

La taxe sur le CO₂ est-elle équitable ?

La redistribution du produit de la taxe sur le CO₂ pratiquée en Suisse est socialement acceptable. Elle est proportionnellement moins lourde pour les ménages à faible revenu, même si des cas de rigueur ne sont pas exclus. *Florian Landis*

Abrégé Les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre en Suisse ont leur coût. Pour assurer l'acceptabilité sociale des mesures de réduction, le niveau des coûts, mais aussi leur répartition, doivent être pris en compte. Les taxes sur le CO₂ peuvent notamment engendrer une perte de pouvoir d'achat disproportionnée pour les ménages à faible revenu. Elles fournissent toutefois à l'État des recettes qui sont, selon la pratique établie, redistribuées aux ménages. Une étude de l'École polytechnique fédérale de Zurich a comparé différents modes de restitution du produit de la taxe sur le CO₂. Elle a conclu que le système actuel permettra encore de compenser des pertes de pouvoir d'achat disproportionnées subies par les ménages à faible revenu dans un avenir prévisible, même avec des objectifs ambitieux. Les autres méthodes de redistribution analysées sont moins bien adaptées pour protéger ces ménages contre les coûts élevés des politiques menées.

En raison de l'important volume des recettes de la taxe sur le CO₂, l'effet de redistribution peut être considérable. Si des objectifs plus exigeants pèsent sur le bien-être, ils s'accompagnent également d'une augmentation des budgets de redistribution. Cela explique, dans une certaine mesure, que les coûts absolus soient plus élevés avec l'objectif plus ambitieux du scénario 2, bien que la répartition des coûts entre les ménages demeure qualitativement comparable (voir *illustration*, p. 40).

Comment réduire efficacement les émissions de gaz à effet de serre en Suisse ? D'un point de vue économique, une taxe sur le CO₂ semble être la meilleure option, car le signal de prix de la main invisible du marché permet de définir les solutions les moins coûteuses pour atteindre cet objectif. Bien que les défaillances du marché et les asymétries d'information puissent justifier la mise en œuvre de mesures politiques supplémentaires, la plupart des économistes recommandent la taxation du CO₂ comme instrument de base.

Mais avec une taxe carbone, une hausse des coûts de l'énergie risque de peser excessivement sur le budget des ménages à faible revenu, comme en témoigne le débat sur la précarité énergétique en Grande-Bretagne, et plus généralement en Europe. Les manifestations des gilets jaunes en France montrent depuis plus d'un an que certaines catégories de la population tendent à refuser toute hausse des prix de l'énergie. Il semble dès lors essentiel de faire en sorte que la taxation du CO₂ ne soit pas perçue comme une charge fiscale supplémentaire.

Une étude réalisée pour le Programme de recherche énergétique de la Confédération SCCER CREST (Centre de compétences pour la recherche en énergie, société, et transition) s'est penchée sur les relations entre les objectifs de réduction, les politiques tarifaires et les budgets de redistribution à partir d'un modèle d'équilibre général¹.

Une réduction des émissions de quelle ampleur ?

Le modèle d'équilibre général utilisé pour l'étude permet d'évaluer les effets d'une politique climatique tarifaire tant sur les prix à la consommation que sur le revenu des ménages issu du travail et du capital. Il saisit également les volumes des recettes de la taxe sur le CO₂ et les redistribue à des segments de l'économie selon des règles prédéfinies.

Les objectifs d'émissions que la Suisse s'est fixés en mai 2017 dans le cadre de sa Stratégie énergétique 2050 ont été retenus pour les scénarios politiques. Ils visent une réduction de 70 à 85 % des gaz à effet de serre pour 2050 par rapport à 1990 (voir *encadré*). Calculé sur la base de la population attendue en 2050, cela revient à un niveau d'émissions d'une à deux tonnes d'équivalents CO₂ par habitant. Un premier scénario situe la limite supérieure d'émissions à 1,5 tonne d'équivalents CO₂ par habitant en 2050, un second scénario à une tonne.

Selon les calculs du modèle d'équilibre général, le pouvoir d'achat des consommateurs est amputé de 0,83 à 0,88 % dans le premier scénario ; dans le second, la baisse se situe entre 1,42 et 1,58 %. Pour atteindre les objectifs d'émissions, le prix de la tonne de CO₂ doit se situer entre 516 et 517 francs (scénario 1) ou entre 943 et 946 francs (scénario 2). Les deux scénarios permettent de restituer une somme totale de respectivement 3,56 milliards et 4,47 milliards de francs aux ménages, soit 346 et 434 francs par habitant.

Les bas salaires en profitent

Selon la pratique actuelle, un tiers du produit de la taxe sur le CO₂ (au maximum 450 millions de francs) est consacré au programme Bâtiments. La Confédération utilise cet instrument pour aider les propriétaires à améliorer l'efficacité énergétique de leurs immeubles. Le reste est redistribué à l'industrie et à la population proportionnellement au produit de la taxe. Pour les ménages, cela se fait au moyen d'un remboursement individuel effectué par les caisses-maladie à toute personne domiciliée en Suisse. Ce remboursement s'élève par exemple à 77,40 francs par personne pour l'année en cours².

Le montant de la redistribution est indépendant des émissions annuelles des bénéficiaires. Comme il est identique pour tous les habitants, il pèse proportionnellement davantage dans les comptes des ménages à faibles revenus. Et comme ces ménages

² Voir Ofev, « Redistribution de la taxe sur le CO₂ ».

Stratégie énergétique de la Suisse

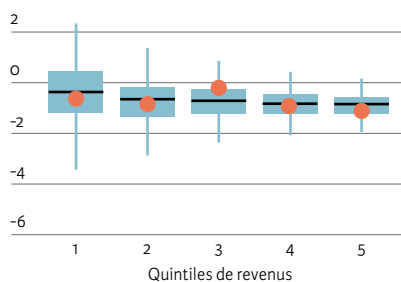
Dans le cadre de la Stratégie énergétique 2050, le Conseil fédéral veut améliorer l'efficacité énergétique et développer les énergies renouvelables. Le 21 mai 2017, le peuple a accepté la révision de la loi sur l'énergie. Le Parlement débat actuellement d'une révision totale de la loi sur le CO₂ après 2020. Le gouvernement propose des mesures visant à réduire d'au moins 30 % les émissions de CO₂ des transports, des bâtiments et de l'industrie d'ici à 2030 par rapport aux valeurs de 1990.

¹ Voir Landis (2019).

Effets des scénarios de réduction d'émission sur le pouvoir d'achat des ménages, par quintiles de revenu (2050)

Scénario 1 (1,5 tonne d'équivalents CO₂ par habitant)

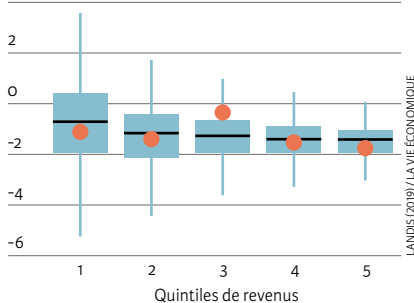
4 Variation du bien-être (en %)



● Moyenne — Médiane

Scénario 2 (1,0 tonne d'équivalents CO₂ par habitant)

4 Variation du bien-être (en %)



LANDIS (2019) / LA VIE ÉCONOMIQUE

Le graphique représente les effets sur le pouvoir d'achat des ménages lorsque le produit de la taxe sur le CO₂ est redistribué directement aux habitants. Les barres bleues s'étendent du premier au troisième quartile de la répartition des effets dans le quintile de revenu considéré.

tendent aussi à dépenser moins pour l'énergie que les ménages plus riches, ils constateront le plus souvent que le montant remboursé est supérieur à ce que leur coûte la taxe sur le CO₂ attachée aux dépenses de consommation.

Cela explique également pourquoi l'effet de la tarification du CO₂ sur le pouvoir d'achat diminue en moyenne moins (en pourcentage) pour les ménages à faible revenu que pour les ménages aisés. La dispersion est toutefois la plus forte dans le quintile de revenu le plus bas : alors que le pouvoir d'achat du ménage moyen ne baisse que de façon minimale, de nombreux ménages voient tout de même une partie appréciable de leur revenu être absorbée par l'achat de combustibles fossiles. Parmi ceux qui affichent le plus fort pourcentage de perte de pouvoir d'achat, un nombre particulièrement important se situe dans le premier quintile de revenu : il peut alors s'agir de cas de rigueur lorsque des ménages financièrement fragiles sont soudain confrontés à hausse notable des dépenses.

Cotisations sociales ou TVA ?

Au lieu de répartir uniformément le produit de la taxe sur le CO₂ entre les habitants, on pourrait aussi utiliser cet argent pour abaisser les cotisations sociales sur les fiches de salaires. Les ménages aisés seraient alors les principaux bénéficiaires de la réduction uniforme des cotisations, puisque de nombreux ménages à faible revenu n'ont pas de salaire (personnes à la retraite, en formation ou sans emploi).

Une autre option consisterait à réduire la TVA, ce qui permettrait un allègement ciblé pour les biens non énergétiques auxquels les ménages à faible revenu consacrent une part de dépenses plus importante que les autres ménages. Les résultats montrent toutefois que si cette forme d'allègement peut éviter une distribution fortement régressive des coûts globaux, elle ne soulage pas autant les ménages à faible revenu qu'une restitution par habitant.

Des taux différenciés ?

Outre ces variantes de redistribution, il serait également possible de modifier la taxation. La taxe sur le CO₂ n'est par exemple prélevée actuellement que sur les combustibles (mazout, gaz naturel) et épargne les carburants (essence, diesel). D'un point de vue macroéconomique, il pourrait être judicieux de prélever une taxe carbone réduite sur les carburants, puisque ceux-ci sont déjà soumis à des taxes relativement élevées sur les huiles minérales et que les combustibles sont moins lourdement imposés. D'autre part, la taxe sur le CO₂ prélevée sur les combustibles doit augmenter pour atteindre les mêmes objectifs d'émission – sachant que la taxation des combustibles affecte proportionnellement davantage les ménages à faible revenu que les autres. Une exonération complète des carburants de la taxe sur le CO₂ n'aura probablement plus de sens en 2050³.

³ Voir Landis et al. (2018).

Le système d'échange de quotas d'émission crée des différences supplémentaires dans les niveaux de taxation du CO₂ en divisant l'économie : certains secteurs échangent des droits d'émissions dans le cadre de ce système, alors que pour d'autres, la demande d'agents fossiles est régulée par la taxe sur le CO₂.

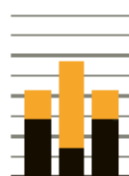
Ces comparaisons montrent qu'en suivant l'objectif de réduction le moins ambitieux, les coûts nationaux globaux peuvent initialement encore être réduits grâce à cette taxation différenciée ; ces économies de coûts disparaissent en revanche en visant des objectifs plus exigeants, à mesure que les différences de taux deviennent inefficaces. Cela dit, des taxes sur le CO₂ réduites prélevées sur les carburants ont déjà un impact négatif sur le bien-être même avec des objectifs plus modestes, si l'on considère que la plus grande inégalité de répartition du pouvoir d'achat qui en résulte affecte négativement le niveau de vie.

En résumé, les résultats des analyses invitent à conclure que la méthode de redistribution appliquée par la politique climatique actuelle est judicieuse, alors que la différenciation des taux a un effet négatif sur le bien-être. On constate néanmoins que le choix de la méthode de redistribution a une plus grande influence sur le bien-être que le choix entre les diverses options envisagées pour moduler la taxe sur le CO₂.



Florian Landis

Maître-assistant, École polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ)



Les études scientifiques d'actualité parues dans le « Swiss Journal of Economics and Statistics » qui ont un lien étroit avec la politique économique suisse sont présentées dans « La Vie économique » sous une forme abrégée.

Bibliographie

- Landis F. (2019). « Cost distribution and equity of climate policy in Switzerland ». *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 155, 11 (2019).
- Landis F., Rausch S. et Kosch M. (2018). « Differentiated carbon prices and the economic cost of decarbonization ». *Environmental & Resource Economics*, 70, 483–516.