



Touring Club Suisse
Chemin de Blandonnet 4
Case postale 820
1214 Vernier GE
www.tcs.ch

Peter Goetschi
Président central
Tél +41 58 827 34 07
Fax +41 58 827 50 26
peter.goetschi@tcs.ch

Touring Club Suisse, Case postale 820, 1214 Vernier GE

Administration fédérale des finances
Analyse et conseil économiques
Martin Baur
Bundesgasse 3
3003 Berne

Vernier/Genève, le 13 décembre 2013
OFA/GME

Procédure de consultation

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

Prise de position du TCS

Monsieur,

Le Touring Club Suisse (TCS), organisation de consommateurs active dans le domaine de la mobilité, vous prie de trouver ci-après sa prise de position.

Introduction

Le projet soumis à la consultation propose de passer progressivement d'un système d'encouragement (basé sur des subventions) à un système d'incitation (fondé sur la fiscalité), pour atteindre les objectifs fixés dans le cadre de la Stratégie énergétique 2050. Il convient de rappeler que cette dernière a pour principal but de sortir du nucléaire (par étapes). Le présent projet constitue la première phase de la réforme fiscale écologique (étape 2 de la Stratégie énergétique 2050), dont les mesures entreront en vigueur dès 2021.

En tant qu'organisation active dans le domaine de la mobilité, le TCS se prononce ci-après sur les parties du projet soumis à consultation qui ont un lien direct avec la mobilité.

Le département fédéral des finances (DFF) propose deux variantes, qui ont les conséquences suivantes au niveau de la mobilité : Dans la première variante, le DFF poursuit avec les instruments actuels, sans introduire de taxe incitative supplémentaire sur les carburants. Dans la seconde variante, le DFF introduirait une taxe supplémentaire sur les carburants pouvant atteindre 29 centimes par litre. Différents systèmes de redistributions sont envisagés.

Prise de position par rapport aux deux variantes proposées

Variante 1 : Poursuite avec les instruments actuels

Dans cette variante, le DFF propose de continuer avec les mesures actuellement en vigueur, telles que les normes d'émissions pour les véhicules ou la compensation des émissions dues aux carburants importés. Il renonce à introduire une taxe incitative sur les carburants, mais il laisse ouverte cette possibilité dans la formulation du projet d'article 131a Cst.

Le TCS préconise de poursuivre avec les mesures actuelles visant à accroître l'efficacité énergétique. En revanche, il s'oppose fermement à l'introduction d'une taxe d'incitation sur les carburants et exige d'exclure cette possibilité dans le projet d'article 131a Cst. Il rappelle que les progrès technologiques concernant les énergies de propulsions utilisées pour la mobilité individuelle sont facturés aux consommateurs par le biais du prix d'achat des véhicules technologiquement plus évolués. Dans ce domaine, il est important que la Suisse, petite économie ouverte au milieu de l'Europe, ne fasse pas cavalier seul : les standards et normes suisses doivent être compatibles et comparables avec les équivalents européens. Il en va de même pour la taxation des agents énergétiques qui doit rester en phase avec celle de nos voisins et principaux concurrents économiques.

Variante 2 : Introduction d'une taxe incitative sur les carburants et redistribution de son produit

Dans cette variante le DFF propose d'introduire une taxe incitative sur les carburants, basée soit sur les émissions de CO2 uniquement, soit sur les émissions de CO2 et la teneur en énergie.

Le TCS s'oppose fortement à la variante 2, car il refuse l'introduction d'une taxe incitative sur les carburants. Un tel système d'incitation ne peut pas cohabiter avec un système de taxes de financement des infrastructures. En effet, les taxes sur les carburants actuelles financent en grande partie les infrastructures de transport, et alimentent aussi la caisse générale de l'Etat. Le TCS estime qu'il est inacceptable de mettre en péril la sécurité du financement public, et notamment des infrastructures.

Il convient aussi de relever que les importateurs compensent déjà les émissions polluantes liées aux carburants. Par ailleurs, la demande de carburants est très peu élastique par rapport au prix. Un instrument incitatif n'aurait donc que très peu d'effets sur la consommation, mais il coûterait excessivement cher aux usagers et l'économie. Ceci est vrai, même si la Confédération redistribue les recettes de la taxe à la population et aux entreprises, ou si elle réduit d'autres impôts en contrepartie. Le TCS relève à cet égard que, quelle que soit l'utilisation des recettes qui est envisagée, le financement des infrastructures serait menacé par des mesures de type incitatif. Enfin, il convient de rappeler que le Parlement s'est déjà prononcé sur une taxe CO2 frappant les carburants en décembre 2011. Cette dernière a été clairement refusée. De ce fait, le TCS estime qu'il n'y a pas lieu de revenir avec une proposition identique aujourd'hui.

Pour les raisons énoncées ci-dessus, le TCS combattra la variante 2 avec tous les moyens disponibles si elle est retenue. Il s'opposera également à la variante 1, si la possibilité d'introduire une taxe incitative sur les carburants est maintenue dans l'article constitutionnel. Une adaptation des objectifs à moyen terme de la Stratégie énergétique pour le secteur « trafic » est nécessaire. Le TCS rappelle par ailleurs qu'il s'oppose à la définition d'objectifs contraignants à plus long terme, par manque d'informations fiables quant à l'évolution de la consommation d'énergie à si long terme. Finalement, pour optimiser la consommation de mobilité, la Confédération doit intervenir sur les facteurs à l'origine du besoin de se déplacer, comme par exemple la politique du logement et de l'emploi.

Remarques de détails

Utiliser le produit des taxes sur les carburants pour améliorer les infrastructures routières

Le TCS déplore tout d'abord que l'affectation des taxes sur les carburants ne soit pas davantage discutée dans ce rapport, alors que les besoins non-couverts de l'infrastructure routière sont importants. D'autre part, il constate que certains des coûts externes mentionnés dans le rapport explicatif pour justifier l'introduction d'une taxe incitative sont la conséquence du sous-investissement public dans le réseau routier (comme p.ex. les embouteillages, mais aussi les accidents en partie, et même le bruit). Par conséquent, si la Confédération investissait une part plus importante des recettes fiscales tirées des usagers de la route, au profit des routes et des usagers, les coûts externes imputables à ces derniers diminueraient largement. Vu ce constat, il est donc mal venu de justifier l'introduction de taxes supplémentaires par les externalités.

Concernant la taxe sur les combustibles, le TCS rappelle qu'elle n'est en rien comparable à la taxe sur les carburants. Cette dernière a pour but de financer directement l'infrastructure : son développement, son adaptation, son entretien et son exploitation en dépendent. Le TCS estime que les taxes incitatives et les taxes de financement ne sont pas compatibles. Pour cette raison, la Confédération doit d'abord déterminer si elle veut continuer à financer les infrastructures avec les taxes sur les carburants, avant d'envisager l'introduction d'instruments incitatifs sur cet agent énergétique. Etant donné l'absolue nécessité d'utiliser les recettes fiscales actuelles afin de couvrir les besoins des infrastructures, le TCS combattra l'introduction d'un éventuel système d'incitation sur les carburants par tous les moyens démocratiques à sa disposition.

Ne pas combattre la mobilité

Le TCS rappelle que la mobilité est un besoin essentiel et primaire, qui se traduit par une demande privée très peu élastique. La consommation de mobilité est une consommation de type intermédiaire, qui ouvre l'accès à d'autres activités socio-économiques. Les consommateurs de mobilité ne se déplacent en principe pas dans le seul but de se déplacer, mais dans le but d'effectuer une autre activité, comme travailler, faire leurs courses, partir en vacances, etc. Ainsi, il convient de mettre en évidence le fait que la mobilité contribue à la création de richesses économiques, mais aussi sociales et culturelles. Au vu de ce qui précède, le TCS estime qu'il ne faut pas combattre la consommation de mobilité, mais plutôt intervenir directement sur ses nuisances (efficacité énergétique) et sur ses déterminants (lieu de domicile, lieu de travail, etc.). Des mesures telles que la flexibilisation des horaires de travail, le travail à la maison (« home office »), le soutien des structures de proximité (commerces, offres de loisirs) constituent des solutions bien plus efficaces que la taxation excessive.

Ne pas freiner le progrès technologique

Comme le TCS l'avait déjà signalé lors de la première consultation, il s'oppose à l'établissement d'un rapprochement trop contraignant de la politique énergétique et de la politique climatique. Il rappelle à cet effet que la mission première de la politique énergétique demeure l'approvisionnement énergétique, sûr et économiquement efficace, alors que la politique climatique vise à réduire les atteintes au climat, notamment à lutter contre le réchauffement climatique. Ce sont deux objectifs distincts, il n'est donc pas question que l'une domine l'autre. Même si l'une et l'autre de ces deux politiques sont intimement liées en ce qui concerne les domaines d'interventions publics, il convient de souligner qu'elles s'inscrivent dans des cadres internationaux différents. En ce sens, un lien trop contraignant entre la politique climatique et la politique énergétique serait potentiellement risqué, et pourrait nuire aux progrès dans ces deux domaines.

Diminution de la consommation de carburant

Le TCS rappelle que la demande pour les carburants fossiles (essence, diesel) utilisés dans le trafic routier individuel et les transports publics subit une baisse « naturelle » annuelle d'environ -1.2% en moyenne, ce qui correspond à une diminution de -10.6% d'ici 2020, de -28.5% d'ici 2035 et de -38.9% d'ici 2050. Avec les mesures agissant sur l'efficacité énergétique (variante 1), la consommation totale de carburant serait réduite d'environ -19.1% en 2020, de -45.1% en 2035 et de -59.5% en 2050, dont -71.4% pour l'essence et -43.3% pour le diesel.

Tableau : Demande de carburants pour les transports terrestres selon les trois scénarios

En % par rapport à 2010	2020	2035	2050	Evolution moyenne par année (2010-2050)
Tendance naturelle	-10.6%	-28.5%	-38.9%	-1.19%
Variante 1 Efficacité énergétique	-19.1%	-45.1%	-59.5%	-2.18%
Variante 2 Mesures incitatives	-32.9%	-69.4%	-87.1%	-4.88%

Source : Die Energieperspektiven für die Schweiz bis 2050, Anhang 3, BAFU/Prognos 12.09.2012

Au vu des importants besoins de financement des infrastructures, la variante 2 doit être clairement rejetée en ce qui concerne les carburants et la mobilité en général. D'autre part, le TCS relève que la consommation de carburant suit déjà une tendance naturelle vers le bas, contrairement aux autres agents énergétiques ciblés par cette stratégie. Il ne semble donc pas nécessaire de prendre des mesures excessives, d'autant plus que la transition vers l'électromobilité dépend surtout de l'accessibilité de cette technologie sur le marché, et qu'elle entraînera une augmentation de la consommation de courant électrique. Les mesures techniques sur l'offre (normes, compensations) permettent d'accélérer fortement la mise sur le marché des progrès technologiques.

5 arguments contre l'introduction de taxes incitatives sur les agents énergétiques utilisés dans le domaine de la mobilité :

- 1) **L'introduction d'une taxe incitative sur les carburants, en plus des taxes de financement actuelles, porterait atteinte à la sécurité de financement des infrastructures. Au vu des mécanismes inhérents à ces deux types de taxes, il est impensable de superposer une taxe d'incitation à une taxe de financement.** Il convient de rappeler que l'OFROU prévoit d'ores et déjà des hausses importantes des taxes sur les huiles minérales dans le but de couvrir les besoins liés à l'aménagement de l'infrastructure routière nationale, ainsi qu'à son entretien et à son exploitation.
- 2) La taxe incitative frapperait injustement les consommateurs qui opteraient pour un véhicule plus efficace. Le TCS estime que l'Etat ne peut pas à la fois intervenir sur l'efficacité des véhicules, et en même temps frapper les automobilistes avec de lourdes taxes incitatives. Cette logique est inacceptable, car elle revient à empêcher le consommateur de profiter des investissements consentis pour acquérir un véhicule plus propre et économe en énergie.

- 3) L'efficacité des taxes incitatives repose essentiellement sur une modification hypothétique du comportement des consommateurs. Malgré l'augmentation continue du prix des carburants, cette hypothèse n'a jamais été vérifiée dans le domaine de la mobilité routière. En outre, cet effet incitatif ne peut exister que si la demande est suffisamment élastique. Or, l'élasticité de la demande de mobilité est très faible, et dépend davantage d'autres facteurs que le coût de déplacement.
- 4) Une taxe incitative sur les carburants constituerait une source supplémentaire d'inégalités et d'injustices sociales. En augmentant le coût de transport, elle renchérirait le prix de nombreux biens de base (alimentaires, ménagers, etc.) et elle frapperait plus lourdement les personnes les plus dépendantes de leur véhicule privé (notamment les habitants des régions périphériques), ou les usagers les plus démunis (souvent propriétaires de véhicules d'occasions moins efficaces). En outre, avec un mécanisme de redistribution, une réforme fiscale écologique dans le domaine de la mobilité serait contraire au principe de causalité et introduirait de nouvelles distorsions en matière de consommation.
- 5) Avec une taxe incitative, les prix des carburants en Suisse seraient nettement supérieurs aux prix pratiqués chez nos voisins européens, ce qui mettrait fin au "tourisme d'essence" (dont le produit fiscal est évalué à quelques 300mio de francs par année).

Remarques conclusives

Conformément au principe constitutionnel de la proportionnalité, il convient de favoriser les instruments les moins contraignants et les plus efficaces. Or, les instruments ciblant l'offre, comme les normes d'émissions pour les véhicules ou la compensation des émissions dues aux carburants importés, sont nettement plus prometteurs pour stimuler l'évolution technologique que les instruments incitatifs ciblant la demande. Les mesures incitatives dans le domaine de la mobilité seraient à la fois coûteuses et inefficaces, générant ainsi des pertes économiques et sociales importantes. Dans ce domaine, la Confédération doit cibler davantage les facteurs à l'origine des besoins en matière de mobilité, tels que l'aménagement du territoire ou la démographie.

De ce fait, le TCS demande à la Confédération de sortir du paradigme idéologique de la taxe d'incitation et d'envisager sérieusement une manière adaptée et efficace de répondre aux défis de la consommation d'énergie et de l'approvisionnement énergétique dans le domaine de la mobilité. Étant donné les bons résultats obtenus par les mesures dites techniques, il demande à la Confédération de renoncer à toute mesure incitative dans le secteur de la mobilité, et de s'en tenir à un système dont les paramètres de taxation restent en phase avec ceux de nos voisins et partenaires directs.

Touring Club Suisse

Peter Goetschi
Président central

Annexe 1 : Réponse au questionnaire

Question 1 : Faut-il recourir à des taxes sur l'énergie pour atteindre les objectifs de politique énergétique et climatique visés ?

Réponse : Non, pas dans le domaine de la mobilité. Le TCS souligne que les Instruments réglementaires (normes d'émissions p.ex.) permettent d'accélérer le progrès technologique, et surtout de favoriser l'accès aux nouvelles technologies pour les consommateurs. D'autre part, des mécanismes comme la valeur-cible pratiquée dans le cadre de la norme 130 g de CO2 permettent de garantir une répartition optimale de l'effort de réduction. Une taxe visant le même résultat aurait cependant de nombreux effets économiques et sociaux négatifs. Finalement, le TCS refuse d'entrer en matière dans la définition d'objectifs contraignants à 30 ou 40 ans. Cela ne fait aucun sens dans un monde en constante évolution.

Question 2 : Par quelles mesures principales convient-il, selon vous, d'atteindre les objectifs de la stratégie énergétique 2050 ?

- a. Un système d'incitation*
- b. Un système d'encouragement*

Réponse : Dans le domaine de la mobilité, le TCS donne l'absolue aux instruments existants, qui ont fait leur preuves, tels les normes EURO, la norme 130 g CO2 / km, la compensation des émissions dues aux carburants, etc. Un système d'incitation fondé sur la fiscalité n'est pas compatible avec les taxes de financement actuelles sur les carburants.

Question 4 : A votre avis, comment faudrait-il aménager la taxation des carburants ?

- a. Imposition en fonction de la teneur en CO2 ?*
- b. Imposition en fonction de la teneur en CO2 et du contenu énergétique ?*
- c. Imposition au même taux que les combustibles ?*
- d. Imposition plus basse que celle des combustibles ?*

Réponse : Le TCS refuse fermement une nouvelle taxe incitative sur les carburants. Une telle mesure n'est pas compatible avec les taxes de financement actuelles, dont le produit sert à couvrir les besoins des infrastructures conformément au principe de causalité.

Question 9 : Comment faut-il utiliser les recettes de la taxe énergétique ?

- e. Les recettes non affectées de la taxe actuelle sur le CO2 sont redistribuées par tête aux ménages, par le biais des caisses-maladie, ainsi qu'aux entreprises en fonction de leur masse salariale. Jugez-vous adéquat de maintenir cette redistribution même si les recettes d'une future taxe énergétique devaient augmenter ?*
- f. Faut-il substituer à la redistribution par le biais des caisses-maladie l'utilisation de crédits d'impôts ou de chèques ?*
- g. Faut-il aussi compenser les recettes de la taxe énergétique directement par des baisses d'impôts et de taxes ? Dans l'affirmative, quels impôts et taxes devraient-ils baisser ? A combien doit s'élever la part des montants redistribués utilisée pour abaisser les impôts et taxes ?*

Réponse : Dans le domaine de la mobilité, le TCS s'oppose à l'introduction d'une taxe d'incitation sur les carburants, et insiste pour que tout prélèvement supplémentaire sur les agents énergétiques utilisés dans le domaine de la mobilité soient affectés intégralement à la couverture des coûts d'infrastructure.

Question 10 : Laquelle des deux variantes privilégiez-vous pour aménager un système d'incitation ? Pour quelles raisons ? Pouvez-vous imaginer d'autres variantes ?

Réponse : Dans le domaine de la mobilité, le TCS préconise de poursuivre avec les mesures actuelles, car elles présentent le meilleur rapport coût – efficacité pour les usagers. Il demande d'exclure la possibilité d'introduire une taxe sur les carburants dans le nouvel article 131a Cst.