

# Énergie : incitations judicieuses plutôt que subventions inefficaces

## dossier politique

3 novembre 2014 Numéro 7

**Politique fiscale et énergétique** Le Conseil fédéral prévoit, pour la deuxième étape de la Stratégie énergétique 2050, de remplacer l'inefficace système fondé sur des subventions par un système d'incitation en matière énergétique et climatique. L'économie va dans le même sens, car cela permettrait d'atteindre plus efficacement les objectifs visés. Il est toutefois essentiel que ce système incitatif tienne compte des contraintes de la place économique et industrielle suisse. En cas de mise à contribution excessive, cette dernière finirait par délocaliser la production vers l'étranger, ce qui nuirait à l'économie nationale autant qu'au climat global. Le changement structurel imposé de la sorte – d'une industrie de production vers une pure économie de services – ne serait pas souhaitable et mettrait en danger la place économique suisse. De toute évidence, il faut maintenir une production des biens respectueuse du climat et efficace du point de vue énergétique.

### Position d'economiesuisse

- ▶ Le système incitatif devrait être introduit rapidement. Il convient de ne plus développer les programmes de subvention actuellement en place, mais de les démanteler simultanément et complètement.
- ▶ Les recettes des taxes incitatives doivent être entièrement et directement restituées aux ménages et aux entreprises.
- ▶ La taxe incitative ne doit pas devenir un impôt grevant la place industrielle. Elle doit être restituée équitablement aux divers secteurs économiques.
- ▶ Toutes les entreprises doivent pouvoir se libérer de la taxe, en s'engageant par des conventions d'objectifs sur le modèle de celles de l'Agence de l'énergie pour l'économie (AEnEC).
- ▶ Le système d'incitation en matière d'énergie et de climat doit être mené en accord avec l'évolution internationale.



## Stratégie énergétique : dès 2021, le Conseil fédéral veut passer de la subvention à l'incitation

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

Dans le cadre de la Stratégie énergétique 2050, le Conseil fédéral a publié le 4 septembre 2013 un message et un premier paquet de mesures, qui implique de nombreuses modifications de lois. Il prévoit d'introduire ou de renforcer des prescriptions en matière de consommation applicables aux bâtiments, appareils électriques, véhicules à moteur ainsi qu'à l'industrie et à l'approvisionnement en énergie. Outre la régulation et les normes, le Conseil fédéral mise également sur le développement des programmes d'encouragement étatiques. Ainsi, les subventions pour le programme d'assainissement énergétique des bâtiments doubleront. La rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC) doit par ailleurs être augmentée, pour renforcer le soutien à la production d'électricité issue de sources d'énergie renouvelable. De l'avis du Conseil fédéral, ces nombreuses mesures permettent pourtant d'atteindre tout juste la moitié des objectifs énergétiques visés.

► Dans la deuxième étape, le système d'encouragement doit être remplacé par un système d'incitation dans les domaines climatique et énergétique.

La deuxième étape de la stratégie énergétique prévoit, à partir de 2021, le passage du système d'encouragement à un système d'incitation. La taxe sur le CO<sub>2</sub> en vigueur et le supplément prélevé sur la consommation d'électricité pour financer la RPC seraient transformés en taxe d'incitation. Cette charge fiscale grevant la consommation d'agents énergétiques fossiles et d'électricité viserait à promouvoir leur utilisation plus efficace. En contrepartie, le Conseil fédéral envisagerait d'abandonner progressivement les programmes de subventions (Programme Bâtiment, RPC). Dans une phase transitoire, les recettes des taxes d'incitation continueraient d'alimenter les mesures d'encouragement, mais le démantèlement progressif du Programme Bâtiment et de la RPC rendraient ces moyens disponibles à plus long terme. Les taxes d'incitation seraient alors intégralement restituées à la population et aux entreprises.

Le Département fédéral des finances (DFF) et le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) mettront en consultation d'ici à début 2015 un projet visant à mettre en œuvre ce système d'incitation. Les détails ne sont donc pas encore connus. Il est toutefois déjà possible d'identifier les conditions fondamentales auxquelles un tel système doit répondre du point de vue économique, afin qu'il soit efficace et produise les résultats voulus :

- Supprimer le système d'encouragement inefficace.
- Respecter la neutralité budgétaire : prévenir les conflits d'objectifs entre incitation et financement.
- Éviter la redistribution des redevances du secondaire vers le tertiaire (impôt grevant la place industrielle).
- Développer le modèle à succès de l'Agence de l'énergie pour l'économie (AEnEc).
- Coordonner la politique énergétique et climatique avec l'évolution internationale.
- Tenir compte de la charge fiscale existante sur les carburants.

► Les inconvénients du système d'encouragement pèsent lourd : objectifs quantitatifs dignes d'une économie planifiée, effets d'aubaine élevés et distorsions concurrentielles générant inefficacité et hausse de la charge fiscale.

## Supprimer le système d'encouragement inefficace

L'actuelle politique énergétique et climatique est basée sur des subventions, des prescriptions et des interdictions. Ce système dit d'encouragement présente de gros inconvénients par rapport à un système incitatif :

- **Économie planifiée** : à travers les modalités du système d'encouragement, les autorités décident de l'extension ou de l'interdiction de technologies pour la production d'énergie. Les objectifs quantitatifs sont dictés par des compromis politiques, tandis que les questions de rentabilité et d'efficacité restent sans réponse. Ainsi, 92 % de la RPC vont aujourd'hui au photovoltaïque, alors qu'il n'y a plus besoin de financement de lancement et que les installations promues de la sorte ne couvrent que 10 % de la production électrique soutenue par la RPC. La force hydraulique, qui produit la plus grande quantité d'électricité par franc investi, touche nettement moins de subventions. Si les décisions étaient prises sur un marché sans mesures d'encouragement, c'est dans la technologie la plus efficace que l'on investirait.
- **Effets d'aubaine** : de nombreux investissements dans les sources d'énergie renouvelable et les mesures d'économie d'énergie sont rentables même sans système d'encouragement. Pourtant, celles-ci sont subventionnées au même titre que les projets non rentables. Dans ses propres études sur le Programme Bâtiment, la Confédération a relevé des effets d'aubaine élevés, mais simplement abaissés les taux de subvention par la suite. Le soutien inutile aux projets non rentables est très coûteux et n'apporte aucune valeur ajoutée à l'environnement.
- **Pas d'incitations au-delà des critères de subventionnement** : alors que les assainissements énergétiques de bâtiments sont subventionnés, les nouvelles constructions à faible consommation et le recours aux technologies accroissant l'efficacité ne le sont pas. Contrairement au système d'encouragement, un système d'incitation laisse toute latitude aux ménages et aux entreprises d'adapter leur comportement là où ils obtiennent le plus d'effet à moindre coût.
- **Gonflement de structures artificielles** : les subventions publiques soutiennent des structures et des emplois qui ne seraient pas viables sans cela. Elles financent également les activités de groupes d'intérêts qui visent à leur tour une augmentation des fonds publics. Si les subventions de l'État sont ensuite supprimées, la structure artificielle de ces emplois s'effondre et il n'en subsiste aucun avantage durable (p. ex. industrie solaire en Espagne).
- **Distorsions concurrentielles** : de nouvelles formes d'énergie renouvelable sont promues (éolienne, photovoltaïque), mais les grandes centrales hydroélectriques, essentielles pour la Suisse, souffrent de l'électricité bon marché en provenance d'Allemagne. Pour éviter ces distorsions de la concurrence, le subventionnement de nouvelles centrales hydroélectriques est déjà en discussion. Il s'agit d'un cercle vicieux aux conséquences imprévisibles.
- **Effet de rebond** : les normes peuvent aussi pousser à la consommation. Ainsi, un meilleur rendement énergétique du moteur fait baisser les coûts en carburant par kilomètre parcouru, ce qui peut générer davantage de trafic. Un système incitatif agit en revanche directement sur la consommation et empêche les effets de rebond.
- **Charge fiscale additionnelle** : les charges administratives et les coûts des mesures d'encouragement doivent être couverts par des impôts et redevances pesant sur les ménages et les entreprises. Dans un système incitatif, les recettes sont intégralement restituées. Il n'y a donc aucune charge additionnelle pour le consommateur moyen.

► Un système d'incitation bien organisé permet d'atteindre les objectifs énergétiques de manière plus efficace.

L'économie est donc favorable à l'abandon complet des programmes de subvention ainsi que du Programme Bâtiment fédéral. Un système d'incitation bien organisé permet d'atteindre les objectifs énergétiques de manière plus efficace. Il importe que le système d'encouragement soit définitivement et totalement supprimé avec l'introduction d'un système d'incitation. Si les deux systèmes devaient coexister, les recettes des taxes d'incitation risqueraient de servir au maintien des mesures d'encouragement. C'est ce que montre l'exemple de la taxe sur le CO<sub>2</sub>, introduite en 2008 et prévue initialement comme pure taxe incitative. Depuis 2010, un tiers des recettes n'est cependant plus restitué à la population et aux entreprises, mais utilisé pour le Programme Bâtiment de la Confédération, pour subventionner les assainissements énergétiques de bâtiments.

Les nouvelles formes de subvention des énergies renouvelables – via des primes d'alimentation, qui ne sont officiellement pas qualifiées de subventions – sont incompatibles avec la volonté de passer à un système incitatif. Après une première phase de financement incitatif à l'aide de la RPC, les nouvelles énergies renouvelables doivent, suite à des innovations et des progrès techniques, arriver par elles-mêmes à concurrencer les énergies conventionnelles. Un soutien sans fin passe à côté du but et entraînerait, comme décrit plus haut, des coûts importants et des effets secondaires indésirables.

#### **Nombreuses interventions en faveur de taxes incitatives**

Le Conseil fédéral n'est pas le seul à travailler à un nouveau système d'incitation. Les partis et les organisations d'intérêts ont plusieurs projets en réserve.

**Vert'libéraux :** l'initiative populaire « Remplacer la taxe sur la valeur ajoutée par une taxe sur l'énergie » veut introduire un impôt sur les agents énergétiques non renouvelables tels que le pétrole, le gaz naturel, le charbon et l'uranium. Dans l'esprit d'une réforme fiscale écologique, la charge fiscale additionnelle sur la consommation d'énergie doit être compensée par la suppression de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). La TVA est la principale source de revenus de la Confédération. La neutralité budgétaire ne pourrait être garantie qu'au moyen de taxes sur l'énergie très élevées qui, d'après le Conseil fédéral, dépasseraient largement le seuil du raisonnable en matière climatique et énergétique (environ 33 ct./kWh d'électricité et 3 fr./l d'essence et de mazout).

**Verts :** l'initiative populaire pour une « économie verte » veut une économie durable et fondée sur une gestion efficiente des ressources. Parmi les mesures prévues, il y a l'encouragement des innovations et des taxes incitatives à affectation fixe ou sans incidence sur le budget, frappant la consommation des ressources naturelles.

**PRD :** le PRD a lancé un projet de modification constitutionnelle et demande la transformation de la taxe sur le CO<sub>2</sub> en pure taxe incitative frappant les combustibles fossiles ainsi que l'électricité importée produite à partir de combustibles fossiles. L'affectation fixe des fonds au Programme Bâtiment de la Confédération serait supprimée, au lieu de quoi les recettes seraient intégralement rétrocédées aux ménages et aux entreprises.

**WWF et Pro Solar :** la fondation pour la nature et l'association des professionnels de l'énergie solaire exigent une taxe différenciée de 10 ct./kWh sur l'électricité produite par des centrales à charbon, nucléaires ou à gaz<sup>1</sup>. Ces charges s'élèveraient à quelque 150 francs par ménage et par année. Une partie des recettes à hauteur de 1,1 à 1,6 milliard de francs au début alimenterait des mesures d'encouragement, le reste serait restitué aux ménages et aux entreprises. Cette taxe différenciée nécessite une solution efficace à l'échelle internationale pour prouver l'origine de l'électricité.

**Conseil fédéral :** les points fondamentaux du passage de l'encouragement à l'incitation dans la deuxième phase de la Stratégie énergétique 2050 sont les suivants :

- relèvement périodique de la taxe sur le CO<sub>2</sub> et extension éventuelle aux carburants (loi sur le CO<sub>2</sub>).
- démantèlement progressif du Programme Bâtiment.
- transformation du supplément réseau en taxe sur la consommation d'énergie (loi sur l'énergie).
- abandon progressif de la rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC) d'ici à 2030.
- durant la période d'encouragement limitée dans le temps, restitution transitoire partielle puis complète des recettes des taxes incitatives aux ménages et aux entreprises.

## Prévenir les conflits d'objectifs entre incitation et financement

► Une réforme fiscale écologique entraîne un conflit d'objectif entre financement et incitation.

Il y a une confusion de plus en plus fréquente entre les systèmes incitatifs et la réforme fiscale écologique. Celle qui est envisagée remplace les impôts existants par des taxes sur la consommation d'énergie. Mais comme les recettes des taxes servent dans ce cas à financer l'État, le conflit d'objectif entre le financement de l'État et l'incitation est préprogrammé. Dès que l'effet incitatif se fait sentir, les ménages et entreprises consomment moins d'énergie. Il faut augmenter les taxes pour garantir le financement des collectivités. Ces hausses à répétition renforcent l'effet incitatif, et c'est ainsi la stabilité des budgets publics qui se trouve compromise. C'est la raison pour laquelle l'économie rejette le projet de réforme fiscale écologique telle que prévue par l'initiative populaire « Remplacer la taxe sur la valeur ajoutée par une taxe sur l'énergie » des Vert'libéraux.

Une taxe purement incitative permet d'éviter ce conflit d'objectifs. Les recettes sont entièrement et directement restituées aux ménages et aux entreprises. Une telle taxe n'a aucune incidence sur le budget et l'effet d'incitation ne présente pas de problème pour les finances publiques. Si les recettes diminuent par suite d'une consommation d'énergie en baisse, les montants restitués sont adaptés en conséquence.

<sup>1</sup> À titre de comparaison : au 1<sup>er</sup> janvier 2015, le Conseil fédéral a augmenté de 0,6 à 1,1 ct/kWh le supplément réseau prélevé pour financer, entre autres, la RPC. Dans le cadre de la première étape de la stratégie énergétique, le supplément réseau maximum doit être relevé de 1,5 à 2,3 ct./kWh.

## État actuel de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre

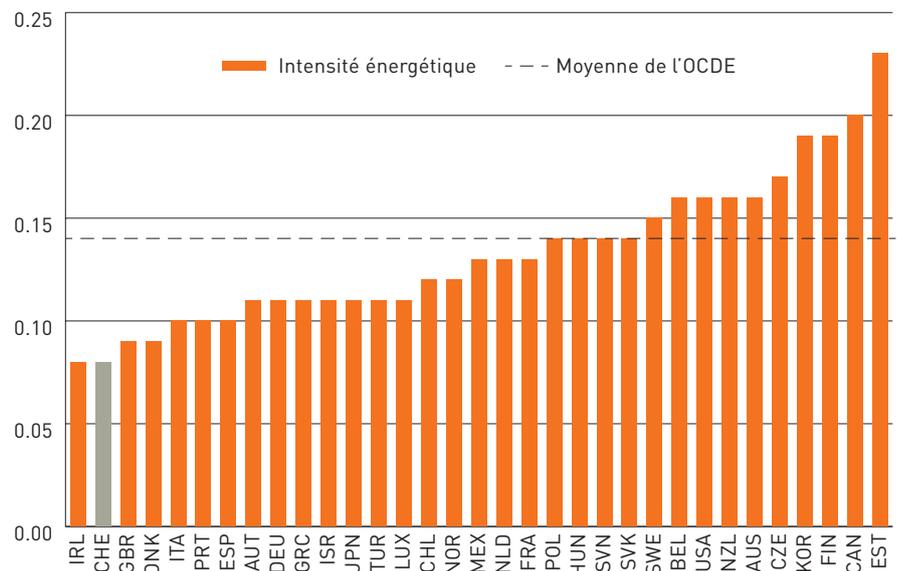
Comment structurer un système d'incitation pour qu'il soit efficace et produise les résultats voulus ? Dans un premier temps, il faut analyser la situation actuelle en Suisse. Les partisans de mesures incisives pour réduire la consommation d'énergie pensent que notre pays devrait donner l'exemple et jouer un rôle de pionnier. Rappelons ici que la Suisse occupe déjà, sur la scène internationale, une place de choix en ce qui concerne l'efficacité énergétique de son économie (graphique 1).

### Graphique 1

► La Suisse se place dans le peloton de tête de l'OCDE si l'on considère l'intensité énergétique de son produit intérieur brut (PIB). Cela signifie que la Suisse produit sensiblement plus de valeur ajoutée par unité d'énergie que la moyenne des pays industrialisés.

### L'intensité énergétique du PIB en comparaison internationale

Consommation d'énergie totale par 1000 USD du PIB (en tonnes d'équivalent pétrole)



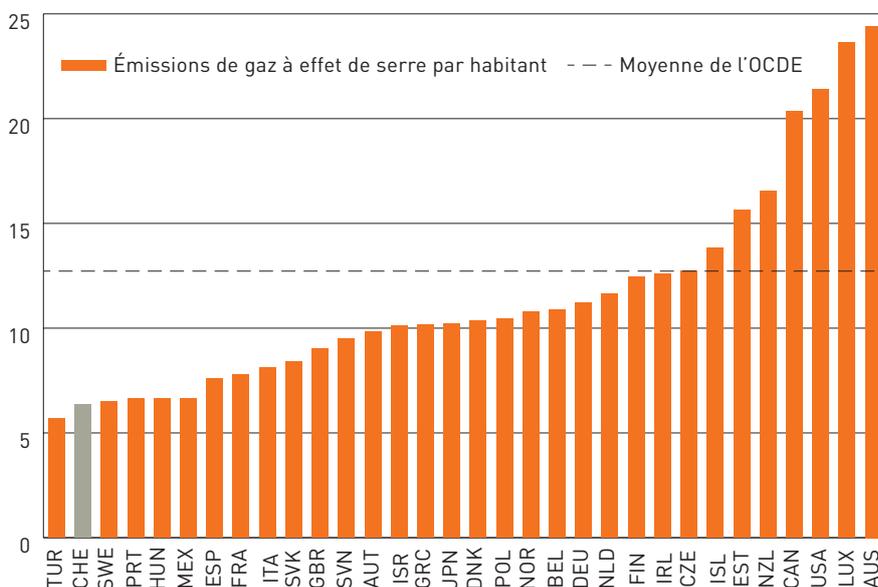
Source : OCDE (2014), « Intensité énergétique », dans Panorama des statistiques de l'OCDE 2014 : Économie, environnement et société, Éditions OCDE

En matière de rejet de CO<sub>2</sub> aussi, la Suisse est exemplaire, avec 6,3 tonnes par habitant et par année. À titre de comparaison : aux États-Unis, un habitant produit 21 tonnes de CO<sub>2</sub> par an selon l'OCDE (graphique 2).

**Graphique 2**

► Les émissions de gaz à effet de serre sont aussi sensiblement plus faibles en Suisse que dans d'autres pays, avec 6,3 tonnes par habitant et par an, soit la moitié environ de la moyenne des pays industrialisés (12,8 tonnes).

**Émissions de gaz à effet de serre en comparaison internationale**  
Émissions en tonnes CO<sub>2</sub> équivalent par habitant



Source : OCDE (2014), «Émissions de gaz à effet de serre», dans Panorama des statistiques de l'OCDE 2014 : Économie, environnement et société, Éditions OCDE.

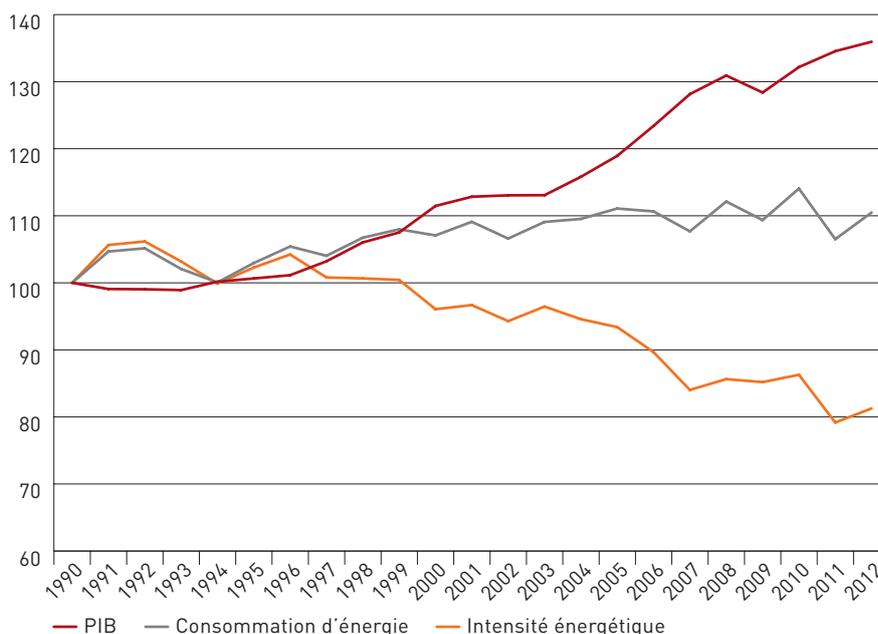
La Suisse est, aujourd'hui déjà, l'économie nationale de l'OCDE à la plus grande efficacité énergétique. En outre, son intensité énergétique n'a cessé de baisser depuis 1990 (graphique 3).

**Graphique 3**

► L'intensité énergétique est en diminution constante depuis 1990. Malgré la croissance démographique et économique, la consommation d'énergie reste stable. La création de valeur ajoutée devient toujours plus efficace. Contrairement à d'autres pays, la Suisse a pourtant su conserver sa base industrielle.

**Évolution de l'intensité énergétique en Suisse depuis 1990**

Consommation finale d'énergie en kWh par rapport au produit intérieur brut (indexée sur la base de 1990 = 100)



Source : OFS (2014) <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/21/02/ind32.indicator.72504.3211.html>

L'efficacité énergétique est déjà très grande en Suisse et, par conséquent, le potentiel des économies d'énergie susceptibles d'être rentables bien plus faible que dans d'autres pays. Les coûts marginaux des mesures d'économie augmentent à mesure que le niveau d'efficacité s'élève. Plus l'on produit de manière efficace, plus il devient difficile d'économiser davantage. Toute nouvelle économie d'énergie entraîne donc, en Suisse, des coûts comparativement plus élevés qu'à l'étranger. C'est pourquoi la Fondation pour la protection du climat et la compensation de CO<sub>2</sub> (KliK) soutient des projets de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> en Suisse, jusqu'à hauteur de 120 francs par tonne<sup>2</sup>. À titre de comparaison, dans le système européen d'échange de quotas d'émission, un certificat pour une tonne de CO<sub>2</sub> ne coûte que 6,50 euros environ. Dans les pays en développement, les prix pour réduire les émissions sont encore plus bas.

► Suite à l'importation de marchandises et d'électricité, une grande partie des rejets est produite à l'étranger. Une politique écologique utile ne peut donc pas se concentrer sur les seules émissions à l'échelle nationale.

### Se concentrer sur le seul marché intérieur n'est guère utile

Environ deux tiers des émissions de gaz à effet de serre imputables aux consommateurs suisses ne sont pas produites ici, mais à l'étranger. C'est ce qu'établit un récent rapport de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV)<sup>3</sup>. Les atteintes survenant à l'étranger sont liées à la fabrication de biens, à l'extraction de matières premières et à la production d'électricité qui sont ensuite importés et consommés en Suisse. Tandis que les rejets sur notre territoire ont pu être réduits malgré la croissance démographique et économique, ceux produits à l'étranger ne cessent de croître (graphique 4).

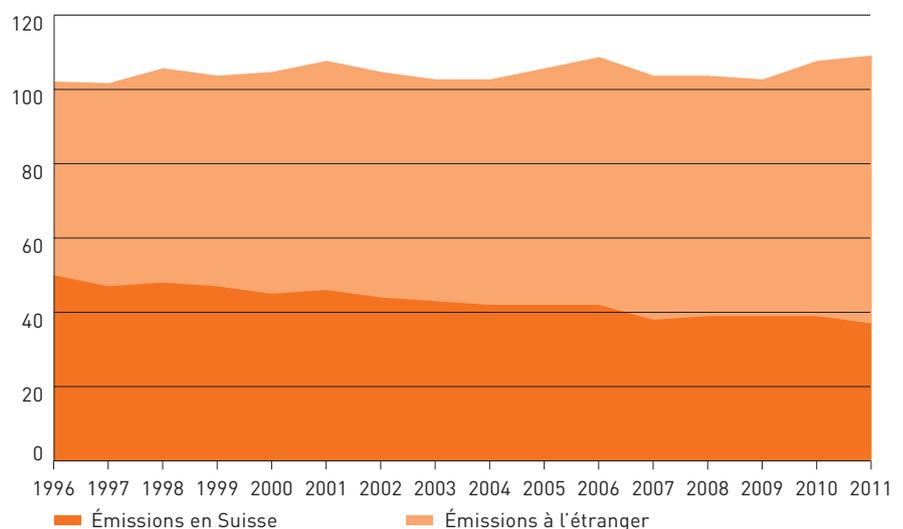
Une politique climatique axée uniquement sur le marché intérieur ignore les émissions causées à l'étranger. Si l'on ne s'emploie qu'à réduire les atteintes chez nous, celles-ci risquent de se déplacer vers l'étranger. Une politique bien coûteuse et sans avantage aucun pour le climat global.

#### Graphique 4

► Alors que les émissions de gaz à effet de serre baissent légèrement en Suisse, celles produites à l'étranger en lien avec la consommation de marchandises et d'électricité importées augmentent.

#### Émissions de gaz à effet de serre liées à la consommation suisse

Émissions en tonnes CO<sub>2</sub> équivalent



Source: OFEV (2014). Évolution de l'impact environnemental dans le monde lié à la consommation suisse: présentation d'une sélection de résultats. Fiche d'information n°1 du 29 juillet 2014, calculs de treeze et de Rütter Sococo AG

<sup>2</sup> KliK (2013). Mode d'emploi pour le dépôt de projets. [http://www.klik.ch/resources/Wegleitung\\_Einzelprojekte\\_KliK\\_FR\\_1308301.pdf](http://www.klik.ch/resources/Wegleitung_Einzelprojekte_KliK_FR_1308301.pdf)

<sup>3</sup> OFEV (2014). Évolution de l'impact environnemental dans le monde lié à la consommation suisse: présentation d'une sélection de résultats. <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/35714.pdf>

### Maintenir la compétitivité de la place industrielle

Pour éviter le transfert des émissions et de la consommation d'énergie à l'étranger, ce qui n'aurait aucun sens sur le plan écologique, il faut veiller à maintenir la compétitivité internationale de la place industrielle suisse. Et ce non seulement sur les marchés d'exportation, mais aussi face à la concurrence des importations sur le marché indigène. Le système incitatif mis en place dans cette optique doit suivre les principes suivants :

- éviter un impôt grevant la place industrielle ;
- permettre l'exonération par une convention d'objectifs inspirée de celle, très efficace, de l'Agence de l'énergie pour l'économie (AEnEC) ;
- rester en accord avec l'évolution internationale.

► Les mesures de compensation à la frontière sont incompatibles avec les règles commerciales internationales. Il manque une réglementation internationale pour déterminer l'énergie grise. Pour l'économie, les charges occasionnées seraient disproportionnées.

En théorie, il y aurait une possibilité de prévenir les effets négatifs d'une taxe d'incitation sur la compétitivité de la place industrielle suisse. Il s'agirait d'imposer les biens importés en fonction de leur contenu énergétique (énergie grise) et en rétrocédant les taxes frappant les exportations. Selon une analyse à l'attention du Secrétariat d'État à l'économie (SECO) et de l'Administration fédérale des finances (AFF), ces mesures de compensation écologique frontalières sont irréalisables pour des raisons juridiques ou entraînent de gros risques commerciaux<sup>4</sup>. L'absence d'une réglementation internationale concertée fait qu'il est pour ainsi dire impossible de déterminer, au prix d'un effort raisonnable, l'énergie grise des matières premières et produits finis importés. Les mesures de compensation à la frontière ne sont donc pas une solution.

### Éviter un impôt grevant la place industrielle

► Les taxes incitatives pèsent bien plus sur les entreprises productrices que sur les entreprises de services.

Un problème fondamental des taxes énergétiques est qu'elles ne sont pas neutres par rapport aux secteurs économiques. Les entreprises de services consomment moins d'énergie que les entreprises industrielles. Logiquement, la charge des taxes d'énergie pèse donc plus sur la place industrielle que sur les prestataires de services. Si, en plus, les recettes des taxes incitatives sont redistribuées aux entreprises de façon proportionnelle à la masse salariale AVS (comme la taxe sur le CO<sub>2</sub> existante), les entreprises de services – où les salaires sont plus élevés – reçoivent plus d'argent en retour qu'elles n'en ont versé au titre des taxes incitatives. Les entreprises productrices, elles, se voient rétrocéder moins qu'elles n'ont versé et perdent donc de l'argent. En définitive, cela signifie une redistribution massive du secteur secondaire vers le tertiaire (impôt sur la place industrielle).

Cet effet se manifeste très clairement dans les simulations portant sur les conséquences d'une réforme fiscale écologique. L'institut de recherche Ecoplan a été chargé par l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) de mener une étude à ce sujet. L'un des scénarios évalués prévoyait une taxe sur le CO<sub>2</sub> de 140 francs par tonne en 2035<sup>5</sup> et des prix de l'électricité en hausse de 24 %<sup>6</sup>. L'impôt sur le bénéfice était réduit en contrepartie, pour tous les secteurs économiques. Selon

<sup>4</sup> Ecoplan, WTI et UZH (2013). Ecoplan, WTI et UZH (2013). Border Tax Adjustments: Can energy and carbon taxes be adjusted at the border? Rapport final du 6 juin 2013 pour le SECO et l'AFF.

<sup>5</sup> À titre de comparaison : la taxe sur le CO<sub>2</sub> se monte déjà à 60 francs/tonne de CO<sub>2</sub> depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014. Pour atteindre les objectifs de réduction du CO<sub>2</sub>, la loi sur le CO<sub>2</sub> permet de la relever jusqu'à 120 francs si besoin est.

<sup>6</sup> Ecoplan (2012). Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform: Analyse mit einem berechenbaren Gleichgewichtsmodell für die Schweiz [Conséquences économiques d'une réforme fiscale écologique : analyse avec un modèle d'équilibre général calculable pour la Suisse]. p. 4.

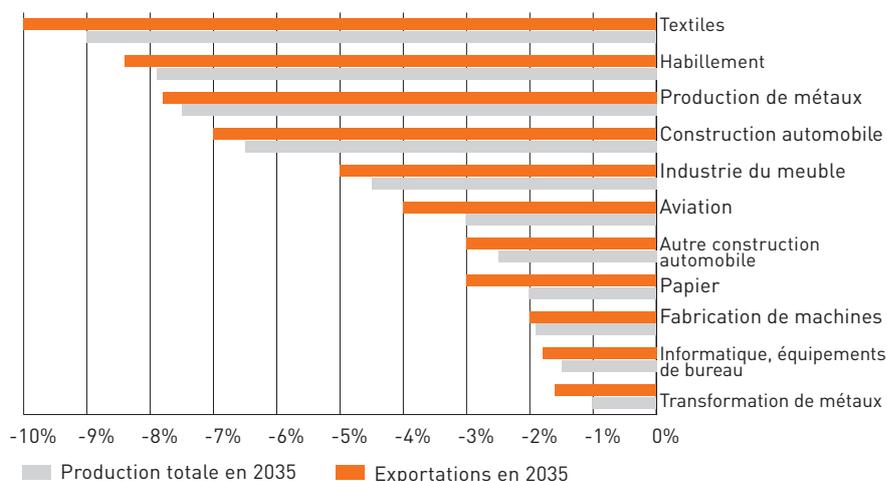
Ecoplan, ces mesures auraient des effets modérés sur l'économie dans son ensemble. Le PIB et l'emploi diminueraient de -0,1 %, la consommation de -0,4 %. Pour certaines branches de l'industrie par contre, les conséquences seraient d'une rigueur extrême. Le graphique 5 montre les effets sur les onze branches les plus durement touchées. L'on y trouve non seulement l'industrie extractive, qui consomme beaucoup d'énergie, mais aussi des secteurs de production de biens. Jusqu'en l'an 2035, les exportations subissent des pertes massives et la production baisse dans son ensemble<sup>7</sup>.

### Graphique 5

▶ Avec des taxes incitatives élevées, les secteurs très touchés de l'industrie productrice enregistreraient de lourdes pertes dans les exportations et la production globale.

### Lourdes conséquences d'une taxe sur l'énergie pour les exportations et la production globale dans les secteurs très touchés

Variation 2035 par rapport à 2008



Source : Ecoplan [2012]. Conséquences économiques d'une réforme fiscale écologique

▶ Il faut éviter de provoquer artificiellement un changement structurel de l'industrie vers une économie de pur service et maintenir en Suisse une production efficace du point de vue énergétique.

Selon Ecoplan, de tels changements structurels ne seraient pas totalement indésirables, si l'on part de l'idée de créer une structure économique durable<sup>8</sup>. Cela reflète clairement le problème décrit plus haut de la politique énergétique axée sur les seules émissions du marché intérieur. Il y a peu de chances que les lourdes pertes de production enregistrées par la place industrielle suisse se traduisent par une limitation équivalente de la consommation. Au contraire, il y a fort à parier que les consommateurs se tourneraient davantage vers les biens importés et le problème des rejets serait tout simplement déplacé... à l'étranger. L'effet écologique serait globalement limité, voire négatif (normes environnementales moins sévères, production d'énergie polluante, charges accrues de transport).

Une limitation de la consommation, surtout à plus grande échelle, ne pourra guère rallier une majorité en Suisse. En revanche, l'on peut miser sur une certaine disposition à payer un supplément de prix modéré pour garantir que les biens produits en Suisse le soient au moyen de technologies de la plus grande efficacité énergétique possible. Cela présuppose évidemment que des biens

<sup>7</sup> À noter que l'atteinte des objectifs en 2035 se situe à 17 % pour les rejets de CO<sub>2</sub> et à 10 % pour la consommation d'énergie. Si l'on veut que les économies d'énergie atteignent à 100 % les objectifs fixés par le Conseil fédéral, les conséquences augmenteraient de façon disproportionnée.

<sup>8</sup> Ecoplan (2012). Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform: Analyse mit einem berechenbaren Gleichgewichtsmodell für die Schweiz [Conséquences économiques d'une réforme fiscale écologique : analyse avec un modèle d'équilibre général calculable pour la Suisse]. p. 70.

continuent d'être produits en Suisse. La politique énergétique doit donc tout mettre en œuvre pour éviter un changement structurel artificiel de l'industrie vers le tertiaire. À la place, des mesures d'incitation bien choisies devraient promouvoir en Suisse une production sous le signe de l'efficacité énergétique.

► Pour éviter un impôt grevant la place industrielle, la restitution des taxes incitatives doit s'effectuer pour chaque secteur économique, selon les montants qu'il a précédemment versés. Les entreprises les plus efficaces par secteur se verraient récompensées.

Pour qu'un système d'incitation dans le domaine de l'énergie reste sans incidence sur les branches et pour éviter un changement structurel non voulu, les taxes doivent être rétrocédées à l'intérieur des secteurs économiques. Chacun se voit rembourser exactement ce qu'il a versé au titre de la taxe incitative. Les incitations à économiser de l'énergie restent intactes, car les entreprises qui se démarquent par leur efficacité énergétique sont mieux placées dans leur secteur (remboursements supérieurs aux taxes payées). Les entreprises présentant un mauvais bilan énergétique, elles, perdent de l'argent.

Sur le plan administratif, un tel système devrait pouvoir être réalisé sans problème. Les branches pourraient, sur la base de la nomenclature générale des activités économiques (NOGA)<sup>9</sup>, être regroupées par secteurs, en fonction de leur intensité énergétique. Les taxes incitatives versées par chaque groupe seraient alors restituées équitablement au même groupe, par exemple selon la masse salariale AVS.

#### Tableau 1

► Le classement des secteurs économiques selon l'intensité énergétique pourrait suivre, par exemple, la nomenclature des activités économiques. Le classement sommaire correspond au premier des cinq niveaux. Dans les cas où l'intensité énergétique varie fortement, les rubriques peuvent être subdivisées davantage, autant que nécessaire.

#### Nomenclature

Nomenclature générale des activités économiques (NOGA), classement sommaire

Rubrique	Titre
1 A	Agriculture, sylviculture et pêche
2 B, C, D et E	Industrie manufacturière ; Industries extractives ; Autres industries
2A C	Dont : Industrie manufacturière
3 F	Construction
4 G, H et I	Commerce ; Transports et entreposage
5 J	Information et communication
6 K	Activités financières et d'assurance
7 L	Activités immobilières
8 M et N	Activités spécialisées, scientifiques et techniques ; Activités de services administratifs et de soutien
9 O, P et Q	Administration publique et défense, sécurité sociale obligatoire ; Enseignement ; Santé humaine et action sociale
10 R, S, T et U	Autres activités de services

Source : OFS (2012). NOGA 2008 : Nomenclature Générale des Activités économiques

<sup>9</sup> [http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/infotehek/nomenklaturen/blank/blank/noga0/vue\\_d\\_ensemble.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/infotehek/nomenklaturen/blank/blank/noga0/vue_d_ensemble.html)

## Développer le modèle à succès de l'Agence de l'énergie pour l'économie

► Les conventions d'objectifs permettent de réaliser de très grosses économies d'énergie et d'émissions. Elles ont sans doute un plus grand effet incitatif sur les entreprises que les taxes.

En comparaison internationale, le secteur industriel suisse est déjà très efficace, comme le confirme un rapport de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV)<sup>10</sup>. Le potentiel d'économies existe avant tout dans les ménages, dans le secteur des services et dans les transports routiers. Les taxes incitatives devraient donc viser ces domaines, tandis qu'une trop forte augmentation de la charge sur les entreprises productrices mettrait en danger la compétitivité internationale. Ni l'économie suisse ni l'environnement ne profiteraient d'un transfert des activités industrielles vers l'étranger. Pour assurer leur compétitivité, les entreprises devraient toutes avoir la possibilité d'être exonérées au moyen de conventions d'objectifs, selon le modèle développé par l'Agence de l'énergie pour l'économie (AEnEC). Ce modèle prévoit l'exemption des taxes d'incitation pour les entreprises qui s'engagent par une convention à atteindre des objectifs d'efficacité énergétique.

La possibilité d'exemption au moyen de conventions d'objectifs devrait être ouverte à toutes les entreprises. Il ne s'agit aucunement d'exemption « plus généreuse », celle-ci n'étant accordée que si l'entreprise passe une convention. Les entreprises doivent et devront, en investissant dans des mesures rentables, apporter une contribution appropriée à l'efficacité énergétique. L'expérience a montré que cette approche favorise les économies d'énergie et d'émissions les plus fortes. Les entreprises, ainsi sensibilisées, sont intégrées à un processus d'amélioration continue et encadrées par les experts de l'AEnEC. Les conventions d'objectifs ont sans doute un plus grand effet que les taxes d'incitation et il devient plus simple d'atteindre les objectifs de la politique climatique et énergétique.

### L'Agence de l'énergie pour l'économie, pour une protection efficace de l'environnement

L'Agence de l'énergie pour l'économie (AEnEC) est une organisation privée de prestations de services des milieux économiques. Depuis 1999, elle conseille et soutient les entreprises, toutes tailles et branches confondues, en vue de mettre en œuvre des mesures d'efficacité énergétique et de protection du climat. La création de l'AEnEC repose sur la conviction que seul un partenariat entre l'État et l'économie permet d'atteindre les objectifs écologiques. Les conventions d'objectifs que les entreprises passent pour réduire leur rejet de CO<sub>2</sub> sont reconnues par la Confédération en application de la loi sur le CO<sub>2</sub>. Les entreprises qui atteignent leurs objectifs sont exonérées de la taxe sur le CO<sub>2</sub>. Ce modèle d'incitation a fait ses preuves. L'AEnEC enregistre un nombre croissant de participants. Ils sont plus de 3000 aujourd'hui, représentant un tiers de la demande totale d'électricité de l'économie suisse et 40% des émissions de CO<sub>2</sub>.

Dans le cadre de la loi sur CO<sub>2</sub>, la Confédération a fixé en 2001 un objectif général pour la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, soit 10% en dix ans (moyenne de 2008 à 2012 par rapport à 1990). L'économie est en outre appelée à économiser 15% des émissions dues aux combustibles. Avec une réduction de 25%, les participants de l'AEnEC ont non seulement atteint, mais largement dépassé ce but.

Outre la diminution du rejet de CO<sub>2</sub>, l'AEnEC encourage aussi les économies d'électricité. L'effet cumulé des mesures prises par les membres de l'AEnEC se monte ainsi à près de 1300 GWh/an. Dans son étude « Efficacité électrique de l'économie suisse », l'AEnEC montre que les entreprises suisses pourraient économiser 2 TWh d'électricité d'ici à 2020 et estime à 7 TWh le potentiel d'économies d'électricité à l'horizon 2050. L'économie montre ainsi qu'elle apportera une contribution notable à l'avenir énergétique de la Suisse.

<sup>10</sup> OFEN (2007). Indicateurs pour la comparaison internationale de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre.

## Coordonner la politique énergétique et climatique avec l'évolution internationale

Pour ne pas mettre à mal la compétitivité des entreprises nationales, d'une part sur les marchés d'exportation et d'autre part face aux importations en Suisse, un système d'incitation ne peut être introduit qu'en coordination internationale (équivalence des mesures avec les principaux partenaires commerciaux). La compétence pour fixer le montant de la taxe d'incitation doit revenir au Parlement. Afin de garantir la planification et les investissements, toute adaptation des taxes incitatives doit être annoncée à temps et de manière prévisible pour les entreprises.

La coordination internationale de la politique climatique peut suivre différentes voies :

- Intégration du système suisse d'échange de quotas d'émission (SEQE) au système européen d'échange de quotas d'émission (EU-ETS)
- Engagement en faveur d'objectifs relatifs aux économies d'énergie et à la part d'énergies renouvelables selon l'accord global sur l'énergie visé avec l'UE
- Internalisation des effets mondiaux externes liés au rejet de CO<sub>2</sub>, selon les engagements pris par la communauté internationale (Kyoto II)

La loi actuelle sur le CO<sub>2</sub> ne contient pas encore d'objectifs concrets pour la période après 2020. Le contexte international en matière de politique climatique est encore inconnu. Les objectifs climatiques à définir dans le cadre de la deuxième phase de la Stratégie énergétique 2050 doivent donc rester flexibles.

## Tenir compte de la charge fiscale existante sur les carburants

► L'impôt sur les huiles minérales sert à financer l'infrastructure de transport, qui manquerait donc de ressources financières si l'effet incitatif devait faire baisser les recettes.

Du point de vue écologique, les émissions de CO<sub>2</sub> – qu'elles soient dues aux carburants ou aux combustibles – devraient être imposées au même taux. Dans les faits cependant, les carburants sont taxés bien plus fortement. L'impôt sur les huiles minérales et la surtaxe sur les huiles minérales alimentent ainsi à hauteur d'environ 5 milliards de francs l'infrastructure routière et ferroviaire, mais aussi le budget fédéral général.

Dans le domaine des carburants, il existe donc déjà un sérieux conflit d'objectifs entre l'effet incitatif et le financement de l'infrastructure. Depuis 2008, les recettes de l'impôt sur les huiles minérales sont en baisse, surtout à cause des meilleures normes d'efficacité pour les voitures de tourisme. Si le prélèvement de taxes d'incitation additionnelles venait à faire encore baisser la consommation de carburants, l'infrastructure de transport manquerait de moyens. Ce conflit devrait être résolu avant de pouvoir instaurer un système cohérent d'incitation pour les émissions de CO<sub>2</sub> liées au trafic routier.

► Le financement croisé du trafic ferroviaire et du budget fédéral général au moyen des redevances sur le trafic routier peut être qualifié de compensation d'effets externes du trafic routier. Les carburants sont donc déjà soumis à d'importantes taxes d'incitation.

Les redevances sur le trafic routier (redevances pour l'utilisation des routes nationales et sur le trafic des poids lourds liée aux prestations, impôts sur les huiles minérales et sur les véhicules automobiles) aident à financer non seulement l'infrastructure routière, mais aussi l'infrastructure ferroviaire et le budget général de la Confédération. Dans la mesure où elles ne servent pas à compenser l'utilisation des infrastructures par les usagers du réseau routier, ces redevances peuvent être considérées comme une compensation des effets externes du trafic routier. Ce dernier est ainsi déjà soumis à d'importantes taxes d'incitation.

Deux conditions doivent être posées pour mettre sur un pied d'égalité de traitement les carburants et les combustibles dans le cadre d'une taxe d'incitation écologique :

- Vu le conflit d'objectifs entre incitation et financement, les impôts sur les huiles minérales ne doivent plus financer l'infrastructure routière.
- Les taxes incitatives existantes sur le trafic routier (financement croisé du trafic ferroviaire, financement du budget fédéral général) doivent être supprimées. Les effets externes dus à l'utilisation des carburants et des combustibles doivent être compensés par les taxes incitatives en matière climatique et énergétique.

Tant que ces conditions ne sont pas remplies, le système d'incitation dans le domaine de l'énergie doit traiter les carburants séparément des combustibles ou les exempter de la taxe incitative. À défaut, les carburants seront soumis à une double imposition et l'on risque un conflit d'objectifs entre incitation et financement. Pour mettre en place un système d'incitation utile et efficace, il faut impérativement éviter ce conflit d'objectifs et prévenir l'institution d'un impôt sur la place industrielle.

**Pour toutes questions :**

dominique.rochat@economiesuisse.ch  
christian.frey@economiesuisse.ch  
urs.naef@economiesuisse.ch

**Impressum**

economiesuisse, Fédération des entreprises suisses  
Case postale 3684, Carrefour de Rive 1,  
CH-1211 Genève 3  
www.economiesuisse.ch/fr