



**LA FISCALITÉ
CARBONE
EN UNION
EUROPEENNE**
COMBATTRE LES IDEES RECUES

Cette étude a été portée par **Rémy Leboutte** et a été supervisée par **Corentin de Salle**, directeur scientifique du Centre Jean Gol.

Je les en remercie.

Je vous souhaite une excellente lecture de ce numéro des Études du Centre Jean Gol.

DANIEL BACQUELAINE
Administrateur délégué

Les Études du Centre Jean Gol sont le fruit de réflexions entre collaborateurs du CJG, des membres de son comité scientifique, des spécialistes, des mandataires et des représentants de la société civile.
Accessibles à tous, elles sont publiées sous version électronique et sous version papier.

RESPONSABLES SCIENTIFIQUES

Georges-Louis Bouchez, Président du CJG
Daniel Bacquelaine, Administrateur délégué du CJG
Axel Miller, Directeur du CJG
Corentin de Salle, Directeur scientifique du CJG

résumé

Taxe carbone, marchés du carbone européens, ETS, etc. Ces concepts font partie du débat public depuis maintenant une vingtaine d'années. Souvent mal compris, mal posés voire carrément l'étincelle de soulèvement populaires, les tarifications carbone charrent beaucoup d'idées reçues et de sentiments mitigés.

Cette étude se propose de clarifier ce dont on parle. Taxe carbone, marché du carbone, combien en existe-t-il de par le monde ? Que vise-t-on ? Quels sont les mécanismes qui existent ou vont être mis en place au niveau européen et qui vont concerner les Belges ? L'étude analyse en détail les mécanismes ainsi que des pays qui ont mis en place une taxe carbone depuis des années.

L'étude propose en fin de propos des recommandations pour éviter autant que possible les impacts socioéconomiques délétères qui provoquent des mouvements sociaux et cristallisent l'aversion des citoyens envers des mesures pourtant utiles à la lutte contre le changement climatique.

Une étude réalisée par **RÉMY LEBOUTTE**

INTRODUCTION

La présente étude détaille un type particulier de prélèvement fiscal axé sur les émissions carbone. Les tarifications carbone font partie de la famille des taxes pigouvianes qui visent à prendre en compte dans le marché des externalités négatives, comme les pollutions. Ces mécanismes mettent notamment en œuvre le principe pollueur-payeur qui est l'un des principes défendus par la philosophie libérale.

Pour autant, les tarifications carbone, dans lesquelles nous retrouvons les taxes carbone et les marchés du carbone (ETS), font l'objet de beaucoup d'amalgames et de fantasmes dans le débat public. Elles n'ont pas non plus bonne presse auprès du contribuable. Nous aurons à cœur d'éclairer au détour de l'étude les idées reçues et les fausses espérances qui sont placées dans ce genre d'outils par la gauche de l'échiquier politique majoritairement.

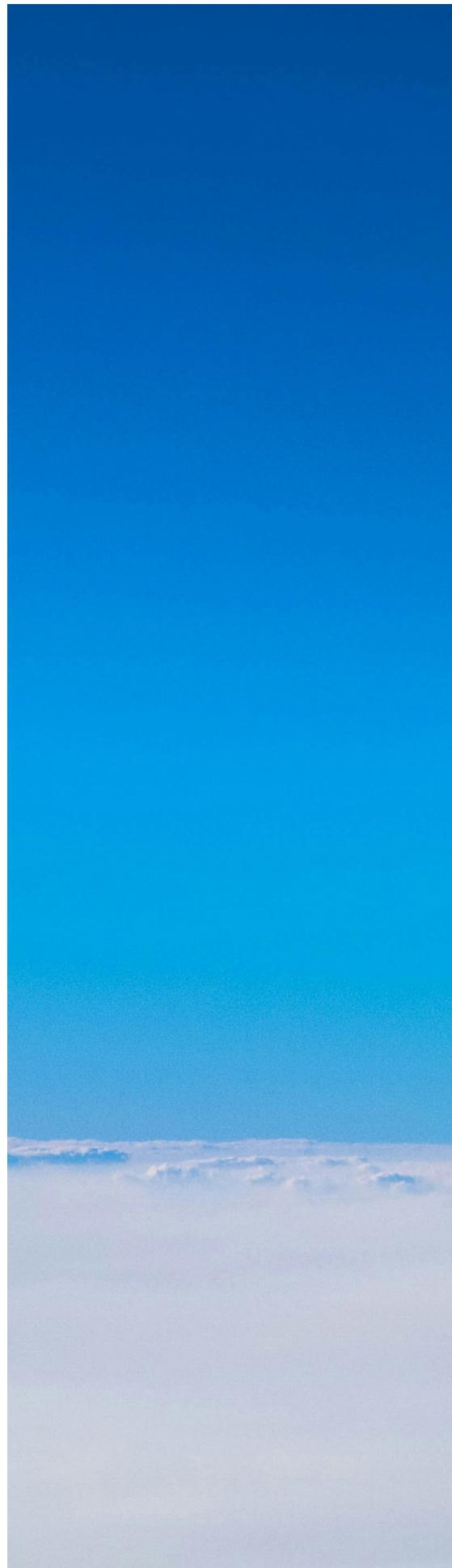
L'internalisation des coûts environnementaux est un mécanisme puissant de changement des comportements dans la durée dans une économie de marché libre. Pour autant, nous constatons que ce mécanisme peine à s'implanter dans un monde alors que la très grande majorité des Etats ont signé l'accord de Paris qui a pour objectif de maintenir les émissions de carbone à maximum 3000 gigatonnes de CO2eq. depuis l'ère préindustrielle (+ 1,5°C). En effet, les tarifications carbone ne couvrent que 24% des émissions mondiales en 2024 et le taux de prélèvement est en moyenne bien trop bas pour maintenir les émissions dans les objectifs voulus.

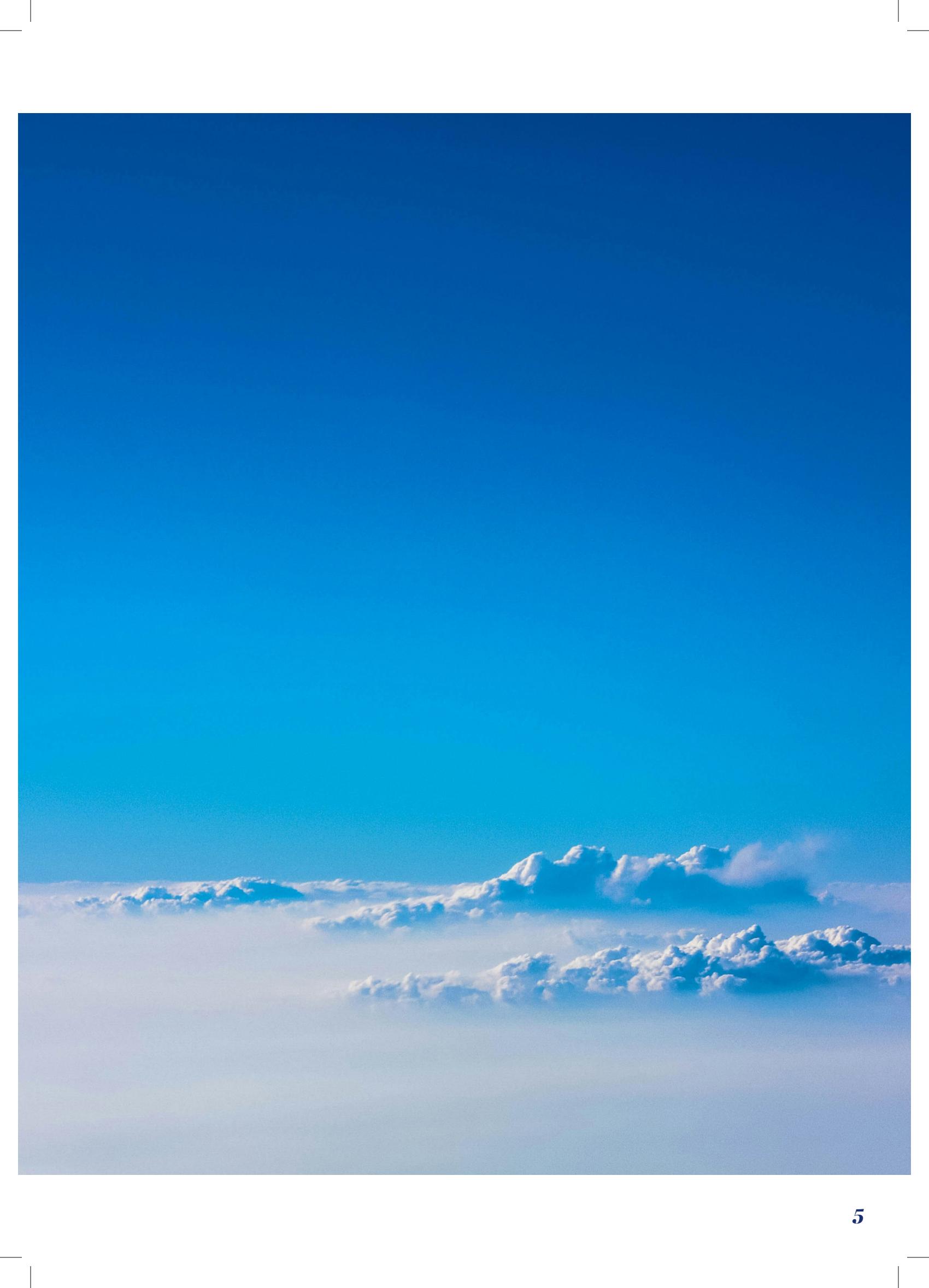
Nous explorerons ces chiffres et les motivations qui sous-tendent les autorités à mettre ces mécanismes en place. Auparavant, nous devrons passer par un passage obligé de description des outils existants ou en cours d'implémentation au niveau européen pour tous les Etats membres de l'Union européenne. Les marchés du carbone (ETS I et ETS II) et le nouveau mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (en anglais, le CBAM) sont des innovations qui nous concernent directement et méritent d'être connues. D'autres pays ayant mis en place des taxes carbone depuis quelques années ou même quelques décennies seront succinctement analysés. Sur base de ces retours d'expérience, on relèvera les points forts et les risques. Les freins seront également analysés.

Nous verrons la manière dont les mécanismes européens fixent un prix du carbone et les estimations qui sont faites pour l'avenir d'ici 2030. Les estimations de revenus pour les autorités publiques belges seront aussi détaillées.

Enfin, le cœur de notre propos sera de mettre en lumière la pertinence de ces outils dans la lutte contre le changement climatique au regard de ses impacts socioéconomiques. Pour ce qui concerne la Belgique, la mise en place de ces outils au niveau de l'Union européenne (UE) était une nécessité pour éviter une énième taxe de plus dans le contexte fiscal spécifique belge et une perte de compétitivité pour le tissu productif belge.

Nous détaillerons plus avant la position du Centre Jean Gol sur ces mécanismes. Si la mise en œuvre du principe de pollueur-payeur est pleinement soutenue, les retours d'expérience dans certains pays voisins (la France notamment) nous montrent qu'ils ne sont pas sans risque et peuvent, dans certains cas, être carrément contre-productifs en amenant les contribuables à repousser tant la taxe en elle-même que l'objectif qui la sous-tend : l'effort pour stabiliser le changement climatique.





I. OBJECTIFS CLIMATIQUES ET SECTEURS CONCERNÉS

OBJET - CONTEXTE

La taxe (ou tarification, imposition, etc.) carbone est une taxe environnementale qui vise principalement les émissions de dioxyde de carbone (CO₂) et le gaz à effet de serre (GES) qui contribuent le plus à la hausse des températures moyennes de la Terre (plus de 80%). D'autres gaz à effet de serre peuvent toutefois être visés aussi.

Cette taxe vise à réduire les émissions de GES en intégrant dans le prix l'externalité « carbone », soit l'intensité de la part « carbonée », de toutes marchandises ou services. Ce prix est calculé en euros par tonne de carbone (ex : 30€/ tonne CO₂). Elle fonctionne selon le principe « pollueur – payeur » au prorata des émissions (unité de mesure par tonne de CO₂ émise) et vise à modifier les comportements et à orienter les achats et les investissements vers des activités « décarbonées », donc utilisant moins de charbon, de pétrole et de gaz.

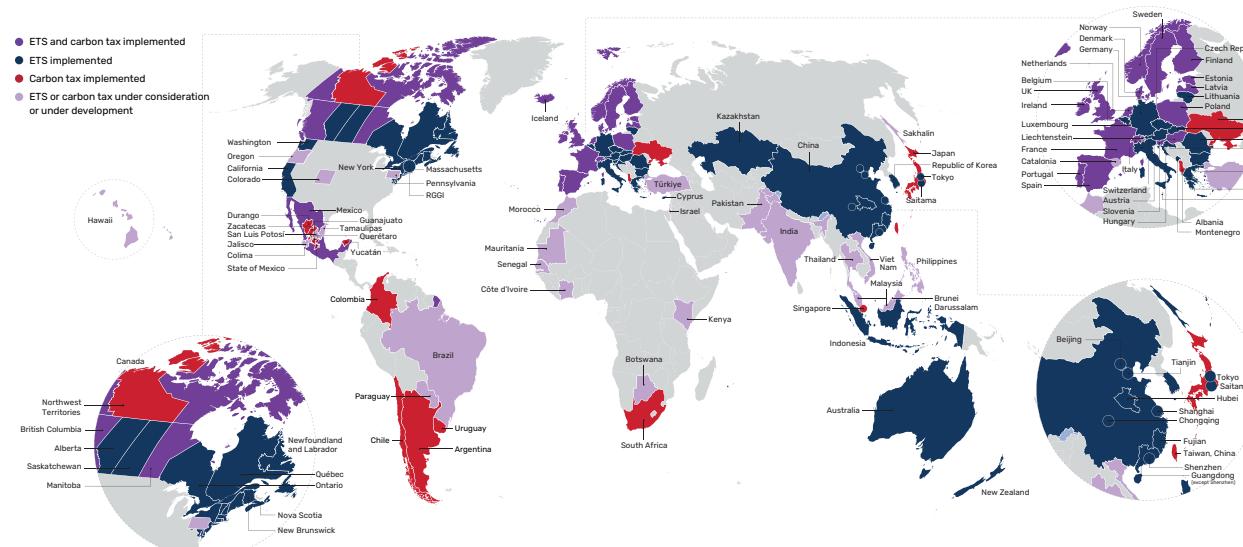
En 2021, la Banque mondiale estimait que les 64 tarifications carbone existantes ou en projet couvraient 21,5% des émissions globales. En 2024, force est de constater que le nombre de tarifications carbone progresse mais pas de manière considérable puisque, **dans son rapport de 2024, la Banque mondiale recense 75 tarifications (marchés ou taxes) visant le carbone et cela couvre environ 24% des émissions de gaz à effet de serre (13 Gt de CO₂ eq.).**

La Banque mondiale note que nous sommes loin d'atteindre les 30% des émissions globales couvertes par les tarifications carbone. Elle se réjouit toutefois de l'arrivée du Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM) adopté par l'Union européenne et en vigueur pour 2026. Elle note que cela pourrait constituer un tournant significatif puisqu'il s'agira de la première tarification portant sur des importations de biens.

Le nombre de marchés de carbone et de taxes carbone se répartissent à peu près à 50/50 (respectivement 39 taxes versus 36 ETS). Au-delà de l'Europe, de nombreux pays commencent à mettre un prix du carbone sur certains pans de leur économie. La Chine, l'Inde (qui a pris les dispositions légales pour l'introduire) ou encore le Japon montre que cela ne concerne pas que le monde occidental. Notons toutefois que les plus grands pans d'émissions qui sont couverts au niveau mondial sont apportés par les larges marchés chinois (2021) et l'UE-ETS (2005).

Dans plusieurs endroits du monde, il est possible de retrouver sur un même territoire un marché du carbone et une taxe carbone. C'est notamment le cas de tous les pays de l'Union européenne qui ont adopté une taxe carbone.

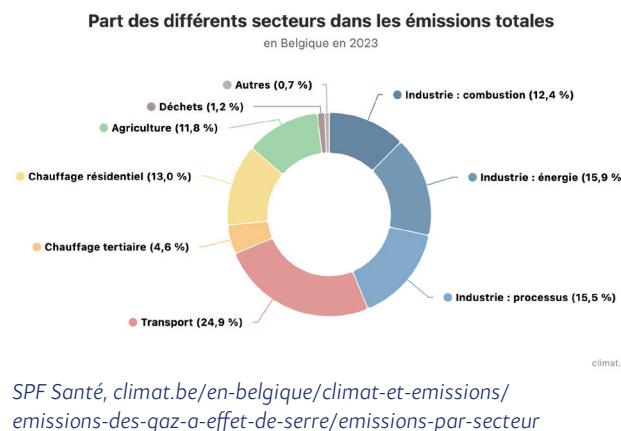
Map of carbon taxes and ETSs



World Bank, World Bank. 2024. State and Trends of Carbon Pricing 2024, p. 21

MATÉRIEL IMPOSÉ ET SECTEURS CONCERNÉS

Le matériel imposé sont principalement les gaz à effet de serre (GES), et en particulier le CO₂. Ce sont tous les secteurs émetteurs qui sont potentiellement concernés par ces tarifications carbone. Afin de donner un aperçu de la répartition des émissions dans ces secteurs et de comprendre les implications économiques et sociales de cette imposition, prenons l'exemple des gaz à effet de serre belges par secteur.



En Belgique, les secteurs émetteurs sont surtout les secteurs industriels (45%), le transport (23%), le bâti (18%), l'agriculture (11%) et le solde dont le secteur des déchets. Pour le secteur de l'agriculture et des déchets, les émissions de gaz à effet de serre peuvent être du méthane (CH₄) ou du protoxyde d'azote (N₂O), qui ne contient pas de carbone pour ce dernier mais a un pouvoir réchauffant.

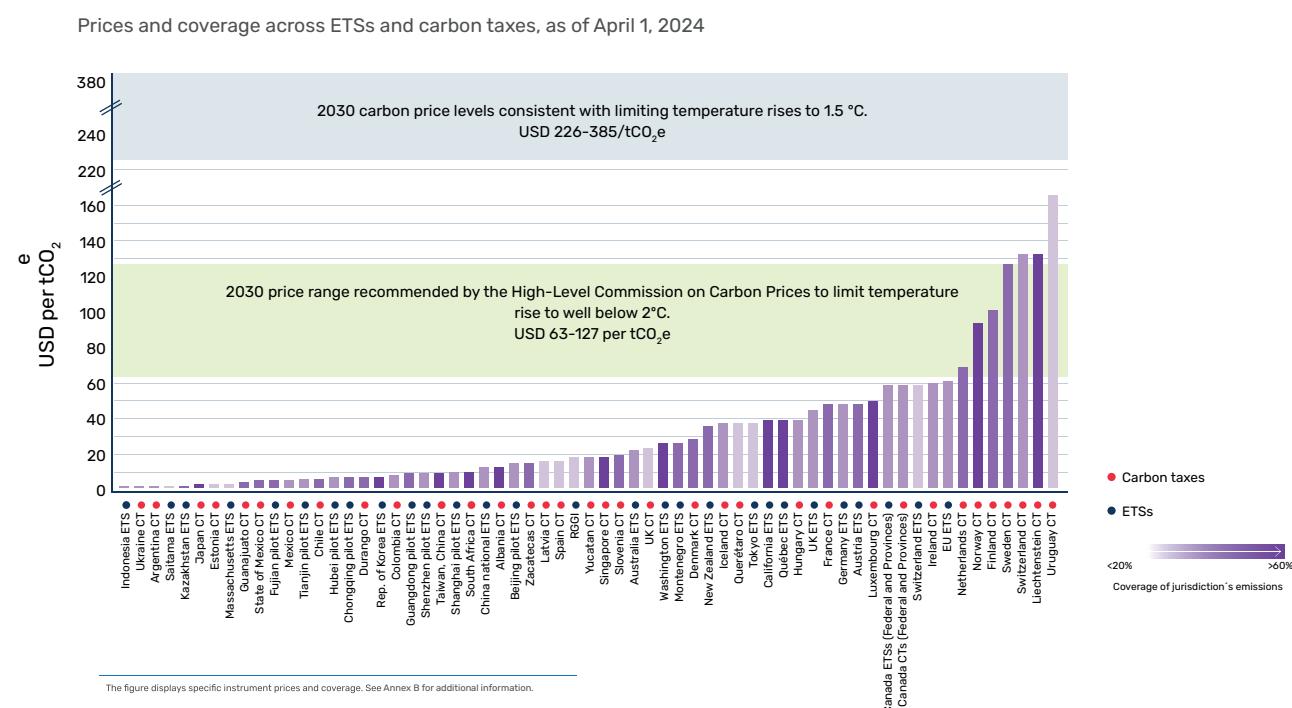
En Belgique comme en Europe, la part majeure de l'industrie – à savoir la production d'énergie, la combustion (cimenterie, chimie et aciérie) et une partie des industries qui utilisent beaucoup d'hydrocarbures (gaz et pétrole) – est reprise sous le système d'échange de quota d'émissions mis en place depuis 2005 et progressivement étendu (ETS I) à d'autres secteurs. Ils sont donc déjà concernés par une « fiscalisation » carbone. Une éventuelle taxe carbone concerterait donc en priorité les autres secteurs.

En 2027, un nouvel ETS (ETS II) sera mis en place pour le reste de l'industrie et sur les secteurs du transport et du bâti (tertiaire et résidentiel). Avec ce nouveau dispositif, c'est donc la grande majorité des émissions de gaz à effet de serre qui sera soumises à une tarification carbone en Europe.

Enfin, l'Union a également décidé d'introduire un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (CBAM – Carbon Border Adjustment Mechanism) dès 2026 également.

A travers le monde, les tarifications carbone sont très variables et leurs impacts mitigés : ainsi, le prix de la tonne varie de moins d'1\$ /tonne (Indonésie ou Ukraine) à 137\$ / tonne (Suisse ou Suède), voire jusqu'à plus de 170\$/tonne en Uruguay. Le taux de couverture des gaz à effet des différents systèmes est aussi très diversifié comme l'indique le graphique ci-contre.

La Banque mondiale note toutefois que les montants sont d'une manière générale trop bas pour se maintenir sous la barre des 2°C comme le prévoit l'Accord de Paris. La fourchette pour s'inscrire dans l'accord est estimée à un prix oscillant entre 63\$ et 127\$ la tonne de CO₂ sur toutes les émissions mondiales. Pour atteindre l'objectif de limiter la température à 1,5°C, l'effort est encore bien plus grand avec un prix de la tonne de carbone compris entre 226\$ et 285\$ la tonne de CO₂ équivalent.



World Bank, World Bank. 2024. State and Trends of Carbon Pricing 2024, p. 25

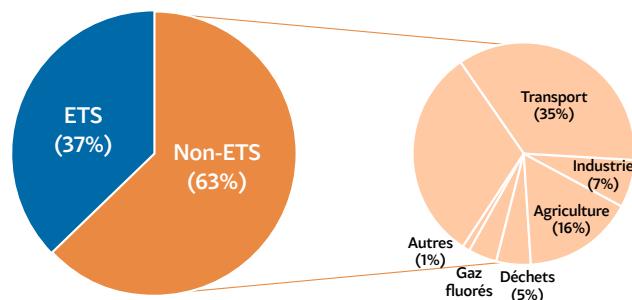
EMISSIONS DE GES ET FISCALITÉ EUROPÉENNE

L'Union européenne a des compétences fiscales très ténues (1% de TVA, droits de douanes notamment). C'est une conséquence du système institutionnel européen qui requiert un consensus entre tous les Etats membres pour mettre en place un prélèvement fiscal à l'échelle de l'Union. Inutile de dire qu'il est particulièrement difficile de rallier un consensus sur une taxe, en particulier une taxe carbone, entre les Etats membres de l'UE.

En conséquence, c'est une autre voie qui a été choisie pour adopter les tarifications carbone, il s'agit de **quotas d'émissions échangeables** et s'appliquant sur certaines entreprises. Pour le CBAM, il s'agit d'une compétence de l'Union européenne puisqu'elle est en charge de la politique douanière.

LA RÉPARTITION DES ÉMISSIONS ENTRE ETS I ET ESR (NON-ETS)

Dans les matières climatiques au niveau européen, on identifie les secteurs soumis au système ETS, dont l'objectif de réduction des gaz à effet de serre est commun (européen) et les autres émissions (ESR pour *Effort Sharing Regulation* – ou appelés aussi « secteurs non ETS ») où les émissions sont comptabilisées par pays.



Emissions de gaz à effet de serre en Belgique (2016) – Répartition ETS / Non ETS

Sources : NIR (rapport d'inventaire national) 2018 et MMR (mécanisme de surveillance et de déclaration) 2018

En Belgique, les secteurs couverts par le système ETS couvrent environ 35 à 40% de nos émissions de gaz à effet de serre selon l'année. Il s'agit des secteurs de la production d'électricité, des industries qui émettent via leurs processus industriels ou encore via la combustion d'énergies fossiles et enfin, certains pans des secteurs de l'aviation et du maritime.

Depuis le Pacte vert et le paquet législatif Fit for 55, les objectifs pour le marché ETS ont été augmentés de -43% en 2030 à -62% pour 2030. C'est une sérieuse ambition qui est demandée aux secteurs industriels européens.

Pour les autres secteurs non-ETS, l'UE a défini des objectifs nationaux par Etats membres dont les plans nationaux énergie climat (PNEC) sont les outils de monitoring. Dans ces secteurs, l'UE s'est fixé un objectif de -40% de GES en moins à l'horizon 2030. Cet objectif global est décliné dans des objectifs nationaux et la Belgique s'est vue augmenter ses ambitions de -35% à -47% aujourd'hui dans les secteurs non-ETS pour 2030 (base 2005).

Tant les objectifs ETS que les objectifs non-ETS (ESR) sont calculés sur une base de 2005 et non de 1990 comme dans l'Accord de Paris. Cependant, les objectifs européens tels que présentés pour 2030 doivent permettre à l'Union européenne d'atteindre une réduction de -55% d'ici 2030 sur base des émissions de 1990. Pour la Belgique, la base de 1990 ou de 2005 ne change presque rien dans l'ordre de grandeur dans la mesure où, selon le Bureau fédéral du Plan, la Belgique a émis 145 millions de tonnes de CO₂ eq. dans les deux années de référence (1990 et 2005).

Il faut donc bien comprendre : **en matière de décarbonation (objectifs climat) et d'un point de vue réglementaire, la Belgique est donc concernée, d'une part, par le système ETS (dont l'objectif de réduction est au niveau européen (-62% au niveau UE – base 2005) et, d'autre part, par un objectif national, dans les secteurs non ETS, de -47% (base 2005).**

Remarque : le lecteur entendra souvent parler d'objectifs belges pour le climat. Qu'est-ce que cela signifie ?

Le plus souvent, il est question des objectifs non ETS, soit -47% pour les secteurs réunis de l'agriculture, du transport, de l'industrie (non ETS), des bâtiments, des déchets et autres gaz (partie en orange ci-dessus).

Toutefois, dans certains cas, il s'agit d'un objectif global fixé par les autorités belges (régionales ou fédérale), donc secteurs ETS et non ETS. Dans ce cas, il convient de travailler sur base d'émissions par secteur (en mégatonnes /an) pour être précis.

Dans le cadre du Pacte vert et celui de son paquet réglementaire Fit for 55, l'objectif a été revu à la hausse avec -62% en 2030 (base = 2005). A côté de cela, la Commission européenne a fait adopter dans le même paquet un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (*carbon border adjustment mechanism*) pour préserver la compétitivité de nos entreprises.

L'UE a adopté également la mise en place d'un nouveau système autonome d'échange de quotas d'émission (ETS II) pour les secteurs du bâtiment et du transport routier qui aidera les Etats membres à atteindre leurs objectifs dans les secteurs hors industriels. Grâce à cette proposition, la Commission européenne espère atteindre -43% pour ces deux secteurs d'ici à 2030, par rapport à 2005.



II. LES SYSTÈMES ETS (ET LES DISPOSITIFS EUROPÉENS)

Les premières initiatives de fiscalisation du carbone sont apparues de manière concrète dans le Protocole de Kyoto (1997) qui instaurait un système d'échange de quotas de CO₂ (un droit à polluer et négociable sur un marché). Le Protocole de Kyoto est une des premières réponses mondiales au problème du changement climatique.

Un marché du carbone, c'est quoi ?

C'est un système basé sur le principe du « cap and trade ». Le plafond (« cap ») est la limite d'un total d'émission fixé pour les acteurs qui sont soumis à ce système. Ce plafond est exprimé en quantité de quotas d'émissions (ici, 1 quota = 1 tonne de CO₂eq.) pour l'ensemble des installations visées et il est réduit annuellement. Par exemple : 2% des quotas d'émissions sont retirés chaque année jusqu'à ce que l'objectif visé soit atteint.

Chacune des installations visées par le dispositif est ainsi obligée de moniter et reporter ses propres émissions de gaz à effet de serre (CO₂ équivalent). Les quotas peuvent être vendus aux enchères et échangés entre les acteurs économiques. Cet aspect de négociation entre acteurs économiques est la différence fondamentale à noter par rapport à une taxe carbone. L'offre de quotas sur le marché donné diminuant au fur et à mesure que le plafond descend, le prix du quota s'accroît d'autant.

Dans un tel système, les entreprises doivent déclarer leur émission chaque année et restituer chaque année assez de quotas de manière à couvrir la totalité de leurs émissions annuelles. Elles subissent des amendes en cas de manquements.

Une partie des quotas d'émission est attribuée directement aux opérateurs des installations et aux opérateurs aériens, et une autre partie est mise aux enchères. A terme, tous les quotas deviennent payants pour tous les acteurs. Les producteurs d'électricité doivent toujours acheter leurs quotas sur le marché ou via la vente aux enchères, car ce secteur ne reçoit par principe aucune allocation de quotas à titre gratuit. Par ailleurs, une réserve de quotas est constituée pour les nouveaux entrants (et pour l'agrandissement d'installations déjà existantes).

La grande différence avec une taxe carbone est l'organisation du marché. Dans certains cas, les entreprises peuvent recevoir des quotas gratuitement. Elles peuvent également échanger entre elles des quotas ou les garder pour l'avenir. « L'échange de quotas d'émission doit garantir que les réductions d'émissions sont réalisées au coût le plus bas possible pour les entreprises. L'idée est de permettre les réductions d'émissions là où elles sont les moins chères et de minimiser le coût total de la politique climatique grâce à l'échange. »

Le marché des quotas détermine le prix du carbone (prix de la tonne de CO₂ ici). Ce prix permet de valoriser les quotas qui sortent chaque année du plafond (si 2% de réduction = 10.000.000 quotas à 70€, cela signifie 700 millions EUR valorisés). Il est aussi

un bon indicateur pour les entreprises concernées qui peuvent soit investir pour obtenir des quotas de pollution, soit investir dans des technologies moins polluantes de manière à éviter la taxe et le prix du carbone futur. Comme indiqué ci-dessus, on recense 36 initiatives de ce genre en 2024 dans le monde.

SEQE OU L'ETS I – LE SYSTÈME D'ÉCHANGES DES QUOTAS CO2 DANS LES SECTEURS INDUSTRIEL EN EUROPE (SYSTÈME ETS)

LE MARCHÉ DU CARBONE EUROPÉEN (ETS)

Au niveau européen, un marché du carbone – longtemps le plus grand du monde mais aujourd'hui dépassé par l'ETS chinois – a vu le jour le 1er janvier 2005 après l'adoption de la directive 2003/87/CE. C'est le **système d'échange de quota d'émissions de l'UE (UE-SEQE ou « système UE – ETS »)**. Ce système d'échange des quotas est une des pièces maîtresses de la lutte contre le changement climatique de l'UE. Il a un champ d'application qui porte principalement sur le secteur industriel (hautement émissif – cimenterie, chimie et acier) et le secteur de la production d'énergie (avec une puissance thermique supérieure à 20 MW) et l'aviation. Il concerne environ 11.000 entreprises et environ 40% des émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne. En Wallonie, cela concerne une grosse centaine entreprises environ. Le champ d'application varie selon le secteur.

Notons que le transport aérien est concerné et, depuis l'adoption du paquet législatif *Fit for 55* en juillet 2021, l'ETS européen a été étendu au transport maritime (aux combustibles utilisés dans le transport maritime pour les navires de plus de 5000 tonnes). La réglementation pour les quotas gratuits et la réserve de stabilité ont été adaptés, le plafond d'émissions a été réduit (pour atteindre le nouvel objectif) et une partie des revenus sont versés non plus aux Etats mais aux Fonds d'innovation et le Fonds pour la modernisation.

A l'origine, l'objectif était un objectif global de - 21% (base 2005) et de -43% pour 2030 pour les secteurs ETS. L'adoption du paquet Fit for 55 a fait passer cet objectif à -62% pour 2030 pour les secteurs ETS.

A court terme, l'UE a maintenu un système temporaire de quotas gratuits pour les entreprises hautement émissives pour limiter la fuite de carbone (*carbon leakage*). Ce système doit être remplacé à terme par la mise en place du CBAM en 2026 (*Carbon Borders Adjustment Mechanism*).

Le marché ETS en chiffres : dans les objectifs actuels, l'UE avait fixé un plafond en 2013 de 2.084.301.856 quotas. Au cours de la troisième phase (2013-2020) du SEQE de l'UE, ce plafond a été réduit chaque année de 1,74 %, soit une réduction annuelle de 38 264 246 quotas. Les objectifs étant toujours de 40 % par rapport à 1990 d'ici à 2030 (avant Green Deal), le plafond est maintenant diminué de **2,2 % par an à partir de 2021**. En 2023, le nombre total de quotas dans le marché ETS était de 1.111.736.535.

Après la révision de la directive ETS, le système a été adapté pour ramener le plafond à une réduction de 62% en 2030 par rapport au niveau de 2005. Pour atteindre cet objectif, le facteur de réduction structurel a été augmenté à 4.3% par an sur la période 2024-2027 et à 4.4% par an à partir de 2028.

Fonctionnement du marché sur les acteurs économiques : exemple pour la production d'électricité. Entre 2010 et 2015 (cela a évolué depuis), en Europe, on a installé plus de centrales au charbon qu'au gaz pour produire de l'électricité. Comment expliquer cela, sachant que le charbon pollue 2 à 3 fois plus que le gaz (on peut compter 400 g.CO₂/kwh pour le gaz contre 1000 g/CO₂/kwh électrique pour le charbon) ?

- Parce qu'à l'époque, le combustible charbon était deux fois moins cher que le gaz ;
- Ainsi, pour produire 1 MWh électrique, le charbon (toutes charges comprises) le faisait pour 45-50€ contre 60€ pour le gaz. Avec un prix à la tonne de quelques euros (son prix à l'époque), le gaz n'était ainsi pas concurrentiel pour la production électrique à base de charbon.
- Par contre, avec un prix pour une tonne de CO₂ de 30€ / tonne (quelques euros à l'époque), les prix s'équilibreront et le gaz (émetteur mais moins que le charbon) deviendrait compétitif face au charbon.

Voici un exemple concret des effets qu'aurait un prix du carbone suffisamment haut : pousser le charbon hors de la production d'électricité au profit de sources moins carbonées.

LES DIFFÉRENTES PHASES DU SYSTÈME ETS DEPUIS 2005

Le système est dans sa 4e phase : la 1^{ère} (2005-2008 – Phase de test) a consisté à mettre un prix au carbone, distribué gratuitement les quotas et circonscrire les entreprises concernées. La 2e phase (2008-2012 – Protocole de Kyoto et mise en place) a permis notamment d'étendre le dispositif (3 pays + nouveau gaz), inclure l'aviation, fixer un prix pour les entreprises en défaut (100€ / tonne) et entamer le processus de diminution global avec des plafonds nationaux (-6,5%).

La 3^e phase (2013 – 2020) met en place un seul plafond d'émissions global pour l'UE (-21%). Elle ne prévoit pas un cadre strict pour les distributions de quotas gratuits par les Etats : la mise aux enchères est la méthode par défaut. Le système couvre davantage de secteurs et de gaz et une réserve est faite pour financer les technologies bas-carbone ou de stockage du carbone.

Enfin, la 4^e phase (2021-2030) a été révisée en 2018 afin de renforcer les objectifs : le rythme des réductions annuelles des quotas a été augmenté pour atteindre 2,2 % à partir de 2021 et en renforçant la réserve de stabilité du marché ; l'allocation gratuite de quotas est maintenue pour préserver la compétitivité internationale des secteurs industriels exposés et enfin aider l'industrie et le secteur de l'électricité à développer des technologies moins émissives.

LA RÉSERVE DE STABILITÉ DU MARCHÉ

Devant un prix du quota qui ne décollait pas dans la décennie 2010, la Commission a décidé en 2015, et introduit en 2018, la **réserve de stabilité du marché** (ou Market Stability Reserve - MSR). Elle est considérée comme une manière de gérer la volatilité à court terme et le marché du carbone sur le long terme. Dès 2008, il est constaté qu'il y a beaucoup trop de quotas sur le marché. La crise financière qui s'est transformé en crise économique pour l'UE a fait revoir les perspectives de croissance significativement à la baisse. En conséquence, les émissions de carbone ont baissé et les quotas sont trop nombreux sur le marché du carbone. A cela s'ajoute des conventions avec d'autres marchés du carbone qui inondent le marché européen de nouveaux quotas.

Auparavant, l'UE avait déjà procédé à des ajustements en réduisant les volumes lors des enchères de 2014 (400 millions), 2015 (300 millions) et 2016 (200 millions). Ensuite, c'est la réserve de stabilité qui a pris les quotas initialement prévus pour 2019-2020 en son sein plutôt que de les mettre sur le marché.

La réserve ajuste année après année l'offre de quotas à mettre aux enchères en fonction de seuils prédéfinis (le nombre total de quotas en circulation) dans la législation. Il n'y a aucune marge de manœuvre pour la Commission ou les Etats membres.

La réserve de stabilité du marché (MSR en anglais) fonctionne de la manière suivante :

- Lorsque l'excédent dépasse le plafond MSR de 1 096 Mt, la réserve retire 24 % de cet excédent.
- Le plafond MSR est activé si l'excédent tombe entre 1096 Mt et 833 Mt. Le nombre de quotas placés dans la réserve sera égal à la différence entre la variation annuelle nette totale (TNAC) et 833 millions. Par exemple, si le total annuel de quota est de 950 Mt, 117 Mt ou 12 % seront placés dans le MSR.
- Lorsque l'excédent se situe entre 833 Mt et 400 Mt, le MSR reste inactif et aucun quota n'entre dans la réserve.
- Si l'excédent descend en dessous du seuil inférieur de 400 Mt, le MSR libérera des quotas sur le marché, et 100 Mt sont mises aux enchères.

Le MSR a été introduit pour réduire le surplus d'offre de quotas carbone. (en tonnes de CO₂e)



Source: ICAP

homaio.

Homaio, <https://www.homaio.com/fr/post/quest-ce-que-la-reserve-de-stabilite-du-marche-dans-le-seq-ue>

Comme nous pouvons le voir dans le graphique ci-dessus, la réserve a été mise en place pour absorber les quotas qui se cumulaient d'année en année dans le marché du carbone, avec un certain succès.

La réserve a été plusieurs fois modifiée au cours de son existence. La dernière réforme de 2023 a été votée en 2023. « Les régulateurs ont maintenu les chiffres doublés de 24 % et 200 millions de quotas comme seuils jusqu'à la fin de la phase 4 en 2030. Après 2031, le taux d'admission reviendrait à 12 % et le nombre minimum de quotas allocations à 100 millions. »

Tous les quotas seront soumis au système d'enchères et, contrairement à l'ETS 1, aucune allocation gratuite ne sera accordée. Ce qui signifie que le prix du quota et de la tarification pour le consommateur se fera probablement directement ressentir sur la facture dès sa mise en place. D'ici à 2030, les États membres pourront bénéficier d'une clause d'exemption nationale en cas de taxation carbone nationale équivalente ou supérieure au prix de l'ETS 2. Cependant, à partir de 2030, il ne sera plus possible de se soustraire à ce nouveau marché du carbone.

UNE VOLONTÉ DE DÉCARBONER DE MANIÈRE DOUCE ET AVEC DES BALISES. MAIS...

ETS II

UN NOUVEL ETS DANS LE CADRE DU GREEN DEAL

La révision du contenu de la directive 2003/87/CE prévoit la mise en place, à partir de 2027, d'un nouveau système ETS distinct pour les **carburants utilisés dans les secteurs du bâtiment et du transport routier, ainsi que pour d'autres secteurs** comme ceux de la petite industrie qui représente environ 12 % des secteurs ETS 2.

Depuis 2024, les entités réglementées (distributeurs de carburants) doivent fournir des rapports sur les quantités de carburants mises sur le marché afin qu'à partir de 2028, elles restituent une certaine quantité de quotas d'émissions pour compenser les émissions de 2027. Le plafond pour les émissions (cap) sera fixé en 2027 et devra être progressivement réduit jusqu'à atteindre une réduction de 42 % des émissions en 2030 par rapport aux niveaux de 2005 dans les secteurs concernés.

Afin d'assurer la liquidité sur le marché dans ce nouveau système, 130 % des quotas seront mis aux enchères la première année. En plus, un mécanisme de stabilité du marché sera mis en place, comme dans l'ETS 1, ainsi qu'un système additionnel en cas de forte hausse des prix de l'énergie. En particulier, jusqu'à la fin de 2029, un mécanisme de stabilité des prix s'appliquera également, garantissant que 20 millions de quotas supplémentaires seront libérés de la réserve de stabilité du marché (MSR) dès que la moyenne trimestrielle du prix des quotas sur deux mois consécutifs dépassera 45 euros. En principe, ce mécanisme ne devrait être activé qu'une seule fois par an, mais si la Commission et le comité sur le changement climatique estiment qu'il est justifié de libérer à nouveau des quotas de la MSR au cours de la même année, il pourra être utilisé une seconde fois. La Commission évaluera si ce mécanisme de stabilité des prix doit être maintenu au-delà de 2029.

En cas de prix exceptionnellement hauts sur le gaz et les produits pétroliers, le démarrage de l'ETS 2 peut être reporté en 2028 afin de limiter les impacts socioéconomiques négatifs pour les consommateurs.

Pour limiter les impacts socioéconomiques négatifs comme l'augmentation des prix des carburants pour le transport routier et les combustibles de chauffage, un **Fonds social pour le climat (FSC)** sera mis en place en 2026.

LES DIFFÉRENCES ENTRE L'ETS 2 ET L'ETS 1 ?

Dans le cadre de l'ETS 2, la responsabilité de l'achat et de la restitution des quotas carbone passe des acteurs économiques intermédiaires au lieu des consommateurs finaux. Par exemple, dans le domaine du chauffage résidentiel, ce ne sont pas les ménages brûlant du gaz ou du mazout qui devront acheter et restituer des quotas d'émission mais l'entreprise responsable de la distribution du gaz ou du mazout aux ménages qui sera légalement obligée de se conformer aux règles de l'ETS 2.

Le nouveau système est aussi conçu pour pouvoir s'adapter à des fortes fluctuations des prix, notamment à la hausse contrairement à son aîné. Ainsi, si les prix des quotas dépassent les 45 € pendant une certaine période, les régulateurs doivent injecter des quotas dans le marché de manière à faire retomber les prix. Il y a des inquiétudes sur la portée de ce mécanisme dans la mesure où ils ne peuvent le faire qu'une fois tous les 12 mois et de manière limitée. Par conséquent, 45 € n'est pas un plafond de prix mais plutôt un seuil utilisé par les régulateurs pour augmenter l'offre sur le marché et intervenir dans celui-ci. Ce n'est donc pas une garantie de limitation des coûts pour le consommateur.

Ce risque sur les prix des quotas dans le marché de l'ETS 2 sont corroborés par certains experts sur base de deux constats :

- Contrairement à l'ETS 1, l'ETS 2 ne distribue pas de quota gratuit aux acteurs du marché. Il n'y aura donc pas de période de transition et une forte demande d'achat de quotas (par rapport aux volumes d'offre) dans l'ETS 2 est attendue dès le début.
- L'ETS 2 a été conçu intentionnellement avec des niveaux d'offre de quota inférieurs à la demande. Cela crée un déficit structurel (moins d'offre de quotas que d'émissions dans l'économie) sur le marché. En d'autres termes, l'ETS 2 est « conçu pour être short » et voir son prix s'envoler selon ces experts.



III. LES TAXES CARBONE SUR DES TERRITOIRES NATIONAUX

Contrairement aux systèmes d'échange de quota d'émissions, la taxe carbone est ici un impôt qui s'applique à tout bien / service qui émet du carbone. C'est donc l'État qui perçoit les recettes. En 2024, il a été recensé dans le monde 39 taxes carbones mises en place ou en projet par des pouvoirs publics, le plus souvent par l'échelon national. **Chaque cas est relativement unique et s'applique à une situation nationale particulière. Pour cette raison, il existe de grandes différences sur le taux et l'assiette pratiqués. La redistribution de l'impôt et la progressivité change pour chaque pays analysé.**

Pour ce qui concerne l'Europe, où le système ETS est en vigueur, nous avons vu supra qu'une éventuelle taxation du carbone concerne principalement le transport et le bâtiment (60% pour ces deux postes). Reste alors le cas particulier de l'agriculture puisque ce sont d'autres gaz que le CO2 (N2O et CH4 – 10 à 15% selon les pays), l'industrie non ETS (7 à 10%), le traitement des déchets (5%) et les gaz fluorés (4%).

L'UE a tenté pendant plusieurs années de mettre en place une taxation carbone harmonisée à l'échelle européenne à côté du système ETS, sans succès. La parade a été trouvée depuis l'adoption de l'ETS 2 dont il est question ci-avant. En effet, sur les questions fiscales, il faut l'unanimité des Etats membres sur les questions de fiscalité. Certains Etats membres avaient cependant pris les devants en introduisant une taxe carbone sur leur territoire. La Belgique, quant à elle, n'a pas de taxe carbone.

Mettre une taxe sur le territoire de l'UE fonctionne à condition que les produits puissent être imposés aux frontières de la même manière. Sans cela, la tarification carbone, qu'elle soit un marché ou une taxe, crée une distorsion de concurrence entre les producteurs européens. C'est la raison d'être du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF – CBAM en anglais) qui sera détaillé plus loin.

HISTORIQUE - CONTEXTE

Dès les années 90, des pays précurseurs comme la Suède, la Finlande et le Danemark ont introduit une taxe carbone dans leur fiscalité. Ce n'est que vers 2010 qu'on a vu ce genre de fiscalité apparaître en Irlande et en France (2014). En dehors de l'UE, d'autres initiatives de tarification du carbone se sont mises en place en Chine, au Canada (Colombie britannique), en Nouvelle-Zélande, au Chili ou encore en Afrique du Sud, entre autres.

L'Accord de Paris (COP 21 – 2015), qui continue l'effort du Protocole de Kyoto, prévoit la possibilité pour les Etats de mettre en place une tarification carbone (Enjeu de la dernière COP).

Le FMI et la Banque mondiale se sont prononcés en faveur d'une taxe carbone. Le FMI en particulier estime qu'un prix de la tonne de 70\$ aurait un impact limité sur l'activité économique de pays comme la France mais spectaculaire sur la Chine (-40%), plus gros émetteur au monde. Il est vrai qu'une telle mesure aurait pour conséquence de rendre le gaz compétitif par rapport au charbon. Toutefois, un prix unique du carbone serait socialement et économiquement injuste : par exemple, un prix de 50\$ /tonne doublerait par exemple le prix du ciment en Inde (dépendant du charbon), c'est-à-dire qu'il rend son développement urbain et économique presque impossible.

Notons que, même sans « taxe carbone », **la plupart des pays du monde ont mis en place des impositions / taxes et accises sur les produits pétroliers et gaziers soit quand ils entrent sur le territoire, soit lorsqu'ils sont facturés aux consommateurs.** Il s'agit en quelques sortes déjà de « taxation carbone ». Ces formes d'imposition sont d'ailleurs **bien plus importantes que les taxes carbones cumulées.**

Ajoutons enfin que la **taxe carbone (comme les quotas d'émission carbone)** peut s'appliquer également à d'autres gaz à effet de serre comme le méthane (CH₄) et le protoxyde d'azote (N₂O). Le secteur agricole – principal émetteur de ces gaz – est en général largement hors scope de la tarification carbone. C'est en effet un secteur régulé par d'autres réglementations (pollution des sols, etc.).

QUELQUES EXEMPLES EN EUROPE

Recenser l'ensemble des mécanismes n'est sans doute pas l'objet de cette note. Néanmoins, nous pouvons mettre en exergue certains pays pour bien illustrer la grande hétérogénéité de mise en pratique de cet impôt.

LA SUÈDE, PRÉCURSEUR ET LE PLUS EN POINTE

La Suède est intéressante à analyser. C'est en effet l'un des premiers pays à avoir introduit une taxe carbone au début des années 1990. Le pays l'a intégrée via une refonte complète de sa fiscalité et le taux facial est l'un des plus hauts du monde actuellement : 137€/tonne. Et le gouvernement prévoit des augmentations pour permettre la décarbonation de l'économie. Les recettes contribuent à hauteur d'environ 2 à 3 milliards selon les années.

Il faut dire que les Suédois s'étaient donné les moyens d'intégrer une fiscalité aussi forte : la taxe carbone a été introduite avec une TVA sur l'énergie mais, dans le même temps, il y a eu d'importantes baisses d'impôts sur le revenu, des soutiens à certains pans de l'industrie plus vulnérables et des baisses de cotisations sociales.

Tous les ménages sont soumis à la taxe et la taxe est prélevée à la production sur le territoire et sur les produits d'importation.

Pour certaines ressources, par exemple le fioul, les secteurs soumis à l'ETS ne cotisent que de 15€/t et il y a des taux réduits pour les secteurs soumis à la concurrence internationale.

Les pays nordiques démontrent qu'une taxe carbone même haute mais ajustée avec une série de mesures compensatoires adéquates qui permettent aux acteurs économiques de se décarboner fonctionne. Ces pays sont parmi les plus avancés en termes de décarbonation de leur société.

LA FRANCE : L'ILLUSTRATION DES DANGERS

Instaurée en 2014 par François Hollande (après deux tentatives ratées), la contribution carbone (appelée la « composante carbone ») a été pensée pour être symbolique au départ puis augmenter progressivement au fil des années, afin de permettre aux contribuables de s'adapter. En 2014, le taux était de 7€ / tonne CO₂ et a atteint 44,6 € en 2018. Avec l'épisode des gilets jaunes, ce taux est resté le même depuis. Au départ du mandat d'Emmanuel Macron, il était question de doubler le prix à la tonne pour qu'il atteigne 100 € en 2022.

La composante carbone s'intègre aux taxes sur l'énergie, en fonction de la quantité de gaz à effet de serre émise par un produit. Elle est payée par les particuliers et les entreprises, intégrée au prix final de l'essence, du gazole, du fioul ou du gaz naturel et est aussi soumise à la taxe sur la valeur ajoutée. Il existe pas mal d'exemptions ou exonérations :

- toutes les entreprises françaises soumises à l'UE-ETS sont exemptées ;
- sont exonérés certains secteurs en vertu d'accords internationaux ou de directives européennes (le transport aérien et maritime international, la fabrication de ciment ou de verre, les doubles usages (combustible et carburant) ;
- d'autres secteurs bénéficient d'exonérations ou de réductions décidées au niveau français : les transports aériens et fluviaux nationaux, les taxis, le transport routier de marchandises, les transports en commun, les usages agricoles, etc.

Cette taxe a été le déclencheur de la colère des gilets jaunes. Il s'agit avant tout d'un concours de circonstances : les premières augmentations de la taxe sont passées inaperçues pour le carburant étant donné les cours pétroliers assez bas en 2015-2016. L'augmentation du pétrole, de la taxe et l'ajustement à la hausse des accises (essence – diesel) a provoqué une hausse rapide du carburant.

Même s'il s'agit d'un concours de circonstances, il est riche d'enseignements sur les effets qu'une telle taxation peut engendrer. Nous parlons tout de même d'une taxe mineure (moins d'1% du budget à l'époque) qui s'inscrit dans un contexte de très haut prélèvements fiscaux et frappe directement un certain type de contribuable (rural – dépendant de la voiture). Aujourd'hui, même si l'objectif est de garder 100€ en 2030, l'Etat français a gelé l'augmentation à son prix de 2018 : 44,6 €/t.CO₂.

EXEMPLE SUISSE DE LA REDISTRIBUTION

L'exemple suisse est assez intéressant parce qu'il est très circonscrit et mesuré : il s'agit d'une taxe carbone sur les combustibles produisant de l'électricité ou du chauffage (pétrole, gaz et charbon). La biomasse et le carburant des transports par exemple, ne sont pas concernés. De même, les entreprises soumises à l'ETS ou fortement émettrices qui se sont astreintes à des objectifs de réduction CO₂ ne sont pas concernées non plus.

En 2008, la taxe était de 12 fr./tonne et est montée progressivement pour atteindre 120 fr./tonne de CO₂ actuellement.

Les recettes se sont élevées à 1,2 milliard de francs en 2018 (1,13 milliard d'euros). Environ deux tiers de ces recettes sont redistribués à la population et aux entreprises. Ce mécanisme profite à ceux qui consomment peu de combustibles fossiles. Le tiers restant, mais au maximum 450 millions de francs, est affecté au Programme Bâtiments pour promouvoir des mesures destinées à réduire les émissions de CO₂, telles que les assainissements énergétiques et le recours aux énergies renouvelables. En outre, 25 millions de francs sont utilisés pour alimenter le fonds de technologie.

Les trois exemples repris ci-dessus sont, à notre sens, les plus aboutis. Ils mettent en place une taxe carbone qui a un impact concret sur la décarbonation avec un taux relativement élevé et une assiette fiscale assez étendue sans que cela ne rende le pays peu compétitif ou sans révolte sociale.

MOTIVATION, LÉGITIMITÉ ET REDISTRIBUTION

La taxe carbone est un outil qui coalise très vite contre lui. La présente section vise à mettre en exergue les différences entre un marché du carbone et la taxe carbone. Par ailleurs, nous verrons que les Etats sont souvent pris à leur propre jeu en défendant une taxe carbone dans l'intérêt du climat : dans le débat de la mise en œuvre de l'imposition, ils doivent rendre transparente la redistribution de celle-ci (ce qui est très rarement le cas d'autres prélèvements fiscaux).

DIFFÉRENCES ENTRE LE MARCHÉ DU CARBONE ET LA TARIFICATION CARBONE

Dans le cadre de l'UE, la taxe carbone couvre, sauf en Suède, les secteurs « non ETS ». C'est-à-dire ceux qui représentent 63% de nos émissions en 2016 (bâtiments, transport, industrie non ETS, agriculture, autres). Il y a très clairement des différences notables entre les secteurs soumis au système ETS et les secteurs non ETS :

- Jusqu'à l'arrivée de l'ETS 2, le système ETS historique concernait surtout des entreprises de grandes tailles et actives dans le milieu industriel ou de production d'énergie, soit des grandes structures, alors que la taxation carbone concerne une multitude d'acteurs différents et de petites tailles (ménages, entreprises, autres) ;

- Les secteurs du système ETS peuvent négocier des « accords de branche », soit des aides d'Etat qui leur permettent de s'adapter via une transformation de leurs process. Il est par contre compliqué de prévoir un accompagnement aussi personnalisé pour chacun des acteurs de la société dans le cadre d'une taxation carbone. Il faut prévoir des politiques visant des populations ou des buts précis (transport, rénovation du bâti, etc.) ;
- Enfin, les efforts de réduction de gaz à effet de serre, dans les secteurs non ETS, impactent directement le pouvoir d'achat des ménages et des entreprises plus petites et, a fortiori, nos libertés individuelles et notre qualité de vie (se déplacer, manger, se loger, etc.). Une taxe carbone est donc infiniment plus sensible à mettre en place parce qu'elle a un effet direct sur le portefeuille des gens, qui sont par ailleurs des électeurs.

LA QUESTION DE LA REDISTRIBUTION DE LA TAXE

Très souvent, l'autorité souhaitant mettre en place ce genre d'impôts le justifie par une lutte contre le changement climatique.

La taxe carbone tend ainsi à puiser sa légitimité dans la formule « c'est ma contribution pour le climat ».

Le problème est que les citoyens prennent souvent leurs dirigeants au mot et demandent à ce qu'il y ait une transparence sur l'utilisation des recettes. Il est donc demandé, plus qu'à un autre impôt, à ce qu'il soit affecté à des initiatives publiques bien précises. Ce qui est une dérogation au principe d'unité du budget en Belgique.

On remarque ainsi deux grandes tendances :

- la première, comme la Suède ou le Canada, est d'octroyer des baisses d'impôts directs (crédits d'impôts, baisse de l'IPP ou de cotisations sociales).
- La seconde est de dédier ces recettes à la lutte contre le changement climatique. La France par exemple a été contrainte de s'inscrire dans cette tendance mais, à la lumière des chiffres, s'inscrit davantage dans la première tendance puisque seulement 20% des recettes de la taxe carbone ont été dédié à la transition énergétique.
- D'autres, comme la Suisse, ont choisi un mix des deux : 2/3 pour des politiques favorables aux entreprises et aux personnes et 1/3 dans l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables.

TAXE OU MARCHÉ DU CARBONE DANS NOTRE CONTEXTE FISCAL

La question de la fiscalité est sensible pour la plupart des acteurs économiques. Il nous semble important ici de faire le point et de recontextualiser ces tarifications dans notre environnement fiscal qui est déjà bien saturé.

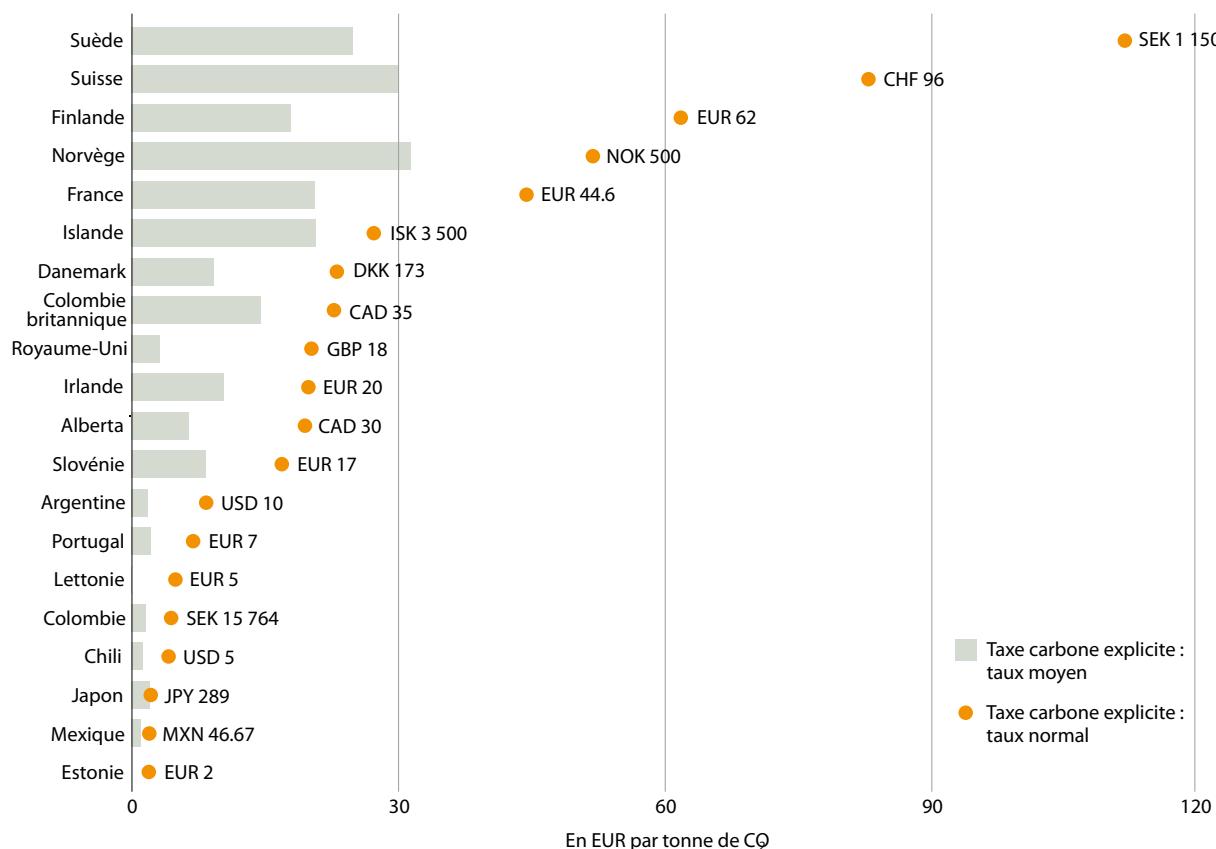
Premièrement, la **fiscalité sur le carbone est majoritairement « hors taxe carbone »**. En effet, quand on additionne la TVA, les accises ou encore les divers impôts des pays de l'OCDE, on remarque que la taxe carbone ne pèse pas très lourd dans les finances publiques quand elle est présente. Les accises et la TVA sur les combustibles fossiles, les carburants ou le gaz sont considérables.

Deuxièmement, il sera mis en exergue plus loin les motivations qui sous-tendent la mise en place de ce genre d'impôt et les amalgames qu'il suscite dans le débat public et politique. Comparé à d'autres impôts, les taxes carbone coalissent facilement les résistances, alors même que ces autres impôts impactent autant voire davantage les ménages et les entreprises.

Troisièmement, ce champ d'expertise mériterait une étude pour lui seul dans l'espace belge. Les impacts sur les acteurs économiques et les ménages sont intéressants à analyser, d'autant plus à l'heure où nous avons des ETS qui sont en place et vont déployer leurs effets. Cela peut-être le sujet d'une prochaine étude.

Les taxes carbone explicites ne couvrent pas la totalité des émissions liées à l'énergie

Les territoires et États sont classés par ordre décroissant de taux normal



Note : Taux applicables le 1er juillet 2018. Les volumes d'émission de CO₂ sont calculés à partir des données sur la consommation d'énergie de 2016 tirées de l'AIE (2018), *Statistiques et bilans énergétiques mondiaux de l'Agence internationale de l'énergie*. Taux convertis en EUR sur la base du cours des changes officiels établi par l'OCDE pour 2018.

Source OCDE (2019), *Taxing Energy Use 2019: Using Taxes For Climate Action*.

LA TAXE CARBONE RESTE UNE IMPOSITION RELATIVEMENT MINIME EN FIN DE COMPTE

Les chiffres de l'OCDE de 2019 indiquent que les cas de la Suisse (96\$), France (55\$), Suède (127\$), Finlande (65\$) et de la Norvège (59\$) sont des exceptions plutôt que la règle. En effet, la plupart des taxes carbone oscillent entre 0,9€ et 25 euros.

Ajoutons à cela le fait que l'assiette de la taxe carbone est très variable également selon les pays analysés. A cet égard, il est très intéressant de constater dans l'étude de l'OCDE (44 pays) l'effectivité de l'impôt par rapport à son taux.¹ Si l'on tient compte d'une partie non fiscalisée de l'assiette,² des exemptions et des taux préférentiels, les taux moyens sont inférieurs aux taux normaux.

Remarquons tout de même que les pays ayant les plus hauts taux sont en général ceux qui imposent le plus. Ainsi, même pour les pays les plus ambitieux, le taux effectif de la taxe carbone est en moyenne autour de 30€/tonne (Suisse – Norvège).

Donc, même dans les pays qui mettent en place une taxe carbone élevée, le taux moyen atteint assez difficilement 30€/tonne.

Quand on étend l'analyse à un niveau plus global, c'est encore plus éclairant. L'étude de l'OCDE porte 44 pays totalisant 80 % des émissions de gaz à effet de serre issues de l'énergie.³ Selon elle, 70 % de ces émissions ne sont pas fiscalisées. Donc, en moyenne, dans les 44 pays analysés, l'OCDE arrive à la conclusion que le taux moyen réel de la taxe carbone est quasi nul.

Vu le niveau d'accises sur les carburants en Belgique, le lecteur attentif arrivera à la conclusion que c'est assez peu vraisemblable. Comment de tels chiffres seraient-ils possibles ?

¹ OCDE, *Taxer la consommation d'énergie 2019*, <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/politiques-fiscales/brochure-taxer-la-consommation-energie-2019.pdf>

² Parfois pour de bonnes raisons : la Suède exonère par exemple les biocarburants parce qu'elle promeut un shift avec les hydrocarbures. Parfois pour de moins bonnes raisons : pour éviter l'ire de certains secteurs ou encore le cas de l'Argentine qui exonère le gaz naturel parce que plus propre (des hydrocarbures).

³ C'est-à-dire que l'on a exclu les émissions de GES qui proviennent de la déforestation et de l'agriculture : environ 33% du total des émissions mondiales. Les émissions venant de l'énergie représentent environ 2/3 du total.

Tableau 1. Montant moyen des droits d'accise sur les carburants et des taxes carbone explicites appliqués dans 44 pays de l'OCDE et économies partenaires, ainsi que dans le transport aérien et maritime international

Moyenne pondérée des émissions, en EUR par tonne de CO₂

	1) Montant moyen des droits d'accise sur les carburants	(2) Montant moyen de la taxe carbone explicite	(3 = 1+2) Montant moyen de la taxe carbone réelle
Charbon et autres combustibles fossiles solides	0.61	0.13	0.73
Fioul	3.50	0.46	3.96
Diesel	70.65	3.11	73.76
Kérosène	4.27	0.34	4.61
Essence	84.34	1.50	85.83
GPL	10.23	0.89	11.12
Gaz naturel	4.08	1.19	5.26
Autres combustibles fossiles	0.38	0.31	0.69
Déchets non renouvelables	0.05	0.02	0.08
Biocarburants et biocombustibles *	4.52	0.12	4.64

Note : Taux applicables au 1er juillet 2018. La taxe carbone réelle correspond à la somme des droits d'accise sur les carburants (généralement exprimés dans les unités communément employées dans le commerce, par exemple en litres, dans le cas de l'essence) et des taxes carbone explicites (dites « taxes carbone », généralement exprimées dans les unités communément employées dans le commerce ou en unité d'émission de CO₂). Les moyennes sont arrondies au centime d'euro le plus proche. L'astérisque accolé aux biocarburants et biocombustibles signifie que les émissions de CO₂ dues à leur combustion sont considérées comme nulles dans les inventaires des gaz à effet de serre établis au titre de la CCNUCC.

Source OCDE (2019), Taxing Energy Use 2019: Using Taxes For Climate Action

Le tableau ci-dessus résume bien l'enjeu globalisé pour les 44 pays. Il reprend sur la 1^{ère} colonne les impôts habituels (accise, TVA, autres impôts), la 2^e est la taxe carbone (seulement certains pays) et la 3^e donne le montant total d'imposition en EUR / tonne CO₂.

Nous voyons très bien que – malgré des pays imposants très peu le carburant routier (USA par exemple) – l'imposition sur le diesel et l'essence est respectivement de 73€/tonne CO₂ et 86€/tonne. **Ils sont donc très taxés au regard des autres secteurs** (fioul, gaz, etc.) et il faut savoir que le carburant routier ne représente 15% de l'énergie consommée.

Sur ces 85% d'énergie consommée – donc hors principaux carburants routiers –, **seuls 18% sont (faiblement) fiscalisés**. **C'est par exemple pour cette raison que le charbon est fiscalisé à 0,73 euro /tonne. Le gaz naturel à 5€/tonne ou encore le fioul à 3,96€/tonne.**

L'OCDE note que le problème, **c'est que les Etats qui introduisent une taxation carbone prennent comme « buffer » le prix du carburant routier. Vu que celui-ci est déjà très taxé, la taxation carbone est légère.**

IV. LE MÉCANISME D'AJUSTEMENT CARBONE AUX FRONTIÈRES (MACF OU CBAM)

Dans la famille des tarifications carbone, le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, ou MACF (Carbon Border Adjustment Mechanism ou CBAM) est le dernier né. Ce dispositif UE instauré dans le règlement EU n° 2023/956, est en effet le premier mécanisme au monde visant à mettre un prix équitable pour le carbone émis lors de la production de biens à forte intensité de carbone qui entrent sur un territoire donné, ici l'UE.

Le but est bien entendu d'encourager une production industrielle plus propre dans les pays tiers qui exportent vers l'UE, tout en évitant le risque de fuite de carbone (*carbon leakage*)⁴ des producteurs européens.⁵ **Il s'agit ainsi de maintenir une concurrence loyale entre les producteurs européens et les producteurs tiers. Cette barrière douanière basée sur le carbone des biens importés doit permettre de favoriser indirectement la décarbonation des industries non-UE.**

Le CBAM ne couvre pas toutes les secteurs où des marchandises sont importées. Ce sont principalement les secteurs qui présentent un risque élevé de fuite de carbone, à savoir le ciment, les fertilisants, le fer, l'acier, l'électricité, l'aluminium et l'hydrogène. Ces secteurs représentent environ 45% des émissions des secteurs de l'ETS. Ce qui signifie environ 20% des secteurs émissifs en Europe. L'UE a l'ambition d'élargir le champ d'action qui devrait dépasser les 50% des émissions des secteurs ETS.⁶

Le mécanisme doit entrer en vigueur d'ici 2026. A partir de cette année-là, les sociétés qui importent des marchandises CBAM dans le territoire douanier de l'UE devront s'inscrire au registre CBAM, où elles pourront déclarer les émissions générées par la production des biens importés. Chaque année, l'importateur remettra l'équivalent des émissions générées en certificats CBAM. Ces certificats doivent être achetés au prix hebdomadaire des quotas sur le marché primaire de l'ETS.

Si l'importateur peut prouver qu'un prix du carbone a été déjà payé pendant la production de biens, ce montant pourra alors être déduit pour éviter la double application de la même mesure. Parallèlement, l'allocation gratuite aux entreprises ETS dans les secteurs CBAM sera progressivement supprimée afin de maintenir des conditions de concurrence équitables.⁷

Comme pour les autres tarifications carbone, les revenus de ce mécanisme sont redistribués et pourront être utilisés pour éliminer les risques résiduels de fuite de carbone dans les secteurs CBAM, pour faciliter et soutenir la transition, et pour promouvoir la décarbonation conformément aux normes d'aide publique de chaque État membre.

Dans le paquet Omnibus présenté par la Commission européenne, il est question de simplifier et de réduire les formalités administratives du CBAM qui rencontre des difficultés opérationnelles sur le terrain. Cela concerne notamment un seuil d'exemption pour les petits importateurs inférieurs à 50 tonnes. Ce qui permet de maintenir 99% des émissions dans le champ d'application en exemptant 90% des importateurs. Des simplifications pour les autorisations sont aussi prévues de même que des mesures pour rendre le mécanisme plus efficace et éviter les abus et les contournements déjà identifiés à ce stade.⁸

⁴ Les «fuites de carbone» sont les délocalisations de la production vers des pays tiers qui appliquent des politiques climatiques moins ambitieuses, ce qui entraîne une augmentation des émissions de gaz à effet de serre en dehors de l'Union européenne et un prix moindre sur les coûts de production puisqu'ils ne sont pas soumis à une tarification carbone, comme sur le territoire de l'Union européenne.

⁵ SPF Santé publique, « Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (CBAM), 2024, <https://climat.be/politique-climatique/europeenne/cbam>

⁶ European commission, « **Carbon Border Adjustment Mechanism** », https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en?prefLang=fr

⁷ SPF Santé publique, « Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (CBAM), *op. cit.*

⁸ European commission, « *Carbon Border Adjustment Mechanism* », *op.cit.*



V. PRIX ET REVENUS DES TARIFICATIONS CARBONE UE

Les revenus ETS sont évidemment directement corrélés sur le prix de la tonne de CO₂ sur les marchés (quantité de quotas x le prix du quota). Ce qui explique que les revenus ont été fluctuants depuis l'entrée en vigueur de l'ETS en 2005.

PRIX DU CARBONE EN EUROPE

ETS 1 – VUE SUR LE PASSÉ ET PROJECTIONS

Le marché ETS a eu du mal à démarrer dans ses premières années avec un prix du quota qui est resté longtemps autour des 10 EUR/tonne de CO₂. C'est en 2018 que le prix avoisine doucement les 20-25 EUR/t.CO₂ puis il a grimpé jusqu'à 60 EUR en 2021 avec la reprise de l'économie post-COVID et l'action de la réserve de stabilité.

En 2022, il a atteint une moyenne de 80 EUR par an avec même des pics qui avoisinaient les 100 EUR/tonne de CO₂. Il est aujourd'hui à un taux de 60-70 EUR/tonne de CO₂.



Homaio, <https://www.homaio.com/fr/post/quest-ce-que-la-reserve-de-stabilite-du-marche-dans-le-seque-ue>

Il est difficile de se prononcer pour l'avenir mais les objectifs ambitieux fixés pour 2030 (-62% pour rappel) prédisent un prix qui va grimper régulièrement. Pour les prochaines années, les experts estiment un prix entre 75 EUR/tonne et 160 EUR vers 2026-2027 et entre 120 et 180 EUR la tonne de CO₂ en 2030.

Les hausses de prix risquent donc d'être rapides pour les secteurs concernés et il devient urgent de prévoir des solides politiques de décarbonation et un CBAM parfaitement opérationnel si l'UE ne veut pas perdre son système productif, surtout dans un contexte géopolitique tendu.

ESTIMATIONS POUR L'ETS 2

Comme indiqué ci-dessus, il est possible que le prix des quotas de l'ETS 2 soient bien plus élevés que le niveau maximum défini dans la législation (45 €/tonne de CO₂) avant une intervention du mécanisme. En effet, l'ETS 2 ne distribue aucun quota gratuit aux acteurs du marché et, par ailleurs, l'ETS 2 a été conçu intentionnellement avec des niveaux d'offre de quota inférieurs à la demande dans l'EU ETS 2.

En d'autres termes, l'EU ETS 2 est « conçu pour être short » et voir son prix s'envoler. Les experts de Vertis prévoient des niveaux de 68 et 75 EUR dès 2027 et 2028 et carrément 222,2 EUR la tonne, voire 259,4 EUR/tonne de CO₂ en 2030. Des scénarios plus favorables estiment tout de même le prix du quota en 2030 à 117,7 EUR/tonne. 9

La plupart des estimations concordent pour estimer que le prix en 2030 deviendra vite élevé avec des montants atteignant facilement entre 100 à 170 EUR la tonne de CO₂. Sachant cela, il faudra être très attentif à l'impact pour les ménages dans la mesure où la FEBEG10 estime par exemple qu'au « prix actuel du gaz naturel par exemple, 45€/t CO₂, correspond à une augmentation de plus de 10% de la facture de gaz naturel, soit un coût supplémentaire d'environ 150,00 €/an pour un consommateur moyen (17.000 kWh/an). »¹¹

9 Homaio, « Quelle prévision de prix EU ETS 2 pour 2030 ? », op.cit.

10 La **FEBEG** représente les producteurs d'électricité, les négociants et fournisseurs d'électricité et de gaz, ainsi que les laboratoires du secteur de l'électricité et du gaz.

11 FEBEG, « Parlons sans délai ni tabou de l'ETS 2 », septembre 2024, <https://www.febeg.be/fr/nouvelles/parlons-sans-delai-ni-tabou-de-lets-2>

REVENUS DES TARIFICATIONS CARBONE EN BELGIQUE

JUSQU'EN 2025 - REVENUS ETS

En Belgique, seul le mécanisme de l'ETS fonctionne en tant que tarification carbone. En effet, l'Autorité fédérale n'a pas mis en place de taxe carbone nationale. Actuellement, les seuls revenus perçus par les autorités belges sont donc les revenus ETS qui sont versés dans un fonds et distribués selon une clé de répartition définie entre l'Autorité fédérale et les trois Régions du pays.

Entre 2013 et 2018, la Belgique a reçu environ 1 milliard de revenus avec environ 97 millions d'euros (2014) à 141 millions (2015) et enfin 381 millions d'euros en 2018. Avec le prix des quotas qui a augmenté les revenus ont eux aussi augmenté. En 2021, la Belgique a reçu 533 millions d'euros, 657 millions en 2022 et 753 millions en 2023 (les prix des quotas étaient au plus haut).¹²

Ces fonds doivent être normalement distribués entre les entités belges compétentes (Fédéral, Région flamande, Région wallonne et Région de Bruxelles-Capital) et utilisés par les différentes autorités selon des modalités particulières.

Notons cependant qu'il n'existe plus d'accord global depuis 2021 sur la répartition des charges (Burden Sharing) et des revenus issus des obligations européennes entre les différentes entités. Ces fonds sont donc souvent bloqués et en attente.

LES FUTURS REVENUS ETS 1, ETS 2, CBAM ET FONDS SOCIAL

Avec les nouvelles tarifications carbone mises en place au niveau européen, les revenus dévolus à la Belgique vont augmenter en conséquence. De même, vu l'augmentation des prix du carbone qui sont attendus dans les deux ETS et la mise en place du CBAM, les revenus vont être multipliés à nouveau.

Pour l'ETS, si les estimations reprises ci-dessus se vérifient, les revenus pour la Belgique pourraient passer le milliard d'euros chaque année. Si le prix du quota reste à 60 à 70 €, les revenus devraient rester stables entre 500 et 700 millions d'euros par an.

Pour l'ETS 2, il est plus compliqué de faire des estimations. De même, il est difficile de savoir si l'Union va octroyer des revenus pour le Fonds social climat ou non. Les revenus devraient cependant dépasser le milliard d'euros par an, vu la base imposable qui est visée.

Pour le CBAM, il est compliqué de faire des estimations.

Le Fonds social climat a été créé dans le cadre du Green Deal. Ce fonds, doté d'un maximum de 65 milliards d'euros, vise à soutenir les ménages les plus vulnérables, les petites et moyennes entreprises et les opérateurs de transport pour atténuer les conséquences sociales de l'ETS 2. Il sera notamment alimenté par des revenus de l'ETS 2 tandis que le restant sera redistribué entre les États membres sur la base de leurs émissions moyennes dans ces secteurs en 2016-2018. La clé de répartition allouée à la Belgique correspond à 3,9 %. Ce Fonds doit servir à élaborer des plans comprenant des mesures d'atténuation et des politiques spécifiques.¹³

¹² SPF Santé publique, *Les revenus belges provenant de la mise aux enchères des droits d'émission dépassent la barre du milliard d'euros*, <https://climat.be/actualites/2019/les-revenus-belges-provenant-de-la-mise-aux-encheres-des-droits-demission-depassent-la-barre-du-milliard-deuros>

¹³ European Commission, Social Climate Fund, https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/social-climate-fund_en?prefLang=fr



VI. RÉSULTATS, POSITIONNEMENT ET RECOMMANDATIONS

LES TARIFICATIONS CARBONE, DES OUTILS TRÈS PUISSANTS POUR DÉCARBONER...

UN PRINCIPE DE POLLUEUR-PAYEUR DEPUIS LONGTEMPS DANS LA PHILOSOPHIE LIBÉRALE

La philosophie libérale a depuis longtemps intégré le principe de pollueur-payeur. Ce principe découle de l'éthique de responsabilité et consiste à faire prendre en compte par chaque acteur économique les externalités négatives de son activité. En responsabilisant le pollueur, il en résulte un prix juste pour les acteurs économiques et un ajustement du marché qui élimine l'externalité négative à terme (la source de pollution).¹⁴

Ce principe est au centre de l'action environnementale du parti libéral et est régulièrement cité dans tous les documents de la doctrine. Il s'oppose notamment aux interdictions en tout genre qui sont souvent au centre des politiques menées par les partis à gauche de l'échiquier et notamment les partis écologistes.

Le principe de l'intégration des externalités négatives dans le prix, ici via une tarification carbone (marché ou taxe carbone) est un principe puissant qui évite l'interdiction bête et méchante comme l'indique Gollier : « *la taxe carbone n'interdit pas à quelqu'un de conduire son 4X4 ou n'empêchera le voyageur de commerce d'utiliser intensivement sa voiture pour développer ses activités en zone rurale, en particulier s'il peut reporter ce surcoût sur ses clients. Cette taxe incite simplement les gens à tenir compte dans leur prise de décision du dommage climatique que celle-ci cause. Si les bénéficiaires privés de ces actions acceptent les coûts de toutes sortes, dont le coût climatique, il n'est pas socialement désirable de s'y opposer et la taxe carbone ne le fait clairement pas. La taxe ne constraint pas. Elle ne stigmatise pas. Elle cherche uniquement à réaligner l'intérêt privé sur l'intérêt général.* »¹⁵

Une mise en place de ce genre de dispositif avec les balises adéquates agit plutôt comme une décroissance très sélective qui permet une croissance d'alternatives, visant à mettre chacun face à sa responsabilité propre, pour aligner ses intérêts avec le bien commun.¹⁶

UN SYSTÈME FACILE À COMPRENDRE ET IMPLÉMENTABLE ASSEZ FACILEMENT

Une tarification carbone doit pouvoir être implémentable au niveau le plus large possible. L'idéal absolu serait qu'elle soit mise en place au niveau mondial comme le souhaitent des économistes comme Martin Weitzman, professeur à Harvard. L'immense avantage serait de limiter la négociation internationale à la détermination d'un seul paramètre, le niveau de cette taxe. Weitzman pense que cette approche peut permettre de briser la tragédie des biens communs. Parce que les efforts de réduction de pays bénéficient essentiellement aux autres pays, aucun gouvernement isolé n'est prêt à sacrifier le bien-être de ses propres électeurs pour un plat de lentilles. En revanche, dans une négociation internationale sur un prix commun du carbone, chaque pays ne s'engagera sur un prix élevé du carbone que si les autres pays en font autant. »¹⁷

Gollier regrette toutefois l'impossibilité, dans l'immédiat, d'atteindre un cadre aussi large et insiste sur « la nécessité d'associer toute négociation sur un prix unique du carbone avec celle portant sur les compensations financières [transferts Nord-Sud] entre les pays riches ou réduisant peu leurs émissions à ce prix d'un côté et les pays pauvres ou réduisant fortement leurs émissions de l'autre. Compte tenu de la complexité d'une telle négociation, cette perspective rend cette approche beaucoup moins favorable à la réalisation d'un accord international ambitieux. C'est un triste retour à la case départ qui ressemble fort à la situation actuelle avec un flou artistique sur l'ambition des contributions nationales et une faiblesse marquée de compensation financière entre pays riches et pays pauvres. »¹⁸

Il semble en conséquence que nous devions nous contenter d'envisager les tarifications carbone entre blocs économiques en espérant que chacun jouera le jeu. Sans quoi, il est possible que les plus vertueux, dont l'Europe, se voient contraints de faire face à une distorsion de concurrence d'autant plus grande que les écarts d'imposition seront grands.

¹⁴ Wikilibéral, « le principe de pollueur-payeur », https://www.wikiberal.org/wiki/Principe_pollueur-payeur

¹⁵ Christian Gollier, « Le climat après la fin du mois », p. 120

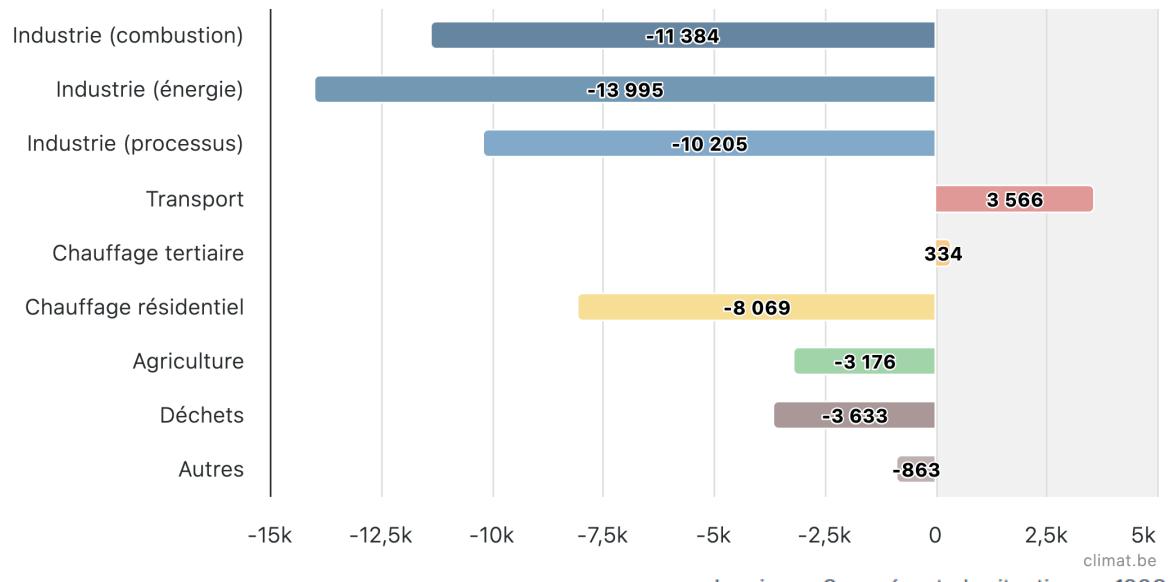
¹⁶ Ibid., conclusion

¹⁷ Ibid., pp. 215 et suivantes

¹⁸ Ibid.

Évolution des différents secteurs

en Belgique (1990-2023) en kt éq CO₂ (k = 1000)



SPF Santé publique, « Emissions par secteur », climat.be/en-belgique/climat-et-emissions/emissions-des-gaz-a-effet-de-serre/emissions-par-secteur

UNE DÉCARBONATION QUI FONCTIONNE MAIS ATTENTION. CAS DE L'ETS EUROPÉEN

Le système UE- ETS a mis du temps à démarrer. Le marché est arrivé à maturité vers 2019-2020 quand il est arrivé à neutraliser le trop-plein de quotas et que le prix de la tonne de carbone a quitté sa zone de piétonnement de 5 à 10€ /tonne. En 2018, lors de la révision du système, la mise en place de la réserve de stabilité du marché a permis le décollage du prix du carbone.

Avec le recul, nous pouvons constater que le marché du carbone fait son effet sur les gaz à effet de serre. Les secteurs ETS sont ceux qui ont contribués à la baisse des gaz à effet de serre de l'UE depuis 1990. La baisse de plus de 30% des émissions européennes doit beaucoup à ces secteurs, notamment quand on les compare aux émissions du transport, qui ont augmenté pendant la même période.

En Belgique, on observe les mêmes tendances avec des secteurs ETS qui ont le plus contribué à l'effort climatique de ces dernières décennies (3 premiers secteurs dans le schéma ci-dessous).

Il faut toutefois nuancer ce constat facile :

- une partie significative de cette baisse s'est faite à cause de la désindustrialisation . Sur la période concernée, l'Europe et la Belgique également, ont vu des industries délocaliser dans d'autres pays. Le cas de la sidérurgie est emblématique.

- En conséquence, nous avons une pollution exportée avec un recours plus important aux importations depuis d'autres continents. La pollution engendrée hors du territoire européen n'est donc pas prise en compte dans le bilan carbone de l'industrie européenne mais bien dans l'empreinte carbone de l'UE, ramenée par habitant.¹⁹ D'un point de vue climatique, une exportation dans un pays selon les mêmes paramètres de production est une opération nulle voire plus émettrice au total.

- Il y a des évolutions dans le secteur de l'énergie, par exemple l'émergence du marché du gaz et son abundance, qui ont poussé les pays européens à abandonner, tout ou en partie, la traditionnelle production électrique au charbon. On peut noter les évolutions techniques dans le transport qui ont limité la pollution par véhicule, même si le transport a vu sa densité exploser dans l'entretemps.

On peut néanmoins retenir que les tarifications carbone ont un impact quand elles sont matures, ont un assiette large et sont assorties de politiques qui permettent des alternatives pour les agents économiques concernés. Le cas de la Finlande ou de la Suède aident à voir que les tarifications carbone ont un impact significatif sur le long terme. En Finlande, les émissions de CO₂ du secteur commercial non-soumis à l'ETS mais à la taxe carbone ont été réduites de 20 % depuis l'entrée en vigueur de la taxe. Les recettes de la taxe sont reversées à des projets favorisant les technologies vertes et l'efficacité énergétique.²⁰

¹⁹ Arthur Olivier, « Infographies : les émissions de gaz à effet de serre dans l'Union européenne », novembre 2024, <https://www.touteurope.eu/economie-et-social/les-emissions-de-gaz-a-effet-de-serre-dans-l-union-europeenne/>

²⁰ Tanushree Kain, Perspectives mondiales sur la taxe carbone : réussites et défis, <https://sigmaearth.com/fr/Perspectives-mondiales-sur-les-reussites-et-les-defis-de-la-taxe-carbone/>

UN INCITANT ÉCONOMIQUE SIMPLE CONTRE LES FAUSSES BONNES IDÉES COÛTEUSES

Les tarifications carbone liguent très facilement contre elles parce qu'elles sont visibles. Le consommateur impacté mesure tout de suite l'impact sur son pouvoir d'achat et ces taxes ont tendance à susciter le rejet.

Pour autant, elles sont en général bien moins coûteuses et beaucoup plus efficaces que d'autres politiques qui visent à décarboner et ont pourtant pignon sur rue. Gollier mentionne les gabegie d'argent public ou de moyens captés auprès des consommateurs pour financer certaines politiques climatiques : « Craignant les réactions négatives de l'opinion à un appel au sacrifice personnel, les gouvernements ont longtemps préféré mettre en œuvre des politiques climatiques très coûteuses mais discrètes : des prix de rachat exorbitant de l'électricité photovoltaïque ou des normes antipollution excessives pour les automobilistes et l'isolation des logements. [On peut citer également les taxes de mises en circulation ou de circulation qui, ramenées à la tonne de CO₂, sont largement au-delà de 1.000 €.]

sommateurs ne le voit pas, mais le coût de ces politiques, c'est lui qui les paie, dans sa facture d'électricité de chauffage, ou dans le prix de sa voitures et de sa maison. Ces surcoûts sont individuellement invisibles, mais il constate que son pouvoir d'achat reste globalement bloqué. Au contraire, une taxe carbone sur le prix du carburant est immédiatement visible, en particulier quand cette hausse est logiquement claironnée par tous les médias et quand elle est simultanée à une hausse du prix du baril sur les marchés internationaux. Les politiciens adorent aussi jouer au Père Noël en distribuant l'argent public à travers des subventions massives aux énergies vertes comme les bus électriques ou les biocarburants, vantant les emplois créés tout en cachant les coûts supportés par les consommateurs ou les contribuables. »²¹

Aujourd'hui que la pression fiscale devient intolérable, que les contribuables ne supportent plus celle-ci, les autorités publiques commencent à remettre en cause ces mécanismes chers et assez inefficaces pour décarboner la société. Pour autant, que de temps perdu dans des investissements publics mal placés pour décarboner une électricité qui l'était déjà à coups de subsides à des promoteurs privés. Que de monceaux d'argent perdus dans des rénovations mal pensées ou octroyées à des ménages qui n'avaient pas besoin de ces montants. Que de temps perdu à ne pas prolonger des actifs décarbonés en temps et en heure...

Les tarifications carbone s'inscrivent dans le temps long. Aujourd'hui, alors que les tarifications européennes annoncent des niveaux de prix considérables, est-ce que le consommateur européen aura le temps de s'adapter ? Est-ce que le marché aura le temps de faire émerger les alternatives pour les consommateurs pris au piège ?

... A CONDITION DE NE PAS TOMBER DANS DES IDÉES REÇUES

Le but de ce genre de tarification est donc d'intégrer dans le prix final de chaque bien / service l'externalité négative qu'est l'émission de carbone dans l'atmosphère. Dans bien des cas, la taxe carbone est vue comme le remède miracle ou encore utilisée à toutes les sauces. Petit tour des idées reçues :

- La taxe carbone va permettre de taxer le secteur aérien et le secteur maritime : c'est en partie vrai mais pas pour le transport international
- L'ETS comprend les secteurs aérien et maritime mais uniquement pour les compagnies qui sont sur son territoire. On peut ainsi remarquer que, actuellement en Europe, la seule fiscalité que subit le secteur aérien sur son carburant est une forme de tarification carbone.
- La navigation, tant aérienne que navale, fait l'objet de conventions internationales particulières. Tant qu'il n'y a pas un consensus mondial pour une fiscalisation d'une part ou une dénonciation de ces conventions par un Etat²² qui veut introduire la taxe d'autre part, ces secteurs continueront d'être exemptés ;
- Le rapport de l'OCDE montrent que certains vecteurs énergétiques sont en fait fortement imposés. Le kérosène est une exception: il n'est pas (ou très peu) fiscalisé (Convention de Chicago) contrairement à presque tous les autres énergies pétrolières et gazières destinées à être des carburants (mazout, LPG, essence, CNG) ;
- La taxe carbone va permettre de taxer les importations venant de pays très émetteurs (= « taxer aux frontières ») : faux, c'est le CBAM qui le permettra mais avec une portée plus limitée et de manière assez imparfaite
 - La Suède pouvait se le permettre à l'échelle nationale (en tout cas, au début). Tous les autres pays ayant une taxe carbone, en tout cas en Europe, ne l'ont pas prévu à leurs frontières.
 - Cela sera par contre prévu au niveau européen.
- La taxe carbone va permettre de désinvestir dans les énergies fossiles et d'investir dans les énergies décarbonées : vrai, mais surtout sur le long terme
 - La seule manière de s'engager dans une voie moins carbonée avec une taxe carbone, en gardant son industrie compétitive est soit d'entraîner les autres pays avec soi, notamment les plus gros pollueurs, soit de « taxer aux frontières » pour rectifier une concurrence déloyale quelque part.

²¹ Christian Gollier, « Le climat après la fin du mois », *op. cit.*

²² Qui le mettrait dans une position très inconfortable de ne plus pouvoir négocier avec tous les autres pays du monde des conventions bilatérales ou, s'il est un pays européen, le mettrait en défaut par rapport à certaines directives.

- La taxe carbone va permettre à l'humanité de sortir du charbon à court terme : vrai pour les pays imposés... plutôt faux à l'échelle globale
 - Pour cela, il s'agit de viser toutes les économies qui utilisent massivement du charbon et du pétrole (les deux plus émissifs en CO₂). Le charbon en particulier est une énergie peu chère et qui émet beaucoup de CO₂ à la combustion. Son faible coût explique qu'elle est une source d'énergie de prédilection, notamment dans les économies moins avancées²³ ;
 - Il est tout à fait souhaitable que les pays en développement délaissent le charbon au profit du gaz par exemple ou, encore mieux, pour des énergies décarbonées.
- La taxe carbone permet de faire un glissement de la fiscalité du travail vers la consommation : vrai mais cela reste limité :
 - La tendance dans les pays de l'OCDE est d'alléger l'imposition du travail et du capital pour taxer la consommation. La taxe carbone, qui a un objectif environnemental, s'inscrit dans cette logique ;
 - Dans les faits, **nous voyons que cela reste limité** :
 - Par exemple, la Suède, qui a le taux facial le plus élevé et un taux moyen à 30€/tonne ne parvient qu'à capter 2 à 3 milliards de recettes, soit 2% de son budget... Quand on regarde les recettes de la TVA ou encore des accises, c'est une autre dimension ;
 - En France par exemple, la taxe a permis de rapporter 300 millions en 2014, 3,8 milliards en 2016 et **a atteint environ 8 milliards en 2023**. C'est significatif mais sur des recettes de **plus de 370 milliards de recettes (2025)**, cela reste modeste...

... À CONDITION DE LA PARAMÉTRER POUR QU'ELLE SOIT EFFICACE

SUR LE LONG TERME, AVEC UNE ASSIETTE LARGE ET UNE FISCALITÉ MAÎTRISÉE PAR AILLEURS

« *Depuis longtemps, les citoyens entendent que la transition énergétique est une opportunité formidable qui va tous nous enrichir, créer des emplois, réduire notre facture d'énergie, nous rendre notre indépendance énergétique face aux pays du Golfe.* »

Gollier indique que la réalité est toute autre. « Qu'on en passe par une taxe carbone, par des permis d'émission négociables, par des normes automobiles et d'isolation thermique, tout cela sera attentatoire à notre pouvoir d'achat. Et que dire aux pays en développement à qui on refuserait cet accès à l'énergie fossile dont nous avons tellement profité pendant des siècles ? Nos dirigeants tentent laborieusement de nous vendre les emplois verts, la fermeture de centrales nucléaires, des subventions à l'achat d'un véhicule électrique, des primes pour l'isolation de notre logement et des contrats mirobolants de rachat de notre électricité photovoltaïque et des prêts à taux zéro qui sont associés. Mais en réalité c'est nous, à travers nos impôts, notre facture d'électricité, le prix d'achat renchéri de notre logement, qui devront collectivement assumer ses dépenses supplémentaires, pour un bénéfice écologique qui se matérialisera pour l'essentiel dans de nombreuses décennies.

Le concept de transition énergétique heureuse est une utopie. Elle devra passer par un sacrifice, somme toute assez raisonnable si l'on s'y prend bien, de notre pouvoir d'achat dans les 30 prochaines années. »²⁴

Nous l'avons vu dans les exemples suédois et suisse, il faut que la taxe soit pensée dans le long terme et dispose d'une assiette assez large. Gollier mentionne le fait que : « le caractère universel du prix du carbone et garant de la minimisation du coût global de la transition supportée par le peuple. Et si les exonérations considérées avaient de louables objectifs comme la réduction des inégalités, il vaudrait mieux mettre en œuvre un système de compensation forfaitaire de type chèque énergie que de protéger la classe défavorisée ou les secteurs économiques vulnérables par une exonération du signal prix ».25

Le fait d'élargir fortement l'assiette fiscale de la tarification carbone doit obliger les autorités à engager une réflexion sur la fiscalité déjà présente qui pèse lourdement sur les secteurs qui agissent, les entreprises et les ménages.

UNE TAXE DIFFICILE À METTRE EN PLACE, PARCE QUE VISIBLE

Nous avons évoqué ci-dessous le fait que les tarifications carbone sont en général très difficilement acceptées par les contribuables. En conséquence, les autorités publiques ont tendance à privilégier les mécanismes de politique climatique qui sont bien plus coûteux. Cela se traduit notamment dans la mise en place de ces outils.

En effet, malgré le fait que le nombre de taxes carbone est en constante augmentation, il y a beaucoup de va-et-vient dans cette fiscalité. Epingleons les cas suivants :

- l'Australie qui l'a mise en œuvre puis abrogée deux ans plus tard. En 2023, elle a décidé d'instaurer une taxe carbone sur les 200 entreprises les plus polluantes ;

²³ Environ 66% de la production électrique mondiale est à base de combustion de charbon. Par une même unité électrique produite (un kWh), le charbon émet 1000 g./kwh à 1.200 g./kwh (lignite) contre 800 g./kwh pour le pétrole et 400 g./kwh pour le gaz. Il est aussi abondant partout dans les sous-sols et par conséquent peu cher.

²⁴ Christian Gollier, « Le climat après la fin du mois », *op. cit.*, p. 15

²⁵ *Ibid.*, pp. 161 et 162

- l'Etat de Washington aux USA l'a envisagée en 2016 avant de la rejeter puis, finalement, l'a maintenue en vie après un vote ;
- Au Canada, la taxe carbone - 80\$ CAN/tonne aujourd'hui et censée atteindre 170\$/t. en 2030 – soit 109 € (pour le pétrole, le gaz et le charbon) est en vigueur en 2019 mais vient de voir sa part « particulier » supprimée par le nouveau Premier Ministre Mark Carney²⁶ ;
- En Afrique du Sud, après de nombreuses tergiversations, la taxe (taux effectif de 2 à 3 €/tonne) sur certaines entreprises très polluantes a été introduite puis reportée pour finalement entrer en vigueur mi-2019 ;
- La Nouvelle-Zélande, devant les fortes résistances internes, a préféré mettre en vigueur un ETS.

On le voit, mettre en œuvre ce genre de fiscalité, même très légère, n'est pas toujours simple pour les autorités publiques.

... ET À CONDITION DE MAÎTRISER LES IMPACTS SOCIOÉCONOMIQUES

Ce dernier point est le plus crucial parce qu'il est le plus compliqué à gérer. Il draine en outre avec lui le difficile équilibre de la mise en place d'un outil puissant mais impactant pour le pouvoir d'achat des ménage et la compétitivité. Il est évidemment totalement dépendant du contexte socioéconomique et de l'état de la fiscalité dans lequel on traite la tarification carbone.

La difficulté en Belgique est que le niveau de taxation est l'un des plus élevés du monde d'une part et que l'économie belge est structurée par des industries intensives en énergie (pharmaceutique, chimie, cimenterie notamment) d'autre part. Il existe en outre des héritages qui ne facilitent pas la décarbonation comme la géographie du pays qui est situé au centre de l'Europe et qui dispose donc d'un secteur du transport (routier, aérien, maritime) surdéveloppé et aussi un bâti résidentiel âgé et très peu performant énergétiquement.

Comme déjà indiqué, les impacts des ETS européens mériteraient une étude dédiée, de même que la fiscalité sur les vecteurs énergétiques gaz et pétroliers. Il y a cependant de quoi s'inquiéter dans la mesure où les augmentations de prix sur ces produits de première nécessité seront apparemment fortes dans les prochaines années alors qu'une tarification carbone donne des résultats satisfaisants dans le temps long et permet aux acteurs économiques de s'adapter et au marché de trouver des solutions, notamment avec les moyens dégagés par la tarification carbone.

Sans cela, la taxe ou le marché du carbone risquent de ressusciter une attitude que nous avons observée lors des épisodes des gilets jaunes : un rejet non seulement de l'impôt mais également des objectifs qui le motivent. Et ces sorties de route sont absolument funestes pour la lutte contre le changement climatique.

²⁶ Anne Feitz, « *Au Canada, la taxe carbone sacrifiée sur l'autel de la campagne électorale* », Les Echos, <https://www.lesechos.fr/monde/ameriques/au-canada-la-taxe-carbone-sacrifiee-sur-lautel-de-la-campagne-electorale-2154992>

RÉFÉRENCES

Anne Feitz, « *Au Canada, la taxe carbone sacrifiée sur l'autel de la campagne électorale* », Les Echos, <https://www.lesechos.fr/monde/ameriques/au-canada-la-taxe-carbone-sacrifiee-sur-lautel-de-la-campagne-electorale-2154992>

Arthur Olivier, « Infographies : les émissions de gaz à effet de serre dans l'Union européenne », novembre 2024, <https://www.touteurope.eu/economie-et-social/les-emissions-de-gaz-a-effet-de-serre-dans-l-union-europeenne/>

Belgian National Debate on Carbon Pricing, Climact, PWC

Christian Gollier, « Le climat après la fin du mois », p. 120

Commission européenne, "Market Stability Reserve", 2024, https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/market-stability-reserve_en?prefLang=fr

Commission européenne, "What is the UE ETS", 2024, https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/what-eu-ets_en?prefLang=fr

Commission européenne, « **UE ETS Emission cap** », https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/eu-ets-emissions-cap_en?prefLang=fr

Connaissance des énergies, « **Quel est le montant de la « taxe carbone » en France ?** », 2024,

<https://www.connaissancesdesenergies.org/questions-reponses-energies/quel-est-le-montant-de-la-taxe-carbone-en-france>

Conseil fédéral, « **Taxe sur le CO2** », 2020, <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/climat/info-specialistes/mesures-reduction/taxe-co2.html>

European commission, « Carbon Border Adjustment Mechanism », https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en?prefLang=fr

European Commission, "Effort sharing 2021-2030 : targets and flexibilities", https://climate.ec.europa.eu/eu-action/effort-sharing-member-states-emission-targets/effort-sharing-2021-2030-targets-and-flexibilities_en

European commission, « ETS Market Stability Reserve to reduce auction volume by around 267 million allowances between September 2024 and August 2025 », 1 juin 2024, https://climate.ec.europa.eu/news-your-voice/news/ets-market-stability-reserve-reduce-auction-volume-around-267-million-allowances-between-september-2024-06-01_en?prefLang=fr

European commission, ETS2: buildings, road transport and additional sectors, 2024,

https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/ets2-buildings-road-transport-and-additional-sectors_en

European Commission, Social Climate Fund, https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/social-climate-fund_en?prefLang=fr

FEBEG, « Parlons sans délai ni tabou de l'ETS 2 », septembre 2024, <https://www.febeg.be/fr/nouvelles/parlons-sans-delai-ni-tabou-de-lets-2>

Gouvernement suédois, « **Sweden's carbon tax** », <https://www.government.se/government-policy/taxes-and-tariffs/swedens-carbon-tax/>

Homaio, Quelle prévision de prix EU ETS pour 2030, <https://www.homaio.com/fr/post/quelle-est-la-prevision-des-prix-eu-ets-2-pour-2030>

Le Monde, Comprendre la taxe carbone, https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2018/12/07/comprendre-la-taxe-carbone-en-huit-questions_5394292_4355770.html

Ministère français de l'Economie, « La tarification du carbone dans les pays nordiques », Direction du trésor, juillet 2024, <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/cec236cd-c48e-4278-8dd8-6c23000dc135/files/b9d848d2-0faf-4a7d-bd24-43c3d9b7f708>

Ministère de l'Ecologie – Etat français, Taxe carbone, https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/prix-carbone_4p_DEF_Fr.pdf

OCDE, Taxer la consommation d'énergie 2019, <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/politiques-fiscales/brochure-taxer-la-consommation-energie-2019.pdf>

SPF Santé, climat.be, <https://climat.be/en-belgique/climat-et-emissions/emissions-des-gaz-a-effet-de-serre/emissions-par-secteur>

SPF Santé publique, « Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (CBAM) », 2024, <https://climat.be/politique-climatique/europeenne/cbam>

SPF Santé publique, Les revenus belges provenant de la mise aux enchères des droits d'émission dépassent la barre du milliard d'euros, <https://climat.be/actualites/2019/les-revenus-belges-provenant-de-la-mise-aux-enchères-des-droits-demission-depassent-la-barre-du-milliard-deuros>

SPF Santé, Climat.be, 2024, <https://climat.be/politique-climatique/europeenne/echange-de-quotas-d-emission>

SPF Santé publique, climat.be, Echange de quotas d'émission (EU ETS), 2024, <https://climat.be/politique-climatique/europeenne/echange-de-quotas-d-emission>

Tanushree Kain, Perspectives mondiales sur la taxe carbone : réussites et défis, <https://sigmaearth.com/fr/Perspectives-mondiales-sur-les-r%C3%A9ussites-et-les-d%C3%A9fis-de-la-taxe-carbone/>

World Bank, State and Trends of Carbon Pricing 2019, June 2019, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31755>

World Bank. 2024. State and Trends of Carbon Pricing 2024. © Washington, DC: World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/41544>

Wikilibéral, « le principe de pollueur-payeur », https://www.wikiberal.org/wiki/Principe_pollueur-payeur

04	INTRODUCTION
06	I. OBJECTIFS CLIMATIQUES ET SECTEURS CONCERNÉS
10	II. LES SYSTÈMES ETS (ET LES DISPOSITIFS EUROPÉENS)
15	III. LES TAXES CARBONE SUR DES TERRITOIRES NATIONAUX
20	IV. LE MÉCANISME D'AJUSTEMENT CARBONE AUX FRONTIÈRES (MACF OU CBAM)
22	V. PRIX ET REVENUS DES TARIFICATIONS CARBONE UE
25	VI. RÉSULTATS, POSITIONNEMENT
30	RÉFÉRENCES





Avenue de la Toison d'Or 84-86
1060 Bruxelles
02.500.50.40 · info@cjg.be

www.cjg.be



Retrouvez toutes nos études sur cjg.be
ou demandez-nous gratuitement un exemplaire
par téléphone ou par mail