

Ce texte est une version provisoire. Seule la version qui sera publiée dans le Recueil officiel des lois fédérales (www.admin.ch/ch/f/as/) fait foi.

Rapport du Conseil fédéral
sur le classement de la motion 06.3190 (Studer Heiner)
du 8 mai 2006

Écologisation de la fiscalité et des subventions

du 14 juin 2013

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous proposons de classer l'intervention parlementaire suivante:

| | | | |
|------|---|---------|---|
| 2006 | M | 06.3190 | Réforme fiscale écologique (CN 21.03.2010, Studer Heiner; Commission del'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie; CE 20.04.2009, CE 27.05.2009; CN 15.03.2010) |
|------|---|---------|---|

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'expression de notre haute considération.

14 juin 2013

Au nom du Conseil fédéral suisse

Le président de la Confédération: Ueli Maurer
La chancelière de la Confédération: Corina Casanova

Dieser Text ist eine provisorische Fassung. Verbindlich ist die Version, die im Bundesblatt veröffentlicht wird.

Ce texte est une version provisoire. Seule la version qui sera publiée dans la Feuille fédérale fait foi.

Questo testo è una versione provvisoria. Fa stato unicamente la versione pubblicata nel Foglio federale.

Condensé

Le présent rapport fait suite à la motion Studer Heiner (06.3190), qui demandait un rapport et un projet de réforme écologique de la fiscalité. Le présent rapport examine les conditions fiscales appliquées à la gestion des ressources naturelles et identifie les incitations écologiques inopportunes du système fiscal et des subventions de la Confédération. À partir de là, il examine les possibilités d'amélioration.

La fiscalité et les subventions peuvent notamment exercer une influence sur les domaines environnementaux que sont le climat, l'air, le bruit, le paysage, le sol et la biodiversité et peuvent favoriser dans ces domaines une utilisation non durable des ressources naturelles. En l'occurrence, la consommation croissante d'énergie et de matériaux (y. c. des matières premières), l'utilisation non durable du sol ainsi que les transports sont les domaines concernés les plus importants.

L'identification des incitations écologiques inopportunes constitue le coeur du présent rapport. Il y a incitation écologique inopportune lorsque, à côté de leur but premier, des impôts ou des subventions favorisent des comportements dommageables pour l'environnement. L'estimation des impacts environnementaux n'a été pratiquée que dans une optique qualitative. Selon celle-ci, la façon dont sont conçues les impôts et les subventions suivants (regroupés selon les domaines d'influence) a des conséquences accessoires nuisibles sur l'environnement:

- Consommation d'énergie et de matériaux ainsi que transports: déduction des frais de transport pour l'impôt fédéral direct (IFD), exonération du transport aérien international de l'impôt sur les huiles minérales, affectation de l'impôt sur les huiles minérales, remboursement de l'impôt et de la surtaxe sur les huiles minérales, exonération des véhicules agricoles de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP), non assujettissement des véhicules de transport légers à la RPLP.
- Utilisation et dégradation du sol: fixation trop basse de la valeur locative (IFD), exclusion des loyers et de la valeur locative de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), certaines subventions dans le domaine agricole [suppléments accordés à l'économie laitière, contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers (UGBFG) et pour la garde d'animaux dans des conditions de production difficiles (GACD)].

Globalement, les résultats montrent que la fiscalité et les subventions de la Confédération peuvent être améliorées sur le plan écologique. Le rapport montre cependant que diverses mesures correctrices sont déjà prises ou planifiées. Par exemple, la limitation de la déduction des frais de transport fait partie du projet relatif au financement et à l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF) et la suppression des contributions UGBFG et GADC est prévue dans le cadre de la politique agricole 2014 - 2017. En outre, le Conseil fédéral prévoit d'intégrer la navigation aérienne dans le système suisse d'échange de quotas d'émission de CO₂ et de le raccorder au système européen d'échange de quotas d'émission.

Le Conseil fédéral entend renoncer au projet d'acte modificateur unique demandé par la motion pour deux raisons: le potentiel d'optimisation restant est modeste compte tenu des mesures déjà prises ou planifiées et il est d'avis que les incitations inopportunes peuvent être corrigées plus efficacement à l'aide de projets législatifs séparés, car cela permet une coordination avec d'autres réformes politiques. C'est pourquoi le Conseil fédéral propose de classer la motion.

Sommaire

| | | |
|--|---|-----------|
| 1 | Introduction et mandat | 4 |
| 2 | Appréciation politique..... | 5 |
| 3 | Prélèvements liés à l'environnement en Suisse | 8 |
| 3.1 | Notion at aperçu | 8 |
| 3.2 | Comparaison internationale des impôts environnementaux | 8 |
| 3.3 | Autres redevances environnementales..... | 10 |
| 4 | Nécessité d'agir et orientations d'un point de vue environnemental | 11 |
| 4.1 | Etat de l'environnement, réglementations et mesures à prendre | 11 |
| 4.1.1 | Vue d'ensemble..... | 11 |
| 4.1.2 | Climat..... | 11 |
| 4.1.3 | Air et bruit..... | 12 |
| 4.1.4 | Paysage, sol et biodiversité..... | 13 |
| 4.1.5 | Autres domaines | 14 |
| 4.2 | Principales orientations du point de vue environnemental | 15 |
| 4.2.1 | Consommation d'énergie et de matériaux/matières premières..... | 15 |
| 4.2.2 | Utilisation et pollution du sol | 16 |
| 4.2.3 | Transports..... | 16 |
| 5 | Incitations inopportunes de la fiscalité et des subventions..... | 17 |
| 5.1 | Bases méthodiques | 17 |
| 5.2 | Impôts et allègements fiscaux..... | 18 |
| 5.2.1 | Impôt fédéral direct | 19 |
| 5.2.2 | Taxe sur la valeur ajoutée..... | 19 |
| 5.2.3 | Impôt sur les huiles minérales | 20 |
| 5.2.4 | Redevance poids lourds liée aux prestations | 21 |
| 5.3 | Subventions | 22 |
| 5.3.1 | Vue d'ensemble..... | 22 |
| 5.3.2 | Domaines de tâches assortis d'incitations inopportunes potentielles | 23 |
| 5.3.3 | Agriculture et alimentation..... | 24 |
| 5.4 | Mesures examinées..... | 25 |
| 5.4.1 | Vue d'ensemble..... | 25 |
| 5.4.2 | RPLP: extension aux utilitaires légers..... | 26 |
| 5.4.3 | RPLP: extension aux utilitaires agricoles | 26 |
| 5.4.4 | Impôt et surtaxe sur les huiles minérales: suppression du remboursement | 27 |
| 5.4.5 | Trafic aérien international: intégration au système d'échange de quotas d'émissions | 27 |
| 6 | Synthèse des incitations inopportunes et des mesures envisageables..... | 29 |
| | | |
| <i>Annexe 1</i> | | 33 |
| Interventions en matière de recettes dans le domaine de la politique climatique et énergétique | | 33 |
| <i>Annexe 2</i> | | 35 |
| Vue d'ensemble des incitations inopportunes potentielles examinées et des mesures envisageables | | 35 |

Rapport

1. Introduction et mandat

Le présent rapport fait suite à la motion Studer Heiner (06.3190) déposée le 8 mai 2006. Dans sa version initiale, elle demandait un projet de réforme écologique de la fiscalité «classique». La réforme avait pour but l'instauration par la Confédération d'une taxe sur les énergies non renouvelables et l'affectation du produit net de cette taxe à une diminution de la charge fiscale pesant sur le travail. Dans sa réponse du 13 septembre 2006, le Conseil fédéral a proposé de rejeter la motion en rappelant que le peuple a rejeté plusieurs fois un projet de réforme écologique de la fiscalité (dans les années 2000 et 2001) et qu'il fallait attendre de connaître les effets de la nouvelle loi sur le CO₂.

Après l'adoption de la motion par le Conseil national le 21 mars 2007, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats (CEATE-E) a modifié la motion, qui a ensuite été adoptée par le Conseil des Etats le 27 mai 2009. Le Conseil national a adhéré à cette nouvelle version le 15 mars 2010 à une courte majorité de 90 voix contre 86. Dans sa nouvelle version, le texte de la motion 06.3190 est le suivant:

«Le Conseil fédéral est chargé de présenter au Parlement un rapport concernant l'efficacité des conditions-cadres actuelles par rapport à une gestion durable des ressources naturelles ainsi qu'un projet d'acte qui améliore ces conditions-cadres. Ce projet devra contenir les éléments d'une écologisation du système fiscal qui soit sans incidence sur le montant total des recettes de l'État.»

Dans ses considérations, la CEATE-E a pris acte du fait «que le peuple et les cantons ont plusieurs fois refusé une réforme fiscale écologique combinant concrètement une taxe sur l'énergie et un allègement de la charge fiscale pesant sur le travail.» C'est pourquoi elle a voulu promouvoir de nouvelles conceptions de l'écologisation du système fiscal et a concrétisé le mandat de la manière suivante: «En l'occurrence, le Conseil fédéral examinera le système fiscal (impôts, taxes, subventions et déductions) en vue de savoir s'il comporte des entraves à la mise en place d'une économie et d'une société plus écologiques et proposera au Parlement des manières de le corriger».

Délimitation du champ d'examen

Le rapport examine les conditions fiscales *actuelles* appliquées à la gestion des ressources naturelles et identifie les incitations écologiques inopportunes dans la fiscalité et les subventions de la Confédération. Cette approche se distingue d'une réforme fiscale écologique qui prévoit de nouvelles mesures fiscales consistant en l'application systématique d'instruments d'incitation fiscale.

De plus, la CEATE-E a limité l'objet de l'examen en précisant qu'il ne doit pas s'étendre à l'ensemble des conditions en vue d'une gestion durable des ressources naturelles, mais doit se concentrer sur la fiscalité et les subventions. Fiscalité et subventions ne forment qu'un élément de l'ensemble des conditions réglementaires, économiques et environnementales en vue d'une gestion durable des ressources naturelles et se démarquent par rapport à d'autres instruments étatiques visant à promouvoir une utilisation durable des ressources¹. Dans le présent rapport, il n'y a donc pas d'examen global de l'ensemble des activités de l'Etat en vue d'une gestion durable de l'environnement. De plus, l'examen est limité à la fiscalité et aux subventions de la Confédération, en raison de l'autonomie financière des cantons.

Méthode et structure du rapport

Le présent rapport a pour but d'identifier les incitations écologiques inopportunes de la fiscalité et des subventions et d'examiner les possibilités d'améliorer le régime actuel. Pour ce faire, il se fonde sur la définition suivante: *un impôt ou une subvention comporte une incitation écologique inopportune s'il a pour effet accessoire de favoriser un comportement dommageable pour l'environnement et a de ce fait un impact négatif sur un ou plusieurs domaines environnementaux.*

La méthode suivante a été choisie pour identifier les incitations inopportunes:

- Les domaines environnementaux dont l'état peut être influencé par des instruments fiscaux ont été identifiés en partant des ressources naturelles. À partir de là, les moteurs fondamentaux d'un développement non

¹ Voir Conseil fédéral(2013): «Economie verte (voir bibliographie)

durable ont été déterminés. Ils constituent les points de départ pour des corrections (cf. ch. 4).

- Un état des lieux de la fiscalité et des subventions dressant une liste des incitations écologiques inopportunes *potentielles* de la fiscalité et des subventions a été établie (cf. annexe 2). Les états de fait qui entraînent une incitation écologique inopportune d'après la définition ci-dessus ont été identifiés sur cette base (cf. ch. 5).

Les incitations inopportunes de la fiscalité et des subventions ainsi identifiées peuvent être classées dans les domaines de l'environnement «consommation d'énergie et de matériaux (y. c. matières premières)», «utilisation et dégradations du sol» et «transports». Pour terminer, des mesures ont été examinées en vue d'éliminer les incitations inopportunes qui ne sont pas déjà corrigées dans d'autres projets (cf. ch. 5.4).

Le présent rapport a été élaboré sous la direction de l'Administration fédérale des finances (AFF). Vu son orientation thématique, il a été rédigé en collaboration avec l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et avec l'aide de l'Administration fédérale des contributions (AFC) et de l'Administration fédérale des douanes (AFD).

Le rapport se compose de six parties. L'appréciation de l'intervention parlementaire dans le contexte politique national est faite au ch. 2. Le ch. 3 donne une indication approximative de l'importance de l'écologisation des impôts et des taxes en Suisse. L'état des différents domaines environnementaux ainsi que les moteurs centraux du développement non durable sont décrits au ch. 4. L'identification des incitations écologiques inopportunes et la discussion des mesures en vue de les éliminer a lieu au ch. 5. Le ch. 6 contient les conclusions.

2. Appréciation politique

La fiscalité a principalement pour fonction de lever les fonds nécessaires au financement des tâches de l'Etat. Ces derniers temps, les buts accessoires ont cependant gagné en importance. Les efforts en vue d'engager des impôts ou des taxes d'incitation afin d'atteindre des buts écologiques en font partie. Par le passé, une transformation du système fiscal dans un sens écologique a déjà fait l'objet de plusieurs initiatives populaires et d'autant de contre-projets indirects², que le peuple et les cantons ont cependant rejetés. Dans ce contexte, la motion Studer Heiner, qui demandait à l'origine une réorganisation de la fiscalité au moyen d'une réforme fiscale écologique, a été modifiée par le Parlement pour qu'elle prenne la forme d'un remaniement du système fiscal et des subventions allant dans un sens plus écologique.

Plusieurs aspects de la politique (environnementale) ont cependant changé depuis l'adoption de la motion en mars 2010. La Stratégie énergétique 2050 et la réforme fiscale écologique, les décisions du Conseil fédéral relatives à «l'économie verte» et les mesures lancées en vue du financement des infrastructures ferroviaire et routière sont particulièrement importantes du point de vue de l'écologisation du système fiscal et de la gestion durable des ressources naturelles. Par ailleurs, le nombre des interventions parlementaires relatives à la politique climatique et à la politique énergétique a augmenté au cours de ces dernières années. Plusieurs d'entre elles concernent les recettes et influencent ainsi en conséquence l'orientation écologique de la fiscalité (cf. annexe 1).

Stratégie énergétique 2050 et réforme écologique de la fiscalité

Le 25 mai 2011, à la suite de la catastrophe nucléaire de Fukushima, le Conseil fédéral a décidé de sortir progressivement du nucléaire et a esquissé sa Stratégie énergétique 2050. Les centrales nucléaires actuelles seront mises hors service à la fin de leur durée d'exploitation et ne seront pas remplacées.

Le système énergétique doit être restructuré en deux étapes. Dans une première étape, il s'agit tout d'abord d'exploiter la totalité du potentiel énergétique dont dispose actuellement la Suisse grâce aux technologies existantes ou envisageables et à la collaboration internationale. Pour ce faire, les instruments d'encouragement actuels, avant tout, seront renforcés et il sera recouru à différents instruments de régulation. Après 2020, une deuxième étape aura pour ambition de réorienter conjointement la politique climatique et la politique énergétique. Le système d'encouragement actuel sera remplacé progressivement par un système d'incitation. Le point central de la politique énergétique sera constitué par une taxe sur l'énergie perçue sur toutes les formes d'énergie. En outre, en septembre 2012, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances (DFF) d'élaborer et de lui présenter, d'ici au milieu de 2014, un projet de réforme écologique de la fiscalité destiné à la

² Votation populaire du 24 septembre 2000: article constitutionnel sur une redevance incitative sur l'énergie en faveur de l'environnement (contre-projet à l'initiative «énergie et environnement» qui a été retirée) [oui: 45 %; non: 55 %]

- Initiative populaire «pour l'introduction d'un centime solaire (Initiative solaire)» [oui: 31 %; non: 67 %]

- Article constitutionnel sur une redevance pour l'encouragement des énergies renouvelables (contre-projet à «l'initiative solaire») [oui: 45 %; non: 52 %]

- Initiative populaire du 2 décembre 2001 «pour garantir l'AVS - taxer l'énergie non le travail» [oui: 23 %; non: 77 %]

consultation. Avec la coopération du Département fédéral de l'intérieur (DFI), du Département fédéral de justice et police (DFJP), du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et les cantons, le DFF élabore tout d'abord un projet d'audition en vue de la consultation des associations économiques, des milieux intéressés et des milieux scientifiques. Ce rapport sera présenté au Conseil fédéral au cours du deuxième semestre de 2013. Il contient l'examen de plusieurs formes de réformes fiscales à visée écologique et des recommandations sur la suite de la procédure.

Contrairement à l'écologisation du système fiscal, la réforme fiscale écologique vise à appliquer systématiquement des instruments fiscaux d'incitation. Elle prévoit des taxes énergétiques sur les combustibles, les carburants et le courant électrique qui constituent autant d'incitations à améliorer l'efficacité énergétique et à réduire la consommation d'énergie. Les taux de ces taxes seront fixés en fonction des objectifs des politiques énergétique et climatique. La réforme prévoit que les recettes provenant des taxes sur l'énergie seront compensées par des abaissements des prélèvements fiscaux et par des remboursements forfaitaires aux ménages et aux entreprises. À l'alourdissement de la charge fiscale sur la consommation d'énergie correspondra un allègement de celle qui grève les facteurs de production que sont le travail, le capital et les investissements. Globalement, la charge fiscale des ménages et des entreprises devrait cependant rester constante. Les impacts négatifs sur les ressources naturelles diminueront et la poursuite des objectifs actuels relatifs au climat sera maintenue.

Plan d'action et initiative populaire Économie verte

La notion d'économie verte décrit une gestion économique qui ménage les ressources, tient compte de la raréfaction des ressources et de la capacité de régénération des ressources renouvelables, améliore l'efficacité des ressources et renforce globalement la productivité de l'économie et le bien être en général. Étant donné que la demande intérieure suisse est couverte en grande partie par des biens importés, il faudrait également prendre en compte la pollution occasionnée par la production de ces biens à l'étranger.

En octobre 2010, dans sa décision en faveur d'une économie verte, le Conseil fédéral a jeté les bases d'une amélioration de l'efficacité des ressources dans la production et la consommation et distribué les mandats correspondants à l'administration fédérale. En mars 2013, il a lancé un plan d'action comportant 27 mesures (actuelles et nouvelles) dans quatre domaines prioritaires. Le concept de mise en œuvre de l'économie verte compte en priorité sur des efforts librement consentis par l'économie; mais un cadre défini par l'Etat pour corriger les défaillances du marché est tout aussi nécessaire. Les quatre domaines prioritaires sont les suivants:

1. Objectif, suivi, information, rapport: pour juger si la Suisse est sur la voie d'une économie verte, il s'agit d'assurer un suivi complet et de mesurer l'ensemble des progrès réalisés. Cela implique notamment la définition d'objectifs et la présentation de rapports sur les progrès accomplis. En outre, le dialogue avec le monde économique, mais aussi avec la communauté scientifique et la société civile, est important pour le développement de l'économie verte. Ce dialogue sera appuyé par des mesures de sensibilisation.
2. Consommation et production: les modes actuels de consommation et de production de biens utilisent de grandes quantités de ressources naturelles et polluent l'environnement. C'est pourquoi il est important d'améliorer les informations sur les aspects écologiques des produits et des gammes de produits proposés par les entreprises et de renforcer l'innovation. De plus, une collaboration étroite avec l'économie permet d'améliorer encore l'efficacité.
3. Déchets et matières premières: l'extraction des matières premières provoque des atteintes considérables à l'environnement. Utiliser plus efficacement les matières premières et boucler les cycles des matériaux doivent devenir des priorités. Il faut que la production de biens utilise moins de matière première et qu'elle génère moins de déchets.
4. Instruments transversaux: le *Masterplan Cleantech* et l'écologisation du système fiscal sont deux dossiers importants qui ont une portée transversale. Mais, comme une grande partie de l'impact de la Suisse sur l'environnement est causée à l'étranger, le levier national ne peut suffire à lui seul à atteindre les buts fixés. Pour contribuer à réduire la charge globale qui pèse sur les ressources naturelles du fait de l'extraction des matières premières et de la production de biens, la Suisse doit s'engager davantage sur le plan international pour favoriser l'avènement d'une économie verte.

Le plan d'action constitue en outre le fondement de la modification de la loi sur la protection de l'environnement qui est présentée comme un contre-projet indirect à l'initiative populaire «Pour une économie durable et fondée sur une gestion efficiente des ressources (économie verte)».

Cette initiative déposée le 6 septembre 2012 propose un nouvel article constitutionnel visant à favoriser une économie durable et fondée sur une gestion efficiente des ressources, à fermer les cycles de vie des matériaux, et à faire en sorte que l'activité économique n'épuise pas les ressources naturelles. L'objectif est d'amener la Suisse d'ici 2050 à adopter des modes de production et de consommation durables, et à ne plus consommer davantage de ressources que la terre ne peut en fournir (ce qui correspondrait à une empreinte écologique de 1 équivalent planète). Si le Conseil fédéral salue les objectifs de l'initiative, il estime qu'elle ne pourra pas être mise en œuvre d'ici 2050, notamment du fait des nuisances écologiques que la population suisse génère à l'étranger.

Le Conseil fédéral a jusqu'au début de l'été 2013 pour élaborer un projet de contre-projet indirect. Ce projet sera probablement envoyé en consultation en été 2013. Le message sur l'initiative et le contre-projet indirect seront transmis au Parlement d'ici au printemps 2014.

Mesures de financement de l'infrastructure ferroviaire et routière

D'autres dossiers importants entraînant indirectement une écologisation du système fiscal sont inscrits à l'agenda politique. Il s'agit en l'occurrence du projet relatif au financement et à l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF) en tant que contre-projet direct à l'initiative populaire «Pour les transports publics» de l'Association Transports et Environnement (ATE), ainsi que des mesures pour le financement spécial de la circulation routière (FSCR).

Avec le projet FAIF (12.016), le Conseil fédéral propose de financer désormais l'exploitation, le maintien de l'appareil de production et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire uniformément au moyen d'un nouveau fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF). Ce fonds relayera le Fonds pour les grands projets ferroviaires (FTP), limité dans le temps, et le remplacera pour une durée illimitée. Le financement à long terme de l'infrastructure ferroviaire reposera ainsi sur des bases solides. Ce fonds sera alimenté comme à présent par des parts à la RPLP, à l'impôt sur les huiles minérales et à la taxe sur la valeur ajoutée. Toutefois, en l'absence de mesures supplémentaires, ce financement présentera une lacune à la suite de la hausse attendue du trafic des voyageurs et des marchandises et des coûts d'entretien et de renouvellement qui y sont liés, ainsi que de l'extension prévue de l'infrastructure ferroviaire. Dans ces conditions, il est prévu de plafonner à 3000 francs la déduction des frais de transport des salariés dans le cadre de l'impôt fédéral direct. L'incitation (écologique) inopportune consistant à prendre en considération de longs trajets jusqu'au travail sera réduite et la tendance à un allongement de ces trajets sera infléchie. Les pendulaires qui font les trajets en voiture seront alors moins favorisés fiscalement, puisque les déductions fiscales pour ces pendulaires sont actuellement nettement plus élevées que celles pour les utilisateurs des transports publics.

En tant que Conseil prioritaire, le Conseil des Etats a adopté le projet avec quelques modifications le 3 décembre 2012. Le Conseil national traitera cet objet au cours de la session d'été 2013. Les deux Chambres ont par ailleurs approuvé une prolongation du délai pour traiter l'initiative de l'ATE, si bien que la votation populaire sur l'initiative populaire et sur le contre-projet FAIF pourra avoir lieu simultanément. Cette votation aura vraisemblablement lieu au cours du premier semestre de 2014.

Avec les mesures prévues pour le financement spécial de la circulation routière (12.018), le Conseil fédéral suit la même voie dans le domaine de la circulation routière. Pour financer l'augmentation des coûts de l'exploitation, de l'entretien et de l'aménagement des routes nationales, le Conseil fédéral a engagé une procédure en deux étapes. Dans la première étape, le prix de la vignette autoroutière (redevance pour l'utilisation des routes nationales) est porté de 40 à 100 francs par an, ce qui permettra de couvrir les coûts de l'extension du réseau des routes nationales. Dans la deuxième étape, le relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales permettra de couvrir les besoins ordinaires croissants et d'assurer le financement de tâches supplémentaires prévisibles. Comme il l'a annoncé dans sa réponse du 15 août 2012 à l'interpellation 12.3534 («Planning décisionnel autoroutier 2012-2030»), le Conseil fédéral prévoit d'ouvrir, dans le courant du 1^{er} semestre 2013, une consultation sur le financement des dépenses relatives à la circulation routière et sur un relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales.

3. Prélèvements liés à l'environnement en Suisse

3.1 Notion at aperçu

La fiscalité suisse est basée en majeure partie sur l'imposition directe du revenu et de la fortune des personnes physiques, du bénéfice et du capital des personnes morales ainsi que sur l'imposition indirecte de la consommation. Concrètement, les impôts sur le revenu, sur la fortune et sur les bénéfices ainsi que la taxe sur la valeur ajoutée produisent la majeure partie des recettes fiscales. Depuis quelques années, les prélèvements liés à l'environnement, complétant ou remplaçant des prescriptions environnementales visant à réglementer le domaine, jouent un rôle d'une importance grandissante dans la politique environnementale.

Les prélèvements environnementaux (taxes écologiques) renchérissent des activités qui polluent directement ou indirectement l'environnement (consommation d'énergie et de ressources, transports et émissions de polluants). Ils incitent à adopter des modes de consommation et de comportement ménageant l'environnement. Les impôts incitatifs qui sont institués pour des raisons de politique environnementale, mais aussi des impôts à buts fiscaux, font partie notamment des prélèvements environnementaux³.

La part des prélèvements environnementaux peut servir d'indicateur de l'orientation écologique d'un régime fiscal. En Suisse, la part des impôts environnementaux au produit total des impôts et des cotisations sociales de la Confédération, des cantons et des communes a progressé de 6,3 à 7,0 % entre 1996 et 2010⁴. On peut en déduire un léger report de la charge fiscale sur les activités et les produits dommageables pour l'environnement.

La part croissante des prélèvements environnementaux est due notamment à l'augmentation du nombre de ces prélèvements. La taxe sur le CO₂ prélevée sur les combustibles fossiles (depuis 2008) et le supplément sur les coûts de transport des réseaux [depuis 2009, notamment pour financer la rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC)] ainsi que la taxe d'incitation perçue depuis 2000 sur les composés organiques volatiles (COV) sont particulièrement importantes à l'échelon national. Pour 2010, 34 sortes de prélèvements environnementaux au total ont été décomptés⁵. Ces prélèvements sont perçus tant à l'échelon national qu'à celui des cantons et des communes.

3.2 Comparaison internationale des impôts environnementaux

Bien que le recours aux impôts environnementaux soit plus fréquent et que les recettes qu'ils génèrent soit en augmentation, ils ne produisent toujours qu'une part relativement modeste des recettes fiscales des collectivités publiques. En 2010, le produit de ces impôts s'est monté à 10,9 milliards de francs. Comme le montre le tableau ci-dessous, cette somme correspond à 6,8 % des recettes de l'ensemble du secteur public.

Plus de la moitié des recettes produites par les impôts environnementaux provient d'un petit nombre d'impôts qui renchérissent la consommation d'énergie. L'impôt sur les huiles minérales, dont la part à ces recettes se monte à 47,3 %, en fait partie. Au surplus, les impôts environnementaux de la catégorie Transports, en particuliers les impôts cantonaux sur les véhicules automobiles ainsi que les recettes des redevances sur la circulation [en particulier la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP)], dont la part a augmenté au cours de ces dix dernières années, sont importants⁶.

Impôts environnementaux en Suisse (2010)

| En millions de francs | Produit | Part |
|--|-------------|---------------|
| Catégorie Energie | 5779 | 53,2 % |
| Impôt et surtaxe sur les huiles minérales | 5134 | 47,3 % |
| Taxe CO ₂ sur les combustibles | 589 | 5,4 % |
| Autres | 57 | 0,5 % |
| Catégorie transports | 4286 | 39,4 % |
| Impôts cantonaux sur les véhicules automobiles | 2076 | 19,1 % |
| Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) | 1490 | 13,7 % |
| Impôt sur les automobiles | 373 | 3,4 % |
| Redevance pour l'utilisation des routes nationales (vignette autoroutière) | 347 | 3,2 % |

³ Les taxes écologiques sont fondées sur une base de calcul physique (p. ex. produits énergétiques, émissions de gaz ou d'eau, déchets, ressources naturelles) qui a des impacts négatifs avérés sur l'environnement. La définition des taxes écologiques se fonde strictement sur l'assiette de l'impôt sans égard aux motifs qui ont présidés à leur introduction ni à l'affectation des recettes.

⁴ Sources: Office fédéral de la statistique (OFS), calculs de l'administration (AFF)

⁵ Les taxes du même genre perçues dans plusieurs cantons (p. ex. taxe sur les eaux usées dans les cantons d'AR, de BE, GE et SO) ne sont comptées qu'une fois.

⁶ Voir La comptabilité environnementale, OFS.

| | | |
|--|-------|-------|
| Catégorie Ressources | 543 | 5,0 % |
| Droits d'eau (redevances hydrauliques), tous les cantons | 543 | 5,0 % |
| Catégorie Emissions | 256 | 2,4 % |
| Taxe sur les COV | 123 | 1,1 % |
| Autres | 133 | 1,2 % |
| Total | 10864 | 100 % |
| En pourcentage du produit total des impôts du secteur public | 6,8 % | |
| Sources: Office fédéral de la statistique (OFS), calculs de l'administration | | |

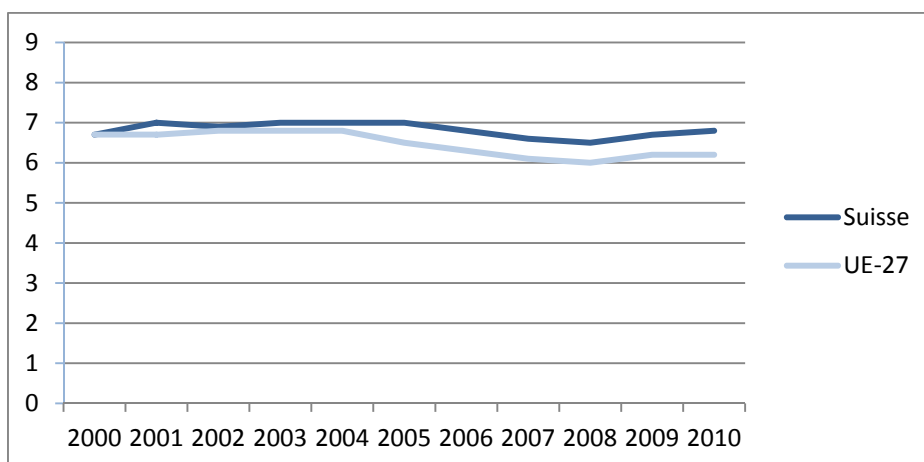
Définition des impôts environnementaux

La définition utilisée pour la statistique des impôts environnementaux est basée sur des conventions internationales, ce qui permet de faire des comparaisons internationales. La définition des impôts environnementaux inclut cependant des prélèvements qui ne sont pas des impôts au sens de la législation suisse, car ils ne poursuivent pas des buts fiscaux. Cela concerne les taxes incitatives (taxe CO₂ et la taxe COV) et les droits d'eau des cantons. Dans la présente statistique, ces taxes et ces droits sont classés dans les impôts, car ils sont dus sans contrepartie imputable individuellement.

Dans les 27 Etats membres de l'UE, la part moyenne de l'ensemble des recettes fiscales environnementales par rapport à l'ensemble des recettes provenant des impôts et des contributions sociales se monte à 6,2 % en 2010⁷. La même année, avec 6,8 %, la Suisse présente une part plus élevée de 0,6 points de pourcentage. Les différences entre les Etats membres de l'UE sont cependant importantes. Par exemple, la Bulgarie fait état d'une part de 10,6 % en 2010, alors que la France ne fait état que d'une part de 4,2 %. Diverses causes sont concevables pour expliquer ces différences. Des recettes comparativement élevées peuvent être le produit d'un grand nombre d'impôts environnementaux et de taux d'imposition élevés. Mais elles peuvent aussi s'expliquer par un degré élevé d'activités polluantes ou par une forte demande de biens nocifs pour l'environnement. La prudence est donc de mise lorsqu'il faut interpréter les différences internationales. De plus, les motifs fiscaux ou écologiques de l'introduction de ces impôts n'est pas toujours claire: la définition des impôts environnementaux se base sur l'assiette de l'impôt sans égard aux motifs qui ont présidés à leur introduction ni à l'affectation de leurs recettes.

Le graphique ci-dessous indique les recettes des impôts environnementaux en Suisse et dans l'UE pour la période de 2000 à 2010 en pourcentage du produit total des impôts et des contributions sociales⁸.

Part en % des impôts environnementaux en Suisse et dans l'UE (2000-2010)



Sources: OFS, Eurostat

La baisse de la «quote-part des impôts environnementaux» entre 2005 et 2007 est due à la forte croissance

⁷ Source: Office statistique de l'Union Européenne (Eurostat)

⁸ Les autres prélèvements liés à l'environnement ne sont pas pris en considération pour des raisons de disponibilité et de comparabilité des données.

économique, qui a généré des recettes fiscales plus élevées (alors que la hausse des recettes provenant des impôts écologiques n'était que modérée pendant cette même période).

La part des impôts environnementaux donne une première indication sur l'orientation écologique de la fiscalité suisse. Les chiffres montrent que cette part est supérieure à la moyenne de l'UE. Toutefois, cette approche agrégée ne permet de tirer que des conclusions limitées sur la structure d'incitation écologique de l'ensemble du système, car elle ne comprend pas d'informations sur les effets sur le comportement (ayant des conséquences pour l'environnement) des sujets économiques, effets qui se dégagent de l'aménagement concret d'un impôt, qu'il soit lié ou non à l'environnement.

Impôts environnementaux par rapport au PIB

La part des recettes fiscales environnementales par rapport au PIB s'élève à 1,9 % en Suisse et à 2,4 % dans l'UE (données 2010). La part plus élevée des impôts environnementaux au produit total des impôts et, simultanément, la quote-part plus basse de ces impôts en Suisse par rapport à l'UE s'explique par le fait que les quotes-parts d'impôt sont plus élevées dans les Etats membres de l'UE. Étant donné que la quote-part d'impôt de la Suisse est inférieure à la quote-part d'impôt moyenne des Etats membres de l'UE, la part du produit des impôts environnementaux par rapport au PIB y est inférieure. C'est pourquoi la part des impôts environnementaux à l'ensemble des recettes fiscales est parlante comme indicateur de l'orientation écologique de la fiscalité.

3.3 Autres redevances environnementales

En Suisse, les autres redevances environnementales (non comparables internationalement), c'est-à-dire les recettes non fiscales comme les taxes, les formes mixtes et les solutions volontaires par branche (contributions de droit privé) ont produit 2,650 milliards de francs en 2010. Cela correspond à 19,6 % du produit total des impôts et redevances environnementales. La part des impôts environnementaux est par conséquent de 80,4 %. Comme le montre le tableau ci-dessous, la majeure partie du produit des redevances provient des taxes sur les eaux usées et sur les déchets. Contrairement aux impôts environnementaux, la majeure partie des redevances non fiscales liées à l'environnement est perçue par les communes.

Redevances non fiscales liées à l'environnement (2010)

| En millions de francs | Produit | Genre de taxe (part) |
|---|-------------|----------------------|
| Catégorie Energie | 377 | (14,2 %) |
| Supplément sur les coûts de transport des réseaux / rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC) | 272 | Forme mixte |
| Centime climatique sur les carburants | 106 | Solution volontaire |
| Catégorie Emissions | 2273 | (85,8 %) |
| Taxes communales sur les eaux usées | 1075 | Taxe |
| Taxes communales sur les déchets ménagers | 971 | Taxe |
| Taxes de recyclage anticipé | 72 | Solution volontaire |
| Taxe bruit par passager et par atterrissage (alimentation du «Airport Zurich Noise Fund») | 67 | Forme mixte |
| Taxe d'élimination anticipée | 46 | Forme mixte |
| Taxe anticipée de recyclage | 34 | Solution volontaire |
| Taxe sur les émissions en sus de la taxe d'atterrissage, cantons de GE et ZH | 4 | Forme mixte |
| Taxes sur les eaux usées, canton AI | 2 | Taxe |
| Surtaxe bruit en sus de la taxe d'atterrissage, canton de GE | 2 | Forme mixte |
| Taxes sur les déchets, canton d'AI | 1 | Taxe |
| Total | 2650 | 100 % |

Sources: OFS, calculs de l'administration

4. Nécessité d’agir et orientations d’un point de vue environnemental

Identifier les incitations qui favorisent les comportements dommageables pour l’environnement impose de considérer la politique environnementale dans son ensemble. Le présent rapport se concentre sur les domaines dans lesquels les instruments fiscaux sont susceptibles de prouver leur efficacité (climat, air, bruit, paysage, sol et biodiversité). L’état actuel de l’environnement, les réglementations existantes et les mesures à prendre sont décrits au ch. 4.1. Les principales approches relatives à une gestion durable des ressources naturelles sont détaillées au ch. 4.2.

4.1 Etat de l’environnement, réglementations et mesures à prendre

4.1.1 Vue d’ensemble

Un peu partout dans le monde, la tendance est à la croissance démographique, à l’amélioration de la performance économique et à la hausse de la consommation de ressources naturelles par personne. Mesurée selon la méthode de l’empreinte écologique, la consommation de ressources de la Suisse (pétrole, denrées alimentaires, occupation de surfaces bâties, etc.) est trois fois supérieure à la biocapacité mondiale disponible par personne⁹.

Selon le rapport sur la mise en œuvre de la politique environnementale (Environnement Suisse 2011)¹⁰, des progrès notables ont été réalisés ces dernières années dans divers domaines, notamment en matière de qualité des cours d’eau et des eaux souterraines, ainsi que de pollution chimique et organique. Un potentiel d’amélioration subsiste néanmoins dans d’autres domaines (réduction des émissions de gaz à effet de serre et protection de la biodiversité notamment). Si certaines évolutions ont pu être limitées ces dernières années – mitage du paysage et hausse de la consommation énergétique, par exemple – la pression qui en résulte pour l’environnement continue de s’accroître. Les atteintes à l’environnement se déploient par ailleurs de plus en plus à l’étranger du fait de l’accroissement des importations: en 2008, la Suisse a recouru à d’autres pays pour couvrir près de 70% de ses besoins en ressources, une tendance qui est à la hausse. Sauf mention contraire, les détails communiqués ci-après se fondent sur le rapport «Environnement Suisse 2011».

4.1.2 Climat

Le *changement climatique* a un impact sur tous les systèmes environnementaux (cycle de l’eau, état du sol, de l’air et de la biodiversité). Depuis les premières mesures réalisées en 1864, la température moyenne annuelle a progressé en Suisse d’environ 1,7° C. Bon nombre d’évolutions liées au changement climatique s’observent d’ores et déjà: fonte des glaciers, recul du pergélisol, modifications au niveau de la végétation. Certains phénomènes tels que les crues et les mouvements de terrain liés à la chute de précipitations intenses risquent par ailleurs de s’intensifier à long terme.

Dans le cadre du *Protocole de Kyoto*, la Suisse s’est engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre. Les mesures prises jusqu’ici ont certes permis de limiter l’accroissement des émissions, sans pour autant les réduire significativement. Si l’on veut éviter une perturbation dangereuse du système climatique, le réchauffement moyen de la surface de la Terre ne doit pas dépasser les températures préindustrielles de plus de 2° C en vertu de l’Accord de Copenhague¹¹. D’ici à 2020, les pays industrialisés devront donc réduire leurs émissions d’au moins 25 à 40% par rapport aux niveaux de 1990.

Pour la période 2008-2012, la Suisse va vraisemblablement pouvoir respecter ses engagements internationaux grâce à l’acquisition de certificats étrangers et à la prise en compte de l’effet de puits des forêts helvétiques. Une *stabilisation durable et acceptable de la concentration de gaz à effet de serre* dans l’atmosphère ne pourra être atteinte que si les efforts sont poursuivis et intensifiés aux niveaux national et international. Limiter le réchauffement climatique mondial à 2° C ne sera possible que si les émissions de gaz à effet de serre par habitant n’excèdent pas 1,5 tonne d’ici à la fin du 21^e siècle.

Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013, la version entièrement révisée de la loi du 23 décembre 2009 sur le CO₂¹² constitue le fondement de la politique climatique helvétique. Les objectifs et les mesures de réduction des gaz à

⁹ OFS (2013): Ressources naturelles – Empreinte écologique, Monet

¹⁰ OFEV et OFS (2013): Environnement Suisse 2011

¹¹ Accord de Copenhague, document final de la Conférence des Nations Unies sur le climat de 2009, dont les participants ont pris acte, sans toutefois l’entériner

¹² RS 641.7¹

effet de serre d'ici à 2020 y sont notamment définis. Le texte révisé prend désormais en compte l'adaptation au changement climatique¹³. L'objectif est de ramener les émissions de gaz à effet de serre à un niveau de 20% inférieur à celui de 1990 d'ici à 2020, essentiellement par des mesures appliquées en Suisse. Les principales mesures mises en œuvre sont la taxe d'incitation sur le CO₂ appliquée aux combustibles fossiles et le système d'échange de quotas d'émissions (ETS). Un tiers des recettes de la taxe sur le CO₂ est affecté à l'assainissement énergétique des bâtiments (dont 33% maximum destinés à la promotion, par les cantons, des énergies renouvelables, de la récupération des rejets de chaleur et de l'optimisation des installations techniques du bâtiment), les fonds restants servant à financer les programmes Bâtiments des cantons. Depuis 2013, les recettes de la taxe sur le CO₂ alimentent également un fonds de technologie à hauteur de 25 millions de francs par an, montant permettant de cautionner des prêts aux entreprises qui développent et commercialisent des installations et des procédés énergétiquement performants. Par ailleurs, l'obligation de compenser est venue remplacer en janvier 2013 le centime climatique pour les importateurs de carburants fossiles. Enfin, des prescriptions concernant les émissions de CO₂ des véhicules de tourisme neufs sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2012 (abaissement à 130 g/km en moyenne d'ici à 2015 des émissions de CO₂ pour les véhicules nouvellement immatriculés).

4.1.3 Air et bruit

Depuis le milieu des années 1980, diverses mesures ont permis d'améliorer considérablement la *qualité de l'air* en Suisse. Les progrès dans ce domaine ont été plus modérés ces dernières années. Les émissions d'ozone proche du sol, d'oxydes d'azote et de poussières fines restent toutefois problématiques, tout comme celles de polluants cancérigènes telles que les suies et le benzène. L'état de la couche d'ozone s'est en revanche amélioré ces dernières années, la concentration de substances nocives pour l'ozone stratosphérique s'étant abaissée.

En Suisse, près de 1,3 million de personnes sont exposées quotidiennement à un bruit excessif, causé essentiellement par le trafic routier. Le bruit peut avoir sur la santé des effets de nature psychique et physique. Les conséquences économiques du bruit (réduction de la valeur des biens immobiliers, problèmes de santé, etc.) sont évaluées à plus d'un milliard de francs par an.

En vertu de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)¹⁴, la Confédération et les cantons sont tenus de protéger les hommes, la faune et la flore des atteintes par les pollutions atmosphériques et d'initier des mesures de lutte contre le bruit. Ces exigences sont concrétisées dans l'ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (OPair)¹⁵ et l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB)¹⁶. En matière de protection de l'air, des outils de contrôle tels que la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) ou la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils (COV) ont été introduits aux côtés des prescriptions d'émission pour les systèmes de chauffage, les installations industrielles et les véhicules à moteur, et de celles relatives à la qualité des combustibles et des carburants. Sur le plan international, la Suisse s'engage en faveur de la définition, pour les polluants présents dans l'air, de valeurs limites correspondant à l'état de la technique. En matière de lutte contre la pollution sonore, plusieurs mesures ont été mises en œuvre: définition de valeurs limites d'exposition au bruit et de mesures de protection contre le bruit, pose de fenêtres antibruit. Dans les aéroports, une partie de la taxe d'atterrissage est par ailleurs calculée en fonction des performances sonores des avions.

Malgré les réglementations existantes et les efforts consentis, des mesures à prendre ont été identifiées, essentiellement au niveau des émissions atmosphériques et des émissions sonores générées par les transports. Les coûts externes restant à couvrir (trafic routier notamment) demeurent élevés, le principe de causalité étant bien souvent insuffisamment appliqué¹⁷.

Excursus: internalisation des coûts environnementaux externes

Les ressources naturelles au sens de bases de subsistance naturelles (sol, air, eau) tendent à être surexploitées. Cela est souvent dû au fait qu'elles n'ont pas de prix ou que leur prix est trop faible. Ainsi, si l'automobiliste

¹³ OFEV (2013): loi révisée sur le CO₂, entrée en vigueur le 1er janvier 2013 (documentation Internet)

¹⁴ RS 814.01

¹⁵ RS 814.318.142.1

¹⁶ RS 814.41

¹⁷ ARE (2013): Coûts des transports (documentation Internet)

paie le coût de l'essence qu'il utilise dans son véhicule, les coûts liés aux problèmes de santé ou aux dégâts occasionnés aux bâtiments par l'émission de poussières fines et d'oxydes d'azote (NO_x) ne sont pas inclus dans le prix du carburant. Ces coûts dits externes sont supportés par la collectivité. Bien souvent, le droit de propriété des ressources naturelles n'est pas clairement établi, de sorte qu'une interdiction d'exploitation desdites ressources est impossible. Les coûts externes et le défaut de droit de propriété sont responsables des défaillances du marché, les prix ne reflétant pas la rareté des ressources. Les défaillances du marché et de la politique (subventions qui faussent la situation) induisent une allocation inefficace des ressources: on consomme et produit trop de biens portant atteinte à l'environnement et trop peu de biens préservant les ressources et l'environnement¹⁸. L'OFEV évalue les seuls coûts environnementaux externes générés chaque année par la consommation d'énergie et les transports en Suisse à plus de 8,5 milliards de francs¹⁹. A cela s'ajoutent dans divers domaines (protection des eaux, déchets dangereux, protection du climat) d'autres coûts externes qui n'ont pas encore été quantifiés ou ne l'ont été que partiellement. Une partie notable des nuisances à l'environnement causées en Suisse est par ailleurs transférée à l'étranger du fait de la consommation de biens importés.

L'internalisation des coûts externes – c'est-à-dire, dans la mesure du possible, leur répercussion directe sur le pollueur/l'utilisateur – est un moyen de réduire la surexploitation des ressources naturelles. Dans le cas idéal (internalisation totale), ces coûts ne sont plus pris en charge par la collectivité ou l'Etat. Les outils d'internalisation des coûts externes modifient les structures tarifaires influant sur les décisions des sujets économiques et permettent de répercuter la totalité des coûts externes sur les pollueurs/utilisateurs (cas idéal). Les principaux outils utilisés sont des instruments économiques prévoyant une incitation financière (redevances, certificats). Bien qu'ils ne figurent généralement pas au rang des mesures d'internalisation, les outils de régulation (orientations et interdictions) contribuent pour une bonne part à la mise en œuvre du principe de causalité²⁰.

4.1.4 Paysage, sol et biodiversité

Le constat est sombre dans ces domaines: les *paysages naturels et culturels* sont sous pression, les surfaces non bâties et les espaces de détente de proximité tendent à s'amenuiser ou perdent en qualité et en diversité. Les zones bâties progressent au détriment des surfaces agricoles, induisant une disparition des espaces de détente et d'identification, ainsi que des sols sains. Or seuls des sols sains sont à même d'assumer l'ensemble des fonctions du sol (base pour l'alimentation de la population, la faune et la flore, réservoir et filtre pour l'eau, habitat). A cela s'ajoute que les sols sont en partie contaminés par des substances chimiques.

Aux termes de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN)²¹, la Confédération est tenue de ménager et de protéger l'aspect caractéristique du paysage, et de protéger la faune et la flore indigènes ainsi que leur diversité biologique et leur habitat naturel. L'ordonnance du 1^{er} juillet 1998 sur les atteintes portées aux sols (OSol)²² prescrit par ailleurs de traiter les sols de manière à leur éviter tout dommage durable lors de leur exploitation ou de l'érection de constructions²³. Les principes d'utilisation judicieuse et mesurée du sol et d'occupation rationnelle du territoire sont inscrits à l'art. 75 de la Constitution²⁴. Ils sont mis en œuvre conformément à la loi du 22 juin 1972 sur l'aménagement du territoire (LAT)²⁵. La définition des principes d'aménagement territorial relève de la compétence de la Confédération, la planification territoriale de celle des cantons.

Le phénomène de mitage pourrait être considérablement limité par le recours à des instruments de planification territoriale tels que les outils de classification des zones à bâtir et des zones agricoles²⁶. Or les cantons n'utilisent pas de façon systématique les instruments d'aménagement territorial à leur disposition (plans directeurs, prélèvement de la plus-value). C'est pourquoi le peuple suisse et les cantons ont approuvé la révision de la LAT le 3 mars 2013 [contre-projet indirect à l'initiative populaire «De l'espace pour l'homme et la nature (initiative

¹⁸ Panayotou T. (UNEP, 1998): Instruments of Chance, Motivating and Financing Sustainable Development

¹⁹ Ott W., Baur M., Iten R., Vettori A. (2005), Konsequente Umsetzung des Verursacherprinzips

²⁰ *Ibid.*

²¹ RS 451

²² RS 814.12

²³ OFEV et OFS (2011): Environnement Suisse 2011

²⁴ RS 101

²⁵ RS 700

²⁶ Conseil fédéral (2008), Stratégie pour le développement durable: lignes directrices et plan d'action 2008–2011, p. 11: «La surface construite ne devrait pas excéder un ordre de grandeur de 400 mètres carrés par habitant.»

pour le paysage) ». La LAT révisée vise essentiellement à réduire les zones à bâtir surdimensionnées, à optimiser l'utilisation des zones à bâtir existantes et à introduire une taxe sur la plus-value liée à la mise en zone à bâtir d'un terrain. Les recettes de cette taxe permettront d'indemniser les propriétaires lésés par les dézonages.

Suite aux débats sur les résidences secondaires, les cantons et les communes se sont explicitement vu conférer le droit – en vertu de la LAT révisée, en lien avec l'abrogation de la loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger²⁷ (Lex Koller) – d'introduire une taxe d'incitation sur les résidences secondaires²⁸. Des incitations sont ainsi créées pour favoriser l'utilisation mesurée du sol, dans un souci de préservation de l'environnement. Les communes de Davos, Samnaun, Flims et Laax (GR) ont d'ores et déjà mis en place une telle taxe. Le 11 mars 2012, les électeurs suisses ont par ailleurs approuvé l'initiative «Pour en finir avec la construction envahissante de résidences secondaires!». La Constitution s'est ainsi vue complétée d'une nouvelle disposition relative aux résidences secondaires. L'initiative prescrit notamment de limiter à 20% maximum la proportion de résidences secondaires par commune.

La *biodiversité* – à savoir la diversité naturelle de gènes, d'espèces et d'écosystèmes – est essentielle à la vie sur terre. La fertilité des sols, la disponibilité d'une eau potable de qualité, la protection contre les glissements de terrain, la fourniture de ressources pour la production de médicaments efficaces ou la pollinisation des plantes par les insectes sont autant de services rendus par les écosystèmes. En Suisse, on observe un recul des surfaces libres de toute infrastructure et des habitats interconnectés²⁹, ce qui induit une diminution des espèces et de la diversité génétique. La faune et la flore sont par ailleurs de plus en plus souvent confrontées à des espèces invasives introduites par l'homme. Divers instruments internationaux et nationaux (Convention du 5 juin 1992 sur la diversité biologique³⁰, lois fédérales³¹) définissent les mesures essentielles de conservation et de développement de la biodiversité. Une étude montre par ailleurs que le recul de la biodiversité ne saurait s'inverser dans les conditions actuelles (lois, outils et mesures existants)³². Le 25 avril 2012, le Conseil fédéral a adopté une Stratégie nationale pour la biodiversité destinée à préserver à long terme la biodiversité et les services écosystémiques³³. Un plan d'action visant à concrétiser cette stratégie sera présenté au Conseil fédéral d'ici à la fin du 1^{er} semestre 2014³⁴.

4.1.5 Autres domaines

Ci-après n'est présenté qu'un bref aperçu de l'état de l'environnement pour les autres domaines d'importance. Concernant les dispositions existantes et les lacunes identifiées, nous renvoyons au rapport Environnement Suisse 2011.

L'eau est globalement de bonne qualité en Suisse. La pollution des lacs et des cours d'eau par des micropolluants (substances hormono-actives, pesticides) demeure malgré tout problématique, soulevant des questions sur le financement du traitement des eaux usées. Bon nombre de cours d'eau, dont la structure est modifiée, ne remplissent plus totalement leurs fonctions naturelles.

La *surface forestière* a progressé de près de 5% entre 1995 et 2006. Au cours des prochaines années, l'un des principaux enjeux sera de répondre de façon économiquement rentable et écologiquement viable à la demande croissante de bois, tout en préservant les fonctions de la forêt (protection, détente).

Depuis quelques années, la vulnérabilité aux *dangers naturels* ne cesse d'augmenter, de même que l'ampleur des dégâts provoqués par les catastrophes naturelles. La Suisse consacre chaque année quelque 2,9 milliards de francs (0,6% du PIB) à la prévention des dangers naturels (protection contre les crues et contre les tempêtes notamment³⁵).

Le volume global d'*ordures ménagères* à traiter s'accroît également d'année en année. Le volume de déchets s'élevait en 2009 à 700 kg par personne. La consommation croissante de matériaux et les mesures d'optimisation des processus de recyclage (cycle fermé des matières premières) doivent ici être prises en compte. Selon

²⁷ RS 211.412.41

²⁸ ARE (2012): Résidences secondaires (communiqué de presse)

²⁹ Entre 1900 et 2010, les prairies ont reculé de 36%, les marais de 82%, les prairies sèches de 95%. Ce recul est de plus de 70% pour les prairies sur la période 1850-2013. Source: Lachat *et al.* 2010, Wandel der Biodiversität in der Schweiz seit 1900

³⁰ RS 0.451.43

³¹ Loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (RS 451); loi du 20 juin 1986 sur la chasse (RS 922.0); loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche (RS 923.0); loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture (RS 910.1); loi du 4 octobre 1991 sur les forêts (RS 921.0); loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (RS 814.20)

³² Lachat *et al.* (2010): Wandel der Biodiversität in der Schweiz seit 1900

³³ OFEV (2012): Stratégie Biodiversité Suisse

³⁴ OFEV (2012): Stratégie Biodiversité Suisse et Plan d'action (communiqué de presse)

³⁵ Base: moyenne des années 2000-2005

l'inventaire national, la Suisse compte aujourd'hui près de 38 000 sites pollués, dont 60% environ à proximité d'eaux souterraines exploitables. Au total, on recense quelque 4000 sites risquant de représenter tôt ou tard un danger pour l'homme et l'environnement («contamination par des déchets issus d'activités antérieures»), dont plus de 700 ont d'ores et déjà fait l'objet de mesures³⁶.

Les valeurs limites d'immission pour le *rayonnement non ionisant* sont en règle générale respectées. La consommation croissante d'électricité et l'expansion rapide des réseaux de communication mobile ont cependant induit une hausse notable de ces rayonnements.

La *pollution par des substances chimiques toxiques* (métaux lourds, dioxines, PCB, autres liaisons chimiques persistantes) a en revanche fortement diminué ces dernières années. De nouveaux produits chimiques sont régulièrement mis en circulation dont on ne connaît pas (ou peu) les effets ni le comportement dans l'environnement. Ces produits présentent un danger potentiel pour la nature, tout comme les substances hormono-actives, les nanomatériaux, les organismes génétiquement modifiés et les organismes pathogènes.

4.2 Principales orientations du point de vue environnemental

Dans bon nombre de domaines, l'exploitation des ressources naturelles n'obéit pas à des principes de durabilité (cf. ch. 4.1), une situation qui s'explique essentiellement par l'exploitation non durable du sol, ainsi que par la consommation accrue d'énergie, de matériaux et de matières premières. L'expansion des transports contribue également à la surexploitation des ressources (sol et énergie notamment). D'où l'importance de vérifier si le système des impôts et des subventions ne contient pas des incitations qui favorisent les comportements dommageables pour l'environnement³⁷.

4.2.1 Consommation d'énergie et de matériaux/matières premières

Jamais la consommation énergétique en Suisse n'a été aussi élevée³⁸. Entre 1990 et 2010, elle a progressé de près de 10%. 80% des ressources énergétiques consommées en Suisse (pétrole, gaz naturel, charbon, combustible nucléaire) proviennent de l'étranger. La combustion et la consommation de combustibles et de carburants fossiles occasionnent d'importants dommages à l'environnement. Les coûts externes n'étant internalisés qu'en partie, les signaux de prix ne sont pas corrects, ce qui se traduit par une consommation énergétique inefficace.

Pour concrétiser la sortie du nucléaire (cf. ch. 2), le Conseil fédéral a décidé en avril 2012 d'initier la transformation du système énergétique en deux étapes. Dans un premier temps, il s'agit d'identifier les potentiels d'efficacité exploitables grâce aux technologies existantes ou disponibles prochainement (mesures de la Stratégie énergétique 2050). Cela passe notamment par l'utilisation d'instruments de régulation et le perfectionnement des instruments d'encouragement existants. Dans un second temps, il s'agira de formuler des propositions en vue d'une réforme écologique de la fiscalité pour les années après 2020. La fusion de la taxe sur le CO₂ et du supplément pour la rétribution du courant injecté en une seule et même redevance énergétique est notamment à l'étude³⁹.

La *consommation de matériaux* en vue de couvrir les besoins de l'économie et des ménages suisses a elle aussi augmenté. Depuis 1990, elle a progressé de près de 15%, tandis que l'importation de produits finis a augmenté de plus de 50%⁴⁰. La grande majorité des ressources consommées en Suisse n'est pas renouvelable. Cette consommation accrue de ressources est responsable d'atteintes à l'environnement (émissions de polluants dans l'air, les eaux et le sol). Plus de la moitié des dommages causés à l'environnement par la consommation suisse sont occasionnés à l'étranger, certaines phases du cycle de vie des produits importés se déroulant hors de Suisse (production, transport, exploitation, élimination)⁴¹. Cette part étrangère des atteintes à l'environnement s'observe également dans d'autres pays⁴². Elle est particulièrement élevée pour la Suisse, pays très marqué par le secteur tertiaire, dans lequel des efforts importants ont été consentis pour réduire les dommages environnementaux. En Suisse, les importations s'élèvent à sept tonnes par habitant et par an, dont plus d'un tiers d'agents énergétiques fossiles, un quart de minéraux non métalliques (gravier, ciment, etc.), près d'un septième de biomasse (denrées

³⁶ OFEV (2012): Publication de la première synthèse nationale des sites pollués (communiqué de presse)

³⁷ OFEV et OFS (2011), OCDE (2007), rapports sur l'environnement

³⁸ OFEN (2011): Nouveau record de consommation d'énergie (communiqué de presse)

³⁹ DFF (2012): Stratégie énergétique 2050 et réforme fiscale écologique (communiqué de presse)

⁴⁰ OFEV et OFS (2011)

⁴¹ Jungbluth N., Nathani C., Stucki M., Leuenberger M. (2011): Impact environnemental de la consommation et la production suisses

⁴² Commission européenne (2012): Life cycle indicators for waste management

alimentaires, bois, etc.) et un septième de métaux⁴³. Ces chiffres ont progressé de 14% depuis 1990. Des évolutions qu'il ne faut pas négliger, la demande accrue de matières premières engendrant une hausse des atteintes à l'environnement dues à l'extraction, au transport, à la transformation et à l'élimination des ressources.

La réponse à l'initiative populaire économie verte et le plan d'action éponyme du Conseil fédéral visent à créer les conditions-cadres nécessaires pour réduire la pression tout au long du cycle des ressources naturelles.

4.2.2 Utilisation et pollution du sol

L'utilisation du sol – c'est-à-dire son imperméabilisation à des fins de construction de bâtiments, de voies routières et d'infrastructures – continue de progresser en Suisse à un rythme d'environ un kilomètre carré par seconde. Au cours des deux dernières décennies, les surfaces bâties ont ainsi gagné du terrain sur les surfaces cultivées. L'évolution des ménages est plus rapide que celle de la population. De plus, le besoin moyen de surface d'habitation par personne ne cesse d'augmenter⁴⁴. Cette extension du bâti s'accompagne d'une imperméabilisation partielle du sol. Conséquence: le sol ne remplit plus ses fonctions naturelles de réserve génétique et de filtre que de façon limitée. La fragmentation du paysage se poursuit par ailleurs, occasionnant des coûts externes tels que la dégradation du paysage et des fonctions écologiques du sol, le recul et le morcellement du paysage agricole, des surfaces non bâties et des espaces de détente de proximité ainsi que des biotopes essentiels. On constate également un éloignement progressif du lieu de vie par rapport au lieu de travail⁴⁵, ce qui accroît les besoins de transports et par là même la pollution atmosphérique et la pollution sonore.

Ces coûts ne se reflètent pas suffisamment dans le prix du marché. Le fait de ne pas internaliser les coûts des infrastructures renforce l'attrait du logement en propriété de grande superficie et favorise l'étalement urbain de façon économiquement non durable.

Excursus: redevance sur l'utilisation du sol

L'introduction d'une redevance sur l'utilisation du sol permettrait de renforcer les dispositions et les prescriptions d'aménagement du territoire par une incitation fiscale⁴⁶. L'objectif n'est pas de grever la propriété foncière mais l'utilisation du sol lorsqu'elle est préjudiciable pour l'environnement et contrevient aux principes d'aménagement territorial. Le renchérissement du coût des surfaces à bâtir induirait une densification du bâti nouveau comme du bâti existant. Une mesure qui permettrait de freiner l'étalement urbain et le mitage, et d'encourager l'utilisation mesurée de la ressource rare qu'est le sol. D'un point de vue économique, l'internalisation des coûts externes induit un gain de prospérité.

L'adoption par le peuple de la révision partielle de la LAT le 3 mars 2013 va dans ce sens. Le nouveau texte vise en effet à freiner le mitage du territoire et à mieux protéger le paysage. La taxe sur la plus-value foncière inscrite dans la LAT permet notamment aux cantons et aux communes de prélever au moins 20% de la plus-value réalisée lors du reclassement d'une surface agricole en surface à bâtir. L'introduction d'une redevance sur l'utilisation du sol n'est donc plus jugée comme nécessaire.

4.2.3 Transports

Les besoins accrus de mobilité induisent un accroissement des flux de transports. En Suisse, le transport individuel motorisé a quasiment doublé depuis 1970, tandis que le transport routier de marchandises a triplé. Trois-quarts des trajets sont effectués au moyen d'un véhicule privé, 18% des trajets seulement au moyen des transports publics. Un accroissement du trafic s'observe également dans le domaine aérien⁴⁷.

Les transports occasionnent d'importants dommages à l'environnement. Plus de 35% des émissions de CO₂ de la Suisse⁴⁸ sont dus aux transports. La consommation de carburant a considérablement augmenté depuis quelques années. Les transports sont responsables du rejet dans l'air de dioxyde d'azote (NO₂) et de poussières fines (PM₁₀). Ils sont également la principale source de bruit. Les infrastructures de transport (en premier lieu les

⁴³ OFS: données détaillées de comptabilité environnementale

⁴⁴ OFS (2013): Nombre et taille des ménages (indicateurs environnementaux)

⁴⁵ OFEV et OFS (2011)

⁴⁶ BSS. Volkswirtschaftliche Beratung, (2012): Abgaben für eine ökologische und haushälterische Flächennutzung (étude réalisée sur mandat de l'OFEV)

⁴⁷ OFEV et OFS (2011)

⁴⁸ Ne sont pas incluses les émissions des vols internationaux. Si l'on comptabilisait les émissions de CO₂ du kérosène acheté en Suisse, les émissions dues aux transports seraient de 25% supérieures.

voies routières, mais aussi les réseaux ferroviaires) morcellent le paysage, favorisent le mitage (utilisation du sol) et contribuent pour une bonne part à la destruction des habitats naturels et à la dégradation du paysage.

Ces effets négatifs ne sont généralement pas supportés par ceux qui les occasionnent mais par des tiers – en règle générale la collectivité (coûts externes, cf. ch. 4). Le transport routier et le transport ferroviaire intérieurs occasionnent à eux seuls plus de 4 milliards de francs de coûts externes par an (95% imputables au trafic routier)⁴⁹.

Une refonte du financement des infrastructures intégrant une meilleure prise en compte du principe de causalité permettrait de réduire les atteintes à l'environnement causées par les transports. Cela n'est pas sans soulever des interrogations en matière de financement des infrastructures routières et ferroviaires. Les propositions formulées par le Conseil fédéral prévoient un financement des coûts externes selon le principe de causalité (cf. ch. 2).

5. Incitations inopportunes de la fiscalité et des subventions

Dans ce chapitre, la fiscalité et les subventions de la Confédération sont examinées en fonction de leurs incitations écologiques inopportunes potentielles. L'examen se concentre sur les impôts et les subventions relevant de la compétence de la Confédération. Les bases méthodiques sont exposées au ch. 5.1. Les impôts (resp. les allègements fiscaux) et les subventions recelant une fausse incitation écologique sont présentés ensuite au ch. 5.2.

L'annexe 2 donne un aperçu complet des incitations inopportunes potentielles de la fiscalité et des subventions, qui ont été identifiées et examinées au cours d'un examen préliminaire. Cet aperçu a été largement constitué afin d'obtenir une vue d'ensemble aussi complète que possible des incitations inopportunes et des mesures à prendre pour les corriger.

5.1 Bases méthodiques

Identification des incitations écologiques inopportunes

Pour commencer, il faut déterminer quand un impôt ou une subvention comporte une fausse incitation écologique. D'après le rapport de synthèse de l'OCDE sur les subventions dommageables pour l'environnement⁵⁰, l'identification des incitations écologiques inopportunes est une tâche difficile à résoudre, car un examen complet des impacts sur l'environnement nécessiterait des modèles d'équilibre complexes. C'est pourquoi l'OCDE recommande une approche plus pragmatique pour des raisons de rentabilité. En 2007, lorsqu'elle a élaboré son rapport sur l'environnement en Suisse⁵¹, l'OCDE elle-même a renoncé à identifier et à quantifier les subventions potentiellement dommageables pour l'environnement en raison de difficultés méthodologiques et statistiques. Les auteurs du rapport ont cependant relevé *qu'une subvention doit être qualifiée de potentiellement nocive pour l'environnement si elle donne lieu à davantage de déchets et d'émissions que si elle n'existait pas*. Il en va de même pour les subventions qui induisent une hausse de la consommation des ressources ou qui renforcent l'impact négatif sur la biodiversité.

L'Office allemand de l'environnement (*Umweltbundesamt Deutschland*) a publié une étude sur les subventions nocives pour l'environnement en Allemagne (*«Umweltschädliche Subventionen in Deutschland»*)⁵². Cette étude a été établie pour la première fois en 2008 et publiée dans une version mise à jour en 2010⁵³. Cet office a aussi adopté une approche pragmatique pour examiner les subventions potentiellement dommageables pour l'environnement et son examen se limite, pour ce qui est de l'identification, à certaines ressources naturelles ainsi qu'aux domaines où se posent les plus graves problèmes de pollution.

Comme indiqué au ch. 3, la plupart des impôts de Suisse ne sont pas des impôts environnementaux. Ils peuvent cependant comporter des incitations écologiques inopportunes. Les allègements fiscaux en sont la principale raison: en favorisant fiscalement certaines activités, ils ont les mêmes effets que des subventions, mais la baisse des recettes qu'ils provoquent n'est que difficilement quantifiable et échappe au pilotage parlementaire dans le budget. En plus des allègements fiscaux, une exclusion de l'impôt ou une affectation des recettes⁵⁴ peut favoriser des incitations écologiques inopportunes.

⁴⁹Ott W., Baur M., Iten R., Vettori A. (2005)

⁵⁰Valsecchi C et al. (2009): *Environmentally Harmful Subsidies, Identification and Assessment*

⁵¹OCDE (2007): Examens environnementaux de l'OCDE: Suisse

⁵²Umweltbundesamt Deutschland (2008): *«Umweltschädliche Subventionen in Deutschland»*

⁵³Umweltbundesamt Deutschland (2010): *«Umweltschädliche Subventionen in Deutschland»*

⁵⁴Par une affectation, une partie des recettes est réservée au financement de certaines tâches de la Confédération. Le financement des dépenses qu'elles occasionnent est ainsi assuré, car les recettes ne peuvent être utilisées que dans le but fixé. C'est pourquoi il y a une certaine analogie avec les subventions.

Sur la base de ces réflexions, la définition suivante a été appliquée dans le présent rapport pour identifier les incitations écologiques inopportunes:

*Un impôt ou une subvention comporte une fausse incitation écologique, si on peut admettre qu'il favorise, en dehors de son but premier, un comportement dommageable pour l'environnement et, de ce fait, cause un impact négatif sur un ou plusieurs domaines environnementaux.*⁵⁵

L'existence d'un élément dommageable pour l'environnement n'est considérée comme une incitation écologique inopportune que s'il s'agit d'un effet secondaire. Les buts des subventions ne sont pas remis en question dans le cadre du présent rapport. C'est pourquoi il n'est pas déduit d'incitation inopportune du fait qu'une atteinte à l'environnement a été prise en compte délibérément de par l'extension de l'infrastructure des transports⁵⁶.

Impact écologique des incitations inopportunes

L'estimation de l'influence des impôts et des subventions sur le système écologique est complexe et manque de fiabilité. En règle générale, on ne peut pas se référer à des analyses ou à des études. D'une manière générale, on peut observer que la production et la consommation de tous les produits et services peuvent influencer l'environnement. Les impôts et les subventions peuvent renforcer ou atténuer cette influence. Les impacts concrets sur l'environnement dépendent de la conception exacte de l'impôt (assiette de l'impôt, barème, dégrèvements fiscaux, etc.), de l'élasticité des prix et des processus d'évitement et de transfert. En ce qui concerne les subventions, des facteurs semblables rendent difficile l'estimation de leur impact écologique, lequel est déterminé par l'aménagement des subventions (montant, conditions, etc.) et par les effets d'aubaine⁵⁷. L'identification de l'impact écologique d'un impôt ou d'une subvention est en outre rendue plus difficile par la complexité des équilibres écologiques. Ces impacts se limitent rarement à un seul domaine écologique: dans la plupart des cas, ils portent atteinte à plusieurs domaines environnementaux simultanément et leur gravité varie. C'est pourquoi la déduction des liens de causalité n'est pas toujours possible. L'impact écologique de ces instruments ne peut donc être estimé que grossièrement. En raison de ces difficultés, l'identification et la présentation des incitations écologiques inopportunes potentiellement dommageables pour l'environnement dans le présent rapport est purement qualitative.

Base des données

L'examen a porté sur les allègements fiscaux définis selon l'étude de l'AFC⁵⁸ et les subventions définies aux art. 2 et 3 de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions⁵⁹. La liste des allègements fiscaux disponible sur le site de l'AFC et la banque de données sur les subventions de l'AFF⁶⁰ ont servi de base de données. En plus des allègements fiscaux, certaines exclusions de l'impôt (non-assujettissement à l'impôt) ont aussi été examinées. Les recettes non fiscales de la Confédération n'ont pas été analysées. Dans ce domaine, on ne peut pas s'attendre à trouver des incitations inopportunes de nature fiscale, car ces recettes ne servent pas à inspirer des comportements⁶¹. Les montants cités sont des estimations des recettes fiscales perdues (allègements fiscaux) ou des indications sur le montant des subventions en 2012. L'ordre de grandeur de ces montants donne une indication sur l'importance des incitations écologiques inopportunes qui y sont liées, mais ces montants ne doivent pas être assimilés aux coûts écologiques qu'ils occasionnent.

5.2 Impôts et allègements fiscaux

L'AFC a examiné les allègements fiscaux accordés par la Confédération et estimé, dans la mesure du possible, les pertes de recettes qui en découlent. En février 2012, la liste de ces allègements a été mise à jour et publiée sur le site Internet de l'AFC. Elle complète l'étude sur les allègements fiscaux et fait l'objet d'une mise à jour

⁵⁵ Le nombre des incitations inopportunes dépend de la définition utilisée. La présente définition n'est pas la même par exemple que celle utilisée dans le rapport «Fehlansätze im Mobilitätsbereich aus Sicht des Energieverbrauchs» [Ernst Basler & Partner et Ecoplan (2013), étude à la demande de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN)]

⁵⁶ Des impacts nuisibles sur l'environnement peuvent être réduits ou évités par des mesures adéquates lors de la construction et de l'exploitation d'importantes infrastructures. Depuis 1986, il faut donc procéder à une étude de l'impact sur l'environnement (EIE) pour les installations qui peuvent avoir un impact considérable sur l'environnement. De plus, il existe des indicateurs du développement durable spécialement adaptés aux projets d'infrastructure des transports (NIBA pour les projets d'infrastructure ferroviaire et NISTRA pour les projets d'infrastructure routière).

⁵⁷ L'effet d'aubaine désigne le recours à des subventions ou à d'autres incitations financières pour récompenser un comportement qui aurait été adopté même en l'absence d'incitations supplémentaires.

⁵⁸ AFC (2010): «Quels sont les allègements fiscaux accordés par la Confédération ?» Une étude de l'Administration fédérale des contributions

⁵⁹ RS 616.1

⁶⁰ URL: www.estv.admin.ch; www.efv.admin.ch

⁶¹ Les recettes non fiscales comprennent les recettes suivantes: patentes et concessions, compensations (notamment émoluments), autres revenus (revenus immobiliers et bénéfices sur immobilisations incorporelles ou revenus sur fonds de tiers et cofinancements), revenus financiers et recettes d'investissement.

régulière. Dans le présent rapport, les allègements fiscaux identifiés par l'AFC ont servi de base pour l'examen des allègements néfastes à l'environnement évoqués ci-après. Lorsqu'il est fait allusion à des manques à gagner, ceux-ci s'appuient sur les indications données sur le site de l'AFC.

5.2.1 Impôt fédéral direct

L'impôt fédéral direct consiste en un impôt sur le revenu qui frappe les personnes physiques et en un impôt sur le bénéfice auquel sont assujetties les personnes morales. Les recettes de l'impôt fédéral direct ont atteint en 2012 quelque 18,3 milliards de francs.

Déduction des frais de déplacement et sous-évaluation de la valeur locative

S'agissant des personnes physiques, les deux déductions que voici ont potentiellement un impact négatif sur l'environnement:

- les déductions des frais de déplacement entre le domicile et le lieu de travail⁶² (manque à gagner estimé à 500 millions de fr.)⁶³
- l'encouragement fiscal à la propriété du logement par une sous-évaluation de la valeur locative⁶⁴ (manque à gagner estimé à 235 millions de fr.)⁶⁵.

Ces deux déductions incitent à des comportements problématiques au regard de l'écologie, sous forme d'une baisse des coûts de mobilité dans le premier cas et d'une diminution du coût du logement dans le second. Elles ont tendance à entraîner le gaspillage du sol et donc l'étalement urbain (mitage), contrairement à une utilisation mesurée du sol, sans compter le risque d'une aggravation des émissions polluantes imputables à la circulation.

La suppression de la déduction des frais de déplacement serait la plus efficace dans le contexte de l'élimination des incitations inopportunes. Dans son message du 18 janvier 2012 relatif à l'initiative populaire «Pour les transports publics» et sur le contre-projet direct (Arrêté fédéral portant règlement du financement et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire, FAIF)⁶⁶, le Conseil fédéral a prévu la fixation d'un plafond pour la déduction de ces frais, ce qui équivaut à réduire cette incitation inopportune.

En réponse à la motion Streiff-Feller (12.3778), le Conseil fédéral s'est dit favorable, sur le principe, à un changement du système d'imposition de la valeur locative⁶⁷. Les réformes de l'imposition de la propriété n'ont pas porté leurs fruits par le passé. Ainsi, ces treize dernières années, trois projets qui proposaient tous de modifier de différentes manières l'imposition de la valeur locative ont été refusés en votation. C'est pourquoi le Conseil fédéral estime que d'autres projets de réformes fiscales doivent avoir la priorité.

5.2.2 Taxe sur la valeur ajoutée

La TVA est un impôt à la consommation sur les biens et services. Elle a rapporté environ 22 milliards de francs en 2012.

Exclusion de l'impôt des loyers et de la valeur locative

L'exclusion du champ de la TVA dont jouissent la vente et la location d'immeubles et de locaux⁶⁸ conduit à privilégier le logement par rapport à d'autres biens grevés par la TVA. De ce fait, on sacrifie trop de ressources naturelles à la construction de logements, trop d'énergie à leur utilisation et on encourage le gaspillage du sol. C'est pourquoi les exclusions du champ de la TVA sont considérées comme des incitations inopportunes, bien qu'il s'agisse d'exclusions improprement dites puisque l'impôt préalable sur les investissements dans la construction n'est pas déductible. Le manque à gagner résultant de ces exclusions est estimé à quelque 2 milliards de francs.

Une réforme écologiquement cohérente de la TVA devrait assujettir les loyers et la valeur locative à la TVA.

⁶² Art. 26, al. 1, let. a, de la loi fédérale du 14 déc. 1999 sur l'impôt fédéral direct (LIFD, RS 642.11)

⁶³ A propos de leur classification à titre d'allègement fiscal, les frais de déplacement, précisément, sont diversement jugés dans la bibliographie spécialisée. Faute de critères universels, l'AFC a classé les frais de déplacement parmi les allègements fiscaux puisqu'à ses yeux, les ménages sont mobiles. Ainsi, selon l'AFC, l'éloignement du lieu de travail serait au libre choix du contribuable; les frais de déplacement relèveraient donc de la consommation privée au lieu d'être considérés comme des frais d'obtention du revenu.

⁶⁴ Art. 26, al. 1, let. a, LIFD

⁶⁵ Un examen de cette estimation montre que le manque à gagner devrait être nettement plus élevé. Une estimation plus récente est attendue dans le courant de 2013 dans le cadre de la mise à jour périodique.

⁶⁶ FF 2012 1371

⁶⁷ Le 22 mars 2013, le Conseil national a rejeté la motion qui est donc classée.

⁶⁸ Art. 21, al. 2, ch. 20 et 21, de la loi du 12 juin 2009 sur la TVA (RS 641.20)

Pour des raisons politiques, cet assujettissement a été abandonné dans le projet – rejeté par le Parlement – de TVA à taux unique et n’a pas été repris non plus dans le «projet remanié» appelé de ses vœux par le Parlement lui-même, ni dans le message complémentaire du 30 janvier 2013 sur la simplification de la TVA (Modèle à deux taux)⁶⁹.

Excursus: différenciation de la TVA selon des critères écologiques

Au-delà de la question de la suppression d’exclusions potentiellement néfastes à l’environnement, la TVA n’est pas un instrument adéquat d’incitation écologique. Il ressort du débat politique un appel à des taux de TVA spéciaux sur les biens particulièrement néfastes à l’environnement ou, d’une façon générale, à un échelonnement du taux de TVA en fonction de la qualité écologique des biens en question. Or la création de valeur (chiffre d’affaires moins prestations préalables) est très rarement une base de taxation appropriée pour inciter les producteurs et les consommateurs à un comportement écologique optimal. Au regard de l’efficacité, l’assiette de la TVA devrait être élargie le plus possible et, dans l’idéal, il conviendrait d’appliquer un taux unique, ce qui permettrait de minimiser les distorsions et d’abaisser les coûts tant pour le fisc que pour le contribuable. Les objectifs écologiques devraient être assurés par le biais d’impôts à la consommation spéciaux et de taxes d’incitation, mais pas par le recours à une TVA différenciée.

5.2.3 Impôt sur les huiles minérales

L’impôt sur les huiles minérales est un impôt à la consommation à orientation fiscale⁷⁰ qui comprend:

- une taxe sur le pétrole, d’autres huiles minérales, le gaz naturel et les produits issus de leur traitement, ainsi que sur les carburants;
- une surtaxe sur les carburants.

L’impôt sur les huiles minérales a rapporté en 2012 5,0 milliards de francs, soit 8 % des recettes totales de la Confédération. 3,0 milliards proviennent de l’impôt sur les huiles minérales et 2,0 milliards de la surtaxe sur les carburants. La moitié de l’impôt et la totalité de la surtaxe sont affectées aux dépenses liées à la circulation routière et (dans une moindre mesure) au trafic aérien. Le solde du produit net de l’impôt sert à couvrir les dépenses générales de la Confédération.

Affectation obligatoire des recettes de l’impôt sur les huiles minérales

On ne saurait réfuter la justesse du principe de causalité qui, au travers de l’affectation obligatoire des recettes, se rapprocherait d’un financement par les usagers. Cela dit, il est impossible d’exploiter les avantages typiques de véritables redevances d’utilisation (exploitation optimale de la disposition à payer, emploi des fonds conforme à la demande, contrôle de la demande, p. ex. par une différenciation des taxes en fonction du trajet et du temps de parcours). La menace, au contraire, est celle de la recherche de rentes de situation, c’est-à-dire la tentation pour les groupes d’ayants droit de s’assurer la plus grande partie des maigres ressources. Il en résulterait une inflation des prétentions au lieu d’une maximisation de l’utilité, d’où l’amorce d’une spirale dans laquelle l’extension du réseau routier se traduirait par un accroissement du trafic, et inversement.

Exonération d’impôt pour le trafic aérien international

En vertu de conventions internationales (Convention du 7 décembre 1944 relative à l’aviation civile internationale⁷¹, dite convention de Chicago), le ravitaillement en carburant pour le trafic aérien international est exonéré de l’impôt⁷². L’exonération fiscale dont bénéficient les vols à destination de l’étranger et les vols nationaux de correspondance⁷³ (perte de recettes estimée à 1,3 milliard de francs) a pour effet de réduire les prix du trafic aérien, ce qui, toutes choses restant égales par ailleurs, attise la demande. C’est là un phénomène indésirable du point de vue écologique, ce qui lui vaut le qualificatif d’incitation inopportune.

⁶⁹ FF 2013 1351

⁷⁰ Cf. art. 1 en rel. avec l’art. 3 de la loi du 21 juin 1996 sur l’imposition des huiles minérales (Limpmin, RS 641.61)

⁷¹ RS 0.748.0

⁷² En revanche, les vols intérieurs sont soumis à l’impôt sur les huiles minérales. Depuis 2012, le produit de l’impôt alimente le «financement spécial du trafic aérien» (FSTA). Un quart de ce produit doit être affecté à des aides financières en faveur de mesures de protection de l’environnement.

⁷³ Art. 17, al. 2, let. a et b, Limpmin

Remboursement de l'impôt et de la surtaxe sur les huiles minérales

En matière d'allègements fiscaux, le remboursement partiel de l'impôt sur les huiles minérales et le remboursement total de la surtaxe sur les huiles minérales aux entreprises de transport concessionnaires (ETC)⁷⁴, aux agriculteurs, aux sylviculteurs, aux entreprises d'extraction de la pierre naturelle et aux pêcheurs professionnels⁷⁵ doivent être considérés comme des incitations inopportunes.

A l'exception de l'agriculture et de la sylviculture, ce remboursement est effectué sur la base de la quantité consommée. Cette pratique réduisant les coûts par litre consommé (coûts marginaux) constitue une incitation inopportune à consommer davantage. Dans le cas des agriculteurs, le remboursement obéit au principe d'une consommation normalisée selon la surface cultivée ou le nombre d'animaux; dans le domaine de la sylviculture il a lieu sur la base du volume du bois abattu, façonné ou transporté ou par hectare de forêt. Il en résulte une baisse des coûts moyens de production (et non pas des coûts marginaux), ce qui atténue l'incitation inopportune. Le manque à gagner est estimé à 68 millions de francs par an pour les ETC et à 67 millions pour les agriculteurs, les sylviculteurs, les entreprises d'extraction de la pierre naturelle et les pêcheurs professionnels confondus.

5.2.4 Redevance poids lourds liée aux prestations

La redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP)⁷⁶ est une taxe fédérale qui dépend du poids total autorisé, du niveau d'émissions du véhicule et des kilomètres parcourus sur les territoires de la Suisse et de la Principauté de Liechtenstein. Les recettes s'élèvent à environ 1,5 milliard de francs par an. Elles alimentent pour les deux tiers au maximum le Fonds servant au financement des grands projets ferroviaires (Fonds FTP) et le reste est reversé aux cantons.

Exonération d'impôt pour les véhicules agricoles

Le principal objectif de la RPLP consiste, par imputation des coûts externes, à renchérir les transports routiers de marchandises et à les faire passer de la route au rail. L'ordonnance du 6 mars 2000 relative à une redevance sur le trafic des poids lourds (ORPL)⁷⁷ prévoit une série d'exonérations⁷⁸, notamment pour les véhicules agricoles. Les propriétaires de ces véhicules n'assument donc pas les coûts externes non couverts ce qui constitue une incitation écologique inopportune. Ces exonérations ne donnent cependant lieu qu'à des distorsions écologiques relativement faibles puisque les véhicules exonérés ne sont en général pas utilisés pour transporter des marchandises et qu'ils n'entrent pas vraiment en ligne de compte dans la question du transfert au rail.

Non-assujettissement des véhicules de transport légers

Une incitation inopportune a trait en outre à l'objet même de la redevance en vertu de l'art. 2 RPL. Les véhicules de transport de marchandises de moins de 3,5 tonnes (autrement dit les voitures de livraison et les tracteurs à sellette légers) ne sont pas assujettis à la RPLP, ce qui rend difficile le transfert à des contenants plus grands ou au rail. L'extension de la RPLP aux voitures de livraison générerait approximativement 270 millions de recettes supplémentaires, ce qui est plutôt modeste comparé à celles des poids lourds (env. 1,5 milliard).

Excursus: différenciation de l'impôt sur les véhicules selon des critères écologiques

Vu l'orientation écologique souhaitée pour l'impôt sur les véhicules, la valeur de l'automobile ne serait pas un indicateur utile. Il vaudrait mieux instaurer un échelonnement de cet impôt en fonction de la consommation ou du rejet de polluants. Par le dépôt de l'initiative cantonale 05.309, le canton de Berne demande l'instauration «au niveau fédéral d'un impôt sur les véhicules assorti d'un système de bonus-malus destiné à promouvoir des véhicules plus efficaces sur le plan énergétique et plus respectueux de l'environnement». Les commissions parlementaires compétentes ont donné suite à cette initiative. En septembre 2012, la CEATE-E a constaté que depuis le dépôt de l'initiative, de nombreux cantons ont introduit sous leur responsabilité des systèmes d'évaluation qui privilégient les véhicules efficaces sur le plan énergétique et peu polluants. Un autre point

⁷⁴ Art. 17, al. 3, Limpmin

⁷⁵ Art. 18, al. 2, Limpmin

⁷⁶ Cf. loi fédérale du 19 décembre 1997 concernant une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RS 641.81)

⁷⁷ RS 641.811

⁷⁸ Art. 3, al. 1, let. d, ORPL

jugé positif est l'adoption des valeurs-cibles de l'UE en matière d'émissions de CO₂ dans le cadre de la législation révisée sur le CO₂. De l'avis même de cette commission, il n'y donc pas lieu d'agir dans ce domaine. Le Conseil des Etats a classé l'initiative le 14 décembre 2012.

5.3 Subventions

5.3.1 Vue d'ensemble

Aux termes de l'art. 2 LSu, les subventions sont des aides financières et des indemnités, définies comme suit (art. 3 LSu):

- Sont des aides financières (aides) les avantages monnayables accordés à des bénéficiaires étrangers à l'administration fédérale aux fins d'assurer ou de promouvoir la réalisation d'une tâche que l'allocataire a décidé d'assumer. Les avantages monnayables peuvent prendre notamment les formes suivantes: prestations pécuniaires à fonds perdu, conditions préférentielles consenties lors de prêts, cautionnements ainsi que prestations en nature et services accordés à titre gracieux ou à des conditions avantageuses.
- Sont des indemnités les prestations accordées à des bénéficiaires étrangers à l'administration fédérale et destinées à atténuer ou à compenser les charges financières découlant de l'accomplissement de tâches prescrites par le droit fédéral ou de tâches de droit public déléguées par la Confédération.

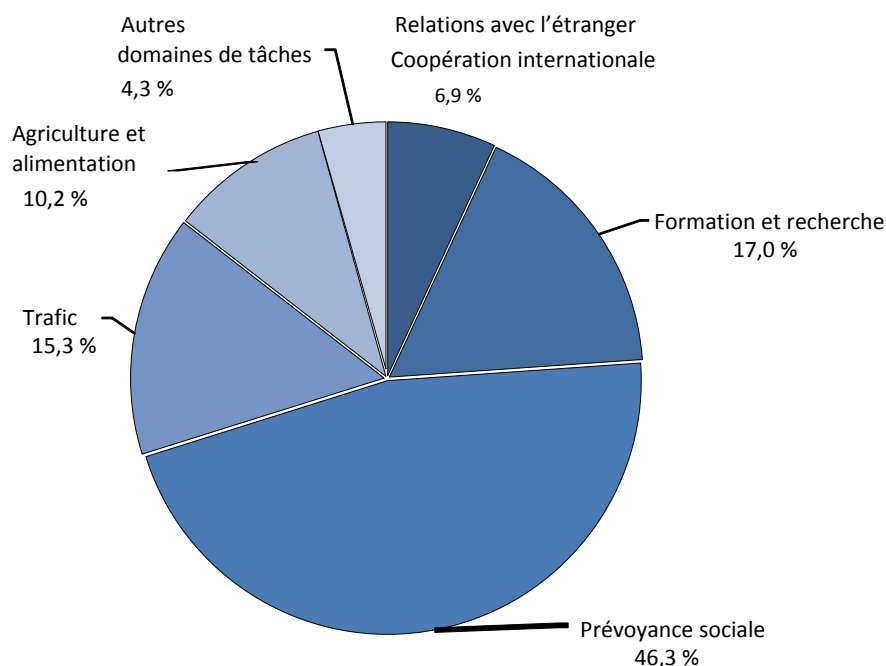
Selon le message concernant le compte d'Etat 2012⁷⁹ et sur la foi de 300 éléments matériels répertoriés dans la Constitution et les lois, la Confédération accorde 35,2 milliards de subventions, lesquelles représentent donc plus de la moitié des dépenses annuelles de la Confédération. Elles se répartissent au total sur douze domaines de tâches. Durant l'exercice 2012, la Confédération a versé la majeure partie de ces subventions, soit 46,3 %, au domaine de la prévoyance sociale. Nettement moins importante, à 17 %, est la part qui échoit au domaine de la formation et de la recherche, suivie du trafic, de l'agriculture et des relations avec l'étranger. Les parts échéant aux autres domaines de tâches s'établissent à 1 % ou moins (cf. graphique).

⁷⁹ Conseil fédéral (2013): message du 27 mars 2013 concernant le compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 2012

Subventions de la Confédération par domaines de tâches selon le compte d'Etat 2012

Total des subventions

Exercice 2012: 35,2 milliards



5.3.2 Domaines de tâches assortis d'incitations inopportunes potentielles

Les éléments d'approche identifiés (transports, utilisation du sol et atteintes portées aux sols, consommation d'énergie et de matières, cf. ch. 4.2) permettent de conclure que les incitations inopportunes potentielles résident en premier lieu dans les domaines de tâches «Trafic», «Agriculture et alimentation», «Défense nationale» et «Economie»⁸⁰. Dans les autres domaines, soit près de 75 % des subventions, les incitations inopportunes sont improbables, c'est pourquoi elles n'ont pas été étudiées en détail.

Ont été exclues par ailleurs les subventions à propos desquelles les impacts écologiques (ou plus exactement les incitations écologiques inopportunes) ne constituent pas des *effets secondaires* indésirables, car les atteintes à l'environnement vont nécessairement de pair avec l'objectif visé. Cela concerne notamment le domaine de tâches «Trafic», sachant que la construction et l'entretien des infrastructures routière et ferroviaire portent directement atteinte à l'environnement. Il en va de même de la construction de bâtiments et en partie de la promotion du tourisme⁸¹. Des infrastructures peuvent ainsi être bâties avec des conséquences plus ou moins dommageables pour l'environnement.

Les subventions accordées aux domaines de tâches restants (agriculture et alimentation, défense nationale, économie) ont été examinées quant à leur potentiel d'incitations inopportunes et les résultats sont consignés à l'annexe 2 du présent rapport. D'autres domaines de tâches ont donné lieu à l'examen de subventions au cas par cas. La liste révèle que la majorité des fausses incitations potentielles échoient au domaine «Agriculture et alimentation». Les autres postes se répartissent entre «Défense nationale» (contributions au tir hors du service), «Economie» (Suisse Tourisme, Nouvelle politique régionale) et «Finances et impôts» (péréquation financière).

⁸⁰ Dans ce graphique, «Défense nationale» et «Economie» sont enregistrées sous «autres domaines de tâches».

⁸¹ Ecoplan (2010): «Behebung von Fehlanreizen im Bereich Biodiversität»

Excursus: prise en charge de risques privés par l'Etat

La prise en charge de risques privés par l'Etat a, du point de vue économique, un effet comparable à celui de subventions. La restriction de la responsabilité visée par la loi du 18 mars 1983 sur la responsabilité civile en matière nucléaire⁸² en livre un exemple au chapitre de l'environnement. En 2008, le Parlement a adopté les conventions de Paris et Bruxelles sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, ce qui s'est traduit par un relèvement de 1,0 à 1,8 milliard de francs de la couverture d'assurance obligatoire par site. En vertu de la loi sur la responsabilité civile en matière nucléaire, les exploitants de centrales nucléaires répondent de façon illimitée, sur leurs biens, de dommages insuffisamment couverts par les assurances. Sachant que ces groupes appartiennent en majorité aux cantons, c'est la responsabilité de ces derniers qui serait en jeu. La limitation de la couverture équivaut donc à une subvention indirecte, qui fausse le jeu de la concurrence. Mais comme l'évaluation du coût des risques est hautement contestée, une taxe d'incitation du genre de celle qui frappe les émissions de CO₂ serait une alternative envisageable (par ex. taxe sur l'uranium). Le Conseil fédéral s'est prononcé en 2011 pour l'abandon progressif du nucléaire et le Parlement a confirmé cette décision. C'est pourquoi l'introduction d'une taxe d'incitation n'est pas prévue.

5.3.3 Agriculture et alimentation

Les incitations écologiques inopportunes identifiées au niveau des subventions concernent exclusivement le domaine de tâches «Agriculture et alimentation»: d'une part, il existe ici une multitude d'éléments constitutifs de subvention; de l'autre, l'impact écologique de l'agriculture est considérable en raison des surfaces qu'elle occupe et des flux de substances que cela implique (engrais, utilisation de produits chimiques, etc.). Des études menées sur les subventions en Allemagne donnent des résultats similaires⁸³.

Selon la définition, il y a incitation écologique inopportune dès lors que l'aménagement d'une subvention favorise, à côté de son but premier, un comportement dommageable pour l'environnement. Dans le contexte agricole, il y a incitation inopportune lorsque la subvention pousse à une extension du volume de production, mais seulement si cette extension n'est pas le but visé par la subvention. Sous ce rapport, les subventions à l'agriculture sont jugées comme suit:

- Le commerce de fromage entre la Suisse et l'UE a été entièrement libéralisé le 1^{er} juin 2007. Le but de la subvention est d'abaisser le prix du lait pour la production de fromage afin que la branche fromagère demeure compétitive en recourant à des matières premières suisses. Les «*suppléments accordés à l'économie laitière*» stimulent toutefois la production de lait et, ce faisant, entraînent un accroissement du nombre d'animaux, lui-même source potentielle de charge environnementale par la production et l'importation de fourrages, l'emploi d'engrais de ferme et la production de gaz ayant un impact sur le climat (le méthane, p. ex.). Pendant les débats parlementaires sur la politique agricole 2014 – 2017, ces suppléments accordés à l'économie laitière ont fait l'objet de vives discussions et le Parlement a sciemment accepté l'incitation à la production de lait dont ces suppléments sont la cause.
- La plupart des programmes (contributions à la surface et contributions pour terrains en pente), soutenus par des «paiements directs généraux» ne favorisent qu'indirectement la production et sont donc peu préoccupantes. Le problème réside dans les «*contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers*» (contributions UGBFG) et les «*contributions pour la garde d'animaux dans des conditions de production difficile*» (contributions GACD), qui peuvent inciter à accroître le cheptel au-delà de son potentiel. Or ces subventions visent à garantir les prestations multifonctionnelles de l'agriculture, ce que les contributions UGBFG et GACD ne réalisent pas d'une manière satisfaisante, d'où leur qualification d'incitation inopportune. Dans le cadre de l'évolution future de la politique agricole dans les années 2014-2017 (PA 14-17) ces contributions seront supprimées à partir du 1^{er} janvier 2014.

Aucune incitation inopportune significative n'a été relevée dans les autres subventions (cf. annexe 2 pour l'exposé des motifs).

Vue synoptique des incitations inopportunes en matière de subventions, en millions de francs

⁸² RS 732.44

⁸³ Umweltbundesamt Deutschland (2010)

| N° de crédit | Subvention | Domaine de tâches | Montant 2012 |
|----------------------|--|-----------------------------|--------------|
| A2310.0146 | Suppléments accordés à l'économie laitière | Agriculture et alimentation | 298,0 |
| A2310.0149 (partiel) | Contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers (UGBFG) | Agriculture et alimentation | 503,4 |
| | Contributions pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles (GACD) | | 351,5 |

Excursus: évolution future de la politique agricole 2014 - 2017

Avec l'évolution future de la politique agricole dans les années 2014-2017⁸⁴, le Conseil fédéral aspire, outre à un renforcement de la production agricole et à l'amélioration des revenus agricoles, à une augmentation des prestations environnementales. Depuis le début des années 90, la politique agricole a été développée en quatre étapes. La réduction des interventions dans les marchés et l'augmentation des paiements directs ont permis d'améliorer aussi bien la compétitivité et la productivité que les prestations écologiques et éthologiques (conditions de détention des animaux de rente) de l'agriculture. Cela dit, selon le Conseil fédéral, des mesures s'imposent encore dans les domaines, entre autres, des ressources naturelles, du paysage cultivé et du bien-être des animaux. Selon les modélisations, la politique agricole 2014-2017 que propose le Conseil fédéral fera augmenter à la fois la production alimentaire et les prestations écologiques. Adoptée lors de la session de printemps 2013⁸⁵, l'évolution future de la politique agricole entrera en vigueur dès 2014.

L'appréciation de la durabilité faite dans le cadre du message montre que le développement de la politique agricole se traduira par la réalisation d'objectifs écologiques ambitieux. Ici, l'élément clé réside dans le développement du système des paiements directs. Par souci de cohérence, ces derniers doivent être axés sur les objectifs poursuivis dans ce domaine. A plus de 2 milliards de francs, les paiements directs constituent la majeure partie des subventions potentiellement néfastes à l'environnement. Aligner résolument ces subventions sur les objectifs arrêtés en matière de préservation des ressources naturelles se traduit en contrepartie par un potentiel éminemment positif en termes d'écologie. Tablant sur les effets positifs du développement des paiements directs, le Conseil fédéral part du principe que l'agriculture franchira un pas essentiel vers la concrétisation des objectifs environnementaux⁸⁶.

5.4 Mesures examinées

5.4.1 Vue d'ensemble

Des mesures concrètes ont été étudiées en vue de corriger certaines incitations inopportunes sur le plan écologique. Elles équivalent à une surtaxe d'internalisation, contribuant ainsi à faire en sorte que les sujets économiques intègrent davantage les coûts externes de leurs décisions individuelles dans le calcul décisionnel, ce qui permettrait d'améliorer la vérité de ces coûts et de réduire les externalités environnementales.

Le choix des mesures résulte de plusieurs étapes de travail: tout d'abord, une liste d'incitations inopportunes potentielles sur le plan écologique a été établie (cf. annexe 2). Sur cette base, les principales incitations inopportunes inhérentes à la fiscalité et aux subventions ont été identifiées (cf. ch. 5.2 et 5.3). Elles ont trait aux charges environnementales «utilisation du sol et atteintes portées aux sols», «consommation d'énergie et de matières (matières premières incluses)» et «transports» (cf. ch. 4.2).

Les mesures retenues concernent exclusivement les approches «transports» et «consommation d'énergie». Ainsi qu'il est précisé dans les chapitres précédents, la correction des incitations les plus inopportunes soit fait déjà l'objet d'autres projets, soit n'est pas réalisable en raison d'engagements juridiques internationaux. Il s'ensuit que le potentiel qu'autorise la fiscalité en matière d'amélioration de la structure incitative sur le plan écologique

⁸⁴ Message du 1^{er} février 2012 concernant l'évolution future de la politique agricole dans les années 2014-2017, FF 2012 1857

⁸⁵ FF 2013 2229

⁸⁶ OFEV et OFAG (2008): «Objectifs environnementaux pour l'agriculture»

est faible et, en tout état de cause, restreint aux transports.

5.4.2 RPLP: extension aux utilitaires légers

Incitation inopportune

Les coûts non couverts (p. ex. climat, atteintes à la santé et aux bâtiments par les polluants atmosphériques) du transport par véhicules de plus de 3,5 tonnes sont approximativement internalisés par la RPLP. Les transports par véhicules de moins de 3,5 tonnes (voitures de livraison et tracteurs à sellette légers) sont exclus de cette redevance et donc indirectement subventionnés puisqu'ils ne couvrent pas leurs coûts. Les faux signaux en matière de prix se traduisent par des incitations inopportunes à l'achat et à l'utilisation des utilitaires légers.

Mesure envisageable

Extension de la RPLP aux véhicules de transports de marchandises de moins de 3,5 tonnes. Ce serait créer une incitation à l'achat de véhicules moins polluants et à l'optimisation de la logistique (accroissement des capacités, prévention des mouvements à vide). Cette extension nécessiterait toutefois la création d'une base de droit constitutionnelle.

Appréciation de la mesure

La RPLP est calculée sur le poids total ainsi qu'en fonction du kilométrage. Sur la base de calculs approximatifs, l'extension de cette redevance aux voitures de livraison générerait environ 270 millions de francs de recettes supplémentaires⁸⁷. Ces recettes seraient relativement modestes en comparaison de celles que rapportent les poids lourds (env. 1,5 milliard de fr.). Reste la question de l'instrument d'enregistrement du kilométrage par véhicule. L'installation d'un appareil comparable à celui qui équipe les poids lourds de plus de 3,5 tonnes (tachymètre étalonné) entraînerait des frais disproportionnés car cette catégorie compte six fois plus de véhicules en circulation⁸⁸. Des solutions de rechange consisteraient, sur le plan technique, à recourir à un système de géolocalisation (GPS) ou au réseau de téléphonie mobile (GSM). Ces deux variantes soulèvent toutefois des questions d'ordre juridique (position des tribunaux) et technique (prévention de la fraude) qui ne sont pas encore élucidées. L'enregistrement des véhicules étrangers⁸⁹ se heurte à des problèmes similaires. L'exécution par les cantons engendre des coûts supplémentaires sous forme d'indemnités administratives. Actuellement, ces dernières sont versées sur une base forfaitaire, suivant le nombre de véhicules immatriculés⁹⁰. De surcroît, en cas d'extension de la RPLP, les voitures de livraison seraient logiquement exonérées de la redevance autoroutière, ce qui se traduirait par un manque à gagner de dizaines de millions de francs au titre du financement spécial du trafic routier. Par ailleurs, le recul à en attendre en termes de kilométrage serait assez insignifiant⁹¹.

Au regard de la politique environnementale, l'extension des prescriptions en matière d'émission de CO₂ et de l'étiquette-énergie aux véhicules utilitaires légers neufs constituerait peut-être une alternative plus adéquate pour une utilisation plus efficiente des voitures de livraison. Au vu de la Stratégie énergétique 2050, une étude est en cours pour savoir si la Suisse doit instaurer une telle mesure par analogie à l'UE et s'il faut étendre l'étiquette-énergie aux utilitaires légers⁹².

5.4.3 RPLP: extension aux utilitaires agricoles

Incitation inopportune

L'agriculture étant dispensée, contrairement au trafic des poids lourds, de financer les coûts non couverts, cela équivaut également à une subvention indirecte qui peut conduire à une incitation écologique inopportune.

Mesure envisageable

⁸⁷ Estimation: kilométrage total des utilitaires légers [statistique de l'OFEV (2010): émissions de polluants atmosphériques en trafic routier 1990 – 2035] x poids moyen estimé x taux RPLP moyen (Euroclasse 3) => 3,5 milliards de km x 3 t x 0,26 ct/tkm = 273 millions de fr.

⁸⁸ Selon l'OFS, 310 668 véhicules de transport légers étaient immatriculés en 2012.

⁸⁹ Cf. explications relatives à la vignette autoroutière électronique, AFD (2011): Modification de la loi sur la vignette autoroutière dans le cadre de l'adaptation de l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales

⁹⁰ A l'heure actuelle, les cantons sont indemnisés à raison de 130 fr. pièce pour les 1000 premiers véhicules, puis de 65 fr.

⁹¹ Compte tenu des effets de la demande, l'institut de recherche INFRAS table sur une baisse du kilométrage se situant dans une fourchette de -0,7 % (seuil) à -1,7 % (plafond).

⁹² A partir de 2014, l'UE imposera des prescriptions en matière d'émission de CO₂ pour les véhicules utilitaires légers (VUL) neufs. Les constructeurs de VUL seront tenus de réduire à 175 g/km les émissions de CO₂ pour les véhicules neufs d'ici 2017.

Suppression de l'exonération de la redevance pour les véhicules agricoles immatriculés (art. 3, al. 1, let. d, ORPL).

Appréciation de la mesure

La RPLP a pour but, par imputation des coûts externes (selon le principe de causalité), de renchérir les transports routiers de marchandises et de les transférer au rail. L'exonération de la redevance accordée à l'agriculture ne donne lieu qu'à des distorsions écologiques relativement faibles puisque les véhicules exonérés ne sont généralement pas des engins de transport de marchandises et qu'ils n'entrent pas vraiment en ligne de compte dans la question du transfert au rail. Dans son message sur la RPLP, le Conseil fédéral a retenu explicitement au titre des mesures souhaitées, outre la couverture des coûts d'infrastructure, une imputation accrue des coûts externes (bruit et accidents, entre autres) au trafic routier, ce qui parle plutôt en faveur d'un abandon de l'exception dont bénéficient les agriculteurs.

5.4.4 Impôt et surtaxe sur les huiles minérales: suppression du remboursement

Incitation inopportune

Le remboursement de l'impôt et de la surtaxe sur les huiles minérales aux entreprises de transport concessionnaires (art. 17, al. 3, Limpmin) ainsi qu'aux agriculteurs, aux sylviculteurs, aux entreprises d'extraction de la pierre naturelle et aux pêcheurs professionnels (art. 18, al. 2, Limpmin) risque de conduire à des comportements indésirables au regard de la politique environnementale.

Mesure envisageable

Suppression du remboursement de l'impôt et de la surtaxe sur les huiles minérales.

Appréciation de la mesure

L'impôt sur les huiles minérales est un impôt à la consommation interne qui est dû sans condition. L'importation, la transformation et le raffinage des huiles minérales sont imposables en Suisse. Mais l'impôt sur les huiles minérales porte également, à taux plein, sur le carburant qui alimente les machines de chantier, les machines fixes équipées d'un moteur à essence telles que les pompes ou les générateurs, les engins de damage des pistes de ski, les avions légers utilisés à des fins sportives et privées, les bateaux à moteur et même les tondeuses. La finalité de l'usage de tous ces engins n'a aucun rapport avec l'utilisation des routes. Dans le cadre du programme d'allègement budgétaire 04, le Conseil fédéral entendait suspendre le remboursement de l'impôt sur les huiles minérales aux entreprises de transport concessionnaires, agriculteurs, sylviculteurs et pêcheurs professionnels. Le Parlement s'y est opposé⁹³.

La suppression du remboursement se justifie, y compris pour les entreprises de transport concessionnaires. Le Conseil fédéral entrevoit un potentiel d'optimisation du trafic régional de personnes. Les entreprises concernées et les particuliers seraient incités à utiliser leurs véhicules de façon efficace et à en adapter la taille à la demande effective. La place des véhicules à propulsion électrique, notamment celle des trolleybus, serait ainsi améliorée par rapport aux autobus diesel. La mesure aurait également une incidence sur le remboursement différencié de l'impôt sur les huiles minérales (sans supplément) en faveur des bus diesel équipés de filtres à particules.

5.4.5 Trafic aérien international: intégration au système d'échange de quotas d'émissions

Incitation inopportune

Traité international sur l'imposition du trafic aérien, la convention de Chicago dispose que les carburants utilisés en trafic aérien international doivent être exonérés d'impôt. Ainsi, contrairement aux vols intérieurs suisses, les vols internationaux sont exclus du champ de l'impôt sur les huiles minérales en vertu de l'art. 17 Limpmin⁹⁴. Il

⁹³ Depuis 2010, la Suisse participe au groupe de pays «Friends of Fossil Fuel Subsidies Reform» et s'engage dans ce cadre international pour la réforme ou la suppression des systèmes de subventionnement inefficaces des énergies fossiles. De plus, le soutien des efforts en vue de supprimer ces subventions fait également partie des travaux de la collaboration bilatérale et multilatérale au développement du secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). En 2011, la somme des subventions mondiales dans ce domaine s'est élevée à env. 500 milliards USD (estimation de l'Agence internationale de l'énergie AIE). Les incitations inopportunes qui y sont liées causent vraisemblablement d'énormes dégâts économiques et climatiques.

⁹⁴ Trois cantons connaissent cependant des taxes environnementales spéciales: ZH et GE prélèvent une taxe sur la base des émissions d'oxydes d'azote par les avions à l'atterrissage (dans le canton de GE, cette taxe frappe en outre la circulation au sol et le décollage jusqu'à une altitude de 3000 pieds). Les cantons de ZH, TI et GE prélèvent des redevances passagers et d'atterrissage liées au bruit.

manque de ce fait un instrument d'internalisation des coûts environnementaux externes qui échoient aux vols internationaux. L'exonération de taxe environnementale entraîne, par rapport à d'autres modes de transport, une réduction des coûts de mobilité en trafic aérien. Outre la tendance à la hausse de la mobilité, l'ampleur du trafic aérien risque d'augmenter au sein même de la composition du trafic ce qui augmente la pollution de l'environnement.

Mesures envisageables

Tant la Suisse que l'UE pratiquent un système d'échange de quotas d'émissions (SEQE). Dans le cadre de ces systèmes, les entreprises concernées sont tenues d'acquitter un droit d'émission pour chaque tonne d'équivalent CO₂ rejetée. En Suisse, l'aviation ne fait toujours pas partie du SEQE. Comme il l'expose dans son message concernant la politique climatique après 2012, le Conseil fédéral envisage toutefois d'intégrer le trafic aérien au système national d'échange de quotas d'émissions en tant que mesure pour limiter son impact sur le climat et de rattacher ce dernier au système communautaire (SCEQE). En 2011, la Suisse et l'UE ont entamé des négociations visant à unifier les deux systèmes. La réglementation détaillée et son entrée en vigueur dépendent de l'issue des négociations en cours ainsi que des discussions menées au sein de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) sur l'instauration d'une telle mesure à l'échelle du trafic aérien mondial. Pour l'instant, le système d'échange pour les vols à partir et à destination de l'UE est suspendu jusqu'à la prochaine conférence de l'OACI en 2013.

Au cas où le rattachement visé ne devait pas se réaliser, le Conseil fédéral, comme il le précise dans son message concernant la révision de la loi sur le CO₂, examinera des mesures équivalentes pour l'aviation afin d'obtenir un effet comparable au rattachement au SCEQE. L'examen d'une taxe sur le trafic aérien fera éventuellement partie de ces mesures.

Appréciation des mesures

A l'heure actuelle, la priorité est à l'intégration de l'aviation au système d'échange de quotas d'émission. Si cela ne pouvait se faire ou devait être retardé, le Conseil fédéral étudiera, le cas échéant, l'opportunité d'une taxe sur les émissions. Dans les deux cas, il tiendra compte des discussions en cours au sein de l'OACI sur l'instauration d'une mesure de portée mondiale. Les deux mesures contribueraient à la transparence des coûts et à la mise en œuvre du principe de causalité.

6. Synthèse des incitations inopportunes et des mesures envisageables

| | Incitation inopportune | Description | Domaine d'intervention | Suppression/mesure | Mise en œuvre |
|---|---|---|-------------------------------------|---|---|
| 1 | Déduction des frais de déplacement au titre de l'IFD pour les salariés | Allègement fiscal pour les trajets lointains entre domicile et lieu de travail (env. 500 millions de fr.) | Transports / consommation d'énergie | Limitation de la déduction des frais de déplacement (à 3000 fr.) | Prévue; fait partie intégrante du projet de financement et d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF) |
| 2 | Sous-évaluation de la valeur locative au titre de l'IFD | Allègement fiscal pour la propriété du logement (env. 235 millions de fr.) | Utilisation du sol | Changement de paradigme quant à l'imposition de la propriété du logement (pas de taxation de la valeur locative et pas de possibilité de déduction) | Envisagée mais non prioritaire car rejeté à plusieurs reprises (notamment: contre-projet à l'initiative «Sécurité du logement à la retraite») |
| 3 | Exception des loyers et de la valeur locative au titre de la TVA | Allègement fiscal pour le logement (env. 2 milliards de fr.) | Utilisation du sol | Assujettissement des loyers et de la valeur locative à la TVA | Non prévue; ne fait pas l'objet du nouveau projet de TVA («projet remanié») |
| 4 | Affectation obligatoire de l'impôt sur les huiles minérales | Allègement pour les dépenses liées (lorsque les dépenses sont inférieures aux recettes) | Transports / consommation d'énergie | Suppression de l'affectation obligatoire (financement spécial de la circulation routière) | Non prévue; pas de réserves prévisibles pour ce financement spécial |
| 5 | Exonération de l'impôt sur les huiles minérales pour le trafic aérien international | Allègement fiscal (env. 1,3 milliard de fr.) | Transports / consommation d'énergie | Rattachement du trafic aérien international au système d'échange de quotas d'émissions de CO ₂ | Prévue; négociations en cours avec l'UE |
| 6 | Remboursement de l'impôt sur les huiles minérales et de la surtaxe sur les huiles minérales | Allègement fiscal pour certains types de consommation (env. 135 millions de fr.) | Transports / consommation d'énergie | Suppression du remboursement | Non prioritaire; faible potentiel d'optimisation écologique (remboursement aux agriculteurs et aux sylviculteurs en fonction de la consommation normalisée) |

| | Incitation inopportune | Description | Domaine d'intervention | Suppression/mesure | Mise en œuvre |
|----|--|--|---|--|--|
| 7 | Exonération de la RPLP pour les véhicules agricoles | Allègement fiscal | Transports / consommation d'énergie | Extension de la RPLP aux utilitaires agricoles | Non prévue; faible potentiel d'optimisation écologique |
| 8 | Non-assujettissement des véhicules de transport légers à la RPLP | Allègement en faveur des utilitaires légers (env. 236 millions de fr.) | Transports / consommation d'énergie | Extension de la RPLP aux utilitaires légers | Non prévue; recensement onéreux sur le plan administratif (mauvais rapport coût/utilité) |
| 9 | Supplément accordé à l'économie laitière | Subventionnement de la production laitière: 298 millions de fr.) | Pollution des sols / émissions de méthane | Aménagement plus écologique de la subvention | Mise en œuvre possible dans le cadre de la politique agricole à partir de 2018 |
| 10 | Contributions UGBFG et GACD | Subventionnement détention d'animaux (2012: 503 millions de fr.) | Pollution des sols / émissions de méthane | Suppression | Mise en œuvre à partir de 2014; décidée conformément à la politique agricole 2014-2017 |

Sources

Accord de Copenhague (2009): document final de la Conférence des Nations Unies sur le climat à Copenhague, 18.12.2009, dont les participants à la conférence ont pris connaissance

www.bafu.admin.ch/dokumentation/fokus/07629/08730/?lang=fr

AFC (2010): Quels sont les allègements fiscaux accordés par la Confédération ? Une étude de l'Administration fédérale des contributions, Berne

AFD (2011): Modification de la loi sur la vignette autoroutière dans le cadre de l'adaptation de l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales, rapport explicatif en vue de la consultation supplémentaire, Berne

ARE: Résidences secondaires, documentation Internet

www.aren.admin.ch/themen/raumplanung/00236/04094/index.html?lang=fr

ARE: Coûts des transports, documentation Internet

www.aren.admin.ch/themen/verkehr/00252/00472/index.html?lang=fr

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung (2012): «Abgaben für eine ökologische und haushälterische Flächennutzung», Studie im Auftrag des BAFU Bâle

Conseil fédéral (2008): Stratégie pour le développement durable, plan d'action 2008-2011

www.aren.admin.ch/dokumentation/publikationen/00014/index.html?lang=fr

Conseil fédéral (2012): message du 18 janvier 2012 relatif à l'initiative populaire «Pour les transports publics» et au contre-projet direct (Arrêté fédéral portant règlement du financement et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire, FAIF), FF 2012 1371

Conseil fédéral (2012): message du 1^{er} février 2012 concernant l'évolution future de la politique agricole dans les années 2014–2017, FF 2012 2075

Conseil fédéral (2013): «Économie verte: Rôle de l'Etat en vue d'une utilisation efficace des ressources naturelles», rapport du 31 janvier 2013 en réponse au postulat 10.3373.

Conseil fédéral (2013): message complémentaire du 30 janvier 2013 sur la simplification de la TVA (Modèle à deux taux), FF 2013 1351

Conseil fédéral (2013): message du 27 mars 2013 concernant le compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 2012

www.efv.admin.ch/d/dokumentation/finanzberichterstattung

DFF (2012): Stratégie énergétique 2050 et réforme fiscale écologique- Le Conseil fédéral met la Stratégie énergétique 2050 en consultation, communiqué de presse du 28.9.2012

www.efd.admin.ch/00468/index.html?lang=fr&msg-id=46133

Ecoplan (2010): «Behebung von Fehlanreizen im Bereich Biodiversität. Analyse der wichtigsten biodiversitätsschädlichen Subventionen», Berne

Ernst Basler & Partner und Ecoplan (2013): «Fehlanreize im Mobilitätsbereich aus Sicht des Energieverbrauchs», Studie im Auftrag des Bundesamtes für Energie BFE, Zollikon und Bern (en préparation)

European Commission (2012): «Life cycle indicators for waste management», Joint Research Centre, Institute for Environment and Sustainability, Luxembourg

Jungbluth N., Nathani C., Stucki M., Leuenberger M. (2011): «Impact environnemental de la consommation et de la production de la Suisse», OFEN, Berne, Connaissance de l'environnement n° 1111-f

Lachat et al. (2010): «Der Wandel der Biodiversität in der Schweiz seit 1900», Hauptverlag, Berne

OCDE (2007): Rapports environnementaux, Suisse. Editeur: Office fédéral de l'environnement, Berne (version originale: OECD Environmental Performance Reviews, Switzerland)

OCDE (2011): Croissance verte et développement durable

www.oecd.org/fr/croissanceverte/

OCDE (2012): «The Tax Treatment of Company Cars and Commuting Expenses», Joint Meeting of Tax an

Environment Experts [COM/ENV/EPOC/CPTPA/

CFA(2012)16], Paris

OFEN (2011): Nouveau record de consommation d'énergie, communiqué aux médias du 28.6.2011

www.admin.ch/aktuell/00089/index.html?lang=fr&msg-id=39869

OFEV et OFAG (2008): Objectifs environnementaux pour l'agriculture. A partir de bases légales existantes. Connaissance de l'environnement n° 0820-F. Office fédéral de l'environnement, Berne

OFEV (2010): Emissions polluantes du trafic routier de 1990 à 2035. Mise à jour 2010. Connaissance de l'environnement n° 1021. Office fédéral de l'environnement, Berne

OFEV et OFS (2011): Environnement Suisse 2011, Berne/Neuchâtel

OFEV (2012): Publication de la première synthèse nationale des sites pollués, communiqué aux médias du 1.11.2012

www.bafu.admin.ch/dokumentation/medieninformation/00962/index.html?lang=fr&msg-id=46545

OFEV (2012): Stratégie Biodiversité Suisse: lancement du plan d'action avec les milieux concernés. Communiqué aux médias du 8.11.2012

www.bafu.admin.ch/dokumentation/medieninformation/00962/index.html?lang=fr&msg-id=46636

OFEV (2012): Stratégie Biodiversité Suisse, 25.4.2012

www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/01660/index.html?lang=fr

OFEV: Nouvelle loi sur le CO₂ en vigueur depuis le 1.1.2013, documentation Internet

www.bafu.admin.ch/klima/12325/12329/index.html?lang=fr

OFEV (2013): Economie Verte: rapport et plan d'action, rapport au Conseil fédéral du 8.3.2013

www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/29914.pdf

OFEV: Politique climatique de la Suisse dès 2013, documentation Internet

www.bafu.admin.ch/klima/12325/index.html?lang=fr

OFS: Prélèvements fiscaux liés à l'environnement, Comptabilité environnementale

URL: www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/02/05.html

OFS: Développement durable - Ressources naturelles - Empreinte écologique, Monet

www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/21/02/ind32.indicator.71607.3212.html

OFS: Taille et nombre des ménages, système d'indicateurs de l'environnement OFS

www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/02/06/ind13.indicator.130302.1370.html

Ott W., Baur M., Iten R., Vettori A. (2005), «Konsequente Umsetzung des Verursacherprinzips» (Application systématique du principe de causalité). Umwelt-Materialien Nr. 201, Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, Berne. En allemand avec résumé en français

Panayotou T. (UNEP 1998): «Instruments of Chance, Motivating and Financing Sustainable Development», Earthscan Publications Ltd., Londres

Umweltbundesamt Deutschland (2008): «Umweltschädliche Subventionen in Deutschland», Dessau-Rosslau

Umweltbundesamt Deutschland (2010): «Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, Aktualisierung für das Jahr 2010», Dessau-Rosslau

Valsecchi C, ten Brink P, Bassi S, Withana S, et al. (2009). Environmentally Harmful Subsidies: Identification and Assessment. Final report for the European Commission's DG Environment, Londres et Bruxelles

Interventions en matière de recettes dans le domaine de la politique climatique et énergétique

Le nombre des interventions parlementaires en matière de politique climatique et énergétique a augmenté constamment depuis le début du siècle. Depuis 2008, l’AFF gère une banque de données répertoriant toutes les interventions qui peuvent avoir une incidence sur les recettes de la Confédération. A l’heure actuelle, cette banque de données contient 51 interventions parlementaires et quatre initiatives cantonales (état au 18.04.2013). Plus de la moitié de ces interventions ont d’ores et déjà été rejetées, retirées ou classées. Sur le plan thématique, elles avaient trait majoritairement à l’impôt sur les huiles minérales ou à la taxe sur le CO₂. Les interventions adoptées ou en cours offrent une image contrastée. Les thèmes des «biocarburants» et des «mesures énergétiques dans le secteur de la construction» y occupent une place prépondérante.

Objets restant à traiter au conseil

| N° de l’objet | Titre | Etat |
|--------------------------------|---|------------------------|
| 08.331 Initiative cantonale | du canton d’Argovie: Promouvoir l’assainissement énergétique des vieux immeubles par des incitations fiscales. | non encore traitée |
| 09.304 Initiative cantonale | du canton des Grisons: Encourager l’assainissement énergétique des bâtiments | non encore traitée |
| 09.3142 Motion | Groupe libéral-radical: Renforcer la propriété, économiser l’énergie, diminuer la valeur locative | 07.03.2011 CN Adoption |
| 09.3354 Motion | CER-CN: Incitations à des rénovations complètes en vue de réduire les pertes énergétiques dans les propriétés privées | 11.06.2009 CN Adoption |
| 11.3441 Postulat | Supprimer les entraves administratives et fiscales à l’importation de biogaz | non encore traité |
| 11.4198 Motion | Supprimons les barrières à l’importation de biogaz | non encore traitée |
| 12.3610 Motion | Promouvoir les transports par autocar en supprimant ou en réduisant l’impôt sur les huiles minérales | non encore traitée |
| 12.4203 Motion | Exonération partielle de l’impôt sur les huiles minérales pour les engins de damage des pistes de ski | non encore traitée |
| 12.4246 Motion | Exonération partielle de l’impôt sur les huiles minérales pour les engins de damage des pistes de ski | non encore traitée |
| 13.3119 Motion | Investissements générateurs d’économies d’énergie. Pour une égalité de traitement fiscal entre bâtiments existants et nouvelles constructions de remplacement | non encore traitée |

Objets déjà traités au conseil: objets adoptés ou mis en œuvre

| N° de l’objet | Titre | Etat |
|---------------|-------|------|
|---------------|-------|------|

| | | |
|----------------------------|---|--|
| 04.457 Initiative parl. | Müller Philipp: Limitation de la «pratique Dumont» | RO 2009 1515 |
| 05.3703 Postulat | Heim Bea: Promouvoir les véhicules à faible consommation | 21.03.2007 CN Adoption |
| 06.3474 Postulat | Stählin Philipp: Production de bioéthanol en Suisse | 20.03.2007 CE Adoption |
| 07.3004 Motion | CEATE-N: Emissions moyennes des nouvelles voitures immatriculées en Suisse | 21.03.2007 CN Adoption 04.10.2007 CE Adoption |
| 07.3031 Motion | Groupe démocrate-chrétien: Incitations fiscales pour améliorer l'efficacité énergétique | 10.06.2008 CE Adoption avec modification 11.06.2009 CN Adhésion |
| 07.3061 Postulat | Groupe socialiste: Traitement de faveur du transport aérien dans le domaine fiscal | 05.10.2007 CN Adoption |
| 07.3091 Postulat | Büttiker Rolf: Transparence en matière de biocarburants | 18.06.2007 CE Adoption |
| 07.3583 Postulat | Groupe radical-libéral: Réduction des émissions de CO ₂ . Imposer la consommation plutôt que les véhicules | 30.04.2009 CN Adoption |
| 08.3270 Postulat | Stadler Hansruedi: Crise alimentaire et pénurie de matières premières et de ressources | 18.09.2008 CE Adoption |
| 09.3014 Motion | CER-CE: Plus d'efficacité et d'efficience des déductions fiscales en matière d'assainissement énergétique des bâtiments | 19.03.2009 CE Adoption 11.06.2009 CN Adoption |
| 09.3060 Motion | Bourgeois Jacques: Stratégie biomasse | 14.03.2011 CN Adoption 29.09.2011 CE Adoption |
| 09.3456 Motion | Favre Laurent: Défisicalisation des revenus de la RPC pour la consommation électrique privée | 13.04.2011 CN Adoption 29.09.2011 CE Adoption avec modification 21.12.2011 CN Adoption |
| 09.3611 Postulat | Bourgeois Jacques: Réduction des émissions de CO ₂ par l'incorporation de biocarburants aux carburants | 11.04.2011 CN Adoption |
| 09.499 Initiative parl. | CEATE-N: Agrocarburants. Prise en compte des effets indirects | 29.01.2010 CEATE-E Adhésion |
| 10.3349 Postulat | CEATE-E: Carburants biogènes. Application de critères de développement durable au niveau international | 02.06.2010 CE Adoption |
| 13.3004 Postulat | Marché international du biogaz utilisé comme combustible | 04.03.2013 CN Adoption |

Vue d'ensemble des incitations inopportunes potentielles examinées et des mesures envisageables

| Impôts et allègements fiscaux | | | |
|-------------------------------|---|---|---|
| N° | Domaine | Possible incitation inopportune | Mesure envisageable et appréciation |
| 1 | <p>IFD: déduction des frais de déplacement Les frais de déplacement entre le domicile et le lieu de travail peuvent être déduits dans le cadre de l'impôt fédéral direct.</p> <p>Voir ch. 5.2.1.</p> | <p>Les frais des longs trajets entre domicile et lieu de travail baissent (ce qui constitue une <i>incitation inopportune</i>). Séparer le lieu du domicile et du travail devient plus attrayant, ce qui a tendance à faire progresser le mitage, à augmenter le volume de trafic et donc la consommation d'énergie⁹⁵. Outre une utilisation grandissante des surfaces, cette possibilité de déduction fiscale se traduit par une surcharge des infrastructures de transport (rail et route) ainsi que par une augmentation des émissions polluantes pour le climat.</p> | <p>Limitation de la déduction des frais de déplacement pour les salariés à 3000 francs Cette mesure fait partie du contre-projet direct à l'initiative populaire «Pour les transports publics» lancée par l'Association transports et environnement (voir chap. 2). La votation populaire aura probablement lieu pendant le 1^{er} semestre de 2014.</p> |
| 2 | <p>IFD: sous-évaluation de la valeur locative Cf. ch. 5.2.1</p> | <p>L'encouragement à la propriété du logement par le biais d'une détermination généreuse de la valeur locative a tendance à accroître la demande de surface habitable, ce qui s'accompagne du mitage et d'un besoin accru de mobilité. Il s'agit donc d'une <i>incitation inopportune</i>.</p> | <p>Changement de paradigme quant à l'imposition de la valeur locative</p> |
| 3 | <p>IFD: usage privé d'une voiture de service Depuis l'année fiscale 2007, les prestations salariales accessoires doivent être déclarées sur le certificat de salaire et sont donc imposables, ce qui donne lieu à la détermination, entre autres, d'une «part privée à la voiture de service».</p> <p>En cas d'usage privé d'une voiture de service, il faut déclarer chaque mois 0,8 % du prix d'achat du</p> | <p>Il y a incitation inopportune dès lors que l'imputation forfaitaire - qui n'est donc pas fonction du kilométrage réel - est inférieure à la part effective de l'usage à titre privé.</p> <p>Des calculs ont révélé que la part privée actuellement en vigueur n'est pas fixée à un niveau trop bas, ce qui <i>exclut l'existence d'une incitation inopportune</i>.</p> | |

⁹⁵ OCDE (2012): «The Tax Treatment of Company Cars and Commuting Expenses»

| | | | |
|---|---|--|---|
| | véhicule à titre de part privée. Il est possible également de déterminer la valeur effective de l'usage privé en tenant un livre de bord (nombre de km x 70 centimes). | | |
| 4 | TVA: exemption des loyers et de la valeur locative Cf. ch. 5.2.2 | L'imposition favorable du logement par rapport à la consommation a tendance à accroître la demande de surface habitable, ce qui s'accompagne du mitage et d'un besoin accru de mobilité (<i>incitation inopportune</i>). | Assujettissement des loyers et de la valeur locative à la TVA |
| 5 | Impôt sur les huiles minérales et surtaxe sur les huiles minérales: remboursement Cf. ch. 5.2.3 | Le remboursement aux entreprises de transport concessionnaires (ETC), aux sylviculteurs, aux entreprises d'extraction de la pierre naturelle et aux pêcheurs professionnels est fonction de la quantité consommée. Cette pratique abaisse le coût de la consommation au litre (coût marginal), ce qui constitue une <i>incitation inopportune</i> à consommer davantage. Pour les agriculteurs, le remboursement a lieu sur la base d'une consommation normalisée en fonction de la surface cultivée ou du nombre d'animaux; pour les sylviculteurs, sur la base du volume du bois abattu, façonné ou transporté ou par hectare de forêt. De ce fait, les coûts moyens de production diminuent (mais pas les coûts marginaux), ce qui atténue le caractère <i>inopportun de l'incitation</i> . | Suppression du remboursement Voir ch. 5.4.3 |
| 6 | Impôt sur les huiles minérales: exonération pour le trafic aérien international Accord international sur l'imposition du trafic aérien, la Convention de Chicago dispose que les carburants utilisés en trafic aérien international sont exonérés d'impôt. En Suisse, par contre, les vols intérieurs sont assujettis à l'impôt sur les huiles minérales. | L'incitation inopportune réside dans le fait que le même carburant utilisé pour les vols intérieurs et internationaux ou pour le trafic aérien et la circulation terrestre fait l'objet d'une imposition différente. Ainsi, les coûts de mobilité du trafic aérien international baissent et - toutes choses restant égales par ailleurs - la demande croît. Outre une tendance à une mobilité accrue, le poids du trafic aérien risque d'augmenter au sein même de la composition du trafic, ce qui augmente la pollution de l'environnement (<i>incitation inopportune</i>). | Suppression de l'exonération fiscale Les accords internationaux empêchent toute suppression de l'exonération d'impôt. Pour lutter contre l'impact sur le climat de la navigation aérienne, le Conseil fédéral, dans son message concernant la révision de la loi sur le CO ₂ après 2012 et dans une réponse au postulat Lachenmeier (10.4006) prévoit le rattachement rapide de l'aviation au système d'échange de quotas d'émission SEQE |

| | | | |
|----|--|--|---|
| | | | (cf. ch. 5.4.4). |
| 7 | RPLP: exonération de la redevance pour les véhicules agricoles immatriculés Cf. ch. 5.2.4 | Cette exonération a valeur de subvention indirecte puisque l'agriculture, contrairement au trafic poids lourd, n'a pas à assumer les coûts non couverts (<i>incitation inopportune</i>). | Extension aux utilitaires agricoles Appréciation: cf. ch.5.4.2 |
| 8 | RPLP: non-assujettissement des véhicules de transport d'un poids total de moins de 3,5 t Cf. ch. 5.2.4 | Le fait d'échapper à la RPLP équivaut pour les véhicules légers de transport de marchandises à bénéficier d'une subvention indirecte puisqu'ils n'assument pas les coûts non couverts, contrairement au trafic des poids lourds (<i>incitation inopportune</i>). | Extension de la RPLP aux voitures de livraison, c.-à-d. aux véhicules de transport de moins de 3,5 t Appréciation: cf. ch.5.4.1 |
| 9 | Redevance autoroutière: exonération pour les véhicules militaires, de police, de lutte contre les incendies et autres | Cette exonération a pour effet de réduire les coûts moyens. L'exonération de ces catégories de véhicules ne devrait cependant pas accroître le nombre de kilomètres parcourus, ce qui exclut l'existence d'une <i>incitation inopportune</i> . | |
| 10 | Impôt sur les véhicules automobiles: exonération pour les électromobiles et les invalides | L'exonération fiscale a pour effet d'abaisser les coûts d'acquisition pour les catégories concernées. Elle ne devrait cependant pas accroître le nombre de kilomètres parcourus, ce qui <i>exclut l'existence d'une incitation inopportune</i> . | |

Subventions

| N° | Domaine | Possible incitation inopportune | Mesure envisageable et appréciation |
|----|----------------|--|-------------------------------------|
| 11 | Elevage | La subvention se traduit, suivant les circonstances, par un nombre accru du nombre d'animaux qui ne sont pas des animaux de rente (il s'agit surtout de la conservation <i>in situ</i> de races anciennes). Ces animaux produisent des gaz (méthane) qui contribuent à la détérioration du climat. | – |

| | | | |
|----|---|---|---|
| | | <p>L'impact devrait toutefois en être négligeable vu le faible nombre de ces animaux.</p> <p>La subvention a pour but de promouvoir et de conserver la culture de plantes et l'élevage d'animaux en Suisse. Son impact écologique négatif est sciemment accepté et il n'y a <i>pas</i>, en l'espèce, d'<i>incitation inopportune</i>.</p> | |
| 12 | Promotion des ventes | <p>La promotion des ventes conduit en principe à une surproduction et à des prix inférieurs au niveau d'équilibre du marché. Sachant toutefois qu'il s'agit de promouvoir des produits indigènes qui, suivant les circonstances, se substituent à des produits d'importation, l'empreinte écologique peut, au total, être préférable à l'absence de promotion des débouchés. Mais cela dépend largement du produit (pays d'origine des substituts importés, forme de production et comportement des consommateurs).</p> <p>Or la subvention vise à créer de la valeur sur le marché et ne constitue donc <i>pas une incitation inopportune</i>.</p> | – |
| 13 | Suppléments accordés à l'économie laitière Voir ch. 5.3.2 | <p>Le commerce de fromage entre la Suisse et l'UE a été entièrement libéralisé le 1^{er} juin 2007. Le but de la subvention est d'abaisser le prix du lait pour la production de fromage afin que la branche fromagère demeure compétitive en recourant à des matières premières suisses. Cette subvention favorise toutefois la production de lait et induit par conséquent une augmentation du nombre d'animaux. Ceux-ci ont besoin de fourrages (parfois importés) et produisent des gaz à effet de serre (du méthane, surtout). On est donc bien en présence d'une <i>incitation inopportune</i>.</p> | Aménagement plus écologique de la subvention Pendant les débats parlementaires sur la politique agricole 2014 – 2017, les suppléments accordés à l'économie laitière ont fait l'objet de vives discussions et le Parlement a sciemment accepté l'incitation à la production de lait dont ces suppléments sont la cause. En 2017, il subsistera des lacunes dans le domaine de l'agriculture par rapport aux objectifs environnementaux issus du droit en vigueur (OFEV et OFAG, 2008). |
| 14 | Aides à la production animale | Bétail de boucherie et viande: Ces aides assurent la promotion indirecte de la production de viande, elle-même génératrice d'un accroissement du cheptel. | – |

| | | | |
|----|---------------------------------------|--|---|
| | | <p>Sans subventionnement, on importerait davantage pour une consommation constante et une production indigène en baisse (déplacement des émissions vers l'étranger) puisque le degré d'auto-provisionnement en viande est inférieur à 100 %.</p> <p>Œufs suisses: Voir plus haut (degré d'autosuffisance pour les œufs: env. 50 %)</p> <p>Laine de mouton: Le nombre de moutons élevés en Suisse augmente (et avec lui les émissions de méthane). La demande étant faible, il est douteux que la suppression de la subvention se traduise par des importations en hausse (sauf, peut-être, pour la viande de mouton).</p> <p>Cette subvention est destinée à préserver la production animalière suisse. En l'espèce, il n'y a donc <i>aucune incitation inopportune</i>.</p> | |
| 15 | Aides à la production végétale | <p>Betteraves sucrières: La subvention a pour effet d'attiser la production et, par-là, d'aggraver la charge écologique. Pourtant, sans subventionnement, on importerait davantage de sucre (dont le degré d'auto-provisionnement se situe actuellement autour de 100 %).</p> <p>Transformation des oléagineux: Cette aide favorise la production indigène. Une baisse de production serait vraisemblablement compensée par des huiles végétales importées.</p> <p>Mise en valeur des fruits: La production fruitière ne semble pas préoccupante sur le plan écologique. Les fruits à cidre proviennent entre autres d'arbres à hautes tiges, ce qui favorise la biodiversité. Les importations de jus de pomme sont plus sujettes à caution</p> | - |

| | | | |
|----|---|--|---|
| | | <p>d'un point de vue écologique.</p> <p>L'objectif des subventions (préserver la production végétale indigène) est donc atteint. Il n'y a <i>pas d'incitation inopportune</i>.</p> | |
| 16 | <p>Contributions UGBFG et GACD (font partie des paiements directs généraux)</p> <p>Voir ch. 5.3.2</p> | <p>Les paiements directs rétribuent des prestations multifonctionnelles. La plupart des programmes (contributions à la surface et pour terrains en pente) ne favorisent qu'indirectement la production et sont donc moins préoccupants. Le problème réside dans les contributions UGBFG (garde d'animaux consommant des fourrages grossiers) et les contributions GACD (garde d'animaux dans des conditions difficiles), qui incitent à accroître le nombre d'animaux.</p> <p>La subvention a pour but de garantir les prestations multifonctionnelles de l'agriculture, ce qui n'est pas réalisable de manière satisfaisante avec les contributions UGBFG. Les contributions pour la garde d'animaux équivalent donc à une <i>incitation inopportune</i>.</p> | <p>Suppression des contributions UGBFG et GACD</p> <p>Dans le cadre du développement de la politique agricole des années 2014 - 2017, les contributions UGBFG et GACD ont été supprimées (décision des Chambres fédérales au cours de la session de printemps 2013).</p> |
| 17 | <p>Contributions d'estivage et contributions éthologiques (font partie des paiements directs écologiques)</p> | <p>Contributions d'estivage:</p> <p>Elles favorisent la préservation des pâquis dans la région d'estivage afin de lutter contre l'emprise de l'aire forestière (embroussaillage), ce qui est désirable du point de vue écologique.</p> <p>Contributions éthologiques:</p> <p>Les exigences supplémentaires attachées aux SRPA et aux SST ont tendance à faire baisser le nombre d'animaux par surface ou par exploitation, et corrigent donc l'incitation inopportune à augmenter le nombre des animaux.</p> <p>La finalité de ces subventions est d'encourager des formes de production en accord avec la nature, plus respectueuses de</p> | |

| | | | |
|----|---|--|---|
| | | l'environnement et des animaux. Il n'y a donc <i>pas d'incitation inopportune</i> . | |
| 18 | <p>Subventions à l'exportation des produits agricoles transformés</p> <p>Les subventions à l'exportation compensent les prix plus élevés de certaines matières premières agricoles produites en Suisse (notamment lait, poudre de lait, beurre et farine de froment) par rapport à l'étranger.</p> | <p>Si les matières de base ne sont pas disponibles sur le territoire douanier suisse ou si le handicap de prix de ces matières n'est pas compensé, les fabricants d'aliments ont droit de par la loi à une réduction ou à une exonération des droits de douane dans le cadre du trafic de perfectionnement actif. Cela signifie que les matières premières nécessaires sont acquises à l'étranger (transports plus long, etc.).</p> <p>Les subventions à l'exportation ont pour but de maintenir la compétitivité sur les marchés étrangers de l'industrie alimentaire indigène qui utilise des matières premières indigènes.</p> <p>Le soutien de la demande et l'augmentation des quantités qu'elle entraîne en sont une conséquence directe. Il n'y a donc <i>pas d'incitation inopportune</i>.</p> | |
| 19 | <p>Contributions au tir hors du service</p> | <p>Cette subvention a pour effet de favoriser indirectement la forte pollution sonore et les atteintes portées au sol par les exercices de tir.</p> <p>La subvention a pour objet de préserver l'aptitude au tir des militaires et de garantir le fonctionnement des armes de service, ce qui entraîne nécessairement un impact négatif sur l'environnement. En l'espèce, il n'y a donc <i>pas d'incitation inopportune</i>.</p> | – |
| 20 | <p>Suisse Tourisme</p> | <p>La promotion du tourisme génère davantage de circulation, de mitage et, éventuellement, une situation de suroffre (p. ex. de remontées mécaniques).</p> <p>Or la promotion du tourisme est l'objectif visé par la subvention et l'augmentation de l'offre qui y est liée est</p> | – |

| | | | |
|----|-------------------------------------|---|---|
| | | voulue. Il n'y a donc pas d' <i>incitation inopportune</i> . | |
| 21 | Nouvelle politique régionale | <p>Bien que les contributions à l'infrastructure accordées dans le cadre de la Nouvelle politique régionale (NPR) visent à renforcer les régions sur le plan économique, il faut aspirer à en prévenir les impacts négatifs sur l'environnement et la société et, chaque fois que possible, à créer des synergies positives (LF du 6 octobre 2006 sur la politique régionale, art. 2 ; RS 901.0). Il ne devrait donc pas y avoir d'<i>incitation inopportune</i> dans ce domaine.</p> <p>Dans le domaine des infrastructures touristiques, des impacts négatifs sur l'environnement ne sont toutefois pas exclus dans un cas d'espèce. On n'a cependant pas procédé à un examen de ce cas. Dans ce domaine, des possibilités d'optimisation sont examinées actuellement dans le cadre du plan d'action relatif à la stratégie pour la biodiversité.</p> | – |
| 22 | Péréquation financière | <p>Le calcul des paiements de compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques repose sur des indicateurs dont l'un représente le nombre d'habitants dans les territoires à habitat dispersé. Suivant les circonstances, cela pourrait favoriser le mitage. Les coûts (d'exploitation notamment) qui incombent aux cantons du fait du mitage sont toutefois nettement supérieurs aux éventuelles contributions supplémentaires liées à la péréquation des charges. De surcroît, le montant total de la péréquation des charges est fixé pour une période de quatre ans. Ainsi, une extension du mitage aurait un impact non pas sur le volume global de la compensation des charges mais uniquement sur leur répartition entre les cantons. Au total, on peut donc considérer qu'il n'y a pas ici d'<i>incitation inopportune</i>.</p> | – |