



## Dossier

Date : 01.12. 2011

---

# Réforme fiscale écologique – raison d’être, objectifs, définitions

**Le 25 mai 2011, le Conseil fédéral a chargé le DFF d’examiner des instruments fiscaux à l’appui d’une réorientation de la politique énergétique. La réforme fiscale écologique a simultanément pour buts de créer des incitations pour une gestion durable des ressources naturelles et de contribuer à la prospérité par une réduction de la charge fiscale des ménages et des entreprises. Les lignes qui suivent explicitent la raison d’être, les objectifs et les notions d’une telle réforme.**

La réforme fiscale écologique vise à augmenter la pression fiscale sur l'utilisation des ressources naturelles et à réduire le poids des impôts et taxes existants. Elle est l'un des quatre projets de mise en œuvre de la stratégie énergétique 2050, par laquelle le Conseil fédéral a exprimé son intention de poursuivre les objectifs climatiques actuels tout en veillant à un approvisionnement propre, sûr, largement autonome et économique de la Suisse en courant électrique. A cette fin, il convient notamment de réduire la consommation de courant électrique, d'étendre l'offre d'énergie électrique et de renforcer la recherche sur l'énergie. Des objectifs quantitatifs devront être fixés. Des mesures fiscales devront créer des incitations à améliorer l'efficacité énergétique et à réduire la consommation d'énergie grâce à un relèvement du prix de l'énergie. De plus, dans le cadre de la concurrence, une modification de la structure des prix devra profiter davantage aux technologies écologiques de production d'énergie et rendre compétitives des technologies actuellement non rentables. Du même coup, on renforcera la sécurité de l'approvisionnement en énergie. Les mesures fiscales auront notamment pour but d'inclure dans le prix de l'énergie les répercussions négatives de la production et de la consommation d'énergie sur l'environnement. A cet égard, on parle d'internalisation des effets externes.

### **Réforme fiscale écologique et écologisation du système fiscal**

La réforme fiscale écologique est l'un des piliers de la stratégie énergétique 2050 et ne doit pas être confondue avec les travaux visant l'«écologisation du système fiscal» au sens de la motion Studer (06.3190). Cette motion charge le Conseil fédéral de déposer un rapport présentant les conditions nécessaires à une gestion durable des ressources naturelles et d'examiner si les taxes, impôts et déductions actuels créent des incitations en porte-à-faux avec les objectifs écologiques de l'économie et de la société. Les propositions d'améliorations doivent rester sans incidence sur les recettes fiscales. En ce qui concerne l'«écologisation du système fiscal», il ne s'agit pas d'une refonte à proprement parler du système fiscal, mais de l'examen d'améliorations possibles du système en vigueur. Outre la motion Studer, trois initiatives populaires défendent des objectifs écologiques par

l'intermédiaire de modifications du système fiscal: l'initiative «Remplacer la taxe sur la valeur ajoutée par une taxe sur l'énergie», l'initiative «De nouveaux emplois grâce aux énergies renouvelables (initiative cleantech)» et l'initiative «Pour une économie durable et fondée sur une gestion efficiente des ressources (économie verte)».

### Utilisation des ressources et imposition de l'énergie

En Suisse, l'utilisation des ressources naturelles excède ce que l'environnement peut supporter. L'empreinte écologique du pays correspond à deux fois la terre, c'est-à-dire qu'une surface équivalant au double de celle de la terre serait nécessaire pour garantir l'exploitation des ressources naturelles d'une façon renouvelable. Les mesures fiscales prises à ce jour dans le domaine environnemental, notamment dans la loi sur le CO<sub>2</sub>, par l'imposition des huiles minérales ou par les diverses taxes sur l'électricité, s'élèvent à quelque 2 % du PIB suisse. Notre pays figure dès lors au milieu du classement en comparaison avec d'autres pays de l'OCDE (cf. le tableau ci-après), certains de ces derniers ayant «écologisé» leur système fiscal durant les années écoulées.

	Taxes environnementales	
	en % des recettes totales au titre des impôts et des taxes	en % du PIB
Pays-Bas	11,5 %	4,5 %
Danemark	8,8 %	4,3 %
Turquie	13,8 %	3,3 %
Hongrie	7,2 %	2,9 %
Finlande	6,3 %	2,7 %
République tchèque	7,4 %	2,7 %
Portugal	7,4 %	2,6 %
Suède	5,6 %	2,6 %
Italie	5,8 %	2,5 %
Corée du Sud	9,5 %	2,5 %
Luxembourg	7,0 %	2,5 %
Autriche	5,6 %	2,4 %
Norvège	5,6 %	2,4 %
Irlande	8,2 %	2,4 %
Royaume-Uni	6,6 %	2,4 %
Allemagne	5,9 %	2,2 %
Grèce	6,5 %	2,1 %
<b>Suisse</b>	<b>6,9 %</b>	<b>2,0 %</b>
Islande	5,4 %	2,0 %
Slovaquie	6,7 %	2,0 %
Belgique	4,4 %	2,0 %
Pologne	5,7 %	1,9 %
Australie	6,8 %	1,8 %
France	4,0 %	1,7 %
Espagne	5,0 %	1,7 %
Japon	5,7 %	1,6 %
Nouvelle-Zélande	3,3 %	1,1 %
Canada	3,4 %	1,1 %

Chili	4,5 %	1,0 %
Etats-Unis d'Amérique	3,0 %	0,8 %
Mexique*	-7,6 %	-1,6 %

Source: OCDE ; calculs de l'AFC. \*Les taxes environnementales dépendent des prix de l'énergie; des valeurs négatives témoignent d'un subventionnement des agents énergétiques (notamment de l'essence et de l'huile de chauffage).

### Bases théoriques d'une réforme fiscale écologique

Lorsqu'ils utilisent de l'énergie, les consommateurs et les producteurs ne tiennent pas compte de toutes les conséquences financières de leurs décisions. La société assume des coûts externes générés par la consommation individuelle d'énergie sous la forme par exemple d'émissions de CO<sub>2</sub>, d'autres pollutions environnementales ou encore de risques d'accidents non couverts. Ces coûts ne sont pas inclus dans le prix des agents énergétiques et ne sont par conséquent pas pris en compte dans les décisions relatives à la consommation, aux investissements et à la production. En fixant correctement les prix, on peut influencer sur le marché de manière à obtenir à long terme une utilisation optimale de ressources énergétiques disponibles en quantité limitée. On peut ainsi prévoir une taxe permettant d'attribuer à un bien de consommation les coûts externes qui y sont liés: les consommateurs et les producteurs paient ainsi le juste prix. Lorsque l'on connaît le montant des coûts externes, la taxe peut être définie de manière à internaliser les coûts externes dans le prix. Dans la plupart des cas, on ne connaît pas avec exactitude les coûts externes: on part alors d'un objectif d'émission ou de consommation, et la taxe est fixée de façon à provoquer la réduction souhaitée des émissions ou de la consommation, compte tenu des réactions des consommateurs et des producteurs.

Sur cette base, une réforme fiscale écologique a pour objectif de réduire les conséquences négatives non couvertes sur les ressources naturelles par des incitations sous forme de taxes environnementales, tout en allégeant la charge fiscale sur les facteurs travail et capital. Deux effets peuvent bénéficier à la prospérité (on parle à ce propos de double dividende<sup>1</sup>). On peut non seulement renforcer la prospérité par une amélioration de la qualité de l'environnement (premier dividende), mais encore obtenir un deuxième dividende si l'on réduit ou supprime les distorsions fiscales existantes par les recettes issues d'une taxe sur l'énergie. Tous les impôts traditionnels (sur les revenus, la fortune, les bénéfices, les transactions et la consommation) provoquent peu ou prou des distorsions. Ces dernières concernent essentiellement les incitations visant le travail, l'épargne et l'investissement. Un deuxième dividende est proportionnel aux distorsions qu'induisent les impôts qui seront réduits par l'introduction d'une taxe sur l'énergie. Un passage des impôts, sources de distorsion, à des taxes sur l'énergie peut, à certaines conditions, apporter un gain substantiel de prospérité sans amputer pour autant les recettes. De plus, un troisième dividende peut apparaître, sous la forme de répercussions économiques dynamiques consécutives à la modification des prix relatifs. On note alors des effets bénéfiques, tels que le renforcement des capacités d'innovation et, partant, les avantages concurrentiels et les chances d'exportation sur le marché mondial qui en résultent (*first mover advantage*).

### Affectation des recettes d'une taxe sur l'énergie

Lorsque les agents énergétiques sont frappés d'une taxe, la production de biens et de services renchérit, ce qui influe négativement sur l'attractivité du pays en tant que lieu de production pour les entreprises et sur la croissance économique. De plus, la hausse des prix de l'énergie réduit avant tout le pouvoir d'achat des ménages aux revenus les plus modestes. En règle générale, les taxes sur l'énergie sont régressives. Pour atténuer ces effets de redistribution négatifs et maintenir la compétitivité des entreprises suisses, il

<sup>1</sup> La littérature scientifique distingue entre une forme forte et une forme atténuée du double dividende: la forme atténuée part du principe que la prospérité de la société se renforce lorsque les recettes de la taxe sur l'énergie conduisent à une réduction d'autres impôts sources de distorsions plutôt qu'à une redistribution sous la forme d'une ristourne forfaitaire par tête au profit de la population.

convient de compenser les recettes d'une taxe sur l'énergie par une réduction ou une suppression d'impôts existants, ou de les redistribuer aux ménages et aux entreprises. Les recettes supplémentaires issues d'une réforme fiscale écologique ne devraient donc pas alimenter le budget de la Confédération.

**Réduction ou suppression d'impôts existants:** une taxe sur l'énergie ne peut rester neutre sous l'angle de la fiscalité et sous celui de la quote-part de l'Etat que si d'autres impôts sont réduits dans le même temps. Tous les impôts traditionnels (sur les revenus, la fortune, les bénéfices, la consommation et les transactions) induisent des distorsions plus ou moins marquées. Ces dernières concernent avant tout les incitations visant le travail, l'épargne et l'investissement. Diverses études montrent que les distorsions induites par ces impôts sont pour partie très hétérogènes et que sous l'angle de la croissance économique, un Etat doit accorder une importance particulière au choix des impôts par lesquels il entend financer ses tâches. La réduction ou la suppression d'impôts qui sont sources de distorsions peut fournir un deuxième dividende: la réduction de tels impôts mène à des gains d'efficacité supplémentaires et exerce des effets positifs sur la prospérité et la croissance.

**Redistribution par tête:** les recettes d'une taxe sur l'énergie peuvent être redistribuées proportionnellement à la population et aux entreprises. Lorsqu'ils consomment moins d'énergie, des particuliers et des entreprises sont ainsi récompensés en recevant davantage de fonds redistribués qu'ils ne paient de taxes. Sur le plan technique, on peut songer à une solution analogue à celle qui a été retenue pour la redistribution de la taxe sur le CO<sub>2</sub>, par l'intermédiaire des caisses-maladie ou des caisses de compensation AVS. La redistribution bénéficie plutôt aux ménages à revenus modestes. Dans le cas d'une redistribution aux entreprises en fonction de la masse salariale, les entreprises dotées des effectifs les plus importants s'en sortent tendanciellement mieux que celles qui sont fortement tributaires de l'énergie et du capital. Sous l'angle de la rentabilité économique et de l'attrait régional, la redistribution n'a en soi aucun effet pour les ménages et empêche d'autres améliorations du système fiscal (pas de suppression d'impôts sources de distorsions). Pour les entreprises, la redistribution en fonction de la masse salariale peut signifier une certaine baisse du coût du facteur travail, ce qui, tendanciellement, a des effets positifs sur la rentabilité. La perception de la taxe et la redistribution à la population et aux entreprises n'ont certes aucune incidence sur le budget, mais elles augmentent la quote-part de l'Etat et la quote-part fiscale.

### **Réforme fiscale écologique et économie**

Les conséquences économiques concrètes d'une réforme fiscale écologique dépendent donc de l'affectation des recettes d'une taxe sur l'énergie. A elle seule, une taxe sur l'énergie provoque une augmentation du prix de l'énergie qui pèse tant sur les ménages que sur les entreprises, ces dernières voyant leur compétitivité baisser sur le plan international. En compensant la taxe sur l'énergie par des réductions d'impôts et de taxes ou en redistribuant les recettes aux ménages et aux entreprises, on peut compenser les effets régressifs induits par une taxe sur l'énergie ou les effets négatifs sur l'attrait de la place économique au niveau international. Des études portant sur plusieurs pays ont montré que les taxes sur l'énergie exercent généralement des effets négligeables, sinon positifs, sur la compétitivité.