

Réforme fiscale écologique : un risque pour l'économie suisse

dossierpolitique

28 janvier 2013 Numéro 2

Politique énergétique Le Conseil fédéral préconise la mise en œuvre d'une réforme fiscale écologique dans le cadre de la deuxième étape de la Stratégie énergétique 2050. La Suisse prélève déjà de nombreux impôts et taxes dans le domaine environnemental. Ces redevances poursuivent dans la majorité des cas des objectifs à caractère fiscal. En revanche, toute véritable taxe incitative présuppose une quote-part fiscale neutre. Or, en cas de pression fiscale massive sur l'énergie, les autres types d'impôts ne pourraient toutefois que faiblement être réduits. Il n'y a donc pas lieu d'attendre d'une réforme fiscale écologique des effets positifs sur l'économie, bien au contraire.

En principe, le changement climatique constitue un problème global. Un cavalier seul d'une petite économie libérale comme la Suisse dans ce domaine n'aurait donc pas de sens. Ni le climat ni l'économie n'y trouveraient un avantage. Il se traduirait en revanche par le transfert d'entreprises et d'emplois industriels à l'étranger.

La position d'economiesuisse

▶ De l'avis du Conseil fédéral, la Stratégie énergétique 2050 suppose une transformation radicale du système fiscal. Transformation qui soumettrait toutefois l'économie à des coûts et à des risques considérables.

▶ Une réforme fiscale écologique génère des conflits d'objectifs insolubles, en particulier entre les aspects incitatifs et le financement de l'État. En fin de compte, une telle réforme pourrait déstabiliser le financement global des activités de l'État.

▶ Les mécanismes d'économie de marché et les mesures volontaires doivent avoir la priorité sur la régulation et les subventions étatiques.

▶ Plutôt qu'une réforme fiscale globale, il conviendrait d'engager un examen du système financier et fiscal existant sous l'angle écologique.

Stratégie énergétique 2050

► Dans une première étape de la Stratégie énergétique 2050, le Conseil fédéral mise sur la régulation et les subventions.

► Le Conseil fédéral estime que la réalisation de la Stratégie énergétique 2050 passe par une transformation radicale du système fiscal.

► Une réforme fiscale écologique passe par une imposition de la consommation d'énergie. En contrepartie, la charge fiscale sur le travail, la consommation ou les investissements devraient être réduits.

Dans le cadre de la Stratégie énergétique 2050, le Conseil fédéral a mis en consultation le 28 septembre 2012 un premier paquet de mesures volumineux qui englobe plus de 60 dispositions légales. Il s'agit d'introduire ou de renforcer un grand nombre de procédures en matière d'efficacité énergétique et d'émissions de gaz à effet de serre dans les domaines du bâtiment, des appareils électriques, de la mobilité, de l'industrie et de l'approvisionnement en énergie. Outre la régulation, le Conseil fédéral mise sur les mesures d'encouragement. Il est aussi prévu d'étendre le programme de rétribution à prix coûtant (RPC) pour favoriser le développement des sources d'énergie renouvelables.

Selon le Conseil fédéral, les mesures proposées devraient permettre d'atteindre près de la moitié des objectifs énergétiques visés. Dès 2021, lors d'une deuxième étape de la Stratégie énergétique, un système d'incitation devrait se substituer à la première phase d'encouragement. Une seule redevance énergétique remplacera la taxe sur le CO₂ et la surtaxe pour la rétribution de l'injection. Il sera ensuite progressivement mis fin au financement des mesures de soutien, respectivement aux subventions et une réforme fiscale écologique (RFE) sera réalisée à la place. Le Département fédéral des finances présentera en été 2013 un rapport d'audition sur l'organisation d'une RFE. Le projet sera mis en consultation vers le milieu de 2014. Selon le Conseil fédéral, la réalisation des objectifs ambitieux nécessitera une transformation radicale de notre système fiscal. Or cette réforme, du point de vue de l'économie, pourrait entraîner des coûts et des risques considérables.

Le but d'une réforme fiscale écologique est d'accroître la charge pesant sur des activités indésirables, telles la consommation d'énergie et la pollution de l'environnement. En contrepartie, on allégerait la charge fiscale du travail, de la consommation ou des investissements. Globalement, la charge fiscale ne devrait pas augmenter. En lieu et place, c'est la structure du système fiscal qui serait modifiée. L'idée d'une réforme fiscale écologique n'est pas nouvelle. Elle a fait l'objet de débats nourris vers le début des années 2000, débats qui s'étaient soldés par l'échec sans appel devant le peuple et les cantons de deux projets (cf. encadré).

► **Article constitutionnel sur une redevance incitatrice sur l'énergie en faveur de l'environnement (contre-projet à l'initiative «énergie et environnement», qui a été retirée):**

- taxe sur l'électricité de 2 centimes/kWh au maximum
 - charge fiscale globale d'environ 3 milliards de francs par an
 - restitution de la taxe aux entreprises et salariés
 - réglementation spéciale pour les entreprises à forte intensité énergétique
- Résultat de la votation*: projet rejeté le 24 septembre 2000 par 55,5% des électeurs et 20 cantons et demi.

► **Initiative «pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail»**

- prélèvement d'un impôt sur les sources d'énergie non renouvelables et sur l'électricité issue de grandes centrales hydrauliques
 - mise en œuvre progressive, taux maximal non fixé
 - les initiateurs évoquaient une charge fiscale annuelle globale de l'ordre de plusieurs dizaines de milliards de francs
 - en contrepartie, réduction des cotisations de la sécurité sociale, resp. financement d'une baisse de l'âge de la retraite
 - allègements fiscaux temporaires pour les situations difficiles
- Résultat de la votation*: projet rejeté le 2 décembre 2001 par 77% des électeurs et l'ensemble des cantons.

► Une réforme fiscale écologique doit satisfaire à un ensemble de critères spécifiques.

Critères pour l'appréciation d'impôts «verts»

Du point de vue de l'économie, l'évaluation des impôts écologiques doit satisfaire aux mêmes critères que pour des projets antérieurs¹.

- **Neutralité de la quote-part fiscale**: la réforme ne doit pas conduire à une hausse de l'imposition globale. Il convient de maintenir la quote-part fiscale à un niveau constant.
- **Pas de nouvelles taxes spéciales**: il existe déjà de nombreuses taxes et redevances dans les domaines de l'environnement et de l'énergie. Plutôt que d'introduire de nouveaux impôts, il y aurait lieu d'utiliser les instruments existants. Il faudrait parallèlement supprimer les taxes inefficaces et qui provoquent des distorsions.
- **Priorité aux mécanismes de l'économie de marché et aux mesures volontaires**: la politique actuelle de subsidiarité des mesures étatiques et de la priorité accordée aux mesures volontaires (centime climatique, Agence de l'énergie pour l'économie) a fait ses preuves et doit être poursuivie. L'économie met en outre clairement la priorité sur les mécanismes d'économie de marché. La régulation étatique et les subventions n'y ont pas leur place.
- **Praticabilité**: il faut dans la mesure du possible réduire les frais administratifs qui incombent aux entreprises et aux pouvoirs publics, et dans tous les cas éviter de les augmenter. Des questions de mise en œuvre et de contrôle se posent en particulier dans le domaine de «l'énergie grise».
- **Efficacité et efficience**: il faut s'assurer que les mesures proposées permettront d'atteindre effectivement les buts visés, et au moindre coût.
- **Fiabilité et sources de financement**: il faut veiller à ce que toute réforme fiscale écologique ne rende pas le système financier global de l'État volatil ou imprévisible. Simultanément, elle doit être compatible avec les exigences du frein à l'endettement.
- **Compétitivité internationale**: tout excès de charge pour les entreprises industrielles se traduit par des transferts de production à l'étranger. Ni la place économique ni l'environnement n'y trouvent leur compte.
- **Indépendamment d'autres buts et réformes**: l'économie rejette toute combinaison de la réforme fiscale écologique avec d'autres réformes de nature fiscale. Ainsi, une réforme de l'imposition des entreprises III, indépendamment de tout autre réforme, s'avère nécessaire et plus urgente qu'une réforme fiscale écologique pour sauvegarder l'attrait de la place fiscale.
- **Taxe au plus près des émissions**: la taxe incitative doit s'orienter sur des variables de politique environnementale qui présentent la relation de cause à effet la plus directe possible avec le niveau visé de réduction des émissions de gaz à effet de serre. C'est à cette condition seulement que les buts écologiques pourront être atteints.

¹ Société pour le développement de l'économie suisse (1993). Écologisation du système fiscal
 Union suisse du commerce et de l'industrie (Vorort) (2000). Concept fiscal pour la Suisse – propositions de l'économie pour la réforme du régime financier
 Frick, A. (2000). Les effets du projet de taxe énergétique sur l'économie publique – étude sur mandat de l'Union suisse du commerce et de l'industrie (Vorort)

- ▶ **Conformité du taux avec les buts visés** : le taux de la taxe incitative doit être déterminé en conformité avec la réalisation d'objectifs environnementaux clairement définis. Une taxe excessive priverait les entreprises de capacités d'investissement dans des mesures d'économies d'énergie. Une taxe trop faible serait écologiquement inefficace et de nature exclusivement fiscale.
- ▶ **Prévisibilité du taux de la taxe** : le montant de la taxe incitative doit être fixé avec des échéances claires, afin de laisser aux entreprises une marge de manœuvre suffisante pour s'adapter et procéder aux investissements nécessaires.

Les redevances énergétiques et environnementales existantes

Malgré le net rejet des différents projets d'impôts « verts » en 2000 et 2001, de nombreuses taxes et redevances de nature énergétique et environnementale ont été introduites en Suisse depuis lors. Le tableau 1 présente un aperçu des taxes en vigueur.

Tableau 1

▶ La majorité des taxes et redevances énergétiques et environnementales sont prélevées par la Confédération. À l'échelon cantonal figurent principalement la taxe sur les véhicules à moteur et les redevances hydrauliques et, sur le plan communal, les taxes d'épuration des eaux et d'incinération des ordures, qui ne correspondent toutefois pas aux définitions internationales usuelles.

Taxes et redevances environnementales et énergétiques

Recettes annuelles en millions de francs et en % du PIB (2011)

	Recettes	% du PIB
Impôt sur les huiles minérales	5 020 Mio.	0,86 %
Taxe cantonale sur les véhicules à moteurs	2 089 Mio.	0,36 %
Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations	1 555 Mio.	0,26 %
Redevances hydrauliques	543 Mio.	0,09 %
Taxe CO ₂ sur les combustibles	498 Mio.	0,08 %
Impôt fédéral sur les véhicules automobiles	408 Mio.	0,07 %
Vignette autoroutière	360 Mio.	0,06 %
Rétribution à prix coûtant du courant injecté	251 Mio.	0,04 %
Taxe COV	127 Mio.	0,02 %
Centime climatique	102 Mio.	0,02 %
Taxe sur le stockage définitif des déchets	35 Mio.	0,03 %
Autres taxes et redevances cantonales *	150 Mio.	0,03 %
Total	11 136 Mio.	1,90 %

Sources : Office fédéral de la statistique, Administration fédérale des finances, propres calculs

* Plusieurs cantons prélèvent des taxes d'incitation et d'encouragement sur l'électricité et/ou l'énergie, le traitement des eaux et des déchets

▶ Les taxes et redevances environnementales de la Suisse sont conformes à la moyenne des pays industriels.

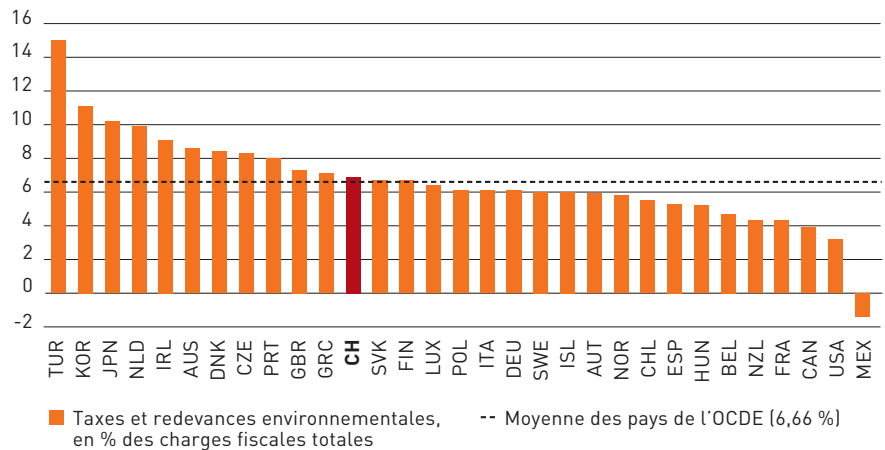
En matière de taxes et redevances environnementales, la Suisse se situe dans la moyenne internationale (cf. graphique 1). Le volume de l'ensemble de ces impôts ne permet toutefois pas d'estimer avec précision l'orientation écologique du système fiscal. La majeure partie des taxes et redevances correspondantes provient dans presque tous les pays de taxes sur les huiles minérales et les véhicules routiers, soit deux types d'impôts qui n'ont guère d'effets incitatifs et constituent avant tout de simples ressources fiscales.

Graphique 1

► Exprimée en pourcent de l'ensemble des taxes et impôts, la position de la Suisse, avec une part de 6,9%, se situe juste en-dessus de la moyenne internationale. Les principales ressources de la plupart des pays proviennent des taxes sur les huiles minérales et les véhicules à moteur.

La Suisse en comparaison internationale

Part des taxes et redevances environnementales sur l'ensemble de la charge fiscale



Source : OECD/AEE (2012). Database on instruments used for environmental policy, chiffres de 2010

Affectation des taxes et redevances

► La majorité des taxes et redevances écologiques et énergétiques poursuivent des buts fiscaux, par exemple le financement des transports routier et ferroviaire. L'effet incitatif passe au second plan.

- **Impôt sur les huiles minérales** : 50 % de l'impôt sur les huiles minérales, ainsi que la totalité de la surtaxe sur les huiles minérales, sont affectés au financement spécial de la circulation routière (FSCR). Les 50 % restants de l'impôt sur les huiles minérales alimentent les ressources générales du budget fédéral. En 2011, cet impôt a généré près de 8 % des recettes fédérales, servant ainsi des buts fiscaux.
- **Taxe sur les véhicules à moteur** : cet impôt est prélevé par les cantons. Ses recettes sont affectées au financement de l'entretien des routes cantonales et à la couverture des frais administratifs du secteur routier. Cet impôt poursuit ainsi des objectifs essentiellement fiscaux. Ce n'est qu'au cours des dernières années qu'il a été réaménagé, avec l'introduction de critères écologiques (à l'exemple de baisses de tarif pour les véhicules électriques ou hybrides).
- **Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP)** : depuis 2001, la RPLP vise à promouvoir le transfert du transport des marchandises de la route au rail. Les deux tiers de ses recettes sont affectés au Fonds pour les grands projets ferroviaires. Elle constitue ainsi la principale source de financement du développement des transports publics, respectivement de la NLFA. Un tiers est affecté au financement des coûts du trafic routier non couvert par les cantons. Ainsi, la RPLP, outre la poursuite d'objectifs d'incitation et de couverture de coûts, constitue surtout une source de financement des transports publics.
- **Taxe sur le CO₂** : cette taxe incitative entend favoriser une utilisation plus économe des combustibles fossiles. Deux tiers de ses recettes sont restitués aux ménages et entreprises par le biais des primes de caisses maladie, respectivement de cotisations aux assurances sociales. Depuis 2010, un tiers de sa recette alimente le programme d'assainissement des bâtiments. Conçue initialement en tant que taxe d'incitation seulement, elle constitue aujourd'hui également une ressource fiscale à hauteur d'un tiers.

- ▶ **Rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC)** : la RPC stimule la production d'électricité à partir des sources d'énergie renouvelables (hydraulique, photovoltaïque, éolien, géothermie et biomasse). Elle est financée par un prélèvement sur le prix de l'électricité. Compte tenu du manque d'élasticité au niveau de la demande, cette taxe n'a que peu d'effet incitatif et sert principalement de source de subvention pour les énergies renouvelables.
- ▶ **Redevance hydraulique** : cette taxe est prélevée sur l'exploitation de l'hydroélectricité. C'est une source de revenus importante pour le financement des activités publiques dans les cantons de montagne.
- ▶ **Impôt sur les véhicules à moteur** : l'État perçoit un impôt de 4 % sur la valeur des véhicules importés, respectivement fabriqués en Suisse. L'entier de cette taxe alimente le budget fédéral, et poursuit ainsi un objectif fiscal.
- ▶ **Vignette autoroutière** : l'entier de la recette de la vignette alimente le financement spécial de la circulation routière (FSCR).
- ▶ **Taxe sur le stockage définitif des déchets** : cette redevance est prélevée sur les déchets déposés dans les décharges contrôlées. Sa recette est affectée à l'assainissement de déchets par les cantons et au financement de projets urgents.
- ▶ **Centime climatique** : Le Centime climatique est une démarche volontaire de l'économie suisse en faveur d'une protection effective de l'environnement. La fondation Centime climatique soutient des projets de réduction des émissions de gaz à effet de serre en Suisse et à l'étranger. Ses activités sont financées par le prélèvement de 1,5 centime par litre de benzine et de diesel importé. Entre 2008 et 2012, les activités de la fondation ont permis de réduire les rejets de CO₂ à hauteur de 17 millions de tonnes.

En résumé, on constate que la majorité des taxes et redevances existantes dans les domaines de l'environnement et de l'énergie poursuivent des buts de nature purement fiscale. Les objectifs des impôts et taxes d'incitation ont été plusieurs fois redéfinis, désaffectés ou étendus. C'est ainsi que la taxe sur le CO₂, introduite en 2008 en tant que taxe d'incitation exclusivement, alimente entre-temps la caisse publique pour un tiers de ses recettes, soit près de 200 millions de francs affectés au programme d'assainissement des bâtiments. Une part importante de l'impôt sur les huiles minérales participe au financement des transports publics. Ainsi, une partie du trafic ferroviaire est subventionné par le trafic routier par financement croisé. Il ressort d'une étude de l'Institut für Wirtschaftsstudien Basel (IWSB) que la pression fiscale sur l'électricité suisse ne cesse de croître. Elle représente déjà 28 % du prix de l'électricité².

² IWSB (2012). Studie zur Fiskalisierung des Elektrizitätseinsatzes. <http://www.economie-suisse.ch/de/SiteCollectionDocuments/Studie%20zur%20Fiskalisierung%20des%20Elektrizitätseinsatzes.pdf>

Démarches en cours en faveur d'une réforme fiscale écologique

Le Conseil fédéral envisage d'engager une réforme fiscale écologique dans le cadre de la deuxième étape de la Stratégie énergétique 2050. À quoi s'ajoute le lancement par des partis politiques d'initiatives populaires allant dans le même sens :

- ▶ **Les Verts : Initiative populaire fédérale « Pour une économie durable et fondée sur une gestion efficiente des ressources (économie verte) ».** Selon cette initiative, la Confédération, les cantons et les communes doivent engager une politique de durabilité et de gestion économe des ressources. À cet effet, il revient à la Confédération de définir des objectifs à moyen et long termes et de faire rapport au début de chaque législature. Parmi les mesures proposées figurent le soutien à l'innovation et des incitations fiscales positives, avec le prélèvement d'une taxe d'incitation à affectation liée, ou fiscalement neutre, sur la consommation des ressources naturelles. Les signatures ont été déposées en septembre 2012.
- ▶ **Vert'libéraux : « Remplacer la TVA par une taxe sur l'énergie ».** Cette initiative, comme son titre l'indique, entend substituer une taxe sur les sources d'énergie non renouvelables à la TVA, en fixant le taux de manière à assurer des recettes équivalentes à un pourcentage fixe du PIB. Pour éviter des distorsions de concurrence, il serait également possible d'imposer « l'énergie grise ». Les taux d'imposition seraient attribués aux différentes sources d'énergie conformément à leur bilan écologique global. Les signatures ont été déposées en décembre 2012.

Aspects problématiques d'une réforme fiscale écologique

▶ Une réforme fiscale écologique soulève des problèmes fondamentaux en matière de compétitivité internationale, de sécurité du financement et de distribution équitable.

L'économie se réjouit que le Conseil fédéral ait inclus dans ses considérations d'importants critères tels que la neutralité des dépenses et de la quote-part fiscale. Une réforme fiscale écologique n'en présente pas moins de nombreux problèmes et conflits d'objectifs.

▶ Compétitivité :

Le projet de réforme fiscale écologique ne serait guère compatible avec l'attrait de la place économique suisse. Même si la réforme restait neutre en termes de quote-part fiscale, les branches à forte intensité énergétique seraient plus fortement touchées. L'économie suisse serait nettement désavantagée face à la concurrence internationale. En tant que petite économie fortement imbriquée à l'international, la Suisse ne peut se permettre un cavalier seul. Elle prendrait le risque d'une délocalisation de places de travail à l'étranger.

Il est théoriquement possible d'éviter ces handicaps concurrentiels par des mesures de compensation frontalière, par exemple en exonérant les produits exportés de la taxe énergétique. Mais il faudrait simultanément évaluer l'énergie investie dans la production des produits importés et les imposer de manière équivalente. Pour des raisons pratiques et de droit commercial, une telle imposition de « l'énergie grise » n'est pas réaliste.

► **Conflit d'objectifs : effets incitatifs et objectifs budgétaires**

Théoriquement, la redevance en faveur de l'environnement a pour effet de renchérir l'énergie, ce qui accroît l'attrait de mesures d'efficacité et d'économies, et provoque en conséquence une diminution équivalente de la consommation d'énergie. À ceci s'ajoute le développement de nouvelles méthodes et procédés techniques pour améliorer l'efficacité, qui permettent à leur tour de réduire les besoins énergétiques à plus long terme aussi. Cet effet d'incitation, parfaitement souhaitable, entraîne de surcroît une diminution constante de la base fiscale sur laquelle il repose.

Ce développement aurait toutefois un effet négatif sur les finances publiques. Car la baisse de la consommation d'énergie ferait diminuer de manière continue les recettes issues de la taxe. Ainsi, compte tenu du rétrécissement inévitable de l'assiette fiscale, une taxe incitative ne constitue pas une source de financement stable et durable.

► **Conflit d'objectifs : efficacité et distribution équitable**

La taxe énergétique a des effets clairement régressifs dans la mesure où les ménages à faible pouvoir d'achat devraient consacrer davantage de ressources à l'acquisition d'énergie. Une redistribution forfaitaire agirait de manière progressive, en compensant les effets régressifs de la taxe énergétique. Une telle redistribution ne serait toutefois pas neutre en termes de quote-part fiscale, et elle ne produirait pas d'effet économique positif.

En outre, certaines variantes de redistribution – réduction de la TVA, de l'impôt sur le revenu ou sur les bénéfices – ne seraient pas en mesure de compenser les effets régressifs, et auraient même tendance à les aggraver. Les retraités seraient fortement affectés par une compensation touchant les charges salariales, car ils seraient soumis à la taxe énergétique sans profiter des baisses de cotisation liées. Il subsisterait le cas échéant un conflit d'objectif fondamental entre la redistribution équitable et l'efficacité énergétique.

Critique de la théorie des trois dividendes d'une réforme fiscale écologique

Selon la théorie défendue par une partie de la science, une RFE présenterait trois effets positifs (dividendes) pour l'économie nationale :

Dividende 1 : diminution des atteintes à l'environnement

Théorie : une taxe a pour effet de renchérir la consommation d'énergie, ce qui valorise de manière équivalente toute mesure d'efficacité et d'économie. Il en résulte une diminution de la demande en énergie de l'économie et des particuliers, réduisant dans la foulée les atteintes à l'environnement.

Critique : faute de mesures équivalentes à l'étranger, les entreprises suisses seraient incitées à y transférer des productions exigeant de grandes quantités d'énergie. Ainsi, l'importation de biens énergivores tendrait à se substituer à la production indigène, avec la perte d'emplois nationaux. Il n'en résulterait pas de diminution globale de la consommation d'énergie, celle-ci se déplacerait simplement à l'étranger. Cela favoriserait en outre le « tourisme à la pompe », avec la multiplication des achats de carburants à l'étranger. Au final, il ne se produirait guère de diminution de la consommation effective d'énergie des Suisses. Cet « effet de fuite » pourrait être théoriquement évité par l'imposition de « l'énergie grise » des produits importés. Mais pour des raisons pratiques et de droit commercial, la mise en œuvre d'une telle mesure ne serait guère concevable.

Dividende 2 : diminution des distorsions du système fiscal

Théorie : l'imposition de revenus du travail, de la consommation ou des bénéfices entraîne une distorsion des incitations à l'action, et favorise simultanément l'inefficacité en matière d'économie. Ainsi, la pression sur les revenus salariaux affecte le goût au travail et favorise une diminution de l'emploi. Le cas échéant, une baisse de l'impôt sur le revenu ou sur les coûts salariaux tendrait à atténuer de telles distorsions.

Critique : l'assiette fiscale de l'énergie est nettement inférieure à celle, par exemple, du travail. Même en cas d'imposition massive de l'énergie, la pression fiscale sur le travail ne pourrait être, en comparaison, que faiblement réduite. À quoi s'ajoute le fait qu'en Suisse, les distorsions fiscales sont relativement limitées. Ce deuxième dividende pourrait au mieux atténuer les coûts d'adaptation au tournant énergétique. Il n'en résulterait en revanche guère de bénéfices en termes de prospérité.

Dividende 3 : incitations à l'innovation

Théorie : le renchérissement de l'énergie favorise les incitations à l'innovation dans les domaines du cleantech et de l'efficacité énergétique. En prenant les devants à l'échelle internationale, la Suisse se procure un « avantage de précurseur ». Cet avantage en matière d'innovation sera finalement rentable, dans la mesure où les technologies correspondantes seront très demandées à l'international.

Critique : de telles incitations à l'innovation existent déjà. Ainsi, la consommation d'énergie constitue pour les entreprises un facteur de coût constant qu'elles ont intérêt à minimiser par une amélioration continue de l'efficacité. Les entreprises suisses savent très bien quelles technologies présentent un potentiel de valeur ajoutée dans un avenir prévisible. La position de pointe que la Suisse occupe dans les secteurs du cleantech et de l'efficacité énergétique démontre que des incitations supplémentaires sont superflues.

► La hausse de la TVA sur l'ensemble des sources d'énergie ne conduit pas au but visé.

Exemple 1 : hausse de la TVA sur l'énergie

Le problème fondamental d'une réforme fiscale écologique peut être démontré à l'exemple d'une hausse de la TVA sur l'ensemble des sources d'énergie avec, en contrepartie, une diminution des taux de la taxe pour les autres biens et services. Selon des estimations officielles pour 2011, la perception de la TVA sur l'énergie représente près de 5,6 % de la recette de la taxe, qui totalise plus de 21 milliards de francs. Un doublement de la TVA sur les sources d'énergie, de 8 % aujourd'hui à 16 %, produirait une hausse de recettes maximale de 1,2 milliard de francs (sans effet incitatif). En contrepartie, le taux de la TVA sur les autres biens et services ne pourrait être réduit au mieux que de 0,4 %. On ne peut donc guère s'attendre à un deuxième dividende positif. Toutefois, en théorie, on réaménagerait un impôt existant sans compromettre la compétitivité de la Suisse sur le plan international. Grâce à la déduction de l'impôt préalable, on éviterait de pénaliser l'industrie d'exportation. Mais pour sauvegarder une situation équitable sur le marché intérieur, il faudrait le cas échéant imposer « l'énergie grise » contenue dans les produits importés. Or une telle mesure n'est guère praticable. Enfin, un taux spécial sur l'énergie serait contraire à la simplification de la taxe de la valeur ajoutée.

► Problèmes de la réforme fiscale écologique à l'exemple de la diminution des charges salariales.

Exemple 2 : diminution des charges salariales

La disproportion entre le renforcement de la charge fiscale d'un côté et son allègement de l'autre apparaît plus clairement quand il est question de diminuer les charges salariales (contributions aux assurances sociales) moyennant la perception d'une taxe énergétique générale. Selon l'Office fédéral de l'énergie, les dépenses globales consacrées à la consommation finale d'énergie ont atteint près de 31 milliards de francs en 2011. En relevant le prix de l'énergie pour les entreprises et ménages de 20 %, soit à la « limite du supportable », on obtiendrait des recettes maximales de 6 milliards de francs. Rapportées à la somme salariale AVS de plus de 340 milliards de francs, il en résulterait un allègement du facteur travail de 1,8 % au plus. Ainsi, comme l'assiette fiscale du facteur énergie est nettement plus basse, la disparité est importante entre la pression fiscale supplémentaire sur l'énergie d'un côté et l'allègement potentiel du facteur travail de l'autre. Une augmentation des coûts de l'énergie, clairement dommageable pour la place économique, n'entraînerait qu'un allègement marginal du facteur travail.

La réforme fiscale écologique à l'exemple de l'Allemagne : fiscale d'abord, écologique ensuite

L'Allemagne a engagé une RFE par étapes entre 1999 et 2003. Depuis lors, l'énergie est l'objet d'une imposition systématique, dont 90 % des recettes sont affectés à l'allègement des cotisations de l'assurance retraite. Cet imposition a généré en 2005 une recette fiscale de près de 16 milliards d'euros. L'allègement correspondant de la contribution à l'assurance retraite est de 1,7 point.

Malgré le taux de perception relativement élevé de 59 euros par tonne de CO₂ émise et de 2,1 centimes d'euro par kWh d'électricité consommé, l'effet de levier de ces taxes est globalement médiocre. La diminution des rejets de CO₂ est estimée à environ 3 %³. Les entreprises de production sont en grande partie exonérées de ces taxes. Des taux fortement réduits sont appliqués à la consommation d'énergie qui dépasse un certain seuil⁴. Ce qui a pour effet de réduire considérablement les effets incitatifs. Compte tenu d'une élasticité réduite en termes de demande, l'effet incitatif reste également très mesuré chez les ménages. C'est pourquoi l'imposition de la consommation d'énergie présente davantage les caractéristiques d'un impôt forfaitaire que celles d'une taxe incitative.

Ainsi, la réforme fiscale écologique allemande peut être considérée comme une « feuille de vigne » environnementale⁵. Il apparaît qu'elle poursuit des objectifs de nature fiscale plutôt qu'écologique. Elle a, certes, permis de ramener le taux des contributions à l'assurance-retraite en dessous du seuil psychologique de 20 %, mais au total, l'allègement obtenu reste marginal⁶.

Prise en compte du contexte international

► La protection globale du climat exige une coordination internationale.

La protection du climat peut être considérée comme un bien public global. Car même ceux qui n'y participent pas activement en tirent profit. Il en résulte un problème de « passager clandestin ». Chaque État profite des mesures de protection engagées par d'autres. Il n'y a donc pas pour eux d'incitation à engager de telles mesures de manière isolée. Le problème d'un bien public global ne peut être résolu que dans le cadre d'une coordination internationale d'obligations contractuelles engageant l'ensemble des pays. C'est pourquoi un cavalier seul de la Suisse dans ce domaine n'aurait pas de sens.

Les partisans de nouvelles mesures de réduction de la consommation d'énergie estiment que la Suisse devrait jouer un rôle de précurseur. Or il faut considérer ici qu'elle occupe d'ores et déjà le haut du classement quant à l'efficacité énergétique de l'ensemble de l'économie (cf. graphique 2). Dans notre pays, les émissions annuelles de CO₂ par tête d'habitant sont de l'ordre de 6,5 tonnes. Aux États-Unis, elles atteignent 17 tonnes.

³ Kolhaas, M. (2005). Quantifizierung der Effekte der Ökologischen Steuerreform auf Umwelt, Beschäftigung und Innovation. Im Auftrag des Umweltbundesamtes, Förderkennzeichen 204 41 194

⁴ Bach, S. (2005). Be- und Entlastungswirkungen der ökologischen Steuerreform nach Produktionsbereichen. Im Auftrag des Umweltbundesamtes, Förderkennzeichen 204 41 194

⁵ Böhringer, C. & Schwager, R. (2003). Die ökologische Steuerreform in Deutschland: ein umwelt-politisches Feigenblatt. Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 4(2), pp. 211-222

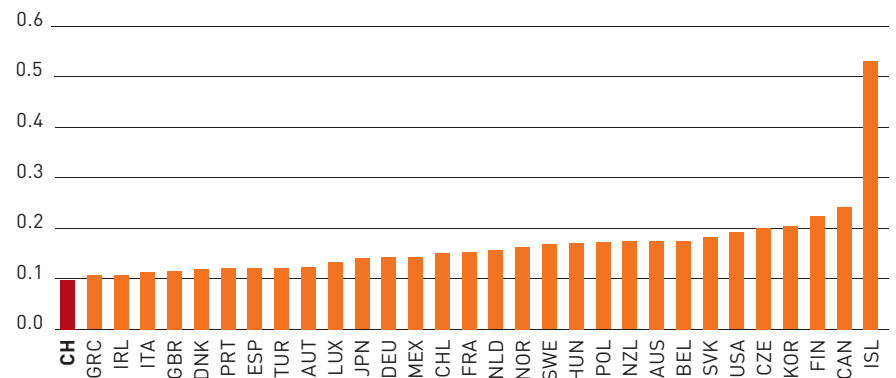
⁶ Bräuniger, M., Schulze, S. & Straubhaar, T. (2007). Ökologische Steuerreform in der Schweiz. HWWI Policy Paper 1-5, Hamburg

Graphique 2

► La Suisse occupe la première place de l'OCDE en matière d'intensité énergétique. L'efficacité énergétique dans la création de valeur ajoutée y est supérieure à celle des autres membres de l'organisation.

L'intensité énergétique de la Suisse en comparaison internationale

Consommation énergétique globale par unité de PIB (en tonnes UPB par millier de dollars US du PIB)



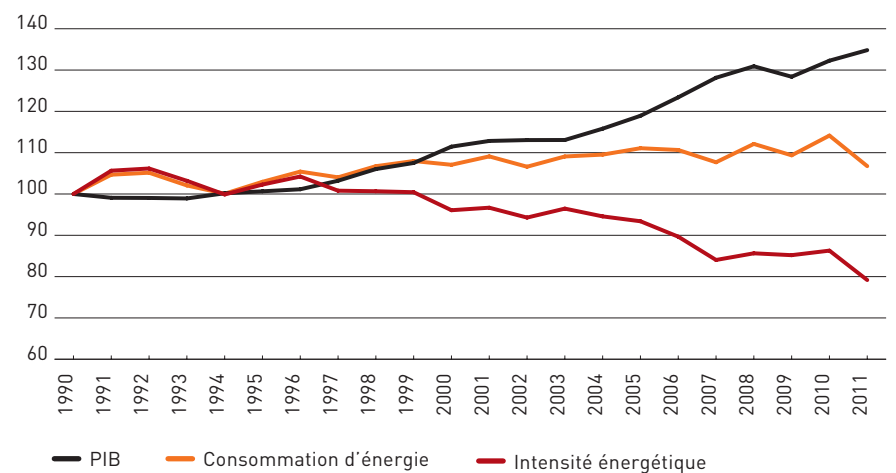
Source : OCDE (2012), « L'intensité énergétique dans l'OCDE en chiffres et en données 2011-2012 : économie, environnement, société », OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264125469-47-de>

Graphique 3

► L'intensité énergétique de l'économie suisse diminue de manière continue depuis 1990. La création de valeur ajoutée nécessite de moins en moins de ressources. Et cela, malgré le fait que la part de l'industrie au PIB est restée relativement constante en comparaison d'autres pays industriels où elle a diminué.

Évolution de l'intensité énergétique depuis 1990

Consommation d'énergie finale en kWh en comparaison du produit intérieur brut (déduction faite de l'inflation)



Source : OFS (2012). 1990 = 100 <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/21/02/ind32.indicator.72504.3211.html>

► Les mesures de réduction des émissions des gaz à effet de serre sont près de cinq fois moins coûteuses à l'étranger.

La Suisse est d'ores et déjà l'économie de l'OCDE la plus efficace en termes d'efficacité énergétique. En outre, l'intensité énergétique de sa production industrielle a constamment baissé depuis 1990 (graphique 3). Il est par conséquent douteux qu'il subsiste dans notre pays un potentiel significatif d'économies d'énergie à des coûts réalistes. On estime en effet que les coûts marginaux des mesures d'économie augmentent avec l'élévation du niveau d'efficacité. Car à partir d'un certain seuil, il devient difficile de réaliser des économies supplémentaires. C'est pourquoi toute nouvelle mesure de diminution des besoins en énergie se traduit en Suisse par des coûts plus élevés qu'à l'étranger. Selon la fondation Centime climatique, on obtient à l'étranger avec un même investissement une diminution des rejets de gaz à effet de serre cinq fois plus élevée qu'en Suisse.

Le secteur industriel est d'ores et déjà très efficace en comparaison internationale, comme le confirme un rapport de l'Office fédéral de l'énergie⁷. Ce sont par conséquent les ménages, les services et les transports qui présentent le plus grand potentiel d'économies. En outre, un excès de charge sur les entreprises de production porterait atteinte à leur compétitivité internationale. Raison pour laquelle il conviendrait de les faire bénéficier d'un régime dérogatoire.

La Suisse devrait endosser un rôle précurseur dans le cadre des négociations internationales sur le climat notamment. Ces négociations sont incontestablement ardues, avec des résultats aléatoires. La reconduction du Protocole de Kyoto démontre toutefois que des progrès sont possibles. Aussi la Suisse figure-t-elle à l'avant-garde du tour de négociation actuel de Doha (Qatar). D'entente avec l'UE, la Norvège et l'Australie, elle a manifesté son intention de prendre de nouveaux engagements dans la ligne du Protocole de Kyoto, à condition que d'autres pays s'y engagent également.

Effets sur l'économie publique

Sur mandat de l'Office fédéral de l'énergie, l'institut de recherche Ecoplan a réalisé une étude sur les effets économiques d'une RFE, avec l'évaluation de deux scénarios possibles. Le scénario « mesures politiques » (MPO) repose sur le remplacement du paquet proposé par le Conseil fédéral pour la première étape de la Stratégie énergétique 2050 par une redevance énergétique générale. Il se traduirait par le prélèvement d'ici à 2050 d'une taxe CO₂ portée à 210 francs par tonne émise⁸, ainsi que par un renchérissement de l'électricité de 24 %⁹. Selon Ecoplan, leurs effets sur le PIB et l'emploi resteraient mesurés. Mais les objectifs du Conseil fédéral ne seraient le cas échéant atteints qu'à hauteur de 50 % environ.

► Les objectifs énergétiques du Conseil fédéral supposent le renchérissement du litre de benzine de 2,75 francs et l'électricité de 42 %.

Le second scénario, lui, est conforme aux objectifs du Conseil fédéral. Si l'on entend réaliser dans son entier l'ambitieux programme de réduction de la « nouvelle politique énergétique » (NPE), il faudra, en 2050, prélever 1150 francs par tonne de CO₂, ce qui correspond à un supplément de 2,75 francs par litre d'essence, et augmenter le prix de l'électricité de 42 %. Les effets sur le PIB et l'emploi seront alors clairement négatifs. En cas de redistribution forfaitaire, le PIB perdrait en 2050 près de 2,8 points et l'emploi 1,1 %.

► L'étude Ecoplan occulte largement les effets du scénario du Conseil fédéral sur l'économie d'exportation.

Évalués à partir du montant extrême de la taxe énergétique, les effets du scénario NPE sur l'économie sont étonnement faibles. Ceci réside dans le fait que ses conséquences pour le secteur des exportations ont été largement occultées. Ecoplan part de l'idée qu'une politique coordonnée de réduction des émissions de CO₂ s'imposera à l'échelle internationale. Ce qui exclurait dans la pratique des désavantages pour la Suisse en matière de compétitivité. Or les effets d'un cavalier seul de la Suisse en cas de renchérissement significatif des prix de l'énergie seraient considérables, avec une détérioration importante de la compétitivité de plusieurs secteurs industriels. De surcroît, Ecoplan ne tient guère compte des effets, sur l'économie mondiale, d'une politique internationale ambitieuse dans le domaine climatique. Or il ressort de récentes analyses économiques que des mesures de protection du climat extrêmes portent les germes d'une récession globale. Ceci n'affecterait pas seulement les industries à forte intensité énergétique, mais bien l'ensemble de la Suisse en tant que pays exportateur. *economiesuisse* publiera prochainement une étude sur ce thème.

⁷ OFEN (2007). Indicateurs pour la comparaison internationale de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre

⁸ La taxe CO₂ s'élève actuellement à 32 francs la tonne

⁹ Ecoplan (2012). Conséquences économiques d'une réforme fiscale écologique, page 4

► Même le scénario modéré fait état d'effets négatifs pour l'industrie à forte intensité énergétique.

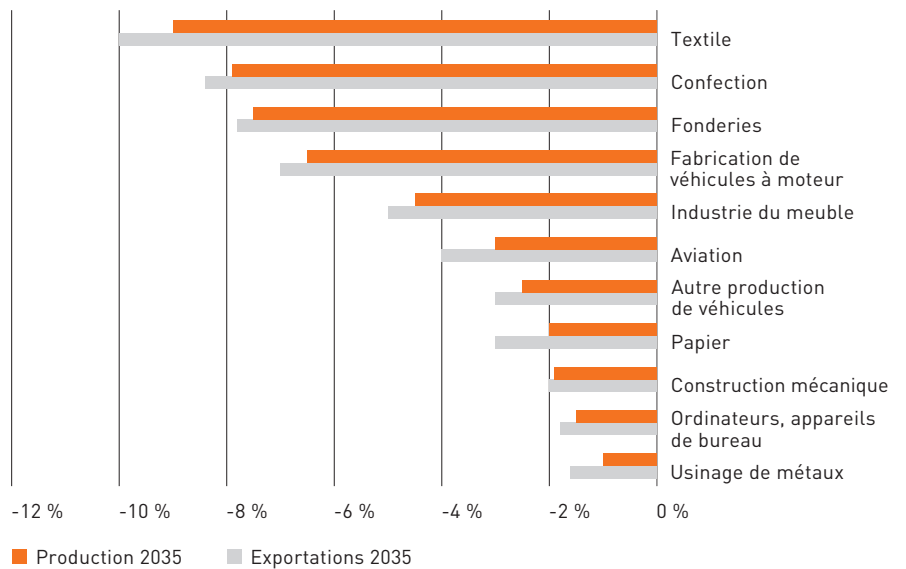
Les effets d'un cavalier seul ne sont évalués par le rapport d'Ecoplan que pour le scénario modéré MPO. Le cas échéant, une taxe énergétique aurait des effets clairement négatifs sur l'industrie à forte intensité énergétique. Le graphique 4 en présente les effets sur les onze branches les plus touchées par la taxe. Celles-ci subiraient d'ici à 2035 des pertes importantes en matière d'exportations et de production générale. Il y a lieu de considérer que la réalisation du scénario MPO inclut une diminution des émissions de CO₂ de 17 % et de 10 % de la consommation d'électricité. En cas de réalisation de 100 % des économies d'énergie visées par le Conseil fédéral, ses effets seraient alors beaucoup plus conséquents.

Graphique 4

► Les secteurs les plus fortement touchés seront confrontés à des pertes significatives dans les domaines de l'exportation et de production globale.

Pertes à l'exportation et dans la production globale des secteurs les plus touchés

Situation en 2035, comparée à 2008 dans le scénario « mesures politiques », avec un allègement de l'impôt sur les bénéfices



Source : Ecoplan (2012)

Mesures de l'économie ayant fait leurs preuves

En Suisse, plusieurs mesures ont fait leurs preuves. Les efforts de l'économie ont notamment contribué à une diminution de l'utilisation des ressources et des émissions de CO₂. On peut citer les cas couronnés de succès du Centime climatique, de l'accord sur la réduction des émissions de CO₂ de l'industrie du ciment, ou l'activité de l'Agence de l'énergie pour l'économie (AEnEC) (cf. encadré).

L'Agence de l'énergie pour l'économie : une initiative écologique de l'économie couronnée de succès

Agence de l'énergie pour l'économie (AEnEC) est une organisation privée au service de l'économie. Créée en 1999, elle conseille et accompagne des entreprises de toutes tailles et de toutes branches dans la mise en œuvre de mesures de protection climatique et d'efficacité énergétique. La création de l'agence résulte de la conviction que des objectifs environnementaux ne peuvent être atteints qu'à travers des partenariats et des collaborations entre l'État et l'économie. En 2001, la Confédération avait fixé pour l'économie un objectif de réduction globale des émissions de CO₂ de 10 % en l'espace de dix années. Avec l'aide de l'AEnEC, l'économie n'a pas seulement atteint cet objectif, elle l'a même largement dépassé.

À ce jour, 2200 entreprises se sont affiliées à l'AEnEC. Elles totalisent un sixième de la consommation d'électricité et 37 % des émissions de CO₂ du pays. Près de la moitié d'entre elles se sont imposés des objectifs de réduction contraignants afin d'être exemptées de la taxe CO₂ de la Confédération. Environ 600 PME et autant d'entreprises de plus grande taille ont décidé de leur propre chef de réduire encore davantage leurs rejets de CO₂ et d'accroître leur efficacité énergétique. Depuis 1990, ces entreprises sont parvenues à diminuer leur consommation d'électricité de 1 térawattheure (TWh) et leurs rejets de CO₂ de 1,3 million de tonnes par année, ce qui correspond à un recul des émissions de 20 %.

Dans son étude «Efficacité électrique de l'économie suisse», l'AEnEC démontre que les entreprises pourraient doubler leur efficacité énergétique d'ici à 2020 à l'aide de mesures économiques. À l'horizon 2050, le potentiel global d'économies est estimé à 7 TWh. L'économie confirme ainsi sa volonté d'apporter une contribution majeure à l'avenir énergétique de la Suisse.

► Plutôt que de lancer une réforme fiscale écologique, il conviendrait d'évaluer le système financier et fiscal existant pour le débarrasser de ses incitations contraires à l'écologie.

Suppression des incitations anti-écologiques dans le système actuel

En guise d'alternative à une réforme fiscale écologique globale, une expertise réalisée sur mandat de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) propose entre autres une écologisation étendue du système financier existant. L'expert dit ceci : « Du point de vue écologique, la mesure la plus appropriée serait de supprimer, ou tout au moins de réduire les déductions et exonérations fiscales en cas d'atteintes à l'environnement naturel »¹⁰.

¹⁰ Frey, R. (2007). Grundzüge eines ressourcenoptimalen Steuersystems für die Schweiz. Gutachten im Auftrag des Bundesamts für Umwelt BAFU

Les incitations erronées apparaissent principalement dans la politique des dépenses, par exemple dans l'agriculture. Une petite partie seulement des paiements directs est subordonnée à des objectifs ou à des conditions de nature écologique. D'autres incitations malvenues existent dans le domaine des transports. Le financement croisé du rail par le trafic routier et les contributions publiques réduit artificiellement les prix des transports publics, ces derniers ne couvrant qu'à peine 50% de leurs propres coûts. Cette situation a pour effet de favoriser un excès de mobilité et le mitage du paysage¹¹.

La liste des incitations erronées est longue, tant en matière d'impôts que de dépenses. Il conviendrait également de procéder à une évaluation fondamentale des instruments existants dans les domaines de l'environnement et de l'énergie quant à leurs effets et à leur efficacité écologique. Cet examen des systèmes existants tombe sous le sens, et il conduirait beaucoup plus sûrement au but visé que les bouleversements induits par une réforme fiscale écologique.

Position d'économiesuisse

- ▶ **Rejet d'une réforme fiscale écologique** : la réalisation des objectifs de la Stratégie énergétique 2050 passe par une transformation radicale du système fiscal existant. Il en résulterait des coûts et des risques considérables pour l'économie suisse. Un cavalier seul de la Suisse en matière de politique environnementale affaiblirait la compétitivité de notre place économique. À commencer par l'industrie à forte intensité énergétique, qui serait amenée à délocaliser une partie de sa production à l'étranger, induisant la perte d'emplois nationaux. C'est pourquoi l'économie rejette par principe le projet de réforme fiscale écologique.
- ▶ **La Suisse mène d'ores et déjà une politique environnementale et climatique couronnée de succès**. Il existe en Suisse de nombreux instruments qui ont fait leurs preuves. C'est pourquoi une réforme fiscale à caractère écologique ne s'impose pas. Elle pourrait au contraire aboutir à la neutralisation, voire à la suppression d'instruments éprouvés. Une autre raison de rejeter une telle réforme réside dans la contradiction fondamentale entre les objectifs d'incitation d'un côté et de financement de l'autre : une taxe énergétique ne peut pas produire des incitations et constituer simultanément une source de financement public fiable.
- ▶ **Les « impôts verts » doivent satisfaire à différents critères** : l'économie lie toute réforme fiscale environnementale et énergétique à des critères qui doivent se cumuler. À commencer par la neutralité de la quote-part fiscale, le rejet de nouvelles taxes spéciales, la priorité des mesures d'économie de marché et volontaires, la plus haute efficacité possible, la prise en compte des développements internationaux et la sauvegarde de la compétitivité de l'économie.
- ▶ **Les relations globales de cause à effet doivent être prises en considération** : la politique climatique n'a de sens que dans le cadre d'une coordination internationale. La Suisse, qui ne produit à l'échelle mondiale que 0,15% de l'ensemble des émissions de CO₂, est aujourd'hui déjà, eu égard à sa capacité économique, le pays industriel le plus performant en termes d'émissions. Ni l'économie ni l'environnement ne trouveraient leur compte en cas de cavalier seul de la Suisse. Simplement, les émissions se produiraient dans d'autres pays. En lieu et place, la Suisse ferait mieux de continuer à s'investir dans son rôle actif et précurseur dans les conférences climatiques internationales, comme elle l'a fait à Doha (Qatar).

- ▶ **Examen du système actuel de dépenses et d'impôts:** plutôt que se lancer dans une réforme fiscale écologique susceptible de bouleverser le système existant, il conviendrait de soumettre le système actuel de dépenses et d'impôts à un examen du point de vue écologique, notamment pour identifier et éliminer des incitations erronées. L'encouragement de certaines branches économiques ou technologies doit être rejeté. Il faudrait également évaluer certains rapports de cause à effet et renoncer à de nouveaux impôts affectés.
- ▶ **Priorité aux mécanismes d'économie de marché et aux mesures volontaires:** la politique de subsidiarité des mesures étatiques et la préférence accordée en Suisse aux initiatives volontaires de l'économie (solutions par branches, Centime climatique, Agence de l'énergie pour l'économie) ont fait leurs preuves et devraient être poursuivies.

Pour toutes questions :

vincent.simon@economiesuisse.ch

urs.furrer@economiesuisse.ch

christian.frey@economiesuisse.ch