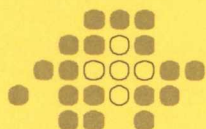


Initiative populaire " Pour garantir l'AVS - taxer l'énergie et non le travail! "

Documentation



Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Département fédéral des finances DFF
Dipartimento federale delle finanze DFF
Departament federal da finanzas DFF

<http://www.efd.admin.ch>

Table des matières

<i>Table des matières</i>	1
<i>Non à une nouvelle taxe sur l'énergie et à une compétence fiscale illimitée du Parlement</i>	3
<i>Objectifs de l'initiative populaire «Pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!»</i>	5
<i>Argumentaire contre l'initiative populaire «Pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!»</i>	6
<i>Questions et réponses concernant l'initiative populaire "Pour garantir l'AVS - taxer l'énergie et non le travail!"</i>	10
<i>Non du Conseil fédéral à l'initiative populaire «Pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!» (version courte)</i>	19
<i>Non du Conseil fédéral à l'initiative populaire «Pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!» (version longue)</i>	24
<i>Résumés et graphiques</i>	35
<i>Portée de l'initiative populaire «Pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!» au niveau de la politique de l'énergie</i>	38
<i>Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «Pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!»</i>	43
<i>L'information durant les campagnes de votations</i>	45
<i>Liste de commande de matériel d'information</i>	47

Non à une nouvelle taxe sur l'énergie et à une compétence fiscale illimitée du Parlement

L'initiative «Pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!»

- veut introduire une nouvelle taxe sans en fixer le taux dans la Constitution
- ne respecte pas la volonté du peuple, exprimée par le rejet de la norme de base
- exige une taxation de l'énergie hydraulique déraisonnable du double point de vue écologique et économique

Raisons **du Conseil fédéral et de la majorité du Parlement** en faveur d'un rejet de l'initiative «Taxer l'énergie et non le travail!» le 2 décembre 2001

Éviter de donner carte blanche. Le texte de l'initiative ne prévoit pas la fixation d'un taux maximum dans la Constitution. Ses auteurs envisagent à long terme des recettes pouvant atteindre des dizaines de milliards de francs. Or celles-ci ne sont réalisables qu'avec des taux d'imposition très élevés. Il en résulterait de notables problèmes économiques, dont les branches à forte consommation d'énergie ne seraient pas les seules victimes. Jusqu'ici le peuple et les cantons ont la plupart du temps refusé d'accorder au Parlement une compétence illimitée en matière de fixation des taux d'imposition.

Refuser l'imposition des centrales hydroélectriques. L'imposition des centrales hydroélectriques indigènes telle que la demandent les auteurs de l'initiative est contre-productive du double point de vue écologique et économique. Vu la pression économique qu'exercera la libéralisation du marché de l'électricité, il convient de s'opposer fermement au renchérissement de l'énergie d'origine hydraulique. Les petites centrales, qui seraient seules exemptées de la taxe, ont un poids économique négligeable. Elles ne produisent en effet que 2 % de l'électricité d'origine hydraulique, soit 1 % de toute l'électricité produite en Suisse.

Séparer la question de l'âge donnant droit aux prestations de l'assurance vieillesse de celle de la taxation de l'énergie. La question de l'abaissement de l'âge donnant droit aux prestations de l'assurance vieillesse reste en suspens, mais il est peu judicieux de la lier à la politique énergétique. Etant donné les problèmes de financement des assurances sociales, le Conseil fédéral refuse formellement un accroissement des charges. Il n'est pas raisonnable de financer aujourd'hui à titre «préventif» les coûts supplémentaires d'un éventuel abaissement de l'âge de la retraite, en d'autres termes d'inscrire un tel financement dans un article constitutionnel.

Tenir compte du fait que la protection du climat et de l'environnement est déjà l'objet de mesures efficaces. La loi sur l'énergie et la loi sur le CO₂ sont déjà entrées en vigueur. Ces lois constituent des instruments prometteurs pour la protection du climat et de l'environnement. Le programme SuisseÉnergie contribue à accélérer la mise en oeuvre des mesures fixées dans ces deux lois.

Considérer la possibilité de recourir à la taxe sur le CO₂. La loi sur le CO₂ autorise l'introduction d'une taxe sur le CO₂ à titre subsidiaire. Cette taxe sera discutée l'an prochain et pourrait, à partir du 1^{er} janvier 2004 au plus tôt, être introduite si les mesures

déjà prises ne permettent pas d'atteindre les objectifs fixés. Le cas échéant, la taxe sur le CO₂ représenterait un premier pas vers un système fiscal axé sur l'écologie.

Respecter la volonté populaire. L'initiative doit être considérée à la lumière du rejet de la norme de base, intervenu le 24 septembre 2000. Les citoyens se sont à cette occasion prononcés contre trois projets de taxe sur l'énergie. Le Conseil fédéral et le Parlement respectent le verdict du souverain. Aussi le Conseil fédéral renonce-t-il à présenter un contre-projet à l'initiative. D'ici à la fin de 2003 au plus tard, il présentera un rapport sur la situation, dans lequel sera une nouvelle fois examinée la possibilité de transférer dans le domaine de l'énergie la charge fiscale pesant sur le travail, sans pour autant modifier le montant total des recettes.

Objectifs de l'initiative populaire «Pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!»

Déposée par les Verts, l'initiative «Pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!» demande

L'introduction d'un impôt sur

- les agents énergétiques non renouvelables, et
- l'électricité d'origine hydraulique

pour **financer partiellement ou totalement les assurances sociales**, notamment

- les coûts supplémentaires résultant d'un éventuel abaissement de l'âge donnant droit aux prestations de l'assurance vieillesse, et
- avec le surplus, une réduction des cotisations aux assurances sociales afin de rendre la nouvelle taxe socialement supportable.

Lors du prélèvement de la taxe sur l'énergie, des allègements temporaires pourraient être consentis pour des cas de rigueur.

L'électricité produite par des centrales hydroélectriques d'une puissance de moins d'un mégawatt seraient exemptées de la taxe. Ce secteur compte environ mille petites centrales, qui ne produisent que 1 % de toute l'électricité produite en Suisse.

Les personnes n'exerçant pas d'activité lucrative bénéficieraient elles aussi d'une rétrocession.

L'initiative est libellée de façon très vague. Le montant de la taxe sur l'énergie n'y est pas précisé.

Les auteurs de l'initiative voient grand. A long terme, ils escomptent des recettes pouvant atteindre 20 milliards de francs suisses, ce qui représente à peu près 40 % du total des recettes actuelles de la Confédération.

Argumentaire contre l'initiative populaire «Pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!»

Le principe d'un transfert, sans incidence sur le montant total des recettes, de la charge fiscale du travail vers l'énergie mérite certes d'être approuvé. L'initiative ne propose cependant pas de solution viable. Elle demande l'introduction d'une nouvelle taxe sur l'énergie sans taux maximum. Il est dès lors impossible d'évaluer les conséquences économiques et financières d'une telle mesure. La taxation des centrales hydroélectriques indigènes demandée est une erreur, tant du point de vue écologique qu'économique. Amalgamer la taxation de l'énergie à la question toujours ouverte de l'âge donnant droit aux prestations de l'assurance vieillesse paraît peu judicieux. Pour ce qui est de la protection du climat et de l'environnement, des mesures et des instruments efficaces ont été instaurés depuis le dépôt de l'initiative. Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral rejette l'initiative. Il renonce également à présenter un contre-projet à l'initiative, étant donné que l'année passée, le souverain a déjà refusé trois projets concernant l'énergie.

Non à une compétence fiscale illimitée du Parlement

L'initiative est formulée de façon trop vague. Elle réclame l'introduction d'une taxe sur l'énergie grevant les agents énergétiques non renouvelables et l'électricité produite par les centrales hydroélectriques d'une puissance de plus d'un mégawatt. Elle ne donne aucune indication du taux de cette taxe. En conséquence, la Constitution ne fixerait pas un taux maximum à la taxe sur l'énergie.

A défaut d'un taux d'imposition maximum, *il est impossible d'évaluer les conséquences économiques et financières* de l'initiative sur les entreprises et les ménages. Les auteurs de l'initiative voient grand. Ils escomptent des recettes pouvant atteindre des dizaines de milliards de francs. Pour arriver à de pareilles sommes, il faudrait des taux d'imposition très élevés. Il en résulterait de notables problèmes économiques, dont les branches à forte consommation d'énergie ne seraient pas les seules victimes.

Taxer les centrales hydroélectriques: une absurdité écologique

Tant du point de vue écologique qu'économique, une taxation de l'énergie d'origine hydraulique ne saurait se justifier. L'initiative demande qu'on taxe l'électricité produite par les centrales hydroélectriques d'une puissance de plus d'un mégawatt. Seules seraient exemptées les petites centrales, dont le rôle économique est négligeable. Ces dernières ne produisent en effet que 1 % de toute l'électricité produite en Suisse. La majeure partie de l'électricité d'origine hydraulique serait donc soumise à la taxe.

L'électricité d'origine hydraulique est propre. La force hydraulique est une source d'énergie renouvelable exploitée de longue date en Suisse. Quelque 60 % de l'électricité suisse sont produits dans les centrales hydroélectriques. Produire du courant à partir de l'énergie hydraulique n'entraîne ni pollution de l'air ni émissions de CO₂. L'énergie d'origine hydraulique représente donc un substitut idéal des agents fossiles et contribue à atteindre les objectifs de la Suisse en matière de politique climatique.

L'ouverture du marché de l'électricité va accroître la pression économique sur les centrales hydroélectriques. C'est pourquoi la loi sur le marché de l'électricité prévoit des mesures visant à faciliter la transition pour l'électricité d'origine hydraulique. Taxer l'électricité produite par les centrales hydroélectriques indigènes renchérirait cette forme d'énergie et irait à l'encontre des objectifs de la loi sur le marché de l'électricité. Il convient donc de rejeter résolument la taxation de l'électricité produite par les centrales hydroélectriques indigènes.

Ne pas mettre dans le même panier l'âge donnant droit aux prestations de l'assurance vieillesse et la taxation de l'énergie

Les assurances sociales sont confrontées à de sérieux problèmes de financement. L'allongement de l'espérance de vie et la proportion toujours plus élevée des retraités par rapport aux personnes actives posent des problèmes financiers à l'AVS. En d'autres termes, les personnes actives doivent pourvoir au financement des prestations versées à un nombre toujours plus élevé de retraités. La première mesure prise par le Conseil fédéral et le Parlement pour garantir l'AVS a été de relever la TVA d'un point de pourcentage au début de 1999. Ces ressources supplémentaires ne suffiront cependant pas à assurer durablement l'équilibre financier de l'AVS. Face au processus actuel de mondialisation, le Conseil fédéral n'entend pas accroître les charges pesant sur l'économie suisse. C'est pourquoi, dans son message relatif à la 11^e révision de l'AVS, il a proposé qu'un nouveau relèvement de la TVA s'effectue en deux étapes.

Il faut éviter d'imposer des charges supplémentaires en faveur des assurances sociales. L'initiative prévoit que les recettes de la taxe sur l'énergie seront affectées à la couverture des coûts supplémentaires résultant d'un éventuel abaissement de l'âge de la retraite. Or le Conseil fédéral refuse l'abaissement général de l'âge donnant droit aux prestations de l'assurance vieillesse. Le 26 novembre 2000, le peuple et les cantons ont d'ailleurs rejeté deux initiatives en faveur de l'abaissement de l'âge de la retraite. Si la présente initiative était acceptée, le financement d'une prestation supplémentaire de l'État, soit le financement de l'abaissement de l'âge de la retraite, serait inscrit dans la Constitution à titre «préventif». Il est peu judicieux d'amalgamer la taxation de l'énergie à la question toujours ouverte de l'âge donnant droit aux prestations de l'assurance vieillesse.

La compétitivité de la place économique suisse est en jeu. *La taxe sur l'énergie, telle que la prévoit l'initiative, permettrait d'accroître encore les dépenses de l'État. La quote-part de l'État et la charge fiscale augmenteraient. Si l'on entend préserver l'attrait de la place économique suisse dans un contexte international caractérisé par la concurrence, il convient de mettre le holà à une telle évolution.*

Des mesures efficaces de protection du climat et de l'environnement ont déjà été prises

Les lois sur l'énergie et sur le CO₂ sont déjà entrées en vigueur. Depuis le dépôt de l'initiative en 1996, la Confédération a pris des mesures concrètes pour protéger le climat et l'environnement. La loi sur l'énergie est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999, la loi sur le CO₂ le 1^{er} mai 2000. Le programme SuisseÉnergie coordonne et concentre les efforts visant à atteindre les objectifs en matière de protection du climat et de l'environnement. Ses grands axes sont la gestion économe et rationnelle des agents énergétiques et la promotion des énergies renouvelables.

Des objectifs vérifiables. Les objectifs du programme SuisseÉnergie sont clairement quantifiables et correspondant à ceux que fixe la loi sur le CO₂. La consommation d'énergie fossile et l'ensemble des émissions de CO₂ devront être réduits de 10 % jusqu'en 2010. Pour atteindre ces objectifs, on compte en premier lieu sur des mesures librement consenties et les mécanismes du marché. Des premiers succès ont d'ailleurs déjà été enregistrés. En été 2001, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a édicté à l'intention des milieux économiques une directive concernant la mise en œuvre de la loi sur le CO₂. Deux agences privées ont en outre reçu des mandats de prestations concernant la réduction de la consommation d'énergie et des émissions de CO₂.

La taxe sur le CO₂ peut - au besoin - être introduite

La loi sur le CO₂ autorise l'introduction d'une taxe pour des motifs écologiques. Au cas où les mesures librement consenties et les accords conclus ne suffiraient pas pour atteindre la réduction d'émissions de CO₂ visée, le Conseil fédéral est habilité à introduire une taxe dès le 1^{er} janvier 2004 au plus tôt. La taxe sur le CO₂ serait perçue en fonction des émissions de CO₂ de chaque agent fossile. Le taux maximal serait de 210 francs par tonne de CO₂.

Des mesures s'imposeront probablement dans le domaine des carburants. L'évolution des émissions de CO₂ est régulièrement contrôlée. Les chiffres les plus récents montrent que les émissions ont baissé dans le domaine des combustibles (mazout). Pour ce qui est des carburants (essence, diesel), l'évolution se présente par contre de façon inverse. Durant la décennie 1990 – 1999, les émissions de CO₂ des carburants ont augmenté de 7,5 %. D'après les estimations actuelles, il devrait être possible d'atteindre, pour les combustibles, les objectifs fixés en matière d'émissions de CO₂. Cela exigera toutefois des efforts accrus de la part de tous les milieux. La situation est plus difficile sur le plan des carburants. Des mesures s'imposeront vraisemblablement dans ce domaine. Il n'est cependant pas encore possible d'estimer le montant d'une éventuelle taxe sur le CO₂.

Le respect de la volonté populaire exige de la retenue

Le Conseil fédéral rejette l'initiative – pour plusieurs motifs. Celle-ci est formulée de façon trop vague. Le texte ne fixe pas de taux maximum pour la taxe sur l'énergie. Ni les ménages ni les entreprises ne peuvent donc évaluer l'impact de cette taxe sur leur portemonnaie. La taxation de l'électricité produite par les centrales hydroélectriques indigènes, telle que la demande l'initiative, est déraisonnable tant du point de vue écologique qu'économique. L'abaissement de l'âge donnant droit aux prestations de l'assurance vieillesse a déjà été repoussé par le peuple l'an dernier.

Le Conseil fédéral renonce à présenter un contre-projet. Le Conseil fédéral rejette l'initiative en raison des faiblesses et des lacunes de formulation de cette dernière. Ce rejet ne signifie nullement qu'il renonce à un transfert, sans incidence sur le montant total des recettes, de la charge fiscale du travail vers l'énergie. Le 24 septembre 2000, les Chambres fédérales ont soumis au souverain une proposition de taxation de l'énergie qui, sur des points essentiels, était mieux articulée que la présente initiative. Le peuple et les cantons ont rejeté cette proposition. Le Conseil fédéral respecte la volonté du souverain. Il renonce donc à présenter un contre-projet à l'initiative.

La position du Conseil fédéral en matière de taxation de l'énergie

Le Conseil fédéral renonce à présenter un nouveau projet dans l'immédiat. A la suite du refus populaire du 24 septembre 2000 concernant les projets de taxation de l'énergie, le Conseil fédéral a analysé le résultat du scrutin et pris des décisions de principe. Il s'est prononcé pour une approche axée sur l'avenir, susceptible de rallier une majorité politique. Au cours de la présente législature, il ne mettra pas en votation de nouvel article constitutionnel sur la taxation de l'énergie. Le refus du souverain à l'égard de redevances supplémentaires sur l'énergie doit être respecté.

Le Conseil fédéral maintient son objectif à long terme, consistant en un transfert, sans incidence sur le montant total des recettes, de la charge fiscale du travail vers l'énergie. La protection du climat et de l'environnement est toujours considérée comme une tâche primordiale. Du double point de vue écologique et économique, il est judicieux d'obtenir l'effet incitatif escompté en taxant l'énergie, et d'abaisser simultanément les charges salariales pour que l'opération soit financièrement neutre. Si la taxe sur l'énergie devait être introduite, il faudrait tenir compte des expériences faites en Suisse et à l'étranger. D'ici à la fin de 2003 au plus tard, le Conseil fédéral présentera ainsi un rapport sur la situation. Dans ce rapport, il réexaminera la question d'un transfert, sans incidence sur le montant total des recettes, de la charge fiscale du travail vers l'énergie, compte tenu de l'éventuelle introduction d'une taxe sur le CO₂ et de l'évolution de la politique énergétique à l'étranger.

Questions et réponses concernant l'initiative populaire "Pour garantir l'AVS - taxer l'énergie et non le travail!"

1. *L'an dernier, le Conseil fédéral et le Parlement se sont expressément engagés en faveur de la taxation de l'énergie. N'y a-t-il pas contradiction, dès lors, dans le fait de refuser la présente initiative? Le Conseil fédéral a-t-il renoncé définitivement à introduire des incitations écologiques dans le système fiscal?* 11
2. *Abaisser les charges salariales réduit les coûts de la main-d'œuvre pour les entreprises et crée donc des emplois supplémentaires. Pourquoi le Conseil fédéral s'y oppose-t-il?* 12
3. *Comment la Suisse pourra-t-elle atteindre ses objectifs en matière de climat et d'environnement sans taxer l'énergie?* 12
4. *Le Conseil fédéral néglige la politique de l'environnement. Croit-on sérieusement que les objectifs de limitation des émissions de CO₂ pourront être atteints par des mesures librement consenties?* 13
5. *Il n'est pas encore sûr qu'une taxe sur le CO₂ soit adoptée à l'avenir. Pouvez-vous nous dire si elle le sera un jour?* 14
6. *La taxe sur le CO₂ ne concerne que les agents fossiles, à savoir les combustibles et les carburants. L'électricité produite à l'étranger et dans les centrales nucléaires risque d'échapper à toute imposition. N'y a-t-il pas lieu d'intervenir?* 14
7. *En quoi la norme de base préconisée l'an dernier par le Conseil fédéral se distingue-t-elle de la présente initiative?* 15
8. *Des études montrent que l'introduction d'incitations écologiques dans la fiscalité a aussi des avantages économiques. La Suisse ne devrait-elle pas en tirer parti?* 15
9. *La politique de l'environnement de la Suisse n'est-elle pas à la traîne de celle des pays européens?* 16
10. *Un abaissement de l'âge de la retraite, souhaité par un grand nombre, pourrait quand même être financé par une taxe sur l'énergie. Ne faut-il pas dès lors introduire cette nouvelle source de recettes?* 17
11. *L'impôt anticipé et les droits de timbre sont des sources de recettes très fluctuantes (effet structurel, impôt sur les transactions). La taxe sur l'énergie pourrait les remplacer. Pourquoi le Conseil fédéral ne saisit-il pas cette occasion pour introduire une telle taxe dans notre système fiscal?* 18

1. L'an dernier, le Conseil fédéral et le Parlement se sont expressément engagés en faveur de la taxation de l'énergie. N'y a-t-il pas contradiction, dès lors, dans le fait de refuser la présente initiative? Le Conseil fédéral a-t-il renoncé définitivement à introduire des incitations écologiques dans le système fiscal?

Le Conseil fédéral n'a pas abandonné l'idée d'un transfert, sans incidence sur le montant total des recettes, de la charge fiscale du travail vers l'énergie, mais il entend respecter la volonté populaire.

Le 24 septembre 2000, le peuple et les cantons ont rejeté trois objets portant sur l'énergie: l'initiative dite «solaire», un contre-projet de redevance incitative, enfin la norme de base, système de taxation de l'énergie soutenu par le Conseil fédéral. Après avoir analysé les résultats du scrutin, ce dernier a pris les décisions de principe suivantes:

- le verdict du souverain contre la taxation de l'énergie est clair et doit être respecté. Le Conseil fédéral refuse donc de soumettre au peuple, pendant la législature actuelle, un nouvel article constitutionnel favorisant le transfert, sans incidence sur le montant total des recettes, de la charge fiscale du travail vers l'énergie;
- il ne renonce cependant pas à son but stratégique, consistant en un transfert, sans incidence sur le montant total des recettes, de la charge fiscale du travail vers l'énergie. Obtenir l'effet incitatif recherché en taxant l'énergie et abaisser simultanément les charges salariales pour que l'opération soit financièrement neutre est judicieux tant du point de vue écologique que du point de vue économique;
- le Conseil fédéral estime justifié de réexaminer l'introduction d'incitations écologiques dans le système fiscal après un délai de quelques années. En conséquence, il présentera un rapport sur la situation d'ici à la fin 2003 au plus tard afin de déterminer la suite des opérations. Son rapport devrait notamment porter sur la nécessité de prendre des mesures en vertu de la loi sur le CO₂ ainsi que sur l'évolution de la taxation de l'énergie à l'étranger;
- le Conseil fédéral rejette l'initiative «Pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!», non parce qu'il est opposé à une taxation accrue de l'énergie, mais parce que l'initiative présente des faiblesses et des lacunes notables. Mentionnons simplement l'absence d'un taux maximum pour la taxe sur l'énergie, la taxation contre-productive, du point de vue tant écologique qu'économique, des centrales hydroélectriques, et l'amalgame inopportun entre la politique énergétique et le débat sur l'âge donnant droit aux prestations de l'assurance vieillesse.

2. *Abaisser les charges salariales réduit les coûts de la main-d'œuvre pour les entreprises et crée donc des emplois supplémentaires. Pourquoi le Conseil fédéral s'y oppose-t-il?*

Ce n'est pas pour cette raison que le Conseil fédéral rejette l'initiative. Au contraire, cet élément est l'un des points sur lequel le Conseil fédéral rejoint les auteurs de l'initiative. Toutefois, il ne partage pas leur avis quant aux solutions à apporter en la matière.

Le Conseil fédéral a décidé que le produit d'une éventuelle taxation de l'énergie serait affecté à l'abaissement des charges salariales. C'est d'ailleurs ainsi qu'était conçue la norme de base rejetée l'an dernier par le peuple. Le Conseil fédéral estime que la taxation de l'énergie doit être une opération financièrement neutre, c'est-à-dire qu'il faut en rétrocéder intégralement les recettes aux assujettis.

Or, la présente initiative ne garantit pas la neutralité financière de l'opération. L'abaissement des charges salariales n'est en effet que la seconde affectation prévue. Selon le texte de l'initiative, le produit de la taxe sur l'énergie doit d'abord être affecté au financement des coûts supplémentaires liés à un éventuel abaissement de l'âge de la retraite. Etant donné l'évolution démographique, les assurances sociales vont être confrontées à de sérieux problèmes de financement. Il faut donc éviter de leur imposer une charge supplémentaire. Le Conseil fédéral rejette résolument l'abaissement général de l'âge de la retraite.

3. *Comment la Suisse pourra-t-elle atteindre ses objectifs en matière de climat et d'environnement sans taxer l'énergie?*

Dans le cadre de la politique énergétique, des instruments concrets et prometteurs ont déjà été adoptés pour protéger le climat et l'environnement. La loi sur l'énergie est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999, celle qui concerne le CO₂ le 1^{er} mai 2000. Le programme SuisseEnergie contribue à la tenue des objectifs fixés par ces lois.

La gestion économe et rationnelle des agents énergétiques ainsi que la promotion des énergies renouvelables constituent les objectifs principaux du programme SuisseEnergie. En termes concrets, il s'agit de réduire la consommation d'énergies fossiles et les émissions de CO₂ de 10 % jusqu'en 2010. Les émissions dues aux combustibles fossiles doivent être dans l'ensemble réduites de 15 % par rapport à 1990, celles qui proviennent des carburants fossiles devant quant à elles diminuer de 8 %. Outre cette rationalisation de l'énergie, le programme prévoit aussi d'augmenter la part des énergies renouvelables dans la consommation totale.

Des premiers buts intermédiaires ont déjà été atteints. Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a édicté une directive concernant la mise en œuvre de la loi sur le CO₂. Celle-ci vaut pour les entreprises de l'industrie, de l'artisanat et des services. Elle a pour but d'offrir à l'économie un cadre fiable pour ses engagements volontaires au titre de la loi sur l'énergie et de la loi sur le CO₂. La directive propose deux options aux entreprises:

convention ou engagement formel, les deux options pouvant se cumuler. Elle comporte donc deux volets.

La convention. Le premier volet de la directive s'adresse à tous ceux qui entendent fournir une contribution volontaire en réduisant leur consommation, et partant les émissions de CO₂. La directive se réfère ici à la première partie de la loi sur le CO₂ qui régit les mesures librement consenties.

L'engagement formel. Le second volet énumère les exigences que les entreprises, s'engageant formellement au sens de l'art. 9 de la loi sur le CO₂ à limiter leurs émissions de CO₂, doivent remplir pour être exemptées d'une éventuelle taxe sur le CO₂. Il fixe ainsi un cadre clair et fiable à la réglementation concernant l'exemption de la taxe. Les conséquences futures de tels engagements sont donc connues et susceptibles d'être évaluées. Les entreprises peuvent donc prendre les dispositions nécessaires pour pouvoir conclure un accord en la matière ainsi que pour procéder aux investissements que requiert la limitation des émissions de CO₂.

En été 2001, un nouveau jalon a été posé en ce qui concerne la mise en œuvre de ces mesures: l'Agence de l'énergie pour l'économie (AEnEC) et l'Agence suisse des énergies renouvelables (ASER) se sont vu confier par le DETEC des mandats de prestations essentiels pour atteindre les objectifs fixés, soit réduire la consommation d'énergie et les émissions de CO₂. Dans le cadre du programme SuisseÉnergie, ces deux agences assumeront désormais la promotion à grande échelle des économies d'énergie et des énergies renouvelables.

4. *Le Conseil fédéral néglige la politique de l'environnement. Croit-on sérieusement que les objectifs de limitation des émissions de CO₂ pourront être atteints par des mesures librement consenties?*

L'évolution des émissions de CO₂ est mesurée régulièrement. Les derniers chiffres montrent que celles qui sont provoquées par les combustibles ont tendance à baisser. En 1999, elles avaient diminué de 2,7 % par rapport à 1990. Pendant la même période, en revanche, les émissions dues aux carburants ont augmenté de 7,5 %. Il sera donc encore plus difficile de parvenir à l'objectif prévoyant une diminution de 8% en 2010 par rapport à 1990.

Si l'on peut prévoir que les mesures librement consenties et les accords conclus ne permettront pas, à eux seuls, d'atteindre les objectifs fixés, la loi sur le CO₂ donne au Conseil fédéral la possibilité d'introduire une taxe à partir du 1^{er} janvier 2004 au plus tôt. La taxe sur le CO₂ serait perçue en fonction des émissions de CO₂ imputables à chacun des différents agents fossiles. La loi prévoit une taxe maximale de 210 francs par tonne de CO₂. Les barèmes de taxation doivent être approuvés par l'Assemblée fédérale.

5. *Il n'est pas encore sûr qu'une taxe sur le CO₂ soit adoptée à l'avenir. Pouvez-vous nous dire si elle le sera un jour?*

Selon les estimations actuelles, il devrait être possible d'atteindre la réduction visée pour les combustibles d'origine fossile (mazout) en redoublant d'efforts. La situation est plus difficile du côté des carburants d'origine fossile (essence, diesel), où il semble qu'une intervention soit nécessaire à l'avenir. Le montant d'une éventuelle taxe sur le CO₂ ne peut être évalué pour le moment. Il dépendra de l'écart subsistant par rapport à l'objectif fixé et différera selon qu'il s'agit de combustibles ou de carburants d'origine fossile. La loi prévoit une taxe maximale de 210 de francs par tonne de CO₂. Quant aux recettes, elles sont censées être rétrocédées intégralement à la population et à l'économie.

Le prélèvement de la taxe sur le CO₂ serait un premier pas concret en direction d'un système fiscal assorti d'incitations écologiques. La loi sur le CO₂ a été soutenue par une majorité au Parlement. Lors des dernières votations, les adversaires des projets de taxation de l'énergie l'ont même jugée comme l'instrument le plus approprié. Le Conseil fédéral présentera avant 2004 un bilan intermédiaire concernant la taxe sur le CO₂. Il s'agira avant tout d'évaluer si cette taxe est nécessaire pour atteindre les objectifs de réduction des émissions de CO₂.

6. *La taxe sur le CO₂ ne concerne que les agents fossiles, à savoir les combustibles et les carburants. L'électricité produite à l'étranger et dans les centrales nucléaires risque d'échapper à toute imposition. N'y a-t-il pas lieu d'intervenir?*

Pour ce qui est des importations d'électricité étrangère d'origine fossile, il n'est pas nécessaire d'intervenir. En effet, en vertu du Protocole de Kyoto, la responsabilité des émissions de CO₂ incombe à l'Etat dans lesquels l'électricité est produite. L'Union européenne a souligné à plusieurs reprises qu'elle entendait appliquer le Protocole de Kyoto, même sans le concours des Etats-Unis.

La production d'électricité dans les centrales nucléaires n'occasionne pratiquement pas d'émission de CO₂. C'est pourquoi ces dernières ne sont pas touchées par la loi sur le CO₂. Il n'y a cependant pas lieu de craindre que l'énergie d'origine fossile soit remplacée ces prochaines années par de l'énergie nucléaire. Construire des centrales nucléaires exige d'énormes investissements. Aussi les producteurs d'électricité investiront-ils sans doute de plus en plus dans des installations exigeant moins de capitaux (centrales combinées gaz/vapeur, turbines à gaz, installations à couplage chaleur-force). Pour l'instant, il paraît donc exclu, pour des seules raisons économiques, que l'on construise de nouvelles centrales nucléaires ou que l'on remplace les installations actuelles par des centrales nucléaires.

Dans le marché libéralisé de l'électricité, les centrales nucléaires resteront un pilier important de notre approvisionnement. Il faut toutefois prendre au sérieux les problèmes encore non résolus de la gestion des déchets et des risques d'accidents. Ces questions devront être traitées dans le cadre de la politique de l'énergie nucléaire.

7. En quoi la norme de base préconisée l'an dernier par le Conseil fédéral se distingue-t-elle de la présente initiative?

Il est exact qu'il y a un an, le Conseil fédéral s'est engagé expressément en faveur d'un transfert, sans incidence sur le montant total des recettes, de la charge fiscale, du travail vers l'énergie. Son projet sur l'énergie soumis au vote, en tant que «norme de base», se distinguait cependant sur plusieurs points de l'initiative «Pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!».

Premièrement, la norme de base fixait un taux maximum de 2 ct/kWh pour la taxation de l'énergie. Les ménages et les entreprises avaient donc la possibilité d'en calculer précisément les effets économiques et financiers maximaux. L'initiative actuelle est toute différente, car son libellé est très vague. Elle ne définit pas de taux d'imposition maximum.

Deuxièmement, la norme de base prévoyait de ne prélever de taxe que sur les énergies non renouvelables. L'électricité produite par les centrales hydroélectriques indigènes n'aurait pas été assujettie à cette taxe. L'initiative du Parti écologiste suisse réclame en revanche non seulement la taxation des énergies non renouvelables, mais aussi celle de l'électricité produite dans les centrales hydroélectriques indigènes d'une puissance de plus d'un mégawatt. Seules les petites centrales, qui ne produisent qu'un pour cent de toute l'électricité produite en Suisse et jouent donc un rôle économique négligeable, seraient exemptées de la taxe.

Troisièmement, la norme de base ne connaissait qu'une seule affectation financière: l'abaissement financièrement neutre des charges salariales. La présente initiative en prévoit au contraire plusieurs. Le produit de la taxe sur l'énergie serait affecté d'une part à couvrir les coûts supplémentaires résultant de l'abaissement éventuel de l'âge donnant droit aux prestations de l'assurance vieillesse; de l'autre, il servirait à réduire les cotisations aux assurances sociales pour rendre la nouvelle taxe socialement supportable. Cela revient à inscrire dans la Constitution le financement d'une prestation supplémentaire de l'Etat – le financement de l'abaissement de l'âge de la retraite – à titre «préventif». Or, le Conseil fédéral rejette résolument l'idée d'un abaissement général de l'âge donnant droit aux prestations de l'assurance vieillesse du fait des problèmes de financement bien connus auxquels vont être confrontées les assurances sociales. Il faut donc éviter absolument d'accroître encore les charges de ces dernières.

8. Des études montrent que l'introduction d'incitations écologiques dans la fiscalité a aussi des avantages économiques. La Suisse ne devrait-elle pas en tirer parti?

Les conséquences macro-économiques d'une taxe sur l'énergie dépendent fortement des modalités de cette dernière. Les questions primordiales sont:

- la taxe sur l'énergie sera-t-elle rétrocédée à l'économie pour en faire une opération financièrement neutre?

- sera-t-il tenu compte du contexte international, et des allègements fiscaux sont-ils prévus en faveur des entreprises à forte consommation d'énergie ?

Différentes études et enquêtes fondées sur l'hypothèse d'une opération financièrement neutre indiquent qu'une taxe sur l'énergie aurait sans doute des incidences positives sur l'emploi et la croissance, mais que ses avantages économiques resteraient quand même relativement modestes. Il est loisible d'admettre qu'en principe, la taxation de l'énergie selon des modalités appropriées ne constituerait pas un handicap économique.

L'initiative est toutefois libellée de façon si vague que ses conséquences économiques ne peuvent être calculées. Le texte de l'initiative ne fixe pas de taux d'imposition maximum. Ses auteurs envisagent à long terme des recettes pouvant atteindre des dizaines de milliards de francs, recettes qui ne pourraient cependant être obtenues qu'au prix de taux d'imposition très élevés. Il en résulterait des problèmes économiques sensibles – dont les branches à forte consommation d'énergie ne seraient pas les seules victimes.

9. *La politique de l'environnement de la Suisse n'est-elle pas à la traîne de celle des pays européens?*

Au sein de l'Union européenne, l'introduction d'une taxe sur l'énergie et le CO₂ constitue un sujet important en matière de politique fiscale et environnementale depuis le début des années 1990. Jusqu'ici, toutefois, les diverses directives proposées par la Commission européenne n'ont pas obtenu l'aval du Conseil des ministres. Il y a peu de temps, la Commission a annoncé la réouverture de ce dossier. A part cela, divers pays d'Europe ont introduit ces dernières années des redevances nouvelles à visée écologique. Sur le plan de l'adaptation du système fiscal aux exigences de l'écologie, les plus avancés sont les pays scandinaves et les Pays-Bas. En Allemagne, la «réforme fiscale écologique» est entrée en vigueur en avril 1999.

Pour atteindre les objectifs de la politique suisse de l'énergie et de celle du climat, on mise avant tout sur des mesures librement consenties et sur des engagements formels. Le programme SuisseEnergie coordonne et concentre les efforts entrepris. Ses buts principaux sont la gestion économe et rationnelle des agents énergétiques et la promotion des énergies renouvelables. En termes concrets, cela signifie que la consommation d'énergie fossile et les émissions de CO₂ devront être réduites de 10 % dans l'ensemble jusqu'en 2010. Les objectifs de SuisseEnergie sont clairement quantifiables et correspondent à ceux de la loi sur le CO₂.

Les méthodes envisagées ou déjà appliquées pour atteindre ces objectifs sont entre autres les suivantes:

- collaboration avec des organisations privées (agences de l'énergie, par exemple) sur la base de mandats de prestations et de conventions;
- mesures globales et connexes, comme le conseil, la formation et le perfectionnement, le contrôle de la qualité (normes et labels), la recherche, le développement, les projets pilotes et de démonstration;

- prescriptions, concernant en particulier les indications d'origine, ainsi que des valeurs cibles et contraignantes concernant la consommation d'énergie des véhicules à moteur, des appareils et des bâtiments;
- incitations, dans le domaine des bâtiments, de l'économie, de la mobilité et des énergies renouvelables.

Un budget annuel de 55 millions est alloué au programme SuisseEnergie pour que ces travaux puissent être menés à bien. Ce n'est que dans un deuxième temps que le recours à des redevances incitatives est envisagé. S'il devait s'avérer que les objectifs en matière de réduction des émissions de CO₂ ne peuvent être atteints au moyen des conventions et des engagements formels, la loi sur le CO₂ donne au Conseil fédéral la possibilité d'introduire une taxe à partir du 1^{er} janvier 2004.

10. *Un abaissement de l'âge de la retraite, souhaité par un grand nombre, pourrait quand même être financé par une taxe sur l'énergie. Ne faut-il pas dès lors introduire cette nouvelle source de recettes?*

L'automne dernier, le souverain a rejeté deux initiatives en faveur de l'abaissement de l'âge de la retraite.

Le Conseil fédéral rejette un abaissement général de l'âge de la retraite. Il faut éviter à tout prix d'imposer de nouvelles charges aux assurances sociales. Celles-ci vont en effet devoir affronter de toute façon une rude épreuve du fait de l'évolution démographique. L'allongement de l'espérance de vie et la proportion toujours plus élevée des retraités par rapport aux personnes actives posent des problèmes financiers à l'AVS. La première mesure de consolidation de l'AVS prise par le Conseil fédéral et le Parlement a été de relever la TVA d'un point au début de 1999. Ces ressources supplémentaires ne suffiront cependant pas à assurer durablement l'équilibre financier de l'AVS.

Face au processus actuel de mondialisation, le Conseil fédéral n'entend pas accroître les charges affectant l'économie suisse. C'est pourquoi, dans son message relatif à la 11^e révision de l'AVS, il a proposé de relever la TVA en deux étapes.

Le Conseil fédéral s'est fixé pour but de préserver l'attrait de la place économique suisse face à la concurrence internationale. Si la taxe sur l'énergie devait être introduite, il aimerait en utiliser le produit exclusivement pour abaisser d'un montant équivalent les charges salariales (opération financièrement neutre). L'économie n'aurait donc pas, globalement considéré, à supporter de charge supplémentaire, la charge fiscale étant transférée du travail vers l'énergie sans que cela n'ait d'incidence sur le produit total des impôts.

11. *L'impôt anticipé et les droits de timbre sont des sources de recettes très fluctuantes (effet structurel, impôt sur les transactions). La taxe sur l'énergie pourrait les remplacer. Pourquoi le Conseil fédéral ne saisit-il pas cette occasion pour introduire une telle taxe dans notre système fiscal?*

Le Conseil fédéral s'est penché de manière très approfondie sur la question d'une taxation accrue de l'énergie. Il est parvenu à la conclusion qu'en plus du travail et du capital, l'énergie représentait elle aussi une substance fiscale appropriée, non seulement sous l'angle écologique, mais aussi sous l'angle de la politique budgétaire. Taxer l'énergie en fera certes baisser la consommation – ce qui est l'effet recherché. Cependant, l'énergie est une substance fiscale relativement durable, puisque les processus de production nécessiteront toujours de l'énergie, en plus des capitaux et de la main-d'œuvre.

C'est pourquoi l'automne dernier, le Conseil fédéral a soumis au souverain un projet de taxation accrue de l'énergie, projet qui a été rejeté par le peuple et les cantons. Le Conseil fédéral respecte la volonté populaire et ne présentera pas de nouvelle proposition de taxation de l'énergie au cours de la présente législature. Pour la même raison, il a renoncé à présenter un contre-projet à l'initiative actuelle, qu'il rejette pour les motifs déjà cités.

Cependant le Conseil fédéral estime légitime de maintenir à l'agenda politique l'introduction d'incitations écologiques dans le système fiscal. Jusqu'à fin 2003 au plus tard, il présentera un rapport sur le transfert, sans incidence sur le montant total des recettes, de la charge fiscale du travail vers l'énergie. Son rapport devrait notamment porter sur la nécessité de prendre des mesures en vertu de la loi sur le CO₂ ainsi que sur l'évolution de la taxation de l'énergie à l'étranger.

Si la taxe sur l'énergie devait être introduite, le Conseil fédéral préconiserait d'abaisser d'un montant équivalent les charges salariales pour que l'opération soit financièrement neutre. Il est exact que les recettes de l'impôt anticipé et des droits de timbre sont fluctuantes, mais ce n'est pas une raison suffisante pour y renoncer. L'impôt anticipé et les droits de timbre constituent en effet une importante source de recettes pour la Confédération. Au cas où la taxe sur l'énergie serait introduite, le Conseil fédéral préfère dégrever le travail avant le capital et le produit du capital.

Non du Conseil fédéral à l'initiative populaire «Pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!» (version courte)

Revendication des auteurs de l'initiative et position du Conseil fédéral

Un débat s'est instauré depuis quelques années en Suisse sur la question de savoir comment introduire davantage d'incitations écologiques dans le système fiscal. Le 24 septembre 2000, le peuple et les cantons ont clairement rejeté un projet de taxation de l'énergie. La norme constitutionnelle proposée - dite norme de base - aurait servi d'assise à un nouveau régime financier assorti d'incitations écologiques. Le Conseil fédéral soutenait cette norme de base adoptée par les Chambres fédérales. Le même jour, la redevance incitative et l'initiative «solaire» étaient également rejetées. La volonté exprimée par le souverain doit être respectée et prise en compte pour la suite des travaux.

L'initiative «Pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!» demande

- qu'une taxe sur les agents énergétiques non renouvelables et sur l'électricité produite par les centrales hydroélectriques indigènes soit introduite, pour financer partiellement ou totalement les assurances sociales;
- qu'en cas d'abaissement de l'âge de la retraite, les coûts supplémentaires soient financés par le produit de la taxe sur l'énergie;
- que le surplus des recettes de la taxe sur l'énergie soit utilisé pour réduire les cotisations aux assurances sociales afin de rendre la nouvelle taxe socialement supportable et que les personnes sans activité lucrative bénéficient aussi de rétrocessions;
- que lors du prélèvement de la taxe sur l'énergie, des allègements temporaires puissent être consentis pour les cas de rigueur;
- que l'électricité produite par les centrales hydroélectriques d'une puissance de moins d'un mégawatt soit exemptée de la taxe.

Le Conseil fédéral rejette l'initiative. Ce rejet, insiste-t-il, ne signifie pas qu'il renonce à un transfert, sans incidence sur le montant total des recettes, de la charge fiscale du travail vers l'énergie. Le rejet est dû bien davantage à la formulation concrète de l'initiative, qui présente les défauts suivants:

- le libellé ne fixe pas de taux maximum de taxation dans la Constitution;
- le texte prévoit de taxer l'électricité produite par les centrales hydroélectriques indigènes, ce qui est une erreur du point de vue écologique et économique;

- le texte cherche à régler des problèmes sans rapport les uns avec les autres. Or la question encore ouverte de l'âge de la retraite doit être traitée séparément de celle de la taxation de l'énergie.

Il convient en outre de considérer que, depuis le dépôt de l'initiative en 1996, des instruments concrets et efficaces ont été mis en place pour protéger le climat et l'environnement: loi sur l'énergie, loi sur le CO₂, programme SuisseÉnergie.

Le Conseil fédéral reste fidèle à son but stratégique, consistant en un transfert, sans incidence sur le montant total des recettes, de la charge fiscale du travail vers l'énergie. La présente initiative ne constitue toutefois pas une proposition viable. Après le non du souverain l'an passé, le Conseil fédéral renonce à présenter un contre-projet à l'initiative.

Non à une compétence illimitée du Parlement en matière de taux d'imposition

Le texte de l'initiative est formulé de façon très vague, si ce n'est trop vague. Il ne prévoit pas de fixation d'un taux maximum dans la Constitution. Selon leur argumentaire, les auteurs de l'initiative envisagent à long terme des recettes pouvant atteindre des dizaines de milliards de francs. Des recettes de cette ampleur ne seraient possibles qu'avec des taux d'imposition très élevés, qui entraîneraient de notables problèmes économiques – dont les branches à forte consommation d'énergie ne seraient pas les seules victimes.

Jusqu'ici, le peuple et les cantons ont la plupart du temps refusé d'*accorder au Parlement une compétence illimitée* en matière de fixation des taux d'imposition. Lors du scrutin, les citoyens et citoyennes doivent pouvoir connaître les conséquences concrètes de leur choix. Les ménages et les entreprises doivent pouvoir calculer la charge maximale qu'ils auront à supporter.

Taxer les centrales hydroélectriques est problématique du double point de vue écologique et économique

Une autre critique essentielle porte sur la taxation des centrales hydroélectriques indigènes. Outre les énergies non renouvelables, l'initiative prévoit en effet de taxer l'électricité produite par les centrales hydroélectriques indigènes d'une puissance de plus d'un mégawatt. Seules seraient exemptées les petites centrales, dont le poids économique est négligeable. Ces petites centrales ne produisent que 2 % de l'électricité d'origine hydraulique, soit environ 1 % de toute l'électricité produite en Suisse. La majeure partie de l'électricité d'origine hydraulique serait donc soumise à la taxe sur l'énergie, ce qui est indéfendable pour des raisons écologiques et économiques.

La force hydraulique est une source d'énergie renouvelable importante et exploitée de longue date en Suisse. Quelque 60 % de l'électricité suisse sont produits dans les centrales hydroélectriques. La force hydraulique est une source d'énergie indigène qui ménage l'environnement et ne produit ni pollution atmosphérique ni émissions de CO₂. Substitut idéal des agents fossiles, elle contribue à atteindre les objectifs fixés en matière de protection du climat lors de la Conférence de Rio. Recourir de façon accrue à la force hydraulique atténue d'autre part la dépendance de la Suisse vis-à-vis des énergies

importées de l'étranger. L'introduction d'une taxe sur l'électricité produite par les centrales hydroélectriques constitue une entrave pour cette source d'énergie propre et renouvelable. En outre, la prochaine ouverture du marché de l'électricité va accroître la pression économique sur l'énergie hydraulique suisse. Il faut donc s'opposer résolument au renchérissement de la principale source d'énergie de la Suisse.

Traiter séparément les questions de l'âge de la retraite et de la taxation de l'énergie

L'initiative pose des problèmes non seulement du côté des recettes (absence de taux maximum d'imposition et taxation des centrales hydroélectriques), mais également du côté des dépenses.

En cas d'abaissement de l'âge de la retraite, l'initiative prévoit de couvrir les coûts supplémentaires par les recettes de la taxe sur l'énergie. Or les assurances sociales devront déjà affronter une rude épreuve financière à cause de la mutation démographique qui s'annonce. Il faut donc éviter absolument de leur imposer des charges supplémentaires. C'est pourquoi le Conseil fédéral refuse l'abaissement général de l'âge de la retraite. On se souvient que, le 26 novembre 2000, le peuple et les cantons ont rejeté l'initiative du Parti écologiste suisse «pour une retraite à la carte dès 62 ans, tant pour les femmes que pour les hommes» ainsi qu'une autre initiative «contre le relèvement de l'âge de la retraite des femmes». Si la présente initiative était acceptée, le financement d'une prestation supplémentaire de l'Etat, soit le financement de l'abaissement de l'âge de la retraite, serait inscrit dans la Constitution à titre «préventif», ce qui n'est guère pertinent et efficace.

Ce n'est que sur le deuxième objectif financier de l'initiative, soit la réduction des cotisations aux assurances sociales, que le Conseil fédéral et le Parlement rejoignent les auteurs de l'initiative. Le Conseil fédéral s'est fixé pour but de préserver l'attrait de la place économique suisse face à la concurrence internationale. Si la taxe sur l'énergie devait être introduite, il aimerait utiliser le produit de cette taxe *exclusivement* pour abaisser d'un montant équivalent les charges salariales (opération financièrement neutre). L'économie n'aurait donc pas à supporter de charge supplémentaire, la charge fiscale étant transférée du travail vers l'énergie sans modification du montant total des recettes.

La protection du climat et de l'environnement bénéficie déjà d'instruments efficaces

Depuis le dépôt de l'initiative en 1996, des mesures concrètes ont déjà été prises pour protéger le climat et l'environnement. La loi sur l'énergie est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999, celle qui concerne le CO₂ le 1^{er} mai 2000. Le programme SuisseÉnergie vise à permettre que les objectifs en matière de protection du climat et de l'environnement puissent être atteints. Les principaux objectifs sont la gestion économe et rationnelle des agents énergétiques et la promotion des énergies renouvelables. La consommation d'énergie fossile et l'ensemble des émissions de CO₂ doivent être réduits de 10 % jusqu'en 2010. Aux mesures destinées à utiliser plus efficacement l'énergie s'ajoutent

donc des mesures consacrées à la promotion des énergies renouvelables. Les objectifs du programme SuisseÉnergie sont clairement quantifiables et correspondent à ceux que fixe la loi sur le CO₂.

Premiers objectifs atteints. Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a déjà édicté une directive concernant la mise en œuvre de la loi sur le CO₂. Cette directive a pour but d'offrir à l'économie un cadre fiable pour les mesures librement consenties au titre de la loi sur l'énergie et de la loi sur le CO₂. En été 2001, un nouveau jalon a été posé en ce qui concerne la mise en œuvre de ces mesures: l'Agence de l'énergie pour l'économie (AEnEC) et l'Agence suisse des énergies renouvelables (ASER) se sont vu confier par le DETEC des mandats de prestations essentiels pour atteindre les objectifs fixés, soit réduire la consommation d'énergie et les émissions de CO₂. Dans le cadre du programme SuisseÉnergie, ces deux agences assumeront désormais la promotion à grande échelle des économies d'énergie et des énergies renouvelables.

Si l'on peut prévoir que les mesures librement consenties et les accords conclus ne permettront pas, à eux seuls, d'atteindre les objectifs fixés, la loi sur le CO₂ donne au Conseil fédéral la possibilité d'introduire une taxe à partir du 1^{er} janvier 2004 au plus tôt. La taxe sur le CO₂ serait perçue en fonction des émissions de CO₂ imputables à chacun des différents agents fossiles. La loi prévoit une taxe maximale de 210 francs par tonne de CO₂. Les barèmes de taxation doivent être approuvés par l'Assemblée fédérale.

Le prélèvement de *la taxe sur le CO₂* serait une première mesure concrète dans la perspective d'un système fiscal assorti d'incitations écologiques. Le Conseil fédéral présentera avant 2004 un bilan intermédiaire concernant la taxe sur le CO₂. Il s'agira avant tout d'évaluer si cette taxe est nécessaire pour atteindre les objectifs en matière de réduction des émissions de CO₂ et de consommation d'énergie.

Toutes ces mesures prouvent que la question de la protection du climat et de l'environnement, l'une des préoccupations majeures du comité d'initiative, a déjà été abordée avec rigueur.

Respecter la volonté populaire pour la suite des travaux

Le Conseil fédéral rejette l'initiative. Ce rejet, on l'a déjà vu, ne signifie pas qu'il renonce à un transfert financièrement neutre de la charge fiscale du travail vers l'énergie. Le Conseil fédéral a analysé le résultat de la votation du 24 septembre 2000.

- La norme de base a été rejetée par 55,4 % des votants (44,6 % de oui).
- Le verdict du souverain est donc clair, bien qu'une partie importante des votants ait approuvé la norme de base. Le Conseil fédéral estime donc légitime de maintenir à l'agenda politique le sujet du transfert financièrement neutre de la charge fiscale du travail vers l'énergie.

Le Conseil fédéral s'est prononcé pour une *approche constructive, axée sur l'avenir*, et ainsi susceptible de rallier une majorité politique.

- D'une part, il tient dûment compte du résultat du scrutin de l'an passé. Soumettre derechef au souverain la question d'une taxation accrue de l'énergie serait contestable du point de vue des règles du jeu démocratique. En effet, la volonté populaire expressément exprimée ne serait pas respectée, ce qui pourrait être ressenti comme une contrainte. Aussi le Conseil fédéral renonce-t-il à présenter un contre-projet à l'initiative.
- D'autre part, le Conseil fédéral reste fidèle à son objectif à long terme, soit le transfert de la charge fiscale du travail vers l'énergie sans modification du produit total des impôts. Obtenir l'effet incitatif escompté en taxant l'énergie et abaisser simultanément les charges salariales pour que l'opération soit financièrement neutre est judicieux du double point de vue écologique et économique.
- Le Conseil fédéral considère toujours la protection du climat et de l'environnement comme une tâche primordiale. Dans cette optique, il accorde une grande importance à une gestion économe et efficace de l'énergie. Pour mettre en œuvre cet objectif, il convient de tenir compte des expériences faites en Suisse et à l'étranger. Compte tenu de ces principes, le Conseil fédéral établira, d'ici à la fin de 2003 au plus tard, un rapport complet sur la situation et réexaminera la question de la réforme écologique du système fiscal.

La position du Conseil fédéral en matière de taxation de l'énergie

Le Conseil fédéral rejette l'initiative «Pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!».

- Il reste cependant fidèle à son objectif stratégique, consistant en un transfert, sans incidence sur le montant total des recettes, de la charge fiscale du travail vers l'énergie.
- Il refuse toutefois de soumettre au souverain, durant la législature actuelle, un nouvel article constitutionnel visant l'introduction d'incitations écologiques dans le système fiscal.
- Pour les mêmes raisons, le Conseil fédéral renonce à présenter un contre-projet à l'initiative «Pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!».

Par sa stratégie, le Conseil fédéral entend

- ne pas précipiter les choses, cela dans l'intérêt même de la cause, et
- conserver toutes les options existantes en matière de transfert de la charge fiscale vers l'énergie.

Non du Conseil fédéral à l'initiative «Pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!» (version longue)

Incitations écologiques dans le système fiscal et revendications des auteurs de l'initiative

Renvoi de l'initiative

Le débat sur la question de savoir comment introduire davantage d'incitations écologiques dans le système fiscal s'est instauré en Suisse il y a plusieurs années déjà. Déposée le 22 mai 1996, l'initiative populaire «Pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!» a été renvoyée - lors de la session de juin 1999 - à une date ultérieure, soit après la votation populaire du 24 septembre 2000 sur l'initiative dite «solaire» et sur l'article constitutionnel relatif à une «redevance incitative». Entre-temps, la situation a évolué.

Entre-temps, le souverain a rejeté trois projets concernant l'énergie

Le 24 septembre 2000, le peuple et les cantons ont rejeté clairement un projet de taxation de l'énergie. Cette norme constitutionnelle - dite norme de base - aurait servi d'assise à un nouveau régime financier assorti d'incitations écologiques. Le Conseil fédéral soutenait cette norme de base proposée par les Chambres fédérales. Le même jour, la redevance incitative et l'initiative «solaire» étaient rejetées. La volonté exprimée par le souverain doit être respectée et prise en compte lors de la suite des travaux.

Le Conseil fédéral rejette l'initiative

Le Conseil fédéral rejette l'initiative. Ce rejet, insiste-t-il, ne signifie nullement qu'il renonce à un transfert, sans incidence sur le montant total des recettes, de la charge fiscale du travail vers l'énergie. Il est dû bien davantage aux lacunes et aux faiblesses dans la formulation même de l'initiative et au souci de respecter la volonté expresse du souverain.

Contenu de l'initiative

L'initiative réclame l'introduction d'une taxe sur les agents énergétiques non renouvelables et sur l'électricité d'origine hydraulique, pour financer partiellement ou totalement les assurances sociales, notamment les coûts supplémentaires résultant d'un éventuel abaissement de l'âge de la retraite, et une réduction des cotisations aux assurances sociales visant à rendre la nouvelle taxe socialement supportable. Lors du prélèvement de la taxe sur l'énergie, des allègements temporaires pourraient être consentis pour les cas de rigueur. Les centrales hydroélectriques d'une puissance de moins d'un mégawatt seraient exemptées de la taxe. Les personnes sans activité lucrative bénéficieraient aussi d'une rétrocession.

Non à une compétence fiscale illimitée du Parlement

Imprécision du libellé de l'initiative – taux de la taxe non limité

Le texte de l'initiative est formulé de façon trop vague. Contrairement à la norme de base proposée par le Parlement, il ne prévoit pas de fixation d'un taux maximum dans la Constitution. Selon leur argumentaire, les auteurs de l'initiative envisagent à long terme des recettes pouvant atteindre plusieurs dizaines de milliards de francs. Des recettes de cette ampleur ne seraient possibles qu'avec des taux d'imposition très élevés, qui entraîneraient de sensibles problèmes économiques – dont les branches à forte consommation d'énergie ne seraient pas les seules victimes.

Compétence fiscale illimitée signifie incertitude des prévisions

Jusqu'ici, le peuple et les cantons ont la plupart du temps refusé d'accorder au Parlement une compétence illimitée en matière de fixation des taux d'imposition. Lors du scrutin, les citoyens et citoyennes doivent pouvoir connaître les conséquences concrètes de leur choix. La norme de base rejetée l'an dernier par le souverain prévoyait d'inscrire dans la Constitution une taxe maximale sur l'énergie de 2,0 ct/kWh. Les ménages et les entreprises auraient pu ainsi faire des prévisions et calculer la charge financière et économique maximale qu'ils auraient eu à supporter. Ne pas fixer un taux maximum à une redevance revient à donner le champ libre à des dépenses et à une fiscalité excessives. A lui seul, cet argument suffit à justifier le rejet de l'initiative.

Taxer les centrales hydroélectriques est contre-productif, du double point de vue écologique et économique

Du double point de vue écologique et économique, taxer les centrales hydroélectriques est contre-productif

Une autre critique essentielle porte sur la taxation des centrales hydroélectriques indigènes. Outre les énergies non renouvelables, l'initiative prévoit en effet de taxer l'électricité produite par les centrales hydroélectriques indigènes d'une puissance de plus d'un mégawatt. Seules seraient exemptées les petites centrales, dont le poids économique est négligeable. Ces petites centrales ne produisent que 2 % de l'électricité d'origine hydraulique, soit environ 1 % de toute l'électricité produite en Suisse. La majeure partie de l'électricité d'origine hydraulique serait donc soumise à la taxe sur l'énergie, ce qui est contre-productif sur les plans écologique et économique.

L'énergie hydraulique est propre et fournit 60 % de l'électricité suisse

La force hydraulique est une source d'énergie exploitée de longue date en Suisse. Quelque 60 % de l'électricité suisse sont produits dans les centrales hydroélectriques, 35 % proviennent des centrales nucléaires et seuls 3,8 % sont d'origine thermique ou autre. La force hydraulique et les autres agents énergétiques renouvelables (bois, soleil, biogaz, énergie

éolienne, déchets renouvelables, chaleur de l'environnement) sont des sources d'énergie indigènes qui ménagent l'environnement. Ils n'entraînent ni pollution atmosphérique ni émissions de CO₂. Substitut idéal des agents fossiles, ils contribuent à atteindre les objectifs du Protocole de Kyoto. Leur utilisation accrue atténue par ailleurs la dépendance de la Suisse vis-à-vis des énergies importées de l'étranger. L'introduction d'une taxe sur l'électricité produite par les centrales hydroélectriques constitue une entrave pour cette source d'énergie propre et renouvelable.

Le renchérissement de l'électricité d'origine hydraulique est en opposition avec la loi sur le marché de l'électricité

La taxation demandée sur l'énergie indigène d'origine hydraulique est également incompatible avec la politique énergétique de la Suisse. L'ouverture du marché de l'électricité va accroître la pression économique sur les centrales hydroélectriques. C'est pourquoi la loi sur le marché de l'électricité a été assortie de diverses mesures complémentaires en faveur de l'énergie hydraulique et d'autres formes «propres» d'énergie. Celles-ci seront soutenues par des prêts, des mesures permettant de les distinguer, un acheminement gratuit et une garantie d'écoulement de «l'électricité écologique». La loi sur le marché de l'électricité sera vraisemblablement soumise au peuple en mars 2002 (pour plus de détails, voir l'annexe 1).

Non à la taxation de l'énergie hydraulique

Taxer l'électricité produite par les centrales hydroélectriques indigènes, comme le réclament les auteurs de l'initiative, renchérirait cette source d'énergie propre et respectueuse de l'environnement. Le principe est en opposition avec les mesures complémentaires de la loi sur le marché de l'électricité et doit être donc rejeté résolument.

Séparer la question de l'âge donnant droit aux prestations de l'assurance vieillesse de celle de la taxation de l'énergie

Les affectations du produit de la taxe sont également formulées de façon trop vague

L'initiative pose des problèmes non seulement du côté des recettes (absence de taux d'imposition maximum et taxation des centrales hydroélectriques), mais également du côté des dépenses. En cas d'abaissement de l'âge de la retraite, les coûts supplémentaires seraient financés par le produit de la taxe sur l'énergie. Celui-ci servirait en outre à financer une réduction des cotisations aux assurances sociales visant à rendre la nouvelle taxe socialement supportable.

Absence de garantie quant à la rétrocession intégrale du produit de la taxe

Contrairement à la norme de base proposée (et rejetée) l'année dernière, le texte de la présente initiative ne demande pas que le produit de la taxe sur l'énergie soit rétrocédé intégralement à l'économie ou à la population. Si l'initiative était acceptée, c'est au contraire le financement d'une prestation supplémentaire

de l'État, soit le financement de l'abaissement de l'âge de la retraite, qui serait inscrit dans la Constitution à titre «préventif». Or amalgamer la politique énergétique et des questions de politique sociale qui restent pour l'heure ouvertes n'est guère efficace et pertinent.

Le Conseil fédéral refuse d'abaisser l'âge de la retraite

Le Conseil fédéral rejette l'abaissement général de l'âge de la retraite. On se souvient que, le 26 novembre 2000, le peuple et les cantons ont rejeté l'initiative du Parti écologiste suisse «pour une retraite à la carte dès 62 ans, tant pour les femmes que pour les hommes» ainsi qu'une autre initiative "contre le relèvement de l'âge de la retraite des femmes".

Les assurances sociales sont confrontées à de sérieux problèmes de financement

Étant donné l'évolution démographique qui s'annonce, les assurances sociales devront affronter une rude épreuve financière. Le vieillissement de la population a encore progressé ces dernières années, comme le prouvent les chiffres fournis par l'Office fédéral de la statistique (OFS): l'an dernier, la proportion des personnes de 65 ans et plus est passée de 13,9 % (début des années 1980) à 15,4 % de la population. Cette proportion va probablement s'accroître encore. Selon les prévisions de l'OFS – à noter que contrairement à d'autres, les prévisions démographiques sont très fiables –, ce taux devrait atteindre 17,4 % en 2010. Inversement, la proportion des personnes en âge de travailler, soit des personnes de 20 à 64 ans, ne cesse de diminuer depuis les années quatre-vingt-dix. Là aussi, impossible de dire où le phénomène s'arrêtera.

Le nombre des retraités continue d'augmenter

En conséquence, le taux de dépendance, c'est-à-dire la proportion des retraités par rapport aux personnes actives, augmente. Au début des années quatre-vingt, cette proportion était encore de 23 %; en 2000, elle est passée à 25 % et dépassera 28 % en 2010. En d'autres termes, la pyramide des âges fait que les personnes actives doivent financer les besoins d'un nombre croissant de retraités.

Éviter les charges supplémentaires

Vu l'évolution démographique mentionnée et les problèmes qui en résulteront pour les assurances sociales, il convient d'éviter à ces dernières des charges supplémentaires. Dans un tel contexte, c'est donc une erreur fondamentale que d'encourager officiellement la retraite anticipée. Le premier but doit être au contraire de consolider les assurances sociales.

Le Conseil fédéral approuve l'idée d'abaisser les charges salariales

Ce n'est que sur le deuxième objectif financier de l'initiative, soit la réduction des cotisations sociales, que le Conseil fédéral et le Parlement rejoignent les auteurs de l'initiative. Le Conseil fédéral a pris la décision de principe d'affecter le produit d'une éventuelle taxe sur l'énergie à l'abaissement des charges salariales exclusivement. Le transfert de la charge fiscale vers l'énergie doit être une opération financièrement neutre. C'est

d'ailleurs ainsi qu'était conçue la norme de base rejetée l'an dernier par le peuple.

La protection du climat et de l'environnement bénéficie déjà d'instruments efficaces

*La politique
énergétique
progressive en Suisse*

Depuis le dépôt de l'initiative, la Confédération a pris des mesures concrètes et prometteuses pour protéger le climat et l'environnement. La loi sur l'énergie est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999, celle qui concerne le CO₂ le 1^{er} mai 2000. Le programme SuisseEnergie contribue à la tenue des objectifs fixés par ces lois.

*Le programme
SuisseEnergie
définit des objectifs
précis*

La gestion économe et rationnelle des agents énergétiques ainsi que la promotion des énergies renouvelables constituent les objectifs principaux du programme SuisseEnergie. En termes concrets, il s'agit de réduire la consommation d'énergies fossiles et les émissions de CO₂ de 10 % jusqu'en 2010. Les émissions dues aux combustibles fossiles doivent être dans l'ensemble réduites de 15 % par rapport à 1990, celles qui proviennent des carburants fossiles devant quant à elles diminuer de 8 %. Outre cette rationalisation de l'énergie, le programme prévoit aussi d'augmenter la part des énergies renouvelables dans la consommation totale. Les objectifs de SuisseEnergie sont clairement quantifiables et correspondent à ceux de la loi sur le CO₂ (pour plus de détails sur l'éventail des mesures prévues par SuisseEnergie, voir l'annexe 2).

*Directive
concernant la mise
en œuvre de la loi
sur le CO₂*

Cet été, la commission compétente du Conseil national a repoussé trois interventions de l'UDC qui auraient atténué les effets de la loi sur le CO₂. Le Conseil fédéral n'entend pas abaisser les objectifs de réduction fixés par le Parlement. Des premiers buts intermédiaires ont déjà été atteints. Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a édicté une directive concernant la mise en œuvre de la loi sur le CO₂. Celle-ci vaut pour les entreprises de l'industrie, de l'artisanat et des services. Elle a pour but d'offrir à l'économie un cadre fiable pour ses engagements volontaires au titre de la loi sur l'énergie et de la loi sur le CO₂. La directive propose deux options aux entreprises: convention ou engagement formel, les deux options pouvant se cumuler. Elle comporte donc deux volets.

La convention. Le premier volet de la directive s'adresse à tous ceux qui entendent fournir une contribution volontaire en réduisant leur consommation, et partant les émissions de CO₂. La directive se réfère ici à la première partie de la loi sur le CO₂

qui régit les mesures librement consenties.

L'engagement formel. Le second volet énumère les exigences que les entreprises, s'engageant formellement au sens de l'art. 9 de la loi sur le CO₂ à limiter leurs émissions de CO₂, doivent remplir pour être exemptées d'une éventuelle taxe sur le CO₂. Il fixe ainsi un cadre clair et fiable à la réglementation concernant l'exemption de la taxe. Les conséquences futures de tels engagements sont donc connues et susceptibles d'être évaluées. Les entreprises peuvent donc prendre les dispositions nécessaires pour pouvoir conclure un accord en la matière ainsi que pour procéder aux investissements que requiert la limitation des émissions de CO₂.

*Signature des
premiers mandats
de prestations*

En été 2001, un nouveau jalon a été posé en ce qui concerne la mise en œuvre de ces mesures: l'Agence de l'énergie pour l'économie (AEnEC) et l'Agence suisse des énergies renouvelables (ASER) se sont vu confier par le DETEC des mandats de prestations essentiels pour atteindre les objectifs fixés, soit réduire la consommation d'énergie et les émissions de CO₂. Dans le cadre du programme SuisseÉnergie, ces deux agences assumeront désormais la promotion à grande échelle des économies d'énergie et des énergies renouvelables.

Une taxe sur le CO₂ pourrait être perçue à partir de 2004

*Introduction
subsidaire d'une
taxe sur le CO₂*

Si l'on peut prévoir que les mesures librement consenties et les accords conclus ne permettront pas, à eux seuls, d'atteindre les objectifs fixés, la loi sur le CO₂ donne au Conseil fédéral la possibilité d'introduire une taxe à partir du 1^{er} janvier 2004 au plus tôt. La taxe sur le CO₂ serait perçue en fonction des émissions de CO₂ imputables à chacun des différents agents fossiles. La loi prévoit une taxe maximale de 210 francs par tonne de CO₂. Les barèmes de taxation doivent être approuvés par l'Assemblée fédérale.

*Nécessité probable
d'intervenir dans le
domaine des
carburants*

L'évolution des émissions de CO₂ est mesurée régulièrement. Les derniers chiffres montrent que celles qui sont provoquées par les combustibles ont tendance à baisser. En 1999, elles avaient diminué de 2,7 % par rapport à 1990. Pendant la même période, en revanche, les émissions dues aux carburants ont augmenté de 7,5 %. Il sera donc encore plus difficile de parvenir à l'objectif prévoyant une diminution de 8% en 2010 par rapport à 1990. Selon les estimations actuelles, la réduction visée pour les combustibles d'origine fossile ne pourra être atteinte qu'au prix d'efforts redoublés. La situation est encore plus difficile du côté des carburants d'origine fossile, où il semble qu'une intervention soit nécessaire à l'avenir. Le

montant d'une éventuelle taxe sur le CO₂ ne peut être évalué pour le moment. Il dépendra de l'écart subsistant par rapport à l'objectif fixé et différera selon qu'il s'agit de combustibles ou de carburants d'origine fossile. Quant aux recettes, elles sont censées être rétrocédées intégralement à la population et à l'économie.

Bilan intermédiaire concernant la taxe sur le CO₂ en 2002

Le prélèvement de la taxe sur le CO₂ serait un premier pas concret en direction d'un système fiscal assorti d'incitations écologiques. La loi sur le CO₂ a été soutenue par une majorité du Parlement. Lors des dernières votations, les adversaires des projets de taxation de l'énergie l'ont même jugée comme l'instrument le plus approprié. Le Conseil fédéral présentera avant 2004 un bilan intermédiaire concernant la taxe sur le CO₂. Il s'agira avant tout d'évaluer si cette taxe est nécessaire pour atteindre les objectifs de réduction des émissions de CO₂.

Le respect de la volonté populaire exige de la retenue

Analyse des résultats du scrutin par le Conseil fédéral

Le Conseil fédéral rejette l'initiative. Cela ne signifie pas pour autant qu'il renonce à introduire des incitations écologiques dans le système fiscal. Après une analyse du résultat de la votation du 24 septembre 2000, le Conseil fédéral a pris des décisions de principe en matière de taxation de l'énergie. La norme de base a été rejetée par 55,4 % des votants (44,6 % de oui). Le verdict du souverain est donc clair, bien qu'une partie importante des votants ait tout de même approuvé le projet du Conseil fédéral. Celui-ci considère donc comme légitime de maintenir à l'agenda politique le sujet du transfert, sans incidence sur le montant total des recettes, de la charge fiscale du travail vers l'énergie.

Le Conseil fédéral ne veut pas d'une relance précipitée d'un nouveau projet de norme de base...

Le Conseil fédéral s'est prononcé pour une approche constructive, axée sur l'avenir, et ainsi susceptible de rallier une majorité politique. Prenant acte du résultat du scrutin de l'an passé, il renonce à présenter immédiatement un nouvel article allant dans le même sens que la norme de base. Soumettre derechef au souverain la question d'une taxation accrue de l'énergie serait contestable du point de vue des règles du jeu démocratique. En effet, la volonté populaire expressément exprimée ne serait pas respectée, ce qui pourrait être ressenti comme une contrainte. La résistance serait certainement plus vive qu'il y a un an. En outre, il serait difficile de trouver des solutions de rechange qui soient meilleures que la norme de base et aient des chances de réunir une majorité. Preuves en sont les faiblesses et les lacunes de l'initiative «Pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!» par rapport à la norme de base. C'est donc par respect de la démocratie que le

Conseil fédéral renonce à présenter un contre-projet à l'initiative.

...mais entend maintenir le but stratégique de la réforme fiscale écologique.

Le Conseil fédéral ne renonce pas pour autant à son but à long terme, qui est de transférer, sans que cela n'ait d'incidence sur le produit total des impôts, la charge fiscale du travail vers l'énergie. Obtenir l'effet incitatif recherché en taxant l'énergie et abaisser simultanément les charges salariales pour que l'opération soit financièrement neutre est judicieux tant du point de vue écologique que du point de vue économique. Pour le Conseil fédéral, la protection du climat et de l'environnement reste une tâche primordiale. A cet effet, il accorde une grande importance à la gestion économe et efficace de l'énergie. Pour mettre son objectif en œuvre, il considère qu'il faut tenir compte des expériences déjà faites en Suisse et à l'étranger.

La Commission européenne prévoit de rouvrir le dossier de la taxation de l'énergie

Depuis des années, la question de la taxation de l'énergie à des fins écologiques est débattue tant en Suisse qu'à l'étranger. Au sein de l'Union européenne, l'introduction d'une taxe sur l'énergie et le CO₂ constitue un sujet important en matière de politique fiscale et environnementale depuis le début des années 1990. Jusqu'ici, toutefois, les diverses directives proposées par la Commission européenne n'ont pas obtenu l'aval du Conseil des ministres. Il y a peu de temps, la Commission a annoncé la réouverture de ce dossier. Une percée européenne pourrait créer une situation nouvelle pour la Suisse (pour plus de détails sur la taxation de l'énergie à l'étranger, voir l'annexe 3).

Analyse de la situation en 2003 au plus tard

Jusqu'à fin 2003 au plus tard, le Conseil fédéral procédera à une analyse, en tenant compte de l'évolution de la situation, et réexaminera la question de la réforme fiscale écologique.

Bref résumé de la position du Conseil fédéral

Rejet de l'initiative par le Conseil fédéral

Le Conseil fédéral rejette l'initiative «Pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!» pour les raisons suivantes:

- l'absence d'un taux d'imposition maximum pour la taxe sur l'énergie donne le champ libre à des dépenses et à une fiscalité excessives;
- la taxation de l'électricité produite par les centrales hydroélectriques indigènes est contre-productive des points de vue écologique et économique;
- la question de l'abaissement de l'âge donnant droit aux prestations de l'assurance vieillesse et celle de la taxation de

l'énergie doivent être traitées séparément;

- la protection du climat et de l'environnement bénéficie déjà de mesures concrètes: loi sur l'énergie, loi sur le CO₂, programme SuisseEnergie;
- si cela s'avère nécessaire, une taxe écologique sur le CO₂ pourrait déjà être introduite en 2004.

*Stratégie à long
terme du Conseil
fédéral*

La stratégie à long terme du Conseil fédéral est la suivante:

- ne pas renoncer à son but à long terme, qui est de transférer, sans que cela n'ait d'incidence sur le produit total des impôts, la charge fiscale du travail vers l'énergie;
- ne pas soumettre au souverain pendant la législature actuelle, par respect des règles du jeu démocratique, un nouvel article constitutionnel visant à introduire des incitations écologiques dans le système fiscal;
- pour les mêmes raisons, ne pas présenter de contre-projet à l'initiative «Pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!».

Par cette stratégie, le Conseil fédéral entend

- renoncer à des actions précipitées, dans l'intérêt même de la cause, et
- conserver toutes les options existantes en matière de transfert de la charge fiscale vers l'énergie.

Annexe 1: Loi sur le marché de l'électricité (LME), mesures complémentaires pour protéger la production suisse d'énergie hydraulique

1) Prêts pour les transitions difficiles

Des prêts seront proposés aux centrales hydroélectriques pour amortir les difficultés que pourrait entraîner la libéralisation du marché de l'électricité. Dans certains cas exceptionnels, le Conseil fédéral pourra accorder de tels prêts pendant les dix ans suivant l'entrée en vigueur de la LME. En bénéficieront d'une part les exploitants de centrales hydroélectriques que l'ouverture du marché de l'électricité empêche temporairement de procéder aux amortissements nécessaires à l'exploitation, de l'autre les centrales hydroélectriques dont la modernisation serait compromise faute d'aide fédérale.

2) Marquage distinctif à des fins commerciales

Le Conseil fédéral a la possibilité d'introduire une indication d'origine obligatoire afin que les consommateurs puissent choisir, en toute connaissance de cause, leur fournisseur d'électricité en fonction de la provenance et de la façon dont est produite l'énergie vendue. Une telle indication faciliterait la commercialisation de l'électricité produite à partir d'énergies renouvelables.

3) Acheminement gratuit pour les petites installations

Produire du courant en recourant à des énergies renouvelables (énergie fournie par des cellules photovoltaïques, force éolienne, biomasse, force hydraulique produite au moyen de petites centrales) coûte en général davantage que la production classique. C'est pourquoi la LME prévoit d'exempter de paiement, pendant dix ans, l'acheminement du courant produit en recourant à des énergies renouvelables dans les centrales de moins d'un mégawatt de puissance.

4) Reprise garantie de l'électricité «écologique»

Un autre instrument de la LME, destiné à favoriser les énergies propres, est la reprise obligatoire, par les entreprises de distribution de l'électricité, de l'énergie électrique fournie par les producteurs indépendants. Dans les zones dotées de plusieurs petites centrales hydroélectriques, la garantie des prix fait que cette obligation entraîne des frais supplémentaires. La LME règle le financement de ces frais, qui sont assumés par la société nationale d'exploitation du réseau, au moyen d'un supplément appliqué aux coûts d'acheminement des réseaux à haute tension.

Annexe 2: Le programme SuisseEnergie

Pour atteindre les objectifs de la politique suisse de l'énergie et du climat, on mise avant tout sur des mesures librement consenties et sur les mécanismes du marché. Le programme SuisseEnergie, qui dispose de 55 millions chaque année, préconise notamment:

- la collaboration avec des organisations privées (agences de l'énergie, par exemple) sur la base de mandats de prestations et de conventions;
- des mesures globales et connexes, comme le conseil, la formation et le perfectionnement, le contrôle de la qualité (normes et labels), la recherche, le développement, les projets pilotes et de démonstration;
- les prescriptions, concernant en particulier l'indication d'origine, ainsi que des valeurs cibles et contraignantes concernant la consommation d'énergie des véhicules à moteur, des appareils et des bâtiments;
- les incitations, dans le domaine des bâtiments, de l'économie, de la mobilité et des énergies renouvelables.

Annexe 3: Les taxes écologiques en Europe

Abstraction faite des efforts entrepris au niveau européen, certains pays ont déjà pris des mesures pour adapter leur système fiscal aux nécessités écologiques. Les plus avancés sont les **pays scandinaves** et les **Pays-Bas**.

En **Allemagne**, la «réforme fiscale écologique» est entrée en vigueur en avril 1999. Jusqu'en 2003, les taux d'imposition augmenteront annuellement de 5 ct/l de carburant et de 0,4 ct/kWh. Le produit de cette taxe sur l'énergie est affecté à la réduction des cotisations aux assurances sociales. Les branches à forte consommation d'énergie bénéficient de taux spéciaux et d'une limitation de la charge maximale.

Ces prochaines années, on disposera de prévisions fiables concernant les effets écologiques et macro-économiques des taxes sur l'énergie introduites dans d'autres pays. La somme des expériences sera alors suffisante, car de telles taxes sont perçues à grande échelle depuis le milieu des années 1990.

Du point de vue helvétique, les expériences faites par l'Allemagne (réforme fiscale écologique) et d'autres Etats d'Europe feront l'objet d'une évaluation insérée dans le rapport de situation et seront prises en considération avant que ne tombe la décision sur la marche à suivre en matière de taxation de l'énergie. Si les expériences faites à l'étranger sont positives, cela améliorera sans doute les chances d'acceptation d'une réforme fiscale écologique par le peuple suisse.

Résumés et graphiques

Buts de l'initiative L'énergie et non le travail ●

Introduction d'une nouvelle taxe sur

- les agents énergétiques non renouvelables
- l'électricité produite par les centrales hydroélectriques suisses

pour financer partiellement ou totalement les assurances sociales, notamment

- les coûts supplémentaires résultant d'un abaissement de l'âge de la retraite, et
- avec le surplus, une réduction des cotisations aux assurances sociales afin de rendre la nouvelle taxe socialement supportable

1

Motifs du Conseil fédéral pour rejeter l'initiative L'énergie et non le travail ●

- L'article constitutionnel ne fixe pas de taux maximum à la taxe sur l'énergie
- Taxer le courant produit par les centrales hydroélectriques indigènes est une aberration écologique et économique
- La question encore non résolue de l'âge de la retraite doit être traitée indépendamment de celle de la taxation de l'énergie
- Depuis le dépôt de l'initiative, des mesures concrètes et efficaces ont déjà été prises pour protéger le climat et l'environnement

2

Taxe sur l'énergie sans fixation d'un taux maximum L'énergie et non le travail ●

- ➔ Les conséquences financières et économiques ne peuvent être évaluées!
- ➔ Les auteurs de l'initiative voient grand: ils escomptent des recettes pouvant atteindre des dizaines de milliards de francs!
- ➔ Jusqu'ici, le peuple et les cantons ont la plupart du temps refusé d'accorder au Parlement une compétence illimitée en matière de taux d'imposition!

3

Non à l'imposition des centrales hydroélectriques! L'énergie et non le travail ●

- ➔ Les petites centrales exemptées de la taxe ne jouent qu'un rôle économique négligeable!
- ➔ La force hydraulique est une énergie propre:
 - pas de pollution atmosphérique
 - pas d'émissions de CO₂
- ➔ La force hydraulique est la principale source d'énergie indigène
- ➔ Renchérir l'électricité d'origine hydraulique est une aberration écologique et économique

4

La force hydraulique, notre principale source d'énergie L'énergie et non le travail ●

L'électricité suisse: parts des différentes sources d'énergie (1999)

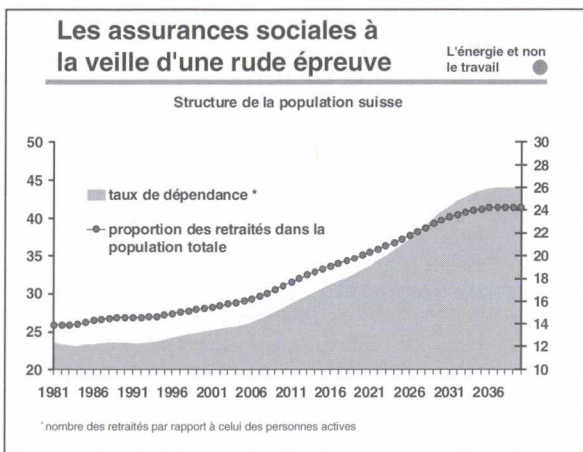
Source d'énergie	Pourcentage
centrales hydroélectriques	61%
centrales nucléaires	35%
origine thermique ou autre	4%

5

Assurances sociales: non aux charges supplémentaires! L'énergie et non le travail ●

- ➔ Vu l'évolution démographique, les assurances sociales vont au devant de sérieux problèmes de financement!
- ➔ C'est pourquoi le Conseil fédéral refuse l'abaissement général de l'âge de la retraite!
- ➔ L'an passé, le peuple a déjà rejeté deux initiatives en faveur de l'abaissement de l'âge de la retraite!
- ➔ Il est absurde d'inscrire le financement de l'abaissement de l'âge de la retraite dans la Constitution à titre «préventif».

6



7

Mesures de protection du climat et de l'environnement

L'énergie et non le travail ●

Instruments de protection du climat et de l'environnement mis en place depuis le dépôt de l'initiative:

- la loi sur l'énergie, le 1^{er} janvier 1999
- la loi sur le CO₂, le 1^{er} mai 2000
- le programme SuisseEnergie aide à atteindre les objectifs fixés dans les lois sur l'énergie et le CO₂

8

Objectifs de SuisseEnergie

L'énergie et non le travail ●

- ➔ Gestion économe et rationnelle des agents énergétiques
- ➔ Promotion des énergies renouvelables

Objectifs chiffrés: réductions en 2010 par rapport à 1990

- consommation d'énergie fossile - 10 %
- émissions totales de CO₂ - 10 %
soit, pour les combustibles - 15 %
et, pour les carburants - 8 %

9

Premiers buts atteints

L'énergie et non le travail ●

Dans un premier temps, SuisseEnergie mise sur les mesures librement consenties et les mécanismes du marché

Au cours de cette première phase, des succès ont déjà été enregistrés:

- ➔ Une directive a été édictée à l'intention de l'économie; elle fournit le cadre des mesures librement consenties
- ➔ Deux agences spécialisées (AEnEc et ASER) ont été chargées d'aider l'industrie à atteindre les objectifs prévus

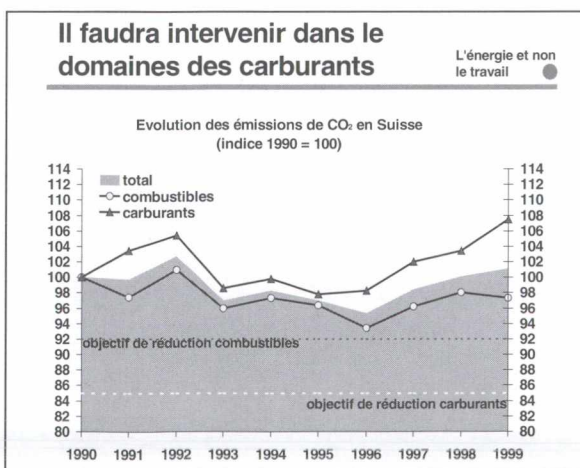
10

Taxe sur le CO₂

L'énergie et non le travail ●

- ➔ Elle sera introduite si les objectifs en matière de climat ne sont pas atteints par le biais des seules mesures librement consenties
- ➔ L'introduction est possible dès le 1^{er} janvier 2004 au plus tôt
- ➔ Taux d'imposition maximum: 210 francs par tonne
- ➔ Le montant de la taxe dépendra de l'écart entre la théorie et la réalité, et différera selon qu'il s'agit de combustibles ou de carburants d'origine fossile

11



12

Respecter la volonté populaire L'énergie et non le travail ●

- ➔ Le 24 septembre de l'an dernier, peuple et cantons ont repoussé trois projets de taxe sur l'énergie!
- ➔ Y figurait entre autres une norme de base sur laquelle se serait fondé un nouveau régime financier à incitations écologiques!
- ➔ La volonté du souverain doit être prise en compte pour la suite des opérations!

13

Position du Conseil fédéral L'énergie et non le travail ●

- ➔ Le Conseil fédéral rejette l'initiative car elle est trop vague dans sa formulation
- ➔ Il reste fidèle à son but stratégique, consistant en un transfert, sans incidence sur le montant total des recettes, de la charge fiscale du travail vers l'énergie
- ➔ Par respect des règles du jeu démocratique, il ne présentera pas au souverain de nouvel article constitutionnel sur le sujet pendant la législature en cours
- ➔ Le Conseil fédéral renonce donc à opposer un contre-projet à l'initiative

14

Tous ces tableaux peuvent être commandés sous forme de transparents à l'adresse indiquée sur la liste de commande de matériel.

Portée de l'initiative populaire «Pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!» au niveau de la politique de l'énergie

Situation actuelle et perspectives d'avenir

Tout comme les auteurs de l'initiative, le Conseil fédéral milite en faveur du transfert, sans incidence sur le montant total des recettes, de la charge fiscale vers l'énergie. Mais pour diverses raisons, il refuse de proposer un nouvel article constitutionnel dans ce sens au cours de la présente législature.

Les nouveaux scénarios en matière d'énergie montrent que si la politique actuelle est poursuivie, il risque d'y avoir une forte augmentation de la consommation d'énergie, surtout dans le secteur des carburants, des processus industriels et de l'énergie électrique. Les objectifs de réduction du CO₂ fixés par la loi sur le CO₂, la Convention internationale sur le climat et le programme SuisseEnergie ne seront pas atteints. Pour qu'ils le soient, il convient de redoubler d'efforts dans tous les domaines de la consommation d'énergie.

La flambée des prix de l'énergie en septembre 2000 a montré à quel point la Suisse est encore dépendante de l'importation d'énergies non renouvelables, dont le prix est très fluctuant. C'est en recourant davantage aux énergies indigènes renouvelables et en utilisant l'énergie de manière plus efficace que l'on pourra faire diminuer cette dépendance.

Bien qu'avec le programme Energie 2000, la Suisse poursuive depuis dix ans une politique rigoureuse de l'énergie, nous sommes encore très loin de disposer d'un approvisionnement durable. Le problème tient moins à des facteurs techniques qu'à des obstacles économiques et politiques.

Pour obtenir les résultats souhaités, il faut donc mettre en place tout un éventail de mesures: engagements librement consentis, notamment de la part de l'économie et des branches concernées, incitations et prescriptions fixées par la Confédération ou les cantons pour les appareils, véhicules à moteur et bâtiments, enfin taxe sur le CO₂ si celle-ci s'avère nécessaire pour atteindre les objectifs fixés.

La réforme fiscale écologique

Du rejet, en septembre 2000, de la norme de base qui aurait posé la première pierre de la réforme fiscale écologique (redevance incitative), le Conseil fédéral a tiré entre autres les conclusions suivantes. Il renonce à soumettre au souverain, durant la présente législature, un nouvel article constitutionnel en faveur du transfert de la charge fiscale vers l'énergie. C'est pourquoi il rejette l'initiative populaire «Pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!» sans proposer de contre-projet. Le transfert, sans incidence sur le montant total des recettes, de la charge fiscale vers l'énergie reste néanmoins un postulat essentiel de la politique du gouvernement en matière de climat,

d'environnement et d'énergie. Le Conseil fédéral approuve donc toujours l'orientation de la norme de base rejetée. C'est pourquoi il soumettra aux Chambres fédérales, d'ici à fin 2003, un rapport qui reflétera son analyse de la situation et les mesures qu'il envisage de prendre.

Le non du souverain, le 24 septembre 2000, et le rejet, par le Conseil fédéral et le Parlement, de l'initiative populaire «Pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!» ne signifient en revanche pas que l'on renonce à mener une politique active du climat et de l'énergie. Le programme SuisseEnergie, la loi sur le CO₂, la loi sur le marché de l'électricité, le projet de loi sur l'énergie nucléaire et, à plus long terme, la réforme fiscale écologique sont les garants d'un approvisionnement énergétique durable.

SuisseEnergie, le programme principal de la politique de l'énergie et du climat

Le programme SuisseEnergie a été adopté le 17 janvier 2001 par le Conseil fédéral et lancé le 30 janvier de la même année avec le concours des cantons, des communes, des milieux économiques et des organisations écologiques. Il définit des objectifs clairs et quantifiables, une stratégie générale en faveur de l'utilisation rationnelle de l'énergie et du recours aux énergies renouvelables dans l'économie, les bâtiments et les transports, et instaure enfin un partenariat le plus large possible à l'échelon national. SuisseEnergie doit permettre d'atteindre les objectifs suisses en matière d'énergie et de climat, et de mettre en place un approvisionnement énergétique durable. Les principaux facteurs de succès seront les contributions concrètes de tous les partenaires impliqués et de la population. Le programme SuisseEnergie mise sur l'information, la motivation, les conseils, la formation et le perfectionnement, les incitations, le soutien aux innovations, la recherche et le développement, les conventions librement consenties et – si tout cela ne suffisait pas pour atteindre les objectifs fixés – la contrainte en douceur prévue par la loi sur l'énergie et la loi sur le CO₂.

Dans le secteur économique, SuisseEnergie entend renforcer résolument les mesures librement consenties dans le cadre du programme Energie 2000 en s'appuyant sur les agences prévues par la loi sur l'énergie, et sur les conventions et engagements formels définis par la loi sur le CO₂. Seront utiles en la matière la directive du DETEC sur les mesures librement consenties dans l'industrie, l'artisanat et les services, ainsi que les mandats de prestations signés avec l'Agence de l'énergie pour l'économie et l'Agence suisse des énergies renouvelables. Cette dernière veillera entre autres à ce que les objectifs du programme en faveur des énergies renouvelables soient atteints.

En ce qui concerne le domaine des appareils électriques, SuisseEnergie collabore avec les branches concernées (Agence de l'énergie pour les appareils électriques), les associations de consommateurs et les organisations écologiques (Agence suisse pour l'efficacité énergétique). Une ordonnance, qui devrait entrer en vigueur au début de 2002, reprendra la directive de l'UE concernant l'étiquetage et le rendement énergétique des principaux appareils électriques.

Le secteur des bâtiments relève en premier lieu des cantons qui ont adopté, le 26 janvier 2001, leur propre stratégie au sein de SuisseEnergie. Ils entendent réduire la consommation d'énergie des bâtiments en harmonisant leurs législations sur l'énergie et en lançant des programmes de soutien, et couvrir les besoins restants en recourant

autant que possible aux énergies renouvelables. Les principaux instruments à leur disposition sont les subventions globales versées par la Confédération et la norme Minergie, qui permet de réduire pratiquement de moitié la consommation d'énergie des nouveaux bâtiments.

Dans la plupart des cantons, ce sont les communes qui sont chargées d'appliquer les lois sur l'énergie. SuisseEnergie motive et soutient les communes dans leur volonté de pratiquer une politique énergétique et environnementale durable. Confédération, cantons et communes entendent donner le bon exemple dans leurs propres bâtiments et installations, et réaliser ainsi les objectifs de SuisseEnergie.

Dans les transports aussi, les succès d'Energie 2000 seront nettement renforcés, notamment la conduite respectueuse de l'environnement (*Ecodrive*), le partage de véhicules (*car sharing*), les transports combinés, le trafic lent et la mobilité dans les communes. Un engagement formel sera en outre conclu avec la branche automobile. Il portera sur la consommation spécifique d'énergie des nouveaux véhicules automobiles. Si aucun accord n'est trouvé ou si les objectifs ne sont pas atteints, il est prévu de recourir à des prescriptions sur la consommation ou à un système d'homologation (certificat). En 2002, la première étape consistera à mettre en vigueur une ordonnance sur l'indication de la consommation de carburant des automobiles, ordonnance basée sur la directive UE correspondante.

S'il est possible de généraliser les conventions dans toute l'économie et dans le secteur immobilier, si les programmes cantonaux consacrés aux bâtiments portent leurs fruits et si la Confédération, cantons et communes donnent le bon exemple, les objectifs de réduction du CO₂ devraient pouvoir être atteints sur le plan des combustibles. Il sera en revanche nettement plus difficile de parvenir au but fixé dans le domaine des carburants, où la cible fixée est une réduction de 8% d'ici à 2010, surtout si le volume du trafic continue d'augmenter au rythme actuel. Mais là aussi, les mesures librement consenties, les incitations, les programmes de soutien et les prescriptions s'avèrent primordiaux. Car plus ces instruments seront efficaces, plus bas sera le montant de l'éventuelle taxe sur le CO₂.

La loi sur le CO₂ et sa mise en œuvre

La loi sur le CO₂ est la clé de voûte de la politique climatique suisse. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2000. Dans cette loi, la Suisse se fixe des objectifs contraignants de réduction du principal gaz à effet de serre, à savoir le CO₂. La loi sur le CO₂ sert donc aussi à mettre en œuvre les engagements que la Suisse a pris en signant la Convention internationale sur les changements climatiques avec 180 autres Etats.

Selon la loi sur le CO₂, les émissions de dioxyde de carbone (CO₂) dues aux agents fossiles sont censés diminuer de 10 % jusqu'en 2010 (par rapport à 1990). Les objectifs diffèrent selon qu'il s'agit de combustibles ou de carburants. Ainsi, les émissions de CO₂ dues aux combustibles devront être réduites de 15 %, et celles qui proviennent des carburants de 8 %. Le kérosène utilisé pour les vols intercontinentaux n'est pas pris en compte.

La réduction des émissions de CO₂ visée par la loi doit être atteinte avant tout grâce à des mesures relevant des politiques énergétique, environnementale, budgétaire ainsi que de la politique des transports, tout comme par des mesures librement consenties de la part

des entreprises et des particuliers. C'est à ces fins que le Conseil fédéral a adopté le programme SuisseEnergie. S'il devait s'avérer que ces mesures ne suffisent pas, la Confédération est autorisée à introduire une taxe incitative sur les agents fossiles, dite taxe sur le CO₂. La loi sur le CO₂ prévoit deux étapes de mise en oeuvre:

- Phase I: mesures librement consenties

Cette phase durera au moins jusqu'en 2004, première année possible pour l'introduction d'une taxe sur le CO₂. Le but de cette première étape est d'éviter autant que possible l'introduction de ladite taxe en s'appuyant sur les mesures existantes et sur celles qui seront librement consenties. Les mesures qui sont appliquées pendant la phase I sont celles relevant des politiques énergétique, environnementale, budgétaire ainsi que de la politique des transports, tout comme des mesures librement consenties. La loi sur l'énergie et la redevance poids lourds sont déjà entrées en vigueur et le programme SuisseEnergie a été lancé. Les sociétés et les groupes d'entreprises peuvent convenir avec SuisseEnergie de mesures destinées à leur éviter l'introduction de la taxe sur le CO₂ ou d'en réduire le montant.

- Phase II: taxe sur le CO₂

La taxe sur le CO₂ sera introduite au plutôt en 2004. Le cas échéant, une redevance sur les émissions de CO₂ dues aux combustibles et aux carburants d'origine fossile sera donc perçue. Le Conseil fédéral décidera de l'introduction de la taxe et de son montant en fonction de l'écart subsistant par rapport à l'objectif fixé. Le taux d'imposition maximum prévu par la loi est de 210 francs par tonne de CO₂. La taxe pourrait également n'être introduite que pour l'un des deux domaines (combustibles ou carburants) si l'objectif concernant l'autre domaine était atteint. Les entreprises à forte consommation d'énergie, les gros consommateurs et les groupes de consommateurs peuvent être exemptés de la taxe s'ils s'engagent vis-à-vis de la Confédération à limiter leurs émissions de CO₂ et s'ils atteignent le but fixé. Les exigences relatives à un engagement formel favorisant l'exemption de la taxe sont fixées dans une directive du DETEC. Outre cette directive, qui s'adresse à l'industrie, à l'artisanat et aux services, une autre est en préparation pour le domaine des bâtiments. Le produit d'une taxe éventuelle sera rétrocédé à l'économie (en fonction des cotisations AVS) et à la population (par personne). Pour les consommateurs d'énergie utilisant une quantité d'énergie inférieure à la moyenne, la rétrocession sera plus élevée que la taxe perçue.

La loi sur le marché de l'électricité garantit à tous un approvisionnement sûr et avantageux

La loi sur le marché de l'électricité (LME), sur laquelle nous voterons l'an prochain, instaure davantage de concurrence entre les producteurs d'électricité, ce qui améliore leur rendement et fait baisser les prix du courant. De plus, elle permettra aux consommateurs de choisir librement leur fournisseur. La LME assure de bonnes conditions de départ à notre industrie hydroélectrique et aux autres formes d'énergie renouvelable, et elle garantit la sécurité de l'approvisionnement. Elle met en place une industrie électrique moderne, compétitive et soucieuse de la clientèle.

Dans toute l'Europe, le marché de l'électricité s'ouvre par étapes. La Suisse fait partie de ce marché européen, car les grandes lignes à haute tension qui traversent notre pays sont des lignes internationales. Il serait donc très désavantageux pour la Suisse de se soustraire à cette libéralisation. Cela compliquerait l'exportation de notre meilleure électricité, produite par la force hydraulique et isolerait notre pays, qui est une plaque tournante de l'électricité européenne. En outre, pour que nos industries exportatrices restent compétitives sur le plan mondial, il est très important qu'elles bénéficient des mêmes conditions que leurs concurrents européens.

L'ouverture du marché a déjà commencé; il y a longtemps que les gros clients sont courtisés à coup de rabais. Faut d'une LME, cette tendance s'accroîtra encore, car, en vertu de la loi sur les cartels, la Commission de la concurrence est habilitée à imposer l'ouverture du marché en faveur de certains gros clients. Ce n'est donc qu'avec la LME que tous les consommateurs, notamment les PME, auront la garantie de pouvoir profiter eux aussi de la concurrence. La LME canalise l'ouverture du marché, assure un service public à tous, améliore la compétitivité des entreprises suisses, renforce notre industrie électrique, astreint cette dernière à maintenir des effectifs suffisants et garantit un approvisionnement fiable et abordable. La question qui se pose aujourd'hui n'est donc plus «Pour ou contre la libéralisation?», mais «La libéralisation profitera-t-elle à tous ou seulement aux gros clients?».

Le service public est vital pour les consommateurs et pour la bonne marche de l'économie. La LME garantit le raccordement obligatoire au réseau de distribution de tous les clients, quelle que soit la région, la compensation des différences excessives de prix pour l'acheminement du courant, le maintien de l'exploitation d'un réseau fiable et efficace, la mise en place de réserves suffisantes d'énergie, la promotion de la force hydraulique et des autres énergies renouvelables, de même que la création d'une société suisse pour l'exploitation du réseau. Une fois le marché de l'électricité ouvert, les consommateurs et consommatrices auront la possibilité de choisir librement leur fournisseur entre plusieurs concurrents. Grâce au marquage distinctif imposé par la LME, les consommateurs disposeront d'informations précises sur la nature et l'origine de l'électricité offerte. La LME leur assure des conditions équitables de contrat et de livraison, si bien qu'ils pourront profiter eux aussi de prix plus avantageux.

Diverses mesures complémentaires de la LME (marquage distinctif, acheminement gratuit, obligation de reprise de «l'électricité écologique») garantissent que l'énergie hydraulique indigène et les autres énergies renouvelables profiteront également du nouveau régime du marché de l'électricité. La loi amortit les difficultés de transition que pourraient subir certaines centrales hydroélectriques lors de l'ouverture du marché.

La LME permet à l'industrie électrique de s'adapter progressivement. Elle autorise aussi le Conseil fédéral à obliger les entreprises à prendre des mesures de reconversion et de formation professionnelle, ce qui protège le personnel du secteur électrique des conséquences négatives éventuelles de l'ouverture du marché. L'amélioration de l'efficacité du secteur de l'électricité renforce la place économique suisse. C'est la raison pour laquelle les milieux économiques sont favorables à la LME.

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «Pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!»

du 22 juin 2001

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'art. 139, al. 5, de la Constitution¹,

vu le ch. III de l'arrêté fédéral du 18 décembre 1998 relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale²,

vu l'initiative populaire «Pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!», déposée le 22 mai 1996³;

vu le message du Conseil fédéral du 13 mai 1998⁴,

arrête:

Art. 1

¹ L'initiative populaire du 22 mai 1996 «Pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!» est valable et sera soumise au vote du peuple et des cantons.

² L'initiative⁵, adaptée à la Constitution du 18 avril 1999, a la teneur suivante:

II

La Constitution est complétée comme suit:

Art. 131a (nouveau) Impôt sur l'énergie

Pour assurer le financement partiel ou total des assurances sociales, la Confédération prélève une taxe sur les vecteurs d'énergie non renouvelables et sur l'électricité d'origine hydraulique produite dans les centrales d'une puissance de plus d'un mégawatt.

II

Les dispositions transitoires de la Constitution sont complétées comme suit:

Art. 196, titre médian

Dispositions transitoires selon l'arrêté fédéral du 18 décembre 1998 relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale

Art. 197 (nouveau) Dispositions transitoires après acceptation de la Constitution du 18 avril 1999

1. Disposition transitoire ad art. 131a (Impôt sur l'énergie)

¹ En cas d'abaissement de l'âge ouvrant droit à la rente de vieillesse, les coûts supplémentaires de l'AVS ainsi induits seront couverts par le produit de la taxe sur l'énergie selon l'art. 131a.

² Pour le surplus, le produit de la taxe sur l'énergie est affecté, afin de la rendre socialement supportable, à la réduction des cotisations des employés et des employeurs au titre de l'AVS, de l'AI, de l'APG et de l'assurance-

¹ RS 101

² RO 1999 2556

³ FF 1996 V 121

⁴ FF 1998 3637

⁵ L'initiative a été déposée sous le régime de la constitution du 29 mai 1874 et ne se référait donc pas à la Constitution du 18 avril 1999. Dans la version déposée, elle demandait l'adjonction d'un art. 41^{quater} et l'adaptation des dispositions transitoires de l'ancienne constitution.

chômage, ainsi que des cotisations des indépendants au titre de l'AVS, de l'AI et de l'APG. Les personnes sans activité lucrative et dont le revenu n'atteint pas un montant minimum fixé par la loi, bénéficient d'une rétrocession fiscale compensant la hausse moyenne, due à la taxe, du coût de l'énergie.

³ La taxe sur l'énergie est introduite graduellement par étapes régulières et prévisibles. La loi peut prévoir des allègements fiscaux temporaires pour les cas de rigueur.

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

Conseil national, 22 juin 2001

Le président: Peter Hess
Le secrétaire: Ueli Anliker

Conseil des Etats, 22 juin 2001

La présidente: Françoise Saudan
Le secrétaire: Christoph Lanz

L'information durant les campagnes de votations

Principes du DFF

Les principes établis par le DFF – ainsi que la pratique rigoureuse de celui-ci – en ce qui concerne l'information diffusée dans le cadre des campagnes précédant les scrutins s'appuient sur les conclusions de la thèse de Gion-Andri Decurtins parue en 1992 (Université de Fribourg) et intitulée «La situation juridique des autorités durant les campagnes de votations – information et conditionnement des citoyens dans un système de démocratie semi-directe» («Die rechtliche Stellung der Behörde im Abstimmungskampf – Information und Beeinflussung der Stimmbürger in einer gewandelten halbdirekten Demokratie»). La pratique du DFF, de surcroît, est en accord avec d'autres conclusions de spécialistes du droit et de la communication ainsi qu'avec d'autres résultats émanant de la jurisprudence.

Droits...

Fondamentalement, l'obligation d'information des autorités et le droit de la population de connaître précisément la position du gouvernement constituent deux principes qui ne se limitent pas aux périodes précédant les votations. L'explication des enjeux, la justification des projets ainsi que le dialogue avec la population sont une condition nécessaire pour que les citoyens et citoyennes puissent se forger une opinion. Les autorités ont ainsi le droit et le devoir d'intervenir activement dans le processus de formation de l'opinion et, dans ce cadre, d'étayer leur point de vue à l'aide des meilleurs arguments et d'assumer leur rôle dirigeant (lequel comprend une politique active de communication) au sens des règles structurelles et juridiques de la démocratie directe. Le gouvernement doit reprendre avant tout les arguments qu'il a fait valoir lors des débats parlementaires. Il a en particulier le devoir d'attirer l'attention de la population sur les conséquences de l'acceptation et du rejet des objets soumis.

Les dossiers relatifs aux votations sont les plus importants du gouvernement. En raison, précisément, de l'intérêt public particulièrement marqué à leur sujet, il a le devoir de leur accorder une priorité au niveau de sa politique de communication. En principe, pour conceptualiser celle-ci, le gouvernement doit plus recourir aux moyens d'information existants (conférences de presse, communiqués de presse, internet, circulaires, argumentaires, séries d'articles, conférences, séminaires d'information, dossiers d'information, communication interne, etc.). De surcroît, les campagnes d'information précédant les votations doivent tenir compte des groupes spécialement concernés.

... et restrictions

Il existe aussi des restrictions aux droits en matière d'information. Il est ainsi interdit d'abuser des moyens à disposition pour faire de la propagande ou lancer des polémiques. Le gouvernement ne doit pas monopoliser la parole lors des débats précédant les votations et il est tenu de respecter le principe de proportionnalité. Il doit s'assurer en

particulier que ses informations soient parfaitement exactes, nuancées, objectives, et vérifiables.

Les restrictions imposées en matière d'information tiennent compte de deux points antagonistes: au droit d'être informé s'oppose le fait que les interventions des autorités non seulement favorisent une libre acquisition des connaissances et une libre formation de l'opinion, mais pourraient aussi, au-delà d'un certain seuil, mettre celles-ci en danger. Aussi les informations ne doivent-elles pas être déformées, trompeuses ou menaçantes, la description des conséquences négatives d'un résultat de votation ne constituant pas une menace. Au niveau de la forme, le gouvernement doit obéir au principe de transparence en affichant ouvertement qu'il diffuse lui-même l'information. À cela s'ajoute la nécessité d'une distinction claire entre les informations gouvernementales et celles provenant de l'organe qui dirige la campagne – un groupe parlementaire ou un comité privé.

Les votations représentent la «suite logique» de l'activité politique sectorielle au sein d'une démocratie directe. Les périodes précédant les scrutins sont cependant particulièrement délicates et sujettes à des abus. Elles supposent ainsi des principes en la matière plus stricts que pour des comités privés. Le processus d'information commence avec l'ouverture d'un nouveau dossier, longtemps avant la phase de votation, et suit les règles générales de l'information gouvernementale. Les exigences deviennent plus rigoureuses dès que le dossier se voit traité comme objet d'une votation ou qu'il est prévisible qu'il passera devant le peuple.

Liste de commande de matériel d'information

Votation du 2 décembre 2001

Initiative populaire «Pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!»

Matériel	Quantité		
	français	allemand	italien
Documentation			
Résumés et graphiques sur transparents			
Résumé de l'argumentaire			
<i>Info plus</i> consacré notamment à cette initiative			—
Dépliant «Portrait du DFF»	—		—

Commanditaire:

Nom:	
Prénom:	
Entreprise:	
Adresse:	
Case postale:	
NPA/lieu:	
N° de tél.:	
N° de fax:	
e-mail:	

Pour toute question, suggestion ou demande, veuillez vous adresser à
Mme S. Fischer, tél. 031 324 84 49, e-mail: sandra.fischer@gs-efd.admin.ch

Liste de commande à détacher et à retourner par fax ou par poste:

→ fax: 031 323 57 95

→ poste: DFF, Secrétariat général, Sandra Fischer, Bundesgasse 3, 3003 Berne