

M<sup>me</sup> la Conseillère fédérale  
Eveline Widmer-Schlumpf  
Cheffe du DFF  
Bernerhof  
3003 Berne

M<sup>me</sup> la Conseillère fédérale  
Doris Leuthard  
Cheffe du DETEC  
3003 Berne

Bern, le 22 mai 2015

## **Disposition constitutionnelle concernant un système incitatif en matière climatique et énergétique. Réponse à la consultation**

Madame la Conseillère fédérale,

Nous vous remercions de l'envoi de la documentation datée du 16 mars 2015 relative à la consultation sur le projet susmentionné. L'Assemblée plénière de la CDF a examiné le projet le 22 mai 2015. La position commune de la CDF et de la EnDK, arrêtée en concertation avec la DTAP, est présentée ci-après.

### **1. Remarques générales**

Le 18 novembre 2013, les comités de la CDF et de l'EnDK ont répondu à une première consultation sur un système d'incitation dans le domaine énergétique. Comme on le sait, les cantons sont favorables au passage d'un système d'encouragement à un système d'incitation dans le domaine du climat et de l'énergie, ce qu'ils avaient d'ailleurs réaffirmé dans le cadre de la consultation. Le projet de l'époque proposait un changement de cap important, à savoir le passage à un système incitatif de taxes énergétiques et le démantèlement des instruments d'encouragement – et à terme leur suppression – à un rythme aussi soutenu que possible, dans le cadre d'un plan défini. Le projet prévoyait la restitution du produit de la taxe à la population et aux entreprises ; un autre élément essentiel était qu'il ne devait pas avoir d'incidence budgétaire pour les cantons. Ces grands axes sont également ceux du nouvel article constitutionnel proposé comme base pour une taxe climatique et une taxe sur l'électricité.

Les objectifs de la politique climatique et énergétique doivent être atteints au moyen d'instruments incitatifs fondés sur l'économie de marché plutôt que par des mesures

d'encouragement lourdes au plan administratif et s'accompagnant d'effets d'aubaine. Cette stratégie concorde avec les positions prises par l'EnDK et les gouvernements cantonaux ; ceux-ci veulent promouvoir l'utilisation mesurée de l'énergie par des incitations économiques et des mécanismes ressortissant à l'économie de marché.<sup>1</sup> Il est primordial que les signaux au niveau des prix reflètent le coût pour la société de la consommation d'énergie et des émissions influençant le climat. Le remplacement des mesures d'encouragement par des instruments incitatifs permet en principe de réaliser les objectifs de manière plus efficiente. La méthode appliquée jusqu'ici, qui mise sur des prescriptions et des subventions, atteint manifestement ses limites. Il s'agit de démanteler les instruments d'encouragement et de les remplacer à terme par un système de taxes incitant par les prix à l'adaptation des comportements de consommation et des choix d'investissement et dont le produit est redistribué. Toutefois, le passage d'un système d'encouragement à un système incitatif doit être organisé de façon à ne pas compromettre la sécurité des investissements pour l'économie et la sécurité en matière de planification financière pour les cantons.

Dès lors, nous saluons la création d'une **base constitutionnelle pour une taxe d'incitation**. Une intervention de ce genre doit avoir une légitimité suffisante, même si elle n'est qu'incitative et qu'elle n'a pas d'incidence sur les recettes fiscales (puisqu'il est prévu d'en redistribuer le produit). Cette légitimité est d'autant plus importante que la taxe a une grande portée. Il faut aussi se féliciter de l'inscription de la taxe dans la Constitution pour des motifs de politique institutionnelle : elle sera ainsi soumise à un référendum obligatoire et son assise sera d'autant plus forte. L'article constitutionnel doit être formulé de façon à exclure de nouveaux mécanismes d'affectation du produit de taxes à tel ou tel domaine ou l'extension de tels mécanismes. Il est opportun que l'article constitutionnel proposé ne soit pas trop étriqué s'agissant de l'assiette de la taxe incitative (al. 1) et de la redistribution de son produit (al. 4, 2<sup>e</sup> phrase). Il sera ainsi possible de trouver des arrangements dans la loi d'application entre ce qui est objectivement souhaitable et ce qui est politiquement faisable sans devoir modifier à nouveau la constitution.

**Conditions cadres pour la législation d'application** : du point de vue des finances publiques cantonales, les défis sont la concurrence des moyens et la neutralité budgétaire. Le rapport explicatif montre qu'une taxe énergétique augmente les charges d'exploitation déductible du bénéfice des entreprises et que par conséquent, le montant restitué doit être imposé pour éviter une diminution de la matière fiscale. L'évolution des recettes tirées de taxes existantes, telles que la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) et l'impôt sur les huiles minérales, a son importance également puisqu'une part de ces recettes revient aux cantons. Si la taxe incitative devait être déductible des impôts fédéraux ultérieurement, il s'agirait de préserver les recettes des cantons. Il doit être tenu compte également des charges administratives des autorités fiscales cantonales, notamment celles induites par la restitution de la taxe dans les différentes variantes imaginables. Dans la législation d'application de la disposition constitutionnelle, il faudrait tenir compte de tous ces aspects, mais encore de ceux mentionnés ci-après, s'agissant notamment du calendrier pour l'introduction des taxes incitatives sur l'électricité et sur les carburants.

## 2. Questionnaire

### Partie I : Évaluation générale

2.1. *Approuvez-vous le principe d'une transition d'un système de subventions à un système de taxes incitatives en matière climatique et énergétique ?*

**Oui.** Nous nous félicitons de la création d'une base constitutionnelle correspondante. Les taxes énergétiques dont les recettes sont redistribuées à la population et aux entreprises

<sup>1</sup> Cf. la déclaration du 2 septembre 2011 de l'EnDK et ses principes directeurs de politique énergétique (principe 6), ainsi que la prise de position des gouvernements cantonaux du 1.2.2014 relative à la stratégie énergétique 2050.

sont des instruments adéquats pour poursuivre des objectifs énergétiques et climatiques. Cet instrument d'incitation vise à donner aux acteurs économiques des signaux corrects au niveau des prix et à poursuivre des objectifs de politiques énergétique et climatique à un coût économique aussi faible que possible.

## Partie II : Détail de l'article constitutionnel

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

**Combustibles, carburants et électricité.** La taxe doit tenir compte des effets négatifs non intégrés dans le prix du marché. Les émissions de CO<sub>2</sub> représentent un tel effet négatif, alors que la consommation d'énergie n'est pas nécessairement négative. Nous saluons une base constitutionnelle large permettant d'introduire des taxes incitatives sur les combustibles, les carburants et l'électricité tout en laissant la porte ouverte à une mise en œuvre échelonnée et pragmatique dans la législation d'application. S'agissant des carburants, il faut tenir compte du fait qu'ils sont déjà grevés par l'impôt sur les huiles minérales. Pour le moment, il doit être renoncé à des taxes incitatives sur les carburants compte tenu des discussions en cours sur de nouveaux mécanismes de financement dans le domaine du trafic routier. Le moment venu, le niveau d'une éventuelle taxe sur les carburants devrait pouvoir être différent de celui de la taxe sur les combustibles.

Pour la production d'électricité, la priorité est d'améliorer les conditions cadres du marché. En raison des déficiences de la politique énergétique menée en Europe, les signaux du marché sont ruineux pour les énergies renouvelables (énergie hydraulique comprise). Il s'agit de les atténuer voire de les éliminer, de sorte que des prix adéquats puissent de nouveau être demandés pour l'électricité produite dans notre pays à partir des énergies renouvelables (modèle des quotas pour les consommateurs finaux p. ex.). Il s'agit d'une condition au remplacement rapide de la rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC) ; sous réserve bien entendu du respect des engagements pris jusqu'à la suppression de la RPC.

La taxe sur l'électricité vise principalement à inciter à une consommation d'électricité efficiente. Mais elle n'a de sens que si elle n'est pas utilisée pour promouvoir telle ou telle technologie d'énergies renouvelables et faire ainsi indirectement pression sur les prix du marché également. Par conséquent, nous demandons que l'opportunité d'une taxe sur l'électricité se basant sur le nouvel article constitutionnel ne soit pas examinée avant que de nouvelles conditions cadres aient été mises en place introduites avec succès pour le marché de l'électricité.

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

**Oui.** Des allègements pour les entreprises dont les coûts énergétiques et les coûts des émissions de gaz à effet de serre sont élevés par rapport à leur création de valeur brute sont acceptables car il s'agit du moyen le plus simple de préserver la compétitivité internationale. Une condition à cela cependant : que l'amélioration de l'efficacité énergétique et de l'efficacité des émissions s'ajoute aux mesures déjà mises en place dans le cadre des conventions conclues avec la Confédération ou les cantons (prévention d'une double imputation des mesures d'efficacité énergétique). Mais les allègements ne seront plus justifiés lorsque les mesures de politique climatique des États auront été harmonisées au niveau international. Par conséquent, la mesure doit être réexaminée périodiquement. Les entreprises devraient être contraintes à prendre des mesures d'amélioration dans la mesure où elles bénéficient de la restitution du produit des taxes. Ainsi, une partie au moins de l'effet perdu est compensé, en même temps que l'encouragement à consommer et à émettre au seuil de remboursement est contrecarré.



2.4. *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].*

**Nous préférons une redistribution intégrale et rejetons tout mécanisme d'affectation.**

Nous sommes opposés à l'utilisation du produit des taxes d'incitation pour de nouveaux projets d'encouragement ou d'autres financements. Les instruments incitatifs utilisés pour réaliser les objectifs énergétiques et climatiques ne doivent pas avoir de fonction de financement ; il faut éviter les interdépendances résultant de mécanismes d'affectation. Le système d'encouragement actuel pose des problèmes évidents comme nous l'avons indiqué en introduction (ch. 1). Nous rejetons le maintien des interdépendances existantes et la création de nouveaux enchevêtrements.

Nous rendons d'ores et déjà attentif aux répercussions directes et indirectes du système d'incitations énergétiques sur d'autres taxes, en particulier sur la RPLP et l'impôt sur les huiles minérales, dont l'évolution est d'une importance considérable pour la politique financière des cantons. Si la déduction des coûts climatiques externes devait entraîner une réduction du taux de la RPLP et partant une perte de recettes, il serait indispensable à nos yeux que celle-ci soit compensée par une part correspondante du produit de la taxe climatique, comme le prévoit l'art. 131a, al. 5, P-Cst.

2.5. *Êtes-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]*

**Non.** L'art. 131a, al. 4, 2<sup>e</sup> phrase, P-Cst. est formulé de façon imprécise et très ouverte s'agissant des « autres taxes fédérales ». La taxe climatique et énergétique pourrait être déduite des impôts directs et indirects (lesquels ?) de la Confédération et des cotisations AVS notamment. Cela a différentes répercussions et soulève des problèmes de répartition qui susciteront de fortes controverses politiques. On peut certes déléguer le règlement de ces questions au législateur, ce qui permettrait de moduler la redistribution de la taxe incitative de façon échelonnée et pragmatique en fonction des rentrées qu'elle génère. Mais on peut aussi se demander s'il ne vaudrait pas mieux préciser la disposition par souci de clarté à l'égard du pouvoir constituant et pour réduire la marge de manœuvre du législateur.

L'idée d'utiliser les recettes de la taxe d'incitation pour diminuer les impôts produisant des distorsions économiques particulièrement graves serait certes cohérente sous l'angle de l'efficacité économique générale. Mais il faut aussi considérer ses effets distributifs. Une restitution de ce genre soulage davantage les hauts revenus (si ce n'est en pourcentage du moins en chiffres absolus) et a un effet distributif régressif. Aussi privilégions-nous une restitution par tête.

S'il devait néanmoins être envisagé de procéder à la redistribution du produit des taxes via une déduction de l'impôt fédéral direct, le risque de la réforme au plan de la politique financière devrait être supporté par la Confédération. Il s'agirait de compenser la baisse des parts des cantons aux impôts fédéraux. La charge administrative pour les autorités fiscales cantonales liée à la mise en œuvre de l'imputation aux impôts n'est pas négligeable non plus. À nos yeux, le problème principal réside dans la non-concordance des registres fiscaux et du cercle des bénéficiaires de la restitution. La redistribution sous forme de chèques fiscaux pose différents problèmes ; nous la rejetons. Nous remettons en question d'une manière générale la pertinence de la restitution du produit de taxes par le truchement d'un impôt sans rapport avec elles. Dans ces conditions, nous rejetons fondamentalement une restitution individuelle dont une part importante se ferait sous la forme d'un versement. Les canaux utilisés jusqu'à maintenant (restitution par le truchement des primes d'assurance-maladie ou de la masse salariale des entreprises) ont fait leurs preuves et doivent être maintenus.

2.6. *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.** Le projet démantèle le système d'encouragement de façon transparente et systématique ; il s'agit là de son principal point fort et nous le soutenons. Si cette action est menée à bien de façon cohérente, elle aura aussi pour effet de restaurer la répartition en soi claire des compétences entre la Confédération et des cantons dans le domaine des bâtiments.

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

**Oui.** L'amélioration des conditions cadres pour le marché de l'électricité est notre revendication prioritaire ; elle inclut la suppression du subventionnement direct des énergies renouvelables. Dans leur prise de position du 1<sup>er</sup> février 2013 sur la stratégie énergétique 2050, les gouvernements cantonaux avaient apporté leur soutien à une RPC temporaire dans le cadre d'une révision totale de la loi sur l'énergie. La RPC doit être gérée de façon intelligente jusqu'à sa suppression et au passage à un régime axé sur le marché. Dans la mesure où des conditions cadres garantissant la neutralité technologique sont mises en place en faveur de la production indigène d'électricité issue des énergies renouvelables, l'encouragement doit être réduit selon l'art. 197, ch. 6, al. 4, P-Cst. d'ici au 31 décembre 2025 (sous réserve des engagements pris jusqu'à ce moment). En tout état de cause, le subventionnement de la consommation d'énergies renouvelables est en contradiction avec l'objectif de réduction de la consommation et avec l'abandon du système d'encouragement. Il est hors de question de se rabattre, par embarras, sur les encouragements fiscaux sous forme de déductions. Les cantons ont rejeté de manière réitérée toute déduction fiscale à des fins d'encouragement motivée par des objectifs spécifiques extrafiscaux. Inutile d'envisager dès lors un encouragement spécial et inefficace de la production de courant issu des énergies renouvelables.

### **Partie III : Autre thème connexe**

2.7. *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 »].*

**Non.** Nous rejetons toute révision de l'art. 89 Cst. La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons est suffisamment claire dans le domaine des bâtiments. Avec la mise en place d'un système incitatif et l'abandon de l'encouragement fédéral dans le domaine des bâtiments, on en reviendra tendanciellement à un degré moindre d'enchevêtrement des tâches. Nous ne voyons pas de raison fondamentale de renforcer les compétences de la Confédération. Les cantons sont capables de faire face à leurs tâches et les accomplissent effectivement. Les motifs cités dans le rapport ne justifient pas une révision.

### **3. Conclusion**

Nous saluons la création d'une base constitutionnelle pour un système incitatif en matière climatique et énergétique. L'article constitutionnel doit servir de base au démantèlement des instruments d'encouragement et à leur suppression à terme selon un plan défini, ainsi qu'à l'introduction d'une taxe purement incitative avec restitution intégrale, c'est-à-dire sans mécanisme d'affectation d'une partie des rentrées qu'elle génère. Mais la législation d'application devra prévoir un échelonnement et être pragmatique. Pour le moment, il faut renoncer à grever les carburants et l'électricité. Il est impératif que soient pris en compte les effets directs et indirects de la nouvelle taxe incitative sur des taxes existantes telles que la RPLP et l'impôt sur les huiles minérales. La redistribution du produit de la taxe incitative doit s'effectuer par les canaux déjà utilisés pour d'autres restitutions. L'art. 89 Cst. n'est pas en relation immédiate avec le projet. Nous rejetons un renforcement des compétences de la Confédération dans le domaine des bâtiments.

En vous remerciant de nous avoir donné la possibilité de prendre position, nous vous prions de recevoir, Madame la Conseillère fédérale, nos salutations les plus cordiales.

**CONFÉRENCE DES DIRECTRICES  
ET DIRECTEURS CANTONAUX  
DES FINANCES**

Le président :



Peter Hegglin

**CONFÉRENCE DES DIRECTEURS  
CANTONAUX DE L'ÉNERGIE**

Le président :



Beat Vonlanthen

**Copie** (courriel)

- [kels@efv.admin.ch](mailto:kels@efv.admin.ch)
- Membres de la CDF
- Membres de la EnDK
- Secrétariat de la DTAP
- Secrétariat de la CdC