

# Taxes CO<sub>2</sub> et redevances climatiques: les leçons de l'étranger

Dans de nombreux pays, les taxes écologiques ont fait leurs preuves. Les problèmes de compétitivité et d'acceptabilité sociale peuvent être évités en soignant la planification et la mise en œuvre. *Patrick Ten Brink, Sirini Withana*

**Abrége** Le présent article étudie les taxes CO<sub>2</sub> et les redevances sur l'énergie dans dix pays: Australie, Danemark, Allemagne, Finlande, Irlande, Canada (Colombie-Britannique), Pays-Bas, Norvège, Suède et Royaume-Uni. Les raisons de ces redevances varient d'un pays à l'autre. Elles peuvent répondre à des choix politiques (climat, fiscalité, croissance) ou être liées à la protection de l'environnement. L'architecture du système et l'utilisation des recettes varient également de façon considérable. On estime que, suivant les cas, les émissions de CO<sub>2</sub> sont prises en compte dans une fourchette allant de 32 à 75%. Les recettes peuvent servir à réduire l'impôt sur le revenu ou les cotisations sociales; elles peuvent aussi faire l'objet de transferts forfaitaires en faveur de catégories sociales déterminées. Les taxes favorisent parfois la croissance économique, comme le montre l'exemple finlandais. La Suisse ferait bien de s'inspirer des expériences faites à l'étranger.

Ces dernières années, les taxes écologiques, notamment sur le CO<sub>2</sub> et l'énergie, ont suscité un intérêt croissant<sup>1</sup>. Ce qui, au début des années nonante, avait constitué un galop d'essai pour quelques pionniers européens s'est élargi peu à peu à un nombre croissant de pays et de régions du monde entier. Ce faisant, les États cherchent à apprendre les uns des autres pour trouver les réponses aux questions suivantes: quelles sont les recettes qui fonctionnent ou non? Comment planifier, lancer et mettre en œuvre les réformes? Comment surmonter les obstacles? Enfin, par-dessus tout, comment gagner le soutien des milieux politiques et du grand public?

## Pourquoi des taxes écologiques?

Diverses réflexions d'ordre écologique, économique et social jouent souvent un rôle dans le lancement de réformes fiscales à caractère écologique. Dans les dix pays de l'OCDE étudiés, les principaux motifs ont été la réduction des émissions de gaz à effet de serre, les économies d'énergie et la réduction concomitante des coûts des combustibles, l'augmentation des recettes fiscales, enfin la création d'emplois (voir *tableau*).

Dans la province canadienne de Colombie-Britannique, par exemple, ce sont des objectifs climatiques et la volonté de promouvoir les énergies renouvelables qui ont conduit à l'introduction d'une redevance CO<sub>2</sub>. L'Irlande, elle, a cédé aux contraintes budgétaires. En Finlande et au Danemark, la réforme des taxes CO<sub>2</sub> et celle des redevances sur l'énergie s'inscrivaient dans des programmes plus vastes de rééquilibrage des impôts, censés favoriser la croissance et créer des emplois.

Les objectifs peuvent aussi changer. Cela a été le cas en Suède, où les premières réformes faisaient partie d'un vaste transfert, l'imposition du travail devant céder le pas aux redevances écologiques. À l'opposé, les dernières réformes suédoises mettent de plus en plus l'accent sur la protection de l'environnement.

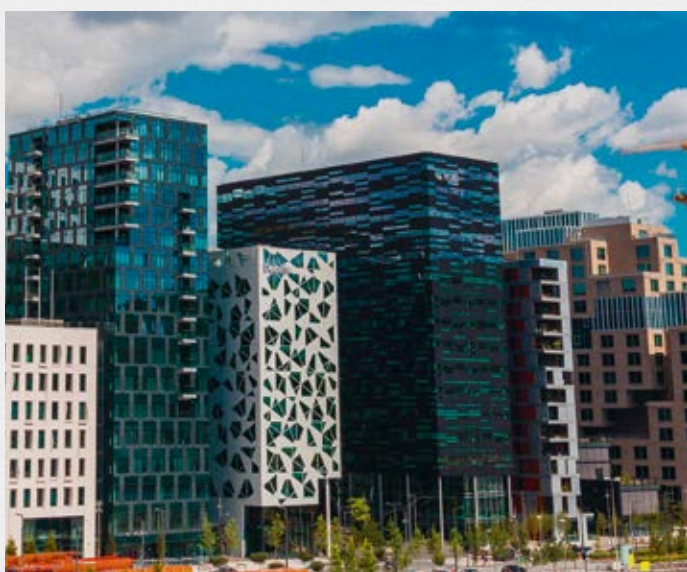
## Conception des taxes CO<sub>2</sub> et des redevances sur l'énergie

La conception et la mise en œuvre des taxes CO<sub>2</sub> et des redevances sur l'énergie varient de façon considérable. Alors que quelques pays limitent l'assiette fiscale à un nombre très restreint d'agents énergétiques et d'utilisateurs, d'autres poursuivent une démarche beaucoup plus vaste, ce qui aboutit à une prise en compte hétérogène des émissions de gaz à effet de serre. Ainsi, on estime que, suivant les systèmes en place dans les dix pays de l'OCDE, les émissions de CO<sub>2</sub> sont prises en compte dans une fourchette allant de 32 à 75% (voir *tableau*).

À l'heure qu'il est, aucun pays n'intègre toutes les émissions de gaz à effet de serre. Cela tient en partie à l'existence d'autres taxes (sur les carburants, par exemple) ou instruments gouvernementaux, voire à des réticences d'ordre politique. Les barèmes appliqués varient également d'un

<sup>1</sup> Le présent article se fonde sur un rapport de l'Institute for European Environmental Policy (IEEP) destiné au Secrétariat d'État à l'économie (Seco) et à l'Administration fédérale des finances (AFF). Ce rapport est consacré aux «Expériences internationales en matière de réforme écologique de la fiscalité». Il a été publié en 2013 et peut être consulté à l'adresse suivante: <http://www.ieep.eu>.





SHUTTERSTOCK

pays à l'autre, tant en ce qui concerne le niveau fixé que les tarifs appliqués aux différents produits et groupes d'utilisateurs.

### Le niveau de taxation n'est pas le seul déterminant

Le niveau de taxation n'est pas le seul élément qui permette d'aboutir aux résultats recherchés. L'évolution de la taxe dans le temps, les exemptions accordées, le contexte général et l'utilisation des recettes sont également importants. Les effets sont, en outre, liés étroitement à d'autres domaines politiques et aux instruments existants (moyens d'information, normes régulatrices, investissements dans les infrastructures, etc.). Des facteurs externes, comme la santé de l'économie, les prix de l'énergie ou le progrès technologique, jouent également un rôle.

Dans l'ordre: a) Lac dans le parc national Yoho (Colombie britannique), la province canadienne est dotée d'une taxe CO<sub>2</sub> depuis 2008. b) Port à Helsinki, Finlande (taxe CO<sub>2</sub> depuis 1990). c) Bâtiment administratif à Oslo, Norvège (taxe CO<sub>2</sub> depuis 1991) et d) autoroute à Munich, Allemagne (réforme fiscale à caractère écologique en 1999).

*Prévoir d'emblée des relèvements du taux d'imposition* (comme en Irlande) peut contribuer à minimiser les éventuels coûts d'adaptation et à surmonter les résistances vis-à-vis de la taxe et des révisions concomitantes. Ces relèvements peuvent aussi poursuivre des objectifs en matière d'émissions (comme en Suisse). De cette façon, on comprend mieux l'interaction entre l'un et l'autre.

De même, *l'élargissement continu de l'assiette fiscale* (comme en Irlande, au Danemark et aux Pays-Bas) donne aux protagonistes le temps de s'adapter et de tirer les leçons des expériences faites. Les taxes ont aussi été revues de diverses façons pour mieux tenir compte de la teneur en CO<sub>2</sub> des combustibles et inciter à réduire les émissions (comme le Danemark, l'Irlande et la Suède l'ont fait pour la consommation de carburant dans les transports).



Vue d'ensemble des taxes CO<sub>2</sub> et des redevances sur l'énergie dans dix pays de l'OCDE

État / région	Brève description	Taux d'imposition CO <sub>2</sub> (en euros par tonne de CO <sub>2</sub> )	Part des émissions de CO <sub>2</sub> prises en compte
Australie*	Juillet 2012: introduction de la taxe CO <sub>2</sub> pour les gros émetteurs. Elle devait être remplacée par un système de permis négociables, mais qui a été rejeté en 2014.	18,6 euros (à partir du 1.7.2012*)	60% (des émissions de gaz à effet de serre)*
Colombie-Britannique (Canada)	Juillet 2008: introduction de la taxe CO <sub>2</sub> ; même tarif pour toute l'économie par unité de gaz à effet de serre d'origine fossile.	23,3 euros (à partir du 1.7.2012)	70%
Danemark	1992: introduction de la taxe CO <sub>2</sub> sur les produits énergétiques destinés aux ménages, puis, à partir de 1993, sur ceux destinés à l'économie. Taxe énergétique supplémentaire sur les bonbonnes de gaz, le mazout, le gazole, le charbon, l'électricité et le gaz naturel; taxe SO <sub>2</sub> sur tous les combustibles soufrés destinés aux ménages et aux entreprises.	21,3 euros (2012)	59,1%
Finlande	1990: introduction, puis développement progressif de la taxe CO <sub>2</sub> . Le processus a été influencé par d'autres instruments, la politique de l'UE, des réticences quant à la violation éventuelle d'accords commerciaux et des motifs de politique partisane.	Carburants: 60 euros Combustibles de chauffage: 30 euros (le 1.1.2012)	32,6%
Allemagne	1999: introduction de la réforme fiscale à caractère écologique, avec relèvement continu des taxes existantes sur les carburants, le gaz naturel, l'huile lourde et les lampes à chaleur, complété par une nouvelle taxe sur l'électricité. La réforme obéissait à des motifs écologiques et économiques, mais diverses dérogations ont été accordées aux centres de production et industries énergivores.	Pas d'indications – taxe énergétique	Pas d'indication – taxe énergétique
Irlande	Décembre 2009: introduction de la taxe CO <sub>2</sub> , développée ensuite en trois paliers de 2009 à 2013. Elle vise les émissions de CO <sub>2</sub> dans les secteurs non soumis au système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQUE). Elle se base sur la teneur en CO <sub>2</sub> des combustibles.	Pétrole, diesel, kérosène, gas-oil désigné comme tel, gaz liquide, mazout, gaz naturel: 20 euros (2012); combustibles solides: 10 euros (à partir de mai 2013)	60,4%
Pays-Bas	1996: introduction (régulatrice) de la taxe énergétique sur les combustibles et la production d'électricité dans les ménages ainsi que dans les petites et moyennes entreprises.	N/A – taxe énergétique avec composante CO <sub>2</sub>	58,5%
Norvège	1991: introduction de la taxe CO <sub>2</sub> sur la consommation de pétrole, de diesel et d'huile minérale, ainsi que sur le secteur du pétrole off-shore. Outre cette taxe, le système norvégien de taxation de la consommation de combustibles fossiles comprend aussi une taxe énergétique et une taxe SO <sub>2</sub> .	Dépend de l'agent énergétique: 101 NOK (=13,7 EUR)/t CO <sub>2</sub> (huile lourde), 225 NOK (=30,5 EUR)/t CO <sub>2</sub> (gaz naturel, mazout léger), 384 NOK (52,1 EUR)/t CO <sub>2</sub> (essence) en 2012	75,2%
Suède	1991: introduction de la taxe CO <sub>2</sub> , suivie d'un programme de «déplacement vert de l'impôt», qui a duré de 2001 à 2010. Les réformes de la taxe énergétique et de la taxe CO <sub>2</sub> se sont accompagnées d'une série de dérogations pour protéger la compétitivité et les industries énergivores.	1080 SEK (=118 EUR)/t CO <sub>2</sub> en 2012	41,2%
Royaume-Uni	2001: introduction de la redevance «changement climatique» (Climate Change Levy, CCL) perçue sur l'électricité, le gaz naturel, le gaz liquide, d'autres hydrocarbures gazeux, le charbon, le lignite, le coke, les semi-coques de charbon ou de lignite, ainsi que sur le coke de pétrole. Est taxée la consommation de l'industrie, de l'économie et du secteur public.	Équivalents de 12,0 EUR/t CO <sub>2</sub> (gaz naturel), 8,8 EUR/t CO <sub>2</sub> (pétrole), 6,4 EUR/t CO <sub>2</sub> (charbon)	35,4%
Suisse	Redevance CO <sub>2</sub> en Suisse, 36 fr par tonne de CO <sub>2</sub> en 2013 Barème du système européen d'échange de quotas d'émission: entre 6 et 10 euros/t d'équivalent CO <sub>2</sub> en 2012		35,3%

\* N'est plus en vigueur.

IEEP (2013), NOTE DE BAS DE PAGE 1.

*Prévoir des dérogations ou des réductions de la taxe* est un élément souvent nécessaire et politiquement judicieux de toute réforme fiscale à caractère écologique. De telles mesures ont toutefois tendance à saper l'efficacité du système, puisqu'elles empêchent d'exploiter à fond le potentiel le moins coûteux pour réduire les émissions. L'instrument perd notablement en efficacité. En Allemagne, par exemple, les dérogations

accordées aux centres de production et industries énergivores ont affaibli les bienfaits que la réforme fiscale devait apporter à l'environnement.

### Faiblesse relative des rentrées fiscales

Les réformes fiscales à caractère écologique peuvent générer des recettes qui se chiffrent en

milliards d'euros (comme cela a été le cas lors de la première phase de la réforme au Danemark, en Suède, aux Pays-Bas et en Allemagne). Par rapport à l'ensemble des recettes fiscales de chaque pays, ce montant est cependant relativement faible et ne représente que quelques points de pourcentage du PIB ou des rentrées d'État. Les réformes fiscales actuelles à caractère écologique ne sauraient non plus constituer un bouleversement des régimes budgétaires nationaux. Les recettes générées, elles, sont employées de diverses manières:

- elles peuvent participer d'un projet général consistant à transfert des impôts pour compenser des pertes de recettes dues à des réductions dans d'autres domaines – souvent celui du travail – (Finlande, Suède, Danemark);
- elles servent à consolider le budget national par des recettes supplémentaires (Irlande);
- elles sont affectées à des dépenses spécifiques en faveur de l'environnement;
- elles sont réinjectées dans l'économie afin de ne pas modifier la charge fiscale (redistribution).

La neutralité du revenu ou du budget est un principe fondamental très répandu dans les réformes fiscales à caractère écologique (Australie, Colombie-Britannique, Allemagne, Pays-Bas et Royaume-Uni). Quelques pays ont suspendu temporairement ce principe (Allemagne et Irlande, par exemple). Ailleurs, les recettes ont fondu (Colombie-Britannique et Royaume-Uni), étant donné que les réductions d'impôt, les crédits et la diminution des cotisations sociales dépassaient les recettes fiscales.

## Effets et efficacité des réformes fiscales à caractère écologique

Les effets et l'efficacité varient d'un pays à l'autre et dépendent de nombreux facteurs, comme on l'a vu plus haut. Dans plusieurs pays, les taxes CO<sub>2</sub> et les redevances sur l'énergie ont permis de réduire les émissions de dioxyde de carbone jusqu'à 1% par an. Les économies d'énergie se situent dans une fourchette similaire, quoique légèrement plus basse. Au Danemark, par exemple, les émissions totales de CO<sub>2</sub> ont diminué de 24% entre 1990 et 2001. Dans l'industrie danoise, les

économies ont même atteint 25% par unité produite de 1993 à 2000. En Suède, la moyenne des émissions entre 2008 et 2011 a été inférieure de 12,6% à celle de 1990.

Les taxes CO<sub>2</sub> et les redevances sur l'énergie peuvent aussi réduire la consommation de combustibles d'origine fossile. Cela a été le cas en Colombie-Britannique, où l'on a consommé moins de combustibles à base de pétrole que dans le reste du Canada.

Les taxes peuvent favoriser la croissance économique, comme le montre l'exemple finlandais. Dans ce pays, la réforme fiscale à caractère écologique a fait progresser le PIB de 0,5% en 2012. S'il existe des cas où l'effet a été contraire ou s'est modifié avec le temps, les avantages économiques et les gains de prospérité peuvent aussi être plus vastes. En Colombie-Britannique, par exemple, les investissements dans les technologies vertes ont été deux fois plus élevés que la moyenne canadienne. La province totalise 20% des «Leed Gold Building»<sup>2</sup> enregistrés depuis 2007 et les ventes de technologies propres ont augmenté de 48% entre 2008 et 2010.

Les effets sur le *marché de l'emploi* dépendent d'abord d'une réinjection des recettes dans le circuit économique et de ses modalités. Ils sont ensuite dictés par l'architecture générale de la réforme: par exemple, quelles sont les autres taxes ou redevances (entre autres sur le travail) qui se réduisent? Une évaluation de la réforme et de son impact en Allemagne a mis en lumière des effets positifs sur l'emploi de l'ordre de 0,15 à 0,75%. Au Danemark et en Suède, ce dernier a même augmenté jusqu'à 0,5%.

Les gouvernements prêtent une attention particulière aux effets macroéconomiques des taxes CO<sub>2</sub> et des redevances sur l'énergie, ainsi qu'aux conséquences pour la compétitivité. Il n'y a pour l'heure pas de preuves solides d'effets négatifs significatifs.

Si ces instruments bien conçus peuvent avoir un impact positif sur l'économie et la compétitivité, les éventuelles réticences sectorielles devraient être mises en balance avec les avantages que cette réorientation apporte à l'ensemble du pays. Les effets sur la compétitivité d'une réforme fiscale à caractère écologique dépendent

---

**Au Danemark, les émissions totales de CO<sub>2</sub> ont diminué de 24% entre 1990 et 2001.**

<sup>2</sup> Conseil du bâtiment durable du Canada: [www.cagbc.org/cbdca](http://www.cagbc.org/cbdca).



## Les réductions partielles sont préférables aux exemptions totales.

de plusieurs facteurs, parmi lesquels on trouve son architecture propre, les moyens employés, de même que des facteurs externes et spécifiques aux entreprises. Ces derniers varient avec le temps et ne sont pas semblables à l'échelle nationale, au niveau des secteurs ou des entreprises. Pour ne pas compromettre la compétitivité, plus d'un pays table sur des réductions ou remises partielles de taxe ainsi que sur d'autres restrictions du même ordre. En Suède, ces dérogations ont été démantelées progressivement.

Une réforme fiscale à caractère écologique a des effets sociaux, qui comprennent l'impact distributif, ainsi que ses conséquences sur les prix à la consommation et les revenus des ménages. Tout dépend de l'emploi qui est fait des recettes, compte tenu que celles-ci s'inscrivent dans un processus plus vaste de redistribution des revenus. L'impact varie, en outre, avec le temps et le mode d'application. Dans quelques pays (Danemark, Irlande et Colombie-Britannique), les taxes CO<sub>2</sub> et les redevances sur l'énergie présentent un caractère dégressif.

Les effets de la redistribution peuvent être évités en affectant soigneusement les recettes à des projets ciblés. Ainsi, aux Pays-Bas, le caractère dégressif de la taxe énergétique est largement neutralisé par des allocations non imposables, des réductions de taxe et des plafonds. En Allemagne, l'augmentation des coûts de chauffage est amortie par des allocations en faveur des ménages les plus pauvres.

## Quelle route pour la Suisse?

En Suisse, la réforme des taxes CO<sub>2</sub> et des redevances sur l'énergie peut conforter les objectifs de la Stratégie énergétique 2050, le signal des prix allant dans le sens d'une nouvelle réduction de la consommation d'énergie. Elle peut aussi inciter à passer à d'autres agents énergétiques

et favoriser l'innovation. Ces deux démarches contribuent à atteindre la cible en matière de réduction du CO<sub>2</sub>. L'architecture du système peut faire appel à plusieurs options: par exemple un nouveau relèvement de la redevance CO<sub>2</sub> actuelle, son élargissement graduel aux carburants ou l'abolition progressive des dérogations.

Le respect de la neutralité budgétaire nécessite de bien définir le concept. À cet effet, il serait judicieux de démanteler les subventions existantes qui nuisent à l'environnement. La redistribution des recettes peut s'accompagner de mesures qui permettent de combattre d'éventuels effets sociaux. On peut songer, par exemple, à des réductions d'impôt ou à une rétrocession aux ménages concernés. On peut éviter des pertes de compétitivité en réduisant la taxe pour les secteurs exposés, comme les industries énergivores ou l'industrie d'exportation. Ces dérogations devraient cependant être réfléchies; les réductions partielles sont préférables aux exemptions totales. Les dérogations devraient, en outre, être liées à des conditions et à un devoir d'informer. Il importe de vérifier régulièrement les progrès, ce qui donne l'occasion de s'interroger sur la nécessité d'une nouvelle réforme. En effet, non seulement le contexte peut changer, mais aussi les objectifs et les besoins de la Suisse.



**Patrick Ten Brink**

Partenaire et directeur de l'Institute for European Environmental Policy (IEEP), Bruxelles

**Sirini Withana**

Analyste, l'Institute for European Environmental Policy (IEEP), Bruxelles