

Madame la Conseillère fédérale  
Evelyne Widmer-Schlumpf  
Administration fédérale des finances  
Analyse et conseil économique  
Bundesgasse 3  
3003 Berne

Réf. : MFP/15015024

Lausanne, le 9 décembre 2013

**Politique énergétique : consultation préliminaire sur le passage d'un système d'encouragement à un système d'incitation**

Madame la Conseillère fédérale,

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud vous remercie de l'avoir consulté sur le rapport adopté par le Conseil fédéral qui précise les principes envisagés dans le cadre de la politique énergétique 2050, pour passer d'un système d'encouragement, fondé notamment sur les subventions, à un système d'incitation, fondé sur la fiscalité.

Le Conseil d'Etat a pris acte de ce rapport, assez complet, qui précise le projet de la deuxième étape de la Politique énergétique 2050. Vous trouverez en annexe nos réponses au questionnaire accompagnant cette consultation préliminaire.

Il ressort de l'analyse de ce dossier que le passage à un système d'incitation dès 2020 vise, par l'effet de taxes sur l'énergie, à induire une modification du comportement de l'ensemble de la population et des acteurs de l'économie en matière de consommation d'énergie. Le Conseil d'Etat comprend cette vision : les objectifs ambitieux de la politique énergétique 2050 nécessitent un certain changement de cap, si bien que la fiscalité peut apparaître comme un moyen important de parvenir à ce but. Toutefois, nous considérons que cet enjeu ne se réduit pas à sa seule dimension financière et insistons sur le fait que la fiscalité ordinaire ne doit pas être déséquilibrée par cette démarche. A cet égard, il convient de ne pas perdre de vue les importantes réformes actuellement en cours dans le domaine de la fiscalité, dont celle qui concerne le droit des entreprises.

De manière générale, le Conseil d'Etat considère qu'il convient d'exclure toute substitution d'autres éléments de la fiscalité directe par une fiscalité écologique.

Par ailleurs, les cantons, dont l'action est prépondérante dans le domaine du bâtiment notamment, entendent bien poursuivre une politique déterminée en partenariat avec la Confédération.

Le Conseil d'Etat vous invite donc, dans la perspective de la mise en consultation du projet définitif, à privilégier la simplicité du dispositif et la transparence sur la globalité des conséquences des différentes réformes fiscales conduites par la Confédération.

Vous le constaterez à la lecture des réponses au questionnaire, le Conseil d'Etat, comme il l'a précisé dans le cadre de la consultation sur la politique énergétique 2050, n'est pas favorable à une adaptation trop extrême de la législation fiscale en lien avec la politique énergétique.

Parmi les deux variantes proposées dans le rapport, si la seconde présente des gages d'efficacité, elle peut aussi contribuer à affaiblir le rôle des cantons dans sa mise en œuvre. Le Conseil d'Etat admet l'intérêt de cette solution. Pour les motifs précités, il ne peut y souscrire d'ores et déjà, privilégiant l'option d'un projet équilibré et respectueux de la fiscalité ordinaire. Il n'exclut cependant pas de revoir sa position ultérieurement au moment de la concrétisation d'un dispositif légal équilibré. Si la seconde variante devait voir le jour, le Conseil d'Etat soutiendrait l'option d'une transition à moyen terme, soit à l'horizon 2035 dans le cadre d'un projet combinant pendant cette période la poursuite des mesures d'encouragement avec un dispositif incitatif équilibré sur le plan fiscal.

Le Conseil d'Etat affirme enfin sa préférence pour le modèle de redistribution des recettes par tête, par le biais des caisses-maladie.

En vous remerciant de prendre en considération la position du Conseil d'Etat vaudois, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre meilleure considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT



Pierre-Yves Maillard

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

#### **Annexe**

- Questionnaire de la consultation

#### **Copies**

- Office des affaires extérieures (OAE)
- Direction générale de l'environnement (DGE)
- Administration cantonale des impôts (ACI)
- Service d'analyse et de gestion financière (SAGEFI)

## Annexe - Position du canton de Vaud

### Questionnaire de la consultation

#### I/ Remplacement du système d'encouragement par un système d'incitation

1. Faut-il recourir à des taxes sur l'énergie pour atteindre les objectifs de politique énergétique et climatique visés? (cf. chap. 3)

*Oui, les taxes sur l'énergie sont un outil adéquat pour atteindre les objectifs de politique énergétique. Perçues notamment sur des vecteurs énergétiques dont on souhaiterait voir la consommation se réduire ou se diversifier, elles ont un effet incitatif sur l'ensemble des consommateurs. Leur produit, judicieusement redistribué, permet par ailleurs une part du financement de la politique énergétique.*

2. Par quelles mesures principales convient-il, selon vous, d'atteindre les objectifs de la stratégie énergétique 2050? (cf. chap. 3)

- a) un système d'incitation
- b) un système d'encouragement

*Sur le principe, un système fondé sur l'incitation est certainement préférable. Il permet notamment de limiter les effets d'aubaine, d'internaliser certaines externalités négatives et d'agir de manière ciblée sur certains vecteurs énergétiques.*

#### II/ Volet recettes de la taxe énergétique

3. Comment, selon vous, faudrait-il aménager la taxation des combustibles? (cf. ch. 5.1.1.1)

- a) imposition en fonction de la teneur en CO<sub>2</sub>?
- b) imposition en fonction de la teneur en CO<sub>2</sub> et du contenu énergétique?

Au stade de cette consultation préliminaire, en l'absence de dispositif concrétisant les variantes proposées, le Conseil d'Etat estime que la priorité doit être mise sur la lutte contre le CO<sub>2</sub> (variante a). Il n'exclut cependant pas de revoir sa position en faveur de la variante b au moment de la concrétisation du dispositif légal.

4. A votre avis, comment faudrait-il aménager la taxation des carburants? (cf. ch. 5.1.1.2)

- a) imposition en fonction de la teneur en CO<sub>2</sub>?
- b) imposition en fonction de la teneur en CO<sub>2</sub> et du contenu énergétique?
- c) imposition au même taux que les combustibles?
- d) imposition plus basse que celle des combustibles?

Au stade de cette consultation préliminaire, en l'absence de dispositif concrétisant les variantes proposées, le Conseil d'Etat estime que la priorité doit être mise sur la lutte contre le CO2 (variante a). Il n'exclut cependant pas de revoir sa position en faveur de la variante b au moment de la concrétisation du dispositif légal.

5. La taxation de l'électricité n'est actuellement réalisable que sous la forme d'une taxe énergétique uniforme sur la consommation de courant, indépendamment du type de production. Dans ces conditions, comment peut-on, selon vous, atteindre les objectifs de relèvement de la part d'électricité issue d'énergies renouvelables? (cf. ch. 5.1.1.3)
- a) essentiellement par la rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC) ?
  - b) redistribution du produit de la taxe sur l'électricité aux consommateurs de courant issu d'énergies renouvelables?
  - c) autres solutions, et lesquelles?

*Si le principe qui a présidé à la mise en place de la RPC est efficace, cette dernière ne peut que disparaître d'elle-même lorsque le prix des énergies renouvelables qu'elle soutient aura rejoint les prix du marché. Si cela ne devait pas être le cas, il y aurait lieu d'abandonner cette solution et d'aller vers une promotion des énergies renouvelables qui pourrait en effet se faire par l'intermédiaire d'un subventionnement direct des consommateurs qui achètent de l'énergie renouvelable.*

*L'exonération de taxe de l'électricité renouvelable pourrait être prise en considération pour renforcer encore l'effet d'incitation du système.*

6. Faut-il consentir des remboursements de taxes aux entreprises à forte intensité énergétique et à fortes émissions de gaz à effet de serre qui sont exposées à la concurrence internationale? (cf. ch. 5.2.2)
- a) oui
  - b) non

*Oui. L'un des critères fondamentaux pour la mise en oeuvre de la stratégie énergétique 2050 est le fait que cette dernière ne doit en aucun cas constituer un obstacle à la compétitivité de la place économique helvétique sur le plan international. Cela étant, les entreprises considérées, qui bénéficient des conditions cadres de notre pays et sur la base d'un principe de solidarité, devraient également fournir une contrepartie à cette exemption et mettre en oeuvre des mesures adéquates pour réduire leur intensité énergétique et/ou leurs émissions de CO2. La définition de ces contreparties doit absolument se concevoir comme un contrat gagnant – gagnant entre politique énergétique/climatique et industrie.*

7. A votre avis, quelle devrait être l'étendue du cercle des entreprises exonérées de taxes? (cf. ch. 5.2.2)
- a) moindre que prévu aujourd'hui (réf. iv. pa. 12.400/loi sur le CO2)?
  - b) comme prévu aujourd'hui?

- c) plus vaste que prévu aujourd'hui?

*Il n'existe pas de réponse simple et unique à cette question et un choix ne peut être opéré de manière univoque entre les propositions a), b) ou c). Cette exonération doit tenir compte des commentaires formulés sous 6 et se différencier selon les domaines ainsi que les taxes pratiquées au niveau international.*

8. Selon vous, quelle contre-prestation une entreprise ayant droit à remboursement devrait-elle fournir? (cf. ch. 5.2.2.4)

- a) convention d'objectifs avec obligation d'investir dans des mesures d'efficacité énergétique?  
 b) convention d'objectifs sans obligation d'investir dans des mesures d'efficacité énergétique?

*Convention d'objectifs avec obligation d'investir dans des mesures d'efficacité énergétique. Le coût et le retour sur investissement de ces mesures doivent être soigneusement adaptés afin de déboucher sur le retour gagnant – gagnant mentionné à la question 7 ci-dessus.*

### III/ Utilisation des recettes de la taxe sur l'énergie

9. Comment faut-il utiliser les recettes de la taxe énergétique? (cf. chap. 6)

- a) Les recettes non affectées de la taxe actuelle sur le CO<sub>2</sub> 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?
- b) Faut-il substituer à la redistribution par le biais des caisses-maladie l'utilisation de crédits d'impôt ou de chèques?
- c) 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?
- a) *La solution actuelle peut effectivement être maintenue. La restitution via les primes d'assurances-maladie a pour mérite de profiter à chaque consommateur. Le fait que les primes indiquent clairement le montant de la ristourne est à même d'éviter ou à tout le moins limiter le risque évoqué par le rapport, à savoir que les assurés ne se rendent plus compte du véritable niveau des primes d'assurances.*
- b) *La substitution des redistributions via les caisses-maladie par l'utilisation de crédits d'impôt ou de chèques n'est pas adéquate. Elle impliquerait des coûts supplémentaires non seulement lors de sa mise en place mais aussi lors de son application régulière. En effet, de très nombreuses personnes ne paient pas d'IFD. Pour ces personnes, il conviendrait d'émettre des chèques, ce qui constitue une opération supplémentaire par rapport au système consistant à*

déduire le montant des primes d'assurances, avec les conséquences financières qui en résultent. Ce coût serait en outre disproportionné par rapport au montant bonifié.

- c) *La solution consistant à baisser les impôts est une piste qui devrait être intégrée aux projets fiscaux en cours. Il convient en particulier de se référer au projet de réforme III des entreprises, qui va occasionner des baisses de recettes fiscales pour la Confédération et les cantons. Les recettes nouvelles issues du présent projet pourraient ainsi être utilisées pour augmenter les montants que la Confédération versera aux cantons pour les aider à financer ces baisses de recettes.*

#### **IV/ Variantes envisageables d'un système d'incitation**

10. Laquelle des deux variantes privilégiez-vous pour aménager un système d'incitation? Pour quelles raisons? Pouvez-vous imaginer d'autres variantes? (cf. chap. 7)

*Si la seconde variante présente des gages d'efficacité, elle peut aussi contribuer à affaiblir le rôle des cantons dans sa mise en œuvre. Le Conseil d'Etat admet l'intérêt de cette solution. Pour les motifs exposés dans son introduction, il ne peut y souscrire d'ores et déjà, privilégiant l'option d'un projet équilibré et respectueux de la fiscalité ordinaire. Il n'exclut cependant pas de revoir sa position ultérieurement au moment de la concrétisation du dispositif légal. Si la seconde variante devait voir le jour, le Conseil d'Etat soutiendrait l'option d'une transition à moyen terme, soit à l'horizon 2035 dans le cadre d'un projet combinant pendant cette période la poursuite des mesures d'encouragement avec un dispositif incitatif sur le plan fiscal.*

11. Privilégiez-vous d'autres instruments, non mentionnés dans le présent rapport, pour atteindre les objectifs énergétiques et climatiques? (cf. chap. 7)

*Non. Sur le fond, les instruments mis en place sont adéquats. Pour les cantons reste cependant ouverte la question de la mise en œuvre qui doit se faire dans le respect des compétences attribuées aux cantons, notamment dans le domaine du bâtiment.*

#### **VI/ Aménagement de la transition**

12. Quelle variante de transition privilégiez-vous ? (cf. chap. 8)

- a) variante de transition A (hausse de la taxe sur l'énergie prévue à long terme / objectif atteint à court ou moyen terme par des mesures d'encouragement)?
- b) variante de transition B (atteinte rapide des objectifs par une taxe sur l'énergie / réduction rapide et prévisible des subventions)?
- c) autres variantes, et lesquelles?

*Nous privilégions la variante de transition A.*

## VI/ Conséquences sur d'autres taxes

13. Comment jugez-vous la garantie de la neutralité budgétaire en cas de baisse d'impôts et de taxes: (cf. ch. 9.3)

- a) très importante?
- b) importante?
- c) peu importante?

*De notre point de vue, il est très important :*

- *d'une part, que le substrat fiscal pour la Confédération et les cantons soit maintenu et garanti et que l'équilibre de la fiscalité directe soit respecté, quelle que soit la variante retenue,*
- *d'autre part, que les surcoûts opérationnels liés à la mise en œuvre puis au traitement des mécanismes découlant d'une taxe énergétique soient couverts par le produit de la taxe elle-même.*

14. Quelles mesures privilégiez-vous pour garantir la neutralité budgétaire en cas de baisse d'impôts et de taxes? (cf. ch. 9.3)

- a) Compensation souple d'éventuelles fluctuations par une redistribution par tête ou en fonction de la masse salariale soumis à l'AVS?
- b) Ajustement unique des taux d'imposition sur la base de prévisions lors de l'instauration de la taxe sur l'énergie?
- c) Ajustement périodique, à intervalles réguliers, des taux d'imposition en fonction des recettes dégagées par la taxe sur l'énergie?

*Une adaptation à intervalles réguliers des barèmes et taux d'imposition n'apparaît pas souhaitable et encore moins praticable. Comme les taux d'impôt doivent figurer dans la loi, il serait nécessaire de modifier chaque fois la LIFD, ce qui est très lourd et nécessite du temps. Ainsi, par exemple, le barème IFD doit être connu durant le premier semestre de l'année N-1 pour pouvoir être intégré dans les barèmes de l'impôt à la source de l'année N.*

*Dans la mesure où une redistribution par tête serait maintenue, faire fluctuer son montant serait sans doute la solution la plus simple et transparente.*