

Rapport sur les résultats de la consultation préliminaire

Variantes d'un système d'incitation en matière climatique et énergétique



Table des matières

1	Introduction	3
1.1	Contexte et objet de la consultation	3
1.2	Déroulement et synthèse des prises de position	4
2	Condensé	6
3	Positions de principe	9
3.1	Au niveau cantonal et communal	9
3.2	Les partis politiques	13
3.3	Les associations faïtières de l'économie	17
3.4	Les représentants de l'économie énergétique et les organisations de politique énergétique	21
3.5	Les organisations de protection de l'environnement	23
3.6	Autres milieux intéressés	24
4	Aménagement d'un système d'incitation dans la politique énergétique	26
4.1	Système d'encouragement ou système d'incitation?	26
4.2	Perception des taxes d'incitation	33
4.2.1	Combustibles	33
4.2.2	Carburants	36
4.2.3	Electricité et promotion des énergies renouvelables	43
4.3	Mesures d'allègement	48
4.4	Utilisation des recettes de la taxe sur l'énergie	56
4.5	Agencement d'un système d'incitation	63
4.5.1	Variantes d'un système d'incitation	63
4.5.2	Autres instruments	71
4.6	Aménagement de la phase transitoire	72
4.7	Neutralité budgétaire	77
4.8	Aspects juridiques	82
5	Annexe	84
	Liste des abréviations	84
	Liste des participants à la consultation	86

1 Introduction

1.1 Contexte et objet de la consultation

Dans le cadre de sa Stratégie énergétique 2050 (SE 2050), le Conseil fédéral a décidé de concevoir une deuxième étape au cours de laquelle le système d'encouragement actuel sera remplacé progressivement par un système d'incitation à partir de 2021. À l'automne 2012, le Conseil fédéral a donc chargé le Département fédéral des finances (DFF) de concrétiser des variantes d'incitation en y associant à temps les milieux intéressés. Ce procédé en deux étapes avec une «consultation préliminaire» à la consultation permet d'ouvrir largement la discussion sur les fondements d'un futur système d'incitation avant que ne débute le débat sur le projet définitif. Le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport de base le 4 septembre 2013 et a chargé le DFF de procéder à une consultation.

Le rapport de base élaboré, notamment avec les offices compétents du Département fédéral de l'environnement, des transports de l'énergie et de la communication (DETEC), répond aux diverses questions qui se posent dans le cadre de l'introduction d'un système d'incitation et de la conception de la phase transitoire. Il présente deux variantes exposant dans un premier temps les modalités d'un passage à un système d'incitation et l'agencement d'un système d'incitation réel. Un système d'incitation permettra d'atteindre les objectifs énergétiques et climatiques pour un coût économique moindre que des mesures d'encouragement et de réglementation. Le présent rapport synthétise les résultats de la consultation sur le rapport de base «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».

Par analogie avec le rapport de base, le présent rapport emploie l'expression «système d'incitation dans la politique énergétique». Toutefois, son titre comporte l'expression «système d'incitation en matière climatique et énergétique», terminologie qui sera utilisée désormais, car elle s'applique à un domaine plus vaste et fait expressément référence à la législation concernant le domaine climatique.

Variantes de systèmes d'incitation

Les deux systèmes d'incitation en discussion dans le rapport de base sont brièvement présentés ci-après. Pour simplifier, la notion de «taxe énergétique» est utilisée comme terme collectif pour les taxes sur l'énergie ou sur le CO₂ sur les combustibles et les carburants et les taxes sur la consommation d'électricité (y c. la taxe sur le CO₂ actuelle sur les combustibles).

Les deux systèmes présentés montrent la gamme des systèmes d'incitation possibles au moyen de taxes énergétiques. La première variante (variante 1) repose sur les instruments en place actuellement. La taxe sur le CO₂ reste limitée aux combustibles. Cette variante prévoit l'introduction d'une taxe sur la consommation d'électricité en complément du supplément perçu sur les coûts de transport des réseaux à haute tension. Ces taxes seront relevées petit à petit, mais leur charge restera modeste dans l'ensemble. En revanche, cette variante ne prévoit pas de taxe sur les carbu-

rants. L'effet incitatif n'est par conséquent pas suffisamment fort pour atteindre les objectifs énergétiques et climatiques visés. C'est pourquoi il faudra maintenir, en partie tout au moins, les mesures réglementaires et d'encouragement existantes ou prévues afin d'atteindre les objectifs. Le produit de la taxe qui n'est pas consacré aux mesures d'encouragement sera redistribué à la population et à l'économie.

Dans la deuxième variante (variante 2), l'actuelle taxe CO₂ sur les combustibles est étendue aux carburants et complétée par une taxe sur la consommation d'électricité. Les taux sont plus élevés que dans la première variante, ce qui permet une réduction continue des mesures d'encouragement. Dans une première phase, la deuxième variante est conçue comme une véritable taxe d'incitation dont le produit est redistribué aux ménages privés et aux entreprises. Avec le relèvement des taux, le produit de la taxe peut servir en plus à réduire les impôts et taxes en vigueur.

Pour ce qui est de l'aménagement du passage d'un système d'encouragement à un système d'incitation, la consultation a porté sur deux variantes: la variante de transition A comporte une hausse à long terme, par étapes définies d'avance, de la taxe sur l'énergie, mais pour atteindre l'objectif fixé, cette mesure doit être consolidée à court et à moyen terme par des mesures d'encouragement. Pour sa part, la variante de transition B vise à atteindre les objectifs fixés plus rapidement au moyen d'une taxe sur l'énergie et d'une réduction aussi rapide que possible des encouragements financiers.

1.2 Déroulement et synthèse des prises de position

Par décision du 4 septembre 2013, le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport de base et a chargé le DFF d'ouvrir une consultation sur un système d'incitation fondée sur ce rapport. Cette consultation a duré jusqu'au 15 décembre 2013. Un questionnaire comportant 14 questions y était joint afin de recueillir une appréciation des caractéristiques essentielles de l'agencement du système d'incitation relatif à l'énergie.

Les 96 prises de position reçues ont été évaluées systématiquement. Le présent rapport synthétise ces avis, sans prétendre être exhaustif. Après la synthèse des résultats de la consultation (chap. 2), les positions de principe des participants classées par types de participants sont présentées au chapitre 3. Les positions relatives aux caractéristiques d'un système d'incitation sont exposées au chapitre 4: la question de principe du remplacement du système d'encouragement par un système d'incitation (chap. 4.1), l'agencement du produit de la taxe sur l'énergie (chap. 4.2), les mesures d'allègement en faveur des entreprises à forte intensité énergétique (chap. 4.3), l'emploi du produit de la taxe sur l'énergie (chap. 4.4), les deux systèmes d'incitation présentés (chap. 4.5) et les deux variantes de transition (chap. 4.6). Le chapitre 4.7 est consacré principalement aux avis sur la neutralité budgétaire de la taxe et le chapitre 4.8 résume notamment la discussion sur la né-

cessité d'une base constitutionnelle comme fondement du système d'incitation dans la politique énergétique.

Prises de position reçues

En tout, 96 prises de position ont été enregistrées. Alors que sur les 150 organisations invitées à participer, 71 ont envoyé une prise de position, 25 participants ont livré leur avis sans avoir été directement invités à prendre part à la consultation. Tous les cantons et sept partis représentés aux Chambres fédérales ont donné une réponse. Les autres avis proviennent principalement des grandes associations faitières nationales de l'économie, d'autres associations économiques, de représentants de la branche de l'énergie, des organisations de politique énergétique et des organisations de protection de l'environnement.

Aperçu des prises de position

Participants par types	Nombre d'avis reçus
Cantons	26
Conférences cantonales	2
Communes	1
Associations faitières des villes et des régions de montagne	2
Partis politiques	7
Associations faitières de l'économie	27
Industrie de l'énergie et organisations de politique énergétique	17
Organisations de protection de l'environnement	4
Autres milieux intéressés	10
Total	96

2 Condensé

La majorité des participants à la consultation approuve le passage de «l'encouragement à l'incitation» proposé dans le rapport de base, soulignant que les objectifs énergétiques et climatiques peuvent être atteints de manière efficace et économique avec les instruments de l'économie de marché d'un système d'incitation. Un certain nombre de participants insiste sur le fait que ce passage permettrait aussi de supprimer les effets secondaires économiquement inefficaces des mesures d'encouragement, comme les prix artificiellement bas de l'électricité ou les effets d'aubaine. Pour ce qui est de l'agencement concret du système d'incitation et de la réduction des mesures d'encouragement, les avis divergent cependant considérablement. L'éventail va du maintien et d'une hausse modérée d'une partie des taxes actuelles sur l'énergie en passant par une réduction pas à pas des instruments d'encouragement actuels, au remplacement intégral et rapide du système d'encouragement par un système d'incitation. Un certain nombre de participants à la consultation fait dépendre son consentement à un système d'incitation de conditions comme une coordination internationale, le remplacement des instruments d'encouragement, une base d'imposition globale et des mesures d'allègement adéquates. Une minorité rejette totalement le passage du système d'encouragement à un système d'incitation. Une partie de cette minorité s'oppose fondamentalement à la Stratégie énergétique 2050 et rejette catégoriquement tout renchérissement du prix de l'énergie pour des raisons de concurrence.

Choix du système

La majorité des répondants va dans le sens de la variante 2 qui prévoit une taxe globale sur l'énergie et une réduction systématique des mesures d'encouragement. Seuls quelques-uns sont en faveur de la variante 1 (instruments d'incitation modestes et maintien d'une partie des mesures d'encouragement). Pour ce qui est de l'aménagement du passage d'un système à l'autre, près de la moitié de ceux qui se sont prononcés pour une variante concrète a choisi la variante de transition B. Celle-ci prévoit d'atteindre les objectifs énergétiques et climatiques de manière précoce au moyen d'une taxe sur l'énergie et de réduire progressivement et à un rythme soutenu les encouragements financiers d'après un calendrier fixé à l'avance. Une minorité soutient la variante de transition A avec, à long terme, un relèvement progressif de la taxe sur l'énergie fixé d'avance, la réalisation des objectifs devant être assurée à court et à moyen terme par des mesures d'encouragement.

Base de taxation

Pour les combustibles, près de la moitié des répondants adopte la teneur en CO₂ comme seule base de taxation. L'autre moitié se prononce en faveur d'une double base de taxation: soit l'introduction d'emblée d'une taxe sur le CO₂ et sur le contenu énergétique, soit l'introduction d'une taxation en deux étapes: taxer d'abord uniquement la teneur en CO₂, puis en plus le contenu énergétique.

La majorité des participants à la consultation approuve une taxe sur les carburants, alors qu'une minorité la rejette catégoriquement. La majorité de ceux qui admettent une taxe sur les carburants estime que cette taxe devrait être inférieure à celle sur les combustibles. Une minorité défend une taxe d'un montant équivalent. Un petit nombre de participants préconise une taxe supérieure à celle sur les combustibles, car les coûts externes seraient plus élevés dans le domaine du trafic que dans celui des combustibles. Pour ce qui est de la base de taxation, l'image qui se dégage est semblable aux résultats pour les combustibles. Près de la moitié des avis exprime une préférence pour la teneur en CO₂ comme seule base de taxation, une minorité pour une combinaison entre la teneur en CO₂ et le contenu énergétique et les autres pour une taxation en deux étapes.

Les avis des participants sur la question de la promotion de la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables divergent tellement qu'il n'est pas possible d'en dégager un avis majoritaire. Une partie d'entre eux préconise le maintien de la rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC). Une autre partie pense que les subventions aux consommateurs qui se fournissent en courant provenant d'énergies renouvelables sont la meilleure solution. Une troisième estime qu'une taxe différenciée sur l'électricité est compatible avec les législations de l'UE et de l'OMC et se prononce donc en faveur de cette mesure. Quelques participants proposent d'autres solutions (par ex. perfectionnement de la RPC, modèle des quotas).

Mesures d'allègement

À quelques exceptions près, les répondants approuvent les réglementations d'exception pour les entreprises à forte intensité énergétique et à fortes émissions de gaz à effet de serre exposées à la concurrence internationale. La majorité est en faveur d'exceptions dans les limites de la réglementation actuelle ou plus restrictives. Une minorité demande des réglementations plus généreuses, parfois pour l'ensemble des entreprises. Des contreparties sous la forme de conventions d'objectifs avec obligation d'investir dans des mesures d'efficacité énergétique sont majoritairement soutenues. Une minorité rejette cette obligation. Le principe des conventions d'objectifs n'est pas contesté.

Affectation des recettes de la taxe sur l'énergie

La majorité des participants estime judicieuse la redistribution par tête du produit de la taxe à la population par l'intermédiaire des caisses-maladie et aux entreprises au prorata de la masse salariale soumise à l'AVS. Plusieurs répondants demandent explicitement de renoncer à toute affectation en faveur de mesures d'encouragement. Une minorité estime que la redistribution au moyen de crédits d'impôt ou de chèques est une alternative à la redistribution par l'intermédiaire des caisses-maladie, qui mérite au moins d'être examinée. En cas de hausse du produit de la taxe, une minorité estime qu'on pourrait l'employer pour abaisser d'autres impôts et taxes.

Neutralité budgétaire

Presque tous les participants à la consultation considèrent importante ou très importante la garantie de la neutralité budgétaire en cas de baisse des impôts ou des taxes. Si le produit de la taxe sur l'énergie doit être compensé par des baisses d'impôts ou de taxes, un peu plus de la moitié des personnes qui ont répondu préconise une adaptation périodique régulière des taux des impôts ou des taxes afin de garantir la neutralité budgétaire. En revanche, une minorité souhaite utiliser la part redistribuée de la taxe en fonction des besoins qui se présentent.

Base constitutionnelle

L'inscription dans la Constitution d'un système d'incitation dans la politique énergétique est commentée dans le rapport de base. En revanche, le questionnaire ne contient pas de question explicite à ce sujet. Toutefois, un bon nombre de participants à la consultation ont souligné qu'ils souhaitaient une base constitutionnelle pour diverses raisons. Pour les uns, la politique énergétique et climatique ne sera légitimée démocratiquement que par une votation populaire obligatoire inhérente à toute norme constitutionnelle. Pour les autres, une disposition constitutionnelle garantit que des parts du produit de la taxe sur l'énergie ne seront pas affectées ultérieurement sans modification de la Constitution.

3 Positions de principe

La majorité des participants approuvent le passage d'un système d'encouragement à un système d'incitation présenté dans le rapport de base. Les partisans de ce passage se font cependant une idée très différente de l'agencement concret d'un système d'incitation dans la politique énergétique et des modalités de l'abandon des mesures d'encouragement. Tous les cantons, toutes les organisations de protection de l'environnement et presque tous les partis accueillent favorablement le principe proposé. L'opinion des partis couvre cependant un éventail très large. Les uns préconisent le maintien avec une hausse modeste d'une partie des taxes actuelles sur l'énergie ou une réduction très lente des instruments d'encouragement. Les autres défendent un véritable changement de système pour un système d'incitation dans la politique énergétique et un démantèlement rapide et résolu du système d'encouragement. Une image semblable se dégage pour l'économie. Alors que le système d'incitation dans la politique énergétique est majoritairement approuvé, les vues sur son agencement divergent considérablement. Souvent, les représentants de l'économie font dépendre leur approbation de certaines conditions, par exemple, ils demandent un démantèlement complet de l'encouragement ou l'interdiction de la poursuite de buts fiscaux avec les taxes sur l'énergie et leur harmonisation dans le contexte international. Une minorité rejette totalement le passage à un système d'incitation dans la politique énergétique. Une partie des opposants se prononce fondamentalement contre la Stratégie énergétique (SE) 2050, dont les objectifs énergétiques et climatiques seraient trop ambitieux. Une autre partie, en particulier les représentants de l'industrie à forte intensité énergétique, refuse catégoriquement tout renchérissement des prix de l'énergie, que ce soit par des taxes d'encouragement ou d'incitation, pour des raisons de concurrence.

3.1 Au niveau cantonal et communal

La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF), la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK), la Conférence gouvernementale des cantons alpins (CGCA), tous les cantons, l'Union des villes suisses et la ville de Zurich se prononcent pour le passage d'un système d'encouragement à un système d'incitation. Ils soulignent que les mesures d'encouragement doivent être démantelées systématiquement et que la transformation doit impérativement être neutre budgétairement pour les cantons. Les cantons de Genève et de Neuchâtel insistent sur l'importance des mesures d'encouragement dans certains domaines et considèrent qu'une combinaison entre les deux systèmes est opportune du moins à moyen terme. Le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) rejette le système d'incitation énergétique et défend le maintien du système d'encouragement actuel.

Les conférences cantonales

La CDF et l'EnDK appuient la réduction des mesures d'encouragement et le passage à un système incitatif. Le passage d'un système d'encouragement à un système d'incitation dans la politique énergétique et climatique est un thème connu des cantons.

Dans leur prise de position sur la SE 2050 déjà, les gouvernements cantonaux ont demandé l'adoption de solutions inspirées par le marché. Il faut viser un changement substantiel en faveur du système d'incitation de la variante 2 lié à une réduction ou à la suppression planifiable et aussi rapide que possible des instruments d'encouragement. En l'occurrence, il est capital que le produit de la taxe sur l'énergie soit entièrement redistribué à la population et que la neutralité budgétaire soit assurée pour les cantons.

La CDF et l'EnDK se félicitent qu'on ait abandonné dans le rapport de base une transformation complète du système fiscal comprenant une baisse significative des impôts existants. Une réforme fiscale écologique au sens propre est certes séduisante en théorie, mais trop ambitieuse politiquement. Lors du passage de l'encouragement à l'incitation, la CDF et l'EnDK demandent que la sécurité des investissements et la prévisibilité de la politique financière soient assurées pour les cantons. Elles approuvent expressément la création d'une base constitutionnelle pour le système d'incitation. Elles attachent en effet une grande importance à une légitimation démocratique suffisante de ce système, même s'il est de nature incitative et non fiscale. L'article constitutionnel devrait être rédigé de telle façon que des affectations partielles du produit de la taxe ne puissent pas être instituées sans modification de la Constitution. D'après la CDF et l'EnDK, le passage de l'encouragement à l'incitation a également pour conséquence d'éliminer les conflits de compétence actuels entre la Confédération et les cantons. D'après l'art. 89, al. 4 de la Constitution (Cst.), les mesures concernant la consommation d'énergie dans les bâtiments relèvent en effet au premier chef des cantons.

Les cantons affiliés à la CGCA approuvent également expressément le passage du système d'encouragement à un système d'incitation. Ils regrettent que la politique énergétique actuelle, comme le projet relatif à la première étape de la SE 2050, soit fortement empreinte d'interventionnisme et de nombreux systèmes d'encouragement, ce qui implique une lourde charge d'exécution et de contrôle. La CGCA insiste sur deux exigences qu'elle pose à un futur système d'incitation: premièrement, il doit être neutre du point de vue de la quote-part de l'Etat et, deuxièmement, il doit être intégré judicieusement dans le système global des impôts et des taxes.

Les cantons

Tous les cantons se déclarent en faveur de l'introduction d'un système d'incitation. A l'exception des cantons de Genève et de Neuchâtel, ils demandent également une réduction systématique du système d'encouragement. Les cantons de Genève et Neuchâtel estiment que les mesures d'encouragement demeurent nécessaires et proposent par conséquent de les maintenir, au moins pour un certain temps, parallèlement aux instruments d'incitation. Tous les cantons attachent une importance particulière à la neutralité budgétaire de l'agencement d'un système d'incitation.

En principe, les cantons de Bâle-Campagne, Fribourg, du Jura, de Lucerne, Nidwald, Obwald, Saint-Gall, Schaffhouse, Schwyz, Soleure et Zoug se rallient à l'avis de la CDF et de l'EnDK. Ils approuvent le passage à un système d'incitation et la réduction

des mesures d'encouragement. Ils mettent un accent particulier sur les aspects suivants: la garantie de la neutralité budgétaire des cantons (BL, JU, LU, SG, ZG), une base d'imposition globale pour la taxe sur l'énergie (SO, ZG), la nécessité de réglementations d'exception pour les entreprises à forte intensité énergétique (SO), une redistribution complète du produit de la taxe sur l'énergie à la population et aux entreprises (BL, SG, SO, ZG) et une réduction ou une suppression des instruments d'encouragement dans des délais prévisibles et aussi courts que possible (SG, ZG).

Les cantons des Grisons, d'Uri et du Valais partagent entièrement la position de la CGCA. Le canton du Valais y ajoute deux points: d'une part, il souligne qu'il ne faut en aucun cas défavoriser les grandes entreprises à forte intensité énergétique exposées à la concurrence internationale. D'autre part, il demande de fixer raisonnablement le montant de la taxe énergétique sur les carburants afin que les habitants des régions périphériques ne soient pas imposés plus que la moyenne. Le canton du Tessin adopte la position de la CGCA, sauf pour quelques questions d'agencement.

Les cantons d'Argovie, Appenzell Rhodes-Intérieures, Appenzell Rhodes-Extérieures, de Berne, Bâle-Ville, Glaris, Thurgovie, Vaud et Zurich ont adopté leur propre position et approuvent la transformation du système d'encouragement en un système d'incitation. Le canton d'Argovie souligne que la mise en œuvre doit impérativement être sans incidence sur le budget des cantons. S'il donne également sa préférence à un système d'incitation, Appenzell Rhodes-Intérieures est toutefois le seul canton qui se prononce en faveur de la variante 1, nettement plus modérée. Selon lui, cette méthode correspondrait mieux à la politique suisse des petits pas et réduirait la probabilité d'un échec du projet. Le canton d'Argovie approuve expressément l'inscription dans la Constitution, qui est le seul moyen de donner une légitimation démocratique suffisante à un système d'incitation dans la politique énergétique. Pour le canton de Berne, le passage progressif du système d'encouragement actuel à un système d'incitation éliminerait des effets secondaires inefficaces comme les prix artificiellement bas du courant électrique ou les effets d'aubaine. Le canton de Berne préconise un changement complet de système et l'introduction d'emblée de taxes sur toutes les sources d'énergie. Pour ce qui est de l'agencement du système d'incitation dans la politique énergétique, il faut veiller à ne pas défavoriser les ménages à bas revenu, à ne pas affaiblir durablement les entreprises à forte intensité énergétique et à faire en sorte que la production d'électricité par les centrales hydrauliques demeure concurrentielle. Pour le canton de Bâle-Ville, le passage du système d'encouragement au système d'incitation est indispensable pour atteindre l'efficacité énergétique requise et la réduction des émissions de CO₂ qu'elle entraîne. Dans le domaine de l'électricité, ce canton a déjà l'expérience d'une taxe d'encouragement et d'une taxe d'incitation. Le canton de Glaris attache une importance particulière à la neutralité budgétaire et aux répercussions sur les entreprises industrielles. Un système d'incitation appliqué exclusivement par la Suisse ne doit pas alourdir excessivement la charge des entreprises industrielles. Le canton de Thurgovie est favorable à long terme à un système d'incitation. À moyen terme, il préconise cependant un système mixte comprenant des éléments d'un système d'encouragement et d'un système d'incitation. Il justifie sa position par le fait que le marché présente des imperfections dans les domaines «Bâtiments» et «Energies renouvelables». De plus, il attire l'attention sur les défis relatifs à la neutralité budgétaire et à la concurrence

entre les moyens (RPLP, impôt sur les huiles minérales). Il approuve expressément la création d'une base constitutionnelle qui devrait être rédigée de telle façon que des affectations partielles du produit de la taxe ne puissent pas être instituées sans modification de la Constitution. Le canton de Vaud estime qu'en principe, un système d'incitation est propre à atteindre les objectifs ambitieux de la SE 2050. En cas de passage d'un système à l'autre, la neutralité budgétaire doit être impérativement assurée pour les cantons. De plus, le projet devrait tenir compte de toutes les réformes de la Confédération concernant la fiscalité, notamment de la troisième réforme de l'imposition des entreprises. Le canton de Zurich soutient le passage de l'encouragement à l'incitation et formule plusieurs points importants: (i) la neutralité budgétaire pour les cantons et la redistribution de la totalité du produit de la taxe à la population et aux entreprises, (ii) le passage progressif sur plusieurs années afin d'assurer la sécurité des investissements et la prévisibilité de la planification, (iii) un agencement aussi simple et complet que possible de la taxe sur l'énergie, (iv) le bas niveau des charges administratives liées à l'exécution, (v) la création d'une base constitutionnelle, (vi) la réduction des subventions parallèlement à la hausse progressive des taxes sur l'énergie.

Les cantons de Genève et de Neuchâtel ont également adopté leur propre position. S'ils approuvent aussi l'introduction d'un système d'incitation dans la politique énergétique, ils le considèrent plutôt comme un complément au système d'encouragement. Le canton de Genève souligne que le nombre des logements en location est très élevé en Suisse et que, dans ce domaine, les taxes énergétiques seraient sans effet. Les locataires ne seraient pas incités en effet à mettre en œuvre des mesures d'efficacité énergétique, car les coûts de l'énergie sont à la charge des bailleurs. C'est pourquoi le passage à un système d'incitation devrait aller de pair avec un changement de paradigmes dans le droit du bail. Le canton de Neuchâtel définit le passage d'un système d'encouragement à un système d'incitation comme une étape indispensable pour atteindre les objectifs énergétiques et climatiques. Toutefois, il regrette que la totalité des répercussions de ce changement de système sur les cantons n'ait pas été présentée. Il remarque qu'en cas de passage au système d'incitation, les cantons perdraient la contribution globale de la Confédération au programme «Bâtiments», alors que la Confédération obtiendrait des sources de revenus (taxe sur le CO₂, taxe sur l'énergie). Le canton de Neuchâtel affirme toutefois que ces recettes doivent être réparties en fonction de la répartition des tâches entre les cantons et la Confédération.

Communes, associations faîtières des villes et des régions de montagne

L'Union des villes suisses juge également positivement le passage d'un système d'encouragement à un système d'incitation. Une taxe sur l'énergie avec redistribution à l'économie et à la population présente des avantages par rapport au système d'encouragement actuel. L'Union des villes suisses souligne que le nombre des villes et des communes ayant pris part à sa consultation interne est supérieur à la moyenne.

Le SAB rejette pour le moment le passage d'un système d'encouragement à un système d'incitation dans la politique énergétique. À moyen terme, on ne peut pas

renoncer à un encouragement dans les domaines du bâtiment et de la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables. Le SAB rejette une taxe sur le CO₂ ou sur l'énergie car les régions périphériques sont dépendantes du trafic individuel motorisé. Il rejette en outre un relèvement à plus de 1,5 c/kWh du supplément sur les coûts de transport, ou à une taxe sur l'énergie supérieure à ce montant. À la place de l'introduction d'un système d'incitation dans la politique énergétique, le SAB préconise de poursuivre la politique énergétique actuelle avec quelques améliorations, par exemple en matière d'application de la taxe sur le CO₂.

La ville de Zurich tient pour indispensable l'institution d'une taxe sur l'ensemble des sources d'énergie avec redistribution à l'économie et à la population à partir de 2020. Une transformation systématique en un système d'incitation permet un agencement beaucoup plus économique et efficace que le système d'encouragement pratiqué actuellement. Par conséquent, les travaux en vue de l'introduction d'un système complet d'incitation énergétique sont à lancer rapidement. Comme critères importants de l'agencement d'un système d'incitation dans la politique énergétique, la ville de Zurich cite une conception basée sur les objectifs de la société à 2000 watts, un effet significatif des incitations au niveau des prix, la neutralité budgétaire, la transparence, un faible coût de mise en œuvre et la compatibilité avec l'UE.

3.2 Les partis politiques

À l'exception de l'Union démocratique du centre (UDC), tous les partis politiques soutiennent le renforcement des éléments incitatifs de la politique énergétique. L'UDC ne rejette pas seulement le système d'incitation avec fermeté, mais aussi le système d'encouragement. Le parti bourgeois démocratique (PBD), le parti démocrate-chrétien (PDC), le parti libéral-radical (PLR) et le parti vert/libéral (pvl) approuvent la réduction du système d'encouragement. Toutefois, les partis se distinguent pour ce qui est de la mesure du renforcement voulu des éléments d'incitation et de la rapidité de la réduction des mesures d'encouragement. Le PDC se prononce en principe pour un développement basé sur les instruments actuels, des taxes au taux modéré et une réduction de l'encouragement menée avec précaution. Le PLR propose une évolution de l'actuelle taxe CO₂ sur les combustibles vers une taxe d'incitation pure avec une réduction systématique des mesures d'encouragement. En plus du renforcement des éléments incitatifs, les Verts voient la nécessité de mesures d'encouragement, du moins provisoirement. Le PSS appuie le passage du système d'encouragement à un système incitatif, mais se déclare flexible pour son agencement concret. Le PBD peut envisager un système d'incitation avec une taxe globale sur l'énergie et des baisses d'impôts ou de taxes si le produit de la taxe sur l'énergie est élevé. Le pvl défend un système d'incitation allant dans le sens d'une réforme fiscale écologique.

Le pvl affirme qu'une réforme fiscale écologique constitue un pilier capital de leur politique énergétique et environnementale. Les objectifs énergétiques et climatiques visés ne peuvent être atteints économiquement à des coûts modestes qu'au moyen de mécanismes d'incitation fondés sur les prix. Les subventions et les réglementa-

tions telles qu'elles sont prévues dans la première étape de la SE 2050 n'auraient qu'un effet limité et ne feraient que peser encore plus sur l'économie. Selon le pvl, l'intention du Conseil fédéral de remplacer le système d'encouragement par un système d'incitation va dans le bon sens. Dans ces conditions, le pvl ne comprend pas pourquoi le Conseil fédéral rejette l'initiative du pvl «Remplacer la taxe sur la valeur ajoutée par une taxe sur l'énergie» et n'y oppose pas de contre-projet. Cette décision soulève des doutes quant à la volonté réelle du Conseil fédéral. Pour le pvl, les variantes proposées dans le rapport ne vont pas assez loin. La variante 1 combinant les systèmes d'encouragement et d'incitation est considérée comme inacceptable, car elle n'est pas neutre tant pour la quote-part de l'Etat que pour la quote-part fiscale et n'aboutit par conséquent qu'à alourdir inutilement la charge qui pèse sur les consommateurs et sur l'économie. Pour le pvl, la variante 2 est préférable, mais elle est également insuffisante. De plus, il prône une orientation sur les objectifs visés par la «nouvelle politique énergétique». Pour ce qui est du produit de la taxe, il propose de le consacrer pour la plus grande part à abaisser les impôts et les taxes. En outre, le pvl demande de mettre en œuvre le système d'incitation le plus rapidement possible, donc de réduire le plus possible la phase de transition. Enfin, il considère comme très importante une inscription dans la Constitution, de même que la garantie de la neutralité budgétaire. Selon le pvl, une réforme fiscale écologique sans incidence sur la quote-part de l'Etat ni sur la quote-part fiscale n'altère pas l'attractivité de la Suisse, mais l'augmente.

Le PBD qualifie le passage du système d'encouragement au système d'incitation de judicieux et urgent. Contrairement aux subventions, un mécanisme d'incitation est libéral et fondé sur l'économie de marché. Seul un passage rapide à un système d'incitation dès 2020 permet d'atteindre économiquement à long terme les objectifs de la SE 2050. Pour le moment, le PBD n'entend pas encore se fixer définitivement sur une variante. Il trouve cependant intéressante une taxe globale sur l'énergie avec des mesures d'encouragement diminuant constamment. Conformément à une véritable taxe d'incitation, son produit doit tout d'abord être redistribué aux ménages privés et aux entreprises. Il peut également être mis à contribution pour abaisser d'autres impôts et taxes en cas de hausse des recettes. Pour le PBD, les points suivants sont importants pour ce qui est de l'agencement du système d'incitation dans la politique énergétique: la garantie de la neutralité budgétaire (et autant que possible celle de la quote-part fiscale), des mesures d'allègement convenables pour les entreprises à forte intensité énergétique et la prise en considération des régions périphériques. Le PBD préconise une «discussion des modèles large et sans œillères» prenant en compte tous les groupes sociaux. Les questions à résoudre concernent avant tout l'imposition des carburants, l'imposition différenciée du courant électrique et les formes de redistribution.

Le PSS approuve le lancement de la deuxième phase de la SE 2050, «qui complète pas à pas le système d'encouragement par un système d'incitation efficace et étoffé et attribue un rôle prépondérant à ce système». Il considère que le recours renforcé à des instruments de l'économie de marché dans la politique énergétique est approprié. Le PSS préconise une taxe sur les carburants comme première mesure importante. Il considère que les mesures du premier train de mesures de la SE 2050 concernant le trafic sont tout à fait insuffisantes. Pour ce qui est de l'agencement

concret d'un système d'incitation, le PSS se veut flexible. Il propose en outre sa propre variante: la taxe sur le CO₂ grevant les combustibles motivée par la politique climatique est complétée par une taxe sur le CO₂ grevant les carburants et relevée progressivement en fonction de l'évolution des émissions. L'affectation partielle actuelle pour le Programme Bâtiment est prolongée selon les propositions du premier train de mesures de la SE 2050 jusqu'en 2020 et maintenue ensuite à ce niveau jusqu'à ce que le taux voulu d'assainissement des bâtiments soit atteint. En ce qui concerne l'électricité, le supplément de transport actuel est étendu pour former une taxe sur l'électricité. Une partie des recettes produites sont utilisées, comme le prévoit le premier train de mesures de la SE 2050 à des fins d'encouragement. La part des taxes excédant l'encouragement est redistribuée aux ménages et aux entreprises. Dès 2020, la part d'encouragement reste constante alors que la partie incitative est relevée en fonction des évolutions afin d'atteindre les objectifs fixés. Le PSS défend la redistribution par le canal des caisses-maladie. En revanche, il rejette les canaux de redistribution que sont les baisses d'impôts ou de taxes pour des raisons de politique sociale.

Le Parti écologiste suisse (Les Verts) soutient fondamentalement toutes les mesures en vue d'une réforme fiscale écologique. Pour ce qui concerne son agencement concret, Les Verts mettent l'accent sur l'efficacité écologique et les aspects d'équité sociale. Ils se prononcent fondamentalement pour une «politique combinant intelligemment des instruments d'encouragement et d'incitation». Dans le premier train de mesures de la SE 2050, les instruments d'encouragement comme le programme d'efficacité énergétique des bâtiments et la RPC pour les énergies renouvelables doivent être renforcés. Dans la première phase déjà, les instruments d'incitation doivent aussi être plus fortement sollicités. Pour ce qui est de la deuxième phase, Les Verts invitent le Conseil fédéral à «développer un modèle praticable en vue de créer une taxe énergétique globale grevant les combustibles, les carburants et l'électricité qui serait progressivement augmentée». En outre, il faut examiner l'institution d'une taxe d'incitation sur d'autres ressources naturelles. Les Verts demandent de s'inspirer au minimum du scénario «Nouvelle politique énergétique». Un objectif ambitieux «d'une tonne de CO₂ par personne en 2050» est souhaitable. Pour certaines entreprises à forte intensité énergétique, des mesures d'allègement (restrictives) avec obligation de contrepartie sont défendables si elles empêchent une délocalisation dans des pays où la protection du climat n'est pas aussi développée. Comme pour la taxe sur le CO₂ actuelle, un tiers du produit de la taxe sur l'énergie doit être affecté à des mesures d'encouragement et deux tiers doivent être redistribués à la population et aux entreprises.

Le PDC réaffirme son soutien de principe à la première partie de la SE 2050. Il se dit convaincu par la voie choisie (sortie du nucléaire) et la variété des prescriptions et des mesures d'encouragement. Le PDC est fondamentalement favorable à un système d'incitation dans la politique énergétique. Le projet du DFF soulève toutefois plus de questions qu'il ne donne de réponses, par exemple: comment se présente concrètement le passage d'un système à l'autre? Quelle est l'efficacité des variantes? Qui sont les gagnants et les perdants? Comment le projet peut-il être aménagé pour n'avoir pas d'incidence sur le budget? Pour la consultation à venir, le PDC souhaite des éclaircissements détaillés, de préférence scientifiques. Pour la deuxième

étape de la SE 2050, le PDC considère les points suivants comme capitaux: (i) pas de désavantage pour la classe moyenne et les familles, (ii) agencement sans incidence sur le budget, (iii) mesures d'allègement adéquates pour les branches industrielles à forte intensité énergétique, (iv) maintien de l'attractivité de la Suisse et (v) pas de charge excessive sur les régions périphériques et de montagne. La variante 1 du rapport, c'est-à-dire le développement sur la base des instruments existants, correspond en grande partie à la conception que se fait le PDC de la deuxième étape de la SE 2050, pour autant qu'elle prenne comme point de départ «le remplacement de l'encouragement et que le montant de la taxe d'incitation corresponde à peu près à la somme consacrée à l'encouragement au moment du passage au système d'incitation». Selon le PDC, une alternative envisageable à cette taxe d'incitation consisterait à y renoncer entièrement vers 2025 et à mettre fin au système d'encouragement. Jusqu'à cette date, on peut en effet s'attendre à une hausse des prix de l'énergie, à des progrès techniques concernant le chauffage, la climatisation des maisons et des bâtiments industriels et à des moteurs moins polluants et moins gourmands en carburant. Le PDC rejette la variante 2 en raison du montant nettement plus élevé des taxes et, par conséquent, de la difficulté politique pour les faire accepter. Il rejette l'élargissement de la taxe sur le CO₂ aux carburants. Ces dernières années, le Parlement a déjà rejeté cette extension dont les répercussions sont indésirables socialement et économiquement ainsi que pour les régions. Le PDC est également critique vis-à-vis de l'échéancier, en particulier au vu du débat parlementaire en cours sur le premier train de mesures.

Le PLR approuve en principe le remplacement du système d'encouragement par un système d'incitation. Toutefois, il rejette une nouvelle taxe tout autant que les taxes d'incitation et les variantes de transition proposées dans le rapport. Pour le PLR, il ne peut être question que d'un système d'incitation sous la forme d'une «taxe sur le CO₂ transformée» en véritable taxe d'incitation. Les subventions actuelles et les systèmes d'encouragement comme la RPC ou l'affectation partielle de la taxe sur le CO₂ doivent être supprimés en même temps. Une nouvelle affectation partielle de cette taxe doit être exclue par une inscription dans la Constitution. Le PLR préconise des normes énergétiques pour les bâtiments, les véhicules et les appareils électriques comme autres instruments de la politique énergétique et climatique. Le PLR prône également des réglementations d'exception plus généreuses afin que la taxe sur le CO₂ transformée ne se traduise pas par des pertes de compétitivité. En revanche, il approuve un système de redistribution analogue à celui de la taxe sur le CO₂. En cas de transformation de la taxe sur le CO₂, on pourrait envisager de baisser les cotisations aux assurances sociales.

L'UDC rejette tout système d'encouragement ou d'incitation, car ces systèmes imposeraient une charge trop lourde aux régions périphériques et de montagne et aux industries-clés à forte intensité énergétique. L'UDC demande l'abandon des systèmes d'encouragement, à savoir la RPC et le Programme Bâtiment financé par l'affectation de la taxe sur le CO₂. Elle justifie cette position par des répercussions négatives prenant la forme de distorsions et d'effets de redistribution, d'importants effets d'aubaine et de distorsion de la concurrence et des investissements. L'UDC rejette également les systèmes d'incitation, y compris les variantes proposées dans le rapport de base. Indépendamment de son agencement concret, un système d'in-

citation se traduit toujours par une dégradation des conditions régissant l'économie et de la qualité de vie de la population ainsi que par une diminution de la compétitivité internationale. Outre la perte d'emplois, les systèmes d'incitation en matière d'énergie entraînent également une perte des connaissances liée aux délocalisations de la production. De plus, le passé a démontré plus d'une fois que tous les systèmes d'incitation se transforment tôt ou tard en systèmes d'encouragement entraînant de nouveaux impôts.

3.3 Les associations faïtières de l'économie

Les associations faïtières de l'économie sont en majorité favorables à un système d'incitation. Une minorité le rejette ou exprime des critiques. Les partisans se distinguent toutefois considérablement dans les exigences qu'ils posent à un système d'incitation. La majorité fait dépendre son approbation d'une réduction systématique des mesures d'encouragement, de l'absence de caractère fiscal des taxes sur l'énergie et de leur harmonisation dans le contexte international. Plusieurs partisans posent encore d'autres conditions comme des possibilités d'exemption importantes pour les entreprises, la garantie de la sécurité de la planification et des investissements et un montant des taxes modéré. Parmi les partisans, une minorité se prononce expressément en faveur d'un système incitatif comportant des éléments fiscaux. Quelques-uns souhaitent un recours parallèle aux mesures d'encouragement et d'incitation. Les opposants justifient souvent leur position en avançant que les objectifs de la SE 2050 sont trop ambitieux et trop coûteux, que la Suisse est déjà un élève modèle par rapport à l'étranger ou que d'autres instruments (prescriptions, progrès technique, etc.) sont préférables.

Font partie des partisans d'un système d'incitation qui demandent la suppression complète des mesures d'encouragement: *economiesuisse*, la Chambre de commerce des deux Bâle (HKBB), la communauté d'intérêt du commerce de détail suisse (CI CDS), le réseau pour une économie durable (Öbu), *suissetec*, *Swissmem*, *Travail.Suisse*, les associations du second œuvre, *swisscleantech*, *ECO SWISS* et *scienceindustries*.

Economiesuisse pense qu'en principe les objectifs énergétiques peuvent être atteints plus efficacement avec un «système d'incitation agencé judicieusement» qu'avec un système d'encouragement dont les inconvénients sont considérés comme importants. Pour *economiesuisse*, l'agencement d'un tel système doit répondre aux critères suivants: (i) pas de réforme fiscale écologique, c'est-à-dire pas de baisse des impôts ou des taxes, mais une redistribution complète des recettes à la population et aux entreprises, (ii) introduction d'un système d'incitation uniquement en harmonie avec les développements internationaux afin de préserver la compétitivité des entreprises nationales, (iii) suppression définitive du système d'encouragement actuel dans un délai prévisible, (iv) ouverture à toutes les entreprises de la possibilité d'exemption au moyen des conventions d'objectifs, (v) imposition égale des émissions de CO₂ issues des combustibles et des carburants pour une incitation cohérente, (vi) résolution des conflits d'objectifs entre l'incitation et le financement de l'infrastructure, (vii) légitimation démocratique dans la Constitution des objectifs

incitatifs (réduction de la consommation d'énergie). La CI CDS demande également le respect des points (i) à (vi).

Swissmem adopte une position semblable. En plus du remplacement aussi rapide que possible du système d'encouragement actuel, cette association demande que les conditions suivantes soient impérativement respectées: la prise en compte de l'évolution internationale, l'égalité de traitement entre les carburants et les combustibles, des réglementations d'exception pour les entreprises à forte intensité énergétique au moins dans la mesure actuelle et un agencement sans incidence sur le budget et, si possible, sur la quote-part fiscale. La HKBB et SWICO font dépendre leur soutien à la suppression du système d'encouragement de l'harmonisation internationale et de la renonciation à une réforme fiscale écologique.

Les associations du second œuvre et suissetec jugent le «mécanisme d'incitation conforme au marché, efficient et propre à servir l'objectif visé». Leur principal souci est d'éviter que la redistribution ne soit associée au système actuel. Pour éviter des débats sur le bon système d'association, il faut adopter une redistribution neutre, par exemple au moyen de chèques. Travail.Suisse demande que les effets régressifs du système d'incitation soient limités autant que possible. De plus, il faut tenir compte des répercussions régionales et, le cas échéant, leur apporter des correctifs. Aucune taxe ne doit être prélevée sur les énergies renouvelables et le taux des autres taxes ne doit pas être trop élevé.

Le réseau pour une économie durable Öbu considère le rapport comme un premier pas bienvenu dans la bonne direction d'une réforme de l'énergie. Les objectifs de la réforme sont cependant trop modestes. Les taux maximaux présentés ne permettent pas d'atteindre l'objectif de 2 °C que la Suisse s'est donné. Les taxes sur l'énergie présentent cependant l'avantage de pouvoir être relevées si l'objectif n'est pas atteint. Par conséquent, il ne faudrait pas changer de système si les politiciens reconnaissent la nécessité de réductions supplémentaires. C'est pourquoi l'Öbu soutient ces premiers pas même s'ils manquent d'ambition.

Contrairement à la plupart des associations économiques, swisscleantech soutient une taxe sur l'énergie à caractère fiscal sur toutes les sources d'énergie. Le changement de système permet d'obtenir des effets écologiques et économiques en majorité positifs. Pour swisscleantech, la taxe sur l'énergie proposée (variante 2) constitue un premier pas en direction d'une réforme fiscale écologique. Toutefois, elle devrait s'inspirer des objectifs du scénario «Nouvelle politique énergétique». D'autres pas devraient suivre dans le cadre d'une stratégie cleantec des ressources pour la Suisse.

ECO SWISS et scienceindustries appuient expressément la réduction du système d'encouragement en raison des inconvénients qu'il présente comme les distorsions de concurrence, la charge administrative qu'il fait peser sur les entreprises et les hausses des dépenses. Elles expriment une opinion différenciée en fonction des taxes d'incitation. ECO SWISS et scienceindustries soutiennent les taxes d'incitation portant sur les émissions comme la taxe sur le CO₂ qui sert à internaliser les coûts externes. En revanche, les taxes d'incitation portant sur les ressources comme une taxe sur le contenu énergétique ne sont pas forcément prouvées scientifiquement.

Au moment de l'utilisation des ressources, on ne peut pas encore estimer si et dans quelle mesure cette utilisation va polluer l'environnement. Par conséquent, l'objectif de ressources ne peut être que le résultat d'un processus décisionnel social et politique. Ces deux participants jugent avec scepticisme les taxes sur les ressources motivées politiquement.

Sous réserve du montant de la taxe et de la définition définitive des objectifs, hoteleriesuisse juge bienvenue l'intention d'atteindre les objectifs énergétiques et climatiques au moyen de taxes d'incitation. Elle demande que les objectifs soient fixés en tenant compte des développements à l'étranger.

En principe, l'Union des transports publics (UTP) soutient le passage à un nouveau système d'incitation dans la politique énergétique, mais à deux conditions: premièrement, la taxe doit être globale, c'est-à-dire être prélevée aussi sur les carburants afin d'éviter que les transports publics fonctionnant pour la plupart à l'électricité ne soient défavorisés. Deuxièmement, un système de transports publics qui fonctionne et qui peut être financé doit être maintenu, ce qui nécessite d'allouer aux entreprises de transports concessionnaires un droit au remboursement des taxes sur l'énergie comme pour l'impôt sur les huiles minérales.

L'Union syndicale suisse (USS) et la Société suisse des entrepreneurs (SSE) approuvent certes en principe l'institution d'un système d'incitation, mais ne veulent pas renoncer à une partie au moins des mesures d'encouragement. Selon l'USS, la RPC est un instrument propre à encourager un développement rapide des énergies renouvelables. Pour ce qui est de la taxe sur le CO₂ en revanche, elle se prononce clairement en faveur d'une redistribution totale par tête sans toute affectation. L'USS estime que les effets d'aubaine sont trop importants dans le domaine du bâtiment. Quant à la SSE, elle préconise un maintien temporaire du système d'encouragement prévu pour la première étape de la SE 2050 et une transition pragmatique vers un système d'incitation. Ce système doit comporter des «taux modérés et supportables» et ne pas entraîner de charge supplémentaire sur les carburants. De plus, il ne doit pas diminuer la sécurité de l'approvisionnement en énergie et la compétitivité de l'économie.

L'Union suisse des arts et métiers (usam) et la Fédération textile suisse (TVS) sont critiques à l'encontre du projet. Selon l'usam, un système d'encouragement est préférable pour des raisons d'efficacité économique. Afin qu'un tel système ne fonctionne pas seulement en théorie, mais aussi en pratique, les conditions suivantes doivent être remplies selon l'usam: (i) pas de hausse de la quote-part fiscale, (ii) pas de conflit entre l'objectif de financement et celui d'encouragement, c'est-à-dire que le prélèvement de la taxe sur l'énergie ne doit pas remplacer d'autres impôts, (iii) pas de bureaucratie écologique, c'est-à-dire que l'institution d'un système d'incitation ne doit pas augmenter le coût des réglementations et la charge administrative des PME, (iv) la Suisse ne doit pas faire cavalier seul, (v) pas d'effets de redistribution. L'usam estime que les variantes proposées dans le rapport ne remplissent pas ces critères, c'est pourquoi elle les rejette toutes. Quant à la TVS, elle prend une position critique à l'encontre du projet. Elle juge positif qu'on y distingue d'abord une certaine prise de distance à l'égard d'une véritable réforme fiscale écologique et

qu'on ne considère plus «les subventions comme la panacée». La TVS ne voudrait pas faire obstacle à un abandon de la politique d'encouragement actuelle. Elle rejette cependant les variantes d'incitation énergétique proposées. Pour recueillir l'approbation de la TVS, un système d'incitation doit remplir les conditions suivantes: premièrement, la taxe d'incitation doit porter sur les émissions, être unitaire et simple. Deuxièmement, le produit de la taxe doit être entièrement redistribué sans incidence budgétaire. Troisièmement, la consommation d'énergie générant de la création de valeur doit être exemptée.

Tant le projet que l'ensemble de la SE 2050 se heurtent au rejet fondamental de l'Association suisse des transports routiers (ASTAG). Pour elle, la tendance à vouloir influencer la consommation d'énergie à coup d'interventions étatiques disproportionnées et d'interdits (dans le domaine du trafic aussi) est totalement inacceptable. Au lieu des mesures proposées, l'ASTAG préconise de miser sur le potentiel d'optimisation technique de la consommation d'énergie et de réduction des émissions des véhicules à moteur. Il faut imposer aux constructeurs de véhicules des normes de consommation et d'émission dans les limites des possibilités réelles. L'avis de routesuisse se limite également au domaine de la mobilité. L'introduction d'une taxe sur l'énergie grevant les carburants est rejetée avec véhémence. routesuisse rejette par principe une politique qui limite inutilement la mobilité de la population et de l'économie. Comme l'ASTAG, elle préconise une alternative fondée sur le progrès technique en relation avec une réglementation supportable économiquement et socialement.

Les organisations faîtières de l'économie de la Suisse romande (Centre patronal, Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève et Fédération des entreprises romandes) rejettent fermement les incitations proposées dans le domaine de l'énergie au motif que les objectifs de la SE 2050 sont trop ambitieux et basés sur des hypothèses peu réalistes. Les prix de l'énergie, en particulier celui de l'électricité, sont déjà très élevés. Un renchérissement supplémentaire ne serait plus tolérable pour l'économie, en particulier pour les entreprises industrielles.

La communauté d'intérêt des branches intensives en énergie (IGEB) rappelle que les industries à forte intensité énergétique doivent déjà acquitter de nombreux impôts et taxes fondés sur la politique environnementale. Elle rejette par conséquent une nouvelle hausse de la fiscalité. Dans le contexte compétitif actuel, de nouvelles taxes sur l'énergie menacent définitivement l'existence des entreprises à forte intensité énergétique. En conclusion, l'IGEB relève qu'elle ne rejette pas seulement les taxes sur l'énergie, mais aussi les mesures d'encouragement de l'Etat concernant l'énergie. L'Association suisse de l'industrie de la terre cuite (Swissbrick) et l'Association de l'industrie suisse de la cellulose, du papier et du carton (ZPK) développent les mêmes arguments et renvoient à l'avis de l'IGEB.

L'Union suisse des paysans exprime de gros doutes sur la nécessité et la réalisation d'un système d'incitation. La plus grande part des mesures d'encouragement actuelles font leur effet. En revanche, le prélèvement d'une taxe sur l'énergie a des effets régressifs et pèse plus lourdement sur les régions périphériques qui ont besoin de machines puissantes.

3.4 Les représentants de l'économie énergétique et les organisations de politique énergétique

Ce groupe présente un tableau semblable à celui des organisations faîtières de l'économie, mais les majorités sont un peu plus tranchées. La majorité des participants de ce groupe approuve le principe du remplacement du système d'encouragement par un système d'incitation. Comme parmi les associations faîtières de l'économie, plusieurs participants font dépendre leur approbation d'une réduction rapide et systématique des mesures d'encouragement et d'autres conditions (par exemple: harmonisation avec l'évolution internationale, redistribution complète du produit de la taxe sur l'énergie, pas de réforme fiscale écologique, réglementation d'exceptions adéquate). Plusieurs partisans d'un système d'incitation estiment cependant que des mesures d'encouragement restent nécessaires. Une minorité rejette le projet ou est très critique à son encontre.

L'Association faîtière des gestionnaires suisses des réseaux de distribution (DSV), l'Association des entreprises électriques suisses (AES), Swisspower et l'ewz se prononcent en faveur de l'introduction rapide d'une taxe d'incitation et d'une réduction systématique du système d'encouragement. DSV et Swisspower défendent l'introduction de la taxe d'incitation dans le premier train de mesures de la SE 2050, ce qui permet de renoncer à des solutions transitoires qui entraîneraient un développement du mécanisme d'encouragement ainsi que l'introduction de certificats blancs et, par conséquent, une lourde charge bureaucratique. Pour l'AES et le DSV, «le remplacement du système d'encouragement constitue l'argument principal en faveur de l'introduction d'un système d'incitation». Avec des instruments d'incitation, il est possible d'affecter les sources d'énergie à leur application la plus efficiente et de réduire globalement les émissions et la consommation d'énergie. La coexistence d'un système d'encouragement et d'un système d'incitation mène à des doublons et à une charge administrative excessive. C'est pourquoi l'AES demande de renoncer à de nouveaux programmes d'encouragement dès que l'institution d'une taxe sur l'énergie sera mise en oeuvre. En revanche, l'AES et le DSV rejettent expressément un système d'incitation dans le sens d'une réforme fiscale écologique, ce qui conduirait inévitablement à des conflits entre l'objectif fiscal et l'objectif d'incitation. Un système d'incitation dans la politique énergétique avec redistribution complète à l'économie et à la population ne présente pas cet inconvénient et il est donc préférable. L'AES ajoute que l'approvisionnement de la Suisse en électricité dépend pour une part substantielle de la collaboration avec les pays voisins: le système d'incitation doit donc être compatible avec celui de l'UE. Le DSV, Swisspower et ewz partagent ce point de vue. Quant à l'Union pétrolière (UP), elle fait également dépendre son soutien à un système d'incitation d'une série de conditions. Ce sont notamment: (i) le prélèvement d'une taxe globale sur toutes les sources d'énergie (y c. les énergies renouvelables), (ii) la suppression définitive des systèmes d'encouragement actuels dans un délai prévisible, (iii) l'absence de conflits entre l'objectif de financement et l'objectif d'incitation et (iv) l'institution du système d'incitation uniquement en accord avec l'évolution internationale. L'Association suisse de l'industrie gazière (ASIG) partage l'opinion qu'un système d'incitation est fondamentalement préférable à un système d'encouragement pour des raisons relevant de la politique, du marché et de l'économie. L'ASIG doute cependant fortement qu'un tel

système d'incitation puisse être réellement agencé et mis en œuvre d'une manière appropriée. Elle mentionne les aspects suivants qui lui paraissent problématiques: (i) le conflit d'objectifs entre inciter et financer en cas de réforme fiscale écologique, (ii) la prédominance des effets de répartition sociaux, régionaux et spécifiques aux secteurs dans le débat politique conduisant à des agencements indésirables de la taxe sur l'énergie, (iii) l'affectation ultérieure et l'engagement à des buts fiscaux constatés par le passé des taxes conçues à l'origine comme de pures taxes d'incitation.

L'association MINERGIE Schweiz et le Verein Energy Certificate System ECS Schweiz (ECS Schweiz) approuvent expressément le passage à un système d'incitation et la réduction des mesures d'encouragement. MINERGIE demande que les mesures d'incitation soient complétées par des informations ciblées. Des labels comme la marque Minergie sont déjà disponibles. Pour le trafic privé, la Confédération devrait examiner en détail le recours à des labels. ECS Schweiz souligne lui aussi que les instruments actuels du marché doivent être utilisés dans le cadre d'un système d'incitation. Concrètement, il demande que la tenue des preuves du genre de production de l'énergie soit effectuée avec des certificats d'origine.

Pour la Fondation suisse de l'énergie (SES), Swisspower et Swissolar, les objectifs fixés dans le rapport ne vont pas assez loin. Il ne faut pas viser les objectifs du scénario «Mesures politiques», mais au minimum ceux de la «Nouvelle politique énergétique (NPE)». Selon Swissolar et la SES, les objectifs de la NPE ne sont pas suffisants non plus pour atteindre l'objectif de 2 °C. L'objectif devrait donc être d'assurer l'approvisionnement de la Suisse presque entièrement par des énergies renouvelables d'ici à 2050.

Contrairement aux autres partisans, l'Agence des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique (AEE), InfraWatt, Swissolar et la SES se prononcent pour un système d'incitation avec maintien de l'encouragement. Pour l'AEE, les mesures d'encouragement sont nécessaires pour le développement de «pistes de changement pour des alternatives durables». De plus, une «affectation partielle crédible permet de renforcer l'impact de l'incitation et d'abaisser la charge de la taxe», ce qui a par le passé augmenté l'acceptabilité de certaines taxes (RPLP, taxe sur le CO₂ grevant les combustibles). L'AEE rejette fermement le prélèvement d'une taxe uniforme sur la consommation d'électricité. Le renforcement de la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables constitue la base centrale de la solution des problèmes relatifs au climat, à l'approvisionnement et à l'environnement. InfraWatt n'approuve une «hausse raisonnable des taxes sur l'énergie» que si la plus grande partie d'entre elles sont affectées aux investissements destinés à promouvoir la production d'électricité et de chaleur à partir de sources d'énergie renouvelables. Pour la SES, l'essentiel est d'atteindre les objectifs environnementaux. Pour ce qui est de l'agencement concret d'un système d'incitation, elle est flexible. Ces associations demandent cependant que les instruments d'incitation soient introduits rapidement et sans retards supplémentaires.

L'Entente suisse pour une politique énergétique raisonnable (AVES) ne soutient pas les buts de la SE 2050. La fermeture progressive des centrales nucléaires entraîne en effet une carbonisation supplémentaire indésirable de la production d'électricité.

Selon l'AVES, «l'encouragement de la construction de centrales nucléaires nouvelles et sûres de la génération III+ est une bien meilleure stratégie».

Alpiq, swisselectric, l'Association suisse des fabricants et fournisseurs d'appareils électrodomestiques (FEA) et le Groupe des gros consommateurs de courant (GGS) rejettent le rapport de base. Les motifs de leur rejet sont cependant très différents. Alpiq rejette avec fermeté un alourdissement des taxes, une fiscalisation de l'électricité et une action isolée de la Suisse. Swisselectric rejette le rapport au motif qu'il ne correspond pas au mandat du Conseil fédéral de septembre 2012. Ils attendent toujours un rapport basé sur le scénario «Nouvelle politique énergétique» qui suppose une taxe sur l'énergie d'environ 1140 francs par tonne de CO₂. Par ailleurs la notion de SE 2050 est utilisée la plupart du temps de manière trompeuse, à savoir non pas comme le résultat à la fin de la deuxième étape, mais comme la première étape. De plus, ce rapport doit montrer comment il est possible d'assurer l'harmonisation internationale d'une telle taxe et présenter un moyen politiquement applicable pour sortir de l'encouragement. Le GGS s'oppose aux taxes sur l'énergie sur la base des expériences antérieures. Il plaide en faveur de l'élaboration de «modèles d'encouragement proches du marché permettant d'y intégrer les énergies renouvelables».

3.5 Les organisations de protection de l'environnement

Toutes les associations de protection de l'environnement défendent le passage à un système d'incitation. Elles regrettent unanimement que les objectifs fixés avec le scénario «Mesures politiques» et, par conséquent, les taux d'imposition proposés soient beaucoup trop modérés. Le WWF, Greenpeace et Pro Natura se prononcent pour le maintien à moyen terme des mesures d'encouragement. L'Association transports et environnement (ATE) insiste pour qu'une taxe sur l'énergie frappe aussi les carburants.

Le WWF, auquel se rallient Greenpeace et Pro Natura, rappellent que l'écologisation du système fiscal constitue une revendication ancienne des associations de protection de l'environnement. Pour elles, il s'agit avant tout d'atteindre les objectifs environnementaux. Elles jugent donc insuffisants les objectifs des scénarios «Mesures politiques» et NPE. En revanche, les questions d'agencement ne sont pas prioritaires pour ces trois associations écologiques, c'est pourquoi elles se montrent relativement flexibles sur ces questions, par exemple pour ce qui est de l'utilisation du produit de la taxe. Elles approuvent un système d'incitation, mais avec des instruments complémentaires. Par ailleurs, elles rejettent un abandon rapide de la RPC et estiment que des instruments supplémentaires sont nécessaires également dans le domaine du bâtiment. La variante 2 va certes dans la bonne direction, mais les taux d'imposition proposés ne mènent pas à la restructuration voulue. Si les taxes d'incitation sur l'électricité, les combustibles et les carburants doivent seulement être modérées, elles peuvent être prélevées sans modification de la Constitution dans le cadre du premier train de mesures pour 2016 déjà. Si une nouvelle norme constitutionnelle est créée, elle doit viser beaucoup plus loin et englober toutes les ressources environnementales. En vue d'atteindre les objectifs environnementaux, le

plafond prévu de 6 milliards de francs devrait également être relevé dans le projet de nouvel article constitutionnel. Pour ce qui est des carburants, il faut épuiser immédiatement la marge actuelle par rapport au niveau des prix dans les pays voisins, puis utiliser ultérieurement une base de calcul plus globale (incluant le bruit, etc.) dans le cadre de la tarification de la mobilité (mobility pricing). Enfin, concernant la garantie de la compétitivité des entreprises à forte intensité énergétique, ces trois associations écologiques sont convaincues qu'il faut à moyen terme des mesures de compensation à la frontière et que celles-ci sont possibles. Dans ce cas, seules les exportations seraient exonérées de la taxe et les autres exonérations «arbitraires» seraient supprimées.

L'ATE se range largement à la position des autres membres de l'Alliance-Environnement (Greenpeace, WWF, Pro Natura). Elle tient cependant pour absolument nécessaire que le projet soit utilisé pour mieux harmoniser la politique climatique et énergétique avec la politique du Conseil fédéral en matière de transports. L'ATE exprime sa profonde incompréhension face au fait qu'une variante mise en discussion ne prévoit pas le prélèvement d'une taxe sur les carburants alors que le système d'incitation proposé doit servir à atteindre des objectifs de la politique climatique et énergétique. L'ATE se dit également déçue par le montant de la taxe proposée qui est trop bas pour atteindre les buts visés.

3.6 Autres milieux intéressés

Au sein de ce groupe, la majorité (HabitatDurable, un particulier, CFF, SKS, ASLOCA, UFS) se déclare en faveur d'un passage de l'encouragement à l'incitation. Une minorité (APF, Lonza, Stahl Gerlafingen) rejette cette nouvelle orientation de la politique énergétique ou la juge de manière critique (TCS).

Le groupe des partisans est très hétérogène et leurs arguments le sont aussi. HabitatDurable est en faveur d'une taxe sur l'énergie comportant des éléments fiscaux sur toutes les sources d'énergie. Le changement de système permet d'atteindre des effets économiques et écologiques en majorité positifs. La Stiftung für Konsumentenschutz (SKS) préconise un système d'incitation qui ne charge pas plus que la moyenne les ménages à faible revenu. De plus, la taxe d'incitation ne doit pas être soumise à la taxe sur la valeur ajoutée car elle doit inciter et ne pas aboutir à une augmentation dissimulée d'impôt. En outre, la SKS demande que les réglementations d'exception soient restrictives.

Les Umweltfreisinnigen St. Gallen (UFS) estiment aussi qu'il est important de limiter la politique des subventions dans le domaine de l'énergie et d'introduire des mesures d'incitation efficaces. Ils sont en faveur de la variante 2 qui prévoit un abandon progressif des mesures d'encouragement et une taxe globale sur l'énergie grevant aussi les carburants. Ils soutiennent qu'une telle taxe d'incitation ne doit pas avoir d'incidences sur le produit des impôts et qu'elle ne doit pas augmenter la quote-part fiscale. En outre, ils remarquent qu'ils se sont déjà engagés en faveur

d'une réforme fiscale écologique et qu'ils ont formulé une proposition concrète dont la force est de prévoir la suppression complète des contributions à l'Al.

Les CFF SA sont d'accord avec l'introduction de taxes sur l'énergie. Leur principal souci est que les sources d'énergie soient imposées de manière à ne pas «défavoriser le rail efficient et écologique par rapport à la route et à éviter que la répartition modale ne se modifie en défaveur des transports publics».

Pour l'Association suisse des locataires (ASLOCA), le passage à moyen terme à un véritable système d'incitation constitue une option. Il faut toutefois éclaircir plus précisément comment des assainissements modérés peuvent être encouragés de la même façon dans toutes les régions de la Suisse, car une hausse des prix de l'énergie n'a pas les mêmes conséquences dans toutes les régions. En outre, les effets incitatifs sur les locataires et les propriétaires doivent être examinés plus précisément et, le cas échéant, corrigés au moyen de mesures adéquates.

Un particulier souligne que, contrairement au chauffage, la plus grande part des déplacements en voiture (loisirs, visites, achats) constitue un choix. Par conséquent, les carburants doivent impérativement être soumis à une taxe relativement élevée.

L'Association suisse des propriétaires fonciers (APF) s'oppose à l'introduction de toute taxe sur les sources d'énergie. Elle se déclare prête à collaborer à l'élaboration de solutions alternatives pour augmenter l'efficacité énergétique dans le domaine du bâtiment à la condition toutefois que d'autres domaines comme les transports et l'économie fournissent leur contribution à la politique énergétique et climatique.

Les entreprises à forte intensité énergétique (Lonza SA et Stahl Gerlafingen SA) demandent de renoncer entièrement aux taxes d'encouragement ou d'incitation. Disposer d'énergies à des prix concurrentiels est en effet une condition essentielle de l'avenir de la production industrielle en Suisse. C'est pourquoi ces entreprises rejettent de nouvelles taxes sur les sources d'énergie. Même les réglementations sans incidence sur la quote-part fiscale prévoyant un allègement largement conçu pour les grands consommateurs ne sont pas acceptables. Au surplus, ces deux entreprises rejettent les modèles de redistribution utilisant la masse salariale soumise à l'AVS comme base de calcul pour des raisons d'équité. Dans ces modèles, l'industrie subventionne en effet le secteur des services. Pour atteindre les objectifs énergétiques et climatiques, ces entreprises proposent les mesures suivantes: (i) affiliation de la Suisse au marché européen des quotas d'émission de CO₂ (SEQE), (ii) transformation de la RPC inspirée du marché et (iii) reprise ou introduction des normes technologiques internationales pour relever l'efficacité énergétique globale.

Le Touring Club Suisse (TCS) est très critique face au projet. Il s'exprime principalement sur le domaine de la mobilité et rejette fermement des taxes supplémentaires sur les carburants. Un système incitatif dans le domaine des carburants mène inévitablement à un conflit avec les objectifs du financement de l'infrastructure. C'est pourquoi le TCS rejette catégoriquement la variante 2, qui permet d'imposer les carburants.

4 Aménagement d'un système d'incitation dans la politique énergétique

4.1 Système d'encouragement ou système d'incitation?

Le recours aux taxes dans la politique énergétique et climatique est approuvé par une majorité de cantons, de partis, de milieux économiques et d'organisations de protection de l'environnement. Une majorité d'entre eux donne la préférence à un système incitatif sur un système d'encouragement en tant qu'instrument principal de la politique énergétique et climatique; cette position est principalement soutenue par les cantons, plusieurs partis et les associations environnementales. De même, l'économie est majoritairement favorable à l'égard d'un système incitatif, tout en assortissant de plusieurs conditions, telles que par exemple la réduction systématique des mesures d'encouragement. Le chapitre 3 présente dans le détail les conditions que les participants réclament d'imposer à un système incitatif.

Au niveau cantonal et communal

La CDF et l'EnDK, la CGCA, tous les cantons, l'Union des villes suisses et la ville de Zurich s'expriment en faveur du recours à des taxes sur l'énergie. Cet ensemble de participants, à l'exception des cantons de Genève et de Neuchâtel, préfère un système incitatif à un système d'encouragement en tant qu'instrument principal pour atteindre les objectifs de la SE 2050. Seul le Groupement suisse pour les régions de montagne rejette le recours à des taxes sur l'énergie et plaide pour conserver le système d'encouragement.

La CDF et l'EnDK ainsi que les cantons ralliés (BL, FR, JU, LU, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, ZG) considèrent les taxes sur l'énergie, dont les recettes sont redistribuées à la population et aux entreprises, comme des instruments appropriés pour poursuivre les objectifs en matière d'énergie et de climat. En particulier, un tel instrument incitatif vise à donner aux acteurs économiques de bons signaux au niveau des prix et à atteindre les objectifs de la politique énergétique et climatique moyennant des coûts macroéconomiques aussi faibles que possible. Certes, les instruments d'encouragement existants qui relèvent de la compétence des cantons pour le domaine des bâtiments sont des éléments importants du message sur le premier train de mesures de la SE 2050. Mais l'orientation à long terme de la politique énergétique doit évoluer en direction d'un système incitatif parce que ce dernier présente de meilleures retombées macroéconomiques. Il permet en outre de soulager les finances cantonales et de réduire les effets d'aubaine répandus ainsi que les dépendances de transfert chez ceux qui bénéficient de l'encouragement. En outre, le passage au système incitatif fait disparaître les conflits de compétence entre la Confédération et les cantons. Le canton de Soleure complète en disant que les taxes sur l'énergie à grande échelle – y compris pour les carburants – sont les plus efficaces. Par ailleurs, il convient de prévoir une transition exhaustive, portant non seulement sur les mesures d'incitation directes, mais aussi sur les déductions fiscales pour des mesures d'énergie et de protection de l'environnement.

La CGCA et les cantons qui s'y associent (GR, UR, VS) plaident en faveur de taxes sur l'énergie. Sans une intervention misant prioritairement sur les instruments d'incitation, il sera difficile d'atteindre les objectifs énergétiques et climatiques recherchés. La CGCA impose deux exigences à un système incitatif. Premièrement, il doit être neutre sur le plan de la quote-part de l'Etat. Deuxièmement, la taxe sur l'énergie doit être utilement intégrée au système global des taxes et redevances. La CGCA estime indispensable de procéder à d'autres analyses dans le cadre de l'avancement du projet. Le canton du Tessin partage l'avis de la CGCA.

Parmi les cantons présentant leur propre prise de position, la majorité préfère un système d'incitation au système d'encouragement (AG, AI, AR, BE, BS, GL, TG, VD et ZH) en raison de ses avantages macroéconomiques. Pour le canton d'Argovie, la neutralité d'un système d'incitation dans la politique énergétique sur la quote-part de l'Etat est importante. Selon le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures, les taxes sur l'énergie doivent être fixées d'une part de manière à ce qu'il soit possible d'influer sur la quantité et la nature de l'énergie consommée, et d'autre part de manière à ce que l'économie ne subisse pas de perte de compétitivité internationale en raison de la hausse des prix de l'énergie. Le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures fait observer qu'un système incitatif neutre sur le plan de la quote-part de l'Etat doit être préféré à un système d'encouragement complexe, cher et associé à de nombreuses prescriptions de détail sur le plan technique. Le canton de Bâle-Ville réclame explicitement des taxes sur l'énergie aussi exhaustives que possible, incluant également l'imposition des carburants. Le canton de Glaris juge important que l'introduction de taxes sur l'énergie ne porte pas préjudice à la place économique suisse. Le canton de Thurgovie plaide en faveur d'un système incitatif à long terme. Mais à moyen terme, il préfère un système mixte contenant des éléments d'un système d'encouragement et des éléments d'un système d'incitation. Dans les domaines des «Bâtiments» et des «Energies renouvelables», il existe des imperfections du marché qui justifient les mesures d'encouragement. Le canton de Zurich estime que les taxes qui conviennent le mieux sont celles qui sont neutres sur le plan de la quote-part de l'Etat, ont une action globale et sont adaptées progressivement. Il souligne qu'un système d'incitation laisse aux ménages et aux entreprises la liberté d'adapter la consommation d'énergie là où les coûts sont les plus faibles. En outre, un système d'incitation entraîne moins de charges administratives. Le canton de Zurich signale cependant qu'il existe un risque que la taxe d'incitation ne soit pas fixée au montant requis pour des raisons politiques ou que les dérogations soient conçues de façon trop généreuse.

Les autres cantons ayant remis leur propre position, à savoir Genève et Neuchâtel, plaident également en faveur du recours à des taxes sur l'énergie. Néanmoins, ils considèrent un système incitatif comme complémentaire aux prescriptions et aux mesures d'encouragement. En particulier, le système d'encouragement peut, selon eux, s'appuyer sur des lois et des structures déjà en place et donc être mis en œuvre plus rapidement. Le canton de Genève fait observer que le passage à un système incitatif doit obligatoirement être associé à un changement de paradigme dans le droit locatif, sous peine que la taxe sur l'énergie ne puisse pas déployer pleinement ses effets.

L'Union des villes suisses favorise un système d'incitation, puisque celui-ci est plus efficace qu'un système d'encouragement, tant sur le plan de la perception que sur celui de la redistribution. Dans leurs prises de position adressées à l'Union des villes suisses, certaines villes ont cependant indiqué que les objectifs de la SE 2050 pourraient être atteints plus rapidement avec des mesures d'encouragement et qu'il pourrait être utile de conserver certains mécanismes d'encouragement à petite échelle, précisément dans le domaine du bâtiment.

Le Groupement suisse pour les régions de montagne rejette les taxes sur l'énergie et réclame une poursuite évolutive de l'ancienne politique énergétique assortie d'une amélioration substantielle des mesures d'encouragement.

Les partis politiques

A l'exception de l'UDC, les partis politiques soutiennent l'application de taxes sur l'énergie. Pour atteindre les objectifs énergétiques et climatiques, la majorité d'entre eux préfère un système d'incitation à un système d'encouragement.

Le PBD qualifie de judicieux et d'urgent le passage d'un système d'encouragement à un système d'incitation. Contrairement aux subventions, les mécanismes d'incitation sont libéraux et relèvent de l'économie de marché. Ce n'est qu'en passant rapidement à un système d'incitation dans la politique énergétique à partir de 2020 et en réduisant constamment l'encouragement que l'on pourra atteindre les objectifs de la SE 2050 à long terme et de manière économique.

Le pvl considère que les taxes sur l'énergie sont indispensables. Seuls des mécanismes d'incitation agissant sur les prix permettront d'atteindre les objectifs énergétiques et climatiques ambitieux à des coûts macroéconomiques faibles. Les subventions et les réglementations telles que celles prévues dans la première étape de la SE 2050 ont un effet trop faible et ne sont utiles que dans une phase transitoire. Le remplacement du système d'encouragement par un système d'incitation va dans la bonne direction, mais l'objectif doit être une réforme fiscale écologique approfondie.

Les Verts considèrent le recours à une taxe sur l'énergie comme un instrument important pour atteindre les objectifs énergétiques et climatiques. Déjà dans le premier train de mesures de la SE 2050, la taxe sur le CO₂ grevant les combustibles devrait être relevée et celle qui grève les carburants devrait être élargie. Pour atteindre les objectifs énergétiques et climatiques, Les Verts plaident en faveur d'une combinaison politique bien réfléchie entre instruments d'encouragement et instruments d'incitation, normes minimales et mesures d'infrastructure. La question de la taxe sur l'énergie et des autres instruments ne se pose pas en termes de «tout ou rien».

Le PSS accueille favorablement le passage du système d'encouragement au système d'incitation et estime qu'une taxe sur l'énergie constitue un instrument de politique économique utile. A titre d'instrument principal pour atteindre les objectifs énergétiques et climatiques, le PSS donne sa préférence aux taxes sur l'énergie qui dé-

ploient un effet incitatif substantiel. Un système d'incitation doit, dans le sens de la réalisation des objectifs, présenter un mélange avec d'autres instruments y compris l'affectation partielle à des fins d'encouragement. Il semble peu opportun au PSS de remplacer purement et simplement des instruments d'encouragement par des instruments d'incitation.

En principe, le PLR accueille favorablement le remplacement du système d'encouragement par un système d'incitation, mais s'exprime contre de nouvelles taxes. Il milite pour que la taxe existante sur le CO₂ grevant les combustibles soit transformée en une véritable taxe d'incitation. Cependant, il convient dans le même temps de supprimer les subventions et les systèmes d'encouragement existants. Toute (nouvelle) affectation partielle de la taxe sur le CO₂ doit être exclue par une disposition au niveau constitutionnel.

Le PDC exprime un avis fondamentalement positif à l'égard d'un système d'incitation dans la politique énergétique. Le projet du DFF pose cependant plus de questions relatives à l'aménagement et aux effets ainsi que quant à la transition qu'il n'y donne de réponses. La variante 1 du rapport, qui s'appuie sur les instruments existants et prévoit une coexistence entre encouragement et incitation, correspondrait dans une large mesure aux idées du PDC pour une deuxième phase de la SE 2050.

L'UDC rejette fondamentalement aussi bien les systèmes d'encouragement que les systèmes d'incitation dans le domaine énergétique et climatique. En particulier, l'introduction de nouvelles taxes sur l'énergie pèserait davantage sur la place économique suisse et porterait ainsi atteinte à sa compétitivité internationale. Aux côtés de la suppression d'emplois, les systèmes d'incitation dans le domaine énergétique s'accompagnent toujours d'une diminution des connaissances et d'une charge excessive pour les régions périphériques et de montagne. En outre, l'expérience passée montre que les systèmes d'incitation finissent tôt ou tard par se transformer en systèmes d'encouragement.

Les associations faîtières de l'économie

Plus de la moitié des représentants des associations faîtières de l'économie plaident en faveur de taxes sur l'énergie et préfèrent un système d'incitation à un système d'encouragement. Selon eux, le mécanisme d'incitation permet d'atteindre les objectifs énergétiques et climatiques à de moindres coûts macroéconomiques. Les répondants assortissent souvent leur soutien de conditions. Citons par exemple la coordination internationale, la suppression des instruments d'encouragement et les mesures d'allègement appropriées pour les branches à forte intensité énergétique. La majorité adopte une attitude critique envers les taxes sur l'énergie et un système d'incitation. Plusieurs rejettent fondamentalement le projet.

Certains défenseurs des taxes sur l'énergie sont d'avis que celles-ci devraient être utilisées pour internaliser des effets externes sur l'environnement. On trouve parmi eux economiesuisse, la HKBB, Swissmem, ECO SWISS, scienceindustries, SWICO, swisscleantech et la Fédération textile suisse. Ils soulignent cependant la nécessité

d'une coordination internationale. Les effets externes en Suisse pourraient être internalisés par la Suisse faisant cavalier seul. En revanche, des effets externes mondiaux ne peuvent être abordés qu'avec une coordination internationale. Une démarche en solitaire entreprise par une économie publique ouverte et de petite taille telle que celle de la Suisse n'entraînerait qu'un déplacement de la consommation. ECO SWISS et scienceindustries plaident également en faveur de taxes d'incitation axées sur les émissions afin d'internaliser des effets externes sur l'environnement. Ces deux organismes réclament explicitement la suppression des affectations partielles existantes (comme pour la taxe sur CO₂ grevant les carburants) afin d'éliminer le caractère fiscal de la taxe. Swisscleantech partage l'idée que «ce qui est mauvais doit être assorti du bon prix». Mais contrairement aux autres répondants, il est convaincu que la Suisse peut introduire ce genre de taxes sur l'énergie et en profiter, même en faisant cavalier seul.

En majorité, les représentants de l'économie donnent leur préférence à un système d'incitation en tant qu'instrument principal pour atteindre les objectifs énergétiques et climatiques (economiesuisse, HKBB, CI CDS, Öbu, swissetec, Swissmem, Travail Suisse, les associations du second œuvre, swisscleantec, ECO SWISS et scienceindustries). D'une part, un système d'incitation permet d'atteindre les objectifs énergétiques et climatiques moyennant des coûts macroéconomiques moins élevés. D'autre part, les inconvénients du système d'encouragement sont considérables: choix des technologies par l'Etat, distorsions de concurrence, effets d'aubaine considérables et absence d'incitations à rechercher, au-delà des critères de subventionnement, des économies de coûts grâce à l'innovation. Pratiquement tous les défenseurs associent leur soutien à certaines exigences. La plupart des conditions citées sont: (i) une réduction conséquente de l'encouragement, (ii) une base de taxation étendue, (iii) la redistribution intégrale des revenus de la taxe sur l'énergie, (iv) l'intégration dans le contexte international et (v) un régime de dérogations approprié. Certains participants (par ex. hotelleriesuisse, economiesuisse, Swissmem, Travail Suisse) s'expriment en faveur d'objectifs utiles et réalistes et par conséquent de taux de taxe modérés. D'autres en revanche – comme Öbu, swisscleantech – réclament le contraire: des objectifs ambitieux et donc des taxes plus élevées.

L'UTP soutient également l'utilisation de taxes sur l'énergie et préfère un système d'incitation pour atteindre les objectifs. Cependant, son soutien dépend dans une large mesure de la manière dont ce système serait aménagé: «L'UTP ne soutient pas une utilisation des ressources pour poursuivre la politique d'encouragement ou une taxe sur l'énergie qui exonérerait le carburant.» L'USS considère les taxes sur l'énergie comme efficaces et plaide pour leur utilisation dans un système d'incitation. Dans le secteur du bâtiment, les mesures d'encouragement doivent être supprimées. En revanche, dans le domaine de la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables, des instruments d'encouragement restent nécessaires pour atteindre les objectifs de consolidation. La Société suisse des entrepreneurs s'exprime en faveur d'un système d'incitation très modéré, mis en place lentement et assorti, dans un premier temps, de la poursuite du système d'encouragement.

Pour des raisons théoriques, l'usam préférerait un système d'incitation. Elle ne peut cependant soutenir un système d'incitation que s'il «est aménagé de façon raison-

nable et qu'il ne porte pas atteinte à la compétitivité des PME». Or, tel n'est pas le cas dans les variantes proposées dans le rapport. Les associations faîtières romandes de l'économie (CP, CCIG, Fédération des entreprises romandes) reconnaissent, du point de vue théorique, les avantages d'un système d'incitation avec des taxes sur l'énergie par rapport à un système d'encouragement. Elles rejettent cependant les variantes d'incitation énergétique proposées dans le rapport du DFF: les objectifs de la SE 2050 sont trop ambitieux et les hausses des prix de l'énergie qui en découlent sont trop élevées.

L'ASTAG, la Fédération routière suisse et l'Union suisse des paysans s'opposent à l'introduction de taxes sur l'énergie, en particulier à une taxe sur les carburants et à un système d'incitation. Pour l'ASTAG et la Fédération routière suisse, des mesures techniques portant sur la réduction de la consommation et des émissions sont prioritaires. L'Union suisse des paysans souhaite la conservation du système d'encouragement, qui «a fait ses preuves et réussit à développer les énergies renouvelables». Les associations des entreprises à forte intensité énergétique (IGEB, Swissbrick, ZPK) rejettent tout renchérissement des prix de l'énergie et donc toute taxe sur l'énergie, mais aussi toute taxe d'encouragement, car nuisible pour la concurrence.

Les représentants de l'économie énergétique et les organisations de politique énergétique

La majorité de ces participants plaide en faveur de l'utilisation de taxes sur l'énergie. A titre d'instrument principal de la politique énergétique et climatique, la majorité donne sa préférence à un système d'incitation plutôt qu'à un système d'encouragement. Certains participants rejettent fondamentalement le projet (ALPIQ, swisselectric, FEA).

Le DSV, l'AES, l'Union pétrolière (UP), MINERGIE Suisse, le Verein Energy Certificate System ECS et l'ewz plaident en faveur de l'utilisation de taxes sur l'énergie et donnent la priorité au système d'incitation par rapport au système d'encouragement. Selon le DSV, la voie empruntée jusqu'ici et consistant à utiliser des réglementations de détail se heurte à ses limites et ne fixe pas d'incitations permettant à la technologie la plus efficace de s'imposer. Elle défavoriserait même certaines technologies non subventionnées. Un système d'incitation offre la possibilité que les divers agents énergétiques soient amenés à leur utilisation la plus efficace. En outre, un système d'incitation créerait davantage d'incitations économiques tout en comprimant relativement les charges bureaucratiques. De même, Swisspower plaide fondamentalement pour le recours à des taxes sur l'énergie et exprime sa préférence pour un système d'incitation. Une taxe sur l'énergie portant sur tous les agents énergétiques non renouvelables avec redistribution à l'économie et à la population doit cependant obligatoirement être aménagée de manière neutre sur le plan budgétaire. Swisspower fait observer que l'aménagement de la politique énergétique et climatique suisse subit également l'influence déterminante des évolutions internationales et notamment européennes. Une démarche isolationniste de la part de la Suisse pourrait entraîner des désavantages comparatifs disproportionnés.

De même l'AEE, InfraWatt, Swissolar et la Fondation suisse de l'énergie (SES) militent en faveur de l'utilisation de taxes sur l'énergie. Au contraire des autres défenseurs, elles sont cependant en faveur de l'existence en parallèle, au moins à moyen terme, d'un système d'incitation et d'un système d'encouragement. Swissolar et la SES précisent toutefois que dans l'intérêt de la réalisation des objectifs, un tel système d'incitation ne peut pas longtemps se combiner à des systèmes d'encouragement, tels par exemple que la RPC. Selon l'AEE, une taxe sur l'énergie doit frapper de la même manière tous les agents énergétiques non renouvelables, ne doit pas porter atteinte à l'utilisation des énergies renouvelables et doit être redistribuée de manière neutre sur le plan de la distribution et de façon à encourager l'innovation. L'encouragement et l'incitation sont des instruments qui se soutiennent mutuellement et dont la pondération se déroule de façon dynamique dans le temps. Un système d'encouragement doit être conservé d'une part parce qu'une taxe d'incitation ne suffit pas à assurer la sécurité de l'approvisionnement et à atteindre les objectifs climatiques. D'autre part, les taxes d'encouragement et les affectations partielles augmentent l'acceptation politique et les taxes d'incitation très élevées ne sont pas applicables à court terme sur le plan politique. InfraWatt souhaite soutenir financièrement les technologies du domaine des énergies renouvelables qui sont à la limite du seuil de rentabilité. Par ce biais, on pourrait obtenir un effet de levier maximum pour les ressources financières engagées.

Le GGS plaide pour l'utilisation de taxes uniquement dans le domaine climatique, mais pas dans le domaine énergétique. Aux côtés d'un système d'incitation dans la politique climatique, il faudrait rechercher par l'encouragement davantage de concurrence dans la production renouvelable d'énergie encouragée ainsi que des améliorations de l'efficacité. L'ASIG partage l'avis que les taxes sur l'énergie et un système d'incitation sont fondamentalement utiles, mais estime que leur mise en œuvre est associée à des risques considérables. L'AVES ne soutient pas les objectifs de la SE 2050. Elle rejette fondamentalement les ingérences dans le marché et donc le passage de l'encouragement à l'incitation.

Les organisations de protection de l'environnement

Le WWF, Pro Natura, l'ATE et Greenpeace Suisse considèrent les taxes sur l'énergie comme un instrument efficace et efficient. En fonction de leur aménagement, elles sont soit neutres sur le plan de la quote-part de l'Etat soit sur celui du budget, ou aident simultanément à rendre moins chers les instruments d'encouragement et à mettre plus facilement en œuvre les interdictions et les obligations. En conséquence, le système incitatif constitue le meilleur instrument en vue d'atteindre les objectifs énergétiques et climatiques, mais il convient cependant de le compléter par d'autres instruments.

Autres milieux intéressés

Parmi les autres participants à la consultation, le tableau qui se dégage n'est pas uniforme. L'utilisation de taxes sur l'énergie est notamment saluée par l'ASLOCA,

HabitatDurable et CFF SA. CFF SA fait observer que tous les agents énergétiques doivent être frappés de manière à ce que le trafic ferroviaire ne subisse pas un désavantage concurrentiel par rapport au trafic routier. Le TCS prend uniquement position dans le domaine du trafic. Il rejette résolument toute taxe sur les carburants, et considère que le recours à des prescriptions et à des normes est plus utile, dans l'optique du progrès technologique, qu'un système d'incitation dans la politique énergétique. Les taxes sur l'énergie sont rejetées par les entreprises Lonza SA et Stahl Gerlafingen SA ainsi que par la Société des propriétaires fonciers. Les entreprises Lonza SA et Stahl Gerlafingen SA sont d'avis que l'efficacité énergétique et électrique ne peut être accrue que par des règles plus strictes et par une coordination étroite avec l'UE (reprise de prescriptions et de normes) ainsi que par l'intégration au système d'échange de quotas d'émission de l'UE. Tout système incitatif allant au-delà de la taxe sur le CO₂ grevant les combustibles doit être rejeté. La Société des propriétaires fonciers préfère un système d'encouragement comme instrument principal de la politique énergétique et climatique. Le financement des moyens d'encouragement peut se faire dans une plus large mesure directement par un relèvement de l'affectation partielle au niveau de la taxe sur le CO₂.

En majorité, les autres participants accueillent favorablement l'institution d'un système d'incitation en tant qu'instrument principal pour atteindre les objectifs énergétiques et climatiques (SKS, CFF, ASLOCA, HV, UFS). CFF SA cite comme avantage d'un système d'incitation le fait que les acteurs sont libres de choisir la technologie la plus efficace sur le plan énergétique. Pour l'ASLOCA, le passage à un système exclusivement incitatif représente une option à moyen terme. Mais il conviendrait d'examiner plus en détails d'une part comment encourager de façon mesurée les assainissement de la même manière dans toutes les régions de Suisse. D'autre part, il conviendrait de tirer au clair la manière dont des mesures appropriées permettraient de corriger les différentes incitations du côté des locataires et des propriétaires afin qu'une taxe sur l'énergie fixée à un niveau élevé puisse déployer son effet incitatif.

4.2 Perception des taxes d'incitation

4.2.1 Combustibles

Ce chapitre concerne l'aménagement de la taxe sur les combustibles dont l'assiette peut se composer soit uniquement de la teneur en CO₂, soit de la teneur en CO₂ et du contenu énergétique. Environ la moitié des participants à la consultation qui se sont exprimés sur le sujet se prononce pour taxer les combustibles selon leur teneur en CO₂ uniquement. Une autre partie souhaite une base d'imposition double (teneur en CO₂ et contenu énergétique) ou une taxation en deux étapes (d'abord selon le CO₂ puis selon le contenu énergétique). Si les cantons et les partis politiques sont partagés concernant l'assiette de la taxe sur les combustibles, les organisations faîtières de l'économie, par exemple economiesuisse et Swissmem, préfèrent une imposition selon le CO₂. Les autres participants sont très partagés. En outre, quelques participants d'horizons différents proposent une autre solution, dite par

étapes : le canton de ZG, le Parti socialiste suisse, l'Organisation faîtière de l'économie des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique (AEE), Öbu, Swissolar, la Fondation suisse pour l'énergie (SES) et les organisations de protection de l'environnement. Il s'agirait de taxer les combustibles dans un premier temps selon leur teneur en CO₂, pour des raisons de faisabilité administrative. Par la suite, en cas de forte diminution des émissions de CO₂, ils prôneraient une taxation également selon le contenu énergétique, voire selon un indice de charge polluante.

Au niveau cantonal et communal

Les avis sont partagés entre une assiette selon la teneur en CO₂ ou une assiette selon le CO₂ et le contenu énergétique. Les conférences cantonales des finances et de l'énergie (CDF et EnDK) se prononcent en faveur de la première solution, de même que les cantons de AG, AI, AR, GL, TG, TI, VD et ZH, ainsi que BL, FR, JU, LU, SG, SH et SZ qui se rallient à la position des conférences cantonales. Pour la CDF et l'EnDK, la réduction des énergies fossiles, donc du CO₂, est la priorité en matière de politique climatique. Elles ajoutent en outre que la consommation d'énergie en soi ne constitue pas un effet externe, contrairement aux émissions de CO₂. AG, GL, TG et VD partagent cet argument. Enfin, la CDF et la EnDK, de même que TI et TG, soulignent que l'utilisation du gaz naturel serait péjorée en cas de taxation du contenu énergétique.

La conférence gouvernementale des cantons alpins (CGCA) préfère l'option de taxer les combustibles selon la teneur en CO₂ et le contenu énergétique, car les objectifs à atteindre au niveau fédéral concernent à la fois la politique climatique et énergétique. Elle précise également que cette solution permet de ne pas favoriser un seul type de combustible, comme le gaz naturel. Les cantons de BE, BS, GE, NE, NW, OW, SO et SZ optent également pour cette solution, de même que GR, UR et VS qui adhèrent à la position de la CGCA. Enfin, le canton de Zoug prône l'option par étape : dans un premier temps uniquement une base CO₂ pour des questions de facilité d'application, puis, idéalement, une taxation selon le CO₂ et le contenu énergétique.

L'Union des villes suisses (UVS) se prononce en faveur d'une taxation selon la teneur en CO₂ et le contenu énergétique, afin de respecter les deux objectifs fixés au niveau fédéral. Elle souligne la nécessité de différencier les énergies renouvelables des non-renouvelables et d'exonérer les combustibles biogènes en cas de taxation selon le contenu énergétique.

Les partis politiques

Les partis politiques ont des opinions divergentes sur cette question. Les Libéraux-Radicaux (PLR) préconisent une assiette composée du CO₂ uniquement, ainsi qu'un rattachement du marché du carbone suisse au marché européen (EU ETS). Selon eux, les entreprises suisses doivent avoir la possibilité d'y participer, même si ce système d'échange est moins efficace.

Les Verts sont en faveur de la double assiette CO₂ et contenu énergétique parce que la Stratégie énergétique 2050 poursuit un objectif double: climat et énergie. Les Vert'libéraux veulent une imposition selon le contenu énergétique uniquement, jugeant l'imposition selon le CO₂ subsidiaire. Quand au Parti socialiste (PSS), il propose la solution par étape: d'abord une taxation selon la teneur en CO₂, puis une autre base d'imposition, comme le contenu énergétique ou un indice de charge polluante.

Le PDC soutient la taxe CO₂ actuelle sur les combustibles qu'il considère comme une vraie taxe d'incitation. Le Parti bourgeois-démocratique ne s'exprime pas sur la question de la base d'imposition des combustibles. L'UDC rejette toute taxe incitative.

Les associations/organisations faîtières de l'économie

La majorité des représentants de l'économie préfère une taxation selon le CO₂ (économiesuisse, CP, USP, etc.). Les arguments qu'ils avancent pour une taxation selon le CO₂ uniquement sont de trois ordres: (i) se concentrer sur l'objectif climatique de diminution de CO₂, (ii) la consommation d'énergie ne constitue pas une externalité négative, et (iii) atteindre un objectif - ici la réduction des émissions de CO₂ - avec un instrument indépendant et séparé. Cependant, quelques-uns (usam, FER, CCIG) refusent les augmentations proposées dans le rapport, certains les qualifiant même de colossales (CP). L'usam, par exemple, estime que les hausses de la taxe sur les combustibles proposées sont inacceptables. En effet, une hausse massive des prix, qui n'inclurait pas une réflexion sur les prix des pays proches, aurait comme conséquence pour les PME un grave désavantage concurrentiel.

Une minorité des représentants de l'économie (Associations du second œuvre, CI CDS, Suissetec, Travail.Suisse, USS) s'exprime en faveur d'une base double, car l'adaptation des deux taux permettra d'atteindre les deux objectifs fixés.

Les représentants de l'économie énergétique et les organisations de politique énergétique

Ces acteurs sont partagés. Un premier groupe composé de l'Association suisse de l'industrie gazière (ASIG), d'AVES, du Groupe de gros consommateurs de courant électrique (GGS) et de Swisspower préfèrent une taxation selon le CO₂. Un deuxième groupe dont font partie l'Association des entreprises électriques suisses (AES), l'Association faîtière des gestionnaires suisses des réseaux de distribution (DSV) et les usines électriques de la Ville de Zürich (ewz) souhaitent une base double CO₂ et énergie. Enfin, l'Organisation faîtière de l'économie des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique (AEE), la Fondation suisse de l'énergie (SES) et Swissolar optent pour solution par étape. Ils souhaitent à court terme une imposition selon le CO₂; à long terme, l'AEE prône une imposition selon le CO₂ et l'énergie, SES et Swissolar une imposition selon le contenu énergétique ou la charge polluante.

Les organisations environnementales

Les organisations environnementales ayant répondu à la consultation (ATE, Greenpeace, Pro Natura et WWF) privilégient la solution par étapes, d'abord une imposition selon le CO₂, puis dans un deuxième temps selon le contenu énergétique ou la charge polluante.

Autres milieux intéressés L'ASLOCA demande une symétrie des sacrifices: elle refuse toute augmentation de la taxe CO₂ sur les combustibles tant que les carburants ne sont pas également taxés. HabitatDurable est en faveur d'une base d'imposition double CO₂ et contenu énergétique et ajoute que le montant des taxes devraient refléter les coûts externes des agents énergétiques.

4.2.2 Carburants

La taxation des carburants est présentée en deux temps : d'abord la pertinence d'une telle taxation et sa hauteur, notamment par rapport à la taxe sur les combustibles (4.2.2.1), puis la composition de son assiette : CO₂ uniquement ou CO₂ et contenu énergétique (4.2.2.2).

4.2.2.1 Pertinence et hauteur

Pertinence

La majorité des participants à la consultation approuve une taxe générale sur l'énergie contenant la taxation des carburants, mais une minorité la rejette explicitement. Au niveau cantonal et communal, presque tous sont en faveur d'une taxation des carburants. Dans les partis politiques, les avis sont partagés. Si le PDC, le PLR et l'UDC s'y opposent fermement, le PBD, le PSS, les Verts et les Vert'libéraux l'approuvent en principe. Au près des organisations faîtières de l'économie, la majorité l'approuve, par exemple economiesuisse, ECO SWISS, Swissmem, l'Union syndicale suisse ou encore l'Union des transports publics. Par contre, une minorité la rejette explicitement (ASTAG, routesuisse, Union suisse des paysans, usam, etc.). Du côté des représentants de l'économie énergétique et des organisations de politique énergétique, seul ALPIQ rejette la taxation des carburants, les autres y souscrivent. Les organisations environnementales sont unanimes en faveur d'une taxe incitative sur les carburants. Enfin, parmi les autres milieux intéressés, seul le TCS est contre. Les CFF SA, l'ASLOCA, Lonza SA, etc. la soutiennent.

Hauteur

Concernant la hauteur d'une taxe sur les carburants, les avis sont partagés. En général, seuls les participants en faveur d'une telle taxation ont répondu à cette question. Si la majorité des répondants souhaite une taxation des carburants inférieure à celle des combustibles, une minorité prône un niveau de taxation similaire. De plus, certains participants n'hésitent pas à revendiquer une taxation plus élevée. Au niveau des cantons et des communes, les participants veulent majoritairement une taxation inférieure, parmi lesquels les conférences cantonales des directeurs des finances, de l'énergie et des cantons alpins. Trois cantons et l'Union des Villes suisses demandent une taxation identique. Enfin, les cantons de SO et BS souhaitent une taxation en lien avec les objectifs. Dans les partis politiques, le PSS et les Verts approuvent une taxation identique. Les avis sont très partagés au sein des organisations faîtières de l'économie : un peu plus de la moitié souhaite une taxation identique (par exemple Suissetec et Swissmem), le reste une taxation inférieure (par exemple economiesuisse et la Communauté d'intérêt du commerce de détail suisse). Les organisations environnementales exigent une taxation identique, voire plus élevée suivant les coûts externes. Au sein des autres milieux intéressés, les acteurs en faveur d'une taxation des carburants souhaitent majoritairement une taxation similaire.

Au niveau cantonal et communal

Les acteurs cantonaux et communaux approuvent la taxation des carburants, à l'exception du canton de AI qui privilégie lors du choix des variantes celle qui ne contient pas de taxation des carburants, et du Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) qui la refuse catégoriquement. Ce dernier estime d'une part que les automobilistes paient déjà aujourd'hui beaucoup de redevances qui ne sont pas entièrement versées au domaine des routes et qu'ils ne sont plus prêts à payer plus comme en témoignent le refus de la vignette à 100 francs et la fructueuse récolte de signatures pour l'initiative dite vache à lait. D'autre part, il pense que les régions de montagne seront pénalisées car elles manquent de transports publics.

Les cantons prônent majoritairement une taxation inférieure à celle des combustibles. Pour le canton du Valais, il s'agit avant tout de ne pas pénaliser les régions de montagne dont le réseau de transport publics est peu étendu et qui dépendent fortement du transport individuel motorisé. Le canton du Tessin avance également l'argument de la dépendance au trafic individuel motorisé. Pour tous les autres (CFD et EnDK, avec les ralliements de BL, FR, JU, LU, SG, SH et SZ, CGCA avec les ralliements de GR et UR, AI, AR, GL, NW, TG, ZG), l'argument qui prévaut est celui que les carburants sont déjà grevés par l'impôt et la surtaxe sur les huiles minérales. Cependant, pour AG, GE et ZH, la taxation des carburants doit être similaire à celle des combustibles car il ne saurait y avoir d'exceptions dans les taxes d'incitation. L'Union des villes suisses prône également une taxation identique arguant que le trafic routier doit aussi contribuer à l'efficacité énergétique. De même, la Ville de Zurich est contre une imposition plus basse pour les carburants car le secteur de la mobilité n'a de loin pas atteint ses objectifs de réduction des émissions de CO₂.

Les partis politiques

Dans les partis politiques, les avis sont partagés. Si le PDC, le PLR et l'UDC s'opposent fermement à la taxation des carburants, le PBD, le PSS, les Verts et les Vert'libéraux l'approuvent en principe. Le PDC est très critique par rapport à une telle taxation, qu'il juge politiquement irréaliste. En effet, l'extension de la taxe CO₂ aux carburants a été refusée lors de la révision de la loi sur le CO₂ en 2011. De plus, une telle taxation désavantagerait les régions périphériques et aurait des effets économiques et sociaux indésirables. Selon le PDC, l'approche technologique pour les nouveaux véhicules est beaucoup plus prometteuse et mène aussi au but de diminuer continuellement les émissions de CO₂ par véhicule. Le PLR refuse catégoriquement toute taxation supplémentaire des carburants car ils sont déjà touchés par les impôts sur les huiles minérales. L'UDC refuse toute taxe d'incitation.

Le PBD approuve en principe la taxation des carburants. Il souligne cependant que les objectifs de CO₂ dans ce domaine seront principalement atteints par des prescriptions légales. Le PBD laisse la question de l'agencement d'une taxe sur les carburants ouverte. Le pvl est en faveur d'une taxe incitative sur les carburants car elle permettrait d'atteindre les objectifs énergétiques et climatiques. Les Verts veulent une taxation des carburants identique afin d'obtenir l'effet incitatif voulu. Le PSS souhaiterait aussi une taxation au même niveau, mais il se rend compte qu'il existe un risque de tourisme à la pompe. Il pense ainsi qu'il serait souhaitable d'instaurer à moyen terme un Mobility Pricing.

Les organisations faitières de l'économie

La majorité des représentants de l'économie approuve la taxation des carburants (economiesuisse, Öbu, Swissmem, Travail.Suisse, TVS, USS, UTP, etc.) et une minorité s'y oppose (ASTAG, CP, CCIG, FER, IGEB, SSE, usam, routesuisse, Swissbrick, USP, ZPK). Parmi ceux qui l'approuvent, l'Union des transports publics souligne qu'elle ne peut approuver une taxe globale sur l'énergie qu'à la condition que les carburants soient aussi taxés. Selon elle, un système d'incitation énergétique doit être impérativement agencé de telle manière à ce que les transports publics ne soient pas désavantagés par rapport au trafic individuel motorisé. Une exonération des carburants conduirait à une inégalité de traitement entre les transports individuel et collectif. Au contraire, les transports publics, qui fonctionnent en grande partie grâce à l'énergie électrique, seraient taxés unilatéralement. Selon Swissmem, dès lors que l'industrie a par le passé porté le plus lourd fardeau pour l'atteinte des objectifs de politique climatique, tous les secteurs devraient être traités de la même manière à l'avenir. En effet, d'après Swissmem, sans la prise en compte de tous les émetteurs, les objectifs de politique climatique ne seront jamais atteints. La Fédération textile suisse (TVS) pense également que tous les secteurs doivent être logés à la même enseigne et que si le secteur de la mobilité n'atteint pas ses objectifs, cela a des conséquences sur les autres domaines comme l'industrie.

L'association suisse de l'industrie de la cellulose, du papier et du carton (ZPK), l'ASTAG, le Centre patronal, la Chambre de commerce, d'industrie et des services

de Genève, la Fédération des entreprises romandes, l'IGEB, routesuisse, la Société suisse des entrepreneurs, Swissbrick, l'usam et l'Union suisse des paysans refusent une taxation du carburant, estimant ce dernier déjà lourdement taxé et mis à contribution. L'ASTAG est catégoriquement contre une augmentation de l'impôt sur les huiles minérales ou une taxe énergétique qu'elle juge complètement inutile et fausse. Elle estime qu'il y aura un conflit d'objectif entre financement et incitation, que la diminution de la consommation doit être atteinte par des développements techniques, et que les importateurs sont déjà depuis 2013 obligés de compenser leurs émissions de CO₂. Le CP, la CCIG et la FER considèrent qu'une hausse du prix des carburants en Suisse entraînerait du tourisme à la pompe et donc un risque de perte de recettes fiscales. De l'avis de l'IGEB, avec les ralliements de Swissbrick et ZPK, les industries intensives en énergie sont déjà aujourd'hui lourdement taxées (taxe CO₂ sur les combustibles, RPLP, taxe sur les COV, impôts sur les véhicules, redevances hydrauliques, RPC) et même s'il est parfois possible de demander des exonérations, comme dans le cas de la taxe sur le CO₂ ou de la RPC, le processus est lourd et dispendieux. Ainsi, dans le mauvais contexte économique qui fait rage, l'IGEB est d'avis qu'il faut renoncer absolument à de nouvelles taxes énergétiques et d'incitation afin de préserver la compétitivité des entreprises. Faire cavalier seul dans ce domaine mettrait en danger l'existence de nos industries. De plus, routesuisse souligne qu'il faudrait trop augmenter le prix des carburants pour obtenir un effet incitatif. Enfin l'usam rappelle que le refus de la vignette à 100 francs fut un signal clair et qu'il serait inopportun d'augmenter le prix des carburants.

Les représentants de l'économie (Associations du second œuvre, ECO SWISS, scienceindustries, suissetec, Swissmem, USS et TVS) prônent majoritairement un niveau de taxation identique. Scienceindustries est d'avis que les quantités de CO₂ émises doivent avoir un prix uniforme, quelle que soit leur origine. Le second œuvre et Suissetec pensent qu'une taxation identique est correcte et juste si l'on considère tant la mobilité que l'habitat comme des besoins élémentaires.

Economiesuisse, la chambre du commerce des deux Bâle (HKBB), la Communauté d'intérêt du commerce de détail suisse (CI CDS), SWICO et l'USP souhaitent une taxation des carburants inférieure à celle des combustibles. Le principal argument est que les impôts sur les huiles minérales grèvent déjà les carburants et qu'un conflit d'objectifs entre financement et incitation ne manquera pas de se produire. Il s'agit de ne pas mettre en danger le financement des infrastructures routières et ferroviaires. Pourtant plusieurs soulignent qu'en théorie, les émissions de CO₂ devraient être taxées de la même manière qu'elles proviennent des combustibles ou des carburants.

Les représentants de l'économie énergétique et les organisations de politique énergétique

Seul un représentant de l'économie énergétique, ALPIQ, est contre la taxation des carburants. Pour ALPIQ, l'introduction d'une taxe sur les carburants manque de soutien politique au Parlement et devant le peuple, elle serait ainsi condamnée à l'échec.

Les autres acteurs approuvent la taxe sur les carburants (AEE, AES, ASIG, AVES, DSV, ewz, GGS, SES, Swisspower, Swissolar, UP). Swisspower estime qu'une taxation des carburants est nécessaire pour atteindre les objectifs de la Stratégie énergétique 2050 mais qu'elle doit être inférieure à celle des combustibles parce que l'impôt sur les huiles minérales est déjà très élevé pour les carburants. AEE, ewz et GGS souhaitent que les carburants soient taxés comme les combustibles. AEE précise qu'il faut tenir compte des redevances routières qui financent le domaine routier. Quant à la Fondation suisse de l'énergie, elle prône une taxation supérieure car elle estime que la taxation doit refléter les coûts externes. Cependant, afin d'éviter les problèmes du tourisme à la pompe, la Fondation propose d'introduire le Mobility Pricing.

Les organisations de protection de l'environnement

Toutes ces organisations sont en faveur d'une taxation des carburants, qui doit être identique voire plus haute que celle des combustibles. Elles exigent l'introduction d'une taxe CO₂ sur les carburants déjà dans le premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050, estimant qu'une introduction seulement en 2021 serait trop tardive pour inverser la tendance actuelle et atteindre les buts fixés. Pour l'ATE, seule une taxe sur les carburants permettrait de réduire les émissions de CO₂, le Mobility Pricing serait une alternative. L'ATE propose à court terme une taxation identique, puis à long terme une taxation plus élevée qui reflète les coûts externes du trafic routier, avec un système tarifaire dépendant des distances similaire à la RPLP. Elle constate que le montant proposé ne sera pas suffisant pour atteindre les objectifs. Elle exige que le texte constitutionnel soit modifié de manière à ce que tous les dommages environnementaux du trafic soient pris en compte dans la taxe d'incitation. Le calcul des coûts externes devrait comprendre douze catégories de coûts, en rapport avec le calcul effectué par Ecoplan/Infras pour le calcul des coûts du trafic de poids lourds (accident, bruit, coûts de santé dus à la pollution de l'air, dégâts aux bâtiments dus à la pollution de l'air, climat, nature et paysage, embouteillages, récoltes perdues, dommages aux forêts et aux sols, divers coûts liés aux processus).

Le WWF pense que les carburants doivent être plus taxés que les combustibles en raison de leurs coûts externes plus élevés. Selon eux une solution de type Mobility Pricing permettrait d'éviter le tourisme à la pompe. Greenpeace et Pro Natura se rallient à cette position.

Autres milieux intéressés

Tous ces acteurs à l'exception du TCS sont en faveur d'une taxation sur les carburants. L'ASLOCA est en faveur d'une taxation identique; elle insiste sur la nécessité d'une symétrie des sacrifices entre les combustibles et les carburants et refuse toute augmentation de la taxe CO₂ sur les combustibles tant que les carburants ne sont pas taxés. Selon elle, cette taxe doit être fixée de manière à permettre au secteur de la mobilité d'atteindre ses objectifs de diminution de CO₂. Selon HabitatDurable, la taxation des carburants est indispensable pour atteindre les objectifs climatiques. De

plus, sa hauteur devrait correspondre aux coûts externes. Lonza SA et Stahl Gerlafingen SA estiment que les carburants doivent être plus taxés que les combustibles afin que ce secteur contribue aussi aux objectifs de réduction CO₂. La Lonza ajoute que les politiciens n'ont pas le courage politique de passer à l'acte dans le domaine des carburants car c'est un sujet sensible. Les CFF SA sont également en faveur d'une taxation des carburants. L'argument des CFF SA est que tous les agents énergétiques doivent être taxés, ce afin que les trains ne soient pas désavantagés par rapport à la route et que le transfert modal ne soit pas influencé négativement. Enfin, un particulier estime que les carburants doivent être plus taxés pour provoquer un effet incitatif.

Le TCS refuse fermement toute nouvelle taxe incitative sur les carburants car (i) il ne faut pas superposer taxe de financement et taxe d'incitation sous peine de fragiliser le financement des infrastructures routières; (ii) cela pénaliserait aussi les consommateurs qui ont fait l'effort d'acheter un véhicule efficient; (iii) l'élasticité-prix de la demande de mobilité est très faible; (iv) cela provoquerait des inégalités car le prix des biens de base augmenterait; (v) un prix de l'essence en Suisse plus élevé qu'à l'étranger provoquerait du tourisme à la pompe, ce qui engendrerait des pertes de recettes fiscales.

4.2.2.2 Base d'imposition

Au sujet de la base d'imposition, les résultats globaux sont semblables à l'imposition des combustibles: presque la moitié des participants se prononce en faveur d'une imposition en fonction du CO₂, une minorité souhaite plutôt une imposition selon le CO₂ et le contenu énergétique et une autre minorité propose la solution en deux étapes: d'abord taxer le CO₂, puis le contenu énergétique voire la charge polluante. Notons que certains participants proposent d'instaurer un Mobility pricing (tarification de la mobilité selon l'utilisation des infrastructures) à plus ou moins long terme: PSS, Öbu, AEE, SES, Swisscleantech, Swissolar, ATE, Greenpeace, Pro Natura et WWF.

Au niveau cantonal et communal

La majorité des cantons est en faveur d'une taxation selon le CO₂. Selon la CDF et l'EnDK, une assiette plus large est également nécessaire dans le domaine des carburants. De plus, elles estiment que le rapport entre le contenu de CO₂ et le contenu énergétique est le même pour les combustibles et les carburants. Les cantons de BL, FR, JU, LU, SG, SH et SZ adoptent cette position. Le canton de Vaud estime que la lutte contre le CO₂ doit être la priorité. AR estime qu'une base CO₂ est plus pratique et de plus reconnue au niveau international. Les cantons de AI, AG, GE, GL, TG, TI, ZG et ZH sont également en faveur d'une imposition selon le CO₂.

Une minorité de cantons souhaite une taxation selon le CO₂ et le contenu énergétique: la CGCA, GR et UR qui s'y rallient, ainsi que BE, BS, NE, NW, OW, SO et VS.

Le principal argument réside dans la fixation au niveau fédéral de deux objectifs, énergétique et climatique. Une taxation selon le CO₂ et le contenu énergétique fait donc sens. L'Union des villes suisses et la Ville de Zürich sont également de cet avis.

Les partis politiques

Les Verts se sont prononcés pour une taxation selon la teneur en CO₂ et le contenu énergétique. Le PSS propose la même solution par étape que pour les combustibles: d'abord selon le CO₂ puis selon le contenu énergétique ou la charge polluante. Il pense ainsi qu'il serait souhaitable d'instaurer à moyen terme un Mobility Pricing. Quant aux Vert'libéraux, ils souhaitent uniquement une base selon le contenu énergétique. Le PBD, le PDC, le PLR et l'UDC ne se sont pas prononcés.

Les associations faitières de l'économie

La majorité des répondants opte pour une imposition double CO₂ et contenu énergétique (AMC, CI CDS, Suissetec, Travail.Suisse, USP et USS). D'autres pour une taxation selon la teneur en CO₂ uniquement (ECO SWISS, scienceindustries, SWICO, Swisscleantech, Swissmem, TVS).

Les représentants de l'économie énergétique et les organisations de politique énergétique

Les réponses sont disparates. L'ASIG, GGS et Swissolar prônent une taxation des carburants selon le CO₂, AES, DSV et ewz une taxation à double base. AVES et l'Union pétrolière ne souhaitent taxer que selon le contenu énergétique. AEE propose de taxer dans un premier temps selon la teneur en CO₂, tout en développant le Mobility Pricing, puis selon le contenu énergétique. Enfin, SES souhaite une taxation selon la charge polluante.

Les organisations de protection de l'environnement

L'ATE propose une solution en deux temps: imposition selon le CO₂ à court terme, puis selon le CO₂ et la charge polluante à long terme. Le WWF souhaite uniquement taxer les carburants selon la charge polluante. Greenpeace et Pro Natura souscrivent à la position du WWF.

Autres milieux intéressés

Les CFF SA sont en faveur d'une taxation selon la teneur en CO₂ et le contenu énergétique. Leur argument est que tous les agents énergétiques doivent être taxés, ce afin que les trains ne soient pas désavantagés par rapport à la route et que le

transfert modal ne soit pas influencé négativement. La Ville de Zürich souhaite également une taxation à base double, tandis que Lonza SA et Stahl Gerlafingen SA aimeraient une base selon le CO₂ uniquement.

4.2.3 Electricité et promotion des énergies renouvelables

La Stratégie énergétique 2050 vise notamment à réduire la consommation d'électricité et d'énergie finale et à accroître la part des énergies renouvelables. Ces objectifs doivent être pris en compte lors de la perception d'une taxe sur l'électricité. De plus, il ressort du rapport sur le passage à un système d'incitation que seule une taxation uniforme de l'électricité serait possible, la compatibilité en regard du droit international d'une taxation différenciée étant mise en cause. Une taxation uniforme implique que l'électricité soit taxée de manière identique pour tous les types de production qu'ils soient renouvelables ou non. Si la taxation de l'électricité ne peut pas être différenciée selon les modes de production, les objectifs d'augmentation de la part des énergies renouvelables peuvent être atteints notamment par (i) la rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC) ou (ii) via une redistribution de produit de la taxe sur l'électricité aux consommateurs de courant vert.

Les avis des répondants cette question reflètent de fortes disparités et aucune majorité ne se dégage. En effet, beaucoup de participants ont amené d'autres solutions que celles indiquées ou ont proposé plusieurs possibilités.

Si seule une taxation uniforme est possible, une minorité des répondants souhaite maintenir la RPC, certains avec des adaptations, et une autre minorité préfère la redistribution du produit de la taxe aux consommateurs de courant provenant d'énergies renouvelables. Une partie des répondants est convaincue qu'une taxation différenciée de l'électricité est possible malgré l'intitulé de la question et en souhaite une. Certains ne parlent pas explicitement de taxation différenciée, mais de tenir compte des coûts externes. Parmi les autres solutions proposées, on trouve notamment le modèle des quotas. Enfin, plusieurs répondants demandent que l'ensemble de l'énergie hydraulique soit considéré comme énergie renouvelable.

Il est difficile de dégager des tendances par type de participants tant les avis sont divers. On peut cependant dire que les cantons sont plus enclins à vouloir une taxation différenciée, notamment les conférences cantonales des directeurs des finances et de l'énergie. Au sein des partis politiques, le PDC et le PSS souhaitent maintenir la RPC, les Verts pensent que le maintien de la RPC ou la redistribution aux consommateurs sont possibles. Les Vert'libéraux prônent une taxation différenciée et le PLR des modèles de marché. Aucune tendance ne se dégage chez les représentants de l'économie, de l'économie énergétique et des organisations de politique énergétique. Les organisations environnementales souhaitent un maintien de la RPC ainsi qu'une taxation différenciée.

Maintien de la RPC

Pour une minorité des répondants, la RPC reste nécessaire pour augmenter la part des énergies renouvelables, même si certains veulent la réformer ou la limiter dans le temps. Cet argument prévaut pour les cantons de Bâle Ville, Genève, Soleure et Thurgovie ainsi que pour le Groupement suisse des régions de montagne. Ce dernier aimerait que la RPC soit transformée en un système d'indemnité unique et abrogée à long terme.

Les Verts sont d'avis que la RPC est efficace pour développer des énergies renouvelables comme l'éolien et le photovoltaïque et que donc son renforcement et sa poursuite sont judicieux. Le Parti socialiste opte pour la RPC, car c'est un moyen adéquat, proche du marché et efficient pour développer de nouvelles capacités de production et pour renforcer les centrales hydrauliques existantes. Le PDC souhaite que la RPC reste l'instrument d'encouragement des énergies renouvelables car l'approvisionnement électrique de la Suisse doit à long terme être assuré avant tout par une production indigène et renouvelable. Il souhaite cependant améliorer son efficience, par exemple grâce à des indemnités uniques, et que l'électricité d'origine hydraulique soit également encouragée.

Auprès des représentants de l'économie, Öbu, l'Union syndicale suisse, l'Union suisse des paysans et Travail.Suisse choisissent la RPC. Öbu pense que la taxation de l'électricité doit avoir comme but principal d'en réduire la consommation. La RPC encouragerait bel et bien le développement des énergies renouvelables, mais elle devrait être supprimée une fois le but atteint. Selon l'Union syndicale suisse, c'est le seul modèle au niveau fédéral qui assure l'expansion rapide des énergies renouvelables. De plus, elle pense que les prescriptions réglementaires sont des moyens efficients, économiques, écologiques et judicieux pour augmenter la part des énergies renouvelables. Pour l'Union suisse des paysans, la RPC n'est pas problématique, car l'argent vient du secteur de l'électricité et y retourne.

L'AEE souhaite maintenir la RPC, car elle minimise les effets d'aubaine, tout en la rendant plus proche du marché, par exemple via le réaménagement des délais, de nouveaux fonds pour des grandes constructions hydroélectriques, et des indemnités uniques. Le groupe des gros consommateurs de courant électrique est d'accord pour un système de RPC, mais d'une durée limitée. La Fondation suisse pour l'énergie trouve que la RPC est un moyen d'apporter de nouvelles capacités de production qui s'est de plus avéré judicieux dans d'autres pays. Selon Swissolar, la RPC doit être maintenue après 2020 car elle est proche du marché et efficiente, mais être combinée avec des règles de priorité pour les énergies renouvelables. Il prône également une suppression du plafond de la rétribution.

Du côté des organisations de protection de l'environnement, Greenpeace pense que la RPC est un bon moyen d'augmenter les capacités de production des énergies renouvelables et qu'elle a prouvé son efficacité dans le monde. L'ATE, Pro Natura et le WWF se rallient à cette position.

Parmi les autres milieux intéressés, Stahl Gerlafingen SA souhaite une RPC compatible au marché mais refuse la hausse du supplément à 1.5 centime.

Redistribution aux consommateurs

Une partie des participants choisit la redistribution du produit de la taxe sur l'électricité aux consommateurs. Au niveau des cantons, la conférence gouvernementale des cantons alpins opte pour cette solution car ainsi, les énergies renouvelables deviennent plus intéressantes pour les consommateurs. Cela devrait accroître leur demande et inciter davantage les producteurs à envisager des projets correspondants. La conférence souhaite cependant que le KWh et non un pourcentage du prix de l'électricité serve de base de taxation, afin de ne pas rendre le courant vert trop onéreux. Elle prône la fixation d'un objectif pour l'ensemble des énergies renouvelables, y compris la force hydraulique. Les cantons de GR, NW, UR et VS se rallient cette position. Les cantons d'Obwald et du Tessin sont également en faveur d'une redistribution aux consommateurs car cela va augmenter l'attractivité des énergies renouvelables et leur demande, ils souhaitent aussi l'intégration de l'hydraulique. De même, le canton de Vaud veut que la promotion des énergies renouvelables se fasse par un subventionnement direct des consommateurs. Certains membres de l'Union des villes suisses rejoignent ces arguments.

Pour le parti des Verts, la solution de la redistribution du produit aux consommateurs est également envisageable.

Du côté des représentants de l'économie, le Centre patronal, la Société suisse des entrepreneurs, l'usam, les Associations du second oeuvre et l'Union des transports publics sont favorables, en cas de taxation uniforme, à la redistribution aux consommateurs. Le Centre patronal est cependant très sceptique par rapport à une taxe sur l'électricité et n'est favorable à une telle redistribution que si l'ensemble de la production hydroélectrique est considérée comme énergie renouvelable. Il veut en outre que les grands consommateurs puissent toujours bénéficier de déductions et d'exemptions comme dans le cadre de la RPC actuelle. L'Union des transports publics considère comme important d'englober aussi l'énergie hydraulique et les centrales électriques à accumulation par pompage. En outre, tant l'usam que la Société suisse des entrepreneurs refusent de renforcer la RPC car ils la jugent inefficace et bureaucratique.

Auprès des autres milieux intéressés, les CFF SA sont favorables à un encouragement des énergies renouvelables du côté de la demande, de même que l'ASLOCA, qui souhaite différencier la redistribution au consommateur selon le mode de production.

Taxation différenciée et coûts externes

L'intitulé de la question affirmait que seule une taxation uniforme de l'électricité indépendante du type de production était réalisable. Plusieurs participants ont remis en cause cette affirmation et ont malgré tout prôné une taxation différenciée de l'électricité. Le canton de Berne déplore que l'on veuille diminuer la quantité d'électricité produite alors que dans le même temps la qualité ne serait pas améliorée. Il est en faveur d'une taxation différenciée entre (i) les énergies renouvelables et non

renouvelables (fossile et nucléaire) et (ii) les énergies limitées (eau, biomasse) et illimitées (solaire, vent). Les garanties d'origine peuvent servir pour la différenciation. Pour le canton de Genève, une taxation différenciée permettrait de tenir compte des effets externes. Le canton de Vaud souhaite exonérer les énergies renouvelables de la taxe sur l'électricité afin de renforcer l'effet incitatif du système. L'Union des villes suisses parle aussi de cette solution. Enfin, la Ville de Zurich souhaite une taxation différenciée au niveau de la distribution (taxation uniforme avec redistribution aux opérateurs sur la base des certificats d'origine).

Le parti vert/libéral est d'avis qu'il est possible de différencier les énergies renouvelables dans la taxation de l'électricité, l'Union européenne travaillant sur un système de certificats, et souhaite cette solution. Il prône également une taxation des importations d'électricités à la frontière.

La Communauté d'intérêt du commerce de détail suisse exige la suppression de la RPC et souhaite une taxation différenciée selon le mode de production et la situation du marché de l'électricité afin d'augmenter la part de courant issu des énergies renouvelables. Elle estime important d'assurer la sécurité des investissements durant la phase de transition et de communiquer tôt les décisions afin que les producteurs d'énergies renouvelables puissent s'adapter. La Société suisse des entrepreneurs juge une taxe sur l'électricité inopportune si elle ne peut pas être différenciée selon les modes de production «propres» et «sales», surtout qu'elle ne considère pas la consommation d'énergie en soi comme négative. Swisscleantech demande non seulement une taxation différenciée, mais également à la frontière (importations) car il s'agit pour elle d'internaliser les externalités et non de pénaliser la consommation d'électricité. Cela permettrait d'augmenter la compétitivité des énergies renouvelables. Comme mesure à court terme pour les encourager, Swisscleantech propose la limitation des importations de courant vert selon les garanties d'origine. Travail Suisse estime que les énergies renouvelables doivent être exonérées.

Selon HabitatDurable, une taxation différenciée est impérativement nécessaire car il ne fait pas de sens de diminuer la quantité de consommation électrique via une taxe sur l'énergie sans chercher à améliorer la qualité de la production électrique.

Certains acteurs ne mentionnent pas explicitement une taxation différenciée, mais parlent d'intégrer les coûts externes de la production d'électricité dans son prix de l'électricité. C'est le cas des conférences cantonales des finances et de l'énergie (avec les ralliements de BL, FR, JU, LU, SG, SH et SZ), et des cantons d'Argovie et de Zurich. Les conférences cantonales ajoutent que l'énergie nucléaire doit prendre à sa charge les coûts de démontage des centrales et de stockage des déchets radioactifs. Le canton d'Argovie souhaite que la base d'imposition soit le KWh et non un pourcentage du prix de l'électricité. La CDF et l'EnDK, ainsi que les cantons de AG et ZH s'expriment explicitement pour la suppression de la RPC. Il faut selon eux renoncer à un système d'encouragement qui n'est pas efficient. Selon les conférences cantonales, la RPC est légitime uniquement jusqu'à la mise en place d'un système conforme au marché, puis doit être supprimée. De plus, elles ne veulent pas d'autres encouragements sous la forme de déductions fiscales.

Autres propositions

Plusieurs participants proposent d'étudier le modèle des quotas: le canton de Glaris, l'Union des villes suisses, le PDC, la chambre de commerce des deux Bâle, Swissmem et Swisspower. Swissmem souligne que les quotas sont un système efficient, orientés vers les besoins et qui provoquent moins de distorsions, mais qu'ils sont coûteux d'un point de vue administratif. Selon Swisspower, les quotas sont la meilleure alternative à la RPC qu'il faut supprimer, car les fournisseurs, qui obtiennent un quota d'énergies renouvelables à produire, ont ensuite le choix des installations et des technologies pour y parvenir. Toujours selon Swisspower, ce système est proche du marché et dispose d'un très bon rapport coûts bénéfices, il n'avantage pas une technologie en particulier et ne provoque pas de distorsions de marché. Enfin le canton de Glaris souhaite la suppression de la RPC.

Plusieurs acteurs tiennent à une taxation uniforme. Pour le canton d'AI, il s'agit d'éviter des distorsions de marché. Ce canton souhaite également la suppression de la RPC qu'il ne faut ni développer ni cimenter. L'Association faîtière des gestionnaires suisses des réseaux de distribution et l'Association des entreprises électriques suisses exigent une égalité de traitement, pas de différenciation entre production d'électricité centralisée et décentralisée et pas de double imposition des centrales à gaz combinées. Pour l'AVES, l'électricité d'origine renouvelable doit être traitée de la même manière que celle d'origine non renouvelable. Enfin, l'Union pétrolière veut taxer la consommation énergétique, et non les émissions de CO₂, indépendamment des sources d'énergie. Comme tant les énergies renouvelables que non renouvelables doivent être économiser, elle préconise de les traiter de manière identique.

Plusieurs acteurs parlent de modèles de marché. Le PLR exige la suppression de la RPC et refusera toute hausse du supplément sur la distribution à très haute tension. A la place de nouvelles subventions, il veut le développement de modèles de marché qui incluent la distribution et le stockage des énergies renouvelables. Pour privilégier les énergies renouvelables et y favoriser des investissements, il faut selon lui accélérer les procédures et minimiser les possibilités d'opposition. Pour Economiesuisse, Swissmem, ECO SWISS et la chambre de commerce des deux Bâle les énergies renouvelables doivent, après une phase de coup de pouce financier, devenir concurrentielles via l'innovation et le progrès technologique. Ils veulent donc la suppression de la RPC. Economiesuisse pense non seulement que la RPC doit être éliminée, mais également que les subventions aux consommateurs ne sont pas conciliables avec l'abandon des encouragements. Il ne souhaite pas non plus d'encouragement sous la forme de déductions fiscales. SWICO partage cet avis. La Chambre de commerce des deux Bâle ne comprend pas pourquoi il serait possible de conserver la RPC alors qu'on veut passer d'un système d'encouragement à un système d'incitation. Selon la Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève, les énergies renouvelables doivent à terme se passer de subventions car cela provoque des distorsions de marché. Elle est en outre opposée à une taxation accrue de l'électricité et veut éviter la double imposition du gaz.

Quelques participants souhaitent que la RPC soit remplacée par une indemnité unique: le canton d'Argovie, le Groupement suisse pour les régions de montagne et la Fédération textile suisse.

D'autres demandent une redistribution du produit de la taxe sur l'électricité aux producteurs et non aux consommateurs sur la base des garanties d'origine: le canton de Neuchâtel, la Ville de Zurich et l'Association suisse de l'industrie gazière. Cette dernière demande également la suppression de la RPC qui ne serait pas un modèle d'avenir.

4.3 Mesures d'allègement

Les mesures d'allègement servent à garantir la compétitivité internationale des entreprises suisses à forte intensité énergétique et à fortes émissions de gaz à effet de serre ainsi qu'à éviter la délocalisation d'entreprises à l'étranger. A de rares exceptions près, les cantons, les partis politiques et l'économie sont en faveur d'un régime de dérogations pour les entreprises à forte intensité énergétique et à fortes émissions de gaz à effet de serre qui sont exposées à la concurrence internationale. La majorité des répondants est favorable à des dérogations d'une ampleur équivalente à celle de la réglementation actuelle ou plus restrictives. Seule une minorité de réponses, venant principalement des milieux de l'économie, soutient un régime dérogatoire plus généreux. La majorité des participants, en particulier les cantons et les partis, est favorable à des contreparties sous forme de conventions d'objectifs avec obligation d'investissement dans des mesures d'efficacité énergétique. Une minorité, principalement soutenue par les associations faîtières de l'économie, s'oppose à une obligation d'investissement. Le principe des conventions d'objectifs n'est pas remis en cause.

Au niveau cantonal et communal

Les cantons, les conférences cantonales, les associations faîtières des villes et des régions de montagne et la ville de Zurich s'expriment, à l'exception du canton d'Argovie, en faveur d'un régime dérogatoire pour les entreprises à forte intensité énergétique et à fortes émissions de gaz à effet de serre. Mais les avis sont partagés sur l'ampleur de la dérogation. A la question de savoir si les entreprises ayant droit à un remboursement doivent conclure des conventions d'objectifs avec ou sans obligation d'investissement, l'obligation d'investir dans des mesures d'efficacité énergétique est saluée unanimement comme devant faire partie de la contrepartie.

La CDF et l'EnDK, la CGCA et l'ensemble des cantons à l'exception du canton d'Argovie soutiennent un régime de dérogations pour les entreprises à forte intensité énergétique et à fortes émissions de gaz à effet de serre qui sont exposées à la concurrence internationale. La CDF et l'EnDK, ainsi que les cantons ralliés sur cette question (BL, FR, JU, LU, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, ZG), posent cependant au régime dérogatoire la condition qu'il soit interdit de déduire deux fois les mesures d'effica-

citée énergétique, au niveau cantonal et au niveau national. Ils soulignent en outre la nécessité de contrôles périodiques en fonction des mesures internationales prises en matière de politique climatique. Le même argument est avancé par les cantons de Thurgovie et du Tessin. Le canton du Jura ajoute en outre que lors de l'aménagement du régime dérogatoire, la charge fiscale relative des entreprises en Suisse et à l'étranger devra également être prise en compte. Pour le droit au remboursement, le canton de Genève considère que le critère de l'atteinte à la compétitivité internationale est particulièrement important. Le canton de Bâle-Ville propose comme critère du droit au remboursement la part de la charge nette par rapport à la création de valeur brute (différence entre la taxe énergétique versée et les montants redistribués). En outre, le canton de Bâle-Ville se dit hostile aux exonérations intégrales, parce que cela peut provoquer de délicats problèmes de délimitation. Le canton de Zurich considère qu'un remboursement partiel de la taxe sur l'énergie n'est justifié que s'il permet d'éviter la délocalisation de la production d'entreprises à forte intensité énergétique. A titre alternatif, le canton de Zurich cite des taux dégressifs pour les taxes sur l'énergie. Ceux-ci pourraient être fixés en fonction des émissions de CO₂ des entreprises à fortes émissions de gaz à effet de serre, et aboutiraient à ce que l'effet incitatif touche même les grands émetteurs. Le canton d'Argovie renonce à s'exprimer «lapidairement» pour ou contre un régime de dérogations. D'une part, des dérogations contribueraient à réduire l'effet incitatif. D'autre part, il se pourrait même que les entreprises dont la consommation d'énergie se situe à la limite du droit à la dérogation soient incitées à consommer davantage. L'Union des villes suisses ajoute que la situation de concurrence des entreprises en question est le plus souvent déterminée par les concurrents européens et donc que les dérogations doivent être harmonisées avec les règles européennes, par exemple dans le domaine des subventions.

Sur la question de l'ampleur de l'exonération, le tableau est moins uniforme entre les cantons et les conférences cantonales et les associations faîtières des villes et des régions de montagne. La CDF et l'EnDK et les cantons qui se rallient sur cette question (BL, FR, JU, LU, OW, SG, SH, SZ) ne prennent pas clairement position sur ce point. Ils signalent que des régimes dérogatoires ne se justifient que dans le cadre de mesures de politique climatique différentes sur le plan international et que pour cette raison, une révision périodique s'impose. Le canton de Vaud ne souhaite pas non plus se fixer dans l'immédiat et souligne que l'ampleur de l'exonération doit être déterminée en tenant compte des particularités sectorielles et de la charge fiscale relative.

Un régime prévoyant un cercle d'entreprises exonérées conformément à la pratique actuelle est préconisé par le SAB ainsi que par les cantons de Genève, Neuchâtel, Soleure et Thurgovie. Ce dernier estime qu'il s'agit de la réglementation la plus simple à mettre en œuvre sur le plan politique. Pour le canton de Genève, il est important de prévoir des mesures pour les cas de rigueur. Le canton de Soleure souhaiterait attendre les expériences faites avec la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 12.400 avant de réfléchir à des assouplissements ou à des renforcements des dérogations.

La CGCA et les cantons qui s'y rallient (GR, UR, VS) ainsi que les cantons d'Argovie, d'Appenzell Rhodes-Extérieures, de Berne, Bâle-Ville, Nidwald, du Tessin, de Zoug et Zurich s'expriment en faveur d'une pratique plus restrictive par comparaison avec la pratique actuelle de l'exonération (référence iv. pa. 12.400). Cela est justifié par la diminution de l'effet incitatif et l'augmentation de la charge des entreprises non exonérées en cas d'extension des dérogations. Le canton de Nidwald donne également la préférence à des conditions dérogatoires plus restrictives. Le cercle d'entreprises auquel sont accordées les exonérations doit être restreint aux entreprises souffrant de désavantages concurrentiels internationaux. Des exonérations ne devraient en aucun cas entraîner des avantages sur le marché intérieur. L'Union des villes suisses et la ville de Zurich soutiennent également une réglementation plus restrictive. Dans le cas contraire, la taxe sur l'énergie perdrait de son effet incitatif ou toutes les entreprises non exonérées seraient tenues de supporter une charge de taxe plus élevée. En outre, il convient de veiller à ce que les entreprises exonérées soient exclues de la redistribution des revenus découlant de la taxe sur l'énergie.

Les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures et de Glaris préconisent une extension du cercle des entreprises exonérées. D'un côté, ils argumentent que les entreprises suisses ne doivent pas subir des taxes sur l'énergie plus lourdes que leurs principaux partenaires commerciaux étrangers soumis à des taxes comparables. D'un autre côté, ils demandent d'exonérer également des taxes sur l'énergie les petites et moyennes entreprises.

S'agissant de la question de la contrepartie à fournir par les entreprises habilitées à bénéficier d'un remboursement, la CDF et l'EnDK, la CGCA, tous les cantons, les associations faîtières des villes et des régions de montagne et la ville de Zurich plaident unanimement pour des conventions d'objectifs avec obligation d'investissement. La CDF et l'EnDK soulignent qu'une obligation d'investissement dans des mesures d'efficacité énergétique remplace une partie de l'effet perdu et diminue l'incitation à consommer davantage ou à produire davantage d'émissions lorsque l'on se trouve à proximité de la limite de remboursement. La CGCA et le canton du Tessin indiquent à titre complémentaire que pour les entreprises à forte intensité énergétique qui répondent déjà à des normes d'efficacité énergétique élevées et qui ne pourraient réaliser les autres hausses d'efficacité énergétique qu'avec des coûts très élevés, une solution de certificat ou une exonération complète devrait également être possible. Le canton de Genève soutient une obligation d'investissement dans des mesures d'efficacité énergétique à condition que la taxe sur l'énergie soit intégralement remboursée.

Les partis politiques

Tous les partis ayant pris position sur cette question soutiennent les régimes de dérogations pour les entreprises à forte intensité énergétique et à fortes émissions de gaz à effet de serre qui sont exposées à la concurrence internationale. En revanche, s'agissant du cercle d'entreprises concernées, les positions défendues sont très différentes. Les contreparties sous forme de conventions d'objectifs avec obligation

d'investissement dans des mesures d'efficacité énergétique sont fondamentalement bien accueillies par tous les partis ayant répondu.

Le PBD et le PDC ne prennent pas position de manière détaillée sur l'aménagement des régimes dérogatoires. Le PBD souligne que les dégrèvements de taxes pour les entreprises à forte intensité énergétique – en vue de préserver leur compétitivité internationale – sont importantes. Dans son appréciation générale du projet, le PDC cite des paramètres de référence pour la deuxième phase de la SE 2050. Un de ces paramètres consiste à ce que les PME ne soient pas défavorisées et qu'une bonne solution soit trouvée pour les branches industrielles à forte intensité énergétique.

Le PLR s'exprime en faveur de remboursements pour les entreprises à forte intensité énergétique et à fortes émissions de gaz à effet de serre. Dans ce contexte, le cercle des entreprises exonérées devrait être plus large que ce qui est prévu actuellement et être étendu à toutes les entreprises industrielles. Si des conventions d'objectifs sont appliquées avec une obligation d'investissement, celles-ci devraient être obligatoirement aménagées de manière pratique et flexible dans le temps afin qu'une planification utile des investissements soit possible.

Le pvl accueille favorablement les mesures d'allègement pour les entreprises à forte intensité énergétique et à fortes émissions de gaz à effet de serre. Aux côtés d'un régime de dérogations au sens de l'initiative parlementaire 12.400, le pvl peut cependant aussi imaginer d'autres modèles, tels que l'imposition de l'énergie grise, par exemple. S'agissant de l'ampleur de l'exemption et des conventions d'objectifs avec obligation d'investissement, le pvl souscrit aux arguments de l'iv. pa. 12.400 et estime que celle-ci est capable de recueillir une majorité politique.

Les Verts estiment concevable un remboursement partiel de la taxe sur l'énergie à certaines entreprises à forte intensité énergétique, si cela permet d'éviter leur délocalisation vers des pays ayant des normes de protection du climat moins rigoureuses. Le cercle des entreprises ayant droit à ce remboursement devrait être cependant plus restreint qu'aujourd'hui et notamment ne comporter que les entreprises ayant une forte part d'exportation (d'au moins 30 à 50 %). Le remboursement de la taxe sur l'énergie devrait être associé à des conventions d'objectifs et à une obligation d'investir dans des mesures d'efficacité énergétique.

Le PSS est d'avis qu'à court terme, on ne peut pas renoncer au régime de dérogations en tant qu'instrument. Mais à moyen terme, des ajustements fiscaux à la frontière seraient une meilleure alternative, plus conforme au marché, pour une politique cohérente de l'énergie et des ressources. Aussi longtemps que nécessaire, l'iv. pa. 12.400 et la pratique actuelle de la loi sur le CO₂ devraient servir de référence pour déterminer le cercle des entreprises exonérées. A titre de contrepartie, les entreprises exonérées devraient être tenues de prendre des mesures d'efficacité. De façon générale, seule la partie de la taxe sur l'énergie qui va au-delà de l'internalisation des coûts externes et poursuit un objectif d'incitation plus large devrait pouvoir être remboursée. En conclusion, il est signalé que les mesures d'efficacité prises dans le cadre de l'article cantonal sur les grands consommateurs ne devraient pas pouvoir être imputables une deuxième fois au niveau national.

Les organisations faïtières de l'économie

Les associations faïtières de l'économie plaident unanimement pour l'octroi de dérogations aux entreprises à forte intensité énergétique et à fortes émissions de gaz à effet de serre. S'agissant de l'étendue de l'exonération, près de la moitié défend une réglementation plus généreuse. En ce qui concerne les conventions d'objectifs avec obligation d'investissement à titre de contrepartie pour les entreprises ayant droit à remboursement, le tableau est contrasté.

Swissmem estime que des régimes dérogatoires sont justifiés au moins tant que les concurrents étrangers de l'industrie suisse ne pratiquent pas une politique climatique comparable. Swisscleantech considère les régimes dérogatoires comme appropriés dans une phase transitoire, mais estime qu'ils doivent être remplacés le plus vite possible par des ajustements fiscaux à la frontière ou par des conventions internationales. Swisscleantech suggère également que malgré certaines insécurités juridiques et certains obstacles administratifs, les ajustements fiscaux à la frontière continuent à être poursuivis en tant que solution à moyen et à long termes.

Seule une minorité des associations faïtières de l'économie plaide pour que le cercle des entreprises exonérées reste conforme à la pratique actuelle (CP, Union suisse des paysans, IGEB, USS, Swissbrick, swisscleantech, UTP, ZPK). En raison de la réglementation prévue pour les cas de rigueur selon l'iv. pa. 12.400, l'USS redoute une extension massive des entreprises exonérées. Swisscleantech s'exprime explicitement contre la réglementation relative aux gros consommateurs, du fait que la compétitivité des gros consommateurs est souvent peu touchée par les taxes sur l'énergie. Pour l'UTP, l'exonération de la taxe pour les lignes concessionnaires des transports publics, comme c'est actuellement le cas pour l'impôt sur les huiles minérales, constitue une exigence centrale pour son soutien à un système d'incitation dans la politique énergétique. L'IGEB estime que les réglementations en vigueur selon l'iv. pa. 12.400 et la loi sur le CO₂ sont aisément transposables dans la pratique et largement incontestées sur le plan politique. Un cercle plus grand d'entreprises ayant droit à un remboursement entraînerait des conflits entre les consommateurs d'énergie ainsi que des charges administratives disproportionnellement élevées.

Une autre minorité préfère un régime de dérogations aménagé de façon plus étroite (Société suisse des entrepreneurs, Öbu, suissetec, Travail.Suisse, associations du second œuvre). Plusieurs acteurs indiquent que toute dérogation est contraire à l'objectif d'incitation d'une taxe sur l'énergie et a contrario que toutes les entreprises non exonérées et les consommateurs devraient être frappés plus lourdement.

Près de la moitié des représentants des associations faïtières s'exprime en faveur d'un régime dérogatoire plus généreux (CCIG, economiesuisse, ECO SWISS, Fédération des Entreprises Romandes, HKBB, hotelleriesuisse, CI CDS, scienceindustries, usam, SWICO, Swissmem, TVS). La Chambre de commerce, d'industries et des services de Genève (CCIG) souhaite fondamentalement étendre le régime de dérogations à toutes les entreprises qui réalisent des mesures de réduction des émissions. En outre, la CCIG rejette le critère de l'atteinte à la concurrence internationale. Ce critère tient trop peu compte de la concurrence d'importation dans une économie

publique ouverte. Economiesuisse, l'usam, SWICO et Swissmem soulignent que les possibilités de dérogation avec des conventions d'objectifs selon le modèle de l'AEnEC ont fait leurs preuves et que cette possibilité devrait être offerte à toutes les entreprises. Economiesuisse, Swissmem et SWICO ajoutent que l'intégration continue dans un processus de conventions d'objectifs aurait sans doute un plus grand effet que l'effet incitatif d'une taxe sur l'énergie. ECO SWISS et scienceindustries sont favorables à une exonération de toutes les entreprises qui sont exposées à la concurrence internationale, tant que les politiques climatiques et énergétiques ne sont pas harmonisées au plan international. Hotelleriesuisse argumente de manière différenciée en fonction du domaine énergétique et climatique. Alors que les réglementations selon la loi sur le CO₂ sont considérées comme appropriées, les exigences imposées à un remboursement, en particulier le montant de remboursement minimum, sont trop rigoureuses et défavoriseraient les petites entreprises. La CI CDS considère la limitation des possibilités de remboursement selon l'iv. pa. 12.400 comme arbitraire et trop restrictive. Elle propose d'exonérer les entreprises dont la consommation d'électricité dépasse 500 MWh et dont les coûts de l'électricité représentent au moins 20 % du résultat opérationnel (EBIT). L'avantage de l'EBIT par rapport à la valeur ajoutée brute est d'une part la prise en compte des charges de personnel. D'autre part, l'EBIT reflète mieux les prestations du cœur de métier, accroît la comparabilité et réduit les charges administratives.

Des conventions d'objectifs avec obligation d'investir dans des mesures d'efficacité énergétique sont préconisées par la moitié des associations faîtières de l'économie (CP, Fédération des Entreprises Romandes, CI CDS, Öbu, USS, Union suisse des paysans, suissetec, swisscleantech, Swissmem, Travail.Suisse, TVS, associations du second œuvre). CP et la Fédération des Entreprises Romandes assortissent leur accord de la condition que les mesures d'efficacité énergétique soient rentables sur le plan économique. La CI CDS et Swissmem plaident pour un aménagement flexible dans le temps de l'obligation d'investissement, permettant aux entreprises une planification à long terme. Si cette flexibilité n'était pas accordée, Swissmem préfère des conventions d'objectifs sans obligation d'investissement. Swissmem met également en discussion une variante connexe où une obligation d'investissement ne serait prévue que si les conventions d'objectifs n'étaient pas atteintes. Cela créerait une pression à renforcer l'efficacité, tandis que dans le même temps, les entreprises conserveraient, au moins dans une phase initiale, une certaine flexibilité quant aux mesures à appliquer.

L'autre moitié de ce groupe de participants se dit hostile à une obligation d'investissement dans le cadre de la contrepartie fournie par les entreprises ayant droit à remboursement (CCIG, ECO SWISS, economiesuisse, HKBB, hotelleriesuisse, IGEB, scienceindustries, USS, SWICO, Swissbrick, TVS, ZPK). Plusieurs acteurs font valoir qu'il faut laisser les entreprises libres de prendre les mesures d'efficacité énergétique à l'endroit et au moment où cela est le plus économique. Cela ne nécessite aucune obligation d'investissement (CCIG, hotelleriesuisse, USS). L'IGEB souligne que les entreprises à forte intensité énergétique investissent de leur propre chef dans des mesures d'efficacité énergétique et n'ont pas besoin d'obligations légales. ECO SWISS argumente en disant que pour les entreprises qui sont exposées à la concurrence internationale, une obligation d'investissement équivaldrait à un désavantage

concurrentiel. Economiesuisse, la HKBB et SWICO se réfèrent aux conventions d'objectifs volontaires selon le modèle de l'AEE. Une éventuelle obligation d'investissement devrait obligatoirement être conforme à la pratique et en particulier flexible dans le temps, afin que les entreprises puissent procéder à une planification d'investissement utile. De ce fait, la HKBB estime qu'une fixation de validité générale au niveau de la loi n'est pas praticable. Economiesuisse, CI CDS et SWICO réclament une procédure uniforme d'exonération de la taxe avec une seule et unique convention d'objectifs qui serait structurée de manière modulaire et tiendrait compte à parts égales des objectifs de la politique énergétique et climatique. Scienceindustries propose qu'à défaut d'atteindre les obligations fixées dans les conventions d'objectifs, l'intégralité de la taxe sera due.

Les représentants de l'économie énergétique et les organisations de politique énergétique

La grande majorité de ces organisations plaide en faveur de régimes dérogatoires. S'agissant de l'ampleur des dérogations et de la contrepartie à fournir, le tableau est moins uniforme.

L'accord aux régimes dérogatoires pour les entreprises à forte intensité énergétique et à fortes émissions de gaz à effet de serre est large: AEE, AVES, UP, ewz, DSV, FEA, GGS, AES et ASIG. Le DSV fait valoir que l'introduction de taxes sur l'énergie affaiblit la compétitivité des entreprises suisses et pourrait provoquer une délocalisation des sites de production. Il ajoute que la question de l'importation d'énergie grise n'est pas encore résolue de façon satisfaisante. L'AEE n'est favorable au régime de dérogations uniquement pour une période limitée dans le temps. Sinon, à court terme, des délocalisations à l'étranger se produiraient, ce qui n'entraînerait pas globalement une réduction des émissions. A moyen terme, il conviendrait de rechercher des ajustements fiscaux à la frontière. Swissolar partage l'avis de l'AEE. La SES réclame à moyen terme des ajustements fiscaux à la frontière sur le plan des importations et des exportations selon le principe de la taxe sur la valeur ajoutée. Elle défend l'idée que des ajustements fiscaux à la frontière constituent le moyen le plus cohérent, le plus favorable à l'économie et – contrairement aux affirmations du rapport du DFF – aussi une manière compatible avec l'OMC et avec le GATT d'éviter les distorsions de la concurrence. S'agissant du montant du remboursement, il convient uniquement de rembourser la partie de la taxe sur l'énergie qui, au-delà de l'internalisation des coûts externes, poursuit un objectif d'incitation plus vaste. Swisspower ne juge pas souhaitables des régimes de dérogations pour les entreprises à forte intensité énergétique en raison des effets de redistribution et des charges liées à la mise en œuvre. Elle relève que la compétitivité ne repose pas uniquement sur les prix de l'énergie, mais que la politique économique et financière générale joue également un rôle décisif. En outre, Swisspower met en garde contre le fait qu'un régime dérogatoire puisse éventuellement enfreindre les réglementations de l'UE dans le domaine des subventions publiques.

S'agissant de l'ampleur de l'exonération, aucun tableau uniforme ne se dégage. L'AEE et Swissolar soutiennent l'étendue actuelle des exonérations, tant qu'un

régime de dérogations est en vigueur pour les entreprises à forte intensité énergétique et à fortes émissions de gaz à effet de serre. L'ASIG estime que la question de l'étendue de l'exonération ne peut pas trouver de réponse générale. Le critère doit être la capacité concurrentielle de la place économique suisse. Un régime de dérogations qui tiendrait compte du cas d'espèce ne pourrait quasiment pas être défini dans le processus politique. L'AES souligne que l'étendue de l'exonération doit être définie en fonction des évolutions internationales. L'ewz préfère un régime dérogatoire plutôt restrictif. La SES plaide en faveur d'ajustements fiscaux à la frontière et, en conséquence, n'exonérerait de la taxe sur l'énergie que l'exportation effective. Cela ferait disparaître d'autres exonérations arbitraires. Certains participants accueillent favorablement un régime dérogatoire plus large (AVES, UP, FEA, GGS). La FEA propose un régime de dérogations pour toutes les entreprises industrielles. Le GGS souhaite un régime de dérogations correspondant à l'article sur les gros consommateurs des cantons.

L'AEE et l'ewz sont favorables aux conventions d'objectifs avec obligation d'investir dans des mesures d'efficacité énergétique. L'AEE souhaite que le cercle des prestations obligatoires imputables soit défini de manière plus large et que les nouveaux investissements dans les énergies renouvelables (sans la RPC) et les mesures telles que les innovations de produits ou de processus soient intégrées. L'AEE, la SES et Swissolar signalent qu'en cas d'obligations au niveau fédéral, celles-ci doivent impérativement être complémentaires aux engagements déjà pris au niveau cantonal. L'AVES, l'UP, le GGS et l'ASIG rejettent toute obligation d'investir dans des mesures d'efficacité énergétique dans le cadre de la contrepartie. L'ASIG souligne l'efficacité des conventions d'objectifs. Mais l'opportunité et l'orientation sur l'économie de marché risquent d'être sapées en cas de réglementation croissante sous la forme d'une obligation d'investissement. Swisspower rejette les dérogations par principe. Si néanmoins des incitations supplémentaires à améliorer l'efficacité électrique devaient être introduites, elle donnerait avant tout la préférence à des instruments volontaires, tels que ceux de l'Agence de l'énergie pour l'économie.

Les organisations de protection de l'environnement

Le WWF, les associations Greenpeace Suisse et Pro Natura qui s'y rallient ainsi que l'ATE plaident fondamentalement en faveur de mesures d'allègement. Elles rejettent cependant de façon tranchée tout subventionnement des entreprises à forte intensité énergétique et à fortes émissions de gaz à effet de serre, qui entraîne des prix de produits trop faibles et une consommation excessive. A moyen terme, les organisations de protection de l'environnement réclament des ajustements fiscaux à la frontière du côté des importations et des exportations selon le principe de la taxe sur la valeur ajoutée. Comme la SES, les associations de protection de l'environnement sont d'avis que les ajustements fiscaux à la frontière sont le moyen le plus favorable à l'économie et le plus léger sur le plan administratif d'éviter les distorsions de la concurrence tout en conservant la compatibilité avec l'OMC et le GATT. Les associations de protection de l'environnement souhaitent également que l'on ne puisse rembourser que la partie de la taxe sur l'énergie qui poursuit un objectif d'incitation plus poussé, au-delà de l'internalisation des coûts externes. En conclusion, elles aussi

soulignent que les mesures d'efficacité visant à respecter l'article cantonal sur les gros consommateurs ne doivent en aucun cas pouvoir être déduites une deuxième fois.

Autres milieux intéressés

A l'exception de la SKS, tous les autres participants à la consultation ayant pris position de façon détaillée (APF, HABITATDurable, Lonza, CFF, Stahl Gerlafingen) s'expriment pour l'octroi de dérogations. La société Lonza SA signale que l'appréciation du droit au remboursement devrait se faire de façon plus différenciée et également tenir compte de l'intensité énergétique des divers domaines d'activité. L'ASLOCA ne souhaite pas évaluer la nécessité d'un remboursement pour les entreprises à forte intensité énergétique. Les CFF SA et HABITATDurable sont favorables à l'idée de conserver l'ampleur actuelle du cercle des entreprises exonérées. Lonza SA et Stahl Gerlafingen SA favorisent un régime plus généreux. En revanche, une application plus restrictive de l'exonération des entreprises est réclamée par la SKS, l'ASLOCA et l'Association suisse des propriétaires fonciers. Les conventions d'objectifs avec obligation d'investissement sont accueillies favorablement par tous les autres participants ayant pris position sur cette question, sauf Stahl Gerlafingen SA. Lonza SA propose à titre alternatif que les entreprises, au lieu des conventions d'objectifs, puissent également s'engager à introduire des systèmes de gestion énergétique certifiés qui contiennent non seulement des mesures techniques mais aussi des mesures organisationnelles. Stahl Gerlafingen SA rejette par principe les contreparties sous la forme de conventions d'objectifs. La participation au système d'échange de quotas d'émission ainsi que l'introduction de systèmes de gestion énergétique certifiés présupposent déjà des incitations suffisantes à prendre des mesures d'efficacité énergétique.

4.4 Utilisation des recettes de la taxe sur l'énergie

Les participants à la consultation étaient amenés à indiquer si, à leur avis, les recettes de la taxe sur l'énergie devaient être redistribuées à la population et aux entreprises, comme pour l'actuelle taxe sur le CO₂, et si elles devaient également être compensées par des baisses d'impôts et de taxes. La majorité des répondants trouve utile d'instaurer une redistribution par tête à la population, par le biais des caisses-maladie, ainsi qu'une redistribution aux entreprises au prorata de la masse salariale soumise à l'AVS. Plusieurs participants, pour la plupart des représentants de l'économie, demandent explicitement que l'on renonce à toute affectation obligatoire des recettes à des mesures d'encouragement. Une minorité considère qu'il vaut au moins la peine d'étudier la proposition de substituer des crédits d'impôt ou chèques fiscaux à la redistribution par le biais des caisses-maladie. Enfin, une autre minorité envisage les baisses d'impôts et de taxes comme une autre façon d'utiliser les recettes.

Au niveau cantonal et communal

Comme tous les cantons, la CDF et l'EnDK soutiennent une redistribution par tête à la population par le biais des caisses-maladie et une redistribution aux entreprises au prorata de la masse salariale soumise à l'AVS. Une grande majorité des participants rejette le recours à des crédits d'impôt ainsi qu'une compensation des recettes par des baisses d'impôts et de taxes. Le SAB s'oppose sur le principe à tout système d'incitation dans la politique énergétique et, partant, à toutes les variantes de redistribution.

La CDF, l'EnDK, la CGCA et tous les cantons décrivent la redistribution par tête à la population par le biais des caisses-maladie et la redistribution aux entreprises au prorata de la masse salariale soumise à l'AVS comme un système qui a fait ses preuves; ils se montrent donc favorables à son maintien. Toutefois, la CGCA et les cantons qui partagent son opinion sur cette question (GR, UR et VS) demandent que la population bénéficie d'une redistribution par tête plus généreuse, exigence qu'exprime aussi le Tessin. En ce qui concerne la redistribution aux entreprises, Bâle-Ville propose de se baser sur la masse salariale soumise à l'assurance-chômage plutôt que sur la masse salariale soumise à l'AVS. De cette manière, les entreprises employant beaucoup de personnel et dont la masse salariale est comparative-ment élevée profiteraient moins fortement de ce canal de redistribution. Vaud se prononce également, sur le principe, en faveur d'une redistribution inspirée de la réglementation liée à la taxe sur le CO₂. Pour le cas où le système d'incitation dans la politique énergétique entraînerait des changements dans le système fiscal, Vaud suggère d'utiliser les recettes pour compenser les baisses de rentrées fiscales subies par les cantons dans le cadre de la 3^{ème} réforme de l'imposition des entreprises.

La proposition de recourir à des crédits d'impôt ou chèques fiscaux plutôt qu'à une redistribution par le biais des caisses-maladie ne rencontre l'approbation ni de la CDF, ni de l'EnDK, ni de la CGCA, ni d'aucun canton hormis ceux d'Argovie et de Bâle-Ville. La principale raison de ce refus est, d'une part, la charge administrative qui en découlerait, entraînée avant tout par l'absence de congruence entre les registres fiscaux et le cercle des bénéficiaires des remboursements. D'autre part, la pertinence du remboursement par voie fiscale d'une indemnité sans lien avec l'objet est remise en question. En complément à ces critiques, le canton de Zurich s'oppose à une complexification supplémentaire des procédures de taxation et des procédures de perception des impôts par des crédits d'impôt; un tel inconvénient doit être évité, en particulier si l'on considère les retards qui frappent actuellement les procédures de taxation et de recours. Quelques cantons (GE et ZH) reconnaissent qu'avec le canal de redistribution actuel (par les caisses-maladie) la perception des coûts de la santé pourrait se trouver faussée si les recettes venaient à augmenter. Au lieu de crédits d'impôt ou de chèques fiscaux, ils demandent une organisation plus appropriée du système de redistribution utilisé jusqu'ici et, en particulier, une meilleure communication.

Les cantons d'Argovie et de Bâle-Ville ainsi que l'Union des villes suisses et la ville de Zurich considèrent que les crédits d'impôt et les chèques fiscaux sont une option méritant au moins d'être étudiée. Pour le canton d'Argovie, il est toutefois indis-

pensable que la quote-part de l'Etat demeure inchangée. Bâle-Ville propose qu'on envisage une redistribution sous forme de crédits d'impôt ou de chèques fiscaux dès que les montants redistribués auront augmenté. A ses yeux, on pourrait aussi étudier, comme autre solution, la possibilité d'un versement direct de ces montants aux ménages, associée à des mesures de communication dans le domaine énergétique. Bâle-Ville recourt à un tel système pour la redistribution des recettes de son «Stromsparfonds» (fonds pour les économies d'électricité).

La CDF, l'EnDK et une grande majorité des cantons refusent que l'on complète la redistribution dont bénéficient les ménages et les entreprises par des baisses d'impôts et de taxes. A leurs yeux, des objectifs incitatifs viendraient ainsi se mélanger à des objectifs de financement et il serait, partant, très difficile de garantir le financement à long terme du budget de l'Etat.

A l'inverse, les cantons de Berne, de Bâle-Ville et du Jura, l'Union des villes suisses et la ville de Zurich n'excluent pas qu'on puisse accorder des baisses d'impôts et de taxes en plus de la redistribution aux ménages et aux entreprises. Pour Berne, une telle mesure prendrait son sens à partir d'un certain volume de recettes (plus de 6 milliards de francs). Il faudrait cependant éviter, autant que faire se peut, de modifier des impôts et des taxes dont les cantons tirent profit. Si on devait adopter des baisses d'impôts et de taxes, il conviendrait, pour Bâle-Ville, d'examiner l'opportunité d'un abaissement des taux de cotisation à l'AVS/AC. En ce qui concerne la répartition des montants redistribués, la ville de Zurich considère qu'il serait juste d'en reconvertir la moitié dans des baisses d'impôts et de taxes.

Les partis politiques

Du côté des partis politiques, les opinions sur l'utilisation et la répartition des recettes sont divisées. Si certaines formations sont favorables au maintien du système actuel de redistribution, inspiré de la pratique liée à la taxe CO₂ sur les combustibles, d'autres privilégient une réforme fiscale écologique.

Dans le domaine énergétique, l'UDC rejette fondamentalement le recours à des taxes tout comme l'application de mesures d'encouragement. Elle ne se prononce pas sur l'utilisation des recettes générées par une taxe sur l'énergie.

Le PSS, lui, soutient une redistribution inspirée de la réglementation liée à la taxe CO₂ actuelle. Pour ce parti, une meilleure communication peut améliorer la visibilité et la popularité d'un système d'incitation dans la politique énergétique – également dans le cadre du système actuel de redistribution par le biais des caisses-maladie. A cet égard, il n'est pas indispensable de recourir à des crédits d'impôt ou à des chèques fiscaux. Quant aux baisses d'impôts et de taxes, le PSS les rejette pour des raisons de politique sociale.

Le PDC ne s'exprime pas en détail sur la question de la redistribution. Dans son appréciation générale du projet, il soutient le renforcement du Programme Bâtiments, financé par une partie de la taxe sur le CO₂, ainsi que le développement de la RPC,

le tout dans le cadre de la SE 2050. La variante 1, qui prévoit une redistribution aux ménages et aux entreprises en plus d'affectations obligatoires à des mesures d'encouragement, rejoint l'image qu'il se fait d'une deuxième phase de la SE 2050.

Le PLR, lui, se concentre sur le développement ultérieur de la taxe sur le CO₂ et souhaiterait conserver, dans ses grandes lignes, le système actuel de redistribution. Il exige cependant que l'on cesse d'affecter une partie des recettes à des programmes d'encouragement. Comme mécanismes de redistribution, ce parti pourrait également envisager qu'on abaisse les cotisations aux assurances sociales ou qu'on utilise les recettes pour atteindre des normes d'efficacité énergétique portant sur les bâtiments, les véhicules et les appareils électriques.

Les Verts soutiennent également le système actuel de redistribution. A leurs yeux, il faudrait continuer de redistribuer deux tiers des recettes aux ménages et aux entreprises et d'investir le tiers restant dans des mesures d'encouragement. Pour les Verts, les crédits d'impôt et chèques fiscaux pourraient éventuellement être intéressants à long terme. Enfin, ce parti voit les baisses d'impôts et de taxes, telles que présentées dans la variante 2, comme une composante possible, à long terme, d'un système d'incitation dans la politique énergétique.

Le PBD se prononce en faveur du système de redistribution présenté dans la variante 2. Selon lui, les recettes doivent, dans un premier temps, être redistribuées aux ménages et aux entreprises, ce qui correspond à une taxe purement incitative. En cas d'augmentation des recettes, il conviendrait, pour préserver la neutralité budgétaire, d'instaurer également une diminution des taxes et des impôts existants. Le PBD souligne qu'une réforme fiscale écologique pourrait renforcer à long terme la compétitivité et la capacité d'innovation de l'économie.

Les Vert'libéraux considèrent qu'en cas d'augmentation des recettes il serait absolument inconcevable de se limiter à redistribuer ces dernières selon la procédure liée à la taxe CO₂ grevant les combustibles. Ils proposent plutôt de recourir à des crédits d'impôt ou chèques fiscaux et se prononcent expressément en faveur d'une compensation partielle par des baisses d'impôts et de taxes, une diminution de la TVA leur paraissant la meilleure solution. Les Vert'libéraux peuvent également envisager une utilisation combinée des recettes afin que la 3^{ème} réforme de l'imposition des entreprises demeure sans incidence budgétaire. Pour pouvoir déterminer quelle part des recettes devrait être compensée par des baisses d'impôts et de taxes, il conviendrait de prendre en compte les effets de redistribution.

Les associations faïtières de l'économie

Ces organisations saluent, sur le principe, la redistribution par tête à la population par le biais des caisses-maladie ainsi que la redistribution aux entreprises au prorata de la masse salariale soumise à l'AVS. La plupart d'entre elles excluent cependant que l'on compense les recettes par des baisses d'impôts et de taxes.

Une grande majorité des associations faîtières de l'économie (par ex. CCIG, economiesuisse, HKBB, USS, usam, Swissmem, Travail.Suisse et UTP) se prononce, sur le principe, en faveur d'une réglementation inspirée de celle qui concerne l'actuelle taxe sur le CO₂. De nombreux représentants de l'économie demandent une modification de la redistribution aux entreprises. Plusieurs d'entre eux (par ex. CP, IGEB et usam) critiquent le fait que les entreprises employant beaucoup de personnel, en particulier dans les branches où la masse salariale est comparativement élevée, se trouvent avantagées par rapport aux entreprises consommant beaucoup d'énergie. ECO SWISS propose donc que la redistribution s'effectue au sein de chaque branche ou soit proportionnelle au nombre de postes dans l'entreprise. Hotelleriesuisse critique également l'avantage conféré aux branches à forte rémunération et propose d'utiliser le nombre d'équivalents plein temps pour remplacer, à titre d'indicateur, la masse salariale soumise à l'AVS. Plusieurs représentants de l'économie (economiesuisse, HKBB, IGEB, Sciences Industries, SWICO, TVS, etc.) demandent explicitement qu'on renonce à une affectation partielle des recettes. A l'inverse, quelques organisations faîtières exigent une affectation obligatoire plus prononcée ou explicite. Pour le cas où une taxe viendrait grever les carburants, l'ASTAG et routesuisse demandent que les recettes ainsi générées profitent entièrement aux infrastructures routières.

Les organisations faîtières de l'économie (par ex. SSE, economiesuisse, HKBB et usam) ne refusent pas fondamentalement le recours à des crédits d'impôt et à des chèques fiscaux pour remplacer la redistribution par le biais des caisses-maladie: il s'agit pour elles d'une solution à étudier. Economiesuisse, la HKBB, SWICO et Swissmem sont d'avis qu'une redistribution à la population par le biais des caisses-maladie nuit à la transparence des coûts dans le domaine de la santé publique. Toutefois, elles mettent également le doigt sur la charge administrative relativement importante générée par l'introduction de crédits d'impôt et de chèques fiscaux. Pour le cas où on recourrait à des chèques, suisselec et les associations du second œuvre proposent de ne pas lier ceux-ci à un canal tel que les impôts ou les caisses-maladie, mais de les utiliser comme un moyen de paiement neutre pour des biens et services quelconques.

A de rares exceptions près, les organisations faîtières de l'économie refusent que l'on compense les recettes par des baisses d'impôts et de taxes ou par une «réforme fiscale écologique». A leurs yeux, le point le plus problématique est le suivant: un objectif de financement – englobant la préservation du budget de l'Etat et des assurances sociales – et un objectif incitatif se feraient alors concurrence. Economiesuisse et la HKBB signalent également que les retombées positives pour l'économie devraient demeurer assez limitées, au vu des distorsions plutôt faibles qui caractérisent le système fiscal suisse.

La CI CDS pense qu'il faudrait combiner une redistribution par tête à la population par le biais des caisses-maladie avec une baisse de taxes. Selon elle, la redistribution aux entreprises au prorata de la masse salariale soumise à l'AVS devrait être remplacée par une baisse du taux de cotisation à l'AVS. Cela déboucherait sur une diminution immédiate des charges salariales accessoires et entraînerait, à court terme déjà, des effets positifs sur l'emploi. Une telle baisse de taxes profiterait non seulement

aux employeurs, mais aussi aux employés et aux travailleurs indépendants soumis à l'obligation de cotiser. Swisscleantech préconise elle aussi que l'on combine une redistribution à la population avec une diminution des cotisations à l'AVS. Pour éviter une distorsion en faveur du secteur tertiaire, où les masses salariales sont comparativement élevées, il faudrait prévoir un échelonnement dégressif des montants à redistribuer ou corriger les montants redistribués sur la base du salaire moyen relatif.

Les représentants de l'économie énergétique et les organisations de politique énergétique

La majorité de ces représentants (AEE, DSV, UP, AES, etc.) approuvent une redistribution à la population (par le biais des caisses-maladie) et une redistribution aux entreprises au prorata de la masse salariale soumise à l'AVS (par le biais des caisses de compensation). Tout comme les organisations faîtières de l'économie, plusieurs participants (par ex. Swissolar et GGS) critiquent la redistribution aux entreprises en cela qu'elle favorise les branches employant beaucoup de personnel où les masses salariales sont comparativement plus élevées. La DSV, l'AVES, l'UP, le GGS et l'AES souhaitent que l'on renonce complètement aux affectations partielles des recettes. Pour InfraWatt, à l'inverse, la consolidation du principe d'affectation obligatoire à des mesures d'encouragement est une condition nécessaire pour qu'un système d'incitation puisse être bien accueilli.

ALPIQ ne se prononce pas de façon détaillée sur cette question. Il critique cependant la forte charge administrative engendrée par la redistribution des recettes en règle générale. Swisspower aussi souligne les désavantages que présentent les modes de redistribution proposés, qu'il s'agisse de la distorsion des véritables coûts dans le domaine de la santé, de la charge administrative supplémentaire liée aux crédits d'impôt et chèques fiscaux ou de la difficulté à faire accepter, sur le plan politique, des baisses d'impôts ou de taxes comme mécanisme de compensation.

Seules l'ASIG et ewz préfèrent qu'on recoure à des crédits d'impôt ou chèques fiscaux plutôt qu'à une redistribution par le biais des caisses-maladie. L'AEE et la SES sont toutes deux d'avis que l'introduction de crédits d'impôts améliorerait la visibilité et la popularité d'une taxe sur l'énergie. Toutefois, elles considèrent que le même résultat pourrait être obtenu en conservant le système actuel de redistribution à la population, pour peu qu'on améliore la communication à ce sujet.

Quelques représentants de l'économie énergétique et des organisations de politique énergétique pensent qu'il faudrait combiner une redistribution à la population et aux entreprises avec une baisse d'impôts et de taxes. L'AEE approuve une baisse du taux de cotisation à l'AVS comme mode de redistribution supplémentaire: une telle mesure profiterait aux employeurs, aux employés et aux travailleurs indépendants soumis à l'obligation de cotiser et entraînerait tendanciellement des effets positifs sur l'emploi grâce à la diminution des charges salariales accessoires. La SES accorde moins d'importance à la question du mode de redistribution à adopter, ce choix ayant peu d'influence sur l'environnement. Elle conçoit toutefois qu'on diminue les impôts et les taxes actuels si les recettes sont élevées. A ses yeux, il ne faut tou-

tefois nullement compromettre le financement des assurances sociales. Swissolar approuve elle aussi une diminution des cotisations à l'AVS, pour autant qu'on puisse empêcher une distorsion en faveur du secteur tertiaire. Ewz peut également envisager des baisses d'impôts et de taxes, et considère qu'on peut raisonnablement compenser 50 % des montants à redistribuer par ce biais.

Les organisations de protection de l'environnement

En guise d'introduction, les organisations de protection de l'environnement font remarquer que le débat sur la redistribution n'a pas vraiment de rapport avec la question environnementale. Pour elles, il ne présente donc d'intérêt que dans la mesure où le mode de redistribution choisi pourrait mieux faire accepter le tournant énergétique dans le monde politique. Le WWF, Pro Natura et l'ATE estiment que le système actuel de redistribution de la taxe CO₂ grevant les combustibles fonctionne bien, sans effets de redistribution dégressifs. Le WWF, Pro Natura, l'ATE et Greenpeace soulignent qu'adopter la solution des crédits d'impôt et des chèques fiscaux augmenterait la visibilité et la popularité d'un système d'incitation. Toutefois, on pourrait également, même en conservant le canal de redistribution actuel, aller vers plus de transparence en améliorant la communication. Le WWF, Pro Natura et l'ATE conçoivent qu'on recoure à des baisses d'impôts et de taxes si les recettes atteignent des dizaines de milliards de francs, ce qui sera probablement le cas. Cependant, de telles baisses ne doivent pas, selon eux, compromettre le financement des assurances sociales.

Autres milieux intéressés

Chez les autres participants à la consultation, on observe une grande diversité d'opinions. Les entreprises Lonza SA et Stahl Gerlafingen SA préfèrent le système actuel à un système basé sur des baisses d'impôts et de taxes. Elles exigent une modification de la redistribution aux entreprises: à leurs yeux, la législation actuelle contraint le secteur secondaire à subventionner le secteur tertiaire. L'ASLOCA approuve elle aussi la redistribution par tête à la population. Le système actuel de redistribution rencontre également l'approbation des CFF SA et des Umweltfreisinnige de Saint-Gall. Toutefois, les CFF SA considèrent qu'il est également acceptable, sur le principe, d'instaurer des crédits d'impôt. A l'inverse, l'association des propriétaires fonciers demande que les recettes générées par une taxe – plus faible – sur l'énergie soient obligatoirement reconverties dans leur intégralité en contributions d'encouragement. Pour le cas où une taxe viendrait grever les carburants, le TCS demande que les recettes ainsi générées profitent entièrement aux infrastructures routières. La SKS préfère les crédits d'impôt et chèques fiscaux à la redistribution par le biais des caisses-maladie. Elle peut également envisager des baisses d'impôts et de taxes.

4.5 Agencement d'un système d'incitation

4.5.1 Variantes d'un système d'incitation

Le rapport proposait deux variantes pour le passage d'un système d'encouragement à un système d'incitation. La variante 1 consiste en un développement des instruments existants: légère augmentation de la taxe sur le CO₂ grevant les combustibles, taxe sur l'électricité et maintien des mesures de réglementation et d'encouragement existantes. Quant à la variante 2, elle propose un véritable système d'incitation: introduction graduelle d'une taxe incitative globale sur l'énergie comprenant la possibilité de taxer les carburants et une réduction progressive des mesures d'encouragement.

La majorité des participants à la consultation privilégie la variante 2. Les principaux arguments avancés sont (i) la mise en œuvre d'une taxe générale sur l'énergie comprenant les carburants, (ii) l'élimination du système d'encouragements jugé inefficace et coûteux, et (iii) la nécessité d'atteindre les objectifs énergétiques et climatiques fixés. Une minorité soutient la variante 1. Certains sont en faveur d'un système d'incitation mais émettent des conditions. Une minorité refuse toute taxe incitative de manière générale et spécialement si elle comprend une taxation des carburants. Ainsi, la question des carburants est l'un des déterminants de l'acceptation ou du refus de l'une ou l'autre des variantes.

Au niveau cantonal et communal, presque tous les acteurs approuvent la variante 2. Seuls les cantons de AI (variante 1), VD (incitation avec conditions) et le SAB (refus général) se démarquent. Les partis sont divisés. Le PBD, les Verts et les Vert'libéraux préfèrent la variante 2, le PDC la variante 1. Le PLR refuse les deux variantes mais énonce ses conditions pour instaurer un système incitatif. Le PSS propose sa propre variante, qui se rapproche de la variante 2. Enfin, l'UDC rejette tout système incitatif. Du côté des organisations faîtières de l'économie, les avis sont également divisés. Une partie soutient la variante 2, par exemple Swissmem, Travail.Suisse ou l'Union des transports publics. Une autre partie refuse tout système incitatif. Il s'agit notamment de l'ASTAG, de l'IGEB et de l'Union suisse des paysans. Enfin, certains comme economiesuisse soutiennent la variante 1 en raison de la hauteur modérée des taxes, mais exigent l'abandon du système d'encouragement. D'autres dictent des conditions spécifiques à respecter pour introduire un système d'incitation (par exemple l'usam). Les représentants de l'économie énergétique et des organisations de politique énergétique sont majoritairement en faveur de la variante 2 (AES, ASIG, DSV, etc.). Les organisations environnementales considèrent que la variante 1 devrait être mise en œuvre immédiatement dans le cadre du premier train de mesures de la SE 2050, elles prônent donc la variante 2 pour 2021. Enfin, les autres milieux intéressés sont divisés entre la variante 2 (par exemple les CFF), un refus général (TCS) et un système d'incitation mais sous certaines conditions (ASLOCA).

Au niveau cantonal et communal

C'est la variante 2 qui a la cote auprès des cantons et des communes. En effet, seuls trois acteurs ont un avis divergent (AI, VD, SAB). Les arguments qui reviennent le plus souvent pour justifier le choix de la variante 2 sont le vœu de supprimer le système d'encouragement jugé inefficace et le souhait de mettre en place une taxe incitative globale sur l'énergie. Pour les conférences des directeurs cantonaux des finances et de l'énergie, les réglementations et encouragements financiers actuels grèvent les finances cantonales et provoquent des effets d'aubaine. Elles constatent que la densité normative croissante génère des coûts élevés. La variante 2 permettrait selon elles de se débarrasser des affectations obligatoires et aussi d'élargir l'assiette de calcul des taxes énergétiques. Les cantons de Bâle-Campagne, Fribourg, du Jura, de Lucerne, Obwald, Nidwald, Saint-Gall, Schaffhouse, Soleure, Schwyz et Zoug se rallient à la position de ces conférences cantonales. Selon la conférence gouvernementale des cantons alpins, et les cantons des Gisons, d'Uri et du Valais qui s'y rallient, ce n'est qu'avec la variante 2 que la taxe d'incitation pourra vraiment avoir un effet incitatif.

Pour les cantons d'Argovie, de Bâle-Ville, Genève, Neuchâtel, Soleure, du Tessin et de Zurich, la variante 2 est nécessaire pour atteindre les objectifs climatiques et énergétiques. Les cantons d'Argovie et de Zurich pensent en outre que la variante qui comprend les carburants est celle qui peut permettre d'atteindre les objectifs avec des coûts économiques les plus bas. De plus, le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures est d'avis que la variante 1 représente un doublon encouragement/incitation qui conduirait à des coûts d'exécution plus élevés. Le canton de Bâle-Ville pense que la variante 2 est la plus efficace et doute que les buts climatiques et énergétiques soient atteints avec la variante 1. Le canton de Genève estime que la variante 2 est le but à atteindre, tandis que la variante 1 représenterait le chemin pour y parvenir. Selon le canton de Neuchâtel, la variante 2 serait plus cohérente avec la volonté de changer de système. Le canton de Soleure souhaite une base de taxation plus large, et pense que les objectifs ne seront pas atteints avec la variante 1. Pour le canton de Berne, les objectifs seront atteints de manière plus efficace et les encouragements, inefficaces, seront supprimés. Le canton de Glaris soutient la variante 2 parce qu'elle comprend la taxation des carburants et prévoit la suppression complète de la RPC. Le canton de Thurgovie la privilégie car elle possède une base d'imposition plus large qui comprend également les carburants et elle permet d'éliminer les affectations obligatoires.

Les membres de l'Union des villes suisses (UVS) se prononcent en grande majorité pour la variante 2 car elle est plus efficace, plus transparente et conduira à moins d'effets d'aubaine et moins d'impact sur la distribution des revenus. La Ville de Zurich partage l'opinion et les arguments de l'UVS.

Le canton de Vaud préfère la variante 2, mais ne peut pas y souscrire dans l'immédiat car il souhaite connaître la concrétisation du dispositif légal qu'elle engendrerait. Il craint que cette variante n'affaiblisse le rôle des cantons dans le domaine de l'énergie. Bien qu'il trouve que la variante 2 est la plus efficace, le canton d'AI est le seul canton qui privilégie la variante 1, car il s'oppose à une suppression trop ra-

pide des encouragements. Il estime que la variante 1 correspond à la politique suisse des petits pas et réduit la probabilité d'échec du projet. Le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) refuse tout système d'incitation. Il exclut totalement la variante 2 qui comprend la taxation des carburants.

Les partis politiques

Les partis sont divisés sur le choix des variantes. Le PBD, les Verts et les Vert'libéraux préfèrent la variante 2, le PDC la variante 1. Le PLR refuse les deux variantes mais énonce ses conditions pour instaurer un système incitatif. Le PSS propose sa propre variante qui se rapproche de la variante 2. Enfin, l'UDC rejette tout système incitatif.

Le PBD préférerait la variante 2 car l'effet incitatif de la variante 1 n'est pas suffisamment élevé pour pouvoir atteindre les objectifs climatiques et énergétiques. De plus, la variante 2 constitue une vraie taxe d'incitation car toutes les recettes y sont redistribuées. Il constate cependant que les mesures d'encouragement et réglementaires devraient être maintenues pour garantir l'atteinte des objectifs. Dans les domaines des combustibles et de l'électricité, le système d'incitation permet d'atteindre les objectifs à un coût économique plus bas. La neutralité budgétaire serait facilement réalisable dans la première phase de cette deuxième variante. Le PBD voit cependant trois faiblesses à la variante 2. (i) Les gains supplémentaires en efficacité dus à la diminution d'impôts et de taxes n'interviendront qu'à long terme. (ii) Dans le domaine des carburants, les objectifs de réduction de CO₂ seront principalement atteints grâce aux normes, qui vont augmenter les coûts économiques d'atteinte des objectifs comparativement aux taxes. De plus, le danger des effets de rebonds existe aussi avec des normes d'émissions. (iii) La compensation des recettes de la taxe par une diminution d'impôt ou de taxe et une taxation des carburants auront des effets sur d'autres domaines comme les impôts sur les huiles minérales, la RPLP, l'AVS et les cantons.

Les Verts préfèrent la variante 2 car celle-ci permet de taxer non seulement les combustibles, mais aussi les carburants et prévoit la mise en place d'une taxe sur l'énergie globale. A vrai dire selon eux, le premier train de mesure de la SE 2050 devrait déjà comprendre une augmentation de la taxe CO₂ sur les combustibles et une extension aux carburants. En outre, la variante 2 devrait se référer au scénario énergétique NPE, voire au but plus ambitieux d'au «maximum une tonne de CO₂ par personne en 2050», au lieu du scénario PCF. Le but devrait être de mettre en place une taxe globale sur l'énergie et de l'étendre à de plus larges taxes d'incitations comme une taxe sur les matières premières ou sur les facteurs de production. La hauteur de la taxe ne doit pas au début être trop basse. Afin de poursuivre le soutien au renforcement des énergies renouvelables malgré une taxe énergétique sur l'électricité, la RPC doit pour l'instant être maintenue. La transition de la RPC à une redistribution de la taxe sur l'électricité aux ménages qui consomment du courant renouvelable est imaginable.

Les Vert'libéraux sont en faveur de la variante 2 et rejettent clairement la variante 1. En effet, cette dernière mélange un système d'encouragement et d'incitation qui

n'est pas neutre du point de vue du ménage public. Elle conduirait ainsi selon le pvl à une surcharge des consommateurs et de l'économie. De plus, l'effet incitatif serait plus bas que dans le cas d'une vraie réforme fiscale écologique, car seuls les combustibles et l'électricité seraient taxés, et les taux prévus seraient trop bas. Cette variante ne permettrait pas d'atteindre les objectifs de la SE 2050. Enfin, les effets négatifs des subventions, comme les effets d'aubaine, persisteraient dans la variante 1. Bien qu'approuvant la variante 2, le pvl trouve qu'elle ne va pas assez loin. Elle constituerait certes un pas dans la bonne direction, mais les taux des taxes étant trop bas, elle ne déploierait pas un effet incitatif suffisant et ne permettrait pas d'atteindre les buts climatiques et énergétiques que le Conseil fédéral vise.

Le PDC approuve la variante 1 qui se rapproche de ses propositions pour la deuxième phase de la SE 2050. Une fois les encouragements éliminés, il souhaite que la taxe d'incitation soit plafonnée à la hauteur des montants actuels de subventions. Le PDC s'oppose à la variante 2 qui lui semble difficilement imaginable dans le contexte politique et économique actuel. Il craint que cette variante, qui ne fournirait qu'une faible incitation, n'alourdisse trop les charges des classes moyennes et des industries.

Le PLR ne soutient aucune des deux variantes proposées dans le rapport. Il est primordial pour lui qu'un développement de la taxe sur le CO₂ se fasse sans influencer la quote-part de l'Etat ni augmenter la quote-part fiscale. Le PLR exige donc l'élaboration d'une variante qui tienne compte des points cités. Elle doit en outre ne pas conduire à une diminution de la compétitivité des entreprises, ne pas être mise en œuvre indépendamment du contexte international, ne pas grever plus encore les ménages et ne pas créer de bureaucratie inutile.

Le PSS entre en matière pour un système d'incitation mais il propose sa propre variante: une taxe énergétique sur les combustibles et sur les carburants avec une affectation limitée pour l'assainissement des bâtiments, combinée avec une taxe sur l'électricité dotée d'une composante d'encouragement limitée pour les énergies renouvelables. Il propose que la taxe CO₂ actuelle grevant les combustibles soit étendue aux carburants et que les taux soient augmentés petit à petit selon l'évolution des émissions. A l'exception de la part affectée, les recettes de la taxe seraient redistribuées en totalité. L'affectation partielle actuelle pour le Programme Bâtiments serait renforcée jusqu'en 2020 puis gelée jusqu'à ce que le degré d'assainissement voulu soit atteint. L'affectation partielle pourrait également couvrir des engagements internationaux de mesures de réparation de dommages climatiques. La part des montants d'encouragement devrait rester constante à partir de 2020, pendant que la part incitative des taxes sur les combustibles et les carburants est augmentée petit à petit. Dans le domaine de l'électricité, le supplément actuel serait transformé en une taxe sur l'électricité dont l'assiette serait le contenu énergétique (taxe sur la consommation). Comme le premier train de mesures de la SE 2050 le prévoit, les recettes de cette taxe seraient en partie destinées à des buts d'encouragement, la partie restante serait redistribuée aux ménages et aux entreprises. Tant pour les domaines des combustibles et des carburants que pour celui de l'électricité, les subventions seraient gelées à partir de 2020 pendant que la part incitative demeurerait dynamique et serait augmentée de manière continue pour l'atteinte des objectifs d'incitation.

Les associations faitières de l'économie

Les représentants de l'économie sont divisés entre le soutien à la variante 2 et un refus des taxes incitatives. Quelques acteurs posent des conditions pour un système d'incitation et un seul privilégie la variante 1.

Sont en faveur de la variante 2 : la Communauté d'intérêt du commerce de détail suisse (CI CDS), ECO SWISS, Öbu, sciencesindustries, suissetec, swisscleantech, Swissmem, Travail.Suisse, l'Union syndicale suisse, l'Union des transports publics et les associations du second œuvre. La CI CDS considère la variante 2 comme avantageuse, car elle permet une mise en œuvre conséquente d'un système d'incitation efficient et peu coûteux d'un point de vue administratif, au contraire d'un système mixte d'encouragement comme dans la variante 1. Elle pense en plus que la taxation des carburants est une mesure appropriée pour atteindre les objectifs de la SE 2050. ECO SWISS estime que seule la variante 2 permet d'atteindre les buts fixés et d'éliminer le système d'encouragement. Pour Öbu, la variante 2 permet une transition rapide vers un système d'incitation. Cependant, il ne comprend pas pourquoi la hauteur de la taxe n'est pas fixée de manière à atteindre les objectifs. Il pense en outre que les deux variantes proposées prévoient des taux trop bas pour atteindre les objectifs. Scienceindustries privilégie la variante 2 car c'est la seule qui permette d'atteindre les buts visés, et qui taxe aussi les carburants.

Selon suissetec et les associations du second œuvre, la variante 2 permet d'atteindre les objectifs plus rapidement, offre une meilleure sécurité pour les investissements et permet une réduction plus rapide du système d'encouragement. Comme les carburants et les combustibles doivent être traités de manière identiques, Swissmem opte pour la variante 2, qui permet en outre une suppression rapide des encouragements. Pour swisscleantech, la variante 1 n'entre pas en ligne de compte, car ce serait une occasion manquée de mettre en place un système d'incitation efficient, et les carburants n'y sont pas taxés. Le doublon encouragement/incitation serait inefficient et ne pourrait que conduire à des situations absurdes. Selon Travail.Suisse, les mesures d'encouragement ne sont pas conçues pour rester définitivement en vigueur et il est nécessaire d'introduire une taxe d'incitation sur les carburants également. Il souhaite cependant prévoir des taux de taxation échelonnés et un abandon par étape des mesures d'encouragement. Il demande aussi que les énergies renouvelables ne soient pas taxées.

L'Union des transports publics trouve l'exonération des carburants inacceptable et incompréhensible car le secteur du trafic représente une grande part de l'énergie consommée en Suisse. Ainsi, sans une taxation des carburants, les objectifs énergétiques et climatiques ne seraient pas atteints et il n'y aurait aucun stimulant pour améliorer l'efficacité et stabiliser la croissance du trafic. De plus, les entreprises de transports publics qui utilisent l'énergie électrique seraient injustement pénalisées. De même, une taxation unilatérale de l'électricité minerait le développement de l'électromobilité pour le trafic individuel motorisé. Enfin, ce dernier ne génère pas uniquement des dommages à l'environnement et du bruit, mais également des accidents et des embouteillages qu'il faut internaliser via une taxe incitative.

Plusieurs organisations s'opposent à tout système d'incitation: l'ASTAG, le Centre patronal, la Chambre du commerce, d'industrie et des services de Genève (CCIG), la Fédération des entreprises romandes (FER), l'IGEB, routesuisse et l'Union suisse des paysans. Swissbrick et la ZPK se rallient à la position de l'IGEB. L'ASTAG et routesuisse refusent un système de taxation incitative et donc les deux variantes proposées. Ils ne peuvent s'imaginer aucune autre variante. Le Centre patronal s'oppose fermement aux deux variantes et particulièrement à la variante 2 qui prévoit la taxation des carburants. La CCIG rejette les deux variantes parce qu'elles engendrent des coûts injustifiés pour les entreprises. Pour la FER, aucune des deux variantes n'est satisfaisante car elles impliquent un important renchérissement du prix de l'énergie. Les hausses de taxes prévues grèveraient fortement la population et les entreprises. L'Union suisse des paysans se prononce contre le passage à un système d'incitation. Si elle devait choisir entre les deux variantes, elle opterait pour la variante 1 qui ne représente pas de vrai système d'incitation. L'USP trouve qu'une utilisation simultanée des systèmes d'encouragement et d'incitation n'est pas efficiente. C'est pourquoi elle conclue qu'il faut renoncer à un système d'incitation.

Economiesuisse, la Chambre de commerce des deux Bâle (HKBB), la Société suisse des entrepreneurs (SSE) et SWICO préfèrent la variante 1. Pour economiesuisse, la variante 1 paraît plus judicieuse en raison de la hauteur des taxes. Si les exemptions sont accessibles pour toutes les entreprises selon le modèle de l'AEnEC, des taxes à taux modérés peuvent déjà conduire à une hausse significative de l'efficacité énergétique. Cependant, l'économie ne soutiendra un système d'incitation que si le système actuel d'encouragement (RPC, participation fédérale au Programme Bâtiments) est définitivement et totalement supprimé. Pour economiesuisse, les taxes d'incitation devraient servir à internaliser les effets externes environnementaux. Si ces derniers sont prouvés pour les émissions de CO₂, la consommation d'électricité n'est pas forcément liée à des coûts externes. D'éventuels objectifs d'incitation dans le domaine de l'électricité devraient donc être légitimés démocratiquement via un article constitutionnel. La HKBB et SWICO avancent les mêmes arguments qu'economiesuisse. La SSE privilégie la variante 1 car elle allie une suppression lente des subventions et la mise en place progressive d'un système d'incitation modéré.

L'usam rejette la variante 2 en raison des carburants et souhaite une variante qui remplisse ses conditions (cf. ch. 3). Hotelleriesuisse propose un compromis entre les deux variantes: au début, des taxes énergétiques basses et une réduction simultanée des mesures d'encouragement, puis un passage à la deuxième variante, soit un véritable système d'incitation. L'association faîtière a de fortes réticences concernant la hauteur des taxes prévues dans la variante 2 car elles ne seraient pas supportables pour la branche de l'hôtellerie. La Fédération textile suisse (TVS) soutient de manière générale une taxation incitative efficiente et réalisable qui remplisse les conditions suivantes: (i) des taxes orientées émissions et non consommation, (ii) un système d'incitation fiscalement neutre sans affectation partielle, et (iii) la prise en compte de la consommation d'énergie utilisée pour créer de la valeur ajoutée. Pour TVS, les deux variantes prévoient des augmentations massives des taux. L'association se demande si elles sont supportables pour l'économie.

Les représentants de l'économie énergétique et les organisations de politique énergétique

Ces représentants sont majoritairement en faveur de la variante 2 (AEE, AES, ASIG, DSV, ewz, Minergie, SES, swissolar et swisspower) même si une minorité refuse les deux variantes (ALPIQ, AVES, GGS, Swisselectric, UP).

L'AEE estime que la variante 2 est la continuation logique de la variante 1 qui devrait être mise en œuvre dès 2016. Elle souhaite cependant que la disposition constitutionnelle promeuve clairement le renforcement des énergies renouvelables non problématiques d'un point de vue écologique et que la taxe incitative ne les entrave pas. Enfin, elle trouve incompréhensible que la hauteur de la taxe ne soit pas fixée de manière à atteindre les objectifs. L'association suisse de l'industrie gazière (ASIG) choisit la variante 2 car elle ne comporte pas des mesures d'encouragement considérées comme des atteintes au marché. Elle doute cependant de sa faisabilité politique. DSV privilégie la variante 2, un système d'incitation dans la politique énergétique avec redistribution complète à l'économie et à la population qui peut permettre d'atteindre les objectifs de la SE 2050 sans mesures d'encouragement supplémentaires. MINERGIE salue le passage à un système d'incitation. Pour la Fondation suisse de l'énergie (SES), la variante 1 devrait être introduite via le premier volet de la SE 2050. Elle pense en outre que la taxe incitative sur l'électricité peut et doit être mise en œuvre sans modification constitutionnelle. Swissolar préfère la variante 2. Elle souhaiterait élargir la taxe sur le CO₂ actuelle à une taxe énergétique sur les combustibles et les carburants avec une affectation partielle limitée pour l'assainissement des bâtiments. Dans le domaine de l'électricité, Swissolar aimerait renforcer le supplément actuel en une taxe sur l'électricité et en affecter une partie des recettes pour des mesures d'encouragement. Swisspower opte pour la variante 2 car elle offre un meilleur effet incitatif, même si elle comporte certains risques politiques.

Seule Infrawatt soutient la variante 1, à condition que les demandes suivantes soient remplies: (i) simplification des procédures et des processus d'autorisation pour les subventions, (ii) encouragement de la chaleur renouvelable et pas uniquement de l'électricité, (iii) garantie de risque pour l'utilisation de la chaleur renouvelable. Elle refuse la variante 2 car elle ne contient pas d'affectations des recettes pour des mesures d'encouragement.

ALPIQ est très critique par rapport aux deux variantes proposées qui ne permettraient pas d'atteindre les buts fixés et qui grèveraient trop les citoyens. ALPIQ les juge inappropriées, particulièrement la variante 2 où la hauteur et la portée des taxes sont disproportionnées. Aucune des deux variantes ne remplit les conditions d'AVES ou de l'UP. Le GGS ne souhaite aucune autre taxe. Swisselectric aurait attendu que les objectifs et les instruments de la politique énergétique suisse soient conditionnés à une harmonisation internationale.

Les organisations de protection de l'environnement

Les organisations de protection de l'environnement se prononcent pour la variante 2.

Selon l'ATE, la poursuite des privilèges concernant les carburants n'est pas justifiée et il est incompréhensible qu'on présente encore une variante sans taxation des carburants. Le trafic devrait être inclu dans une taxe d'incitation afin d'atteindre les buts fixés. L'ATE et les organisations de l'Alliance-Environnement demandent l'introduction d'une taxe sur les carburants déjà dans le premier train de mesures de la SE 2050. Une introduction en 2021 interviendrait trop tard et cela aurait pour conséquence qu'il faudrait prendre d'autres mesures drastiques en dehors du secteur du trafic pour atteindre les objectifs. L'ATE refuse catégoriquement la variante 1.

Le WWF approuve aussi la variante 2. Il pense que la variante 1 doit être introduite via le premier train de mesures de la SE 2050 et qu'une taxe sur l'électricité peut et doit être introduite de suite sans modification constitutionnelle. Greenpeace et Pro Natura se rallient à cette position.

Autres milieux intéressés

Les autres milieux intéressés sont divisés entre un refus général (APF, Lonza, Stahl Gerlafingen et TCS), la variante 2 (CFF et HabitatDurable) et un système d'incitation sous condition (ASLOCA).

L'Association des propriétaires fonciers (APF) refuse de manière générale un système d'incitation. Parmi les variantes proposées, elle préférerait cependant la variante 1 car le système d'encouragement y est maintenu. Lonza SA et Stahl Gerlafingen SA refusent aussi les variantes proposées car elles ne remplissent pas leurs conditions, notamment au sujet de la compétitivité des entreprises (cf. ch. 3). Enfin le TCS «s'oppose fortement à la variante 2, car il refuse l'introduction d'une taxe incitative sur les carburants».

Les CFF préfèrent la variante 2 car elle déploie un effet incitatif plus fort et élimine plus rapidement les subventions. De plus, elle influencerait le transfert modal en faveur d'une mobilité efficiente et respectueuse de l'environnement. Habitat durable soutient en principe le projet de passer à un système d'incitation et l'instauration d'une taxe sur l'énergie sur tous les agents énergétiques.

L'ASLOCA se prononce contre la variante 1. Pour elle, une expansion du système d'incitation n'est possible que si les carburants sont compris dans le système de taxe d'incitation. Car la mobilité doit aussi atteindre ses objectifs d'économie.

4.5.2 Autres instruments

Il a été demandé aux participants s'ils envisageaient d'autres instruments pour l'atteinte des objectifs énergétiques et climatiques. La moitié des répondants indique que le système d'incitation proposé est suffisant. L'autre moitié mentionne la possibilité d'utiliser d'autres instruments, dont les principaux sont: une meilleure coordination internationale, des mesures réglementaires pour notamment encourager le progrès technologique et une meilleure information. La majorité des cantons pense que le système d'incitation est l'instrument adéquat pour atteindre les objectifs. Les partis proposent un ou plusieurs instruments différents. Les organisations faîtières de l'économie sont majoritairement en faveur d'une meilleure coordination internationale. Selon les organisations environnementales, d'autres instruments, bien qu'utiles, ne représenteraient que des solutions de second rang. Enfin, les représentants de l'économie énergétique et des organisations de politiques énergétiques, ainsi que les autres milieux intéressés, sont divisés.

L'instrument alternatif le plus plébiscité est la coordination internationale (PLR, economieuisse, FER, SWICO, Swissmem, UP, etc.). En effet pour beaucoup d'acteurs, en particulier parmi les organisations faîtières de l'économie, la Suisse ne doit pas faire cavalier seul mais harmoniser ses politiques énergétiques et climatiques avec celles de ses partenaires commerciaux. Par exemple, plusieurs répondants (PLR, FER, HKBB, etc.) demandent le rattachement du marché du carbone suisse (SEQE) au marché européen (EU ETS).

Certains participants (GE, ZH, PDC, PSS, Travail.Suisse, SES, etc.) pensent que le recours aux normes réglementaires demeure nécessaire, que se soit de manière générale ou dans un domaine précis comme l'électricité. Pour la plupart, ces normes favoriseraient le progrès technologique.

Quelques participants s'expriment en faveur de mesures améliorant l'information et la formation dans le domaine de l'énergie et du climat ou des encouragements pour la recherche et le développement (GE, les Verts, swisscleantech, Swissolar, APF). L'Association des propriétaires fonciers propose par exemple un système de conseil dans le domaine de l'immobilier, afin de sensibiliser les futurs propriétaires aux aspects d'efficacité énergétique.

Parmi les autres instruments proposés, on trouve notamment la simplification des procédures dans le domaine de l'aménagement du territoire et des autorisations de construction (SAB), la taxation de l'énergie grise (les Verts), un système de tarification de la mobilité (swisscleantech), ou une refonte de la RPC (AEE, Lonza, etc.). Enfin, le canton de Zurich souhaite des mesures pour stimuler l'assainissement des logements locatifs, car les locataires devraient payer une taxe énergétique sans forcément avoir beaucoup d'influence sur leur consommation d'énergie.

4.6 Aménagement de la phase transitoire

Deux variantes étaient soumises à discussion concernant la transition entre un système d'encouragement et un système d'incitation. Environ la moitié des participants qui ont exprimé leur avis sur une variante de transition privilégie la variante B. Celle-ci permettrait d'atteindre plus rapidement les objectifs de politique énergétique et climatique à l'aide de la taxe sur l'énergie et de réduire l'encouragement financier le plus rapidement possible, par étapes, selon une procédure définie d'avance. Une minorité soutient la variante A, qui prévoit un relèvement à long terme de la taxe sur l'énergie, par étapes définies d'avance mais également des mesures d'encouragement permettant d'atteindre les objectifs à court et à moyen terme. Une autre minorité ne se prononce pas clairement pour l'une des deux variantes de transition soumises à la discussion, mais suggère d'autres variantes d'aménagement ou des compléments aux variantes proposées. En outre, quelques participants à la consultation ont exprimé une opinion bien qu'ils rejettent le principe même d'un système d'incitation.

Une large majorité des cantons se prononce en faveur de la variante B. Du côté des représentants de l'économie énergétique et des organisations de politique énergétique, plus de la moitié des participants privilégient également la variante B. Ailleurs, les opinions divergent. Du côté des partis politiques, en particulier, aucune préférence nette ne se dégage.

Au niveau cantonal et communal

La CDF et l'EnDK, de même que la CGCA et la grande majorité des cantons préfèrent la variante de transition B, tout comme l'Union des villes suisses et la ville de Zurich.

Selon la CDF et l'EnDK, ainsi que pour les cantons qui se joignent à sa prise de position (BL, FR, JU, LU, NW, OW, SG, SO, SZ, VS et ZG), la variante de transition B devrait permettre de réduire les encouragements comme prévu et conformément aux objectifs. Les programmes d'encouragement pourraient être limités rapidement dans une perspective cantonale également. La CDF et l'EnDK signalent également un risque de conflit entre la sécurité juridique et la sécurité de planification recherchées, d'une part, et la flexibilité nécessaire pour réaliser les objectifs, d'autre part. La CGCA, les cantons qui se joignent à sa prise de position (GR, UR et VS) et le Tessin privilégient également la variante B, de même que les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures, de Berne, de Bâle-Ville, de Glaris et de Zurich, qui présentent leur propre prise de position. Entre autres raisons, cette variante leur paraît plus efficace (BS et SZ) et permettrait de limiter au maximum les doublons (AR). Le canton de Zurich soutient la variante B, car celle-ci prévoit l'abandon d'autres mesures pour contrebalancer la taxe sur l'énergie, ce qui, à son sens, favoriserait l'introduction du système d'incitation et le rendrait plus populaire. Pour compléter la variante B, l'Union des villes suisses et la ville de Zurich demandent l'introduction de mesures réglementaires visant une meilleure efficacité énergétique, comme des prescriptions

énergétiques minimales portant sur les appareils électriques, afin d'exploiter les potentiels d'efficacité à moindres coûts supplémentaires.

A l'inverse, une minorité des cantons (AG, AI, NE, SH, TG et VD) préfère la variante A. Plusieurs participants souhaiteraient qu'on réduise les mesures d'encouragement lentement (SH et NE), voire qu'on les conserve à long terme (TG), pour disposer d'un instrument supplémentaire permettant d'atteindre les objectifs fixés. Une phase transitoire plus longue assurerait une certaine sécurité en matière de planification (AI) et permettrait à la population et l'économie d'accueillir au mieux la transition vers un système d'incitation (NE et TG). Le canton d'Argovie considère que pendant la phase transitoire les mesures d'encouragement seraient, en règle générale, un instrument plus approprié si l'on veut être sûr d'atteindre à court terme les objectifs fixés. En effet, pour y parvenir, il faut des mesures flexibles et faciles à communiquer. Pour le canton de Genève, il est impossible d'opter pour l'une des deux variantes tant qu'aucune caractéristique concrète n'est définie en matière d'aménagement. Pour le Groupement suisse des régions de montagne, les difficultés inhérentes à l'aménagement de la phase transitoire sont un argument supplémentaire en faveur d'un lent développement progressif du système actuel et non d'un changement débouchant sur l'instauration d'un système d'incitation en matière énergétique.

Les partis politiques

Aucun parti politique ne se prononce clairement en faveur de l'une des variantes de transition proposées. Pour le PBD, une transition rapide vers un système d'incitation, à partir de 2020, est indispensable pour atteindre économiquement et à long terme les objectifs de la SE 2050. Les Vert'libéraux exigent que les bases d'une réforme fiscale écologique soient immédiatement posées. Dans le cas où cela se produirait, le parti soutiendrait la variante de transition A. Dans le cas contraire – où une réforme fiscale écologique ne serait mise en place que dans le cadre de la deuxième étape de la SE 2050, il préférerait la variante B. Les Verts privilégient une combinaison des variantes de transition A et B: la taxe sur l'énergie devrait être instaurée rapidement, entre 2020 et 2025, comme le prévoit la variante B. Quant à la taxe sur le CO₂ grevant les combustibles, elle devrait être augmentée dans le cadre du premier paquet de mesures déjà et étendue aux carburants. Les mesures d'encouragement, toutefois, devraient être éliminées uniquement à long terme, d'ici à 2035, comme dans la variante A.

Le PSS considère qu'il serait judicieux d'annoncer promptement et de façon fiable la stratégie adoptée en lien avec la taxe sur l'énergie, car cela permettrait aux investisseurs de planifier l'avenir et favoriserait le développement précoce de produits et de technologies pour le marché futur. Toutefois, tant que les nouvelles capacités de production ne seront pas atteintes, il ne sera ni possible ni souhaitable, fondamentalement, d'abandonner rapidement les mesures d'encouragement. En effet, les taxes sur l'énergie ne suffiraient pas, à elles seules, pour financer le développement des nouvelles technologies en vue de leur commercialisation.

Le PDC renonce à exprimer un avis concret sur la phase transitoire: pour lui, le projet du DFF soulève, sur ce sujet également, plus de questions qu'il n'apporte de réponses. En outre, il trouve difficile de se prononcer aujourd'hui déjà sur la deuxième phase de la SE 2050, alors que les contours exacts de la première phase ne sont pas encore connus. Pour le PLR, le développement ultérieur de la taxe sur le CO₂, tel que proposé par le parti, va impérativement de pair avec l'abandon des systèmes d'encouragement actuels. Il serait inacceptable de maintenir ces derniers en parallèle.

L'UDC, qui rejette les systèmes d'encouragement étatiques dans le domaine de l'énergie, demande leur abandon immédiat. Elle refuse cependant également les variantes d'incitation proposées.

Les associations faitières de l'économie

Chez les représentants de l'économie, on observe une grande diversité d'opinions. Plus de la moitié d'entre eux ne parvient pas à se décider pour une variante de transition. Pour le reste, plusieurs participants préfèrent la variante B et quelques-uns, la variante A.

Cette dernière reçoit notamment le soutien de l'usam, de l'USP, de la SSE, de Travail Suisse et de la CI CDS. Ces participants justifient leur décision principalement par le fait que la variante A offre de meilleures possibilités d'adaptation aux entreprises: elle permet une meilleure planification et offre une plus grande sécurité d'investissement. Travail Suisse considère que passer rapidement à un système d'incitation pur ne permettrait pas d'atteindre plus efficacement les objectifs fixés. Pour l'USP, l'encouragement est généralement la stratégie la mieux adaptée pour obtenir les résultats souhaités. La CI CDS souhaite qu'un monitoring périodique vienne compléter les mesures proposées, pour qu'il soit possible de lutter contre les mesures d'encouragement injustifiées.

Comme dans d'autres cercles de participants, on observe que la variante B séduit principalement ceux qui souhaitent avant tout la réduction des mesures d'encouragement. Il s'agit notamment de Swissmem, du Centre patronal et des associations du second œuvre. Swissmem voit dans la variante A le risque que les deux systèmes soient maintenus en parallèle à long terme, pour des raisons d'ordre politique. Suissetec se prononce elle aussi en faveur de la variante B. Öbu, le réseau pour une économie durable, soutient également la variante B et demande un abandon rapide des instruments d'encouragement actuels – ces derniers n'ayant, à ses yeux, rien apporté jusqu'ici. Il propose de les remplacer par un système d'incitation, qu'il considère comme homogène et efficace. Öbu estime qu'il convient de présenter un scénario de transition «politiquement étanche», c'est-à-dire crédible, dans lequel toute nouvelle mesure d'encouragement devrait être clairement limitée dans le temps; ce n'est qu'ainsi qu'il vaudrait la peine, pour les entreprises, d'investir dans des méthodes de production écologiques. En outre, l'efficacité du système des taxes incitatives devrait être compromise par le moins de «résidus réglementaires» possible. Sur le principe, la Fédération des entreprises romandes est opposée aux variantes de système d'incitation soumises à la discussion. Elle pense cependant qu'il faut éviter de privilégier l'encouragement et préfère donc la variante B.

Parmi les représentants de l'économie qui ne soutiennent explicitement aucune des variantes proposées, quelques participants (par ex. *economiesuisse*, HKBB et SWICO) insistent sur le fait qu'ils soutiennent uniquement un abandon rapide et complet des mesures d'encouragement et qu'il faudrait annoncer rapidement le passage à un système d'incitation. Pour *swisscleantech*, c'est le scénario choisi qui détermine la variante à soutenir: si on poursuit les objectifs ambitieux du scénario NPE, il convient d'opter pour la variante de transition A, plus avantageuse pour l'économie, alors que la variante B, plus efficace, se marie mieux avec les objectifs du scénario PCF. Pour *swisscleantech*, le recours conjoint à des mesures d'encouragement et à des mesures incitatives devrait généralement être aussi bref que possible. L'Union syndicale suisse pense que, pour atteindre les objectifs climatiques, il faudrait introduire un système d'incitation en matière énergétique dans les quinze prochaines années. Selon elle, il serait important d'agir en coordination avec l'UE et de mettre en place les mesures réglementaires urgentes déjà ancrées dans la pratique de cette dernière.

Plusieurs associations faïtières de l'économie (CCIG, ASTAG, *routesuisse*, TVS, IGEB, etc.) rejettent le principe d'un système d'incitation et se prononcent, partant, contre le passage à un tel système. Le plus important à leurs yeux est que le nouveau système soit économiquement supportable pour les entreprises indigènes. *Routesuisse* et l'ASTAG exigent la mise en place d'un monitoring permettant d'examiner l'efficacité d'une taxe sur le CO₂ grevant les carburants: en effet, elles doutent qu'une taxe de 30 centimes par litre d'essence puisse avoir un effet incitatif.

Les représentants de l'économie énergétique et les organisations de politique énergétique

Près de la moitié des représentants de l'économie énergétique et des organisations de politique énergétique privilégient l'une des deux variantes de transition: un participant soutient la variante A et tous les autres, la variante B.

La variante de transition A séduit uniquement l'AEE. Celle-ci part en effet du principe que des taxes ne parviendront pas, à elles seules, à assurer la sécurité d'investissement et de planification nécessaires dans le domaine des énergies renouvelables, ni le développement technologique permettant la commercialisation de ces dernières. Pour l'AEE, des programmes d'encouragement complémentaires (RPC et Programme Bâtiments) sont donc nécessaires pour pallier cette insuffisance et augmenter la popularité de la taxe. Il conviendrait en outre de lutter contre les mesures d'encouragement injustifiées sur la base d'un monitoring périodique.

La variante de transition B reçoit notamment le soutien de la DSV, de *Swisspower*, de l'UP, d'*ewz* et de MINERGIE. Ces participants expliquent leur choix par le fait que l'introduction d'un système d'incitation en matière énergétique doit être couplée à l'abandon rapide des systèmes d'encouragement. Si l'AVES formule elle aussi cette exigence, elle ne peut s'imaginer, en matière énergétique, qu'un système d'incitation modéré. La DSV craint l'apparition de doublons ainsi qu'une charge administrative excessive si les deux types d'instruments étaient maintenus en parallèle. A ses yeux, un maintien conjoint contredit le principal argument en faveur de

l'introduction d'un système d'incitation: l'abandon des systèmes d'encouragement. La DSV demande donc, d'une part, que l'introduction de la taxe fasse déjà partie du premier paquet de mesures de la SE 2050; elle exige, d'autre part, qu'aucune installation permettant de produire de l'électricité issue d'énergies renouvelables ne se fasse plus intégrer dans un programme d'encouragement et qu'on renonce à l'introduction de certificats blancs dans le domaine de l'efficacité électrique. Pour qu'il soit possible d'instaurer une certaine sécurité juridique pour les restructurations nécessaires dans la branche de l'énergie et chez les consommateurs finaux, il convient, à son sens, d'élaborer promptement les réglementations correspondantes avec les milieux concernés, en particulier pour la phase transitoire.

L'ASIG préfère également la variante B. Elle doute cependant fortement qu'un système d'incitation puisse être aménagé de façon à servir les objectifs fixés et être effectivement utilisé dans ce sens par la suite. Pour atteindre les objectifs fixés, l'ASIG préférerait donc qu'on exploite les potentiels d'efficacité par le biais de la recherche, du développement et d'une économie concurrentielle.

Le GGS estime qu'en règle générale les propositions relatives au système d'incitation sont inappropriées. Il n'envisage donc aucune variante de transition mais plutôt un marché de l'énergie dans lequel la concurrence jouerait un rôle déterminant, et considère l'introduction d'une taxe sur les émissions de CO₂ pour des raisons de politique climatique.

La SES et Swisssolar ne soutiennent elles non plus aucune des variantes proposées. Elles refusent un abandon rapide des mesures d'encouragement pour les mêmes raisons que l'AEE. Il en va de même pour InfraWatt, qui souhaiterait maintenir l'encouragement en règle générale.

Les organisations de protection de l'environnement

Le WWF ne se prononce pas explicitement en faveur de l'une des variantes de transition, tout comme Pro Natura et Greenpeace, qui se joignent à sa prise de position. D'une part, le WWF demande que l'on introduise rapidement des instruments incitatifs, sans retard supplémentaire. S'il s'agit seulement de percevoir des taxes incitatives modérées sur les combustibles, les carburants et le courant électrique, on pourrait et devrait introduire celles-ci dans le premier paquet de mesures déjà, d'ici à 2016, sans modification de la Constitution. Annoncer rapidement l'introduction de taxes sur l'énergie favoriserait la sécurité des investissements et le développement précoce des produits et des technologies nécessaires sur le nouveau marché. Cependant, abandonner rapidement les mesures d'encouragement dans le domaine de la RPC ne serait ni possible, ni souhaitable. En effet, les taxes sur l'énergie ne permettraient pas à elles seules (sans programmes d'encouragement pour les compléter) le développement technologique précédant la commercialisation. L'ATE souligne elle aussi l'efficacité des programmes d'encouragement complémentaires pour garantir le développement des technologies: à ses yeux, recourir aux seules taxes sur l'énergie permettrait uniquement le financement partiel de ce dernier. Pour l'ATE, le débat portant sur le choix d'une variante de transition demeure d'importance

mineure si la variante d'incitation 2 est introduite avec une taxe sur les carburants. Quant au contenu des variantes de transition, elle préférerait la B. Toutefois, elle soutiendrait également fortement la A si celle-ci pouvait augmenter de façon décisive la popularité de la variante d'incitation 2.

Autres milieux intéressés

Du côté des autres participants à la consultation, les opinions divergent. L'ASLO-CA préfère la variante de transition A, qui lui semble favoriser la sécurité des investissements et offrir une meilleure prévisibilité. Les CFF SA, eux, privilégient la variante B. Les deux entreprises Lonza SA et Stahl Gerlafingen SA peuvent uniquement envisager une transition vers un marché de l'énergie de l'UE le plus ouvert et le plus concurrentiel possible, associé à une taxe sur le CO₂ grevant tant les combustibles que les carburants. Dans cette optique, Lonza SA demande un abandon rapide des mesures d'encouragement existantes. Selon Stahl Gerlafingen SA, si on soutient la production d'énergies renouvelables par un encouragement compatible avec le marché, couplé au système – efficace – d'échange de quotas d'émissions, les mécanismes d'encouragement deviendront superflus avec le temps. Pour sa part, l'APF privilégie une variante de transition à long terme dans laquelle les taux de la taxe sur l'énergie actuellement en vigueur n'augmenteraient pas, ou tout au plus de façon marginale. L'encouragement devrait être garanti à moyen voire à long terme par le biais d'une augmentation progressive de l'affectation partielle; il serait ainsi possible de fournir les encouragements correspondants même si les besoins en énergie venaient à baisser.

4.7 Neutralité budgétaire

La garantie de la neutralité budgétaire en cas de réductions de taxes et d'impôts est jugée importante, voire très importante, par la quasi-totalité des participants à la consultation. Si des baisses d'impôts ou de taxes doivent contrebalancer les recettes générées par une taxe sur l'énergie, la majorité des participants plébiscite une adaptation régulière des taux d'imposition pour assurer la neutralité budgétaire. A l'inverse, une forte minorité souhaite que les montants redistribués par tête ou au prorata de la masse salariale soumise à l'AVS soient utilisés en toute flexibilité pour procéder à des ajustements.

Au niveau cantonal et communal

La CDF et l'EnDK, la CGCA, les cantons, le SAB, l'Union des villes suisses et la ville de Zurich estiment foncièrement important d'assurer la neutralité budgétaire en cas de diminutions de taxes et d'impôts. La CDF et l'EnDK, la CGCA, la majorité des cantons et le SAB se prononcent pour ce faire en faveur d'une adaptation régulière des taux d'imposition en fonction des recettes tirées d'une taxe sur l'énergie.

La CDF, l'EnDK et les cantons se ralliant à cet avis (BL, FR, JU, LU, NW, OW, SG, SH, SZ, ZG) considèrent le maintien de la neutralité budgétaire en général comme une condition essentielle à la mise en place d'un système d'incitation dans la politique énergétique. En cas d'abaissement de l'impôt fédéral direct plus particulièrement, il y a lieu de préserver les recettes des cantons et de prendre en compte les charges qui incombent aux administrations fiscales cantonales dans le cadre de la redistribution. La CGCA, les cantons ralliés (GR, UR, VS) et les cantons ayant exprimé un avis séparé (AG, AR, AI, BE, BS, GE, GL, NE, SO, TG, TI, VD et ZH) estiment eux aussi que la garantie de la neutralité budgétaire est capitale. Les cantons de Bâle-Ville et Soleure relèvent ne pas comprendre pourquoi la taxe sur l'énergie devrait dépendre de la taxe sur la valeur ajoutée. Le canton de Neuchâtel souligne que le rapport du DFF néglige de mentionner la question des contributions globales dans le cadre du premier train de mesures de la SE 2050. Enfin, le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures constate que, sans raison d'ordre majeur, la neutralité budgétaire ne devrait pas faire obstacle à l'approvisionnement durable en énergie.

La grande majorité des représentants des cantons et des communes rejette le principe d'une utilisation de la taxe sur l'énergie aux fins de baisser les taxes et impôts. Si cette idée était néanmoins poursuivie, la CDF, l'EnDK et les cantons ralliés (BL, FR, JU, LU, NW, OW, SG, SH, SZ, ZG) préféreraient que la neutralité budgétaire soit assurée au moyen d'ajustements réguliers des taux d'imposition. La neutralité budgétaire des cantons pourrait ainsi être contrôlée périodiquement, ce qui est une condition indispensable vu la forte incertitude des prévisions en cas d'adaptation unique. La CGCA ainsi que les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures, Appenzell Rhodes-Extérieures, de Berne, Genève, Glaris, du Tessin et de Zurich soutiennent également un ajustement régulier des taux fiscaux en fonction des recettes dues à la taxe sur l'énergie. Le SAB est foncièrement opposé au modèle proposé. Si celui-ci devait néanmoins être envisagé, seule une adaptation régulière permettrait, selon le SAB, de préserver la neutralité budgétaire dans le cadre d'une réduction des taxes et impôts.

Les cantons de Bâle-Ville, Neuchâtel, Soleure et Vaud approuvent le fait que la part redistribuée par tête ou au prorata de la masse salariale soumise à l'AVS soit employée de manière flexible pour garantir la neutralité budgétaire, appréciant principalement la simplicité, la transparence et la plus grande souplesse de ces mesures. Si une baisse des taux d'imposition entre en ligne de compte dans l'équilibrage, le canton de Soleure favorise une adaptation régulière. Dans un tel cas, il conviendrait de veiller à ne pas modifier les taux fiscaux dans la législation. Une des options viables consisterait à ce que la loi autorise et astreigne le Conseil fédéral à ajuster les taux d'imposition proportionnellement à la répartition de la taxe sur l'énergie à disposition. Le canton de Thurgovie préfère une combinaison des mesures, les recettes tirées de la taxe sur l'énergie ne restant pas constantes après leur introduction, mais tendant plutôt à baisser continuellement. D'une part, la neutralité budgétaire devrait être liée de manière flexible à la redistribution par tête ou en fonction de la masse salariale soumise à l'AVS, d'autre part, il faudrait impérativement procéder à une adaptation régulière des taux d'imposition à l'évolution des recettes provenant de la taxe sur l'énergie. L'Union des villes suisses et la ville de Zurich optent également pour une combinaison. Elles souhaitent assurer la neutralité budgétaire en

compensant les éventuelles fluctuations par la redistribution par tête ou au prorata de la masse salariale soumise à l'AVS – mais en ne tenant compte que de la proportion des taxes destinée à la redistribution aux ménages et aux entreprises. Par ailleurs, elles proposent une adaptation régulière des taux d'imposition – mais en ne tenant compte que de la proportion des taxes prévue pour la baisse des taxes et impôts. Enfin, le canton d'Argovie ne se prononce pas sur le sujet.

Les partis politiques

Les partis prenant position considèrent la garantie de la neutralité budgétaire en cas de diminution des taxes et impôts comme importante, voire très importante. Concernant les mesures à adopter en la matière, une majorité souligne l'importance d'une solution flexible et pratique.

Pour le PBD, la mise en place neutre sur le plan budgétaire et, dans la mesure du possible, sans incidence sur la quote-part fiscale d'un système d'incitation dans la politique énergétique à partir de 2020 est importante. Dans son évaluation générale du projet, le PDC énonce diverses valeurs clés à appliquer à la deuxième phase de la SE 2050. L'une d'elles concerne la garantie de la neutralité budgétaire. Le PLR tient la garantie de la neutralité budgétaire pour indispensable et accorde fondamentalement la préférence à un mécanisme de redistribution souple pour compenser les éventuelles fluctuations en cas de baisses des taxes et impôts. Le pvl estime très important d'assurer la neutralité budgétaire dans le cadre du passage d'un système d'encouragement à un système incitatif. Il précise que la neutralité budgétaire dans le cadre du développement général du système fiscal implique à moyen et à long termes plusieurs difficultés concrètes, dont notamment l'adaptation régulière des taux en cas de baisses fiscales, à moins de supprimer l'impôt en question dans son intégralité. Le pvl critique la variante débattue dans le projet du DFF visant à garantir la neutralité budgétaire au moyen d'une adaptation flexible de la redistribution par tête ou au prorata de la masse salariale soumise à l'AVS. Selon ce parti, cette mesure ne permettrait pas d'assurer la neutralité du budget ni de la quote-part de l'Etat. Le pvl propose comme autre solution l'initiative populaire «Remplacer la taxe sur la valeur ajoutée par une taxe sur l'énergie». Les Verts sont d'avis qu'une structure neutre au niveau du budget joue un rôle important dans l'acceptation par la société d'une taxe sur l'énergie. Une affectation partielle aux mesures d'encouragement est certes judicieuse, mais la plus grande part des recettes devrait être redistribuée à la population. Pour garantir la neutralité budgétaire en cas de réductions des taxes et impôts, il convient d'adopter une approche pragmatique laissant la possibilité de réagir en souplesse. Le PSS trouve décisif que les tâches de l'Etat soient maintenues et financées à leur niveau actuel au moins et que les charges fiscales ne soient pas transférées des revenus élevés aux revenus faibles ni des entreprises aux ménages. Pour ce parti, seules les options de redistribution par tête ou au prorata de la masse salariale soumise à l'AVS et d'une adaptation régulière des taux d'imposition sont envisageables pour assurer la neutralité budgétaire. L'UDC rejette l'intégralité du projet et refuse de s'exprimer sur l'importance et la garantie de la neutralité budgétaire en cas de diminution des taxes et impôts.

Les associations faïtières de l'économie

Les associations faïtières de l'économie tiennent dans l'ensemble la garantie de la neutralité budgétaire pour très importante (CP, CCIG, economiesuisse, FER, HKBB, hotelleriesuisse, CI CDS, usam, Société suisse des entrepreneurs, USP, USS, CCIG, suissetec, SWICO, swisscleantech, Swissmem, Travail.Suisse, TVS, associations du second œuvre). Il convient de remarquer que la majorité des associations faïtières de l'économie exigent de renoncer aux réductions de taxes et impôts dans le cadre d'un système d'incitation dans la politique énergétique. Economiesuisse, par exemple, ajoute que la neutralité budgétaire est à préserver dans tous les cas et dans son intégralité. Selon elle, une réforme fiscale écologique la mettrait en danger et conduirait nécessairement à un conflit d'intérêt entre objectif de financement et objectif d'incitation. L'usam et hotelleriesuisse soutiennent également que le passage à un système d'incitation dans la politique énergétique ne doit pas aboutir à une réforme fiscale écologique visant à générer des recettes. La CI CDS considère la neutralité budgétaire comme une condition de base d'un système d'incitation dans la politique énergétique. Une taxe d'incitation ne devrait pas avoir pour but d'engendrer des recettes, mais de conduire à un changement dans les comportements. Öbu estime lui aussi qu'une structure neutre du point de vue budgétaire du système d'incitation est très importante. Il rappelle qu'une affectation partielle n'est pas souhaitée sur le plan institutionnel et que les cercles libéraux s'en servent comme «prétexte» pour, en fin de compte, ne pas soutenir les taxes d'incitation. Dans leur réponse, l'ASTAG et routesuisse se réfèrent uniquement aux transports: une taxe supplémentaire sur les carburants entraînerait un tarissement, voire une inversion du tourisme à la pompe et, partant, d'importantes pertes de recettes liées à l'impôt sur les huiles minérales qu'il faudrait absolument compenser pour assurer le financement de l'infrastructure routière.

Plusieurs associations faïtières ne répondent pas à la question de savoir quelles mesures devraient permettre de garantir la neutralité budgétaire en cas de baisses de taxes et impôts en raison de leur ferme opposition à l'utilisation de ces dernières comme sources de recettes (CCIG, ECO SWISS, economiesuisse, HKBB, usam, SWICO, Travail.Suisse, TVS, associations du second œuvre, etc.). Certains participants se prononcent en faveur d'une adaptation flexible de la redistribution par tête ou au prorata de la masse salariale (CI CDS, USP, swisscleantech, Swissmem). Si un système d'incitation était mis en place, le CP et la FER sont favorables à une adaptation régulière des taux fiscaux en fonction des recettes tirées de la taxe sur l'énergie.

Les représentants de l'économie énergétique et les organisations de politique énergétique

Parmi les représentants de l'économie énergétique et des organisations de ce secteur ayant fourni une réponse détaillée, la majorité estime que la préservation de la neutralité budgétaire est très importante (AVES, UP, ewz, GGS, Swisspower, ASIG). L'AVES insiste sur le fait que seule une taxe d'incitation neutre du point de vue budgétaire serait approuvée par le souverain. L'ASIG remarque que les expériences faites par le passé témoignent malheureusement de ce que les taxes d'incitation ont été

remaniées en impôts à des fins fiscales. La SES et Swissolar défendent l'opinion que la question de la neutralité budgétaire en cas de réductions de taxes et impôts ne joue pas un grand rôle dans le cadre du projet proposé. Si les taxes et impôts étaient baissés, il deviendrait déterminant de veiller au respect des tâches de l'Etat dans la même mesure que précédemment et de ne pas laisser s'instaurer de nouvelles redistributions. L'AEE pense que c'est le bénéfice global d'une réforme fiscale écologique ou d'un système d'incitation dans la politique énergétique qui est décisif. La neutralité budgétaire au sens strict importerait moins que l'ensemble des coûts pesant sur les ménages, y compris tous les coûts relatifs à l'énergie, aux dommages climatiques et autres coûts environnementaux (bruit et polluants).

Dans ce groupe de participants, la plupart opte non pour la garantie de la neutralité budgétaire, mais pour un équilibre flexible d'éventuelles fluctuations par la redistribution par tête ou en fonction de la masse salariale soumise à l'AVS (AVES, UP, GSS, ASIG). Swissspower se prononce en faveur d'une adaptation régulière des taux fiscaux. L'AEE et ewz souhaitent assurer la neutralité budgétaire en compensant les éventuelles fluctuations par la redistribution par personne ou au prorata de la masse salariale soumise à l'AVS – mais en ne tenant compte que de la proportion des taxes redistribuée aux ménages et aux entreprises. Elles souhaitent par ailleurs une adaptation régulière des taux d'imposition, mais qui ne considère que de la proportion des taxes prévue pour les baisses de taxes et impôts. La SES et Swissolar soutiennent le principe d'une combinaison entre une adaptation flexible de la part redistribuée aux ménages et aux entreprises et une adaptation régulière des taux fiscaux.

Les organisations de protection de l'environnement

WWF, Pro Natura, l'ATE et Greenpeace Suisse trouvent essentiel qu'en cas de réductions des taxes et impôts, les tâches de l'Etat puissent être maintenues à leur niveau actuel et qu'aucune nouvelle redistribution non souhaitée n'ait lieu. Concernant la garantie de la neutralité budgétaire, les organisations de protection de l'environnement peuvent envisager une adaptation flexible de la part redistribuée aux ménages et aux entreprises ou une adaptation régulière des taux d'imposition. Pour elles, les deux variantes permettraient d'aménager les taxes sur l'énergie en fonction des objectifs en matière d'environnement.

Autres milieux intéressés

Peu des autres participants à la consultation s'expriment en détail sur la neutralité budgétaire dans le cadre de baisses de taxes et impôts. L'APF, les CFF SA, Lonza SA et Stahl Gerlafingen SA la jugent foncièrement importante. L'APF et les CFF SA privilégient une adaptation régulière des taux fiscaux. Lonza SA et Stahl Gerlafingen SA soulignent une fois de plus qu'une redistribution au prorata de la masse salariale soumise à l'AVS signifierait un subventionnement du secteur tertiaire par l'industrie. Toutes deux rejettent l'adaptation tant unique que régulière des taux fiscaux. La SKS, le TCS, l'ASLOCA et HabitatDurable ne se prononcent pas.

4.8 Aspects juridiques

Si le rapport contenait un chapitre sur les aspects juridiques d'un système de taxation incitative, le questionnaire ne posait pas de questions spécifiques à ce propos. Cependant, une partie des participants ont tout de même exprimé un avis sur ce thème. Bon nombre d'entre eux saluent la création d'une base constitutionnelle pour les taxes incitatives. Il s'agit des participants suivants: les conférences des directeurs cantonaux des finances et de l'énergie (avec les ralliements de BL, FR, JU, LU, SG, SH et SZ), les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures, de Thurgovie, Zurich, les Vert'libéraux, les Libéraux-Radicaux, le Centre patronal, economiesuisse, SWICO, la ZPK, l'AEE, l'AES, l'AVES, la DSV et l'IGEB. Ils relèvent qu'une acceptation par la double majorité des cantons et de la population qui en découle renforce la légitimité démocratique du système d'incitation.

La légitimation constitutionnelle est essentielle pour les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures et de Thurgovie, ainsi que pour la CDF et l'EnDK. Ces dernières expliquent «qu'il convient de se féliciter dans tous les cas de la création d'une base constitutionnelle pour une taxe d'incitation. Une intervention doit être suffisamment légitimée, même si elle ne doit être qu'incitative et sans effet fiscal en raison du remboursement. Plus la portée de la taxe sera grande, plus son rôle sera important.» Pour les représentants de l'économie comme economiesuisse et l'IGEB, l'argument central est que les taxes d'incitation se justifient en raison des coûts externes mais pas d'un objectif de consommation de ressources, ce dernier devant être en premier lieu défini politiquement. En effet pour economiesuisse, d'éventuels objectifs d'incitation dans le domaine de l'électricité devraient être légitimés de manière démocratique et établis dans la Constitution.

La CDF et l'EnDK, ainsi que le canton de Thurgovie, notent «qu'il est primordial que la nouvelle base constitutionnelle garantisse aux cantons une part aux recettes fédérales, comme le souligne le projet». Ils insistent sur l'assurance de la neutralité budgétaire en cas de diminution de recettes. Selon ces mêmes participants, le passage de l'encouragement à l'incitation préserve naturellement la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons selon l'art. 89, al. 4, Cst.: «Les mesures concernant la consommation d'énergie dans les bâtiments sont au premier chef du ressort des cantons.» A ce sujet, le canton de Vaud souligne que les cantons ont une action prépondérante dans le domaine du bâtiment et qu'il entend y poursuivre une politique déterminée en partenariat avec la Confédération.

Certains participants (CDF et EnDK, AI, TG, ZH, PLR, economiesuisse, ZPK et IGEB) exigent une disposition constitutionnelle afin d'éviter des affectations de recettes ultérieures des taxes incitatives, que ce soit pour des buts particuliers ou pour diminuer d'autres impôts. L'article devrait être agencé de telle manière que d'éventuelles nouvelles affectations soient impossibles ou se fassent par une modification de ce même article. Selon le PLR, une telle disposition assurerait que la taxe sur le CO₂ reste une vraie taxe d'incitation. Economiesuisse parle d'éviter de futures utilisations détournées des recettes des taxes d'incitation à des fins d'encouragement. Pour l'IGEB et la ZPK, il s'agit d'éviter que le Parlement ne fiscalise après coup les taxes d'incitation en affectant leur recettes à de nouvelles subventions.

Plusieurs participants émettent un avis sur le deuxième alinéa du projet d'article constitutionnel qui plafonne le produit annuel de la taxe sur l'énergie et le climat à 6 milliards de francs. Pour les Vert'libéraux, le volume de la taxe devrait faire référence aux objectifs climatiques et énergétiques et non être plafonné. De plus, le taux de la taxe sur l'énergie et le climat devrait pouvoir être adapté selon l'offre et la demande du marché de l'énergie concerné. Selon la SES, cette limite supérieure doit être nettement augmentée, car elle ne permet pas de répercuter les coûts externes climatiques selon le principe de causalité. Enfin, l'ATE souhaite que ce plafond soit révisé en fonction de l'atteinte des objectifs.

Le pvl et l'AEE aimeraient, chacun à leur manière, que la promotion des énergies renouvelables soit inscrite dans la disposition constitutionnelle. Le premier via une exonération totale ou partielle des agents énergétiques renouvelables de la taxe sur l'électricité. Le second exige que la sécurité des investissements effectués dans les énergies renouvelables soit inscrite dans la Constitution, afin de garantir ces investissements à court et à long terme. Pour l'AEE, il faut s'assurer, au moyen d'une norme constitutionnelle, que la taxe d'incitation soutienne les énergies renouvelables et ne conduise pas à en réduire l'utilisation.

Certains acteurs souhaitent une base constitutionnelle plus large que celle proposée dans le rapport. La Fondation suisse de l'énergie, Öbu et le WWF sont d'avis qu'une base constitutionnelle n'est pas nécessaire si les taxes d'incitation sur les combustibles, les carburants et l'électricité sont modérées et redistribuées à la population et à l'économie. Si une nouvelle norme constitutionnelle devait être créée, ils la désirent plus large et englobant les ressources environnementales de manière générale. Greenpeace et Pro Natura se rallient à la position du WWF. L'ATE voudrait que l'article proposé soit révisé dans quelques années afin que les tous dommages environnementaux du trafic soient compris dans la taxe d'incitation. Ainsi, le système incitatif serait agencé de façon à ce que l'ensemble de l'utilisation des ressources soit durable.

L'ASTAG, routesuisse et le TCS refusent toute taxe incitative. Cependant, si un article constitutionnel sur le sujet devait malgré tout être rédigé, ils veulent en exclure le domaine de la circulation routière (références aux art. 85 et 86 Cst. dans l'al. 1 de la proposition) ainsi que la possibilité de taxer les carburants.

5 Annexe

Liste des abréviations

FRA	Termes	DEU	Terme
AEE	Organisation faîtière de l'économie des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique	AEE	Dachorganisation der Wirtschaft für erneuerbare Energien und Energieeffizienz
AEnEC	Agence de l'énergie pour l'économie	EnAW	Energie-Agentur der Wirtschaft
AES	Association des entreprises électriques suisses	VSE	Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen
AG	Canton d'Argovie	AG	Kanton Aargau
AI	Canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures	AI	Kanton Appenzell Innerrhoden
APF	Association suisse des propriétaires fonciers	HEV	Hauseigentümerverband Schweiz
AR	Canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures	AR	Kanton Appenzell Ausserrhoden
ASIG	Association suisse de l'industrie gazière	VSG	Verband der Schweizerischen Gasindustrie
ASLOCA	Association suisse des locataires	SMV	Schweizerischer Mieterinnen- und Mieterverband
ATE	Association transports et environnement	VCS	Verkehrs-Club der Schweiz
AVES	Entente suisse pour une politique énergétique raisonnable	AVES	Aktion für vernünftige Energiepolitik Schweiz
BE	Canton de Berne	BE	Kanton Bern
BL	Canton de Bâle-Campagne	BL	Kanton Basel-Landschaft
BS	Canton de Bâle-Ville	BS	Kanton Basel-Stadt
CCIG	Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève	CCIG	Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève
CDF	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances	FDK	Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren
CFF	Chemins de fer fédéraux	SBB	Schweizerische Bundesbahnen
CGCA	Conférence gouvernementale des cantons alpins	RKGK	Regierungskonferenz der Gebirgskantone
CI CDS	Communauté d'intérêt du commerce de détail suisse	IG DHS	Interessengemeinschaft Detailhandel Schweiz
COV	Composés organiques volatiles	VOC	Volatile organic compounds
CP	Centre patronal	CP	Centre patronal
DSV	Association faîtière des gestionnaires suisses des réseaux de distribution	DSV	Dachverband Schweizer Verteilnetzbetreiber
ECS	Energy Certificate System	ECS	Energy Certificate System
EnDK	Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie	EnDK	Konferenz kantonaler Energiedirektoren
ewz	Usines électriques de la ville de Zurich	ewz	Elektrizitätswerk der Stadt Zürich
FEA	Association suisse des fabricants et fournisseurs d'appareils électrodomestiques	FEA	Fachverband Elektroapparate für Haushalte und Gewerbe Schweiz
FER	Fédération des entreprises romandes	FER	Fédération des entreprises romandes
FR	Canton de Fribourg	FR	Kanton Freiburg
GE	Canton de Genève	GE	Kanton Genf
GGs	Groupe des gros consommateurs de courant	GGs	Gruppe Grosser Stromkunden
GL	Canton de Glaris	GL	Kanton Glarus
GR	Canton des Grisons	GR	Kanton Graubünden
HKBB	Chambre de commerce des deux Bâle	HKBB	Handelskammer beider Basel
IGEB	Interessengemeinschaft Energieintensive Branchen	IGEB	Interessengemeinschaft Energieintensive Branchen
JU	Canton du Jura	JU	Kanton Jura
LU	Canton de Lucerne	LU	Kanton Luzern
NE	Canton de Neuchâtel	NE	Kanton Neuenburg
NPE	Nouvelle politique énergétique	NEP	Neue Energiepolitik

Liste des abréviations (suite)

NW	Canton de Nidwald	NW	Kanton Nidwalden
OW	Canton d'Obwald	OW	Kanton Obwalden
PBD	Parti bourgeois-démocratique	BDP	Bürgerlich-Demokratische Partei
PCF	Mesures politiques du Conseil fédéral	POM	Politische Massnahmen Bundesrat
PDC	Parti démocrate-chrétien	CVP	Christlichdemokratische Volkspartei
PES	Parti écologiste suisse Les Verts	GPS	Grüne Partei der Schweiz
PLR	Les Libéraux-Radicaux	FDP	Die Liberalen
PSS	Parti socialiste suisse	SPS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
pvl	Parti vert'libéral	glp	Grünliberale Partei
RPC	Rétribution à prix coûtant du courant injecté	KEV	Kostendeckende Einspeisevergütung
RPLP	Redevance poids lourds liée aux prestations	LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
SAB	Groupement suisse pour les régions de montagne	SAB	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete
SE 2050	Stratégie énergétique 2050	ES 2050	Energiestrategie 2050
SES	Fondation suisse de l'énergie	SES	Schweizerische Energie-Stiftung
SG	Canton de Saint-Gall	SG	Kanton St.Gallen
SH	Canton de Schaffhouse	SH	Kanton Schaffhausen
SKS	Stiftung für Konsumentenschutz	SKS	Stiftung für Konsumentenschutz
SO	Canton de Soleure	SO	Kanton Solothurn
SSE	Société suisse des entrepreneurs	SBV	Schweizerischer Baumeisterverband
SZ	Canton de Schwyz	SZ	Kanton Schwyz
TCS	Touring Club Suisse	TCS	Touring Club Suisse
TG	Canton de Thurgovie	TG	Kanton Thurgau
TI	Canton du Tessin	TI	Kanton Tessin
TVS	Fédération textile suisse	TVS	Textilverband Schweiz
UDC	Union démocratique du centre	SVP	Schweizerische Volkspartei
UFS	Umweltfreisinnige Saint-Gall	UFS	Umweltfreisinnige
UP	Union pétrolière	EV	Erdöl-Vereinigung
UR	Canton d'Uri	UR	Kanton Uri
usam	Union suisse des arts et métiers	SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
USP	Union suisse des paysans	SBV	Schweizer Bauernverband
USS	Union syndicale suisse	SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
UTP	Union des transports publics	VöV	Verband öffentlicher Verkehr
UVS	Union des villes suisses	SSV	Schweizerischer Städteverband
V1	Variante 1	V.1	Variante 1
V2	Variante 2	V.2	Variante 2
VD	Canton de Vaud	VD	Kanton Waadt
VS	Canton du Valais	VS	Kanton Wallis
WWF	World Wide Fund For Nature	WWF	World Wide Fund For Nature
ZG	Canton de Zoug	ZG	Kanton Zug
ZH	Canton de Zurich	ZH	Kanton Zürich
ZPK	Association de l'industrie suisse de la cellulose, du papier et du carton	ZPK	Verband der Schweizerischen Zellstoff-, Papier- und Kartonindustrie

Liste des participants à la consultation

Kantone / Cantons / Cantoni

Canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures
Canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures
Canton d'Argovie
Canton de Bâle-Campagne
Canton de Bâle-Ville
Canton de Berne
Canton de Fribourg
Canton de Genève
Canton de Glaris
Canton de Lucerne
Canton de Neuchâtel
Canton de Nidwald
Canton de Saint-Gall
Canton de Schaffhouse
Canton de Schwyz
Canton de Soleure
Canton de Thurgovie
Canton de Vaud
Canton de Zoug
Canton de Zurich
Canton des Grisons
Canton d'Obwald
Canton du Jura
Canton du Tessin
Canton du Valais
Canton d'Uri

Kantonale Konferenzen / Conférences cantonales / Conferenze cantonali

Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances et Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie
Conférence gouvernementale des cantons alpins

Gemeinde / Communes / Comuni

Ville de Zurich, département des services industriels

Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete / Associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne / Associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna

Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)
Union des villes suisses

Parteien / Partis politiques / Partiti

Libéraux-Radicaux (PLR)
Parti bourgeois-démocratique (PBD)
Parti démocrate-chrétien (PDC)
Parti écologiste suisse (PES)
Parti socialiste suisse (PSS)
Parti vert/libéral (pvl)
Union démocratique du centre (UDC)

Liste des participants à la consultation (suite)

Dachverbände der Wirtschaft / Associations faitières de l'économie / Associazioni mantello dell'economia

Agence de l'énergie pour l'économie (AEnEC)
Association de l'industrie suisse de la cellulose, du papier et du carton (ZPK)
Associations du second oeuvre
ASTAG (Association suisse des transports routiers)
Centre patronal (CP)
Chambre de commerce des deux Bâle (HKBB)
Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève (CCIG)
Communauté d'intérêt du commerce de détail suisse (CI CDS)
ECO SWISS
economiesuisse - Fédération des entreprises suisses
Fédération des entreprises romandes (FER)
Fédération Textile Suisse (TVS)
hotelleriesuisse
Öbu - Réseau pour une économie durable
routesuisse
Scienceindustries - Association des Industries Chimie Pharma Biotech
Société suisse des entrepreneurs (SSE)
suissetec - Association suisse et liechtensteinoise de la technique du bâtiment
SWICO
Swissbrick - Association suisse de l'industrie de la terre cuite (ASITEC)
swisscleantech - Association pour une économie dynamique durable
Swissmem
Travail.Suisse
Union des transports publics (UTP)
Union suisse des arts et métiers (usam)
Union suisse des paysans (USP)
Union syndicale suisse (USS)

Energiewirtschaft und energiepolitische Organisationen / Représentants de l'économie énergétique et organisations de politique énergétique / Rappresentanti dell'economia energetica e organizzazioni che si occupano di politica energetica

ALPIQ
Agence des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique (AEE)
Association des entreprises électriques suisses (AES)
Association professionnelle suisse pour appareils électriques destinés au ménage et à l'artisanat (FEA)
Association suisse de l'industrie gazière (ASIG)
Entente suisse pour une politique énergétique raisonnable (ESPER)
ewz - Elektrizitätswerk der Stadt Zürich
Fondation suisse de l'énergie (FSE)
Gruppe Grosser Stromkunden (GGS)
InfraWatt
Minergie Suisse
RECS (Renewable Energy Certificate System)
swisselectric
Swissolar
Swisspower Netzwerk SA
Union pétrolière (UP)

Liste des participants à la consultation (suite)

Umwelt- und Landschaftsschutzorganisationen / Organisations de protection de l'environnement et du paysage / Organizzazioni ambientali e per la protezione del paesaggio

Greenpeace Suisse

Pro Natura

Touring Club Suisse (TCS)

WWF Suisse

Weitere Vernehmlassungsteilnehmer / Autres participants à la consultation / Altri partecipanti alla procedura di consultazione

Association suisse des locataires (ASLOCA)

Association suisse des propriétaires fonciers (APF)

CFF SA

HabitatDurable Suisse

Lonza SA

Particulier (1)

Stahl Gerlafingen SA

Stiftung für Konsumentenschutz (SKS)

Touring Club Suisse (TCS)

Umweltfreisinnige (UFS)