

Système incitatif en matière climatique et énergétique : questions et réponses

Etat: 28.10.2015

A partir de 2021, le Conseil fédéral entend recourir en priorité à des taxes incitatives dans les domaines climatique et énergétique. Quels sont les avantages d'un tel système par rapport à l'actuel système d'encouragement fondé notamment sur les subventions?

Les taxes incitatives permettront d'atteindre les objectifs de politique climatique et énergétique à un coût macroéconomique plus faible que des subventions ou des réglementations; les taxes incitatives présentent surtout des avantages à moyen ou à long terme. Tout d'abord, la variation des prix relatifs donne aux ménages et aux entreprises la liberté d'adapter leur comportement là où cela est possible à moindre coût. Ensuite, les incitations financières poussent à rechercher constamment de nouvelles possibilités, toujours meilleures, de réduire les émissions et la consommation d'énergie, et de développer ainsi de nouvelles solutions innovantes. Enfin, les taxes incitatives génèrent moins de charges que des subventions ou des réglementations. Les charges liées aux taxes seront compensées par la redistribution du produit de ces taxes aux ménages et aux entreprises.

Pourquoi faut-il un nouvel article constitutionnel?

S'écarter de l'idéal d'une taxation incitative à cause de diverses affectations partielles, les taxes actuelles seront remplacées à moyen terme par des taxes purement incitatives. Le nouvel article constitutionnel proposé vise à fixer un cadre clair pour passer d'un système de subventions à un système de taxes incitatives. A cet égard, il limite dans le temps les affectations partielles existantes et exclut d'en créer de nouvelles pour les produits de la taxe climatique et de la taxe sur l'électricité. Inscire le principe des taxes incitatives dans la Constitution permet de lui conférer la légitimité démocratique nécessaire, en le faisant accepter par la majorité du peuple et des cantons. Le nouvel article constitutionnel proposé laisse par ailleurs au législateur la souplesse nécessaire pour la mise en œuvre de ces taxes (choix des bases, niveau des taux, redistribution des produits, transition flexible de l'ancien au nouveau système).

Que prévoit l'article constitutionnel? Les taux des taxes sont-ils déjà fixés?

Le projet en question vise à inscrire dans la Constitution une nouvelle disposition permettant en matière climatique et énergétique de passer d'un système d'encouragement fondé sur les subventions à un système d'incitation fondé sur la fiscalité. L'article constitutionnel proposé laisse au législateur une assez grande marge de manœuvre pour l'aménagement de la taxe climatique et de la taxe sur l'électricité et garantit une transition souple entre le système de subventionnement et les taxes incitatives. Dans son message, le Conseil fédéral présente des possibilités de mise en œuvre des taxes incitatives et leurs conséquences pour la période allant de 2021 à 2030.

Quels sont les objectifs de la Stratégie énergétique 2050? D'après les exemples présentés dans le message, dans quelle mesure les taxes incitatives permettront-elles d'atteindre ces objectifs?

Les taxes incitatives permettront de fournir une contribution essentielle à l'atteinte des objectifs climatiques et énergétiques de la Confédération. Le Conseil fédéral a présenté ses objectifs climatiques en mars 2015: d'ici à 2030, il entend réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 50 % par rapport à 1990. Au moins 30 % de ces réductions devront être effectuées en Suisse, le reste pouvant être réalisé à l'étranger.

Dans le message concernant la Stratégie énergétique 2050, le Conseil fédéral propose des objectifs de consommation d'énergie et d'électricité par personne ainsi que des objectifs de développement pour la production d'électricité à partir de nouvelles énergies renouvelables. Sur cette base et par extrapolation, l'objectif de réduction de la consommation d'électricité s'inscrit à environ 10 % en 2030 par rapport à la consommation individuelle en 2000. Si tous les objectifs de consommation d'énergie et les objectifs de développement fixés dans la Stratégie énergétique 2050 sont atteints, les émissions de CO₂ liées à l'énergie devraient, en 2030, être inférieures de près de 40 % à leur niveau de 1990, d'après les projections actuelles.

Selon les exemples de mise en œuvre des taxes, le niveau de réalisation des objectifs en 2030 varie entre 18 % et 71 % des objectifs du scénario de référence, en fonction du montant et de l'assiette des taxes. Suivant les modalités de mise en œuvre, le Parlement devra prendre des mesures législatives complémentaires pour pouvoir atteindre les objectifs fixés en matière de réduction des émissions de CO₂.

Le système incitatif en matière climatique et énergétique permettra-t-il de réaliser le tournant énergétique et la sortie du nucléaire?

En 2011, le Conseil fédéral et le Parlement ont pris la décision de principe d'abandonner l'énergie nucléaire. La restructuration du système énergétique suisse doit s'effectuer progressivement et, à cet effet, le Conseil fédéral a élaboré la Stratégie énergétique 2050.

La première étape consiste en un projet législatif global. Celui-ci comprend un train de mesures visant à développer les instruments existants afin d'augmenter l'efficacité énergétique et de promouvoir les énergies renouvelables. Ce dispositif permettra de renforcer notamment les mesures d'encouragement dans le domaine des bâtiments et la rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC), dont le but est de stimuler la production nationale de courant à partir d'énergies renouvelables.

Au cours de la deuxième étape, qui débutera en 2021, le Conseil fédéral prévoit de remplacer le système d'encouragement fondé essentiellement sur des subventions par un système d'incitation en matière climatique et énergétique, qui repose principalement sur des taxes incitatives grevant l'électricité et les combustibles. Le système incitatif prévu devra être mis en œuvre en ménageant autant que possible l'économie et la population.

Comment supprimer les subventions?

Pendant une période transitoire, il sera possible d'affecter pour une durée limitée les produits de la taxe climatique et de la taxe sur l'électricité aux actuelles mesures de subventionnement. Les subventions financées par les affectations partielles de l'actuelle taxe sur le CO₂ seront réduites progressivement sous le nouveau droit, jusqu'à leur suppression complète dans les cinq ans suivant l'introduction de la taxe climatique. Cela concerne principalement le Programme Bâtiments et les versements au fonds de technologie. Les actuelles mesures d'encouragement soutenues par le supplément perçu sur le réseau (RPC, contributions uniques pour les petites installations photovoltaïques, appels d'offres publics, garanties destinées à couvrir les risques des projets de géothermie et mesures d'assainissement des eaux) seront également réduites progressivement jusqu'à leur suppression complète dans les dix ans suivant l'introduction de la taxe sur l'électricité. Les engagements pris durant ce délai transitoire doivent expirer 25 ans au plus tard après l'introduction de la taxe sur l'électricité. Les mesures d'encouragement de plus longue durée ou d'autres mesures de ce type ne devront pas être financées par les produits de la taxe climatique et de la taxe sur l'électricité. Aucune nouvelle affectation partielle des produits de ces taxes ne sera ainsi possible sans une nouvelle révision de la Constitution.

Dans quelle mesure la taxe incitative doit-elle grever la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables ?

L'article constitutionnel proposé permet une certaine souplesse dans la conception de la taxe sur l'électricité. D'où la possibilité de prévoir une taxe uniforme ou au contraire différenciée en fonction du mode de production. Les exemples de mise en œuvre du système incitatif reposent sur une taxe uniforme. Celle-ci permettrait d'atteindre l'objectif de consommation d'électricité de façon efficiente.

En tenant compte des différents coûts externes, il serait en principe judicieux de faire bénéficier la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables d'un taux de taxation bas. Cependant, la mise en place d'une taxe différenciée en fonction du mode de production ne stimulerait pas la production nationale de courant à partir d'énergies renouvelables. En effet, il est impossible de connaître la réelle provenance de l'électricité. Certes les garanties d'origine servent de preuve pour le marquage de l'électricité, mais garanties et électricité font l'objet de deux marchés distincts et peuvent donc être négociées séparément. Du point de vue du droit commercial international par ailleurs, un traitement différencié en fonction de la provenance – nationale ou étrangère – n'est possible ni pour l'électricité ni pour les garanties d'origine. Ainsi, du courant nucléaire importé de France peut être considéré comme du courant renouvelable s'il est accompagné d'une garantie d'origine d'énergie hydraulique suédoise acquise en même temps. En Suisse, la part de consommation d'électricité issue d'énergies non renouvelables pourrait sans difficulté être couverte par des garanties d'origine étrangères, bien moins chères que les suisses. C'est pourquoi une taxe sur l'électricité différenciée en fonction du mode de production ne stimulerait pas le marché de l'électricité indigène.

Comment le produit des taxes incitatives sera-t-il redistribué aux ménages et aux entreprises ?

A long terme, le système de taxes incitatives ne devra avoir aucune incidence sur le budget. En clair, les pouvoirs publics bénéficieront des mêmes ressources financières qu'en l'absence de taxe climatique et de taxe sur l'électricité. Le produit des taxes

incitatives sera en effet intégralement redistribué aux ménages et aux entreprises. La redistribution se fera comme pour l'actuelle taxe CO₂ sur les combustibles : pour les ménages, par habitant au moyen des primes d'assurance-maladie, et pour les entreprises, sur la base de la masse salariale soumise à l'AVS ou du montant maximum du gain assuré selon la loi fédérale sur l'assurance-accidents.

Pendant une période transitoire clairement définie, il sera possible d'affecter le produit de la taxe climatique et de la taxe sur l'électricité aux mesures de subventionnement actuelles, financées par les affectations partielles de l'actuelle taxe sur le CO₂ et du supplément perçu sur le réseau.

Les taxes incitatives renchériront l'énergie. Mais comment peut-on être sûr que la consommation d'énergie diminuera vraiment?

Des études scientifiques tout comme la réalité quotidienne montrent que les ménages et les entreprises réagissent aux variations de prix. L'ampleur de la réduction effective de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre dépendra du montant des taxes, des solutions de remplacement et de la période considérée. Cela dit, il est sans doute plus facile de modifier son comportement à moyen et long terme qu'à court terme.

Dans quelle mesure le prix du carburant augmentera-t-il? Les automobilistes devront-ils s'attendre à payer 5 francs le litre d'essence?

Il y a quelques années, le débat sur une hausse possible du litre d'essence à 5 francs a suscité beaucoup d'incertitudes. Mais ces craintes sont tout à fait infondées. Le Conseil fédéral est conscient du fait qu'un renchérissement important des prix de l'énergie serait rejeté par la majorité de la population et désavantagerait surtout les régions périphériques ou de montagne. Même si l'article constitutionnel est formulé de manière ouverte, le Conseil fédéral estime qu'il est préférable, jusqu'en 2030, de ne pas soumettre les carburants à la taxe climatique. Le projet de fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) prévoit en effet déjà une augmentation de la surtaxe sur les huiles minérales de 6 centimes par litre. Par ailleurs, une éventuelle taxe climatique sur les carburants pourrait être contournée grâce au tourisme à la pompe par exemple. Enfin, dans le domaine des carburants, d'autres mesures que les taxes (par ex. prescriptions sur les émissions des voitures neuves) permettent d'atteindre les objectifs climatiques et énergétiques.

Les taxes incitatives affecteront-elles la compétitivité de l'économie suisse?

Non, et cela pour plusieurs raisons. Premièrement, la charge fiscale supplémentaire des entreprises due aux taxes incitatives sera compensée à long terme, comme pour les ménages, par des redistributions. Dans l'ensemble, la charge fiscale totale des entreprises ne devrait donc pas augmenter. Deuxièmement, des mesures d'allègement sont prévues pour les entreprises à forte intensité énergétique et à fortes émissions de gaz à effet de serre, qui sont exposées à la concurrence internationale. Ces entreprises pourront notamment être exemptées des taxes incitatives, tout en se soumettant en contrepartie à d'autres mesures telles que les conventions d'objectifs.

L'énergie constitue un poste important du budget des ménages à bas revenus. Comment éviter que ces ménages ne supportent une charge excessive?

L'introduction des taxes incitatives renchérirait effectivement certains biens pour lesquels les ménages à bas revenus dépensent proportionnellement davantage que les ménages à revenus élevés. Par conséquent, ces taxes pèseraient plus lourdement sur les ménages à bas revenus. En valeur absolue cependant, ces derniers consomment dans l'absolu moins d'énergie que les ménages à revenus élevés. C'est pourquoi ils profiteront davantage de la redistribution par habitant du produit des taxes.

Si la taxe climatique et la taxe sur l'électricité produisent leur effet incitatif, la consommation d'énergie et donc les revenus tirés des taxes incitatives diminueront à moyen et long terme. En outre, la diminution de la consommation d'énergie ferait aussi baisser le produit de l'impôt sur les huiles minérales. Comment compenser cette baisse de recettes?

La taxe climatique et la taxe sur l'électricité visent en premier lieu des objectifs climatiques et énergétiques, et non des objectifs budgétaires. Dans une première phase, la neutralité budgétaire serait facilement assurée en raison de l'augmentation du taux des taxes incitatives et des recettes fiscales. Si, à long terme, on obtient l'effet incitatif désiré, le produit de ces taxes diminuera et le montant à redistribuer aux ménages et aux entreprises baissera en fonction de la diminution du produit des taxes. Dans ce cas, garantir la neutralité budgétaire ne posera guère de problème.

En cas de mise en place d'une taxe climatique sur les carburants, la baisse des recettes de l'impôt sur les huiles minérales due à l'effet incitatif pourrait être compensée par une hausse unique de cet impôt lors de l'introduction de la taxe climatique ou par des adaptations périodiques. Celles-ci seraient prises en compte lors de la fixation du montant de la taxe climatique.

Avec une taxe climatique sur les carburants, les coûts climatiques externes occasionnés par le trafic poids lourds seraient couverts au moins partiellement et ne pourraient dès lors plus être intégrés dans le calcul de la RPLP. Cela pourrait entraîner un abaissement des taux de taxation de la RPLP. Dans ce cas, les pertes de revenus en résultant seraient alors compensées par les recettes de la taxe climatique.

Quelles sont les différences entre l'étude d'Ecoplan de 2012 et celle de 2015?

L'étude d'Ecoplan de 2012 a calculé le montant des taxes incitatives en les considérant comme le seul instrument disponible pour atteindre les objectifs climatiques et énergétiques. Par contre dans l'étude d'Ecoplan de 2015, les taux des taxes incitatives sont fixés de manière exogène. Dans le message, les exemples des quatre combinaisons de mise en œuvre se différencient par le montant de la taxe sur les combustibles fossiles et les carburants et, partant, par les réductions possibles des émissions. En outre, certaines hypothèses ont été modifiées, comme celle qui concerne l'utilisation de biocarburants. Enfin, les études portent sur des périodes différentes.

Quelles sont les expériences faites dans les autres pays en matière de taxes incitatives dans le domaine climatique et énergétique?

Plusieurs pays, dont l'Australie, le Canada (Colombie-Britannique), le Danemark, l'Allemagne, la Finlande, l'Irlande, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède et la Grande-Bretagne, se sont déjà dotés de systèmes d'incitation comportant des taxes sur le CO₂

ainsi que sur la consommation d'électricité. Les recettes générées servent dans la plupart des cas à réduire les charges sociales et les impôts sur le revenu, ainsi qu'à encourager l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables. Ces pays sont ainsi parvenus à réduire leurs émissions de CO₂ et à accroître leur efficacité énergétique à un faible coût macroéconomique. Selon diverses études, les effets sur l'emploi ont été le plus souvent positifs dans ces pays, et l'innovation a parfois été fortement stimulée. En outre, des dérogations en faveur des entreprises fortement touchées ont permis d'éviter les impacts négatifs sur la compétitivité. Cependant, ces effets ne peuvent pas tous être intégralement attribués aux seules taxes incitatives, d'autres conditions cadres de nature économique ayant aussi évolué.

Pourquoi le peuple devrait-il accepter le système incitatif en matière climatique et énergétique proposé par le Conseil fédéral, alors qu'il a rejeté à une nette majorité l'initiative populaire «Remplacer la taxe sur la valeur ajoutée par une taxe sur l'énergie»?

Le Conseil fédéral était d'accord avec les objectifs énergétiques et climatiques, mais n'approuvait pas du tout les moyens proposés par les auteurs de l'initiative. Voici les principales différences, par rapport à l'initiative, du système d'incitation fiscale en matière climatique et énergétique prévu par le Conseil fédéral:

- La taxe climatique et la taxe sur l'électricité sont conçues pour répondre à des objectifs climatiques et énergétiques et non aux besoins financiers de la Confédération.
- Outre la taxe climatique et la taxe sur l'électricité, d'autres instruments de politique économique (par ex. des prescriptions) contribuent à l'atteinte des objectifs.
- Il est prévu d'introduire des taux de taxation nettement inférieurs, qui augmenteront progressivement.
- Le système incitatif prévoit une redistribution par habitant du produit aux ménages. Ainsi, les effets négatifs de redistribution peuvent être compensés, ce qui rend la proposition socialement acceptable.
- Le système incitatif ne prévoit ni la suppression de la taxe sur la valeur ajoutée, importante pour notre pays, ni la réduction d'autres impôts ou taxes, sans lesquels le financement des tâches de l'Etat ne serait plus garanti.
- Le système incitatif est la deuxième étape d'une stratégie globale en matière climatique et énergétique.

Un constat semblable est tiré de l'analyse VOX (gfs.Bern et Université de Zurich 2015). Selon celle-ci, le rejet net de l'initiative populaire «Remplacer la taxe sur la valeur ajoutée par une taxe sur l'énergie» tient davantage au changement fondamental de système d'imposition préconisé, notamment à l'abandon de la TVA, source de revenus essentielle et bien acceptée de la Confédération, qu'à des doutes sur l'efficacité d'une taxe sur l'énergie ou sur les objectifs environnementaux de l'initiative.