

5.3. Assujettissement des agents énergétiques (extension de l'ICHA aux agents énergétiques)

Message concernant la modification de l'arrêté qui institue un impôt sur le chiffre d'affaire

(du 25 juin 1980)

Dans le cadre de son programme d'assainissement des finances fédérales, le Conseil fédéral a présenté un projet de modification en matière d'ICHA, cela en vue de se procurer des recettes supplémentaires afin de compenser les déficits.

Par ce projet, le Conseil fédéral se propose de mieux tirer parti des possibilités offertes par l'imposition du chiffre d'affaires dans les limites des dispositions constitutionnelles déjà existantes, **en étendant l'ICHA à tous les agents énergétiques** qui en étaient exonérés jusqu'à présent (gaz, électricité et combustibles).

En conséquence de quoi devraient donc être dorénavant soumises à l'impôt sur le chiffre d'affaires la livraison, la consommation particulière et l'acquisition :

- de gaz (gaz de cuisine amené par conduites souterraines)
- d'électricité (courant électrique amené par conduites fixes)
- de combustibles) y compris la chaleur amenée par installations de chauffage à distance).

Cette mesure devrait procurer à la Confédération des rentrées supplémentaires de l'ordre de 300 millions de francs par an.

Dans son message, le Conseil fédéral précise encore ce qui suit:

"Pour retrancher le gaz, l'électricité et les combustibles de la liste franche et les assujettir à l'ICHA, il y a lieu de supprimer les désignations correspondantes à l'article 14, 1er al., let. b, de l'Arrêté instituant un impôt sur le chiffre d'affaires. Ainsi les agents énergétiques mentionnés ci-dessus seront traités fiscalement, à l'avenir, de la même manière que toutes les autres marchandises soumises à l'impôt, tant en ce qui concerne le taux que du point de vue du système de perception. Les entreprises du gaz, de l'électricité et du secteur des combustibles s'occupant de l'importation, de la fabrication et du commerce de ces agents énergétiques, seront pour la plupart assujetties à l'impôt. Les livraisons d'énergie entre ces entreprises doivent rester franches d'impôt. L'impôt ne sera perçu qu'au stade se situant entre le dernier distributeur d'énergie et le consommateur.

Est déterminant pour le traitement fiscale l'usage que l'acquéreur fait de l'énergie qui lui a été livrée. Si l'énergie est employée comme marchandise de revente ou comme matière première dans la fabrication professionnelle de marchandises ou l'exécution professionnelle de constructions (énergie nécessaire à la fabrication; en allemand "Prozess-Energie"), il y a livraison en gros. Lorsque l'acquéreur est un entrepreneur, obligatoirement ou volontairement contribuable, la livraison d'énergie peut lui être faite en franchise d'impôt, contre remise de sa déclaration de grossiste; toutefois elle doit être imposée à raison de 8,4 pour cent si l'acquéreur n'est pas contribuable. En revanche, si l'acquéreur utilise l'énergie dans un autre but, par exemple pour le chauffage des locaux ou l'éclairage, la livraison doit lui être faite dans tous les cas au taux applicable aux livraisons au détail (5,6 %).

C'est à ces conditions que devraient se faire, en règle générale, les livraisons à des particuliers et à l'Etat. Les entrepreneurs contribuables eux aussi sont considérés comme consommateurs et ne peuvent pas acquérir cette énergie en franchise d'impôt contre déclaration de grossiste comme ils le font pour les matières premières."

(FF 1980 II 931 s.)

Délibérations parlementaires

- 1980, 3 novembre: par 24 voix contre 2, la commission du Conseil national décide d'ajourner ses délibérations jusqu'au moment où le Conseil fédéral publiera son message concernant le nouvel article constitutionnel sur l'énergie.
- 1981, 25 mars: le Conseil fédéral publie son message relatif à un nouvel article 24octies sur l'énergie dans la constitution. Dans ce message, le Conseil fédéral ne prévoit pas d'introduire un impôt spécial sur l'énergie, qui serait affecté à des buts énergétiques, mais laisse la porte ouverte à une extension de l'ICHA aux agents énergétiques.
- 1981, 8 septembre: par 16 voix contre 3, la commission du Conseil national décide d'entrer en matière sur le projet du Conseil fédéral. Elle se propose notamment, lors d'une prochaine séance, de procéder à des auditions d'experts, de représentants de l'AFC, des fournisseurs ainsi que des acquéreurs d'énergie. Il conviendrait éventuellement d'envisager une simplification du système de perception.
- 1982, 11 janvier: après avoir procédé à l'audition des divers milieux intéressés, la commission du Conseil national en a tiré la conclusion que le système proposé est trop compliqué quant à sa perception (notamment pour certains consommateurs d'énergie, suivant qu'ils sont ou non déjà assujettis à l'ICHA), et qu'il conviendrait dès lors d'introduire - en tout cas pour certaines branches économiques - un système simplifié fondé sur l'instauration de taux forfaitaires.
- 1982, 8 avril: après avoir examiné le rapport supplémentaire de l'AFC sur les diverses possibilités de simplification envisagées ainsi que sur les pertes de recettes fiscales en découlant, la commission du Conseil national décide à l'unanimité de différer ses délibérations à la session des Chambres fédérales du mois de décembre 1982.
- 1983, 3 février: la commission du Conseil national décide de se réunir à nouveau en avril 1983, sous réserve toutefois que le rapport final de la commission d'étude en vue d'une réforme de l'imposition du chiffre d'affaires ait été entretemps publié.
- 1983, 21 avril: la commission du Conseil national décide, par 12 voix contre 11, de reporter au 3 juin la discussion de détail au sujet du projet du Conseil fédéral.
Mis à part les partisans d'une politique d'économie plus rigoureuse, la minorité de la commission comprend avant tout ceux qui sont favorables à l'utilisation des recettes supplémentaires provenant de cet ICHA sur l'énergie pour compenser les pertes de recettes découlant de l'élimination de la taxe occulte, selon le modèle de la commission Heimann.
- 1983, 3 juin: par 15 voix contre 8, la commission revient sur sa décision du 21 avril et décide de ne pas poursuivre ses délibérations de détail.
Afin de ne pas porter préjudice aux travaux en vue de la réforme de l'ICHA, la commission désire en effet attendre la publication des résultats de la procédure de consultation à propos du rapport d'experts en vue de la réforme de l'ICHA (commission Heimann), ainsi que les éventuelles propositions du Conseil fédéral.

- 1985, 21 février: ayant pris connaissance de la position du Conseil fédéral concernant le rapport de la commission Heimann, la commission du Conseil national décide, par 18 voix contre 6, de ne pas entrer en matière sur le projet d'extension de l'ICHA aux agents énergétiques.
L'un des motifs invoqués est que le projet serait maintenant dépassé.
- 1985, 17 septembre: par 103 voix contre 36, le Conseil national se rallie à sa commission et rejette le projet visant à assujettir les agents énergétiques à l'ICHA.
- 1986, 5 mars: par 26 voix contre 1, le Conseil des Etats décide également de ne pas entrer en matière, et rejette ainsi le projet d'assujettissement des agents énergétiques à l'ICHA.
Le projet est ainsi définitivement liquidé.

Rapport pour la procédure de consultation en vue du futur régime financier (= Projet de Régime financier 1990)

(du 9 novembre 1988)

Dans le cadre de son rapport en vue du futur régime financier (dont la consultation a été lancée le 21 novembre 1988, *cf. chiffre 1.1. ci- devant*), le Département fédéral des finances propose, dans l'une de ses variantes, l'extension de l'assujettissement à l'ICHA aux agents énergétiques, destinée à compenser en partie les pertes de recettes découlant de l'élimination de la taxe occulte, également prévue.

Il s'agirait donc de soumettre tout à fait normalement à l'ICHA les agents énergétiques que sont le gaz, l'électricité et les combustibles solides et liquides, qui figurent actuellement sur la liste franche. L'assujettissement de ces agents énergétique devrait rapporter environ 390 millions de francs de recettes supplémentaires.

Compte tenu des améliorations que le Conseil fédéral se propose d'apporter à l'ICHA en vue d'éliminer la "taxe occulte", cette façon de faire engendrerait cependant une anomalie: les collectivités publiques et les ménages paieraient un impôt sur le chiffre d'affaires sur tous leurs achats d'énergie, alors que les entreprises assujetties à l'impôt pourraient obtenir l'énergie en franchise d'impôt en tant que moyen d'exploitation pour leurs propres besoins.

Par conséquent, dans son rapport, le Conseil fédéral estime que cette façon d'imposer l'énergie est insuffisante du point de vue de la politique énergétique et de l'environnement ainsi qu'inéquitable sous l'angle de la répartition des charges fiscales. En effet, grâce à l'acquisition non imposée des agents énergétiques, la plus grande partie de l'industrie et des dispensateurs de services seraient exemptés de l'impôt et peu motivés à réduire l'intensité d'énergie nécessaire à la fabrication des produits ou à améliorer les processus de production.

C'est pourquoi, afin de pallier à cette lacune, le rapport contient une sous-variante visant à exclure les assujettis à l'ICHA du droit d'acquérir les agents énergétiques en franchise d'impôt.

Cette sous-variante prévoit en effet de ne pas admettre, dans le cas des acquisitions d'énergie, l'exonération accordée aux moyens d'exploitation par le système modernisé de l'ICHA. Toutes les livraisons d'énergie, tant aux entreprises assujetties qu'à celles qui ne le sont pas, seraient donc soumises à l'ICHA sur l'énergie de 6,2 %, sauf notamment les énergies destinées à la revente et l'énergie industrielle affectée à la production.

Il en résulterait une faible taxe occulte, qui ne diminuerait toutefois guère la capacité concurrentielle si les biens d'investissement et les autres moyens d'exploitation des personnes assujetties étaient en même temps exonérées de l'ICHA. Comme les prix relatifs des agents énergétiques ne seraient pas modifiés par l'introduction d'un ICHA sur l'énergie de 6,2 %, les conditions de concurrence resteraient les mêmes.

Message du Conseil fédéral à l'appui d'un projet d'arrêté fédéral instituant un nouveau régime financier et d'un projet modifiant la loi sur les droits de timbre

(du 5 juin 1989)

Après dépouillement des avis exprimés lors de la consultation, le Conseil fédéral s'est finalement décidé pour la variante 3, complétée de la variante 3b (*pour les détails, voir le chiffre 5.5. ci-après*).

Aujourd'hui, les agents énergétiques que sont le gaz, l'électricité ainsi que les combustibles solides et liquides figurent dans la liste des marchandises bénéficiant d'une exonération générale de l'impôt (= liste franche).

Or, alors qu'il s'agit de nos jours d'économiser l'énergie partout où cela est possible, le Conseil fédéral est d'avis qu'il ne se justifie plus d'accorder, dans le cadre d'un impôt général sur le chiffre d'affaires, une franchise fiscale aussi étendue au agents énergétiques.

Il propose donc de rayer de la liste franche les agents énergétiques. Leur imposition doit en outre être conçue de telle sorte que les entreprises assujetties comme grossistes les aient également à acquiescer grevés de l'impôt.

Dans le souci d'éviter des cumuls d'impôts, il sera néanmoins nécessaire d'exonérer d'impôt les livraisons d'énergie faites aux grossistes dans les circonstances suivantes:

- livraisons d'énergie en vue de la revente par des grossistes,
- livraisons d'énergie que des grossistes transforment en une autre forme d'énergie en vue de la revente,
- livraisons d'énergie que les grossistes utilisent à des fins non énergétiques (sont considérées comme "agents énergétiques utilisés à des fins non énergétiques" les matières solides, liquides ou gazeuses servant à la fabrication d'autres produits, sans qu'à cette occasion leur potentiel énergétique immanent soit utilisé comme combustible ou carburant, par exemple l'utilisation de produits pétroliers comme matière première de base pour la fabrication de produits chimiques).

Les livraisons d'énergie à tout autres fins, telles que l'éclairage, le chauffage ou le fonctionnement de machines servant à la production seront par contre aussi frappées d'impôt chez le contribuable grossiste.

Pour des raisons ayant trait à la politique énergétique et à celle de l'environnement, mais également en vue d'une perception rationnelle de l'impôt, il convient toutefois de faire bénéficier d'une exonération générale de l'impôt les nouvelles énergies renouvelables, en particulier l'énergie solaire, l'énergie ambiante, l'énergie géothermique, le biogaz et les autres biomasses, l'énergie éolienne comme aussi le bois de feu. C'est pourquoi elles sont insérées dans la liste franche.

Délibérations parlementaires

Divers partis et milieux économiques réclament la déduction de la charge préalable également pour les agents énergétiques: A leur avis, les entreprises contribuables devraient avoir le droit - conformément au système et comme pour tous les autres moyens de production dont elles ont besoin pour exercer leur activité imposable - de faire valoir la déduction de la charge préalable également pour les agents énergétiques qu'elles acquièrent à des fins imposables.

(Inconvénient: l'incitation pour les entreprises contribuables à économiser l'énergie disparaît).

Pour les détails concernant la suite des délibérations parlementaires, voir le chiffre 5.6 ci-après).