

Impact climatique d'allègements fiscaux en Suisse

Mémoire, 28.11.2024

Une étude démontre l'effet néfaste d'allègements fiscaux sur le climat

Le droit fiscal prévoit des déductions et des exonérations pour diverses raisons. Lorsque celles-ci ne respectent pas les principes de l'imposition globale en fonction de la capacité financière, on les appelle des allègements fiscaux. Une étude de l'EPFL et de l'Université de Lausanne a examiné les principaux allègements fiscaux au niveau fédéral et cantonal en fonction de leur impact potentiel sur le climat. Elle arrive à la conclusion que **la suppression des allègements fiscaux ayant un impact sur le climat réduirait les émissions de CO₂ de 2,5 millions de tonnes par an au total**. Sur ce total, 1 million de tonnes est inclus dans l'inventaire national des émissions de 42 millions de tonnes en 2022. Les économies représenteraient donc 2,4 % de ces émissions. **Parallèlement, des recettes fiscales supplémentaires seraient générées à hauteur de 4,6 milliards de francs, dont la majeure partie – 2,9 milliards de francs – reviendrait à la Confédération.**

L'étude apporte ainsi une contribution importante tant à la politique climatique qu'au débat actuel sur la lutte contre les déficits structurels du budget fédéral. Avant de décider de modifier, de réduire ou de supprimer un allègement fiscal, il faut bien sûr tenir compte d'autres aspects. Les allègements fiscaux servent généralement un objectif précis et leur modification peut avoir toute une série de conséquences économiques et sociales. C'est le rôle de la politique.

Forte incidence climatique du transport aérien international

Le transport aérien international bénéficie d'avantages fiscaux ayant un fort impact sur le climat, car il est exonéré de l'impôt sur les huiles minérales et de la TVA. La suppression de ces allègements fiscaux réduirait les émissions de CO₂ de près de 1,5 million de tonnes par an et générerait des recettes fiscales supplémentaires de 1,4 milliard de francs.

Le transport aérien international est exonéré de l'impôt sur les huiles minérales et de la TVA parce que la communauté internationale, menée par les États-Unis en 1944, a voulu soutenir une industrie jeune, coûteuse et inefficace. Ces mesures de soutien initiales se sont transformées en un réseau rigide d'accords internationaux. L'abolition de ces privilèges entraînerait une hausse d'environ 40 % du prix des billets et une baisse d'environ 30 % du trafic aérien. Parmi les allègements fiscaux étudiés, ils représenteraient la deuxième plus grande augmentation de recettes pour la Confédération et la plus grande réduction des émissions de CO₂. L'impact climatique global de la combustion de kérosène à haute altitude étant estimé à trois fois le rejet de la même quantité de CO₂ au niveau du sol, la suppression de ces privilèges correspondrait à l'évitement de plus de 4 millions de tonnes d'émissions de CO₂ au niveau du sol.

La mobilité professionnelle en voiture bénéficie d'avantages fiscaux

Dans le domaine de la mobilité professionnelle, les allègements fiscaux pour les trajets domicile-travail en voiture, les voitures de société et les places de parking gratuites ont un effet néfaste sur le climat. L'analyse montre que ces allègements fiscaux influencent le comportement des utilisateurs et entraînent ainsi une augmentation des émissions de CO₂. **Une suppression totale de la déduction fiscale pour les pendulaires ainsi que des avantages fiscaux pour les voitures de société et les places de stationnement sur le lieu de travail réduirait les émissions de CO₂ de plus de 600'000 tonnes et générerait des recettes supplémentaires de plus de 2 milliards de francs pour l'impôt sur le revenu.**

Les différentes déductions cantonales et fédérales pour les pendulaires aboutissent à une subvention de 15 centimes/km en moyenne pour le contribuable moyen, ce qui est légèrement supérieur aux frais de carburant moyens des pendulaires. La déduction équivaut donc à une prise en charge par les pouvoirs publics des frais de carburant du pendulaire moyen. Étant donné que la question de savoir dans quelle mesure de tels frais de déplacement doivent être déductibles est controversée, c'est-à-dire dans quelle mesure les réglementations actuelles de la Confédération et des cantons reviennent à subventionner les déplacements pendulaires en voiture, trois options ont été examinées (tableau 1 à la fin du présent mémorandum) : (1) suppression totale de la déduction ; (2) plafonnement au niveau du plafond de l'impôt fédéral direct (actuellement 3'200 CHF) ; (3) plafonnement au niveau des coûts de la navette avec le "meilleur de la classe", c'est-à-dire la voiture la moins chère (50 ct./km). Chaque variante entraînerait une réduction du trafic pendulaire et des émissions de CO₂. La réduction la plus importante serait obtenue si la déduction des frais de mobilité pendulaire était entièrement supprimée.

Les contribuables qui peuvent utiliser gratuitement une voiture de société pour leur mobilité privée se voient imposer un revenu en nature qui sous-estime, en général, la valeur de l'utilisation privée. Ceci encourage le choix de la voiture pour la mobilité et un kilométrage élevé. Il en va de même pour les places de parking gratuites ou subventionnées sur le lieu de travail qui, en tant que prestation accessoire, ne font pas partie du revenu imposable.

Le transport routier de marchandises n'est que partiellement taxé

En ce qui concerne le trafic lourd, les coûts externes ne sont pas entièrement compensés par la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP). Les véhicules utilitaires légers sont même totalement exonérés de la RPLP. Ces allègements fiscaux augmentent la demande, ce qui entraîne une augmentation significative des émissions de CO₂. **Si le transport lourd de marchandises devait couvrir intégralement ses coûts externes non liés au climat, ses émissions de CO₂ diminueraient de plus de 100'000 tonnes et la RPLP rapporterait un demi-milliard de francs de plus. Si, en outre, les véhicules utilitaires légers devaient couvrir leurs coûts externes non liés au climat, cela réduirait encore les émissions de CO₂ de plus de 100'000 tonnes et rapporterait plus d'un demi-milliard de francs.**

La RPLP a été introduite en janvier 2001 dans le but d'imputer au trafic lourd les coûts qu'il ne supporterait pas autrement. Concrètement, il s'agit des coûts d'infrastructure supplémentaires, de la pollution climatique et d'autres coûts externes tels que la pollution atmosphérique et le bruit. Nous ne tenons pas compte de la charge climatique dans notre analyse, car elle devrait faire l'objet de la politique climatique. Avec les taux actuels de la RPLP, le trafic lourd ne couvre que 66 % des coûts restants, ce qui est notamment dû au plafonnement des coûts de transit pour les camions de l'UE dans l'accord sur les transports terrestres. Nous considérons la partie non couverte – 525 millions de francs en 2019 – comme un allègement fiscal. Une internalisation complète entraînerait des recettes supplémentaires de 500 millions de francs, si l'on tient compte du fait que le trafic lourd diminuerait d'environ 6 %. Cette diminution du trafic et de la consommation de carburant entraîne une réduction correspondante des émissions de CO₂.

Les véhicules utilitaires légers ne paient pas la RPLP, bien qu'ils génèrent eux aussi des coûts externes qui n'ont pas d'impact sur le climat et qu'ils ne couvrent pas. Pour corriger cette situation, une redevance serait nécessaire. Soit une qui couvre 66 % de ces coûts, comme la RPLP actuelle pour les poids lourds, soit 100 %. Selon la variante choisie, les recettes supplémentaires et les émissions de CO₂ économisées sont évidemment différentes (voir Tableau 1).

Autres avantages fiscaux examinés

Le remboursement de l'impôt sur les huiles minérales aux entreprises de transport concessionnaires entraîne des émissions supplémentaires. S'il était remplacé par un encouragement à la décarbonation de la flotte de véhicules, il serait possible d'économiser entre 120 et 155 mille tonnes de CO₂, selon les modalités de la nouvelle subvention.

Les avantages fiscaux accordés aux propriétaires-occupants sont également soupçonnés d'entraîner une augmentation des émissions de CO₂. En particulier si l'on part du principe qu'ils favorisent les grands appartements et maisons. En réalité, **ils entraînent surtout des effets d'aubaine et d'importantes pertes fiscales, mais pas d'augmentation notable des émissions de CO₂.**

Les propriétaires-occupants, c'est-à-dire les contribuables qui sont propriétaires de l'unité d'habitation qu'ils occupent, jouissent de privilèges considérables par rapport à la norme fiscale. Cette norme prévoit que le revenu locatif qu'ils pourraient percevoir en louant leur logement à des tiers soit intégralement ajouté à leur revenu imposable au titre de revenu implicite de leur fortune. De plus, seuls les frais d'entretien et de réparation qu'ils ont effectivement payés devraient être déductibles. Enfin, la valeur vénale du bien immobilier devrait être intégralement ajoutée à leur fortune imposable. La pratique s'éloigne considérablement de cette norme.

L'étude montre que les allègements fiscaux actuels ne contribuent guère à augmenter le nombre de propriétaires de logements. La plupart du temps, ils ne constituent pas une raison décisive d'acquérir un logement, mais seulement un effet d'aubaine apprécié. Plus important encore, ces allègements fiscaux entraînent une hausse des prix de l'immobilier, ce qui rend la propriété inabordable pour de nombreuses personnes peu fortunées, malgré l'augmentation de leur capacité économique grâce aux allègements fiscaux. Nous estimons que ceux-ci ne permettent qu'à environ 300 ménages supplémentaires d'acquérir un logement chaque année.

Il n'existe guère de preuves quantitatives d'émissions de gaz à effet de serre plus élevées chez les propriétaires de logements par rapport aux locataires, une fois que tous les autres facteurs (p.ex. le niveau de revenu) ont été pris en compte. Il n'existe que quelques preuves d'émissions grises 10 % plus élevées dans leurs logements par rapport aux logements locatifs. Ceci, ajouté à la faible augmentation du nombre de propriétaires, signifie que les subventions accordées aux propriétaires ne sont responsables que d'environ 50 tonnes d'émissions de CO₂ supplémentaires par an.

Approche méthodologique

Le rapport principal identifie les allègements fiscaux de la Confédération et – subsidiairement – des cantons qui génèrent indirectement de grandes quantités d'émissions de gaz à effet de serre. L'ampleur de ces émissions supplémentaires ainsi que les coûts pour les budgets publics ont été estimés.

Aucune subvention directe ayant un impact significatif sur le climat n'a été identifiée. Les subventions et les avantages fiscaux liés à la politique climatique ou énergétique n'ont pas été examinés, car ils sont régulièrement évalués dans le cadre de ces politiques. Au lieu de cela, le rapport se concentre sur les avantages fiscaux qui ne sont pas considérés a priori comme ayant un impact significatif sur le climat. En ce sens, le rapport pourrait aider les autorités à remplir le mandat de l'article 12 de la loi sur le climat et l'innovation (LCI) : "Les prescriptions d'autres actes fédéraux et d'actes cantonaux, notamment dans les domaines du CO₂, de l'environnement, de l'énergie, de l'aménagement du territoire, des finances, de l'agriculture, de l'économie forestière et de l'industrie du bois, des transports routiers et aériens et de l'imposition des huiles minérales, doivent être conçues et appliquées de sorte à contribuer à atteindre les objectifs de la présente loi".

L'étude s'est déroulée en plusieurs étapes. Dans un premier temps, les allègements fiscaux ayant des effets secondaires potentiellement importants sur le climat ont été identifiés sur la base de la littérature existante. Ensuite, on a vérifié s'il s'agissait effectivement d'allègements fiscaux, car toutes les déductions ou exonérations fiscales ne sont pas contraires à la doctrine fiscale. L'étape suivante a consisté à estimer l'ampleur de l'allègement fiscal et le coût budgétaire qui en résulte.

Les allègements fiscaux ont un impact négatif sur le climat lorsqu'ils influencent les décisions et les comportements de manière à augmenter les émissions de gaz à effet de serre. On a donc déterminé comment et dans quelle mesure les allègements fiscaux influencent les décisions et les comportements. Les émissions supplémentaires de CO₂ ou d'autres gaz à effet de serre dues à cette influence ont ensuite été calculées.

D'une manière générale, l'examen des résultats doit tenir compte du fait que cette étude a été menée avec des ressources très limitées et un accès très restreint aux données. **Il est donc vivement recommandé d'approfondir l'analyse des allègements fiscaux identifiés ayant potentiellement des effets secondaires particulièrement importants sur le climat, avec l'aide d'autorités (fiscales) ayant accès à de vastes données primaires.**

Tableaux

Le tableau suivant résume les résultats du rapport. Le montant de la subvention est le montant de l'impôt que les bénéficiaires économisent grâce à l'allègement fiscal. Étant donné que la suppression d'avantages fiscaux peut influencer les comportements, elle peut avoir un impact sur la base d'imposition et donc entraîner des recettes fiscales potentielles différentes du montant de la subvention. Lorsque cet effet dynamique est inexistant ou négligeable, le même montant est indiqué pour les deux approches. L'effet climatique correspond à la réduction des émissions de gaz à effet de serre si l'avantage fiscal était modifié ou supprimé.

Tableau 1 : Coûts budgétaires et effets sur le climat des allègements fiscaux examinés

Allègement fiscal	Montant de la subvention (millions CHF)	Recettes fiscales potentielles (millions CHF)	Impact climatique (milliers tonnes de CO ₂)
Impôt sur les huiles minérales et TVA : exonération du trafic aérien international	1'890	1'360	1'450
Impôt sur le revenu : déduction pour les pendulaires			
• Abolition totale	1'705	1'705	430
• Plafond de 3'000 CHF	385	385	95
• Déduction selon "premier de la classe"	370	410	130
Impôt sur le revenu : voiture de société et parking gratuit sur le lieu de travail			
• Voiture de fonction	100	100	120
• Parking gratuit	330	330	75
Redevance poids lourds : coûts externes non liés au climat non compensés	525	500	115
Redevance poids lourds : exonération pour les véhicules utilitaires légers			
• Compensation partielle des coûts externes, comme les camions	405	375	95
• Compensation intégrale des coûts externes	615	550	125
Impôt sur les huiles minérales : remboursement aux entreprises de transport concessionnaires	75	0	140
Impôts sur le revenu et la fortune : privilèges pour la propriété du logement			
• Sous-évaluation des valeurs locatives	4'510	4'510	(0)
• Déductions forfaitaires et autres avantages	375	375	(0)
• Sous-évaluation des valeurs immobilières	3'490	3'490	(0)
TOTAL*	13'615	12'920	2'455
TOTAL* hors allègements fiscaux ayant un impact négligeable sur le climat	5'240	4'585	2'455

* avec suppression complète de la déduction fiscale pour les pendulaires et une RPLP pour les véhicules utilitaires légers permettant de compenser intégralement leurs coûts externes non liés au climat

Dans le tableau suivant, les recettes fiscales potentielles résultant de la suppression des allègements fiscaux sont réparties entre la Confédération d'une part et les cantons et les communes d'autre part. Cela concerne surtout les allègements des impôts sur le revenu et la fortune, car les autres impôts ne sont perçus que par la Confédération. Les montants dépendent des variantes choisies concernant la déductibilité des frais des pendulaires et la nouvelle redevance sur les véhicules utilitaires légers. Les montants maximaux ont été utilisés, c'est-à-dire les montants obtenus en cas de suppression totale de la déductibilité des frais de déplacement domicile-travail et de compensation totale par les véhicules utilitaires légers de leurs coûts externes sans incidence sur le climat.

Tableau 2 : Répartition des recettes fiscales potentielles entre les niveaux fédéraux

Allègement fiscal	Recettes fiscales potentielles (millions CHF)	... pour la Confédération (millions CHF)	... pour les cantons et les communes (millions CHF)
Impôt sur les huiles minérales et TVA : exonération du trafic aérien international	1'360	1'360	0
Impôt sur le revenu : déduction pour les navetteurs			
• Abolition totale	1'705	350	1'355
• Plafond de 3 000 CHF	385	0	385
• "Déduction "premier de la classe	410	190	220
Impôt sur le revenu : voiture de fonction et parking gratuit sur le lieu de travail			
• Voiture de fonction	100	15	85
• Parking gratuit	330	55	275
Redevance poids lourds : coûts externes non liés au climat non compensés	500	500	0
Redevance poids lourds : exonération pour les véhicules utilitaires légers			
• Compensation partielle des coûts externes, comme les camions	375	375	0
• Compensation intégrale des coûts externes	550	550	0
Impôt sur les huiles minérales : remboursement aux entreprises de transport concessionnaires	0	0	0
Impôts sur le revenu et la fortune : privilèges pour la propriété du logement			
• Sous-évaluation des valeurs locatives	4'510	1'220	3'290
• Déductions forfaitaires et autres avantages	375	100	275
• Sous-évaluation des valeurs immobilières	3'490	0	3'490
TOTAL*	12'920	4'150	8'770
TOTAL* hors allègements fiscaux ayant un impact négligeable sur le climat	4'585	2'870	1'715

* avec suppression complète de la déduction fiscale pour les pendulaires et une RPLP pour les véhicules utilitaires légers permettant de compenser intégralement leurs coûts externes non liés au climat

L'étude a été réalisée par le professeur Philippe Thalmann, directeur du laboratoire d'économie urbaine et de l'environnement à l'École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL), et Antoine Thalmann, collaborateur scientifique à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de l'Université de Lausanne (UNIL). Elle a été financée par la Fondation Mercator Suisse, le Fonds pionnier Migros et Clima Now. Le rapport complet est disponible ici : <https://go.epfl.ch/allègements-fiscaux> (en anglais uniquement). Le contenu de ce mémorandum et de l'étude principale n'engage que la responsabilité de ses deux auteurs.