



Taxing Energy Use 2018

RÉSUMÉ



RÉSUMÉ

De nombreux modes de consommation de l'énergie ont des conséquences dommageables pour l'environnement et la santé et contribuent au changement climatique, si bien que les coûts sociaux de cette consommation sont souvent supérieurs aux coûts privés correspondants. La fiscalité appliquée à la consommation de l'énergie – qui englobe les taxes sur le carbone et différentes taxes spécifiques sur la consommation d'énergie – est un instrument efficace pour que tous les coûts induits par la pollution et le changement climatique soient acquittés par les utilisateurs d'énergie, de manière à réduire les émissions nocives pour un coût minime tout en générant des recettes publiques qui pourront être allouées au financement de services publics indispensables. Si cette analyse est peut-être, dans une certaine mesure, déjà prise en compte lors de l'élaboration des politiques publiques, le rapport montre clairement que l'utilisation actuelle de fiscalité sur l'énergie reste bien loin d'autoriser l'obtention de tous les effets positifs possibles pour l'environnement et le climat.

Les observations présentées dans le rapport sont fondées sur la base de données *Taxing Energy Use*¹ de l'OCDE, un ensemble de données sans équivalent qui permet de comparer le champ d'application et l'importance des taxes spécifiques appliquées à la consommation d'énergie dans 42 économies de l'OCDE et du G20, à travers six secteurs, et pour cinq grandes catégories de combustibles. Le rapport évalue donc le niveau et le champ d'application de ces taxes en 2015, mettant en exergue les évolutions intervenues entre 2012 et 2015. En tout, les 42 pays étudiés représentent environ 80 % de la consommation mondiale d'énergie et des émissions de CO₂ correspondantes. La base de données utilisée, qui présente un niveau de détail et un degré d'exhaustivité uniques, est désormais disponible pour les années 2012 et 2015.

Les prix des permis négociés dans le système d'échange de droits d'émission de CO₂ modifient ceux de la consommation d'énergie et des émissions de carbone d'une manière similaire aux taxes décrites dans *Taxing Energy Use*. Ces prix, qui ne sont pas pris en compte ici mais qui font l'objet de la publication *Effective Carbon Rates*² de l'OCDE, ne modifient pas de manière significative les résultats présentés. Les données décrivant la fiscalité sur la consommation d'énergie, élément clé du calcul des taux effectifs d'imposition du carbone, décrivent avec une précision sans équivalent les taux d'imposition, en particulier leur répartition par catégories de combustibles.

Les principales conclusions du rapport sont les suivantes : les taxes appliquées étant très hétérogènes, les moyennes nationales n'en offrent pas une description satisfaisante ; quasiment toutes les taxes sont trop faibles pour induire les changements nécessaires à la protection de l'environnement ; les taxes sur le charbon sont souvent faibles ou nulles ; les taxes sur le transport routier, bien plus élevées que celles en vigueur dans d'autres secteurs, restent, sauf exception, trop faibles pour couvrir les coûts externes ; et, même si les taxes sur les carburants ont augmenté entre 2012 et 2015 dans certains grands pays, et si quelques mesures ont été prises pour mettre fin à l'imposition préférentielle du gazole par rapport à l'essence, tout cela reste insuffisant pour conclure que la place accordée au principe du pollueur-payeur dans l'élaboration des politiques fiscales a sensiblement progressé entre 2012 et 2015. Les paragraphes suivants reviennent plus en détail sur ces différentes observations.

¹ Taxer la consommation d'énergie

² Taux effectifs d'imposition du carbone

Les taxes sur l'énergie diffèrent fortement selon les pays, les secteurs d'activité et les combustibles examinés, sous l'effet d'un ensemble complexe d'objectifs de politiques publiques et de facteurs politico-économiques. En conséquence, les analyses doivent aller au-delà des moyennes nationales des taux d'imposition, qui regroupent différents secteurs d'activité ou combustibles, et peuvent conduire à des conclusions erronées.

Une vision d'ensemble des taux effectifs d'imposition par tonne de CO₂ dans l'ensemble des pays étudiés révèle une quasi absence d'évolution dans les taux d'imposition des émissions, si l'on excepte le secteur du transport routier. Quel que soit le pays considéré, les niveaux de taxation restent encore bien loin de correspondre aux coûts environnementaux et climatiques de la consommation d'énergie.

Dans le transport routier, les prix associés à 97 % des émissions dépassent les coûts climatiques, mais dès que l'analyse inclut d'autres catégories de répercussions négatives, il apparaît que les impositions en vigueur sont proches du niveau approprié dans quelques pays seulement, restant largement inférieures aux niveaux souhaitables partout ailleurs. La part des émissions soumises à une taxation supérieure aux coûts climatiques a progressé, passant de 46 % en 2012 à 50 % en 2015, et les impositions supérieures à 50 EUR par tonne de CO₂ couvrent 47 % des émissions en 2015, contre 37 % en 2012. Ces progrès résultent essentiellement des réformes des taxes sur les combustibles en Chine, en Inde et au Mexique.

Dans les secteurs autres que le transport routier, qui représentent en tout 95 % des émissions de carbone liées à la consommation d'énergie, 81 % des émissions échappent à toute taxation, et 97 % d'entre elles sont soumises à une imposition inférieure à 30 EUR par tonne de CO₂, un montant qui représente une estimation objectivement faible des coûts climatiques. Entre 2012 et 2015, les taux effectifs d'imposition ont affiché une baisse mesurable, en termes réels, dans près de la moitié des pays étudiés, ce qui semble refléter un léger recul, sans doute involontaire, dans l'application du principe du pollueur-payeur. Cette évolution résulte, à des degrés divers, de trois facteurs : des changements apportés à la composition de la base d'imposition retenue dans le calcul des taux moyens (c'est-à-dire des évolutions au profit de combustibles ou de secteurs moins taxés) ; des variations des taux de change ; et l'utilisation de taux nominaux non ajustés en fonction de l'inflation.

Le charbon, qui représente près de la moitié des émissions de carbone dans les 42 pays étudiés, échappe encore à toute taxation dans nombre de pays, et son imposition dépasse 5 EUR par tonne de CO₂ dans cinq pays seulement. Les taxes sur les produits pétroliers sont relativement élevées quelles que soient les utilisations – elles dépassent 50 EUR par tonne de CO₂ en moyenne dans tous les secteurs – mais sont particulièrement importantes dans le transport routier, qui continue à dépendre quasi exclusivement des produits pétroliers. À l'inverse de ce qui paraîtrait souhaitable aux fins de la protection de l'environnement, les taxes sur le gazole routier restent inférieures à celles appliquées à l'essence dans 40 des 42 pays étudiés, même si plusieurs pays semblent amorcer un changement dans ce domaine.

En règle générale, les pays dont le PIB par habitant est élevé sont également ceux qui appliquent les taux les plus élevés, même si certains pays dont le revenu est relativement élevé présentent des taux moyens de taxation sur la consommation d'énergie assez faibles. L'intensité carbone du PIB est, en moyenne, plus faible dans les pays qui soumettent la consommation d'énergie aux taux d'imposition les plus élevés. Cependant, la consommation d'énergie par habitant et les taux d'imposition ont tendance à progresser fortement avec le revenu, si bien que la corrélation entre hausse du revenu et des émissions de CO₂ par habitant reste présente, en moyenne, mais se révèle moins marquée, la relation s'inversant même parfois à mesure que les revenus augmentent.

Si la couverture de la taxe carbone s'est élargie, passant de 1 à 6 % entre 2012 et 2015, les taxations supérieures aux coûts climatiques concernent seulement 0.3 % des émissions dans l'ensemble. Les taxes sur les carburants sont le plus souvent des taxes d'accise qui ne reçoivent pas la dénomination de

taxation sur le carbone. La part représentée par les taxes carbone dans l'imposition totale a augmenté dans plusieurs pays – pour l'essentiel situés en Europe – si l'on excepte le transport routier. Toutefois, la distinction entre les taxes d'accise sur l'énergie et les taxes sur le carbone relève davantage d'un point de vocabulaire que de différences réelles dans leurs effets économiques, même si la désignation d'une taxe et la visibilité qui lui est conférée influent parfois sur son efficacité économique.

En résumé, si l'on excepte les hausses des taxes sur les carburants appliquées par certaines grandes économies à revenu faible ou moyen, et quelques progrès en faveur d'une convergence de la fiscalité sur le gazole et l'essence, aucun changement déterminant n'est intervenu, entre 2012 et 2015, dans la structure des taxes appliquées à la consommation d'énergie. Ce constat est quelque peu troublant, sachant que le renforcement de l'efficacité des taxes sur la consommation d'énergie en vue d'atteindre les objectifs environnementaux et climatiques est pleinement compatible avec l'adoption d'approches plus efficaces en faveur des différents objectifs de politiques publiques qui semblent présider aux choix actuels concernant la structure de la fiscalité. Si les responsables de l'action publique estiment nécessaire d'accorder des compensations en contrepartie d'un renchérissement des coûts énergétiques, ils ne doivent pas les fonder sur un abaissement des taux d'imposition ou l'octroi d'exonérations. La mise en place de transferts ciblés, qui préservent l'intégrité environnementale des instruments fondés sur le marché, est sans conteste une approche plus appropriée.

Taxing Energy Use 2018

COMPANION TO THE TAXING ENERGY USE DATABASE

Emissions from energy use cause environmental and health damages and they also contribute to climate change. By charging for these damages, taxes on energy use can reduce excessive emissions, while raising revenue that can be used to fund vital government services.

This report assesses the magnitude and coverage of taxes on energy use - carbon taxes and other specific taxes on energy use - in 2015, across different countries and selected country groups, six sectors and five main fuel groups. It also considers change in effective tax rates on energy use between 2012 and 2015. The analysis is based on the OECD's *Taxing Energy Use* database, a unique dataset to compare coverage and magnitude of specific taxes on energy use across 42 OECD and G20 economies, which together represent approximately 80% of global energy use and CO₂-emissions associated with energy use.

Consult this publication on line at <http://dx.doi.org/10.1787/9789264289635-en>.

This work is published on the OECD iLibrary, which gathers all OECD books, periodicals and statistical databases. Visit www.oecd-ilibrary.org for more information.

OECD *publishing*
www.oecd.org/publishing



ISBN 978-92-64-28943-7
23 2018 04 1 P

