

Réforme fiscale écologique : d'autres options seraient plus efficaces

L'Institut de Hambourg d'étude de l'économie mondiale (Hamburgische Weltwirtschaftsinstitut, HWWI) s'est penché sur la question de savoir comment la Suisse pourrait contribuer de la manière la plus efficace possible à la réduction des émissions de CO₂. Dans son analyse, l'institut a comparé la taxe suisse sur le CO₂ avec un modèle fondé sur le commerce international de certificats d'émission. Il conclut que le second modèle permettrait à la Suisse de bien mieux contribuer à la réduction des émissions.

Position d'economiesuisse

La présente étude et son analyse du cas helvétique confirment que des solutions conformes au marché sont plus efficaces et plus pertinentes sur le plan écologique. En politique climatique, la Suisse a donc intérêt à suivre une voie compatible avec les développements internationaux, à utiliser les forces du marché et à rechercher le soutien de l'économie.

28 janvier 2008

Numéro 2

dossierpolitique

Position d'économiesuisse

La réforme fiscale écologique est de nouveau d'actualité. Le regain d'intérêt est net depuis le débat mené par le Conseil national sur le climat lors de la session de printemps 2007. La volonté de protéger l'atmosphère d'une concentration excessive de gaz à effet de serre en est le déclencheur. En introduisant la taxe CO₂ sur les combustibles au 1er janvier 2008, la Suisse a pris une première mesure en vue de renchérir les énergies fossiles. Ce faisant, elle met en œuvre une loi conçue dans la première moitié des années 1990. Cette période se caractérisait par des prix du pétrole historiquement bas, par l'impossibilité d'évaluer les coûts et l'effet des taxes d'incitation et aussi par de nouvelles mesures plus efficaces qui étaient en gestation dans le cadre du protocole de Kyoto. Depuis, les prix du pétrole et du gaz ont pris l'ascenseur. Quelques pays européens disposent aujourd'hui de plusieurs années d'expérience en matière de taxes d'incitation, dont le bilan en matière de coûts et d'efficacité est décevant. Depuis 2005, l'UE mise en priorité sur le commerce de certificats d'émission. La Suisse, quant à elle, peine à obtenir un accès à ce système parce qu'elle s'est doté d'une taxe d'incitation incompatible. Enfin, avec la mise en œuvre du protocole de Kyoto, la Suisse a pu se convaincre des avantages des mécanismes flexibles. Si elle renonçait à prendre des mesures de réduction substantielle des émissions de gaz à effet de serre dans les pays en développement et en transition, elle ne serait pas en mesure de tenir les engagements ambitieux pris dans le cadre du protocole de Kyoto.

La présente étude et son analyse du cas helvétique confirment que des solutions conformes au marché sont plus efficaces et plus pertinentes sur le plan écologique. Le rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), publié en 2007, arrive à la même conclusion. La politique climatique mondiale a évolué depuis la parution de l'étude du HWWI. En décembre 2007, un plan d'action a été adopté lors de la conférence de Bali sur le changement climatique. Cette feuille de route aspire très justement à améliorer la protection du climat grâce aux outils du marché, lesquels comprennent le transfert de technologies vers les pays en développement et en transition, la définition de valeurs-cible mondiales pour les branches économiques émettant beaucoup de CO₂ comme l'acier et le ciment, des modèles de financement et d'assurance ainsi que la poursuite du commerce de certificats d'émission. La place économique suisse se trouve dans une position particulièrement favorable. Elle peut apporter une contribution majeure à la protection du climat mondiale et en tirer des avantages sur le plan économique. En revanche, une réforme fiscale écologique reviendrait à pénaliser notre pays en le marginalisant. La présente étude met en garde contre un tel projet. En politique climatique, la Suisse a donc intérêt à suivre une voie compatible avec les développements internationaux, à utiliser les forces du marché et à rechercher le soutien de l'économie.

Pour toute question :
urs.naef@economiesuisse.ch

Réforme fiscale écologique en Suisse : l'étude du HWWI prône d'autres options

Auteurs de l'étude :
Thomas Straubhaar, Sven Schulze et
Michael Bräuninger

Dans son étude, le Hamburgische Weltwirtschaftsinstitut (HWWI) examine la question de savoir comment la Suisse, vu sa taille, peut contribuer à diminuer les émissions mondiales de CO₂ d'une manière efficace, sans menacer son approvisionnement futur en énergie ni entraver son évolution économique. L'étude montre que la taxe CO₂ ne produit pas des résultats optimaux. Elle présente également un autre modèle plus efficace, fondé sur le commerce international de certificats.

Politique climatique : le point de la situation

Genèse

Ratifié en 2003 et en vigueur depuis 2005, le protocole de Kyoto oblige la Suisse à réduire d'ici 2010 ses émissions de gaz à effet de serre de 8 % par rapport au niveau de 1990. En Suisse, la mise en œuvre du protocole de Kyoto passe avant tout par la loi sur le CO₂ de 1999. Conformément au principe de subsidiarité, le dispositif prévoit dans un premier temps la mise en œuvre de mesures de politique énergétique, environnementale, financière et en matière de transports, ainsi que de mesures volontaires au sein de l'économie, avant que, dans un deuxième temps, une taxe d'incitation soit perçue sur les combustibles et les carburants. Il revient au Conseil fédéral de décider de la perception de la taxe s'il ne paraît pas possible d'atteindre les objectifs fixés. Pour sa part, l'économie a rempli ses obligations : l'industrie du ciment a conclu une convention d'objectifs en 2003. Les premières conventions d'objectifs élaborées avec l'Agence de l'énergie pour l'économie ont abouti l'année suivante. En complément à la décision du Conseil fédéral de 2005, le Parlement a fixé, en 2007, le montant de la taxe CO₂ sur les combustibles et les modalités de son introduction. Après l'introduction, à titre d'essai, du centime climatique sur les carburants, le Conseil fédéral a donné son feu vert pour sa perception jusqu'en 2012. Depuis le 1^{er} janvier 2008, une taxe de 12 francs par tonne de CO₂ est prélevée sur les combustibles. Un relèvement de cette taxe est prévu au 1^{er} janvier 2009 et un deuxième au 1^{er} janvier 2010. D'après les déclarations des autorités fédérales, ces diverses mesures permettront à la Suisse de tenir les engagements arrêtés dans le protocole de Kyoto d'ici à 2012.

La protection du climat, un défi mondial

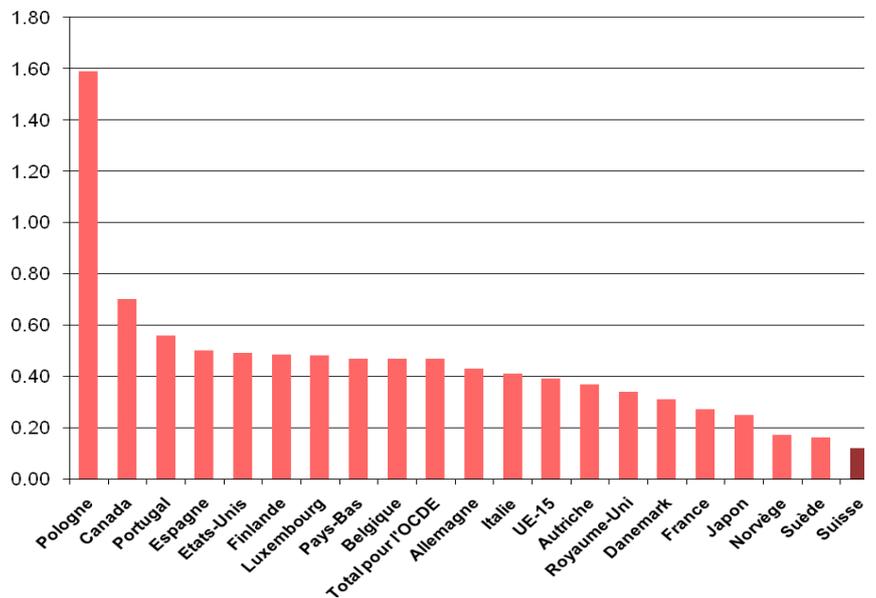
Par rapport à d'autres pays industrialisés, la Suisse émet peu de CO₂ par habitant et par unité de PIB (cf. graphique page 4). Du fait de ce bilan positif, il lui est d'autant plus difficile de réduire de manière substantielle ses émissions à moindres coûts. Une série de mesures focalisées sur la Suisse aurait donc un coût économique plus élevé qu'un ensemble de mesures appliquées de manière équilibrée tant en Suisse qu'à l'étranger, ainsi que l'économie l'a déjà expérimenté. Sans compter que la protection du climat constitue un défi mondial. Si elle agit uniquement sur son territoire, la Suisse ne pourra contribuer que très peu à la résolution du problème.

Les enseignements de l'impôt écologique
allemand

Les résultats des expériences faites en Allemagne avec une taxe comparable sont plutôt ambivalents. La taxe allemande peut en principe avoir un effet incitatif, mais il n'est pas possible d'en évaluer l'ampleur. Des réglementations spéciales et une forte orientation sur le domaine des carburants en affaiblissent l'effet. L'objectif premier de cet impôt écologique est de financer l'assurance retraite. La hausse des prix des carburants qui en résulte, associée à un net accroissement du ravitaillement à l'étranger, a entraîné un transfert des émissions de CO₂ vers les États voisins.

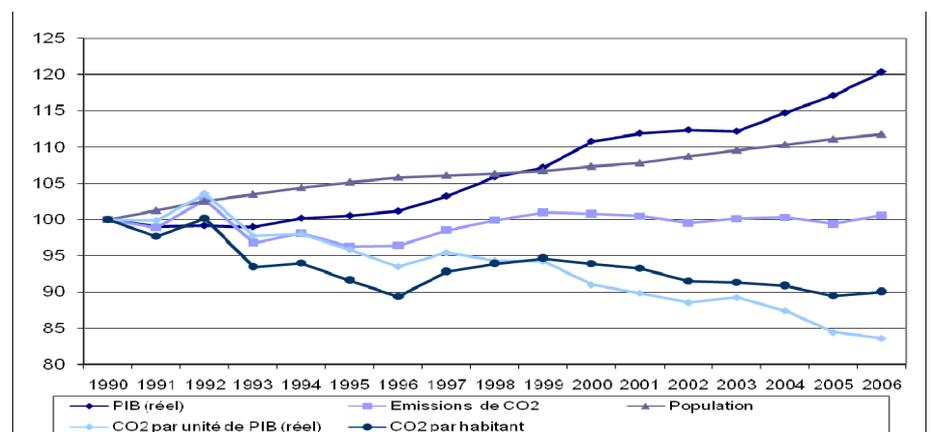
La Suisse est leader mondial en matière d'efficacité par rapport aux émissions de CO₂. En d'autres termes, elle émet peu de CO₂ par unité de richesse produite.

La Suisse, le leader parmi les pays membres de l'OCDE
Emissions de CO₂ (kg) par unité de PIB (US\$)



En Suisse, l'efficacité énergétique ne cesse de s'améliorer. Les émissions de CO₂ stagnent alors que le nombre d'habitants et le PIB augmentent.

Produit intérieur brut réel, population, émissions de CO₂ totale, émissions de CO₂ par unité de PIB et par habitant de 1990 à 2005, indice 1990=100



Une taxe CO₂ en guise de taxe d'incitation

La taxe CO₂ n'est pas une solution optimale

Le but de l'étude était de déterminer l'efficacité d'une taxe CO₂ sur les combustibles et les coûts de son introduction, ainsi que d'évaluer d'autres solutions moins onéreuses. Dans ce but, les chercheurs ont examiné les conséquences économiques d'un durcissement de certains instruments de politique environnementale, avant d'évaluer ces instruments sur la base d'une série de critères en rapport avec la prospérité et l'économie environnementale.

Les conséquences d'une taxe d'incitation

Plus la taxe d'incitation est élevée, plus il est probable que le niveau des prix augmente et que la demande indigène recule. Au niveau de la production, cela entraîne le remplacement de processus consommant beaucoup d'énergie par d'autres processus moins gourmands. Au final, la compétitivité internationale des branches à forte

consommation d'énergie recule légèrement. La taxe d'incitation provoque un léger ralentissement de la croissance économique et, à long terme, une modification des structures économiques. Ces effets s'intensifient en cas de relèvement de la taxe. La taxe CO₂ n'est pas une solution optimale à différents égards. Une évaluation sur la base des six critères ci-après permet de le démontrer :

Efficience

Faible efficience de la taxe CO₂ Les coûts d'une diminution des émissions de CO₂ en Suisse sont relativement élevés et aucune mesure transfrontalière plus avantageuse n'est prévue, excepté le Centime climatique.

Les certificats CO₂ proposés dans le cadre du système européen de commerce des certificats devraient coûter entre 2 et 28 euros par tonne de CO₂. A long terme, les prix ne devraient pas dépasser les 30 euros par tonne de CO₂. En Suisse, par contre, les coûts d'une diminution des émissions de CO₂ avoisineront les 70 francs (42 euros) par tonne de CO₂ en 2010. Ce montant s'explique par le fait que la Suisse émet déjà très peu de CO₂.

Il en ressort que, pour des raisons d'efficience, il est peu judicieux de chercher à prendre des mesures de réduction en Suisse uniquement et de négliger les possibilités d'action à l'étranger. On peut partir du principe qu'en 2020, le prix des certificats d'émission mondiaux se situera entre 3 et 16 francs, tandis que les coûts des mesures en vue d'une diminution des émissions helvétiques se situeront entre 50 et 170 francs.

Pertinence écologique

La pertinence écologique n'est pas certaine Il est difficile de prédire les effets d'incitation et d'internalisation de la taxe CO₂. Dans les faits, on ignore dans quelle mesure l'évolution des prix incitera les sujets économiques à changer de comportement. En effet, le fait de s'habituer au niveau des prix et l'augmentation des revenus affaiblissent l'impact des hausses. La volatilité des prix des matières premières joue aussi un rôle. On ignore également les effets d'internalisation de la taxe CO₂. Le montant de la taxe, fixé en fonction de l'effet visé, ne reflète pas nécessairement les coûts externes.

Une taxe énergétique ne vise pas en priorité à réduire la consommation d'énergie. Et elle n'internalise pas forcément les effets externes. Ainsi, la taxe CO₂ vise avant tout à influencer sur des processus économiques. D'une manière générale, cela exclut des résultats efficaces sur les plans économique et écologique.

Efficience dynamique

Une légère augmentation des investissements ayant une incidence sur la consommation d'énergie est possible Il est peu probable que l'efficience dynamique soit grande. Les investissements et les innovations augmenteront probablement légèrement dans le domaine de l'énergie, mais il ne faut pas s'attendre à un dynamisme persistant de l'innovation dans les secteurs économiques ayant une incidence sur le climat. Comme la Suisse est un petit pays, il ne faut pas non plus s'attendre à toucher une prime au premier entrant (« *first-mover-advantages* »).

Effet redistributif

La taxe CO₂ a un effet redistributif La taxe CO₂ entraîne une redistribution sectorielle, interpersonnelle et régionale, du fait des mécanismes de redistribution propres des recettes générées. L'effet de redistribution entre les branches devrait être modéré. Il est estimé à 50 mio.fr. Une taxe d'incitation a nécessairement un effet redistributif, de sorte qu'il est difficile de créer une taxe neutre de ce point de vue.

Compétitivité

Possibles distorsions de concurrence La taxe CO₂ ne sera pas sans effet sur la compétitivité. A l'échelle nationale, les grandes entreprises sont avantagées par rapport aux petites et celles qui consomment peu d'énergie le sont par rapport à celles qui en consomment beaucoup. De plus, les sociétés internationales doivent s'attendre à faire face à des coûts supplémentaires, ce qui peut les pénaliser sur les marchés.

Prévisibilité

La sécurité de la planification est assurée

La taxe CO₂ instaure la sécurité de la planification pour les sujets économiques. Un délai de mise en route a été prévu pour son introduction et les relèvements éventuels de son montant ont déjà été annoncés.

Conclusion : l'efficacité
économico-environnementale laisse à
désirer

D'une manière générale, le respect des critères d'efficacité économique-environnementale laisse à désirer. Aussi la simulation des perspectives énergétiques présentée par la Confédération annonce-t-elle une réduction de la prospérité. Conformément aux hypothèses retenues, la baisse annoncée sera faible. Cependant, on constate que plus les régimes mondiaux de politique climatique seront sévères et la part des mesures prises à l'étranger faible, plus le repli de la prospérité sera important. En comparaison internationale, il apparaît, enfin, que si la Suisse prend plus de mesures que la moyenne, elle verra sa prospérité reculer dans une mesure supérieure par rapport aux autres pays industrialisés.

Un autre scénario acceptable pour les marchés ?

La taxe CO₂ n'est pas une solution optimale

Sachant que la taxe CO₂ ne déploiera pas les effets souhaités, les auteurs de l'étude ont élaboré une autre solution. Du point de vue de l'efficacité, un système international de commerce des certificats d'émission est considéré comme le meilleur moyen d'internaliser les coûts externes des émissions de CO₂. C'est pourquoi le HWWI propose un modèle associant le commerce des certificats (y compris application conjointe et mécanisme de développement propre), une adhésion rapide au système européen d'échange de quotas d'émission (ETS, *Emission Trading Scheme*), le maintien et le développement des possibilités d'exonération (centime climatique « réel » sur les carburants), des sanctions crédibles en cas de non-atteinte des objectifs et une plus large diffusion de l'information.

Le modèle proposé par le HWWI n'affecte pas les prix. De plus, il ne devrait pas avoir d'impact sur la demande indigène, la production ou l'emploi. En revanche, les branches émettant peu de CO₂ gagneront du terrain au détriment de celles qui en émettent beaucoup. Cet ensemble de mesures n'entraverait pas sensiblement la compétitivité et la croissance, car une approche coordonnée à l'échelle internationale garantit toujours une affectation plus efficace des ressources.

Efficacité

Réduire les émissions de CO₂ de manière
efficace

Les coûts resteront bas aussi longtemps que le système ne discrimine pas les certificats en fonction de leur origine. Les mesures visant à réduire les émissions seront prises là où les coûts sont les plus bas et aussi longtemps que les coûts marginaux d'une telle mesure restent inférieurs au prix des certificats. Les coûts des mesures réalisées en Suisse sont nettement supérieurs au prix qu'il faudrait payer pour des certificats internationaux.

Les chiffres montrent que la participation au commerce international de certificats d'émission permettrait à la Suisse de réaliser des économies substantielles. Cela signifie qu'avec la même mise de fonds, nous pourrions réduire davantage les émissions.

Comparaison des coûts macroéconomiques des mesures visant à réduire les émissions de CO₂

	Prix attendu d'un certificat (2008–2012) 10 EUR/t CO ₂ (15,4 CHF/t CO ₂)	Coûts des mesures en	Suisse
	33 EUR/t CO ₂ (50 CHF/t CO ₂)	46 EUR/t CO ₂ (70 CHF/t CO ₂)	130 EUR/t CO ₂ (200 CHF/t CO ₂)
Coûts d'un bilan CO ₂ neutre (p.a.)	412 mio. EUR (633,8 mio. CHF)	1,36 mrd. EUR (2,09 mrd. CHF)	1,9 mrd. EUR (2,92 mrd. CHF)
Coûts de l'atteinte des objectifs de réduction (2,7 mio. t CO ₂ p.a.)	27 mio. EUR (41,5 mio. CHF)	89,1 mio. EUR (137,1 mio. CHF)	124,2 mio. EUR (191,1 mio. CHF)
Coûts de l'atteinte des objectifs de réduction (13,5 mio. t CO ₂ au total pour 2008-2012)	135 mio. EUR (207,7 mio. CHF)	445,5 mio. EUR (685,4 mio. CHF)	621 mio. EUR (955,4 mio. CHF)
			5,37 mrd. EUR (8,24 mrd. CHF)
			351 mio. EUR (540 mio. CHF)
			1,76 mrd. EUR (2,71 mrd. CHF)

Fixer des objectifs de réduction est la meilleure solution	<p><i>Pertinence écologique</i></p> <p>Fixer des objectifs de réduction des émissions de CO₂ est plus efficace que fixer des objectifs en termes de prix. Les volumes alloués via les certificats déterminent les émissions et donc les objectifs de réduction. Cela permet de réaliser très exactement les objectifs en termes de volume, ce qui ne serait pas possible avec une taxe. De par la remise, l'attribution et la dévalorisation de certificats, il est possible de définir n'importe quel objectif en termes de volume.</p>
La responsabilité propre des entreprises joue un rôle décisif	<p><i>Efficience dynamique</i></p> <p>L'efficience dynamique devrait être supérieure pour le modèle proposé par le HWWI. Avec ce modèle, les entreprises assument en effet la responsabilité quant au choix des mesures de réduction. Les émissions sont réduites là où l'efficience est la plus grande. Etant donné qu'à long terme le prix des certificats augmentera, les entreprises ont intérêt à innover et à investir pour réduire leurs émissions de CO₂.</p>
Neutralité garantie en termes de redistribution	<p><i>Effet redistributif : neutralité</i></p> <p>La solution du négoce des certificats a un effet redistributif neutre. Cependant, elle peut entraîner une redistribution régionale, induite par des facteurs exogènes.</p>
Conditions de participation des entreprises	<p><i>Distorsion de la concurrence : neutralité</i></p> <p>Le modèle du HWWI ne contient aucun mécanisme susceptible d'entraîner des distorsions de concurrence. Néanmoins, ce scénario pourrait être défavorable à une entreprise qui se trouverait en très mauvaise posture, du fait de ses émissions de CO₂, lors de l'introduction du commerce de certificats. L'internalisation des coûts liés aux émissions permet d'instaurer les conditions de concurrence les plus équitables.</p>
La fluctuation des prix des certificats constitue un facteur d'incertitude	<p><i>Prévisibilité</i></p> <p>Le dispositif de commerce des certificats instaure la sécurité de la planification pour les sujets économiques dans la mesure où ils disposent d'un délai de mise en œuvre suffisant. Le prix des certificats reste toutefois incertain, même s'il se situera dans une fourchette étroite et que de ce fait ses fluctuations ne devraient pas poser de problème.</p>
Choisir la solution optimale pour la Suisse	<p>Conclusions de l'étude</p> <p>Le modèle de commerce des certificats proposé par le HWWI n'exclut pas la réalisation de mesures de réduction en Suisse. Toutefois, ces dernières ne seront mises en œuvre qu'à la condition d'être plus efficaces que d'autres. Cette approche est plus efficace que la taxe CO₂. Cette dernière n'a actuellement que des répercussions modérées sur l'économie suisse. Cela peut changer avec le relèvement de son montant, si les objectifs ne sont pas atteints. Cet effet s'accroîtrait si le montant de la taxe se distancie toujours plus des coûts des solutions mises en place à l'échelle internationale. Cela met en évidence un autre défi inhérent au changement climatique : la dimension mondiale du problème rend indispensable une coopération internationale. Si l'on souhaite maintenir à un bas niveau les coûts de la politique climatique, la part des mesures réalisées en Suisse devra être faible. Une pure solution suisse n'est pas intéressante en termes de coûts.</p>
Recommandations du HWWI	<p>Le HWWI a formulé les recommandations suivantes : pour commencer, il faut rapidement mettre en place un système national de négoce des certificats d'émission. Ensuite, il convient de tendre à un rapprochement du système de négoce national avec des systèmes internationaux comme le dispositif européen (<i>Emission Trading Scheme</i>). Enfin, il est impératif d'utiliser davantage les mécanismes flexibles prévus dans le cadre du protocole de Kyoto, comme l'application commune et les mécanismes de développement propre. Cette combinaison de mesures optimisera la pertinence écologique de notre approche et permettra d'atteindre les objectifs visés avec les ressources engagées.</p>