

Politique climatique: quel impact pour les finances publiques?

Pour la première fois, une étude a analysé les conséquences à long terme de la lutte contre le changement climatique sur les finances publiques.

Conclusion: la protection du climat va renforcer la pression sur le portefeuille de l'État.

Benjamin Lerch, Thomas Brändle, Martin Baur, Roman Elbel

25.06.2024 | ⌚ 7 minutes



Baisse des revenus de l'État: plus le nombre de véhicules électriques augmente, plus les recettes issues de l'impôt sur les huiles minérales et des taxes cantonales sur les véhicules à moteur diminuent. (Image: Keystone)

Outre le vieillissement de la population, le changement climatique représente l'un des plus grands défis auxquels la Suisse est confrontée. En adoptant la loi sur le climat et l'innovation, le pays s'est engagé à atteindre la neutralité climatique d'ici 2050. Dès lors, on peut se demander comment les mesures de lutte contre le changement climatique impacteront les finances publiques à long terme et quelles recettes et dépenses elles affecteront.

Le Département fédéral des finances (DFF) a souhaité répondre à ces deux questions centrales dans ses perspectives à long terme des finances publiques 2024, un rapport fondé sur une étude pilote menée par le bureau de conseil et de recherche Ecoplan dans le but d'analyser les conséquences des mesures de protection du climat sur les comptes publics[1]. L'étude d'Ecoplan innove sur le plan méthodologique, car il n'existe encore aucune procédure établie au niveau international[2].

Les mesures de protection du climat doivent notamment aider la Suisse à respecter les engagements de l'Accord de Paris et à réduire les dommages liés au changement climatique. Faute de données et en raison d'une évolution trop aléatoire, il est impossible d'estimer le coût du changement climatique lui-même et, partant, les dégâts climatiques que la politique aura permis d'éviter. L'étude se limite donc à une estimation des coûts de la politique climatique.

Impact de la politique climatique sur les finances publiques

Les mesures de protection du climat déploient des effets directs et indirects sur les recettes et les dépenses de la Confédération, des cantons, des communes et sur les assurances sociales. Parmi les conséquences directes, on peut notamment citer la disparition progressive des recettes liées à l'impôt sur les huiles minérales ainsi que la hausse des dépenses liées aux programmes fédéral et cantonaux de rénovation des bâtiments (« Programme Bâtiments »). Le ralentissement de la croissance de l'économie et des salaires a des effets indirects sur les comptes publics[3] car il freine par exemple l'augmentation des recettes de l'impôt fédéral direct (IFD) ou de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et réduit les contributions fédérales aux assurances sociales.

On constate par exemple qu'en 2021, les mesures de protection du climat ont eu un impact direct ou indirect sur 71% des recettes publiques ordinaires et sur 75% des dépenses publiques ordinaires. La Confédération a été particulièrement impactée en raison de la baisse des recettes importantes qu'elle tire de l'impôt sur les huiles minérales, de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) et de la taxe sur le CO₂.

Afin d'analyser les effets à long terme des mesures de protection du climat, les auteurs de l'étude ont réalisé des projections des dépenses et des recettes publiques jusqu'en 2060, à tous les niveaux de l'État (assurances sociales comprises) et en fonction de différents scénarios politiques. Ces derniers pondèrent différemment les taxes incitatives, les normes en matière d'émissions et les subventions (voir *encadré*) et ont été conçus pour permettre la réalisation de l'objectif de zéro net d'ici 2050. Afin de déterminer l'impact des mesures climatiques mises en place, les auteurs de l'étude ont comparé l'évolution des finances publiques dans chacun des scénarios avec l'évolution dans un scénario dit de référence, c'est-à-dire un scénario dans lequel les mesures prises à la fin de l'année 2018 sont maintenues sans aucun durcissement et qui ne permet pas, par conséquent, d'atteindre l'objectif de zéro net.

L'évolution des recettes et des dépenses publiques d'ici 2060 a quant à elle été calculée à l'aide d'un modèle *ad hoc* d'impact budgétaire basé sur les résultats des modèles de système énergétique et du modèle d'équilibre des perspectives énergétiques 2050+[4].

Un frein à la croissance des recettes publiques

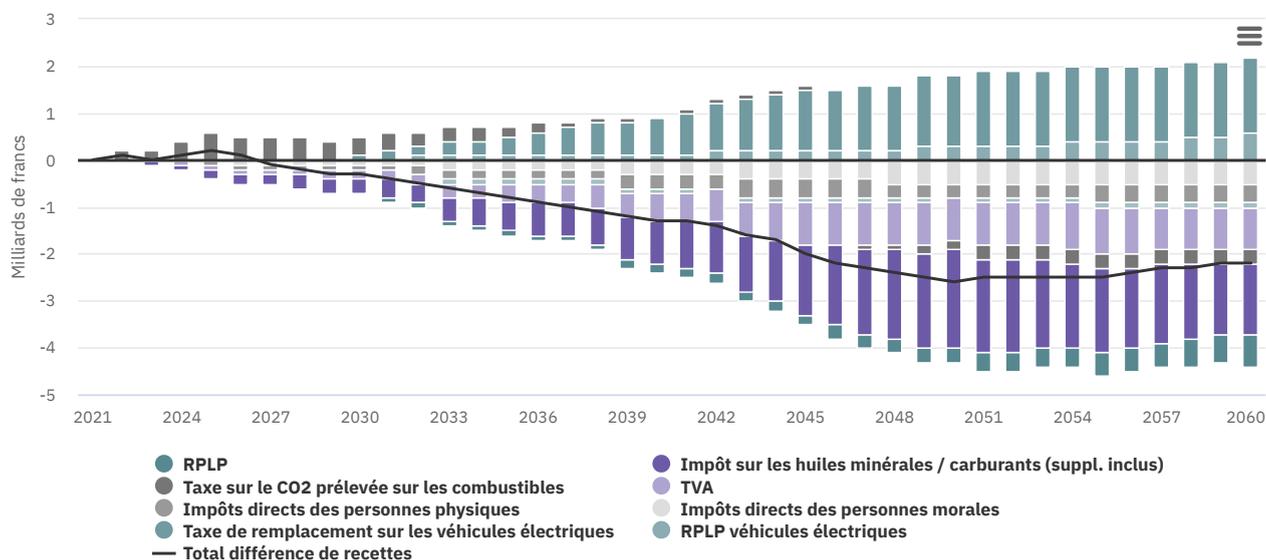
Les projections réalisées indiquent que l'objectif de zéro net freinera la croissance des recettes et des dépenses publiques. Par rapport au scénario de référence, les recettes de la Confédération diminueront ainsi de quelque 2 milliards de francs en 2060 (prix 2021) (voir *illustration 1*), une baisse qui s'explique notamment par la disparition des recettes issues de l'impôt sur les huiles minérales d'ici 2050, puisque – contrairement à ce qui se passe dans le scénario de référence – le secteur des transports ne pourra alors plus utiliser aucun carburant d'origine fossile. À noter que ce recul n'est pas décisif pour les recettes totales étant donné qu'il serait possible de compenser le manque à gagner grâce à l'adoption d'une taxe de remplacement sur les véhicules électriques dès 2030.

Dans un premier temps, les recettes de la taxe sur le CO₂ appliquée aux combustibles augmenteront plus rapidement que dans le scénario de référence en raison de l'hypothèse d'une hausse marquée de cette taxe afin d'atteindre l'objectif de zéro net. Toutefois, à partir de 2040, les recettes de la taxe sur le CO₂ diminueront car les émissions de gaz à effet de serre baisseront plus rapidement que dans le scénario de référence.

Enfin, les recettes issues de la TVA et de l'impôt fédéral direct ne progresseront pas autant que dans le scénario de référence, la multiplication des mesures de protection du climat bridant la croissance économique.

Ill. 1: Recettes de la Confédération, évolution par rapport au scénario de référence (2021-2060)

GRAPHIQUE INTERACTIF



Remarque: L'illustration montre les différences d'évolution des recettes entre un scénario politique visant la réalisation de l'objectif de zéro émission nette en 2050 et un scénario de référence où aucune mesure spécifique n'est prise. Niveau des prix: 2021.

Source: Ecoplan (2024) / La Vie économique

En 2060, les mesures climatiques feront baisser les dépenses fédérales d'environ 1 milliard de francs par rapport à celles du scénario de référence (voir *illustration 2*). Cette estimation repose sur le fait que les coûts liés à la transition du système énergétique vers l'objectif de zéro net devraient être essentiellement supportés par le secteur privé, au travers notamment de la hausse des taxes incitatives ou du durcissement des normes en matière d'émissions. L'augmentation des dépenses fédérales ralentira à cause notamment de la baisse des contributions fédérales aux assurances sociales. Les transferts de la Confédération vers les cantons reculeront également à la suite de la baisse des recettes issues de l'impôt sur les huiles minérales, de la taxe sur le CO₂ et de l'IFD[5].

Les effets indirects de la politique climatique seront également décisifs pour les cantons, les communes et les assurances sociales. Ainsi, les deux premiers verront l'augmentation de leurs recettes fiscales freinée, tandis que les assurances sociales recevront moins de cotisations salariales car les mesures de protection du climat entraineront un ralentissement de la croissance économique.

Ill. 2: Dépenses de la Confédération, évolution par rapport au scénario de référence (2021-2060)

GRAPHIQUE INTERACTIF



Remarque: L'illustration montre les différences d'évolution des dépenses entre un scénario politique visant la réalisation de l'objectif de zéro émission nette en 2050 et un scénario de référence où aucune mesure spécifique n'est prise. Niveau des prix: 2021. Les prestations de transfert aux cantons comprennent la part dévolue aux cantons des recettes issues de l'impôt sur les huiles minérales, de la RPLP et de l'IFD.

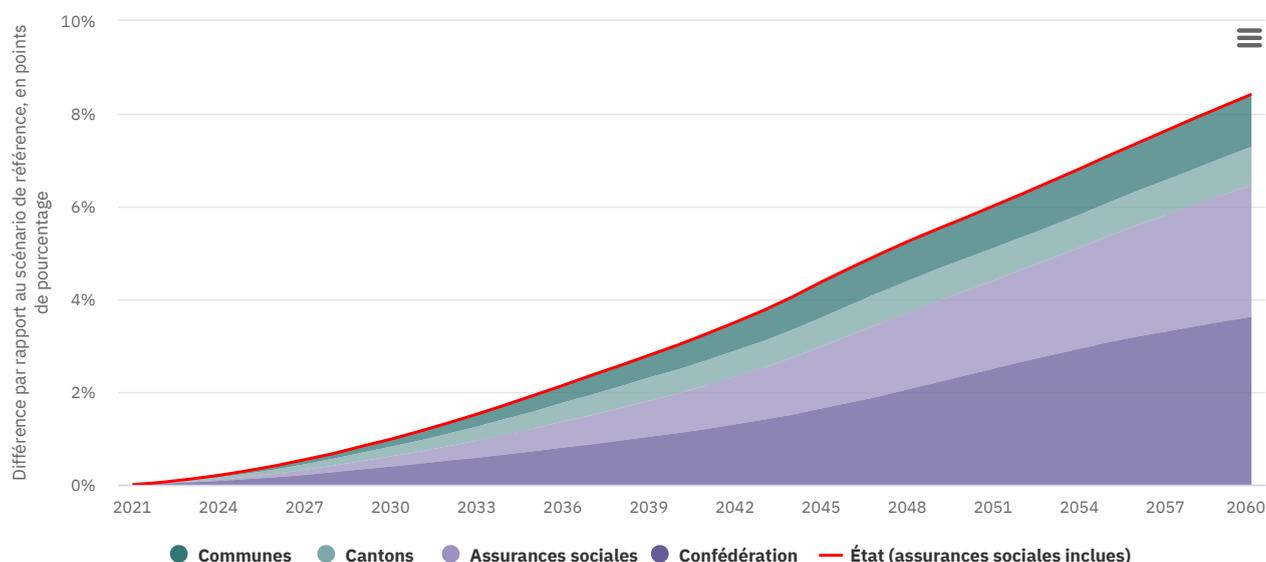
Source: Ecoplan (2024) / La Vie économique

La pression sur les finances publiques va augmenter

Au total, les mesures de protection du climat se traduiront par un solde budgétaire (tous niveaux de l'État et assurances sociales confondus) inférieur de 3,4 milliards à 4,4 milliards de francs au scénario de référence (valeurs corrigées des prix), soit environ 0,3% du produit intérieur brut (PIB). Si l'on part de l'hypothèse que les règles budgétaires comme le frein à l'endettement ne fonctionnent pas, le taux d'endettement total de l'État (soit le ratio entre la dette publique et le PIB) sera de 8 à 11 points plus élevé que dans le scénario de référence (selon le scénario politique appliqué) en 2060. C'est la Confédération qui supportera la charge la plus élevée (voir *illustration 3*).

Ill. 3: Taux d'endettement, évolution par rapport au scénario de référence (2021-2060)

GRAPHIQUE INTERACTIF



Remarque: L'illustration montre les différences d'évolution du taux d'endettement entre un scénario politique visant la réalisation de l'objectif de zéro net en 2050 et un scénario de référence où aucune mesure spécifique n'est prise.

Source: Illustration basée sur Ecoplan (2024) / La Vie économique

L'étude montre que l'objectif de zéro net pèsera sur les comptes publics, notamment en raison du ralentissement de la croissance lié à la politique climatique, qui entraînera une diminution des revenus de l'État. Étant donné que les recettes issues de l'impôt sur les huiles minérales, de la RPLP et des taxes cantonales sur les véhicules à moteur disparaîtront également progressivement, il sera nécessaire d'introduire des taxes de remplacement, par exemple pour les véhicules électriques. L'analyse des autres scénarios politiques montre que le recours accru aux subventions renforcera encore la pression sur les finances publiques.

Quoi qu'il en soit, il est important de garder à l'esprit que la protection du climat représente une plus-value considérable car elle permet d'atténuer les dommages climatiques grâce aux multiples effets qu'elle déploie, notamment sur la santé, la biodiversité, l'agriculture, les infrastructures et la production de biens et de services.

Informations complémentaires sur l'étude

Pour analyser les effets des mesures de protection du climat sur les finances publiques, il a fallu mettre au point un modèle d'impact budgétaire en utilisant les résultats des analyses économiques (modèle d'équilibre) et techniques (modèles de système énergétique) des Perspectives énergétiques 2050+.

L'analyse effectuée s'articule autour d'un scénario politique qui renforce les instruments de politique énergétique et climatique existants pour que l'objectif de zéro net puisse être atteint d'ici à 2050 («scénario politique 1»). Dans ce scénario, les industries énergivores doivent participer au système de négoce des émissions et la taxe sur le CO₂ pour les combustibles fossiles augmente progressivement pour atteindre 500 CHF/t CO₂ en 2050. Les carburants fossiles sont soumis à des normes en matière d'émissions conçues de manière à ce qu'il n'y ait plus d'émissions dans le secteur des transports d'ici au milieu du siècle. Le scénario part aussi de l'hypothèse que le recul des recettes liées à l'impôt sur les huiles minérales (supplément inclus), de la RPLP et des taxes sur les véhicules à moteur est compensé par des taxes de remplacement sur les véhicules électriques. En ce qui concerne les émissions difficiles à supprimer, par exemple dans l'agriculture, l'incinération des déchets et la production de ciment, le scénario admet le recours à l'extraction et au stockage du CO₂ et aux technologies d'émission négative. Enfin, s'agissant de la production électrique, il y a des quotas de production issue des énergies renouvelables. Les trois autres scénarios politiques qui ont été élaborés dans le cadre de l'étude mettent plus ou moins l'accent sur les taxes incitatives, sur les normes en matière d'émission et sur les subventions.

Voir Département fédéral des finances (2024) et Ecoplan (2024).

À l'instar des perspectives à long terme publiées par le Département fédéral des finances, différentes organisations internationales ont récemment analysé pour la première fois les conséquences économiques et budgétaires de la protection du climat. Voir : Network for Greening the Financial System (2023) ; Organisation de coopération et de développement économiques (2023) ; Fonds monétaire international (2024).

Voir Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (2022b).

Voir Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (2022a et 2022b).

La moitié des recettes issues de l'impôt sur les huiles minérales va au financement spécial pour la circulation routière (FSCR), un fonds qui finance notamment les contributions pour les routes principales allouées aux cantons. Une partie des recettes fédérales issues de la taxe sur le CO₂ va par ailleurs aux programmes Bâtiments des cantons.

Bibliographie

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (2022a). Perspectives énergétiques 2050+, Berne

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (2022b). Energieperspektiven 2050+, Volkswirtschaftliche Auswirkungen: Analyse mit einem Mehrländer-Gleichgewichtsmodell – Annahmen, Szenarien, Ergebnisse. Berne (disponible uniquement en allemand).

Département fédéral des finances (2024). Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse 2024: Vieillesse et neutralité climatique. Berne, avril 2024.

Ecoplan (2024). Langfristige Auswirkungen des Netto-Null-Ziels in der Klimapolitik auf die öffentlichen Finanzen Grundlagen für die «Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz», avril 2024 (disponible uniquement en allemand)

Fonds monétaire international (2024). Public Debt Dynamics During the Climate Transition, International Monetary Fund, Washington, DC, mars 2024.

Network for Greening the Financial System (Réseau pour le verdissement du système financier) (2023). NGFS Scenarios for central banks and supervisors, NGFS, juillet 2023.

Organisation de coopération et de développement économiques (2023). Long-term Scenarios: Incorporating the Energy Transition, OECD Economic Policy Papers n° 33, OECD Publishing, Paris.

Proposition de citation: Benjamin Lerch ; Thomas Brändle ; Martin Baur ; Roman Elbel (2024). Politique climatique: quel impact pour les finances publiques. *La Vie économique*, 25 juin.



Benjamin Lerch

Économiste, domaine Analyse économique et financière, Politique économique et monétaire, Administration fédérale des finances (AFF), Berne



Thomas Brändle

Économiste, responsable du domaine Analyse économique et financière, chef adjoint du domaine Politique économique et monétaire, Administration fédérale des finances (AFF), Berne



Martin Baur

Économiste, chef du domaine Politique économique et monétaire, Administration fédérale des finances (AFF), Berne



Roman Elbel

Chef de projet senior, bureau de conseil et de recherche Ecoplan, Berne