et de produits diesel ou de 5 % de la valeur du coût, de l'assurance et du fret, le montant le plus élevé étant retenu.³⁰ Cela signifie que la taxe n'est pas une taxe spécifique sur le carbone, mais plutôt une taxe ad valorem sur le prix du produit fossile commercialisé.

D'autres taxes sont parfois utilisées pour tenter de cerner le potentiel polluant de certains produits par le biais d'une approche réglementaire. En Zambie, une surtaxe relative à la performance des moteurs est utilisée pour empêcher l'importation de vieilles voitures. De même, au Malawi, une taxe est prélevée en fonction de la taille du moteur d'un véhicule (allant de 4 000 K pour les voitures dont le moteur est inférieur à 1 500 CC à 15 500 K pour les voitures dont le moteur est supérieur à 3 000 CC). La taxe est payée une fois par an au moment du renouvellement du certificat d'aptitude du véhicule (COF).³¹ Les approches réglementaires qui s'apparentent à l'application d'une mesure fiscale peuvent ne pas correspondre à la définition d'un prix implicite du carbone, mais elles peuvent constituer des instruments complémentaires utiles dans la recherche de l'utilisation de processus moins intensifs en carbone.

²⁶ Banque mondiale, *State and Trends of Carbon Pricing 2021* (2021), pages 18 et 19 disponible à l'adresse <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35620> (consulté le 25 juillet 2021).

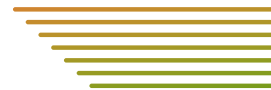
²⁷ OCDE, *Taxing Energy Use for Sustainable Development*, (2021), disponible à l'adresse : <https://www.oecd.org/tax-policy/taxing-energy-use-for-sustainable-development.pdf> (consulté le 25 juillet 2021); OCDE, *Taxing Energy Use 2019: Using Taxes for Climate Action*, (OECD Publishing, P2019), disponible à l'adresse <https://dx.doi.org/10.1787/058ca239-en> (consulté le 25 juillet 2021), et I. Parry, D. Hein, E. Lis, et S. Li, *Getting Energy Prices Right: From Principle to Practice*, (FMI 2014), page 8, disponible à l'adresse <https://www.elibrary.imf.org/view/books/071/21171-9781484388570-en/21171-9781484388570-en-book.xml> (consulté le 25 juillet 2021).

²⁸ FMI, *Fiscal Monitor, octobre 2019: How to Mitigate Climate Change*, (2019), Box 1.3, Operationalizing International Carbon Price Floors, page 25, disponible à l'adresse <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2019/10/16/Fiscal-Monitor-October-2019-How-to-Mitigate-Climate-Change-47027> (consulté le 25 juillet 2021).

²⁹ OCDE, *Taxing Energy Use for Sustainable Development: Country Notes – Ghana*, consulté pour la dernière fois le 3 janvier 2022, disponible à l'adresse : <https://www.oecd.org/tax-policy/taxing-energy-use-ghana.pdf>.

³⁰ Zimbabwe Revenue Authority, *Carbon Tax*, consulté pour la dernière fois le 3 janvier 2022, disponible à l'adresse : https://zimra.co.zw/index.php?option=com_content&view=article&id=1727:understanding-bad-debt-deductions&catid=5:notice&Itemid=

³¹ Malawi Revenue Authority, *Carbon Tax collection now underway*, consulté pour la dernière fois le 3 janvier 2022, disponible à l'adresse : <https://www.mra.mw/news/carbon-tax-collection-now-underway>.



4. Destination des revenus et leur utilisation

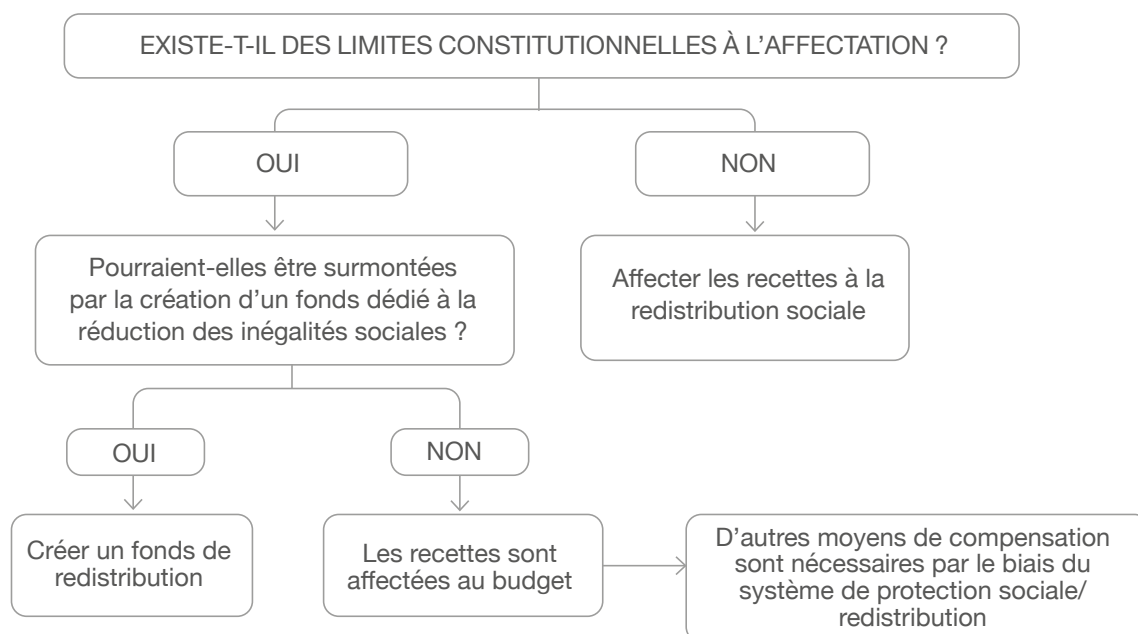
La destination des revenus accumulés par le biais d'une taxe carbone ne correspond pas toujours à leur utilisation. Bien qu'il s'agisse d'une taxe conçue dans l'intention de produire un résultat environnemental positif en incitant le consommateur à modifier son comportement, il n'en reste pas moins qu'il n'est pas toujours possible de contrôler la manière dont la taxe sera utilisée et de s'assurer qu'elle le sera à des fins environnementales.³² La destination des revenus accumulés par le biais d'une taxe carbone sera fortement influencée par le système juridique d'un pays. En fin de compte, les recettes peuvent être utilisées dans le budget général ou affectées à un usage spécifique.³³

La manière la plus simple et la plus transparente pour un gouvernement de montrer au grand public comment les recettes de la taxe carbone seront utilisées est de désigner leur utilisation. Toutefois, cela n'est pas toujours possible, certains pays étant même contraints par des limitations constitutionnelles à cet égard.³⁴ En particulier dans les pays en développement où l'espace fiscal est limité et où les politiques environnementales ne sont souvent pas prioritaires, la réservation symbolique ou même légale d'une partie des recettes peut être un outil important qui permet au gouvernement de sensibiliser à la mise en œuvre de la taxe, d'obtenir un soutien populaire pour la mesure et de réserver des fonds pour une cause environnementale spécifique.³⁵

La création d'un fonds fiduciaire ou d'un fonds environnemental alimenté par les recettes de la taxe environnementale est un outil utile pour surmonter une éventuelle limitation juridique ou constitutionnelle de l'affectation des fonds. La création d'une société à finalité spécifique dotée d'un substrat environnemental pourrait être un outil utile pour garantir qu'au moins une partie des recettes de la taxe environnementale soit utilisée pour développer de nouvelles technologies ou pour protéger l'environnement. Des agences gouvernementales indépendantes pourraient jouer un rôle similaire. Dans ce cas, les recettes provenant de la taxe carbone seraient versées au budget général, mais le fonds environnemental, l'autarcie ou la structure d'accueil utiliserait une partie ou la totalité de ces fonds pour fonctionner et remplir son mandat en faveur de l'environnement.

En l'absence d'un cadre juridique autorisant l'affectation ou la création d'un fonds pour l'environnement, les recettes seraient simplement versées au budget général et le gouvernement pourrait utiliser les fonds à d'autres fins qu'il juge appropriées. Les objectifs environnementaux ou la redistribution n'en font pas nécessairement partie, même si ces options ne sont pas exclues.

La figure ci-dessous donne un aperçu de défis institutionnels qu'un pays pourrait avoir à relever pour indiquer clairement comment il prévoit d'utiliser les recettes de la taxe carbone.³⁶



³² Une discussion approfondie sur le sujet se trouve dans J. Milne, *How Durable is a Lockbox for Carbon Tax Revenue ?* 17 Pittsburg Tax Review, (2019).

³³ D'après le manuel des Nations Unies, *Handbook Carbon Taxation for Developing Countries*, supra n. 11 chapitre 9.

³⁴ R. Gillis, *Carbon Tax Shifts and the Revenue Neutrality Dilemma*, 23(1) Fla. Tax Rev, 293 (2019), page 339.

³⁵ T. Falcao et J. Cottrell, *A Climate for Fairness: Environmental Taxation and Tax Justice in Developing Countries*, Vienna Institute for International Dialogue and Cooperation (VIDC), novembre 2018.

³⁶ T. Falcao, *Yellow Vests and Young Greens: Searching for Equity and Public Acceptance in Carbon Taxation*, Tax Notes International, (15 juillet 2019), page 227.

Les recettes provenant des taxes carbone et d'autres taxes environnementales peuvent constituer une source majeure de financement pour les fonds environnementaux, tout en permettant à ces structures indépendantes d'être durables dans la mesure où elles reçoivent un flux financier régulier. Cette caractéristique peut être limitée par des obstacles juridiques dans la loi des finances d'un pays. Elle peut nécessiter un contrôle législatif pour fonctionner de manière indépendante, mais il s'agit d'une option à la désignation des recettes si le pays en question est soumis à des restrictions constitutionnelles.

Comme les fonds environnementaux fonctionnent indépendamment des structures gouvernementales et ont leurs propres règles (par le biais de structures de gouvernance souveraines), ils peuvent constituer un instrument important pour l'accumulation de recettes publiques et privées et l'emploi au service d'une cause commune. Plus les fonds sont transparents, plus il est probable que les pays qui souhaitent les créer parviendront à mobiliser des investisseurs privés et à attirer l'attention de la communauté internationale pour parrainer les activités qu'ils encouragent.

4.1. Autres utilisations des recettes de la taxe carbone

Outre l'utilisation positive des recettes fiscales pour des actions visant à obtenir un résultat environnemental positif, dans de nombreux cas, une partie des recettes accumulées par le biais de la taxe doit également être affectée à l'adoption de mesures de réduction fiscale. Il peut s'agir de programmes de redistribution, de régimes de remboursement, d'exonérations, de taux réduits, voire de subventions visant à alléger la charge induite de la taxe pour certaines catégories de contribuables. Les ménages à faible revenu, les industries à forte consommation d'énergie qui sont affectées par la taxe et qui pourraient souffrir de contraintes de compétitivité lorsqu'elles négocient leurs produits sur les marchés internationaux, et les petites et moyennes entreprises pourraient être désavantagées si la charge de la taxe pèse de manière disproportionnée sur un type ou une catégorie d'entreprises.

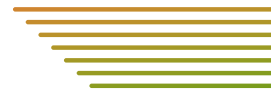
En ce qui concerne l'instauration d'un prix explicite du carbone, on fait souvent remarquer qu'une taxe carbone, comme tout impôt indirect, est intrinsèquement régressive. Des recherches plus approfondies indiquent toutefois que ce n'est pas le cas dans les économies à faible revenu où la consommation d'énergie est perçue comme un produit de luxe. Les taxes carbone (y compris les taxes sur les

carburants et les taxes sur les transports) sont en fait progressives dans les pays à faible revenu, car l'énergie est généralement un produit de luxe dans ces contextes. Les sociétés plus riches et plus inégales risquent davantage d'avoir des effets régressifs.

Dans les pays où un prix a des effets régressifs, l'un des mécanismes susceptibles de soulager les ménages à faible revenu de l'augmentation des coûts liée à l'introduction d'un prix du carbone plus élevé est un système de redistribution par lequel une partie des recettes tirées de la taxe est reversée aux personnes à faible pouvoir d'achat, que ce soit par le biais de transferts fiscaux directs ou d'une réduction correspondante d'autres taxes (comme l'impôt sur le travail). La province canadienne de la Colombie-Britannique applique le seul régime de taxe carbone au monde qui soit neutre sur le plan des recettes, ce qui signifie qu'elle recycle la totalité des recettes de la taxe carbone au profit de la population générale par le biais de transferts ou de mesures de compensation. La neutralité totale des recettes n'est pas toujours possible, en particulier si le pays en question a besoin des recettes supplémentaires provenant de l'administration d'une taxe pour composer son budget général. Toutefois, il s'agit d'une option qui peut être utilisée pour accroître le soutien du public, en particulier dans les économies les plus riches.

Un document récent étudiant les effets sur la répartition et la compétitivité d'une taxe carbone de 50 USD/tCO₂e dans trois pays à faible revenu, à savoir la Colombie, l'Éthiopie et le Ghana, a révélé que les taxes carbone sont en fait progressives dans les trois pays. Il met particulièrement en évidence l'exemple du Ghana, où la taxe sur les combustibles fossiles (appliquée en aval) réduirait les dépenses des ménages du décile supérieur de 1,24 %, contre 0,9 % pour le décile médian, et de près du double pour le décile inférieur (réduction de 0,67 %). Toutefois, il ressort de cela que les ménages pauvres seraient également touchés par la taxe carbone, mais que les recettes tirées de la taxe seraient suffisantes pour permettre l'utilisation d'un système de redistribution capable d'offrir un certain niveau d'aide aux pauvres. L'étude a également démontré qu'une taxe carbone de 5 USD au Ghana pourrait générer des recettes équivalentes à 0,6 % du PIB, soit près de 3 % des recettes fiscales en 2016. En outre, les données confirment qu'un transfert universel en espèces serait capable de compenser les 30 % les plus pauvres si la distribution de la consommation n'utilisait que 31 % des recettes collectées au Ghana.³⁷

³⁷ A. Advani, D. Prinz et R. Warwick, *Carbon Pricing in Low- and Middle-Income Countries*, projet de document présenté à la 3e conférence de la Banque mondiale sur la fiscalité internationale, à paraître.



La plupart des études économiques indiquent que les mécanismes de recyclage des recettes qui réussissent sont très visibles pour le grand public et mettent explicitement en avant les avantages du régime. Ainsi, le recours à la neutralité des recettes dès le départ pourrait garantir une visibilité maximale quant à l'utilisation des recettes de la taxe carbone.³⁸

Il reste à voir si la neutralité des recettes est une mesure qui intéresse tous les pays, surtout ceux en développement. Ces derniers disposent d'une marge de manœuvre budgétaire limitée et ont besoin de recettes supplémentaires pour parvenir à un développement économique durable. Constituer des réserves budgétaires leur permettrait de faire face aux catastrophes météorologiques extrêmes pouvant être causées par le changement climatique, et atteindre les objectifs de développement durable les plus fondamentaux tels que l'éradication de la pauvreté, la réduction de la faim et l'investissement dans l'éducation et la santé. Il semble peu probable que la neutralité des recettes soit l'approche politique adoptée par les pays ayant besoin de ressources supplémentaires.

Offrir des incitations fiscales pour compenser les effets régressifs de l'impôt réduit la capacité d'un gouvernement à collecter des recettes, compromet une partie des recettes fiscales et ajoute de la complexité à l'approche fiscale globale.³⁹ Il s'agit donc d'une option à considérer avec précaution. La plupart des pays, si ce n'est tous ceux qui appliquent actuellement des taxes carbone, accordent une forme de réduction ou d'incitation pour compenser l'impact régressif de la taxe sur une catégorie de contribuables.⁴⁰ Les pays doivent donc évaluer l'impact de la taxe sur les catégories vulnérables de la société et élaborer un programme de redistribution compatible avec l'impact de la taxe sur les personnes à faible revenu.

L'octroi inconsideré d'exemptions et de réductions fiscales peut toutefois accroître la complexité administrative de l'ensemble du régime fiscal et nuire à l'efficacité de l'administration et du recouvrement des impôts. Par conséquent, dans le cadre de la conception des politiques, les taxes carbone devraient avoir la couverture la plus large possible, avec peu ou pas d'exemptions. Les décideurs politiques doivent être conscients du fait que

taxer différents polluants à des taux variés (ou exonérer complètement certains d'entre eux) pourrait engendrer des réactions comportementales involontaires, comme le changement de carburant, ce qui pourrait aller à l'encontre de l'objectif climatique de la taxe et même augmenter l'empreinte carbone du pays.

Par conséquent, si des exonérations ou des taux d'imposition réduits sont utilisés comme outils de redistribution, ils devraient être ciblés sur des groupes de revenus particuliers et, idéalement, limités dans le temps. Une fois la phase de mise en œuvre et d'adaptation achevée, ils devraient être réévalués sur la base des nouvelles technologies (plus propres) qui ne manqueront pas d'être introduites sur le marché.

Dans la pratique, la plupart des régimes fiscaux et de tarification du carbone existants utilisent les recettes qu'ils génèrent pour atteindre partiellement plusieurs objectifs, notamment

- le recyclage des recettes en faveur des ménages ;
- le recyclage des recettes au profit des entreprises ou leur accorder des exonérations partielles pour tenir compte des problèmes de compétitivité qui peuvent résulter du coût plus élevé de l'activité dans un pays soumis à une taxe carbone ;
- compenser tout impact régressif potentiel sur certains groupes vulnérables ;
- l'utilisation d'une partie des revenus pour atteindre des objectifs environnementaux ;
- créer des garanties pour permettre des ripostes futures à des conditions météorologiques extrêmes ; et
- contribuer au budget général ou soutenir d'autres priorités qui peuvent être identifiées dans le contexte du pays concerné, compte tenu du niveau de développement économique et de l'ampleur de l'acceptation sociale de l'approche de la tarification du carbone.

³⁸ D'après T. Falcao, *Yellow Vests and Young Greens: Searching for Equity and Public Acceptance in Carbon Taxation*, Tax Notes International, 15 juillet 2019, page 227.

³⁹ Pour une discussion approfondie sur l'allègement fiscal, les mesures de neutralité des recettes et les mesures compensatoires, lire R. Gillis, *Carbon Tax Shifts and the Revenue Neutrality Dilemma*, 23 Fla. Tax Rev, 293 (2019).

⁴⁰ De nombreuses mesures d'accompagnement visent à obtenir un soutien en faveur du mécanisme d'imposition. Lire, Banque mondiale, *Guide to Communicating Carbon Pricing*, Carbon Pricing Leadership Coalition and Partnership for Market Readiness (décembre 2018).

5. Subventionner la consommation de combustibles fossiles

Subventionner la consommation d'énergie reste une approche très répandue, utilisée par de nombreux pays, y compris ceux qui ont adopté avec succès des taxes carbone.⁴¹ Selon l'OCDE, les aides publiques à la production et à la consommation de combustibles fossiles s'élevaient à 468 milliards USD en 2019⁴² soit plus de 20 % de la valeur des combustibles fossiles échangés au niveau international. Il est estimé que la suppression totale des subventions aux combustibles fossiles permettrait de réduire de 12 % le total des émissions du secteur de l'énergie d'ici à 2020.

Une réforme urgente est nécessaire pour éliminer progressivement les subventions aux combustibles fossiles qui encouragent la consommation de ces produits riches en carbone. Lors de la conférence ministérielle de l'OMC qui s'est tenue en décembre 2017 à Buenos Aires, 43⁴³ pays membres de l'OMC ont adopté une déclaration ministérielle sur la réforme des subventions aux combustibles fossiles.⁴⁵ Cette déclaration exhorte l'OMC à prendre en compte la réforme des subventions aux combustibles fossiles dans les discussions en cours et demande, entre autres, un renforcement de la transparence et des rapports de l'OMC pour permettre l'évaluation des effets des subventions aux combustibles fossiles sur le commerce et les ressources.⁴⁶

Pourtant, au niveau intergouvernemental, en 2019, le Programme des Nations Unies pour l'environnement⁴⁷ l'OCDE, l'IIDD et le GSI ont conçu une méthodologie pour mesurer les subventions aux combustibles fossiles aux niveaux national, régional et mondial. Il n'existe pas de définition mondialement acceptée des subventions aux combustibles fossiles, ce qui, en soi, empêche une interprétation uniforme de ce qu'elles sont et de la manière dont elles sont censées être déclarées. La méthodologie

s'appuie donc sur la définition des subventions de l'OMC contenue dans l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires (ASCM) et sur certaines sous-classifications exprimées dans le manuel statistique de l'AIE.⁴⁸

Comme la méthodologie ne rend pas contraignant l'engagement d'uniformiser la définition des subventions aux combustibles fossiles, elle s'appuie sur trois sous-indicateurs pour rendre compte de l'indicateur des subventions aux combustibles fossiles : 1) transfert direct de fonds publics ; 2) transferts induits (soutien des prix) ; et, en tant que sous-indicateur facultatif, 3) dépenses fiscales, autres pertes de recettes et sous-tarification des biens et services. L'absence d'une définition commune pour qualifier les subventions aux combustibles fossiles entrave la mise en place d'une action internationale unifiée visant à freiner l'application généralisée de cette politique.

En termes généraux, la subvention des combustibles fossiles est une politique qui objective un résultat diamétralement opposé à l'imposition d'une taxe. Une subvention, par définition, vise à stimuler un comportement (dans ce cas, la consommation de produits à forte intensité de carbone tels que le charbon, le diesel et l'essence). D'un point de vue économique, les subventions peuvent fausser des marchés par ailleurs efficaces ou corriger des défaillances du marché afin de le rendre plus efficace. Sur le plan environnemental, les subventions peuvent encourager la surutilisation de ressources environnementales rares ou inciter à un comportement respectueux de l'environnement.⁴⁹

Réduire les subventions reviendrait à mettre les combustibles fossiles sur un pied d'égalité, du point de vue de la tarification, avec tous les autres produits énergétiques similaires.⁵⁰ Si certains pays justifient souvent

⁴¹ Les pays subventionnent généralement le diesel par rapport à l'essence, même si le diesel est plus gourmand en carbone, ou le charbon par rapport à d'autres sources d'énergie parce que les réserves de charbon abondent dans le pays. Bien que ces mesures puissent se justifier du point de vue de la politique publique et de la sécurité énergétique, elles sont en contradiction avec une politique environnementale solide et bien élaborée.

⁴² OCDE, *Taxing Energy Use 2019: Using Taxes for Climate Action*, (OECD Publishing, 2019).

⁴³ OMC, *Fossil Fuel Subsidies Reform Ministerial Statement*, WT/MIN (17)/54, (12 décembre 2017), disponible à l'adresse <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN17/54.pdf&Open=True> (consulté le 25 juillet 2021).

⁴⁴ Le Chili, le Costa Rica, l'Islande, le Liechtenstein, le Mexique, la République de Moldavie, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, Samoa, la Suisse, le Territoire douanier distinct de Taïwan, Penghu, Kinmen et Matsu, et l'Uruguay.

⁴⁵ OMC, *Fossil Fuel Subsidies Reform Ministerial Statement* (11 décembre 2017), disponible à l'adresse : https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=240841,240845,240847,240848,240824,240821,240788,240773,240787,240774&CurrentCatalogueIdIndex=2&FullTextHash=371857150&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=False&HasSpanishRecord=False (consulté le 25 juillet 2021).

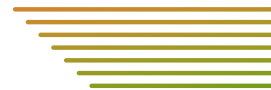
⁴⁶ La déclaration a été rédigée par les amis de la réforme des subventions aux combustibles fossiles, un groupe informel de pays non membres du G20 créé en 2010 pour établir un consensus politique sur l'importance de la réforme des subventions aux combustibles fossiles. Lire : FFFSR, *What is the Friends of Fossil Fuel Subsidy Reform*, disponible à l'adresse <http://fffsr.org/> (consulté le 25 juillet 2021).

⁴⁷ PNUE, IIDD et OCDE, *Measuring fossil fuel subsidies in the context of the Sustainable Development Goals*, (2019), disponible à l'adresse <https://www.unep.org/resources/report/measuring-fossil-fuel-subsidies-context-sustainable-development-goals> (consulté le 24 août 2021).

⁴⁸ AIE, *Energy Statistics—Manual*, International Energy Agency, (OECD Publishing, 2004), disponible à l'adresse https://www.oecd-ilibrary.org/energy/energy-statistics-manual_9789264033986-en (consulté le 25 juillet 2021).

⁴⁹ Lire M. Stillwell et J. Bohanes, *Trade and the Environment*, in *The World Trade Organization: Legal, economic and political analysis* (P.F.J. Macrory, A.E. Appleton et M.G. Plummer eds., Springer, 2005), chapitre 58, pages 548-549.

⁵⁰ IEA, *Carrots and sticks: taxing and subsidising energy* (2006), disponible à l'adresse <https://www.iea.org/reports/carrots-and-sticks-taxing-and-subsidising-energy> (consulté le 25 juillet 2021).



l'utilisation de subventions aux combustibles fossiles par la nécessité d'éviter que les prix ne pèsent indûment sur les classes économiques inférieures, il est clair que le fait de les subventionner réduit l'efficacité et la rentabilité de l'administration des politiques fiscales en matière de carbone.⁵¹

Les subventions aux combustibles fossiles sont, par essence, des taxes carbone négatives; elles encouragent la consommation de combustibles fossiles à des niveaux qui dépassent l'utilisation optimale.⁵² Par exemple, une entité recevant quatre oranges sous forme de subvention pour produire du jus d'orange et se voyant ensuite retirer quatre oranges sous forme de taxe pour empêcher la consommation de jus d'orange subira un effet économique net total de zéro, conduisant à l'annulation des deux politiques si elles sont considérées en tandem. Le même résultat prévaut dans le cas de l'imposition d'une taxe carbone suivie d'une subvention aux combustibles fossiles ou à l'énergie.

La première étape, avant l'introduction d'une taxe carbone, devrait donc être l'élimination des subventions, même accessoires, sur les sous-produits des produits fossiles. En pratique, ce n'est pas toujours le cas, et de nombreux pays taxent simultanément le carbone et subventionnent les produits fossiles.

L'utilisation d'une subvention aux énergies fossiles pour quelque raison que ce soit — qu'il s'agisse d'intérêts gouvernementaux contradictoires, de la nécessité de protéger l'industrie des transports lourds, de préserver la sécurité énergétique d'un pays ou d'une région, ou de gagner le soutien de la population — ne devrait pas être un obstacle à la mise en œuvre d'une fiscalité carbone robuste. L'application concomitante des deux instruments réduira en fait l'impact de la taxe carbone. Cependant, l'imposition d'une taxe carbone est en soi un instrument puissant pour envoyer un message au public concernant l'utilisation des ressources et des biens environnementaux. Ainsi, l'incapacité d'un gouvernement à réformer ou à supprimer les subventions aux combustibles fossiles ne devrait pas empêcher ou retarder l'introduction de taxes carbone.

Les meilleures pratiques voudraient que les pays introduisent une fiscalité carbone et améliorent l'ambition

environnementale visée par la politique en réduisant et en éliminant les subventions aux combustibles fossiles au fil du temps. La première étape consisterait donc à identifier et à quantifier les subventions aux combustibles fossiles utilisées au niveau national. Cet exercice pourrait nécessiter de savoir ce qui constitue une subvention aux combustibles fossiles en vertu de la législation nationale.

⁵³ Ensuite, une approche pourrait consister à ce que la loi fiscale introduisant la taxe carbone prévoit sa hausse progressives, au même rythme qu'elle prévoit des réductions progressives des subventions aux combustibles fossiles employées sur le territoire national. Une augmentation de la taxe carbone et une diminution des subventions auraient pour effet d'amplifier le potentiel de génération de recettes de la politique environnementale mise en œuvre.

6. Risque de désavantage concurrentiel

L'équité doit également être examinée sous l'angle de la concurrence. Étant donné que le pétrole est un produit de base qui fait l'objet d'échanges internationaux, les pays qui appliquent une taxe carbone pourraient envisager d'utiliser une taxe à la frontière pour préserver la compétitivité de leurs industries nationales sur les marchés internationaux. Les ajustements fiscaux aux frontières consistent soit à taxer les importations pour qu'elles soient taxées au même niveau que les produits fabriqués dans le pays, soit à accorder un crédit ou une exonération aux exportations pour éviter d'imposer une charge indue au produit national lorsque le produit étranger n'est pas taxé de la même manière.⁵⁴

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) est chargée de déterminer quand un ajustement à la frontière est admissible. Pour que les ajustements fiscaux à la frontière soient admissibles, la taxe appliquée (ou créditée) doit imposer une charge similaire aux produits fabriqués à l'étranger et à ceux fabriqués dans le pays. La taxe ne peut pas peser indûment sur un produit dérivé de l'étranger. En outre, une taxe à la frontière ne peut en théorie être appliquée qu'à un produit, et non à un processus.⁵⁵ Les taxes sur les produits, également appelées taxes occultes, ne sont pas autorisées.⁵⁶

⁵¹ T. Falcão, *Highlights of the United Nations Handbook on Carbon Taxation*, Intertax, Volume 49, Issue 11, pages 897-914.

⁵² D'après le manuel des Nations Unies, *Handbook on Carbon Taxation for Developing Countries*, supra n. 11 chapitre 10.

⁵³ Le G20 a dressé plusieurs rapports sur l'utilisation et la suppression des subventions aux combustibles fossiles nuisibles et inefficaces dans les pays qui appliquent une taxe ou un prix sur le carbone au niveau national. Lire par exemple : G20, *Mexico's efforts to phase out and rationalize its fossil-fuel subsidies*, A report on the G20 peer-review of inefficient fossil-fuel subsidies that encourage wasteful consumption in Mexico (2017), disponible à l'adresse <https://www.oecd.org/fossil-fuels/Mexico-Peer-Review.pdf> (consulté le 25 juillet 2021); G20, *Germany's effort to phase out and rationalize its fossil fuel subsidies*, A report on the G20 peer-review of inefficient fossil-fuel subsidies that encourage wasteful consumption in Germany (2017), disponible à l'adresse <http://www.oecd.org/site/tadffss/Germany-Peer-Review.pdf> (consulté le 25 juillet 2021); and G20, *China's efforts to phase out and rationalise its inefficient fossil-fuel subsidies*, A report on the G20 peer review of inefficient fossil-fuel subsidies that encourage wasteful consumption in China (2016), disponible à l'adresse https://www.oecd.org/fossil-fuels/publication/G20%20China%20Peer%20Review_G20_FFS_Review_final_of_20160902.pdf (consulté le 25 juillet 2021).

⁵⁴ T. Falcão, *A Multilateral Approach to Carbon Taxation*, *Tax Notes International*, 10 mai 2021, page 775.

⁵⁵ Cette question fait actuellement l'objet d'un débat, notamment à la lumière de la proposition de la Commission européenne relative à un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF). L'OMC n'a pas donné d'orientation claire à ce sujet.

⁵⁶ Lire par exemple, T. Falcão, *A Proposition for a Multilateral Carbon Tax Treaty*, IBFD (2019).

Ainsi, par exemple, une taxe nationale sur le carburant peut être appliquée à un carburant importé similaire, mais une taxe nationale sur l'énergie consommée au cours d'un processus industriel (par exemple, pour produire de l'acier) ne peut pas être appliquée à la production d'acier importé. Étant donné que les taxes environnementales (et les taxes liées à l'environnement) peuvent concerner soit des produits, soit des processus, la conception de la taxe est cruciale pour l'admissibilité des ajustements aux frontières.

Les pays qui appliquent des taxes carbone pourraient recourir à des ajustements unilatéraux des taxes aux frontières pour, entre autres, maintenir une position concurrentielle sur le marché mondial et éviter les fuites de carbone. Les fuites de carbone désignent une situation où les coûts de production augmentent en raison de la mise en œuvre de politiques climatiques, ce qui entraîne

la délocalisation de la production vers d'autres pays où les contraintes en matière d'émissions sont plus souples, augmentant ainsi les émissions à l'étranger. Cette approche n'est pas idéale, car elle risque de saper les mesures environnementales positives prises au niveau national. Toutefois, elle pourrait constituer un bon tremplin pour encourager les pays à mettre en œuvre des taxes environnementales nationales sans craindre d'exposer les entreprises résidentes à un risque de désavantage concurrentiel par rapport aux entreprises internationales. L'adoption de mesures similaires par un plus grand nombre de pays, la prise de décisions politiques et la coopération générale au sein d'un groupe — par exemple dans le cadre d'une alliance régionale — peuvent améliorer l'efficacité et se traduire par des gains accrus pour protéger l'environnement à l'échelle régionale, voire mondiale.

7. Stratégie de communication pour l'adoption d'une législation sur la taxe carbone

La communication efficace des objectifs politiques et des résultats escomptés doit faire partie intégrante de la conception et de l'application de toute taxe carbone. Une plateforme de communication efficace fournit un cadre pour favoriser l'acceptation interne (y compris entre les secteurs gouvernementaux et les ministères) et externe (parmi les nombreuses parties prenantes concernées par la taxe et le grand public).

La stratégie de communication doit être diversifiée et ciblée pour atteindre toutes les parties prenantes concernées. Des messages simples, clairs et non techniques doivent être diffusés pour communiquer les politiques au grand public, en expliquant l'approche politique en fonction des objectifs plutôt qu'en se concentrant sur les mécanismes complexes qui sous-tendent l'élaboration de la politique. Pour ce faire, les gouvernements qui souhaitent mettre en œuvre des politiques fiscales et de tarification du carbone doivent comprendre leurs électeurs, créer une relation de confiance avec le grand public, mobiliser les entreprises privées et (idéalement) formuler et divulguer des approches politiques à long terme.⁵⁷

Les pays dont les systèmes constitutionnels suivent le principe juridique (par opposition au principe budgétaire) de l'antériorité — un principe qui exige que toutes les nouvelles règles fiscales soient adoptées et approuvées au cours de l'année précédant l'exercice fiscal durant lequel la loi doit entrer en vigueur — ont un avantage intrinsèque dans cet effort, car ils peuvent communiquer

les nouvelles politiques avec un certain préavis à l'intention du grand public. Bien que l'antériorité ne soit pas en soi suffisante pour garantir le soutien du grand public — un an ne suffit peut-être pas pour obtenir le soutien nécessaire à l'introduction d'une taxe qui crée un nouveau coût pour les entreprises (telles que les industries extractives) dont le cycle de vie est de longue durée —, elle offre un certain temps pour le débat et la discussion avec le grand public.

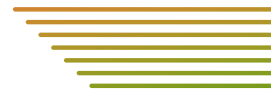
Le recours à des procédures de consultation publique, à des réunions publiques et à d'autres techniques de mobilisation et de sensibilisation pour impliquer les parties prenantes dès que le gouvernement décide d'introduire une loi fiscale est une bonne politique, en particulier à l'ère de la participation citoyenne en ligne. Le but est d'éclairer le débat public.⁵⁸

Malgré un retard notable dans la recherche sur la tarification du carbone dans les pays en développement, il est déjà évident qu'une stratégie de communication à long terme est encore plus importante dans ces pays. Cela découle du manque général de confiance dans les institutions publiques dans les pays moins développés. La littérature en économie comportementale et en sciences politiques sur l'importance de la confiance politique montre que les efforts visant à introduire la tarification du carbone peuvent être plus fructueux et plus populaires dans les pays souffrant de méfiance politique si les recettes sont affectées à des transferts ciblés ou à des dividendes forfaitaires uniformes.⁵⁹

⁵⁷ S. Carattini, M. Carvalho et S. Fankhauser, *How to Make Carbon Taxes More Acceptable*, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy Report (décembre 2017).

⁵⁸ Carbon Pricing Leadership Coalition, 'Guide to Communicating Carbon Pricing' (décembre 2018).

⁵⁹ D. Klenert et al., *Making Carbon Pricing Work for Citizens*, 8 *Nature Climate Change* 669 (août 2018).



Par exemple, l'Afrique du Sud a lancé son premier document de consultation sur le thème de la fiscalité carbone en 2010.⁶⁰ La loi sur la taxe carbone a finalement été adoptée en 2019, avec une date d'entrée en vigueur au 1er juin, et évalue la taxe carbone au taux plutôt bas d'environ 8 USD/tCO₂. Le fait que la taxe ait été introduite à un taux peu élevé est pertinent, mais pas très significatif. Dans le climat actuel, l'introduction d'une taxe, quelle qu'elle soit, est préférable à l'absence de taxe, à condition que le gouvernement dispose d'un plan visant à augmenter le taux au fil du temps et à influencer le comportement des consommateurs par la différenciation du prix du carbone.⁶¹

La Chine, un autre pays à revenu intermédiaire, travaille depuis longtemps sur plusieurs programmes pilotes provinciaux de système d'échange de quotas d'émission (ETS) avec des prix du carbone allant de 1 à 9 USD. Le 19 décembre 2017, après de nombreuses années de programmation régionale et provinciale, la Commission nationale du développement et de la réforme de la Chine a officiellement lancé le système national d'échange de quotas d'émission, en publiant un plan de travail définissant des objectifs et une feuille de route de développement.⁶²

Le cas de la Chine montre que, même pour les pays à revenu intermédiaire élevé, le chemin vers le lancement d'un programme carbone est long et commence avec un taux plutôt bas. Le Chili est un autre exemple du long chemin qui mène à la fiscalité carbone. En septembre 2014, le Chili a adopté le projet de loi sur la réforme fiscale générale (loi no 20.780) qui prévoyait l'introduction de deux taxes sur la pollution (dont une taxe carbone). Toutefois, le pays n'a appliqué la loi et mis en vigueur les taxes qu'en 2017, soit près de trois ans après les prévisions initiales.⁶³ Le Chili a appliqué (et applique toujours) sa taxe — un excellent exemple d'application en aval axée sur les émissions et non sur les carburants — au taux de 5 USD/tCO₂.

Ces études de cas de taxes carbone apparemment réussies dans des pays à revenu intermédiaire illustrent les caractéristiques de base d'un plan d'élaboration de politique orienté vers le succès : une large participation des parties prenantes et du public ; un programme de mise en œuvre à long terme, commençant éventuellement par des projets pilotes ; un champ d'application défini soumettant un groupe limité d'individus à la taxe, du moins au début ; et un degré élevé de transparence. On pourrait même dire que plus le niveau de développement est faible, plus

le facteur de transparence est important pour gagner la confiance du grand public et s'assurer qu'il perçoit la taxe comme une politique équitable.

Il convient toutefois de noter que tous les exemples ci-dessus reposent sur des taxes carbone en aval (Chili et Afrique du Sud) ou sur des approches sectorielles de la tarification explicite du carbone (système d'échange de quotas d'émission de la Chine), des instruments qui s'appuient fortement sur des méthodes de suivi, de déclaration et de vérification, dont la mise au point prend beaucoup de temps. L'application en amont des taxes carbone tend à être introduite beaucoup plus rapidement (éventuellement d'une année fiscale à l'autre, comme c'est le cas dans de nombreuses provinces du Canada), bien qu'elle dépende aussi fortement d'une participation importante du public et d'un vaste processus de consultation pour assurer la transparence du processus d'application de la taxe carbone.

Dans la pratique, la perception de l'équité est fortement influencée par l'utilisation prévue des recettes provenant de l'administration de la taxe carbone. Le contribuable est plus enclin à soutenir la taxe carbone lorsqu'il comprend que les recettes qui en découlent seront consacrées à des projets prioritaires (tels que l'énergie abordable, l'éducation, la santé et le logement), qu'elles seront restituées au grand public en fonction de sa capacité à payer par le biais d'exonérations ciblées, de remises ou de réductions correspondantes d'autres charges fiscales, ou qu'elles seront appliquées à des projets qui ont un effet positif sur l'environnement et qui sont conformes aux objectifs de développement durable.⁶⁴ La compréhension des priorités d'une société donnée doit être adaptée au pays concerné et dépend du niveau de compréhension du changement climatique, de la participation citoyenne, du niveau d'inégalité et de développement économique. Ainsi, l'utilisation des recettes de la taxe carbone est essentielle à l'équité et à la justice.

⁶⁰ Trésor national de la République d'Afrique du Sud, *Reducing Greenhouse Gas Emissions: The Carbon Tax Option*, Discussion Paper for Public Comment (décembre 2010).

⁶¹ D'après T. Falcao, *Yellow Vests and Young Greens: Searching for Equity and Public Acceptance in Carbon Taxation*, Tax Notes International, 15 juillet 2019, page 227.

⁶² Commission nationale du développement et de la réforme de la République populaire de Chine, Notice on Issuing the Scheme of Establishing a National Carbon Emissions Trading Market (Electricity Industry), (Fagaigihougui [2017] No. 2191 (18 décembre 2017)). Lire également Yan Xu, *Red China's Green Ambition: Using Taxation and Emissions Trading to Address Pollution*, Tax Notes Int'l, 26 février 2018, page 793.

⁶³ R. Pizarro, *Environmental Fiscal Reform in Chile: A Way Forward for Developing Countries*, Green Fiscal Policy Network blog, 30 mai 2019.

⁶⁴ A. Baranzini, M. Caliskan et S. Carattini, *Economic Prescriptions and Public Responses to Climate Policy*, Haute École de Gestion de Genève 18 (2014).

8. Conclusion

La fiscalité carbone est un instrument efficace pour lutter contre les émissions de dioxyde de carbone, contribuant ainsi à un résultat environnemental positif, tout en mobilisant de nouvelles ressources pour atteindre les objectifs budgétaires généraux et aider à la transition vers une croissance économique durable. Particulièrement si elle est employée en amont, elle est capable de fournir un indicateur d'activité du prix du carbone pour tous les secteurs de l'économie, avec des coûts administratifs faibles et des revenus élevés. En outre, elle est capable de peser sur les secteurs formel et informel de l'économie, incitant ainsi les consommateurs à revoir leur consommation de produits riches en carbone dans tous les secteurs de la société.

Les taxes carbone ne sont pas encore très répandues en Afrique. L'Afrique du Sud est le seul pays qui applique actuellement des taxes carbone sur le continent africain. Elle le fait en aval.

Le programme d'adaptation au changement climatique, qui fait partie de l'initiative sur le changement environnemental de l'université de Notre-Dame, a mis au point l'indice Notre Dame-Global Adaptation Index (ND-GAIN), un indice libre et gratuit qui montre la vulnérabilité d'un pays aux perturbations liées au climat.⁶⁵ Selon cet indice, le sud de la planète — en particulier l'Afrique — est la région qui est à la fois la moins prête à faire face aux effets du changement climatique et la plus vulnérable à ces effets.⁶⁶ Le moment est donc venu pour les États africains d'envisager la mise en œuvre d'une taxe carbone.

Par ailleurs, alors que les pays du Nord commencent à se préparer à administrer des mesures d'ajustement du carbone aux frontières⁶⁷ destinées à éviter les fuites de carbone et à créer des clubs climatiques⁶⁸ capables d'encourager la coordination en vue de l'adoption d'un prix minimum du carbone, le risque pour les pays à revenu moyen et faible est que le potentiel de génération de recettes qui serait normalement dû à l'Afrique soit dévié vers les pays à revenu élevé qui administrent des politiques de tarification du carbone plus ambitieuses. La mise en place de vastes et ambitieuses mesures de fiscalité carbone peut donc également signifier le rétablissement du droit souverain d'un pays à taxer.

La présente note stratégique a abordé certains défis auxquels les pays souhaitant mettre en place une politique de fiscalité carbone sont susceptibles d'être confrontés. Parmi les problèmes les plus importants, on peut citer le reflux du soutien public à la taxe carbone, le risque que les produits africains soient désavantagés sur le plan de la concurrence lorsqu'ils sont commercialisés sur les marchés internationaux, et la concurrence entre les gouvernements pour l'utilisation du produit de la taxe à différentes fins environnementales et non environnementales. Cependant, tous ces risques peuvent être compensés par des politiques gouvernementales fortes, par une vaste consultation publique des principaux acteurs économiques et par la planification à l'avance de la politique fiscale, afin d'évaluer l'impact économique de la mesure avant même sa mise en œuvre.

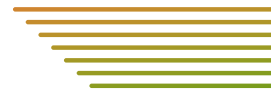
En fin de compte, les bénéfices pour le continent africain l'emportent largement sur les risques associés à l'imposition de la taxe. La mise en œuvre unilatérale des taxes carbone jouera finalement en faveur des pays africains, alors que le consensus mondial s'oriente vers l'application de prix coordonnés du carbone et la constitution de clubs climatiques visant à accroître le niveau de protection de l'environnement, à l'échelle nationale, régionale et mondiale.

⁶⁵ Chen Chen et al., *University of Notre Dame Global Adaptation Index: Country Index Technical Report*, ND-GAIN (novembre 2015).

⁶⁶ Lire ND-GAIN, *ND-GAIN Index Country Rankings* (consulté pour la dernière fois en mai 2021).

⁶⁷ Lire par exemple : Commission européenne, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a carbon border adjustment mechanism*, COM(2021) 564 final, Bruxelles, 14.7.2021; et Sénat américain, *Fair, Affordable, Innovative, and Resilient Transition and Competition Act*, GAI21718 59G, disponible à l'adresse : <https://www.coons.senate.gov/imo/media/doc/GAI21718.pdf>.

⁶⁸ Ministère fédéral des Finances, *Steps towards an alliance for climate, competitiveness and industry – building blocks of a cooperative and open climate club*, Joint key-issues paper presented to the federal cabinet, août 2021, disponible à l'adresse : [key-issues-paper-international-climate-club.pdf \(bundesfinanzministerium.de\)](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Key_Issues_Paper_International_Climate_Club.pdf?__blob=publicationFile).



Remerciements

Le département des programmes fiscaux de l'ATAF a produit le document ***La fiscalité carbone en Afrique : Une note stratégique de l'ATAF***.

Tatiana Falcão, de l'équipe Services aux membres et mobilisation des ressources nationales de l'ATAF, a rédigé cette publication sous la supervision de Sameera Khan du département des Programmes nationaux de l'ATAF, et la direction générale de Mme Mary Baine, Secrétaire exécutive adjointe de l'ATAF. Le Dr Ezera Madzivanyika du département de la Recherche appliquée et des statistiques de l'ATAF a révisé le document et émis des commentaires.

Le Secrétariat de l'ATAF exprime sa gratitude à tous les États membres pour leur soutien continu, leurs données et leurs ressources qui sont à la base de nos publications.

Le Secrétariat de l'ATAF exprime sa gratitude à tous les partenaires de développement et aux donateurs pour leur soutien continu, leurs données et leurs ressources qui sont à la base de nos publications. Depuis sa création en 2009, le soutien technique et financier continu de ses membres, des partenaires au développement et des donateurs reste essentiel à la transformation réussie de l'ATAF en plateforme importante pour l'Afrique sur les questions fiscales.

À propos de l'ATAF

Le Forum sur l'administration fiscale africaine est une organisation créée par les autorités fiscales africaines en 2009 dans le but d'améliorer les performances des administrations fiscales en Afrique. Forte de ses quatorze ans d'existence, l'ATAF s'est positionnée comme la solution africaine pour améliorer la collecte des recettes, promouvoir le rôle de la fiscalité dans la gouvernance et la construction de l'État et faire entendre la voix du continent sur les questions fiscales internationales. Les administrations fiscales de 40 pays d'Afrique sont membres de l'ATAF, soit 74 % des administrations fiscales du continent, ce qui en fait le principal organe chargé des questions fiscales sur le continent. Le Mali et la Somalie, sont les deux derniers à avoir rejoint l'organisation en 2020. L'ATAF estime qu'une meilleure administration fiscale renforcera la croissance économique, augmentera la responsabilité de ses citoyens et mobilisera plus efficacement les ressources nationales.



Recherche appliquée et statistiques / Téléphone: +27 (0) 12 451 8800 / Unité de Recherche appliquée et statistiques
Email: Research@ataftax.org / Hatfield Gardens, Block G, 2nd Floor / Hatfield, Pretoria, Afrique du Sud, 0181

www.ataftax.org