

Audit sur les remboursements de l'impôt sur les huiles minérales dans l'agriculture

Département des finances, Département de l'économie, de la formation et de la recherche, Administration fédérale des douanes, Office fédéral de l'agriculture

L'essentiel en bref

L'imposition sur les huiles minérales rapporte à la Confédération 4,7 milliards de francs par an. Les carburants utilisés dans le secteur agricole sont traités de manière privilégiée: l'impôt est en effet réduit de 77 %. 65 millions de francs sont ainsi rétrocédés à 44 000 agriculteurs chaque année. Au centre du dispositif se trouve le Département fédéral des finances (DFF). Il a la compétence de fixer les taux de remboursements et les procédures. La mise en œuvre est déléguée à l'Administration fédérale des douanes (AFD).

Le remboursement est effectué en fonction d'une estimation de la consommation de carburant calculée sur la base de la taille des surfaces cultivées et du type de cultures. Cette méthode évite une déclaration individuelle du carburant consommé, et réduit ainsi la charge administrative du dispositif, autant à l'AFD que chez les agriculteurs. Ces derniers doivent cependant demander chaque année le remboursement.

Pour le Contrôle fédéral des finances (CDF), ce mécanisme de remboursement apparaît désuet et en contradiction avec les dispositions régissant les aides financières.

Un manque de coordination avec les paiements directs

Vielle de plus d'un siècle, cette politique a toujours été considérée comme une aide économique sectorielle à l'agriculture. Elle n'a pas été remise en question lors de la mise en place des paiements directs. Or, ces derniers constituent le principal instrument de soutien à l'agriculture, les remboursements de l'impôt sur les huiles minérales ne représentant que 2 % des montants attribués par les paiements directs. Au niveau institutionnel, les paiements directs et les remboursements de l'impôt sur les huiles minérales sont gérés par deux départements différents.

Cette mesure apparaît en outre en contradiction avec la loi fédérale sur les subventions. Cette dernière proscrit en principe les aides financières réalisées sous forme d'allègements fiscaux. Cette politique de remboursement est aussi en contradiction avec certains engagements internationaux de la Suisse en matière climatique.

Si le mode de remboursement est efficient, le pilotage du DFF est inexistant

Le DFF a la compétence de déterminer le niveau de remboursement de l'impôt de base alors que le remboursement total de la surtaxe est fixé dans la loi. Pour prendre sa décision, ce département doit procéder à une appréciation de la nécessité économique de l'aide. En 2015, il a rétrocédé 32 millions, soit environ 62 % de la somme à sa disposition. Le DFF n'intervient pas alors que la loi lui en laisse la possibilité. Pour le diesel, le taux est resté inchangé durant les trente dernières années. Il est en outre appliqué invariablement à des

secteurs économiques aussi différents que la pêche ou l'industrie d'extraction de la pierre naturelle. De plus, la méthode d'estimation de la consommation de carburant par les exploitants, méthode sur laquelle se base tout le système des remboursements, n'a pas été vérifiée de manière systématique depuis plusieurs dizaines d'années. Les quelques paramètres ponctuellement revus l'ont été à la suite des demandes de groupes de producteurs agricoles et sur des bases peu claires.

La procédure de remboursement mise en place par les douanes est efficace. Elle a d'ailleurs été régulièrement optimisée. Il ne faut toutefois pas négliger les charges administratives globales des agriculteurs qui doivent demander annuellement le remboursement et les coûts de mise œuvre pour la Confédération. Le CDF les estime à quelques centaines de milliers de francs par année.

Un effet économique marginal vu le saupoudrage de l'aide

Au niveau des effets, le CDF constate que, si cette politique contribue à aligner le prix du diesel à la pompe avec celui des pays limitrophes, son impact sur les coûts de production reste extrêmement modeste. Ces remboursements de 1478 francs en moyenne par exploitation contribuent à diminuer de 0,6 % les coûts de production de ces mêmes exploitations.

Le CDF dénombre enfin 7000 exploitations agricoles qui ne déposent aucune demande de remboursement à l'AFD, alors que, selon leur surface, elles y auraient droit. Il s'agit en général de très petites exploitations. Les raisons pour lesquelles ces demandes n'ont pas été déposées ne sont pas connues.

Sur la base de ces différentes constatations, le CDF recommande au DFF, en collaboration avec le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche, de préparer une révision législative visant à supprimer le remboursement de l'impôt des huiles minérales à l'agriculture. Le soutien économique à ce secteur doit se faire par le biais des paiements directs. C'est dans ce cadre qu'il convient d'examiner les objectifs et la coordination des différentes aides, par exemple en ce qui concerne les besoins énergétiques de l'agriculture suisse¹.

¹ Lire à ce propos la réponse du Conseil fédéral du 21 juin 2017 au postulat 13.3682n « Besoins énergétiques de l'agriculture suisse : situation actuelle et potentiel d'amélioration ».