

À elles seules, les taxes d'incitation ne suffisent pas

La politologie est claire: pour être efficace, une politique énergétique ne doit pas miser uniquement sur les taxes d'incitation, mais également sur des obligations et des interdictions ainsi que sur l'information et le conseil. *Andreas Balthasar, David Walker*

Abrégé Cet article examine la taxe d'incitation sous l'angle de la recherche politique, laquelle travaille notamment sur les possibilités et les limites du pilotage étatique. La question est de savoir avec quels instruments le pouvoir politique peut atteindre ses objectifs légitimes de manière efficace, efficiente et si possible sans effets secondaires indésirables. Dans la politique énergétique, une taxe d'incitation simplifiera le système d'encouragement existant, qui est complexe et relativement peu efficient. Selon sa forme et son niveau, on peut toutefois s'attendre à ce que cette redevance s'accompagne d'importants effets secondaires: il est rarement facile de mettre en place un bon pilotage politique. Pour être efficace et efficiente, une politique devrait donc combiner la carotte, le bâton et le sermon.

L'État moderne possède toute une palette d'instruments de pilotage lui permettant d'atteindre ses objectifs politiques. En langage imagé, on pourrait dire qu'ils se répartissent en trois catégories: la carotte, le bâton et le sermon («carrots, sticks and sermons»)¹. Le défi consiste à les combiner «correctement». La définition de ce qui est «correct» en l'occurrence dépend des critères d'évaluation: généralement, les instruments étatiques de pilotage doivent être efficaces, efficients et ne pas provoquer d'effets secondaires indésirables.

L'évaluation de ces outils a toujours été en rapport avec les «conjonctures politiques»². Au XIX^e siècle, les obligations et les interdictions prévalaient. Au début du XX^e siècle, des données montrant les limites de ces *instruments de pilotage régulateurs* ont conduit à utiliser davantage les *incitations financières*, que ce soit sous la forme de subventions, d'impôts spécifiques ou d'allègements fiscaux. Depuis le milieu du siècle dernier, l'État s'efforce continuellement de modifier le comportement des groupes et des individus par l'information et le conseil (*instruments persuasifs*).

Plus récemment, l'approche descendante s'est complétée d'une perspective ascendante. Des acteurs de la société ont été associés à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques³. L'État inter-

vient dans la composition de réseaux, influence les modes de décision et fixe des horizons temporels. De cette manière, il tente d'obtenir dans des systèmes de négociations les résultats souhaités (*pilotage procédural*)⁴.

Si le Conseil fédéral veut remplir les objectifs de sa Stratégie énergétique 2050 de manière efficace, efficiente et ne pas provoquer d'effets secondaires, il doit choisir les instruments de pilotage appropriés. Il a décidé d'exploiter pleinement, dans une première étape, le potentiel du système existant, concentré sur l'encouragement financier. Dans une deuxième phase, qui débutera en 2020, une taxe d'incitation sur l'électricité ainsi que sur les combustibles et les carburants devra guider la production et la consommation d'énergie dans la bonne direction.

Le système actuel d'encouragement est complexe

La politique énergétique suisse recourt actuellement à une multitude d'instruments régulateurs, financiers, persuasifs et procéduraux.

Le tableau 1 illustre la complexité du pilotage actuel de la politique énergétique. Les instruments régulateurs, comme les prescriptions dans le domaine du bâtiment, se complètent d'offres d'information et de conseil. On a encouragé la création d'institutions telles que l'Agence de l'énergie pour l'économie ou l'Agence suisse pour l'efficacité énergétique, afin d'améliorer l'efficacité énergétique de l'économie ou de promouvoir un usage rationnel et économe de l'énergie. Dans divers domaines, des conventions d'objectifs ont été signées pour rendre contraignante la réduction du CO₂ et celle de la consommation d'énergie. Enfin, la Confédération, les cantons ainsi qu'une

1 Bemelmans-Videc, Rist et Vedung (1998).

2 Braun et Giraud (2003).

3 Mayntz (2001).

4 Braun et Giraud (2003): p. 69.



partie des communes et des personnes privées utilisent simultanément plusieurs instruments (financiers) de pilotage dans le but de soutenir les énergies renouvelables ou une meilleure utilisation de l'énergie dans les bâtiments.

Avec le passage d'un système d'encouragement à un système incitatif, des experts ont évalué sur le plan qualitatif l'efficacité et l'efficacité des principaux instruments utilisés en politique énergétique. Ils se sont notamment basés sur des évaluations existantes. Leur étude fait apparaître des écarts importants entre les différents instruments (voir *tableau 2*)⁵. Pour que l'évaluation soit définitive, il manque une analyse scientifique du système global, qui étudie également de manière approfondie l'imbrication des effets produits par chacun de ces instruments.

Le principe d'un système incitatif

Si l'on se réfère à la science politique, le passage du système actuel d'encouragement au futur système d'incitation se doit d'être salué. Cela peut réduire la complexité du pilotage de la politique énergétique et les ressources qui lui sont consacrées. En se fondant sur la théorie et sur des expériences empiriques menées à l'étranger, on suppose qu'une taxe d'incitation peut éliminer certains dysfonctionnements du système actuel. Pour que la Confédération conçoive une redevance qui agisse de manière efficace et efficiente en produisant le moins possible d'effets secondaires néfastes, la science politique impose de respecter les principes suivants⁶:

Des jeunes montent des panneaux solaires à Bellwald. La taxe d'incitation peut se doubler d'une campagne d'information.

⁵ Voir Hammer et al. (2013): pp. 72–93

⁶ Voir Rieder et Walker (2009) ainsi que Hammer et al. (2013).

Tableau 1. Aperçu de quelques instruments importants utilisés dans la politique énergétique en Suisse

	Pilotage régulateur (obligations et interdictions)	Pilotage financier (subventions, impôts, etc.)	Pilotage persuasif (information, conseil, etc.)	Pilotage procédural (réseaux, conventions volontaires, etc.)
Bâtiments	Modèle de prescriptions énergétiques des cantons	Programme Bâtiments; incitations fiscales; taxe sur le CO ₂ ; programmes cantonaux d'encouragement	SuisseÉnergie (centre de compétences pour l'efficacité énergétique dans les bâtiments, Minergie); certificat énergétique cantonal des bâtiments (CECB)	
Énergies renouvelables (électricité et chauffage)	Prescriptions pour les installations et appareils; réglementation du marché de l'électricité	Rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC); programmes cantonaux d'encouragement	SuisseÉnergie (Agence des énergies renouvelables; réseaux; infrastructures)	SuisseÉnergie (Agences des économies renouvelables; réseaux; infrastructures)
Industrie et services	–	Appels d'offres publics; taxe sur le CO ₂ (exemption)	SuisseÉnergie (appareils de toutes tailles à faible consommation d'énergie)	SuisseÉnergie (convention d'objectifs de l'Agence de l'énergie pour l'économie)
Mobilité	Prescriptions sur les émissions de CO ₂	SuisseÉnergie (EcoCar)	SuisseÉnergie (Quality Alliance Eco-Drive); étiquette-énergie	SuisseÉnergie (convention d'objectifs d'auto-suisse)

Instruments principalement cantonaux

SuisseÉnergie est une plateforme qui se consacre à l'efficacité énergétique et aux énergies renouvelables. Elle est gérée par l'Office fédéral de l'énergie et doit jouer un rôle déterminant dans la mise en œuvre de la Stratégie énergétique 2050. SuisseÉnergie finance et accompagne des projets portés par des partenaires du secteur public et de l'économie privée.

HAMMER ET AL. 2013

1. Pour éviter des effets de substitution entre les diverses sources d'énergie, la taxe devrait être perçue sur autant de vecteurs énergétiques que possible.
2. En principe, on peut taxer l'énergie primaire, comme le pétrole, le charbon, le combustible nucléaire, la biomasse ou le soleil, ainsi que l'énergie finale consommée par les ménages et l'économie. Pour déterminer le niveau de la

taxe, il est possible de se baser aussi bien sur le contenu énergétique que sur la teneur en CO₂. Une fiscalité différenciée selon les sources d'énergie primaire permet de favoriser les énergies renouvelables que l'on souhaite promouvoir sur le plan politique.

3. La taxe doit *augmenter sensiblement* le prix final à la consommation, sans quoi elle n'a pas l'impact recherché. Pour que les assujettis puissent s'adapter au changement, il faut cependant l'introduire *par étapes* (garantie d'une sécurité en matière de planification et d'investissements).
4. Les *assujettis durement touchés par la taxe* (par exemple des entreprises qui consomment beaucoup d'énergie ou qui sont soumises à une forte concurrence internationale) peuvent très bien demander d'en être exemptées pour alléger leur charge. On doit, toutefois, tenir compte du fait qu'une telle mesure réduit l'impact de l'instrument. C'est pourquoi les entreprises exemptées de cette redevance devraient prendre l'engagement formel de contribuer à la réalisation des objectifs fixés, comme c'est le cas dans le système de la taxe sur le CO₂.

Tableau 2. Évaluation de quelques instruments de pilotage importants au service de la politique économique suisse

Instruments	Efficacité	Efficiency	Effets secondaires indésirables
Taxe sur le CO ₂	moyenne	élevée	élevée
Modèle de prescriptions énergétiques des cantons	moyenne	moyenne	faible
SuisseÉnergie	moyenne	moyenne	faible
Certificat énergétique cantonal des bâtiments	faible	moyenne	faible
Rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC)	élevée	moyenne	élevée
Appels d'offres publics	faible	moyenne	faible
Programme Bâtiments	élevée	faible	moyenne
Programmes d'encouragement des cantons	élevée	moyenne à faible ^a	élevée
Incitations fiscales	très faible	très faible	très élevée

^a La fourchette est très large, parce qu'une multitude d'objets différents bénéficient d'une subvention.

HAMMER ET AL. (2013), COMPLÉMENTS DE BALTHASAR ET WALKER.

Certaines combinaisons se renforcent mutuellement

Ces principes considèrent la taxe d'incitation séparément, en l'isolant des autres mesures. Cependant, des évaluations réalisées dans divers do-

maines montrent que l'efficacité d'une politique est particulièrement élevée si celle-ci se fonde sur une bonne combinaison de mesures différentes⁷. Ainsi, le programme Énergie 2000, qui a connu un grand succès dans les années nonante, associait des obligations et des interdictions, des incitations financières, des campagnes de motivation et des groupes de résolution des conflits⁸.

En outre, certaines combinaisons se renforcent mutuellement: les programmes d'encouragement sont particulièrement efficaces et efficaces s'ils s'accompagnent d'informations et de conseils. Cela augmente leur efficacité (effet d'aubaine moindre) et leur efficacité (p. ex. meilleure qualité des mesures de construction). Le résultat est comparable si l'on compare des mesures régulatrices par des informations et des conseils: les normes sont mieux respectées et les dépenses liées à leur application diminuent⁹.

L'expérience montre que les taxes d'incitation ne portent leurs fruits que si elles se combinent avec d'autres instruments de pilotage appropriés. Pour pallier des insuffisances du marché ou promouvoir certaines innovations technologiques, il peut s'avérer opportun de piloter la politique énergétique encore pendant quelque temps au moyen d'incitations financières¹⁰. En outre, il sera nécessaire de combiner l'introduction de la taxe d'incitation avec des mesures destinées à informer et à conseiller les groupes cibles.

Par ailleurs, le maintien de certaines réglementations, telles que des prescriptions dans le domaine du bâtiment, permet par exemple d'éviter des effets secondaires indésirables. Le pilotage de la politique énergétique reste toutefois complexe, ce qui impose d'évaluer systématiquement la taxe d'incitation.

Du point de vue scientifique, aucun instrument de pilotage n'est supérieur aux autres. Il s'agit toujours de déterminer lequel permettra d'atteindre les buts visés de manière efficace, efficiente et avec le moins possible d'effets secondaires. Cela vaut aussi pour la taxe d'incitation. Elle présente certes des avantages particuliers en termes d'efficacité dans la réalisation des objectifs. Toutefois, il se peut que des imperfections du marché réduisent son impact ou que cette redevance provoque des effets secondaires indésirables. L'État doit y répondre avec des mesures adéquates. Il est rarement facile de mettre en place un bon pilotage politique. La conception d'une politique efficace et efficiente se fonde très probablement sur une combinaison mêlant carotte, bâton et sermon.



Andreas Balthasar

Professeur titulaire de sciences politiques à l'université de Lucerne et senior consultant chez Interface – Politikstudien Forschung Beratung, à Lucerne; président du comité de direction du PNR 71 «Cérer la consommation d'énergie».

David Walker

Chef du domaine «Environnement et énergie» et membre de la direction, Interface – Politikstudien Forschung Beratung, Lucerne.

7 Voir Rieder et Walker (2009).

8 Balthasar (2000).

9 Balthasar (2000).

10 Voir Hammer et al. (2013).

Balthasar Andreas, *Energie 2000 – Programmwirkungen und Folgerungen aus der Evaluation*, éd. Rüegger, Coire/Zurich, 2000.
Bemelmans-Videc Marie-Louise, Rist Ray C. et Vedung Evert (éd.), *Carrots, sticks and sermons: Policy instruments and their evaluation*, Transaction Publishers, New Brunswick, NJ, 1998.

Braun Dietmar et Giraud Olivier, «Steuerungsinstrumente», dans Schubert Klaus et Bandelow Nils C. (éds.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, Oldenbourg, 2003, pp. 147–174.

Hammer Stefan et al., *Energiestrategie 2050. Konzeption des Übergangs von einem Förder- zu einem Lenkungssystem. Literaturanalyse und Varianten*, INFRAS, B.S.S. volkswirtschaftliche Beratung, Fakultät des sciences économiques (WWZ) de l'université de Bâle et Interface Politikstudien Forschung Beratung, Zurich/Bâle/Lucerne, 2013.

Mayntz Renate, «Zur Selektivität der steuerungspolitischen Perspektive», dans Burth Hans-Peter et Görlitz Alex, *Politische Steuerung in Theorie und Praxis*, Nomos Verlagsgesellschaft, 2001, pp. 17–27.

Rieder Stefan, Balthasar Andreas et Kissling-Näf Ingrid, «Der Vollzug öffentlicher Politiken», dans Knoepfel Peter et al. (éds.), *Handbuch der Schweizer Politik*, éditions Neue Zürcher Zeitung, Zurich, 2014.

Rieder Stefan et Walker David, *Wirksamkeit von Instrumenten zur Steigerung der Energieeffizienz und zur Förderung erneuerbarer Energien*, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Lucerne, 2009.