

Les coûts économiques d'un système incitatif sont faibles

Les taxes d'incitation pèsent sur le PIB. D'ici 2030, les pertes de prospérité ne dépasseront toutefois pas 0,5% par rapport au scénario «Poursuite de la politique actuelle». *André Müller, Christoph Böhringer*

Abrégé Si l'on veut réduire de 40% les émissions de CO₂ en 2030 par rapport à 1990, les propositions du Conseil fédéral doivent être renforcées. On pourrait par exemple augmenter la taxe CO₂ sur l'essence et le diesel, comme le montrent des simulations réalisées par l'entreprise de conseil et de recherche Ecoplan. Le système d'incitation a aussi un prix, mais les pertes en termes de prospérité seront de 0,5% d'ici 2030, donc relativement modestes. En contrepartie, la qualité de l'environnement s'améliorera. Les coûts d'un système d'incitation sont inférieurs à ceux engendrés par les subventions et les normes d'efficacité. Autre avantage: dans un tel système, le tournant énergétique n'impose pas une charge supplémentaire aux couches défavorisées de la population. En outre, les différences spatiales – par exemple entre la ville et la campagne – restent modérées.

Pour la deuxième phase de sa Stratégie énergétique 2050, le Conseil fédéral entend exploiter les nombreux avantages qu'offre le système d'incitation. En mars dernier, il a proposé un article constitutionnel à ce sujet et montré comment le mettre en œuvre¹.

Les propositions du Conseil fédéral se basent sur une combinaison de taxes sur l'électricité et de taxes CO₂ sur les combustibles et les carburants pour 2030 (voir *tableau*). Pour réaliser l'objectif en matière de courant, il est nécessaire d'introduire progressivement d'ici 2030 une taxe sur l'électricité d'environ 4,5 centimes par kilowattheure. Avec les taxes sur le CO₂ prévues dans les combinaisons C1 à C4, les objectifs fixés – à savoir une réduction de 40% des émissions en

dioxyde de carbone en 2030 par rapport à 1990 – ne peuvent être atteints qu'en partie par rapport au scénario de référence («Poursuite de la politique actuelle», PPA): de 18% (combinaison C1) à 71% (combinaison C4). Pour atteindre les 100%, il faut des mesures complémentaires (p. ex. des prescriptions) ou des taxes supérieures.

C'est pourquoi les quatre exemples de combinaisons du Conseil fédéral ont été complétés dans le *tableau* par une taxe CO₂ uniforme sur les combustibles et les carburants. Ainsi, on peut réduire les émissions de 40%. Des simulations modélisées, réalisées par l'entreprise suisse de conseil et de recherche Ecoplan sur mandat de la Confédération (voir *encadré*)², montrent ceci: la taxe uniforme devrait se monter à 399 francs par tonne de CO₂ pour que l'on puisse atteindre la cible en 2030. Cela correspond à 81 centimes par litre de mazout et 73 centimes par litre d'essence. Les taxes doivent donc être d'un niveau certain pour produire l'effet escompté.

Le système d'incitation réduit le PIB

Les taxes sur le CO₂ et l'électricité représentent une charge supplémentaire pour l'économie, ce qui réduit la demande de travail et de capital. Cet «effet de niveau» a un impact négatif sur le PIB. Cependant, le renchérissement de l'énergie par les taxes a aussi pour conséquence qu'on la remplace davantage par du travail et du capital. En voici un exemple: quand un propriétaire investit dans une meilleure isolation de son immeuble, il crée des emplois et économie de l'énergie. Cet effet de substitution agit donc positivement sur la demande de travail et de capital. Enfin, la redistribution des recettes provenant de la taxe aura des effets positifs sur l'économie.

¹ Voir l'article de Martin Baur, Matthias Gysler et Isabel Junker dans cette édition.
² Voir Ecoplan (2015).

Modèle d'équilibre général pour la Suisse (Swissgem_E)

Le modèle d'équilibre général calculable pour la Suisse (Swissgem_E), établi par l'entreprise de conseil et de recherche Ecoplan, se base sur le tableau entrées-sorties de 2008. Il est calibré en fonction de l'évolution des conditions-cadres correspondant à la Stratégie énergétique 2050 et du scénario de référence «Poursuite de la politique actuelle», selon les résultats des modèles «de bas en haut». Le modèle en équilibre distingue 62 secteurs écono-

miques et 15 types de ménages. La prise en compte de l'ensemble du système fiscal suisse est essentielle pour saisir de manière adéquate les avantages de la redistribution des taxes sur le CO₂ et l'électricité.

Les résultats des simulations réalisées à l'aide du Swissgem_E sur les effets d'un système d'incitation en matière climatique et énergétique ne doivent pas être considérés comme des prévisions. Ce sont des analyses «si-alors».

Nos simulations le montrent: l'effet de niveau est plus important que celui de substitution. Cela signifie que, même en comptabilisant la redistribution, les taxes d'incitation ont une incidence légèrement négative sur le PIB. La réalisation de l'objectif visé – réduction de 40% du CO₂ – au moyen d'une taxe sur les combustibles et les carburants réduit de 1,3% le PIB en 2030 par rapport au scénario de référence «Poursuite de la politique actuelle» (voir *tableau*). Si l'on convertit cette différence de niveaux en taux de croissance annuels du PIB, cela correspond à des pertes de croissance d'environ -0,08% par an. Avec des taxes plus faibles (combinaisons C1 à C4), la réduction du PIB est moindre, mais on ne peut plus atteindre les objectifs.

Sur la base des effets de substitution, le recul de l'emploi est moins marqué que celui du PIB: il devrait se situer à -0,5% au maximum. Le fait que l'emploi se réduise globalement est lié à la baisse des salaires nets réels. Deux effets

Les calculs montrent que les taxes d'incitation réduisent le bien-être. Elle améliorent, par contre, la qualité de l'environnement.

jouent ici un rôle clé: d'un côté, les taxes sur le CO₂ et sur l'électricité entraînent une diminution de la productivité du travail. La charge de la taxe est donc répercutée – du moins en partie – sur le facteur travail. D'un autre côté, la redistribution de ces taxes à l'économie (selon la masse salariale soumise à l'AVS) se traduit par une hausse des salaires réels. Étant donné que la perte de productivité domine, les salaires nets réels diminuent.

Les pertes de prospérité dues au système incitatif sont inférieures à 0,5%

Les pertes de prospérité présentées dans le *tableau* illustrent les effets économiques des interventions politiques, lesquelles aboutissent à modifier le salaire réel des ménages. Jusqu'en 2030, celles-ci ne dépasseront pas 0,35% par rapport à 1990 si l'on parvient à réduire de 40% le CO₂ par le biais d'une taxe uniforme.



En d’autres termes, le niveau de bien-être aura baissé de 0,35% en 2030 par rapport au scénario «Poursuite de la politique actuelle». Cependant, ce recul ne concerne que le système d’incitation. Dans un système d’encouragement – ou un autre qui miserait fortement sur des mesures régulatrices –, il est plus élevé.

Les pertes de prospérité présentées ici ignorent l’amélioration de la qualité de l’environnement. Autrement dit, on ne tient donc pas compte du bénéfice primaire de la Stratégie énergétique 2050 (réalisation des objectifs climatiques et réduction des risques liés à la gestion des centrales nucléaires ainsi qu’à l’élimination des déchets radioactifs). Les calculs d’Ecoplan (2012) montrent qu’à eux seuls, les bénéfices secondaires (recul des coûts externes engendrés par la consommation de combustibles et de carburants fossiles) peuvent même dépasser ces inconvénients économiques dans

3 Les secteurs à haute intensité énergétique (secteurs SEQE) remplissent leurs objectifs de CO₂ en passant par le Système d’échange de quotas d’émission (SEQE). La réalisation des objectifs peut donc se limiter au domaine hors SEQE (tous les secteurs qui n’utilisent pas le SEQE, tels que les transports et les ménages privés).

le cas de taxes sur le CO₂ allant jusqu’à 300 francs par tonne.

Le système incitatif est plus efficient que d’autres

L’avantage de ce système de taxe réside dans le fait qu’il peut utiliser les possibilités d’éviter les émissions les moins chères. Les mesures régulatrices, comme les normes d’efficacité, présentent l’inconvénient d’engendrer généralement des coûts marginaux divergents. Elles reviennent, par conséquent, plus cher qu’un système incitatif pour un même résultat.

Si l’on tient compte d’autres imperfections du marché, les taxes sur le CO₂ ne sont pas la seule solution pour atteindre les objectifs climatiques. À titre d’exemple, ce système ne peut pas résoudre le dilemme des bailleurs: ceux-ci s’abstiennent d’investir dans les économies d’énergie, parce qu’elles profitent aux locataires. En l’occurrence, d’autres mesures d’accompagnement s’imposent. Elles seraient également nécessaires dans un système d’incitation pour que la taxe puisse déployer pleinement ses effets et ses avantages en termes de coûts.

Le pilotage par les normes d’efficacité est insatisfaisant

Dans un système d’incitation, on augmente la taxe graduellement, en suivant des étapes annoncées au préalable. Cela facilite la planification et sécurise les investissements des acteurs concernés. Si les buts visés ne sont pas atteints, il convient de relever le niveau de la taxe.

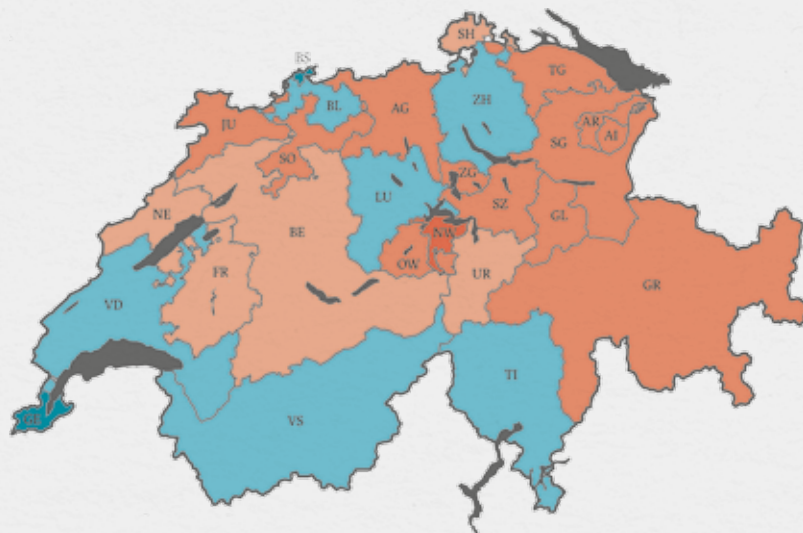
Un pilotage par le biais de normes d’efficacité est nettement plus complexe et comporte de plus grandes incertitudes: les normes sectorielles et spécifiques à l’énergie doivent être harmonisées. En outre, elles peuvent provoquer des réactions indésirables. Ainsi, une norme trop stricte peut faire reculer le taux d’assainissement des bâtiments. Dans ce cas, on n’obtiendra pas plus de résultats qu’en l’absence de norme. Des mesures complémentaires, comme l’obligation d’assainissement, peuvent encore faire grimper les coûts macroéconomiques dans un système de réglementation basé sur des normes d’efficacité.

Exemples de mise en œuvre et effets macroéconomiques des taxes d’incitation					
Scénarios (combinaisons)	C1	C2	C3	C4	Taxe uniforme ajustée à l’objectif
Électricité (uniforme, arrondi, but toujours atteint)					
Supplément en ct./kWh	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Combustibles					
Taxe en CHF/tCO ₂	168	240	240	336	309
Mazout – supplément en ct./l	44	63	63	89	81
Carburants					
Taxe en CHF/tCO ₂	0	0	56	112	309
Essence – supplément en ct./l	0	0	13	26	73
Réalisation de l’objectif CO ₂ (domaine hors SEQE ³) en 2030, par rapport à la PPA (objectif de réduction du CO ₂ = 40%)					
Réalisation de l’objectif, en %	18	28	46	71	100
Impacts des taxes sur le PIB et l’emploi, par rapport à la PPA					
Produit intérieur brut (PIB)	–0,3%	–0,4%	–0,6%	–0,9%	–1,3%
Emploi	–0,08%	–0,1%	–0,2%	–0,3%	–0,5%
Impact des taxes sur la prospérité, par rapport à la PPA					
Prospérité (sans les bénéfices climatiques et secondaires)	–0,10%	–0,13%	–0,16%	–0,24%	–0,35%

Le Conseil fédéral propose les combinaisons 1 à 4 sur la base des calculs d’Ecoplan. Pour atteindre les objectifs en 2030, il serait toutefois nécessaire de prendre d’autres mesures (taxe uniforme ajustée à l’objectif, indiquée dans la dernière colonne).

ECOPLAN / LA VIE ÉCONOMIQUE

Augmentation ou diminution de la charge après le prélèvement de la taxe et la redistribution, en comparaison avec le ménage suisse moyen (exemple de la combinaison C4).



En francs par habitant

< -20	-10 à -19	-1 à -9	15 à 29	30 à 44
-------	-----------	---------	---------	---------

Exemple de lecture: les habitants des cantons de Genève et Bâle-Ville sont en moyenne ceux qui obtiennent le plus d'argent en retour.

OFS, THEMAKART (2013)

Les familles pauvres avec enfants en profitent, mais les rentiers y perdent

Les normes d'efficacité, tout comme les taxes sur le CO₂ et l'électricité, ont généralement un effet régressif – elles constituent une charge plus lourde pour les pauvres que pour les riches. Avec les taxes sur le CO₂ et l'électricité – donc dans un système incitatif –, on peut compenser cet effet en introduisant une redistribution par habitant qui a un impact progressif. Dans ce cas, les familles les plus pauvres avec enfants peuvent même voir leur situation économique s'améliorer. En revanche, il faut s'attendre à des pertes de prospérité en particulier chez les rentiers. En effet, ces derniers ne peuvent pas profiter indirectement, comme les actifs, de la redistribution par le biais de la masse salariale soumise à l'AVS.

Les Nidwaldiens sont ceux qui paient le plus

La structure économique des cantons est très hétérogène. Étant donné que les différents secteurs ne seront pas touchés de la même manière par le système d'incitation, les charges supportées

par l'économie varieront d'un canton à l'autre. Les différences seront toutefois limitées. Dans la combinaison C4, les pertes réelles de production oscilleront entre -1,7% (canton de Bâle-Ville) et -0,7% (canton de Zoug).

Des différences cantonales apparaissent également en ce qui concerne la charge supportée par la population: les ménages qui vivent dans des régions au climat rigoureux (par exemple des vallées alpines) ou dans des lieux reculés, où ils dépendent de la voiture, ont un besoin relativement important de combustibles ou de carburants. Pour eux, la taxe sur le CO₂ sera plus élevée que la redistribution par habitant.

L'illustration montre que la variation de la charge supportée par les ménages moyens cantonaux ne s'écarte pas énormément de la moyenne suisse: Bâle-Ville et Genève seront les premiers à profiter d'un système incitatif (la consommation de carburant et la surface habitable y sont faibles). Étant donné sa consommation élevée de carburants (nombreux pendulaires), Nidwald fera partie des perdants le jour où une taxe sur le carburant sera introduite. Même dans ces trois cantons, l'augmentation ou la diminution annuelle de la charge cantonale par rapport au ménage moyen suisse se limite à +/- 30 francs par habitant.



André Müller
Partenaire d'Ecoplan,
entreprise de conseil et
recherche, Berne

Christoph Böhlinger
Professeur de politique
économique, université
d'Oldenburg

Bibliographie

Ecoplan, *Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform*, étude réalisée sur mandat de l'Office fédéral de l'énergie, de l'Administration fédérale des contributions et de l'Administration fédérale des finances, Berne, 2012.

Ecoplan, *Auswirkungen eines Klima- und Energie-lenkungssystems für 2030*, étude réalisée sur mandat de l'Office fédéral de l'énergie, de l'Office fédéral de l'environnement et de l'Administration fédérale des finances, Berne, 2015.