

Remplacer la TVA par une taxe sur l'énergie: une fausse bonne idée

Depuis la prise de conscience des problèmes environnementaux et surtout après des événements tels que la catastrophe nucléaire de Fukushima, les propositions pour résoudre les problèmes énergétiques et climatiques se multiplient. Avec les économies d'énergie, la fiscalité écologique semble la solution la plus prometteuse. L'initiative *Remplacer la TVA par une taxe sur l'énergie* et le Conseil fédéral veulent introduire des taxes incitatives afin de diminuer les émissions de gaz à effet de serre et la consommation énergétique, tout en renforçant la production d'énergies renouvelables. L'initiative constitue-t-elle, toutefois, le meilleur moyen de satisfaire aux objectifs climatiques et énergétiques?



L'initiative demande d'imposer les énergies non renouvelables (comme le pétrole ou le gaz naturel), qu'elles soient importées ou produites sur place. Ce prélèvement doit remplacer la TVA.

Photo: Keystone

La taxation incitative trouve ses racines dans la théorie de la fiscalité écologique, qui diffère de la fiscalité traditionnelle, tant dans ses objectifs que ses effets économiques.

- un effet de revenu;
- un effet de substitution;
- une perte de bien-être pour cause de charge fiscale excédentaire.

Les effets microéconomiques de la fiscalité traditionnelle

Traditionnellement, l'Etat finance son budget en recourant à l'impôt. Ce dernier doit être le plus neutre possible pour les agents économiques (individus et entreprises). En effet, les prélèvements fiscaux provoquent au plan économique:

L'effet de revenu indique que l'impôt diminue le revenu disponible des individus et des entreprises. Adam Smith estimait déjà, en 1776, qu'il freinait la capacité des personnes et des pays à accroître leur richesse. On peut cependant considérer que les recettes fiscales permettent à l'Etat de fournir des prestations, ce qui compense l'effet de revenu.

L'effet de substitution apparaît lorsque qu'un impôt n'est levé que sur un type de bien. Si, par exemple, la margarine est taxée par rapport au beurre, le prix de la première encherira par rapport au second. Théoriquement et toute chose égale par ailleurs, la consommation de margarine diminuera et celle de beurre augmentera. Ce type d'impôt n'est donc pas neutre du point de vue de l'allocation des ressources.

Enfin, tout impôt provoque une *charge fiscale excédentaire*, qui dépasse donc la valeur monétaire du paiement. Elle constitue



Sandra Daguet
Économiste, domaine Analyse et conseil économique, Administration fédérale des finances AFF, Berne



Martina Zahno
Économiste, domaine Analyse et conseil économique, Administration fédérale des finances AFF, Berne

Encadré 1

Les externalités

Les externalités, ou effets externes, provoquent des situations qui empêchent les lois du marché d'agir avec toute l'efficacité voulue (défaillance, ou lacune, de marché). L'optimum économique ne peut donc être atteint. Il y a externalité lorsque les choix de production ou de consommation d'un agent économique influencent le bien-être d'un autre agent sans que celui-ci ne participe à la décision, ni que la modification de bien-être soit compensée.

Dans le contexte environnemental, on parle d'externalité négative, ou de coût externe, pour illustrer les phénomènes de pollution et de dommages à l'environnement. Par exemple, les émissions polluantes d'une usine diminuent le bien-être des populations alentours. Dans ce cas, l'équilibre privé, qui ne tient pas compte des coûts externes, n'est pas optimum. Il y a surproduction, et donc gaspillage, car le prix est trop bas. Pour atteindre l'optimum, il faut parvenir à l'équilibre social, c'est-à-dire tenir compte de tous les coûts privés (coûts de production de l'entreprise) et externes (coûts de la pollution).

une perte nette pour la société, qui se traduit par une baisse de bien-être. Elle diminue le surplus tant du consommateur que du producteur et n'est pas compensée par un équivalent en terme de prestations publiques.

La fiscalité écologique

Le rôle de la fiscalité écologique est de combler une lacune de marché (voir encadré 1). Il ne s'agit plus de lever des revenus pour financer le budget public, mais de modifier le comportement des agents économiques. L'Etat impose un bien spécifique, par exemple les énergies non renouvelables, dans le but d'en diminuer la consommation et les coûts externes qui lui sont liés. Dans ce cas, les trois effets économiques des impôts sont différents.

L'effet de revenu n'est pas inéluctable. En effet, rien n'oblige en théorie à consommer des énergies non renouvelables. Il suffit d'utiliser des biens non taxés – des énergies renouvelables dans ce cas – pour échapper à l'impôt et donc à une diminution de revenu.

L'effet de substitution recherché enfreint de manière intentionnelle le principe de neutralité inscrit dans la fiscalité traditionnelle. L'impôt cible les biens polluants ou les énergies non renouvelables pour en diminuer la consommation.

La diminution de la pollution engendre un gain de bien-être pour la société, ce qui réduit d'autant la *charge fiscale excédentaire*.

La fixation des taux

D'après le modèle théorique de l'économiste anglais Pigou, l'impôt écologique a pour but de diminuer les dommages à l'environnement en agissant sur les prix. Pour être efficient, le taux de l'impôt doit être égal au coût marginal externe à l'optimum social recherché, ce qui correspond à la différence entre les coûts marginaux privé et social. Pour internaliser les dommages à l'environnement, il est cependant nécessaire de connaître les coûts et bénéfices de l'agent responsable, ainsi que la valeur de l'externalité. Dans la pratique, un tel taux est difficile à déterminer.

Pour surmonter le problème, Baumol et Oates (1988) ont proposé un impôt dit efficient plutôt qu'optimal. La taxation s'effectue, dès lors, selon une norme ou un objectif défini préalablement. Selon les auteurs, cet impôt est un moindre mal qui s'approche d'une solution optimale. En Suisse, la taxe CO₂ sur les combustibles peut être considérée comme un impôt efficient, puisque son taux est fixé de manière à atteindre des objectifs fixés dans la loi.

Pour résoudre le problème des externalités, il existe d'autres instruments, comme les normes et les subventions. Cependant, les taxes incitatives permettent d'atteindre les objectifs à moindres coûts¹.

Peut-on remplacer la TVA par une taxe sur l'énergie?

En se basant sur ce qui précède, les Vert'libéraux ont déposé une initiative censée favoriser la transition énergétique et intitulée *Remplacer la TVA par une taxe sur l'énergie* (voir encadré 2). Cette apparente bonne idée cause des problèmes importants. Le principal consiste à fixer le taux de la taxe de sorte qu'il produise un montant précis de recettes fiscales. Cela va totalement à l'encontre de la théorie pigouvienne et de ses développements, qui prônent la détermination du taux selon des objectifs environnementaux. La Confédération, les entreprises que les ménages y seraient également perdants.

La TVA représente plus de 35% des recettes fiscales de la Confédération, autrement dit elle est sa source de revenus la plus importante. Sa suppression conduirait à des incertitudes graves quant au financement du budget fédéral. Une partie de la TVA est affectée au financement de dépenses particulières, comme l'AVS. Le point de pourcentage prévu pour cette dernière couvre en moyenne 7,4% de ses dépenses annuelles. Par ailleurs, la TVA est réputée être un impôt efficient. Grâce à sa large base d'imposition et parce qu'elle grève la consommation de manière quasi proportionnelle, elle engendre des distorsions plus faibles que les impôts directs comme ceux qui touchent le revenu ou les bénéfices.

L'initiative prévoit que les produits de la taxe sur l'énergie correspondent à un pourcentage déterminé du PIB, qui se calculerait en fonction du produit moyen de la TVA sur les cinq dernières années avant son abrogation. Par conséquent, la taxe sur l'énergie serait calculée de telle sorte que son rendement équivaille aux recettes de la TVA, et non pour internaliser les coûts externes ou pour remplir les objectifs énergétiques et climatiques suisses. Puisque la base d'imposition de la taxe sur l'énergie est étroite comparée à celle de la TVA, ses taux devraient être très élevés². Ils devraient également être relevés périodiquement (dans des proportions difficiles à évaluer) dès que l'effet incitatif se produira et que les ménages et les entreprises consommeront moins d'énergies non renouvelables. Les objectifs climatiques et énergétiques seraient ainsi atteints et même dépassés en très peu de temps.

Encadré 2

L'initiative des Vert'libéraux en bref

L'initiative populaire fédérale *Remplacer la TVA par une taxe sur l'énergie* a été déposée le 17 décembre 2012 avec 108 000 signatures valables. Cette initiative veut que les énergies non-renouvelables (pétrole, gaz naturel, charbon et uranium) soient frappées d'une taxe à l'importation et à la production. Celle-ci est remboursée en cas d'exportation de l'énergie. Le taux d'imposition est déterminé de façon à ce que le produit final remplace les recettes de la TVA, qui serait ainsi supprimée après une période de transition de 5 ans. L'initiative permet de taxer l'énergie grise^a. Elle permet aussi des exemptions. Enfin, les différentes affectations prévues pour le produit de la taxe correspondent grossièrement à celles de la TVA.

a. L'énergie grise correspond à la somme de l'énergie dépensée sur l'ensemble de la durée de vie d'un produit: de sa phase de conception à son recyclage ou sa destruction.

Tableau 1

Comparaison de l'initiative des Vert'libéraux et du projet du Conseil fédéral

	Initiative des Vert'libéraux	Projet du Conseil fédéral: système d'incitation en matière climatique et énergétique
Objectifs	Réduire les émissions de CO ₂	Réduire les émissions de CO ₂
Base d'imposition	Energies non-renouvelables (pétrole, gaz, charbon, uranium)	CO ₂
Détermination du taux	De manière à remplacer les recettes de TVA (les estimations prévoient un taux très élevé)	De manière à atteindre les objectifs climatiques et énergétiques (taux incitatifs mais modérés)
Redistribution des revenus	Pour le budget de l'État (remplacement de la TVA)	Redistribution à la population (forfaitaire) et à l'économie (en proportion de la masse salariale, avec plafond)
Mise en œuvre	5 ans dès l'acceptation de l'initiative	Progressivement dès 2021

Source: AFF / *La Vie économique*

Encadré 3

Bibliographie

- Baumol W.J. et Oates W.E., *The Theory of Environmental Policy*, 2^e éd., Cambridge, 1988, Cambridge University Press.
- Baur M. et Himmel M., «Réforme fiscale écologique: projets du Conseil fédéral destinés à une deuxième étape de la Stratégie énergétique 2050», *La Vie économique*, 11-2012, pp. 12-15.
- Daguet S., *Payer pour polluer? La fiscalité écologique en Suisse*, Lausanne, 2014, éd. PPUR, Collection Le savoir suisse.
- Département fédéral des finances DFF, *Rapport, Passage d'un système d'encouragement (fondé notamment sur les subventions) à un système d'incitation (fondé sur la fiscalité) : Variantes d'un système d'incitation dans la politique énergétique*, 2013.
- Ecoplan, *Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform. Analyse mit einem berechenbaren Gleichgewichtsmodell für die Schweiz*, 2012.
- Ecoplan, *Volksinitiative «Energie statt Mehrwertsteuer». Höhe der Energiesteuer und die Reaktion auf der Stromproduktions- und Energienachfrageseite. Kurzbericht zuhanden der Eidgenössischen Finanzverwaltung*, Berne, 2013.

Les entreprises et les ménages y perdraient également. Les premières seraient plus lourdement grevées qu'aujourd'hui. En effet, contrairement à la TVA qui est largement neutre pour le commerce extérieur, une taxe sur l'énergie les désavantagerait par rapport à la concurrence étrangère: elles ne pourraient pas la reporter sur les prix de vente. De plus, l'initiative aurait des effets négatifs sur la répartition des revenus puisqu'elle alourdirait la charge des ménages à faible revenu.

Développements actuels et futurs

Le Conseil fédéral décidait, fin 2013, de recommander le refus de l'initiative populaire, notamment à cause de la suppression de la TVA et de la non-adéquation des taux par rapport aux objectifs climatiques et énergétiques. Le Conseil des États l'a nettement rejetée en juin 2014, le Conseil national se prononcera lors de la prochaine session d'automne.

Si le Conseil fédéral partage les objectifs des initiateurs de même que son souhait d'introduire des taxes incitatives, sa stratégie diffère pour le reste. Son projet consiste d'abord à inscrire le principe des taxes incitatives dans la Constitution. Il faudra ensuite le substituer progressivement au système actuel de subventions et l'appliquer à la consommation de combustibles, d'électricité et éventuellement de carburants. Le but est d'atteindre les objectifs climatiques et énergétiques, et non de remplir les caisses de l'Etat. Des exceptions pour les entreprises gourmandes en énergie ou en CO₂

sont prévues. Le programme Bâtiments et la rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC) seront à terme abandonnés au profit des seules taxes d'incitation. Leur produit sera entièrement redistribué à la population et aux entreprises, après une période transitoire où une partie des recettes financera les dernières subventions pour le bâtiment et la RPC.

La consultation officielle sur ce projet, qui fait office de deuxième étape de la Stratégie énergétique 2050, devrait démarrer en 2015. Le tableau 1 résume les principales différences entre l'initiative des Vert'libéraux et le projet du Conseil fédéral. ■

¹ DFF (2013).² On parle, par exemple, d'environ 3 francs par litre d'essence en 2020 (Ecoplan, 2013).