

Mars 2015

Rapport explicatif sur l'avant-projet

Disposition constitutionnelle concernant un système incitatif en matière climatique et énergétique



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des finances DFF
Administration fédérale des finances AFF

Département fédéral de l'environnement, des
transports, de l'énergie et de la communication
DETEC
Office fédéral de l'énergie OFEN
Office fédéral de l'environnement OFEV

Condensé

Dans le cadre de la politique climatique et énergétique, la transition d'un système d'encouragement fondé sur les subventions vers un système d'incitation fondé sur la fiscalité doit avoir lieu à partir de 2021. A cet égard, le Conseil fédéral propose d'inscrire dans la Constitution cette décision de principe, afin de conférer à celle-ci la nécessaire légitimité démocratique. La législation concernant le climat et l'énergie précisera dans un second temps les modalités du système d'incitation. Reposant principalement sur des taxes et sur leur effet incitatif, ce système permettra d'atteindre les objectifs climatiques et énergétiques de manière plus efficace et plus avantageuse qu'avec des mesures d'encouragement à base de subventions et des dispositions réglementaires.

Contexte

La Stratégie énergétique 2050 vise à réduire la consommation d'électricité et d'autres énergies finales, à accroître la part des énergies renouvelables et à diminuer les émissions de CO₂ dues à la consommation d'énergie. L'approvisionnement énergétique de la Suisse sera transformé progressivement. La première étape comprend un projet législatif global, dont le message a été publié par le Conseil fédéral en septembre 2013 et est examiné par le Parlement. Ce projet de loi englobe un train de mesures visant à développer les instruments existants afin d'augmenter l'efficacité énergétique et de promouvoir les énergies renouvelables. Ce train de mesures permettra de renforcer, entre autres, les mesures d'encouragement dans le domaine des bâtiments et la rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC) ou un système amélioré de RPC dont le but est de stimuler la production nationale de courant à partir d'énergies renouvelables. Au cours d'une deuxième étape débutant en 2021, le Conseil fédéral envisage de remplacer l'actuel système d'encouragement fondé notamment sur les subventions par un système d'incitation fondé principalement sur une taxe climatique et une taxe sur l'électricité. En mai 2014, il a donc chargé le Département fédéral des finances et le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication d'élaborer un projet, destiné à la consultation, d'article constitutionnel concernant un système d'incitation fiscale en matière climatique et énergétique.

Inscription du système d'incitation dans la Constitution

L'article constitutionnel énonce que la Confédération peut percevoir une taxe climatique sur les combustibles et les carburants ainsi qu'une taxe sur l'électricité. Associées à d'autres mesures, ces taxes incitatives permettront de contribuer de manière essentielle à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, à une consommation rationnelle et efficace de l'énergie. Ainsi, elles contribueront à l'atteinte des objectifs climatiques et énergétiques de la Confédération, liés en particulier à une sortie du nucléaire visant à ménager l'environnement. Lors de la conception du système d'incitation fiscale, il devra en outre être tenu compte des évolutions intervenues au niveau international, et notamment au sein de l'Union européenne. La taxe climatique et la taxe sur l'électricité remplaceront l'actuelle taxe sur le CO₂ grevant les combustibles (ainsi que les affectations partielles de cette taxe) et le supplément sur les coûts de transport des réseaux à haute tension, qui finance la promotion des énergies renouvelables. Des allègements seront prévus pour les entreprises pour lesquelles la perception des taxes entraînerait

des charges déraisonnables, c'est-à-dire les entreprises à forte intensité énergétique et à fortes émissions de gaz à effet de serre, dont la compétitivité internationale serait sensiblement affectée par les taxes incitatives.

Après une période transitoire, le produit de la taxe climatique et de la taxe sur l'électricité sera intégralement redistribué aux ménages et aux entreprises, dont les charges n'augmenteront pas dans l'ensemble. Les acteurs consommant peu d'énergie seront récompensés, car ils recevront davantage que ce qu'ils paient pour ces taxes. Par contre, une grande consommation d'énergie aura tendance à se traduire par une charge supplémentaire nette.

Pendant une période transitoire, il sera possible d'affecter pour une durée limitée une partie du produit de la taxe climatique et de la taxe sur l'électricité aux mesures d'encouragement actuelles. Les subventions financées par les affectations partielles de l'actuelle taxe sur le CO₂ seront supprimées progressivement dès 2021 et prendront fin en 2025. Cela concerne principalement le Programme Bâtiments et les versements au fonds de technologie. Les mesures d'encouragement soutenues par le supplément en vigueur sur les coûts de transport des réseaux à haute tension (RPC notamment) seront également levées. En inscrivant dans la Constitution la redistribution intégrale des produits des taxes incitatives, on s'assure qu'aucune nouvelle affectation partielle ne sera possible sans révision de la Constitution.

Perspectives

L'article constitutionnel fixe le cadre du système d'incitation. Le présent rapport expose à des fins d'illustration plusieurs exemples de mise en œuvre de ce système. Les modalités de la taxe climatique et de la taxe sur l'électricité seront définies ultérieurement, dans le cadre de la législation correspondante. Comme l'avait déjà annoncé le Conseil fédéral, deux variantes sont examinées pour les carburants: l'une prévoit une taxe sur les carburants et l'autre non. Selon les modalités de la taxe climatique et de la taxe sur l'électricité – quant au montant notamment –, d'autres instruments plus ou moins directs seront nécessaires pour atteindre les objectifs visés. Toutefois, les incitations financières de telles taxes sont généralement plus efficaces que des réglementations ou des mesures d'encouragement. Dans tous les cas, le recours simultané aux taxes incitatives et à des mesures complémentaires doit être soigneusement planifié pour éviter autant que possible tout chevauchement et toute interaction qui occasionneraient des coûts supplémentaires pour l'économie.

En principe, il serait possible de percevoir des taxes sur le CO₂ en s'appuyant sur l'art. 74 de la Constitution et de reconduire le supplément sur les coûts de transport sans nouvelle base constitutionnelle. La question de savoir si les produits de ces taxes relevant de la compétence de la Confédération peuvent être partiellement affectés a toutefois fait l'objet de nombreux débats. La révision proposée de la Constitution vise donc à fixer un cadre clair pour passer d'un système d'encouragement à un système d'incitation fiscale et à conférer la nécessaire légitimité démocratique à ce nouveau système. A cet égard, elle limite dans le temps les affectations partielles existantes et exclut d'en créer de nouvelles.

Table des matières

1	Contexte	5
1.1	Stratégie énergétique 2050	5
1.2	Politique climatique	6
1.3	Politique climatique et énergétique après 2020: passage d'un système d'encouragement fondé sur les subventions à un système d'incitation fondé sur la fiscalité	7
2	Nécessité de légiférer	8
2.1	Nouvelle réglementation proposée	8
2.2	Pourquoi modifier le système dans le domaine de l'énergie et du climat?	9
2.3	Nécessité de légiférer au niveau constitutionnel	9
3	Commentaire des dispositions	13
3.1	Art. 131a «Taxe climatique et taxe sur l'électricité»	13
3.2	Art. 197, ch. 6 (dispositions transitoires)	14
4	Possibilités de mise en œuvre entre 2021 et 2030	16
4.1	Principaux éléments	16
4.2	Conception possible de la taxe climatique et de la taxe sur l'électricité	17
5	Conséquences	25
5.1	Conséquences économiques	25
5.2	Conséquences pour la Confédération	28
5.3	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les villes, les agglomérations et les régions de montagne	31
5.4	Conséquences environnementales	32
5.5	Conséquences sanitaires et sociales	33
6	Relations avec le programme de la législature et les stratégies nationales du Conseil fédéral	35
6.1	Relation avec le programme de la législature	35
6.2	Relation avec la stratégie pour le développement durable	35
6.3	Relation avec le plan d'action Economie verte	35
7	Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse	36
8	Annexe	37
	Liste des abréviations	37
	Bibliographie	38
9	Questionnaire	39

1 Contexte

1.1 Stratégie énergétique 2050

Le Conseil fédéral ambitionne depuis un certain temps d'améliorer l'efficacité énergétique, d'accroître la part des énergies renouvelables et de réduire les émissions de gaz à effet de serre. La catastrophe nucléaire de Fukushima en 2011 a renforcé cette intention. La même année, le Conseil fédéral et le Parlement ont adopté une décision de principe en vue d'une sortie progressive de l'énergie nucléaire. Cette décision et d'autres changements profonds qui se dessinent depuis des années, notamment dans le contexte international de l'énergie, supposent une transformation progressive du système énergétique suisse d'ici à 2050. Pour ce faire, le Conseil fédéral a élaboré la Stratégie énergétique 2050 (SE 2050), qui prévoit une réorganisation de ce système en deux étapes.

La Stratégie énergétique 2050 vise à augmenter l'efficacité énergétique dans les domaines des bâtiments, de l'industrie, des services et de la mobilité. D'après les objectifs exposés dans le message du Conseil fédéral, la consommation moyenne d'énergie finale par personne et par année devrait baisser de 43 % d'ici à 2035 (et de 16 % d'ici à 2020) par rapport à l'an 2000, qui sert d'année de référence. Pour l'électricité, la réduction de la consommation devrait correspondre à 13 % d'ici à 2035 (et à 3 % d'ici à 2020). De plus, la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables devrait progresser. Selon la proposition du Conseil fédéral, la production annuelle moyenne d'électricité issue de nouvelles énergies renouvelables devra s'inscrire à 4,4 térawattheures (TWh) en 2020 et, si possible, à 14,5 TWh en 2035, ce qui représentera près de 26 % de la consommation électrique estimée en 2035.

Actuellement, 80 % des ressources énergétiques consommées en Suisse proviennent de l'étranger (pétrole, gaz naturel, charbon et combustible nucléaire). La combustion et l'utilisation d'énergies et de carburants fossiles occasionnent des nuisances environnementales considérables, dont les coûts pour la collectivité ne sont que partiellement couverts. Cela envoie des signaux de prix erronés et engendre une consommation énergétique trop élevée.

Courant jusqu'en 2021, la première étape de la Stratégie énergétique 2050 comprend un paquet de mesures présenté dans un projet législatif global élaboré par le Conseil fédéral et actuellement examiné par le Parlement (message du 4 septembre 2013 relatif au premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050¹). Ces mesures englobent notamment l'exploitation des potentiels d'efficacité énergétique que la Suisse peut d'ores et déjà réaliser avec les technologies existantes ou en développement ou avec des instruments éprouvés (par ex. conventions d'objectifs avec l'industrie, labels et prescriptions). De plus, les mesures d'encouragement en vigueur pour développer de nouvelles énergies renouvelables et pour assainir le parc immobilier sur le plan énergétique seront renforcées: perfectionnement de la rétribution de l'injection et de son orientation sur le marché grâce à une commercialisation directe, aides à l'investissement (contributions uniques pour les petites installations photovoltaïques et contributions à d'autres installations), réglementation de la consommation propre et appels d'offres publics.

La politique climatique et énergétique sera réorientée lors d'une deuxième étape de la Stratégie énergétique 2050. Dès 2021, un système d'incitation fondé sur la fiscalité remplacera l'actuel système d'encouragement fondé sur les subventions deviendra. L'article constitutionnel proposé dans le présent rapport pose les fondements de cette deuxième phase.

1 FF 2013 6771

1.2 Politique climatique

Le changement climatique a un impact sur tous les écosystèmes, tels que le cycle de l'eau, les sols, l'air et la biodiversité. Depuis les premières mesures réalisées en 1864, la température annuelle moyenne a augmenté d'environ 1,7° C en Suisse. Certains effets y sont déjà visibles: fonte des glaciers, dégel du pergélisol et modification de la végétation. De même, la fréquence des précipitations abondantes, des inondations et des glissements de terrain consécutifs risque d'augmenter à long terme. Des efforts sont réalisés au niveau national et international pour réduire les émissions des gaz à effet de serre, limiter l'impact du changement climatique et s'adapter à celui-ci.

Dans le cadre du protocole de Kyoto, la Suisse s'est engagée sur la scène internationale à baisser ses émissions de gaz à effet de serre de 8 % en moyenne entre 2008 et 2012 par rapport à 1990. Cet engagement s'est traduit au niveau national par un objectif de réduction des émissions de CO₂ dues à l'énergie de 10 % par rapport à 1990, qui est inscrit dans la loi sur le CO₂. Sur le plan international, la Suisse a atteint l'objectif qu'elle s'était fixé dans le cadre du protocole de Kyoto en tenant compte des diminutions réalisées dans le pays, des certificats de réduction des émissions réalisées à l'étranger et de l'effet de puits de CO₂ des forêts suisses, conformément aux règles de comptabilisation convenues par la communauté internationale.

Bien que l'objectif de la loi sur le CO₂ ait été réalisé, les émissions n'ont pas reculé de la valeur souhaitée dans tous les secteurs. En particulier, l'objectif partiel concernant les carburants qui est inscrit dans cette loi est loin d'avoir été atteint: une réduction de 8 % des émissions correspondantes était visée; dans les faits, celles-ci ont progressé de 13 % entre 1990 et 2012.

L'atteinte de l'objectif de Kyoto marque une première étape pour la Suisse. D'autres réductions significatives des émissions sont toutefois encore nécessaires au niveau tant national qu'international pour pouvoir limiter la hausse de la température mondiale à une moyenne de 2° C d'ici à la fin du siècle. L'actuelle loi sur le CO₂ a pour but de diminuer les émissions dans une telle mesure que la Suisse contribuera à limiter cette augmentation à moins de 2° C.

La version entièrement révisée de la loi sur le CO₂ est entrée en vigueur début 2013. Elle fixe comme objectif une réduction d'au moins 20 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2020 par rapport à 1990, grâce à l'application de mesures en Suisse. Selon la loi sur le CO₂, les certificats de réduction des émissions à l'étranger sont pris en compte ponctuellement et de manière limitée pour certains acteurs. L'atteinte de cet objectif passe par des mesures réglementaires et des instruments axés sur le marché, tels que la taxe sur le CO₂ prélevée sur les combustibles et ses affectations précises (Programme Bâtiments et fonds de technologie), le système d'échange de quotas d'émission et les engagements de réduction pris par les entreprises. Les mesures réglementaires englobent des prescriptions concernant les émissions des nouvelles voitures de tourisme et une obligation de compensation pour les importateurs de carburants fossiles et les exploitants de centrales thermiques à combustibles fossiles.

A l'avenir également, la politique climatique suisse sera fortement marquée par les objectifs de la politique climatique internationale et par les connaissances scientifiques les plus récentes. Le 19 novembre 2014, le Conseil fédéral a approuvé le mandat de négociation pour la conférence internationale sur le climat qui s'est déroulée à Lima. D'ici à 2030, il entend s'engager au niveau international à réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 50 % par rapport à 1990. Cet objectif global devrait être atteint par une réduction d'au moins 30 % des émissions de gaz à effet de serre réalisées en Suisse, le reste pouvant être réalisé à l'étranger.

1.3 Politique climatique et énergétique après 2020: passage d'un système d'encouragement fondé sur les subventions à un système d'incitation fondé sur la fiscalité

Le système énergétique étant en pleine mutation, le nombre d'interventions parlementaires et d'initiatives populaires sur ce sujet a sensiblement augmenté. Ces dernières années, les demandes visant à mettre en place des tâches ou impôts incitatifs pour atteindre les objectifs de la politique climatique et énergétique ont de nouveau progressé. A cet égard, on peut notamment citer la motion Studer (06.3190) «Réforme fiscale écologique» de 2006, l'initiative populaire «Pour une économie durable et fondée sur une gestion efficiente des ressources (économie verte)» du 6 septembre 2012 et l'initiative populaire «Remplacer la taxe sur la valeur ajoutée par une taxe sur l'énergie», qui a été déposée en décembre 2012 par le parti vert/libéral (PVL).

Le Conseil fédéral tient compte dans ses travaux des requêtes formulées lors du processus politique. En septembre 2013, il a décidé de concevoir un système d'incitation fiscale en matière climatique et énergétique en tant que deuxième phase de la Stratégie énergétique 2050. Introduit progressivement, celui-ci reposera sur une taxe climatique et une taxe sur l'électricité et remplacera à compter de 2021 le système d'encouragement actuel, qui comprend surtout, d'une part, le Programme Bâtiments financé par la Confédération et les cantons grâce à une affectation partielle de la taxe sur le CO₂ grevant les combustibles et, d'autre part, la rétribution à prix coûtant du courant (RPC) financée par le supplément sur les coûts de transport des réseaux à haute tension (ci-après le supplément perçu sur le réseau)².

Le principe des taxes incitatives doit être inscrit dans la Constitution, la taxe climatique et la taxe sur l'électricité étant fondées sur les objectifs énergétiques et climatiques de la Confédération. Cette inscription dans la Constitution du système d'incitation fiscale permet de faire avancer la transformation indispensable de la Suisse en une société générant peu d'émissions et gérant efficacement les ressources. Ce système incitatif vise en premier lieu à atteindre les objectifs de la politique climatique et énergétique moyennant des coûts économiques moins élevés que l'actuel système d'encouragement fondé sur des subventions.

A l'automne 2012, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances (DFF) de préparer plusieurs variantes d'un système d'incitation fiscale en matière climatique et énergétique. Une procédure en deux étapes comprenant une consultation préliminaire publique fin 2013 a permis d'engager précocement la discussion sur les fondements du futur système d'incitation en faisant appel aux milieux intéressés. Sur la base des résultats de cette consultation préliminaire, le Conseil fédéral a demandé le 21 mai 2014 au DFF et au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) d'élaborer un projet, destiné à la consultation, d'article constitutionnel concernant la mise en place d'un système d'incitation fiscale en matière climatique et énergétique. Le présent rapport explicatif présente ce projet d'article constitutionnel et, à titre d'exemple, sa mise en œuvre pour une période initiale allant de 2021 à 2030. Les principaux éléments dudit projet reposent sur les résultats de la consultation préliminaire menée fin 2013 et sur d'autres analyses détaillées réalisées dans l'intervalle. Les composantes du système d'incitation seront définies dans une loi lorsque le peuple et les cantons auront accepté la base constitutionnelle.

² Art. 15b de la loi sur l'énergie; terminologie utilisée dans la Stratégie énergétique 2050: supplément perçu sur le réseau

2 Nécessité de légiférer

2.1 Nouvelle réglementation proposée

L'article constitutionnel proposé constitue le fondement pour passer d'un système d'encouragement fondé sur les subventions à un système incitatif fondé sur la fiscalité dans le cadre de la politique climatique et énergétique. Ce système incitatif vise à atteindre les objectifs climatiques et énergétiques du Conseil fédéral pour l'après-2020 et permettra une sortie progressive de l'énergie nucléaire afin de ménager l'environnement. La taxe climatique pourra être perçue sur les combustibles et éventuellement aussi sur les carburants, et la taxe sur l'électricité sur l'énergie électrique. Elles contribueront à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et à une consommation économe et efficiente de l'énergie. La taxe climatique remplacera l'actuelle taxe sur le CO₂ grevant les combustibles et les affectations partielles de celle-ci, tandis que la taxe sur l'électricité se substituera au supplément sur les coûts de transport des réseaux à haute tension, qui finance notamment la rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC). Des allègements ou des exemptions seront comme aujourd'hui prévus pour les entreprises qui subiraient des charges déraisonnables du fait de la perception des taxes. Seront concernées les entreprises à forte intensité énergétique et à fortes émissions de gaz à effet de serre, dont la compétitivité internationale serait sensiblement affectée par les taxes.

Le système d'incitation ne devra avoir aucune incidence sur le budget; en clair, les pouvoirs publics bénéficieront des mêmes ressources financières qu'en l'absence de taxe climatique et de taxe sur l'électricité. De même, les charges des ménages et des entreprises ne devraient pas augmenter dans l'ensemble, car le produit des taxes incitatives leur sera redistribué. Ce produit pourra ainsi être déduit d'autres taxes fédérales ou des cotisations aux assurances sociales. Si ce produit est constamment élevé, il est envisageable à long terme d'opérer une déduction sur d'autres taxes de la Confédération ou sur les cotisations aux assurances sociales.

Pendant une période transitoire, il sera possible d'affecter pour une durée limitée les recettes de la taxe climatique et de la taxe sur l'électricité aux mesures d'encouragement. Les subventions financées par les affectations partielles de l'actuelle taxe sur le CO₂ seront supprimées progressivement dès 2021 et prendront fin en 2025. Cela concerne principalement le Programme Bâtiments et les versements au fonds de technologie. Les mesures d'encouragement soutenues par le supplément en vigueur sur les coûts de transport des réseaux à haute tension (rétribution à prix coûtant du courant injecté, contributions uniques pour les petites installations photovoltaïques, appels d'offres publics, garanties destinées à couvrir les risques des projets de géothermie et mesures d'assainissement des eaux) seront également levées. Les promesses de soutien ne devront être accordées aux nouvelles installations que jusqu'à la fin de 2030 au plus tard et la durée du soutien ne devra pas excéder le 31 décembre 2045. Les mesures d'encouragement allant au-delà de cette date ou d'autres mesures de ce type ne devront pas être financées par les recettes de la taxe climatique et de la taxe sur l'électricité. On s'assure ainsi qu'aucune nouvelle affectation partielle des recettes de ces taxes ne sera possible sans une nouvelle révision de la Constitution.

2.2 Pourquoi modifier le système dans le domaine de l'énergie et du climat?

Les mesures d'encouragement et les mesures réglementaires prévues dans le cadre du premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050 peuvent déployer leurs effets à court terme, car elles sont applicables assez rapidement. A moyen et à long terme, des taxes incitatives présentent cependant des avantages par rapport à de telles mesures, car elles sont fondées sur le marché: premièrement, des taxes incitatives permettent généralement d'atteindre les objectifs de la politique climatique et énergétique à un moindre coût économique qu'avec des mesures d'encouragement ou des prescriptions. L'envoi de signaux de prix adéquats grâce à ces taxes tient compte du principe du pollueur-payeur. Dès lors, les ménages et les entreprises supportent les coûts effectifs de leurs actes et de leurs décisions en matière de consommation et de production. Les taxes incitatives renchérissent les activités qui nuisent directement ou indirectement à l'environnement à travers la consommation d'énergie et de ressources. Deuxièmement, la modification des prix relatifs induite par les taxes incitatives laisse aux ménages et aux entreprises la plus grande liberté de choix possible afin qu'ils changent leur comportement à moindre coût. Troisièmement, les incitations par les prix permettent de rechercher constamment le meilleur moyen de réduire les émissions et la consommation énergétique. Elles stimulent également l'innovation, car il est rentable d'investir dans des technologies qui économisent l'énergie et réduisent les émissions. De plus, le recours aux taxes incitatives dans le domaine de l'énergie et du climat favorise la mutation structurelle souhaitée pour que les entreprises présentent une intensité énergétique plus faible et utilisent l'énergie de façon plus efficiente.

Par ailleurs, les taxes incitatives ont également l'avantage de n'engendrer aucun effet d'aubaine. Les mesures d'encouragement présentent toujours le risque que des aides soient demandées alors que le comportement souhaité – par exemple, l'assainissement énergétique de l'enveloppe des bâtiments – aurait également pu être obtenu sans soutien de l'Etat («effet d'aubaine»). En outre, qu'elle repose sur une réglementation ou sur des mesures d'encouragement, la promotion de l'efficacité énergétique peut avoir un effet pervers et inciter à consommer davantage. On parle alors d'«effet de rebond». A l'inverse, les taxes incitatives augmentent le prix de l'énergie et encouragent ainsi l'usage économe des agents énergétiques fossiles et de l'électricité.

Les taxes incitatives présentent un autre avantage: les effets régressifs de la répartition peuvent être compensés, par exemple en redistribuant les recettes de ces taxes à la population.

La charge liée à la perception des taxes et à la redistribution des recettes est relativement faible; le système est très transparent pour l'économie et pour la population.

2.3 Nécessité de légiférer au niveau constitutionnel

Le passage d'un système de subventions à un système d'incitation avec des taxes climatique et sur l'énergie électrique représente un changement important dans l'ordre institutionnel et fiscal. L'ancrage du principe des taxes incitatives dans la Constitution lui donne une légitimité démocratique.

La disposition constitutionnelle prévue laisse au législateur une assez grande marge de manœuvre pour la concrétisation des taxes climatique et sur l'énergie électrique. Elle garantit une phase de transition flexible entre le système de subventions et le système d'incitation.

Situation actuelle

Il existe actuellement en Suisse deux types de taxes d'incitation: la taxe sur le CO₂ prélevée sur les combustibles fossiles, qui découle du chapitre 5 de la loi fédérale sur la réduction des émissions de CO₂, et les taxes d'incitation du chapitre 6 de la loi sur la protection de l'environnement⁴. Ces dernières sont prélevées sur les composés organiques volatiles (art. 35a).

Les taxes d'incitation existantes se fondent sur l'art. constitutionnel 74 sur la protection de l'environnement. Son deuxième alinéa stipule que la Confédération veille à prévenir les atteintes à l'environnement et que les frais de prévention et de réparation sont à la charge de ceux qui les causent (principes de précaution et du pollueur-payeur). Cet article autorise la Confédération à introduire des taxes d'incitation propres à encourager les entreprises et les ménages à adopter un comportement favorable à l'environnement (Aubert et Mahon 2003: 594).

Le projet d'article constitutionnel remplacerait la taxe CO₂ sur les combustibles. Cependant, s'il ne se réalise pas, ni cette taxe ni les autres taxes incitatives existantes ne seraient remises en question, en raison des bases légales existantes. Cela vaut aussi pour l'actuel supplément perçu sur le réseau qui finance la rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC).

Pourquoi un nouvel article constitutionnel?

Sans la nouvelle disposition constitutionnelle 131a, le système incitatif en matière climatique et énergétique ne sera pas pleinement réalisé. Seule cette disposition donne des conditions claires et précises à la transition entre le système de subventions et le système incitatif, c'est-à-dire une limitation explicite des affectations partielles actuelles et l'impossibilité de créer de nouvelles affectations pour de nouvelles subventions en utilisant les produits des taxes climatique et sur l'électricité.

Le système incitatif mis en place par l'art. 131a consiste en des taxes incitatives dont les bases sont potentiellement larges et concernent à la fois la politique climatique et la politique énergétique. Ce système incitatif engendre un changement de paradigme dans le système fiscal actuel: levée d'une taxe non pas pour récolter des recettes fiscales, mais afin d'inciter les ménages et les entreprises à adopter un comportement plus favorable à l'environnement. Il est dès lors préférable d'inscrire un tel changement dans la Constitution, afin de lui conférer une légitimité suffisante via son acceptation par la majorité du peuple et des cantons. La disposition constitutionnelle proposée laisse en outre au législateur la souplesse nécessaire pour la mise en œuvre du système incitatif (choix des bases, hauteur des taux, redistribution des produits, transition flexible entre le système de subventionnement et le système d'incitation).

Lors de la consultation préliminaire au sujet du rapport de base sur le passage d'un système de subvention à un système de taxes incitatives (AFF 2014), plusieurs participants ont souligné l'importance d'ancrer le futur système d'incitation dans la Constitution. Leur principal argument est qu'un tel système nécessite d'être accepté par la majorité du peuple et des cantons. Ce système doit être légitimé, même s'il est prioritairement incitatif, car les produits des taxes seront à terme complètement redistribués. Cela est d'autant plus important que la base d'imposition est potentiellement large et que les taux des taxes sont amenés à augmenter progressivement.

Selon certains participants à la consultation préliminaire, si des taxes d'incitation sont justifiées du point de vue de l'internalisation des effets externes et du principe du pollueur-payeur qui figurent déjà dans la Constitution à l'art. 74, la question d'une taxa-

tion incitative qui a pour but de diminuer la consommation d'électricité est différente. Elle devrait donc faire l'objet d'une légitimité politique et démocratique large. D'autres participants ont souhaité un article constitutionnel afin de garantir le principe de redistribution complète des produits à la population et à l'économie et donc afin d'éviter de futures affectations partielles. Une taxe incitative doit en effet poursuivre uniquement un but incitatif et non un but fiscal.

Place dans la Constitution fédérale

L'art. 131a se situe sous le chapitre 3: Régime des finances, après l'art. 131 sur les impôts à la consommation spéciaux (tabac, alcool, pétrole, etc.).

Relations avec d'autres articles constitutionnels

Le projet de disposition constitutionnelle 131a a des liens avec quatre autres articles constitutionnels: l'art. 74 Cst. (Protection de l'environnement), l'art. 85 Cst. (Redevance sur la circulation des poids lourds), l'art. 89 Cst. (Politique énergétique) et l'art. 134 Cst. (Exclusion d'impôts cantonaux et communaux). L'art. 74 Cst. sur la protection de l'environnement est mentionné plus haut dans ce chapitre, l'art. 85 Cst. sur la RPLP sera abordé dans les chapitres suivants (voir ch. 3 et ch. 5.2), tandis que l'art. 89 Cst. sur l'énergie fait l'objet du prochain sous-titre.

L'art. 134 Cst. règle l'exclusion d'impôts cantonaux et communaux. Il s'agit de la TVA, des impôts sur la consommation spéciaux (alcool, tabac, combustibles fossiles et carburants, [art. 131, al. 1, let. e, et al. 2, Cst.], etc.), du droit de timbre et de l'impôt anticipé. L'énumération selon l'art. 134 Cst. n'est volontairement pas complétée par les nouvelles taxes fédérales climatique et sur l'électricité proposées (art. 131a Cst.). De cette façon, les cantons et les communes sont autorisés à introduire des taxes sur l'électricité, respectivement à poursuivre leur perception. Par contre, ils ne peuvent pas introduire leurs propres taxes sur les combustibles fossiles et les carburants.

L'art. 89 Cst.: Politique énergétique

Cet article établit les principes de la politique énergétique et définit des règles sur les compétences et la collaboration entre la Confédération et les cantons. Il promeut notamment une consommation économe et rationnelle de l'énergie. L'al. 4 stipule que les mesures concernant la consommation d'énergie dans les bâtiments sont au premier chef du ressort des cantons. Il reste cependant à la Confédération une compétence dite subsidiaire.

Dans le débat sur la politique énergétique, il est régulièrement question de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons et d'un transfert de compétence vers la Confédération. Les arguments évoqués en faveur d'un tel transfert sont les suivants. La répartition des compétences, notamment pour ce qui est du domaine du bâtiment, est définie de manière peu claire à l'art. 89 Cst., ce qui est encore apparu récemment dans le cadre de l'élaboration du projet relatif au premier paquet de mesures de la SE 2050. Aujourd'hui, les normes et les prescriptions en matière de bâtiments sont en partie hétérogènes. Cette situation n'est souvent pas satisfaisante pour l'atteinte des objectifs d'efficacité énergétique, d'autant plus qu'elle complique les activités de l'économie et de l'industrie du bâtiment. C'est pourquoi certains estiment qu'un transfert de compétence modéré à la Confédération serait utile.

La question se pose donc de savoir si l'art. 89 Cst. devrait être révisé parallèlement aux modifications constitutionnelles en matière de taxe d'incitation. Il ne s'agirait pas d'une attribution à la Confédération d'une compétence générale et complète au dé-

triment des cantons, mais bien d'un transfert modéré par le biais d'une compétence législative limitée au principe (Grundsatzgesetzgebungskompetenz) qui inclurait aussi le domaine du bâtiment. Cela permettrait à la Confédération de promulguer des normes ou d'opérer une harmonisation, ceci toutefois seulement en cas de besoin spécifique.

La question d'un tel transfert de compétence n'intervient pas dans le cadre du présent projet, mais elle devrait être posée lors de la consultation.

3 Commentaire des dispositions

L'art. 131a «Taxe climatique et taxe sur l'électricité» permettra d'inscrire dans la Constitution (Cst.) la compétence accordée à la Confédération de percevoir ces taxes. Il s'agit d'une disposition constitutionnelle ouverte, qui laisse au législateur une grande marge de manœuvre pour préciser les modalités des taxes et la conception de la période transitoire.

3.1 Art. 131a «Taxe climatique et taxe sur l'électricité»

La nouvelle disposition sera insérée après la base constitutionnelle concernant les impôts à la consommation spéciaux (art. 131 Cst.). Son titre désigne les nouveaux types de taxes et reflète les principaux objectifs poursuivis avec leur introduction: la protection du climat, les économies d'énergie et l'efficacité énergétique. L'inscription dans la Constitution du système d'incitation fiscale en matière climatique et énergétique vise à faire avancer la transformation indispensable de la Suisse en une société qui génère peu d'émissions, qui gère les ressources de façon efficace et qui dépend alors moins de l'énergie provenant de l'étranger.

L'al. 1 confère à la Confédération la compétence de percevoir une taxe climatique sur les combustibles et les carburants ainsi qu'une taxe sur l'électricité frappant l'énergie électrique, c'est-à-dire la possibilité de percevoir simultanément des taxes sur un ou plusieurs agents énergétiques. Le législateur pourra également concevoir des taxes différenciées pour ceux-ci (par ex. taxe sur l'électricité en fonction du mode de production). L'al. 1 fixe par ailleurs l'objectif de l'incitation: la réduction des émissions de gaz à effet de serre et la promotion d'une consommation économe et rationnelle de l'énergie. Ce faisant, il complète l'art. 74 Cst. en vigueur dans le domaine climatique (voir ch. 2.3 sur la mise en œuvre actuelle). La taxe sur le CO₂ grevant les combustibles et ses affectations partielles ainsi que le supplément perçu jusqu'à présent sur le réseau seront remplacés respectivement par la taxe climatique et par la taxe sur l'électricité. En revanche, la nouvelle disposition maintiendra la taxe sur les composés organiques volatils (taxe sur les COV). De même, la redevance poids lourds liée aux prestations et les impôts à la consommation spéciaux (impôt sur les huiles minérales et surtaxe correspondante) seront conservés.

L'al. 2 repose également sur le principe de l'incitation en ce sens que les objectifs visés doivent être réalisés grâce à la perception de la taxe climatique et de la taxe sur l'électricité et non grâce à leur affectation (cela constitue la principale caractéristique d'un système incitatif). Pour ce faire, les taxes doivent présenter un montant minimum. L'al. 2 précise qu'elles sont calculées de manière à fournir une contribution essentielle à l'atteinte des objectifs climatiques et énergétiques de la Confédération. Les taxes incitatives représentent dès lors le principal outil en la matière, mais elles devront être complétées par d'autres mesures concernant la politique énergétique et climatique (prescriptions, par ex.). Les développements au niveau international, en particulier au sein de l'UE, seront également pris en compte lors de la fixation de ces objectifs. Il conviendra de s'appuyer sur les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre qui sont inscrits dans la législation sur le climat ainsi que sur les objectifs de développement et de consommation d'électricité qui sont définis dans la loi sur l'énergie.

L'al. 3 impose au législateur de tenir compte des entreprises pour lesquelles la perception de la taxe climatique et de la taxe sur l'électricité entraînerait des charges déraisonnables.

Il s'agit d'atténuer l'impact sur les entreprises à forte intensité énergétique ou à fortes émissions de gaz à effet de serre, dont la compétitivité internationale serait sensiblement affectée par ces taxes. Le législateur disposera en la matière d'une certaine marge de manœuvre, qui va de la réduction des taux de taxation à l'exemption de certaines taxes. Comme pour le remboursement actuel de la taxe sur le CO₂ (voir art. 31, al. 1, let. b, de la loi sur le CO₂), l'octroi de ces mesures d'allègement pourrait être lié à l'obligation de fournir une compensation. Dans tous les cas, celles-ci devront être adéquates et compatibles avec les engagements internationaux de la Suisse.

L'al. 4 énonce le principe d'une redistribution des produits des taxes à la population et à l'économie. La compensation des pertes de recettes spécifiques de la Confédération au niveau de la redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP) demeurera cependant réservée (al. 5). Le législateur définira les modalités de la redistribution. Par exemple, celle-ci pourrait être réalisée par tête par l'intermédiaire des caisses-maladie ou éventuellement par d'autres canaux (par ex. chèques). La redistribution aux entreprises pourrait s'effectuer par l'intermédiaire des caisses de compensation, sur la base de la masse salariale soumise à l'AVS ou du montant maximum du gain assuré selon la loi fédérale sur l'assurance-accidents. Conformément à l'effet incitatif recherché, une telle restitution serait indépendante de la consommation et favoriserait donc les ménages et les entreprises qui utilisent peu de combustibles fossiles, de carburant ou d'électricité.

Dans un avenir lointain, une partie de la redistribution pourrait s'effectuer au moyen d'une déduction sur des taxes fédérales (par exemple l'impôt fédéral direct) ou des cotisations aux assurances sociales. Cette déduction pourrait être proportionnelle à l'impôt ou à la cotisation à payer. Il n'y aurait pas d'objectif fiscal, puisque le taux d'imposition ne serait pas modifié: la somme redistribuée par ce canal pourrait être ajustée en fonction du produit des taxes incitatives. Cette déduction n'influerait ni sur la substance fiscale des cantons ni sur le financement des assurances sociales.

L'al. 5 garantit la compensation de pertes de revenus clairement définies de la Confédération et des cantons au niveau de la RPLP par les recettes issues de la taxe climatique sur les carburants. En vertu de l'art. 85 Cst., la Confédération prélève actuellement sur la circulation des poids lourds une redevance proportionnelle aux prestations, dont un tiers du produit net est reversé aux cantons. Le Conseil fédéral peut donc utiliser deux tiers au plus des recettes de la RPLP pour financer les grands projets ferroviaires (voir art. 196, ch. 3, al. 2, let. b, Cst. dans les dispositions transitoires). La RPLP peut uniquement être perçue si la circulation des poids lourds entraîne pour la collectivité des coûts non couverts par d'autres prestations ou redevances (art. 85, al. 1, Cst.). On ne peut donc pas faire valoir plusieurs fois les mêmes coûts climatiques externes. Si une taxe climatique sur les carburants était mise en place, les coûts climatiques externes occasionnés par le trafic poids lourds seraient couverts au moins partiellement et ne pourraient dès lors plus être intégrés dans le calcul de la RPLP. Cela pourrait conduire à un abaissement des taux de taxation de la RPLP. Dans ce cas uniquement, les pertes de revenus en résultant seraient alors compensées par les recettes de la taxe climatique sur les carburants.

3.2 Art. 197, ch. 6 (dispositions transitoires)

Les dispositions transitoires prévoient que les mesures d'encouragement existant au moment de l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle que le législateur entend poursuivre pour une durée limitée et qui ont été financées par les recettes de la taxe sur le CO₂ ou par le supplément perçu sur le réseau en vertu de l'ancien droit devront être supprimées progressivement. Le législateur pourra modifier ces mesures pour les opti-

miser pendant leur démantèlement graduel, à condition que cela soit judicieux au regard de leur suppression. De nouvelles mesures d'encouragement ne devront cependant pas être financées avec les recettes de la taxe climatique et de la taxe sur l'électricité.

Le système d'incitation repose sur le principe d'une redistribution des taxes (art. 131a, al. 4). Pendant une période transitoire, la taxe climatique et la taxe sur l'électricité pourront cependant être utilisées pour les objectifs précédents des mesures d'encouragement. L'art. 197, ch. 6, créera les bases correspondantes. Cette affectation partielle provisoire s'appliquera également si les mesures d'encouragement sont modifiées ou optimisées de la manière décrite précédemment.

L'al. 1 prévoit que la taxe climatique et la taxe sur l'électricité remplaceront respectivement la taxe sur le CO₂ et le supplément perçu sur le réseau au moment de leur introduction.

L'al. 2 veille à une transition en douceur entre le système d'encouragement fondé sur les subventions et le système d'incitation fondé sur la fiscalité: les nouvelles taxes seront relevées progressivement dans le cadre de l'art. 131a, al. 2, jusqu'à ce que l'effet incitatif visé soit atteint.

Selon l'al. 3, les montants prévus par les mesures d'encouragement qui sont financées par le produit de la taxe sur le CO₂ conformément à l'ancien droit et qui sont poursuivies conformément au nouveau droit seront diminués progressivement. Actuellement, une partie de cette taxe est affectée à la promotion d'objectifs conformes au système incitatif: un tiers du produit de la taxe, mais au plus 300 millions de francs par an, sert à financer des mesures de réduction des émissions de CO₂ des bâtiments (art. 34 de la loi sur le CO₂). Par ailleurs, un montant annuel de 25 millions de francs au plus est versé au fonds de technologie pour le financement de cautionnements afin de promouvoir des technologies visant la réduction des gaz à effet de serre (art. 35 de la loi sur le CO₂). En termes de calendrier, cette affectation partielle de la taxe sur le CO₂ grevant les combustibles fossiles, qui sert à financer des mesures d'encouragement au niveau des bâtiments, sera supprimée progressivement à partir du 1er janvier 2021. Le Programme Bâtiments sera supprimé et le fonds de technologie cessera d'être alimenté au plus tard fin 2025.

L'al. 4 concerne le supplément perçu sur le réseau. La réglementation reprend, pour l'essentiel, les principes énoncés à l'al. 3 à quelques différences près: la Constitution n'indique aucune date pour commencer la levée des mesures d'encouragement financées par l'actuel supplément sur les coûts de transports des réseaux à haute tension (telles que la rétribution à prix coûtant du courant injecté [RPC] ou les appels d'offres publics). De plus, le délai fixé pour la suppression totale des mesures d'encouragement est différent, puisque celles-ci seront supprimées d'ici à la fin de 2030 au plus tard et leur durée sera limitée jusqu'au 31 décembre 2045.

Enfin, en vertu de l'al. 5, pendant le passage d'un système d'encouragement fondé sur les subventions à un système d'incitation fondé sur la fiscalité, le produit de la taxe climatique et de la taxe sur l'électricité ne peut être utilisé pour la redistribution prévue à l'art. 131a, al. 4, Cst. que dans la mesure où le financement des engagements issus des mesures d'encouragement le permet. Cette disposition jette les bases d'une affectation partielle du produit des nouvelles taxes (pour financer les mesures d'encouragement mentionnées) pendant la période transitoire sans affecter l'art. 131a, al. 5.

4 Possibilités de mise en œuvre entre 2021 et 2030

4.1 Principaux éléments

L'article constitutionnel proposé jette les bases pour passer d'un système d'encouragement fondé sur les subventions à un système d'incitation fondé sur la fiscalité. Ce dernier sera défini en détails dans la législation concernant le climat et l'énergie au cours d'une deuxième étape. Les principaux éléments suivants s'appliqueront pour la période allant de 2021 à 2030 (les possibilités de mise en œuvre exposées ici représentent la situation actuelle des travaux).

A partir de 2021, la taxe climatique et la taxe sur l'électricité s'appuieront sur les objectifs climatiques et énergétiques de la Confédération et permettront de fournir une contribution essentielle à l'atteinte de ces objectifs, tout en tenant compte des développements et des objectifs au niveau international, en particulier au sein de l'UE. La taxe climatique sur les combustibles reposera sur l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre entre 2021 et 2030, qui sera inscrit dans la législation correspondante. Elle sera fixée en fonction de la teneur en carbone du combustible et adaptée régulièrement aux objectifs à atteindre. A cet égard, les prescriptions existantes et d'autres mesures complémentaires de réduction des émissions de gaz à effet de serre seront prises en considération. Le Programme Bâtiments, qui est financé par l'affectation partielle de l'actuelle taxe sur le CO₂, sera démantelé progressivement à compter de 2021 et prendra fin en 2025. Concernant les carburants, deux variantes sont examinées pour la future législation sur le climat: l'une sans taxe climatique sur les carburants et l'autre avec. Le montant de cette taxe serait fixé en fonction de la marge de manœuvre existante (contournement de la taxe grâce au «tourisme à la pompe», charges existantes et futures inhérentes à l'impôt sur les huiles minérales ou à la RPLP). Le Conseil fédéral est actuellement favorable à une variante sans taxe sur les carburants dans une première phase.

Dans le domaine de l'électricité, les objectifs de développement et de consommation découlant du projet de loi sur l'énergie sont déterminants pour l'année 2030. Les éventuelles prescriptions en relation avec l'accord sur l'électricité prévu entre la Suisse et l'UE seront prises en compte. Dans le cadre de la mise en œuvre, on examinera dans quelle mesure une fixation différenciée des taux de taxation selon le mode de production (par ex. sources d'énergie renouvelables contre sources d'énergie non renouvelables) est compatible avec les engagements internationaux de la Suisse. Les travaux sur ce sujet ne sont pas encore terminés. Pour accroître encore la part d'électricité produite à partir d'énergies renouvelables, la taxe sur l'électricité sera complétée pendant la phase de transition par une forme améliorée de la rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC). Les mesures d'encouragement à durée limitée seront supprimées; les tout derniers accords seront octroyés en 2030 et échoiront au plus tard le 31 décembre 2045.

Des mesures d'allégement compatibles avec les engagements internationaux de la Suisse s'appliqueront aux entreprises pour lesquelles la perception des taxes entraînerait des charges déraisonnables, c'est-à-dire aux entreprises à forte intensité énergétique ou à fortes émissions de gaz à effet de serre, dont la compétitivité internationale serait sensiblement affectée par les taxes.

Le produit de ces deux taxes sera redistribué de la manière suivante entre 2021 et 2030: le produit de la taxe climatique sera redistribué partiellement à l'économie et à la po-

pulation pendant une période transitoire, puis intégralement au plus tard dès 2025, c'est-à-dire à l'échéance des affectations partielles à durée limitée en faveur du Programme Bâtiments et du fonds de technologie. Si une taxe climatique sur les carburants est mise en place et que la redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP) doit dès lors être baissée, les éventuelles pertes de recettes de la RPLP devront être compensées par le produit de cette taxe (voir ch. 5.2.1). Le produit de la taxe sur l'électricité sera également reversé à l'économie et à la population, mais après déduction des promesses de soutien limitées jusqu'en 2030 pour la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables (RPC) et des engagements en résultant. La restitution à la population sera réalisée par tête, tandis que celle aux entreprises s'appuiera soit sur la masse salariale soumise à l'AVS, soit sur le montant maximum du gain assuré selon la loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA). L'intégration des travailleurs indépendants parmi les bénéficiaires est encore à l'étude.

4.2 Conception possible de la taxe climatique et de la taxe sur l'électricité

4.2.1 Base de calcul et montant des taxes

En tenant compte des principaux éléments, les exemples ci-après montrent comment l'article constitutionnel proposé pourrait être mis en œuvre pour la période allant de 2021 à 2030. Les combinaisons retenues sont équivalentes en ce qui concerne les objectifs sous-jacents, le type de redistribution des recettes, la levée des mesures d'encouragement (Programme Bâtiments, RPC) et les mesures d'allègement pour les entreprises à forte intensité énergétique. Elles diffèrent cependant au niveau de l'assiette et du montant des taxes ainsi que sur le plan du degré d'atteinte des objectifs qui en découle. Celui-ci indique dans quelle mesure un objectif peut être atteint avec les taux de taxation suggérés. Il révèle dès lors si des interventions sont encore requises pour atteindre l'objectif concerné, par exemple en recourant à d'autres mesures et instruments complémentaires (par ex. prescriptions).

Le degré d'atteinte des objectifs des scénarios de taxation a été évalué à l'aide d'analyses reposant sur des modèles (Ecoplan 2015). Eu égard au grand nombre d'hypothèses requises (par ex. concernant l'évolution du prix de l'énergie, l'évolution démographique, les changements de comportement induits par les variations de prix et le scénario de référence sous-jacent), les évaluations comportent des incertitudes. De plus, le recours à des modèles ne permet pas d'illustrer en détail les mesures supplémentaires nécessaires en tenant compte des différentes possibilités. Malgré ces limitations, les calculs constituent une base et révèlent les principales différences entre les combinaisons de mise en œuvre, en particulier au niveau des interventions encore nécessaires.

Objectifs sous-jacents

Les objectifs énergétiques et climatiques pour l'après-2020 n'ont pas encore été fixés définitivement. Le Parlement discute actuellement des objectifs énergétiques dans le cadre de la première étape de la Stratégie énergétique 2050 (SE 2050). Dans le message concernant celle-ci, le Conseil fédéral propose des objectifs de consommation d'énergie et d'électricité par personne et des objectifs de développement pour la production d'électricité à partir de nouvelles énergies renouvelables (voir ch. 1.1.1). Sur cette base et par extrapolation, l'objectif de réduction de la consommation d'électricité s'inscrit à environ 10 % en 2030 par rapport à la consommation individuelle en l'an 2000. Si tous les objectifs de consommation d'énergie de la SE 2050 sont atteints, les émissions de CO₂ dues à l'énergie devraient, en 2030, être inférieures de près de 40 % à leur niveau de 1990, d'après les projections actuelles.

La fixation des objectifs de réduction des gaz à effet de serre pour l'après-2020 est en cours en Suisse et sur le plan international. Selon la décision prise le 19 novembre 2014 par le Conseil fédéral, la Suisse entend s'engager au niveau international à réduire d'ici à 2030 les émissions de gaz à effet de serre (dus à l'utilisation énergétique et non énergétique) d'au moins 50 % par rapport à 1990. Elle vise une réduction des émissions de gaz à effet de serre réalisées en Suisse d'au moins 30 % pour la même période. L'exemple de mise en œuvre du système d'incitation fiscale en matière climatique et énergétique tient uniquement compte des émissions de CO₂ dues à l'énergie. On suppose que les autres émissions de gaz à effet de serre se stabiliseront. Un objectif de réduction de 40 % des émissions de gaz à effet de serre liées à l'énergie équivaut à peu près à une diminution de 30 % de tous les gaz à effet de serre, à condition que les émissions non induites par l'énergie demeurent au niveau actuel.

Le modèle illustre les possibilités de mise en œuvre pour un objectif de réduction des émissions de CO₂ dues à l'énergie de 30 % ou de 40 % jusqu'en 2030 par rapport à 1990. Si cet objectif était de 30 %, il faudrait que les autres émissions de gaz à effet de serre diminuent également, sous peine de ne pas atteindre l'objectif de la politique climatique. Comme le recul des gaz à effet de serre non liés à l'énergie qui proviennent de l'agriculture et de la gestion des déchets sera vraisemblablement inférieur à 30 % et conformément aux objectifs de la SE 2050, les possibilités de mise en œuvre exposées ci-après à titre d'exemple ne portent que sur une diminution de 40 % des émissions de CO₂ dues à l'énergie (par rapport à 1990).

Tableau 1 Hypothèses relatives aux objectifs

Objectif de réduction	Consommation d'électricité	Emissions de CO ₂ dues à l'énergie
2030	- 10 % par tête par rapport à l'an 2000	- 40 % par rapport à 1990

Source: Ecoplan 2015: 22; tableau réalisé par l'AFF

Exemples de combinaisons

Les combinaisons présentées dans le tableau 2 indiquent, à titre d'exemple, comment la taxe climatique et la taxe sur l'électricité pourraient être fixées pour la période comprise entre 2021 et 2030. La taxe climatique grevant les combustibles et les carburants repose sur la teneur en carbone, tandis que la taxe sur l'électricité s'appuie sur la consommation d'énergie (en kWh). Pour les entreprises à forte intensité énergétique et à fortes émissions de gaz à effet de serre, le modèle comprend des allègements et des exemptions de taxe d'une ampleur similaire à la réglementation en vigueur.

Pour des raisons liées à la modélisation, les calculs dans le domaine de l'électricité supposent une perception uniforme de la taxe, c'est-à-dire indépendante du mode de production de l'électricité. L'assiette de cette taxe est expliquée au ch. 4.2.2. Le modèle fixe le montant de la taxe sur l'électricité de telle sorte que les objectifs de consommation correspondants puissent être atteints sans autres mesures réglementaires. Les quatre combinaisons intègrent une taxe sur l'électricité d'une ampleur similaire (env. 4,5 centimes par kWh) qui permet d'atteindre l'objectif fixé pour 2030.

Le degré d'atteinte des objectifs est indiqué par rapport au scénario de référence «Poursuite de la politique actuelle» (PPA; Ecoplan 2015: 20 s., 37, 41). Celui-ci part du principe que les instruments, mesures, lois, etc. de politique énergétique actuellement en vigueur seront tous maintenus ou étendus, qu'aucune nouvelle centrale nucléaire ne sera

construite et que les habitudes de consommation demeureront largement inchangées par rapport à aujourd'hui. Le modèle qui en découle intègre le progrès technologique exogène.

Tableau 2 Exemples de mise en œuvre

Combinaison	C1		C2		C3		C4	
	2021	2030	2021	2030	2021	2030	2021	2030
Electricité (uniforme)*								
Supplément en % sur le prix du courant pour les ménages	11	20	11	20	11	20	11	20
Supplément en c./kWh	2,3	4,5	2,3	4,5	2,3	4,5	2,3	4,5
Degré d'atteinte des objectifs en 2030, en % par rapport à la PPA		100		100		100		100
Combustibles**								
Taxe en CHF/tCO ₂	96	168	120	240	120	240	120	336
Par ex. supplément mazout en c./l	25	44	32	63	32	63	32	89
Carburants								
Taxe en CHF/tCO ₂	0	0	0	0	5,6	56	11,2	112
Par ex. supplément essence en c./l	0	0	0	0	1,3	13	2,6	26
Atteinte des objectifs (secteurs hors SEQE) en 2030 par rapport à la PPA (objectif de réduction CO₂ = 40 %)								
Emissions de CO ₂ en mio de t		23,4		22,7		21,6		20,1
Réduction du CO ₂ en mio de t		1,1		1,8		2,9		4,4
Degré d'atteinte des objectifs en 2030, en % par rapport à la PPA		18		28		46		71
Atteinte des objectifs (secteurs SEQE et hors SEQE, sauf transport aérien) en 2030 par rapport à 1990 (objectif de réduction CO₂ = 40 %)								
Emissions de CO ₂ en 1990 (mio t)		40,8		40,8		40,8		40,8
Degré d'atteinte des objectifs en 2030, en % par rapport à 1990 (y c. effet des mesures PPA)		68		72		79		89
Effet incitatif de la taxe climatique et de la taxe sur l'électricité	Incitation très faible		Incitation faible		Incitation moyenne		Incitation forte	
Ampleur des mesures supplémentaires	très élevée		élevée		moyenne		faible	

Remarques: * remplace l'actuel supplément sur le réseau ** remplace l'actuelle taxe CO₂ sur les combustibles

Source: Ecoplan 2015: 25, 43, 50; tableau réalisé par l'AFF

Les combinaisons 1 et 2 ne comportent que peu d'éléments incitatifs et correspondent dès lors le moins à l'idée du système d'incitation fiscale en matière climatique et énergétique: d'une part, le système d'incitation se contente, dans ces deux combinaisons, d'imposer les combustibles et l'électricité, mais aucune taxe n'est perçue sur les carburants. D'autre part, le montant des taxes sur les combustibles est relativement faible tant dans la combinaison 1 que dans la combinaison 2. La taxe climatique sur les combustibles sera relevée progressivement entre 2021 et 2030. Des augmentations tous les deux ans sont envisageables, par analogie à l'ordonnance sur le CO₂ en vigueur. L'effet incitatif devrait être complété par des mesures supplémentaires pour deux raisons: l'absence de taxe sur les carburants et une modeste taxe climatique sur les combustibles. Dans les deux combinaisons, les mesures et instruments complémentaires doivent contribuer respectivement à hauteur de 82 % (C1) et de 72 % (C2) à la réduction requise en plus du scénario PPA. Dès lors, ces mesures devraient être étendues et profondes. Dans le domaine des transports en particulier, le manque d'effet incitatif de la taxe climatique sur les carburants devrait être pallié par d'autres mesures complémentaires.

Les combinaisons 3 et 4 modélisées s'appuient davantage sur l'instrument économique que constitue l'incitation, puisque leur système correspondant englobe tous les agents énergétiques, c'est-à-dire même les carburants. Eu égard à la charge induite par l'impôt sur les huiles minérales et la redevance poids lourds liée aux prestations, aux possibilités de contournement grâce au «tourisme à la pompe» et aux prescriptions actuelles dans le domaine de la mobilité, la taxe climatique grevant les carburants est inférieure à celle prélevée sur les combustibles. La combinaison 3 prévoit dès 2021 une faible taxe de 1,3 centime par litre d'essence, qui, d'après le modèle, passera à près de 13 centimes par litre en l'espace de dix ans. La taxe climatique sur les combustibles reste au même niveau que dans la combinaison 2. La perception d'une taxe sur les carburants engendre également un effet incitatif en la matière. Toutefois, les taux de taxation demeurent bas, tant pour les combustibles que pour les carburants. Des mesures complémentaires seraient par conséquent nécessaires dans ces deux domaines pour atteindre les objectifs. Comme l'effet incitatif serait cependant supérieur à celui des combinaisons 1 et 2, la combinaison 3 nécessiterait des mesures complémentaires moins profondes.

La combinaison 4 mise en premier lieu sur les effets incitatifs et répond ainsi le mieux à la philosophie du système d'incitation fiscale en matière climatique et énergétique. La taxe climatique sur les carburants est deux fois plus élevée que dans la combinaison 3 et la taxe climatique sur les combustibles croît pour atteindre 336 francs par tonne de CO₂ en 2030 (soit près de 90 centimes par litre d'huile de chauffage). Les taxes incitatives permettent de réaliser environ 70 % de l'objectif de réduction des émissions de CO₂ dues à l'énergie. Des mesures et instruments complémentaires seraient uniquement nécessaires à titre de soutien. Seule la combinaison 4 concrétise à moyen terme le passage effectif à un système d'incitation fiscale. Tant la taxe climatique sur les combustibles et les carburants que la taxe sur l'électricité atteindraient en l'espace de dix ans le niveau requis pour obtenir l'effet incitatif souhaité.

Besoin de mesures supplémentaires

Les exemples des quatre combinaisons de mise en œuvre se différencient par le montant de la taxe sur les combustibles fossiles et les carburants et, partant, par les réductions possibles des émissions. En fonction du montant, le Parlement devra prendre des mesures législatives complémentaires pour pouvoir atteindre les objectifs fixés en matière de réduction des émissions de CO₂. Une grande part des diminutions requises devrait être réalisable dans les secteurs des bâtiments et des transports. Dans son rapport en réponse au postulat 11.3523 du conseiller national Bastien Girod, le Conseil fédéral a montré que ces deux secteurs présentaient encore un potentiel de réduction relativement important (OFEV 2013). On pourrait, par exemple, mettre en place des normes techniques pour les bâtiments, abaisser les valeurs cibles pour les émissions de CO₂ des voitures de tourisme et des véhicules utilitaires légers, introduire une telle valeur pour les poids lourds, perfectionner et renforcer le système d'échange de quotas d'émission ou accroître le taux et développer l'obligation de compensation pour les importateurs de carburants fossiles. Il est actuellement impossible de quantifier de manière fiable le volume d'émissions qui pourrait être réduit avec chacune de ces mesures.

La forme que prendra la politique climatique et énergétique s'appuiera sur les principaux éléments cités dans ce chapitre. L'atteinte des objectifs climatiques et énergétiques dépendra de l'association des différents instruments et mesures et de leurs interactions. Par exemple, si la taxe climatique ne s'applique pas aux carburants, l'effet correspondant devra être obtenu en renforçant ou en introduisant d'autres mesures. Il convient de noter à cet égard que des incitations par les prix telles que la taxe climatique et la taxe sur l'électricité sont généralement plus souples et plus efficaces que des dispositions réglementaires ou des mesures d'encouragement. Les taxes incitatives constituent un

instrument adéquat de politique économique, notamment lorsque des effets négatifs externes se manifestent (voir ch. 2.2 et 5.1). La modification des prix relatifs induite par la taxe climatique et par la taxe sur l'électricité permet aux ménages et aux entreprises de modifier leur comportement dans les domaines où cela est réalisable à moindre coût. En général, des possibilités de mise en œuvre comme la combinaison 4, qui repose principalement sur des taxes incitatives, sont plus efficaces que celles qui misent en premier lieu sur des mesures complémentaires (prescriptions, par ex.) pour atteindre les objectifs visés. Qu'il s'agisse de taxes incitatives, de mesures d'encouragement ou d'autres dispositions complémentaires, leur efficacité reste cependant dépendante de leurs modalités concrètes.

4.2.2 Conception ouverte de la taxe sur l'électricité

L'article constitutionnel proposé offre une certaine souplesse dans la conception de la taxe sur l'électricité. Les exemples de mise en œuvre pour la période allant de 2021 à 2030 reposent tous sur une taxe uniforme, qui permettrait de réaliser facilement et de façon efficiente l'objectif de consommation d'électricité.

La production de courant occasionne parfois des coûts qui ne sont pas supportés par le producteur, mais par la collectivité ou par l'environnement proche. Une taxe sur l'électricité qui dépendrait du mode de production aurait l'avantage que son taux serait fixé en tenant au moins partiellement compte des coûts externes de la production d'électricité qui ne sont pas internalisés par d'autres mesures. La production d'électricité à partir d'énergies renouvelables bénéficierait ainsi d'un taux d'imposition plus faible, tandis que le courant provenant de centrales nucléaires ou d'une énergie fossile serait taxé plus fortement. Dans le débat public, la différenciation de la taxe sur l'électricité suscite actuellement l'espoir que la production issue d'énergies renouvelables puisse ainsi être encouragée en Suisse. Ce ne sera toutefois guère le cas dans le cadre de la situation actuelle sur les marchés de l'électricité. Cette différenciation en fonction du mode de production n'est compatible qu'à des conditions restrictives avec le droit commercial international (Organisation mondiale du commerce, accord de libre-échange entre la Suisse et l'UE ou des Etats tiers), qui comprend comme principe fondamental une interdiction de discrimination sur le plan tant horizontal (principe du traitement de la nation la plus favorisée) que vertical (principe du traitement national). Opérer une distinction entre des produits similaires à l'aide de critères relatifs à la méthode de production est contraire à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, aussi appelé GATT (interdiction des critères non liés au produit ou «non product related Processing and Production Methods»; npr-PPM). Une telle mesure pourrait éventuellement relever de la disposition d'exception énoncée à l'art. XX GATT, mais elle ne devrait pas engendrer une discrimination injustifiée ni constituer une restriction déguisée du commerce international. Les avis concernant la conformité du motif à la disposition d'exception XX de l'accord bilatéral de libre-échange entre la Suisse et l'UE divergent, mais le World Trade Institute estime qu'une différenciation entre l'électricité verte et l'électricité grise devrait être possible (World Trade Institute et al. 2014b).

Les implications que la Charte de l'énergie et un éventuel accord sur l'électricité avec l'UE auraient sur la faisabilité de cette différenciation doivent encore être examinées attentivement.

La production d'électricité à partir d'énergies renouvelables peut être attestée grâce à des garanties d'origine. Dans la situation actuelle du marché, les garanties d'origine étrangères sont très avantageuses et leur offre pour des sources renouvelables dépasse largement la production électrique suisse globale. Dès lors, une taxe différenciée sur l'électricité ne profiterait pas forcément aux producteurs suisses de courant renouve-

lable. L'impact sur la production nationale de courant électrique dépend davantage de la compétitivité des producteurs suisses et des préférences des consommateurs. Une expertise juridique mandatée par l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) a révélé que l'importation de garanties d'origine étrangères ne pouvait pas être limitée, même en justifiant cette restriction par l'encouragement de la production suisse d'électricité à partir d'énergies renouvelables (World Trade Institute et al. 2014a). Même une taxe sur le CO₂ grevant uniquement le courant importé ne semble pas légitime. Etant donné que la production indigène profiterait sensiblement de la taxation de la production étrangère, on ne peut pas parler d'une mesure d'ajustement à la frontière (MAF) justifiée.

Un système national de certification du courant électrique provenant d'énergies renouvelables accroîtrait légèrement la marge de manœuvre de la Suisse, mais il pourrait soulever des questions en matière de droit commercial. Pour pouvoir bénéficier d'un taux de taxation plus faible, il faudrait présenter dans ce modèle, en lieu et place d'une garantie d'origine, un certificat délivré par des installations de production renouvelable non subventionnées qui doivent répondre à des conditions précises. Les installations de production agréées devraient se soumettre à un processus de certification défini au niveau national. Un système spécifique de certification offrirait une plus grande souplesse dans la définition des conditions-cadres supplémentaires qui doivent être respectées pour obtenir les certificats liés aux énergies renouvelables. Les installations en Suisse et à l'étranger qui répondent aux critères pourraient faire certifier leur production par des organismes de contrôle accrédités. L'expertise juridique réalisée par le World Trade Institute (World Trade Institute et al. 2015) présente certaines possibilités correspondantes, sous réserve du respect du droit commercial international.

Dès lors, l'effet d'encouragement d'une taxe différenciée sur l'électricité devrait être plutôt faible au niveau de la production nationale d'électricité. L'incitation induite par la différenciation ne semble guère suffisante pour développer les énergies renouvelables et la production de celles-ci en Suisse. La différenciation sera examinée attentivement, ainsi que ses effets sur la production, dans le cadre de l'application légale de l'article constitutionnel proposé, tout en tenant compte de sa compatibilité avec le droit bilatéral de l'UE (relations Suisse-UE) et le droit de l'OMC.

4.2.3 Suppression progressive des mesures d'encouragement

Le passage d'un système d'encouragement fondé sur les subventions à un système d'incitation fondé sur la fiscalité devra s'effectuer sans heurt et dans un délai prévisible. En 2021, c'est-à-dire l'année de leur mise en place, la taxe climatique sur les combustibles et la taxe sur l'électricité remplaceront respectivement la taxe sur le CO₂ introduite en 2008 (affectations partielles comprises) et le supplément perçu sur le réseau. Les mesures d'encouragement existantes ne seraient poursuivies que pour une durée limitée, avant d'être supprimées progressivement. Les aides financées par le produit de la taxe sur le CO₂ (Programme Bâtiments par ex.) seraient supprimées graduellement à partir de 2021 et disparaîtraient totalement en 2025.

En fixant judicieusement la taxe sur l'électricité, il est possible de réduire de 10 % la consommation d'électricité d'ici à 2030, par rapport à l'an 2000. Toutefois, une perception uniforme de cette taxe ne contribuera pas aux objectifs de développement national de la production d'électricité issue d'énergies renouvelables. Comme indiqué au ch. 4.2.2, une taxe différenciée sur l'électricité, qui pèserait moins fortement sur la production provenant d'énergies renouvelables que sur celle tirée des énergies non renouvelables, ne soutiendrait cependant pas non plus ou pas suffisamment la production de courant renouvelable en Suisse.

Par conséquent, les mesures d'encouragement précédentes financées par le supplément perçu sur le réseau (par ex. rétribution à prix coûtant du courant injecté, RPC) restent nécessaires pour augmenter la production de courant à partir de nouvelles énergies renouvelables. Leur échéance est cependant fixée à 2030; ensuite, plus aucun nouvel engagement ne pourra être pris. D'une durée maximale de 15 ans, toutes les obligations de paiement découlant de la taxe sur l'électricité s'éteindront en 2045.

4.2.4 Entreprises à forte intensité énergétique et à fortes émissions de gaz à effet de serre

Dans la plupart des secteurs économiques, la taxe climatique et la taxe sur l'électricité n'occasionneront guère de hausses de coûts induisant une transformation structurelle. Lorsque le système d'incitation sera entièrement mis en œuvre, le produit de ces taxes sera intégralement redistribué aux entreprises et aux ménages privés. Selon l'entreprise et la branche, cela pourra même se traduire au final par une diminution de charges. Des allègements de taxe s'imposent toutefois pour les entreprises pour lesquelles la perception des taxes entraînerait des charges déraisonnables, c'est-à-dire les entreprises à forte intensité énergétique et à fortes émissions de gaz à effet de serre, dont la compétitivité internationale serait sensiblement affectée par les taxes. Des mesures d'allègement appropriées éviteront leur délocalisation à l'étranger. Dans tous les cas, elles devront être adéquates et compatibles avec les engagements internationaux de la Suisse.

Il est usuel sur le plan international d'alléger les taxes sur l'énergie pour les entreprises à forte intensité énergétique et à forte intensité d'émissions de gaz à effet de serre (IEEP 2013, p. 13 s.). Ainsi, les lignes directrices de l'UE concernant les aides d'Etat à la protection de l'environnement et à l'énergie entre 2014 et 2020 fixent des critères qui permettent aux Etats membres de l'UE d'alléger la charge des taxes destinées à promouvoir les énergies renouvelables pour les entreprises à forte intensité énergétique qui sont particulièrement exposées à la concurrence internationale.

La Suisse aussi accorde aujourd'hui des allègements ou des dérogations pour le supplément sur les coûts de transport des réseaux à haute tension en vertu de la loi sur l'énergie (art. 15b^{bis} LEne) et pour la taxe sur le CO₂ grevant les combustibles en vertu de la loi sur le CO₂ (art. 17, 25 et 31, al. 1, let. b, de cette loi). Ces réglementations en vigueur seront prises en considération lors de la détermination des allègements concernant la taxe climatique et la taxe sur l'électricité. La disposition suivante s'applique actuellement à la taxe sur le CO₂ grevant les combustibles: les entreprises à fortes émissions de gaz à effet de serre qui proviennent de secteurs où la taxe constitue une lourde charge par rapport à la valeur ajoutée et dont la compétitivité internationale risquerait dès lors d'être affaiblie peuvent être exemptées de la taxe sur le CO₂. En contrepartie, elles s'engagent vis-à-vis de la Confédération à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre (engagement de réduction). D'après la législation en vigueur, les grandes entreprises à fortes émissions de gaz à effet de serre qui participent au système d'échange de quotas d'émission (SEQE) et les centrales thermiques à combustibles fossiles soumises à une obligation de compensation sont également libérées de cette taxe. Concernant l'électricité, les entreprises bénéficient actuellement d'un allègement du supplément sur les coûts de transport en fonction de leur intensité électrique, c'est-à-dire de leurs frais d'électricité en pourcentage de leur valeur ajoutée brute. La libération est partielle à partir d'un seuil de 5 % et totale dès 10 %. En contrepartie, une convention d'objectifs contraignante prévoyant une obligation de réinvestissement à hauteur de 20 % du montant remboursé est exigée.

4.2.5 Utilisation du produit de la taxe climatique et de la taxe sur l'électricité

La perception de la taxe climatique et de la taxe sur l'électricité ne devra pas influencer sur le budget. En clair, les pouvoirs publics ne devront pas disposer de ressources supérieures ou inférieures aux moyens financiers qu'ils auraient eus en l'absence de ces taxes. En outre, la charge nette totale des ménages et des entreprises ne devra pas augmenter.

Les quatre combinaisons présentées à titre d'exemples prévoient une restitution du produit de la taxe climatique et de la taxe sur l'électricité aux ménages et aux entreprises, après déduction des montants destinés aux mesures d'encouragement à durée limitée. La redistribution sera intégrale lorsque les engagements induits par les dernières mesures d'encouragement auront pris fin en 2045. Cette restitution du produit des taxes récompensera les personnes et les entreprises qui consomment peu d'énergie: elles recevront davantage que ce qu'elles ont payé pour ces taxes. A l'inverse, une consommation énergétique élevée conduira à une charge nette, même après la restitution.

La redistribution à la population sera calculée par tête. Chaque personne résidant en Suisse percevra le même montant. Comme c'est le cas à présent avec la taxe sur le CO₂ grevant les combustibles, le versement s'effectuera par l'intermédiaire des caisses-maladie, qui constituent un canal éprouvé et avantageux. La redistribution par tête a tendance à favoriser les ménages avec des enfants et de faibles revenus. On compense ainsi la charge plus élevée qu'ils subissent en raison de la taxe climatique et de la taxe sur l'électricité. Le législateur définira les modalités concrètes de cette redistribution.

Le remboursement aux entreprises sera proportionnel à la masse salariale soumise à l'AVS. Dans ce cas également, le canal existant des caisses de compensation sera utilisé. L'intégration des travailleurs indépendants parmi les bénéficiaires est à l'étude. Une restitution aux entreprises en fonction de la masse salariale soumise à l'AVS avantagera les sociétés qui ont des salaires moyens élevés par rapport à celles qui versent des salaires plus faibles. C'est la raison pour laquelle on examinera, lors de la mise en œuvre de l'article constitutionnel, le recours éventuel au montant maximum du gain assuré selon la LAA, qui est limité à 126 000 francs, au lieu de la masse salariale soumise à l'AVS. Les calculs révèlent que des secteurs présentant des salaires élevés comme celui des services financiers seraient désavantagés par rapport à une redistribution basée sur la masse salariale soumise à l'AVS. En revanche, l'industrie manufacturière en bénéficierait particulièrement (Ecoplan 2015: 52 ss).

L'article constitutionnel proposé prévoit, après une période de transition, une redistribution intégrale du produit de la taxe climatique et de la taxe sur l'électricité. Il serait en principe possible d'utiliser une faible part des produits des taxes incitatives pour des objectifs de financement spécifiques même à l'issue de la phase transitoire. Le questionnaire sur le projet mis en consultation comprend dès lors une question sur l'utilisation éventuelle d'une petite part de la taxe climatique (total de 5 % max.) pour un ou plusieurs des objectifs suivants: premièrement, pour acquérir des réductions d'émissions réalisées à l'étranger et garantir ainsi le respect des engagements internationaux de la Suisse; deuxièmement, pour conserver le fonds de technologie et, troisièmement, pour financer la contribution de la Suisse au régime climatique international. Il est également demandé si une part limitée du produit de la taxe sur l'électricité (par ex. 5 % max.) devrait servir à promouvoir des technologies d'avenir. Dans tous les cas, ces objectifs de financement éventuels auraient une importance secondaire.

5 Conséquences

Les diverses conséquences de la nouvelle disposition constitutionnelle dépendent de la manière dont le législateur va mettre en œuvre cette compétence. La gamme des possibilités d'application, par exemple pour les bases et les taux de taxation, est très large. L'évaluation des conséquences sera plus précise lors de l'élaboration des lois d'application.

5.1 Conséquences économiques

De manière générale, tant les taxes incitatives elles-mêmes que la redistribution de leurs produits ont des effets sur l'économie. Ces taxes ont un impact négatif sur le PIB, partiellement compensé par l'impact positif de la redistribution. Les taxes incitatives induisent un changement dans la structure de la consommation, ce qui est justement l'effet voulu. Globalement, la population recevra à terme autant qu'elle paiera (aux coûts administratifs près). La réforme est plutôt progressive si la redistribution se fait par tête. De même, globalement les entreprises recevront la somme qu'elles paieront (aux coûts administratifs près). L'effet redistributif des entreprises gourmandes en énergie vers les autres entreprises est voulu. Les taxes incitatives peuvent désavantager les entreprises intensives en CO₂ et en énergie face à leurs concurrents étrangers. C'est pourquoi des mesures d'allègement sont prévues pour limiter ce phénomène. Dans ce cadre notamment, il faudra prendre en compte les risques de distorsion de concurrence entre les grandes entreprises et les PME. Par ailleurs, les entreprises peu gourmandes en énergie deviendront plus compétitives puisqu'elles recevront davantage que ce qu'elles paieront. Dans l'ensemble, il faut s'attendre à un léger impact négatif sur le PIB, qui sera toutefois atténué par le fait que la taxe incite à innover et qui sera partiellement compensé par l'impact positif de la redistribution. Par contre, les taxes incitatives contribueront à atteindre à moindres coûts les objectifs, dont la sortie du nucléaire, réduisant ainsi des risques qui auraient non seulement des conséquences catastrophiques au niveau sanitaire et environnemental, mais aussi économique. La réforme contribuera également à réduire les coûts économiques liés au réchauffement climatique si les autres pays font aussi leur part. Toute évaluation des conséquences économiques est entachée d'incertitude. Les considérations purement qualitatives exposées ci-dessus sont toutefois relativement robustes.

Les conséquences économiques du système incitatif en matière climatique et énergétique peuvent être évaluées plus précisément de deux manières: d'une part, en analysant les expériences faites par d'autres pays et, d'autre part, en développant des simulations de l'économie suisse à l'aide de modèles d'équilibre général.

Expériences internationales

Une étude mandatée par l'AFF et le SECO a effectué une analyse récente et systématique des modèles de taxes énergétique et climatique appliqués dans certains pays de l'OCDE (IEEP 2013). Le tableau 3 résume les types de taxes des différents pays examinés, leurs bases d'imposition et les années d'introduction correspondantes. Il montre que depuis le début des années 90, beaucoup de pays ont introduit de tels instruments. La comparaison se limite aux taxes climatique et énergétiques qui vont au-delà de la traditionnelle imposition des huiles minérales et visent à taxer plus lourdement la consommation d'énergie et la pollution de l'environnement selon une approche incitative. L'éventail des modèles mis en œuvre est large, mais tous ont en commun l'adoption d'une taxe sur le

CO₂ et/ou d'une taxe énergétique, parfois en combinaison avec une taxe sur l'électricité. Les taux diffèrent d'un pays à l'autre et sont fixés sur la base de considérations tant techniques que politiques. Enfin, tous les pays analysés ont mis en place des régimes d'exception pour certains secteurs industriels et entreprises. Il est à noter que cette étude n'analyse que les systèmes de taxes incitatives et ne tient pas compte d'autres programmes de mesures comme des subventions.

Tableau 3 Exemples de taxes carbone et énergétiques

Pays/Etat	Introduction	Type de taxe et base d'imposition
Allemagne	1999	Taxe énergétique sur les carburants et les combustibles Taxe sur l'électricité
Colombie-Britannique	2008	Taxe carbone (combustibles et carburants)
Danemark	1977	Taxe énergétique sur les combustibles et les carburants fossiles, dont électricité
	1992	Taxe sur le CO ₂
Finlande	1990	Taxe sur le CO ₂ (combustibles et carburants) Taxe énergétique sur l'électricité
Irlande	2009	Taxe carbone (combustibles et carburants)
Norvège	1991	Taxe carbone (huiles minérales et pétrole offshore) Taxe sur l'électricité
Pays-Bas	1996	Taxe énergétique (huiles minérales, charbon, gaz naturel, électricité)
Royaume-Uni	2001	Taxe sur le changement climatique (pétrole, lignite, gaz naturel, électricité)
Suède	1991	Taxe CO ₂ et taxes énergétiques sur: combustibles, carburants, électricité, industrie

L'étude a résumé les effets des systèmes de taxes incitatives, sur l'environnement et l'économie, bien que cette analyse présente d'importantes difficultés et de nombreuses incertitudes. En ce qui concerne l'environnement, les études et analyses montrent que les taxes sur le CO₂, combinées aux modèles de taxation de l'énergie, ont contribué à réduire les émissions de CO₂ et la consommation de combustibles et carburants dans tous les pays examinés. Partout, un effet d'incitation s'est produit et les taxes se sont avérées être un instrument efficace. Cependant, les objectifs de réduction sont souvent manqués. Ces effets limités sont à mettre en relation avec la générosité des régimes d'exception et les faibles taux des taxes incitatives.

Les résultats des expériences internationales sont contrastés en ce qui concerne les conséquences économiques de ces taxes. L'effet sur la croissance économique est légèrement positif dans certains pays, et neutre ou légèrement négatif dans d'autres. Quant à l'effet sur l'emploi, il est souvent estimé positif, mais il dépend des modalités de redistribution des taxes. L'impact négatif sur l'économie est limité par les régimes d'exception. Les expériences internationales montrent aussi qu'il est possible de mettre en place des incitations à l'innovation. Enfin, dans plusieurs pays, on part du principe que les taxes contribuent à long terme à découpler la croissance économique et les émissions de CO₂.

En résumé, l'analyse des expériences faites à ce jour montre que les réformes mises en œuvre dans les pays examinés ont permis d'y réduire les émissions de CO₂ et d'y améliorer l'efficacité énergétique moyennant des coûts économiques peu élevés. De plus, des effets négatifs sur l'emploi n'ont pas été observés, et les systèmes incitatifs ont parfois conduit à une incitation à l'innovation.

Etudes relatives au projet

Dans le cas suisse, les conséquences économiques d'un système incitatif ont été évaluées à l'aide de simulations en modèle d'équilibre général. La première simulation (Ecoplan 2012, 2013) analyse les conséquences économiques d'un système fondé uniquement sur des taxes incitatives selon plusieurs types de redistribution des produits des taxes. La deuxième simulation (Ecoplan 2015) étudie les combinaisons présentées au chapitre précédent. Ces deux études se basent sur des hypothèses de départ différentes (objectifs climatique et énergétique, instruments utilisés, horizons temporels, etc.) et ne peuvent donc pas être comparées directement.

Ces estimations ne prennent en compte qu'une partie, et de manière approximative, de la diminution des coûts externes (premier dividende): pollution de l'air, bruit et accident. En effet, la réduction des coûts climatiques et des risques nucléaires n'est pas prise en considération. De plus, une autre limite de ces estimations concerne la non-prise en compte de l'innovation qui agit comme un élan de croissance induit par la taxe. Les simulations se calculent toujours par rapport à un scénario de référence «Poursuite de la politique actuelle» (PPA), qui part de l'hypothèse que tous les instruments, mesures et lois de politique énergétique en vigueur en 2012 continueront à s'appliquer et que le comportement énergétique demeurera sensiblement identique à celui d'aujourd'hui. Ce scénario suppose un progrès technologique exogène. Le scénario de référence PPA revêt une importance centrale, les modifications dans l'élaboration du scénario de référence exerçant une grande influence sur les résultats de la modélisation. En outre, il est très ardu de représenter de manière détaillée l'atteinte des objectifs par des mesures supplémentaires de type réglementation.

L'étude de 2012-2013 aboutit à un impact macroéconomique faible quelles que soient les variantes de redistribution des revenus. Les résultats de l'étude montrent que dans l'ensemble, les conséquences macroéconomiques d'une réforme fiscale écologique s'avèrent relativement modérées.

L'étude de 2015 calcule l'écart aux objectifs qui subsiste après avoir mis en œuvre les taxes correspondantes aux combinaisons de 1 à 4 (voir tableau 2). L'étude n'a pas pu calculer de manière robuste et fiable les impacts macroéconomiques de ces combinaisons d'instruments, parce qu'il n'a pas été possible de modéliser les instruments réglementaires de manière suffisamment précise dans ce cas. C'est pourquoi seules des évaluations qualitatives des effets économiques sont présentées ci-dessous.

Les combinaisons 1 et 2 prévoient des taux de taxation bas concernant les combustibles et aucune taxation des carburants. Ces combinaisons ne pourront pas, à elles seules, réaliser les objectifs des politiques climatique et énergétique. Des mesures supplémentaires seront nécessaires, des normes, mais aussi d'autres mesures (conventions d'objectifs, appels d'offres, campagne d'information, etc.). Les normes devront être élaborées prudemment afin de permettre l'atteinte des objectifs sans causer des coûts économiques trop importants. Comme les taxes incitatives sont basses dans les combinaisons 1 et 2, une intervention étatique plus profonde y sera nécessaire pour atteindre les objectifs. Les combinaisons 3 et 4 prévoient quant à elles une base de taxation large comprenant les carburants, et des taux équivalents ou plus élevés par rapport aux premières combinaisons pour la taxation des combustibles. Les combinaisons 3 et 4 sont mieux à même de réaliser les objectifs climatiques et énergétiques, avec des coûts macroéconomiques moindres.

Les mesures supplémentaires, comme les normes, sont plus difficiles à élaborer car elles ne peuvent pas s'adapter à la diversité des situations (Ecoplan 2015: 55-57). La difficulté consiste alors à coordonner les mesures supplémentaires de la manière la plus optimale

possible pour avoir des conséquences économiques faibles. Une taxe incitative fixe un taux identique pour tout le monde. Ce taux incite chacun à économiser l'énergie (ou le CO₂) jusqu'au point où le coût pour réduire la consommation d'énergie d'une unité (le coût marginal de remédiation) est égal au coût de l'énergie économisée. Non seulement la taxe laisse davantage de liberté, ce qui constitue un avantage en soi, mais cette liberté augmente l'efficacité puisque chacun peut adapter ses choix en fonction de sa propre situation. L'effort est plus largement réparti entre les différents canaux permettant de réduire la consommation d'énergie. Comme les combinaisons 3 et 4 utilisent les taxes incitatives comme instruments principaux, elles permettent d'atteindre les objectifs à moindres coûts par rapport aux combinaisons 1 et 2.

De manière générale, plusieurs points soutiennent ce changement de paradigme. (i) Le fait évoqué précédemment que les taxes incitatives permettent de s'adapter à la diversité des situations. (ii) Les taxes incitatives n'engendrent pas d'effet de rebond. (iii) La taxe s'applique à la consommation restante. On sera toujours incité à réduire l'énergie utilisée alors que rien n'incite à aller au-delà de ce qu'exige la norme. (iv) Les taxes incitatives engendrent généralement des effets d'innovation. (v) Les coûts des taxes incitatives (administratifs, de mise en œuvre, de transaction) sont généralement moins importants que ceux des normes. Ces dernières peuvent toutefois s'avérer utiles à titre subsidiaire (Infras et al. 2013: 125). Tel est notamment le cas si les taux des taxes ne peuvent pas être fixés à un niveau suffisamment élevé pour atteindre les objectifs, ou si des défaillances de marché empêchent la taxe d'agir pleinement, par exemple dans le domaine des logements locatifs.

5.2 Conséquences pour la Confédération

La réforme doit rester neutre pour les finances de la Confédération. Après une période transitoire où une partie des recettes servira encore à financer les dernières subventions (pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et la consommation d'énergie, et en faveur de la production d'énergie renouvelable), le produit des taxes incitatives sera intégralement redistribué à la population et à l'économie. Fondamentalement, la réforme n'alimente donc pas le budget de la Confédération, et ne le pénalise pas non plus.

Il existe toutefois quatre canaux par lesquels les taxes incitatives pourraient indirectement avoir un impact sur les finances de la Confédération : impacts indirects sur d'autres impôts (ch. 5.2.1), impact en cas de redistribution par le biais d'une déduction sur des taxes fédérales (ch. 5.2.2), conséquences sur le personnel (ch. 5.2.3), réduction des coûts liés aux risques nucléaire et climatique (ch. 5.2.4). Sont ici négligés les impacts des taxes incitatives que la Confédération devra aussi payer, par exemple pour la consommation d'électricité et de chauffage dans ses bâtiments.

5.2.1 Impacts indirects sur d'autres impôts

Impôt sur les huiles minérales

L'impôt sur les huiles minérales est un impôt de consommation levé sur les huiles minérales grevant l'huile de pétrole, les autres huiles minérales, le gaz de pétrole et les produits résultant de leur transformation, ainsi que les carburants. De plus, une surtaxe sur les huiles minérales grève les carburants. Les taux diffèrent selon les produits et leur utilisation (par ex., 73,12 centimes par litre pour l'essence sans plomb, 75,87 centimes pour l'huile de diesel et 0,3 centime pour l'huile de chauffage extra-légère). En 2013, l'impôt sur les huiles minérales représentait 7,7 % des recettes de la Confédération. La moitié des recettes de l'impôt grevant les carburants ainsi que la totalité de la surtaxe

sont affectées à des tâches liées à la circulation routière et au trafic aérien. Au niveau fédéral, le financement des tâches et des dépenses liées à la circulation routière est assuré au moyen du financement spécial pour la circulation routière alimenté à environ 90 % par ces recettes. L'autre moitié des recettes de l'impôt grevant les carburants et l'impôt grevant les combustibles sont versés dans la Caisse fédérale. Quand le carburant est moins chère en Suisse que dans les pays voisins, des automobilistes étrangers sont incités à faire le plein en Suisse. Ce tourisme à la pompe contribue aux recettes des impôts sur les huiles minérales. Une augmentation des taxes sur les carburants, de même qu'une appréciation du franc suisse, peut réduire, voire inverser ce phénomène.

Si une taxe incitative sur les carburants est introduite, elle conduirait à une baisse de la consommation de carburants dont l'ampleur dépend de la réaction des automobilistes (baisse des trajets, achats de véhicules plus efficaces). Cet effet, totalement voulu dans le cadre d'un système incitatif, pose un problème pour les recettes fiscales des impôts sur les huiles minérales. En effet, si ces dernières venaient à diminuer, les moyens affectés à la circulation routière et au budget général diminueraient d'autant. Pour pallier ce problème, les taux de l'impôt sur les huiles minérales pourront être relevés. Le principe est de conserver un total d'imposition suffisant pour provoquer l'effet incitatif voulu, tandis qu'à l'intérieur de ce total, les taux de l'impôt incitatif et de l'impôt sur les huiles minérales pourront être modifiés afin de garantir les recettes de l'impôt sur les huiles minérales malgré la taxe incitative.

Il est possible qu'à terme la taxe sur les huiles minérales soit remplacée par un système de «mobility pricing», soit la tarification de la mobilité au moyen du prélèvement d'une redevance liée à l'utilisation des infrastructures. Or, l'interaction de la taxe incitative sur les carburants avec un tel système serait moins forte qu'avec la taxe sur les huiles minérales. En effet, les recettes du « mobility pricing » ne dépendraient quasiment pas du tourisme à la pompe. Entre une taxe incitative sur les carburants et le mobility pricing existent différentes interactions qui doivent encore être étudiées plus en détail.

Taxe poids lourds

La RPLP est prélevée en vertu de l'art. 85 Cst. qui dispose que la Confédération «peut prélever sur la circulation des poids lourds une redevance proportionnelle aux prestations ou à la consommation si ce trafic entraîne pour la collectivité des coûts non couverts par d'autres prestations ou redevances». La RPLP est perçue sur les véhicules lourds de plus de 3,5 tonnes immatriculés en Suisse ou à l'étranger, qui utilisent le réseau routier suisse. Elle dépend de trois facteurs: la longueur du parcours (km), le poids admissible total (tonnes) et les normes EURO des véhicules. La RPLP est restreinte de trois manières. (i) Ses taux, répartis en trois catégories, sont limités par l'accord bilatéral sur les transports terrestres: la moyenne pondérée ne doit pas dépasser 325 francs suisses pour un 40 tonnes parcourant 300 km et la redevance de la catégorie la plus polluante ne doit pas dépasser 380 francs suisses. (ii) L'art. 8 de la loi sur la RPLP fixe un maximum de 3 centimes par tonne-kilomètre pour le taux moyen. (iii) L'art. 7 de la loi sur la RPLP indique que le produit de la redevance ne doit pas excéder les coûts d'infrastructures non couverts et les coûts supportés par la collectivité. Les coûts non couverts d'infrastructures correspondent au solde du compte routier tandis que les coûts supportés par la collectivité correspondent aux coûts externes nets du trafic des poids lourds (pollution de l'air, accidents, bruit, impact climatique, etc.). La couverture de ces deux types de coûts fait l'objet d'une nouvelle évaluation par l'OFS qui sera publiée en 2015. Les deux tiers des produits de la RPLP sont utilisés pour financer les grands projets ferroviaires (NLFA), tandis que l'autre tiers est versé aux cantons au titre d'une dépense liée pour la couverture des coûts non couverts du trafic routier.

Si une taxe incitative climatique sur les carburants est introduite, un potentiel conflit pourrait se produire entre cette taxe incitative et la RPLP, car les coûts externes climatiques des poids lourds seraient couverts deux fois. En cas de taxe incitative climatique sur les carburants, les coûts externes climatiques seraient donc déduits des coûts externes totaux relevant pour la RPLP de sorte à éviter une double prise en compte. L'al. 6 de la disposition constitutionnelle permet de régler ce potentiel conflit: si la déduction des coûts externes climatiques devait conduire à une diminution des taux de la RPLP, et donc à une diminution des recettes, cette dernière devra être compensée par une partie correspondante des recettes de la taxe climatique. Cette compensation favorise toutefois les entreprises de transport routier étrangères face à leurs concurrents suisses, puisqu'ils pourront plus facilement faire le plein à l'étranger, bénéficiant ainsi de la baisse de la RPLP sans subir une augmentation de la taxe sur les carburants. Cet effet ne se produirait que si le taux de la RPLP est effectivement réduit et si le prix du carburant est meilleur marché à l'étranger.

Impôt fédéral direct et TVA

Un impact des taxes incitatives sur l'activité économique aurait des répercussions sur la base fiscale de l'impôt fédéral direct, ainsi que de la TVA. Cet effet serait vraisemblablement minime parce que l'impact sur l'économie serait faible. De plus, l'impact sur ces bases fiscales serait, en tous cas partiellement, compensé par des effets contraires. Les produits des taxes incitatives redistribués aux entreprises sont en effet soumis à l'impôt fédéral direct et la taxe énergétique à la TVA.

5.2.2 Impact en cas de redistribution via une déduction sur des taxes fédérales

Le projet d'article constitutionnel laisse ouverte la possibilité de redistribuer le produit des taxes incitatives au moyen d'une déduction sur un impôt ou des cotisations sociales proportionnelle à la somme à payer. Ceci pourrait être pertinent dans un avenir lointain où les taux des taxes incitatives seront plus élevés. Il deviendrait alors particulièrement approprié d'utiliser une part du produit pour réduire les distorsions engendrées par d'autres impôts. Ceci permettrait de compenser au moins partiellement le faible impact négatif des taxes incitatives sur le PIB, tout en conservant une part de redistribution par tête suffisamment grande pour que la réforme soit neutre du point de vue de la distribution des revenus.

En cas de redistribution par une déduction sur des taxes fédérales, il est important que l'opération reste neutre aussi du point de vue budgétaire, bien que la baisse de la consommation d'énergie réduise la base fiscale des taxes incitatives. Tel sera le cas, puisque la facture fiscale sera réduite uniquement du montant à redistribuer.

5.2.3 Conséquences sur le personnel

Un système incitatif permet d'atteindre les objectifs climatiques et énergétiques à moindres coûts, aussi du point de vue administratif et donc en termes de personnel. L'application des taxes incitatives utiliserait essentiellement des instruments existants (RPC, taxe CO₂) et n'engendrerait donc guère de nouveaux frais administratifs. En contrepartie, la diminution des subventions permettrait une réduction des coûts administratifs correspondants. Les coûts de personnel relatifs à la gestion des allègements de taxe pour les entreprises dépendent des modalités du système. Au cas où le cercle des entreprises bénéficiaires serait initialement identique au cercle actuel, alors les coûts correspondants seraient aussi initialement identiques, puis augmenteraient si ce cercle s'élargissait au fur et à mesure que les taxes croissent.

5.2.4 Coûts liés aux risques nucléaire et climatique

La réforme vise à permettre la sortie du nucléaire et à atteindre les objectifs climatiques nationaux. Les centrales nucléaires sont situées sur le plateau suisse, soit la partie la plus densément peuplée de la Suisse. Une catastrophe nucléaire pourrait avoir des conséquences désastreuses pour la population et l'environnement, mais aussi sur les finances publiques. De plus, la production d'électricité par des centrales nucléaires engendre des déchets dont le stockage présente des risques de fuites radioactives qui pourraient impliquer des dépenses pour la Confédération.

En ce qui concerne les émissions de CO₂, l'instauration d'un système incitatif contribuera à long terme aux efforts internationaux d'atténuation des changements climatiques. La Confédération éviterait alors de futures dépenses, par exemple les coûts de réparation des infrastructures. Comme indiqué au chapitre 5.5, la réduction des émissions de CO₂ entraîne aussi une réduction d'autres polluants, ce qui allégera les dépenses liées à la santé.

5.3 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les villes, les agglomérations et les régions de montagne

L'introduction d'un système incitatif ne concerne pas directement le budget des cantons, puisque les taxes incitatives sont nationales et que leur redistribution se fera en principe par le biais des caisses-maladie et des caisses de compensation. Il peut toutefois y avoir un impact indirect sur l'économie des cantons (ch. 5.3.1), ainsi que d'autres impacts indirects sur les finances publiques cantonales (ch. 5.3.2).

5.3.1 Economie des cantons

Au niveau suisse, le produit des taxes incitatives sera à terme entièrement redistribué. Cependant, les cantons à forte intensité de consommation énergétique contribueront davantage que ce qu'ils recevront, au profit des cantons à plus faible consommation. En plus des montants perçus et reçus, il faut tenir compte de l'impact sur l'économie.

Différents facteurs influencent la consommation d'énergie: le revenu (cantons à faible revenus favorisés), le climat (régions où l'hiver est moins rigoureux favorisées), les transports publics (agglomérations favorisées), la disponibilité des énergies alternatives (régions disposant de soleil, bois, vent, etc. favorisées), la structure de l'économie (régions où l'économie est spécialisée dans des branches peu gourmandes en énergie favorisées). L'impact cantonal peut être d'ampleur voire de direction, différentes selon que l'on considère l'économie ou les ménages (Ecoplan 2015). Les régions de montagne seraient pénalisées par le fait qu'il y est plus difficile de substituer les transports publics à l'automobile, et éventuellement par la rigueur du climat, mais seraient par exemple mieux placées pour utiliser le bois comme combustible. Selon Ecoplan (2015, ch. 5.2), les différences régionales seraient relativement faibles. L'article constitutionnel soumis en consultation ne prévoit pas de compensation entre régions.

5.3.2 Impacts indirects sur les finances publiques des cantons

Le budget des cantons subirait des effets indirects. Un impact sur leur économie, qui devrait toutefois rester faible, se refléterait sur leurs finances, en particulier du côté des recettes. Par ailleurs, une réduction des recettes de l'impôt sur les huiles minérales aurait aussi un impact sur les cantons, qui pourrait être compensé par une augmentation du taux de cet impôt. De plus, les cantons touchent un tiers des recettes de la RPLP. Comme indiqué précédemment, l'éventuel impact sur ces recettes dû à l'évitement d'une double

prise en compte serait compensé. Par contre une baisse des recettes de la RPLP due à une baisse du trafic ne serait pas compensée. Ceci est logique puisque la RPLP vise d'abord à faire assumer au trafic poids lourds les coûts qu'il engendre, et que ces coûts diminueraient si le trafic reculait. Les cantons (et communes) connaissent parfois déjà maintenant des taxes sur l'électricité similaires à celles que la Confédération lèvera conformément au nouvel article constitutionnel 131a. Pour eux rien ne change: les taxes incitatives de la Confédération ne les empêchent nullement de continuer à lever de telles taxes, voire à en introduire de nouvelles.

Il est prévu que la redistribution forfaitaire à la population soit réalisée par le biais des caisses-maladie. Le risque que cela conduise à sous-estimer le coût de la santé peut être géré en indiquant clairement le montant total de la prime de l'assurance-maladie avant redistribution. Une autre option consisterait à effectuer cette redistribution forfaitaire sous forme de crédits d'impôt ou de chèques fiscaux. Dans un tel cas, ou si un jour une partie de la redistribution était effectuée par le biais de l'impôt fédéral direct, alors la tâche incomberait aux autorités cantonales de taxation. Celles-ci devraient donc assumer des frais supplémentaires, notamment lors de la mise en place du système. C'est surtout la détermination fiable des ayants droit au remboursement qui engendrerait des frais techniques et administratifs.

Si, dans un avenir lointain, une partie de la redistribution s'effectue au moyen d'une diminution sur l'impôt fédéral, il est important que l'opération soit budgétairement neutre pour les cantons, qui encaissent 17 % des recettes de l'impôt fédéral direct. Tel sera le cas, puisque le taux d'imposition ne sera pas modifié. La facture fiscale sera simplement réduite de sorte à effectuer la redistribution souhaitée et compensée par la part du produit des taxes incitatives allouée à ce mode de redistribution.

La production d'électricité est souvent propriété de collectivités publiques. L'impact sur les producteurs d'électricité dépend des modalités de la taxe sur l'électricité. Le projet d'article constitutionnel ne dit pas si la taxe sera uniforme ou si son taux dépendra du mode de production. L'impact sur les propriétaires de barrage sera différent selon que les barrages bénéficient ou non d'un taux réduit.

L'article constitutionnel prévoit non seulement de développer les taxes incitatives, mais aussi de réduire les subventions. Certes, les subventions sont actuellement financées dans une large mesure par une affectation des taxes incitatives existantes. Une part des subventions provient toutefois aussi des budgets publics, en particulier cantonaux. Ainsi, le Programme Bâtiments est financé par une part du produit de la taxe CO₂, mais aussi par 60 à 100 millions de francs de subventions cantonales. Le remplacement progressif des subventions par des taxes incitatives allégera donc les budgets cantonaux.

5.4 Conséquences environnementales

Selon l'évaluation de la durabilité du projet des taxes incitatives en matière climatique et énergétique effectuée par l'AFF (AFF 2015), les conséquences de la nouvelle disposition constitutionnelle sur l'environnement sont très positives. Ce résultat n'est pas étonnant, puisque la préservation de l'environnement est un des objectifs principaux de ces taxes incitatives. La nouvelle disposition constitutionnelle a des impacts positifs sur tous les critères environnementaux de l'évaluation de la durabilité : ressources renouvelables et non-renouvelables, environnement naturel, catastrophes naturelles, risques d'accident, espaces naturels et biodiversité.

A travers la taxe incitative climatique, la nouvelle disposition constitutionnelle conduit à un renchérissement des énergies non-renouvelables comme le mazout, le gaz naturel et le pétrole, et, normalement, à une diminution de leur consommation, et une réduction des externalités négatives qu'elles engendrent. De plus, cette taxation contribuera à augmenter la part des énergies renouvelables (pellets, carburants biogènes, etc.) dans le domaine des combustibles ou des carburants. Leur combustion ne présentera toutefois un bilan positif pour la qualité de l'air qu'à la condition qu'elle se fasse dans des installations à faibles émissions de poussières fines. Concernant la taxation de l'électricité, une taxation uniforme permettrait de réduire de manière globale la consommation d'électricité. Quant à une taxation différenciée, elle permettrait de favoriser l'électricité produite par les énergies renouvelables par rapport à celle produite par des énergies non-renouvelables.

L'impact sur l'environnement naturel est positif. En effet, les taxes incitatives ont pour but de diminuer les émissions de CO₂ et d'atteindre les objectifs énergétiques, à savoir la diminution de la consommation d'énergie et d'électricité. Les mesures visant à réduire les atteintes au climat peuvent avoir des effets sur la qualité de l'air en permettant une diminution de la pollution. En effet, des polluants locaux (dioxyde d'azote, monoxyde de carbone, particules fines, ozone) émis en même temps que les émissions de gaz à effet vont diminuer et avec eux les dommages qu'ils entraînent, principalement sur la santé (voir ch. 5.5), mais aussi sur les bâtiments, l'agriculture et les forêts.

A moyen et à long terme, on peut estimer que l'instauration des taxes incitatives permettra de diminuer les émissions de gaz à effet de serre, et donc concourra, avec la contribution d'autres pays, à diminuer les impacts des changements climatiques comme les événements extrêmes et autres catastrophes naturelles. Par ailleurs, la réforme proposée est un instrument pour sortir du nucléaire, et éviter ainsi les impacts environnementaux considérables que pourraient impliquer les risques liés à la radioactivité (risque d'accident nucléaire, problématique du transport et du stockage des déchets radioactifs).

Enfin, les changements climatiques sont connus pour entraîner des modifications parfois irréversibles sur la biodiversité, comme l'extinction d'espèces, la perturbation des prestations des écosystèmes ou des modifications des aires de distribution de certaines espèces ou populations. Les impacts directs ou indirects des changements climatiques peuvent contribuer à une diminution de la diversité des habitats naturels et à long terme à la modification des particularités d'un paysage. Toute mesure visant à réduire les impacts des changements climatiques contribue donc à réduire ces phénomènes.

5.5 Conséquences sanitaires et sociales

Ce chapitre reprend les critères sociaux les plus pertinents de l'évaluation de durabilité pour le projet des taxes incitatives en matière climatique et énergétique : santé et société et solidarité (AFF 2015).

Conséquences sur la santé

Une stratégie qui vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre peut avoir des impacts positifs sur la santé car elle permet en partie de diminuer les polluants de l'air locaux. Certains polluants (poussières fines PM 10 et PM 2.5, soufre, oxyde d'azote et ozone) pénètrent profondément dans les voies respiratoires (ERS 2010). Les particules en suspension ont des effets directs sur les voies respiratoires et le système cardio-vasculaire. L'ozone provoque chez l'être humain des troubles importants de la fonction pulmonaires. Le monoxyde de carbone intervient lui sur le système cardio-vasculaire. Il interfère avec la capacité du sang à transporter l'oxygène, avec des effets néfastes

principalement au cerveau et au cœur. Les dioxydes d'azote augmentent les problèmes des patients asthmatiques. Enfin, les particules de suie des véhicules diesel sont des polluants cancérigènes.

On parle également de bénéfices supplémentaires lorsque la diminution des émissions de CO₂ est accompagnée d'une réduction d'autres polluants atmosphériques et permet ainsi d'éviter un certain nombre de dommages pour la santé, le bâtiment, l'agriculture et la biodiversité. Des études (econcept 2008 et 2009) ont montré que ces bénéfices supplémentaires se situent principalement dans le domaine de la santé, par le biais de la diminution des émissions polluantes dans le domaine des transports. En plus de la diminution des émissions de CO₂, on évite des jours d'hospitalisation en raison de maladies respiratoires ou en raison de maladies cardiovasculaires, des bronchites chroniques chez les adultes, des bronchites aiguës chez les enfants, des crises d'asthme chez les adultes de plus de 15 ans et des jours d'activité limités chez les adultes de plus de 20 ans. Les coûts externes du trafic routier dans le domaine de la santé ont été évalués à 1.5 milliard de francs suisses (Ecoplan & Infrac 2014).

La production d'énergie nucléaire implique deux types de risques pour la santé : les fuites radioactives au niveau des centrales et au niveau du stockage des déchets. Ces risques seront à terme éliminés, respectivement réduits, grâce à la sortie du nucléaire que permettra la deuxième étape de la Stratégie énergétique 2050.

Solidarité et effets redistributifs

Le système incitatif en matière climatique et énergétique veut préserver les intérêts des générations futures et favoriser ainsi la solidarité intergénérationnelle, en contribuant à leur léguer une planète sur laquelle les changements climatiques seraient atténués, dotée d'une gestion rationnelle, économe et efficiente des ressources naturelles renouvelables et non-renouvelables, et exempte de risque nucléaire à l'échelon local.

En outre, le système incitatif renforcerait la solidarité intra-générationnelle entre ménages à faible revenus et ménages à revenus élevés. Lorsque l'on parle de taxes, se pose souvent la question de la régressivité de ces taxes, les ménages à faibles revenus payant proportionnellement plus que les ménages à revenus élevés. Cependant, les autres instruments ont aussi des effets redistributifs qui ne sont pas souvent pris en compte. Par exemple, les subventions au photovoltaïque profitent surtout aux propriétaires. De plus, la manière dont sont redistribués les produits des taxes incitatives peut contribuer à diminuer la régressivité, voire à rendre le système progressif, quoique cela ne soit pas son but premier. En effet, bien que les ménages à revenus faibles dépensent une part plus importante de leur budget pour leur consommation d'énergie, ils tendent à consommer moins d'énergie en valeur absolue. Dès lors, lorsque les recettes des taxes sont redistribuées par tête, ils tendent à recevoir davantage que ce qu'ils ont contribué. Cette progressivité a été démontrée par les études Ecoplan (2012 et 2015). Par exemple, la combinaison 4 dont les taxes sont élevées, présente un caractère progressif. Cela est dû au fait qu'un montant plus important est redistribué par tête que dans les combinaisons où les taxes sont plus basses et où les normes jouent un rôle plus important.

6 Relations avec le programme de la législature et les stratégies nationales du Conseil fédéral

6.1 Relation avec le programme de la législature

Le Programme de la législature 2011–2015⁵ contient un objectif sur le renforcement de l’attractivité et la crédibilité du système fiscal suisse (objectif 6). En vue d’atteindre cet objectif, trois mesures sont proposées, dont la mesure 20 «adopter le message sur la réforme fiscale écologique». Bien qu’on ne parle plus actuellement de réforme fiscale écologique au sens strict, mais plutôt de rendre la fiscalité plus écologique, le projet d’article constitutionnel 131a instaurant un système d’incitation en matière climatique et énergétique concrétise la mesure 20 du programme de législature.

6.2 Relation avec la stratégie pour le développement durable

La Suisse a élevé le développement durable au rang d’objectif d’Etat à long terme. Le développement durable est mentionné à plusieurs reprises dans la Constitution fédérale. C’est un des buts de la Confédération (art. 2). De plus, un article spécifique lui est consacré dans le domaine environnemental (art. 73). Afin de remplir le mandat constitutionnel, le Conseil fédéral formule régulièrement ses intentions depuis 1997 dans sa Stratégie pour le développement durable. La stratégie pour le développement durable 2012–2015⁶ du Conseil fédéral est une stratégie partielle du programme de la législature. Elle vise à concilier le développement économique avec la protection de l’environnement et la cohésion sociale. Dans le plan d’action de cette stratégie figure une mesure intitulée «Réforme écologique de la fiscalité» (mesure 9-1), par laquelle le Conseil fédéral veut notamment réorienter le système fiscal en fonction de ses conséquences environnementales. Le projet d’article constitutionnel 131a correspond à une mise en œuvre partielle de cette mesure.

6.3 Relation avec le plan d’action Economie verte

Le plan d’action Economie verte, approuvé par le Conseil fédéral le 8 mars 2013, constitue la base du projet de révision de la loi sur la protection de l’environnement. Cette révision fait office de contre-projet à l’initiative «pour une économie verte», dont le message a été adopté le 12 février 2014⁷. Le projet d’article constitutionnel 131a permet de concrétiser partiellement la mesure 22 du plan d’action Economie verte intitulée «Ecologisation du système fiscal».

5 Arrêté fédéral sur le programme de la législature 2011 à 2015 du 15 juin 2012, FF **2012** 6667

6 Disponible sur le site www.are.admin.ch, rubrique développement durable

7 FF **2014** 1751

7 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse

Le présent projet est compatible avec les engagements internationaux de la Suisse.

Les développements au niveau international et au sein de l'UE seront pris en considération lors de l'application légale de l'article constitutionnel proposé. En particulier, la compatibilité avec le droit bilatéral de l'UE (relations Suisse-UE) et le droit de l'OMC devra être garantie. On tiendra également compte des dispositions éventuelles liées à l'accord sur l'électricité prévu entre la Suisse et l'UE.

8 Annexe

Liste des abréviations

FRA	Terme
AFF	Administration fédérale des finances
ARE	Office fédéral du développement territorial
AVS	Assurance vieillesse et survivants
CO ₂	Dioxyde de carbone
COV	Composés organiques volatiles
Cst.	Constitution
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFF	Département fédéral des finances
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
GO	Garanties d'origine
kWh	Kilowattheure
LAA	Loi fédérale sur l'assurance-accidents
Lene	Loi sur l'énergie
LRPL	Loi fédérale concernant une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations
MAF	Mesures d'ajustement fiscal à la frontière
NLFA	Nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFS	Office fédéral de la statistique
OMC	Organisation mondiale du commerce
PIB	Produit intérieur brut
PM	Particules en suspension (<i>particulate matter</i>)
PME	Petites et moyennes entreprises
PPA	Poursuite de la politique actuelle
RPC	Rétribution à prix coûtant du courant injecté
RPLP	Redevance poids lourds liée aux prestations
RS	Recueil systématique
SE 2050	Stratégie énergétique 2050
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SEQE	Système suisse d'échange de quotas d'émission
SICE	Système incitatif en matière énergétique et climatique
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
TWh	térawattheure
UE	Union européenne

Bibliographie

- AFF (2014), Rapport sur les résultats de la consultation préliminaire: variantes d'un système d'incitation en matière climatique et énergétique, avril 2014.
- AFF (2015), Evaluation de la durabilité, Système incitatif en matière climatique et énergétique, février 2015.
- Aubert J.-F. et Mahon P. (2003), Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Schulthess, Zurich – Bâle – Genève.
- DFF (2013), Rapport. Passage d'un système d'encouragement (fondé notamment sur les subventions) à un système d'incitation (fondé sur la fiscalité): variantes d'un système d'incitation dans la politique énergétique. Berne, 2 septembre 2013.
- econcept (2008), Reduktion Treibhausgasemissionen: Gutachten Sekundärnutzen, rapport final élaboré sur mandat du Bundesamt für Umwelt, Zurich.
- econcept (2009), Reduktion von CO₂-Emissionen: Gutachten zu Sekundärnutzen durch Luftschadstoffreduktion, rapport final élaboré sur mandat du WWF Suisse, Zurich.
- Ecoplan & Infrac (2014), Externe Effekte des Verkehrs 2010, rapport final, 18 juin 2014, Berne, Zurich et Altdorf.
- Ecoplan (2012), Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform, Analyse mit einem berechenbaren Gleichgewichtsmodell für die Schweiz, rapport final, 12 septembre 2012, Berne.
- Ecoplan (2013), Ökologische Steuerreform – Rückverteilung und Ausnahmeregelung, Analyse mit einem berechenbaren Gleichgewichtsmodell für die Schweiz, rapport final, 5 juillet 2013, Berne.
- Ecoplan (2015), Auswirkungen eines Klima- und Energielenkungssystems für 2030. Analyse mit einem berechenbaren Gleichgewichtsmodell für die Schweiz. Berne.
- ERS European Respiratory Society (2010), Qualité de l'air et santé, annexe 2: polluants et leurs effets, Lausanne.
- IEEP (2013), Evaluation of Environmental Tax Reforms: International Experiences, un rapport élaboré par l'Institute for European Environmental Policy (IEEP) pour le SECO et l'AFF. Rapport final. Bruxelles.
- Infrac, BSS Volkswirtschaftliche Beratung, WWZ Universität Basel und Interface (2013), Energiestrategie 2050, Konzeption des Übergangs von einem Förder- zu einem Lenkungssystem, Literaturanalyse und Varianten, rapport final, 5 juillet 2013, Bâle, Lucerne, Zurich.
- OFEV (2013), Coûts et potentiel de réduction des émissions de gaz à effet de serre en Suisse. Rapport du Conseil fédéral répondant au postulat 11.3523 du conseiller national Bastien Girod du 15 juin 2011. Berne, 16 décembre 2013.
- World Trade Institute, Heuking Kühn Lüer Wojtek (2014a), Differential Taxation of Electricity: Assessing the Compatibility with WTO Law, EU Law and the Swiss-EEC Free Trade Agreement, 18 avril 2014, Berne.
- World Trade Institute, Heuking Kühn Lüer Wojtek (2014b), CO₂ Levies and Tariffs on Imported Electricity: Assessing the Compatibility of Options with WTO Law, EU Law and the Swiss-EEC Free Trade Agreement, 8 août 2014, Berne.
- World Trade Institute, Heuking Kühn Lüer Wojtek (2015), Renewable Electricity Tax Exemptions and Trade Remedies under International Law, Bern, 2015.

9 Questionnaire

Partie I : Evaluation générale

Question 1 : Approuvez-vous le principe d'une transition d'un système de subventions à un système de taxes incitatives en matière climatique et énergétique ?

Oui

Non

Remarques :

Partie II : Détail de l'article constitutionnel

Question 2 : Auxquelles des bases de taxation figurant dans le projet d'article constitutionnel êtes-vous favorables (plusieurs réponses possibles) ? [Art. 131a, al.1]:

Combustibles

Carburants

Energie électrique

Remarques :

Question 3 : Etes-vous favorables au principe d'un régime d'exception pour les entreprises qui seraient taxées de manière déraisonnable ? [Art. 131a, al.3]

Oui

Non

Remarques :

Question 4 : Le projet d'article constitutionnel prévoit à terme une redistribution complète des produits des taxes incitatives à la population et à l'économie [Art. 131a, al. 4]. Préférez-vous :

- Une redistribution complète ?
- Une ou des affectations partielles d'une faible partie des recettes des taxes incitatives ?

Dans ce cas quelle(s) affectation(s) partielle(s) préférez-vous ?

- Affectation partielle de la taxe climatique pour l'achat de certificats de carbone étranger pour garantir le respect des engagements suisses dans le cadre du régime climatique international ?
- Affectation partielle de la taxe climatique pour alimenter le fonds de technologie⁸. après 2025 ?
- Affectation partielle de la taxe sur l'énergie électrique pour encourager certaines technologies après 2030 ?
- Affectation partielle pour le Fonds pour l'environnement mondial (financement de projets environnementaux dans les pays en voie de développement et en transition) comme contribution suisse dans le cadre du régime climatique international?

Remarques :

Question 5 : Etes-vous favorables à la possibilité de redistribuer les produits des taxes incitatives à l'avenir via une déduction sur un impôt ou des cotisations aux assurances sociales proportionnelle à la somme payée? [Art. 131a, al. 4]

- Oui
- Non

Remarques :

⁸ www.technologiefonds.ch

Question 6 : Dans l'optique d'une transition d'un système de subventions à un système de taxes incitatives, approuvez-vous la suppression des subventions, soit :

La fin du Programme Bâtiments [disp. transitoires, art. 197, ch. 6, al. 3] ?

- Oui
- Non

Remarques :

La fin des demandes RPC [disp. transitoires, art. 197, ch. 6, al. 4] ?

- Oui
- Non

Remarques :

Partie III : Autre thème connexe

Question 7 : Pensez-vous qu'il soit judicieux de modifier l'art. 89 de la Constitution sur la politique énergétique parallèlement au présent projet pour étendre de façon modérée les compétences de la Confédération dans le domaine de l'énergie? [voir ch. 2.3, par. « L'art. 89 Cst. : Politique énergétique »].

- Oui
- Non

Remarques :

Ce questionnaire se trouve également sur www.efv.admin.ch. Il peut être rempli de manière électronique et retourné à kels@efv.admin.ch.