

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE  
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES  
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE  
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



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

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

|                            |  |
|----------------------------|--|
| Bestelladresse             | Contrôle fédéral des finances (CDF)                      |
| Adresse de commande        | Monbijoustrasse 45                                       |
| Indirizzo di ordinazione   | 3003 Berne   |
| Ordering address           | Suisse   |
| Bestellnummer              | 1.17500.708.00256  |
| Numéro de commande         |  |
| Numero di ordinazione      |  |
| Ordering number            |  |
| Zusätzliche Informationen  | <a href="http://www.efk.admin.ch">www.efk.admin.ch</a>   |
| Complément d'informations  | <a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a> |
| Informazioni complementari | twitter: @EFK_CDF_SFAO                                   |
| Additional information     | + 41 58 463 11 11  |
| Abdruck                    | Gestattet (mit Quellenvermerk)                           |
| Reproduction               | Autorisée (merci de mentionner la source)                |
| Riproduzione               | Autorizzata (indicare la fonte)                          |
| Reprint                    | Authorized (please mention source)                       |

# Table des matières

|  |           |
|--|-----------|
| L'essentiel en bref .....  | 5         |
| Das Wesentliche in Kürze.....  | 7         |
| L'essenziale in breve .....  | 9         |
| Key facts.....   | 11        |
| <b>1 Mission et déroulement .....</b>                                  | <b>14</b> |
| 1.1 Contexte .....   | 14        |
| 1.2 Objectif de l'audit .....  | 14        |
| 1.3 Etendue de l'audit et principe .....                               | 14        |
| 1.4 Documentation et entretiens .....                                  | 15        |
| 1.5 Discussion finale .....  | 15        |
| <b>2 Cadre légal et justification des remboursements.....</b>          | <b>16</b> |
| 2.1 Huiles minérales: un impôt avec de nombreux privilèges.....        | 16        |
| 2.2 Un dispositif légal à double détention pour l'agriculture.....     | 18        |
| 2.3 A la recherche des justifications: une plongée dans le passé ..... | 18        |
| 2.4 A chaque pays sa solution .....                                    | 19        |
| 2.5 La marge de manœuvre inutilisée du DFF.....                        | 20        |
| <b>3 Mise en œuvre et procédures .....</b>                             | <b>22</b> |
| 3.1 Estimer la consommation effective : une tâche complexe .....       | 22        |
| 3.2 Des processus automatisés .....                                    | 23        |
| 3.3 A chaque pays son système.....                                     | 24        |
| <b>4 Impact et effets des remboursements.....</b>                      | <b>25</b> |
| 4.1 De nombreux bénéficiaires, mais des petits montants.....           | 25        |
| 4.2 Un effet réduit sur les coûts de production .....                  | 26        |
| <b>5 Recommandations .....</b>   | <b>29</b> |
| <b>Annexe 1: Bases légales .....</b>                                   | <b>31</b> |
| <b>Annexe 2: Abréviations.....</b>                                     | <b>34</b> |
| <b>Annexe 3: Démarche méthodologique .....</b>                         | <b>35</b> |
| <b>Annexe 4: Une plongée dans le passé.....</b>                        | <b>36</b> |

**Annexe 5: Tableaux statistiques .....38**

# 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 suisse<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> 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 ».

# Prüfung der Rückerstattung der Mineralölsteuer an die Landwirtschaft

Finanzdepartement, Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung, Eidgenössische Zollverwaltung, Bundesamt für Landwirtschaft

## Das Wesentliche in Kürze

---

Die Mineralölbesteuerung bringt dem Bund jährlich 4,7 Milliarden Franken ein. Im Landwirtschaftsbereich verwendete Treibstoffe werden privilegiert behandelt: Die Steuer wird um 77 Prozent reduziert, sodass 44 000 Landwirtinnen und Landwirte jedes Jahr 65 Millionen Franken zurückerstattet bekommen. Die Steuerung dieses Dispositivs befindet sich im Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD). Das EFD ist befugt, die Rückerstattungsquoten und die Verfahren festzulegen. Die Umsetzung wurde an die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) delegiert.

Die Rückerstattung erfolgt nach einer Schätzung des Treibstoffverbrauchs, die sich nach der Grösse der bewirtschafteten Fläche und der Art des Anbaus richtet. Mit dieser Methode lässt sich eine individuelle Deklaration des verbrauchten Treibstoffs vermeiden, was den administrativen Aufwand sowohl für die EZV wie für die Landwirtinnen und Landwirte verringert. Allerdings müssen Letztere die Rückerstattung jedes Jahr aufs Neue beantragen.

Nach Meinung der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) ist dieser Rückerstattungsmechanismus veraltet. Zudem steht er im Widerspruch zu den Bestimmungen, welche die Finanzhilfen des Bundes regeln.

### **Fehlende Koordination mit den Direktzahlungen**

Diese über hundertjährige Politik galt immer schon als sektorielle Wirtschaftshilfe an die Landwirtschaft. Bei der Einführung der Direktzahlungen wurde sie nicht infrage gestellt. Diese gelten als Hauptinstrument der Unterstützung der Landwirtschaft, da die Rückerstattungen der Mineralölsteuern lediglich 2 Prozent der Beträge entsprechen, die unter dem Titel Direktzahlungen ausgerichtet werden. Institutionell werden die Direktzahlungen und die Rückerstattungen der Mineralölsteuer von zwei verschiedenen Departementen verwaltet.

Ausserdem widerspricht die Rückerstattungsmassnahme dem Subventionsgesetz. Im Prinzip verbietet Letzteres Finanzhilfen in Form von steuerlichen Vergünstigungen. Die Rückerstattungs politik steht auch im Widerspruch zu gewissen internationalen Verpflichtungen der Schweiz im Klimabereich.

### **Der Rückerstattungsmodus ist zwar effizient, die Steuerung durch das EFD jedoch inexistent**

Das EFD hat die Kompetenz, die Höhe der Rückerstattung der Grundsteuer zu bestimmen, während die Gesamtrückerstattung des Steuerzuschlags gesetzlich festgelegt ist. Das Departement muss seinen Entscheid auf eine Würdigung der wirtschaftlichen Notwendigkeit der Finanzhilfe stützen. 2015 hat es 32 Millionen zurückerstattet, das sind

rund 62 Prozent der ihm zur Verfügung stehenden Summe. Das EFD interveniert nicht, obwohl es von Gesetzes wegen die Möglichkeit dazu hätte. Beim Diesel ist der Steuersatz in den letzten dreissig Jahren unverändert geblieben. Ausserdem wird er durchweg auf so unterschiedliche Wirtschaftssektoren wie die Fischerei oder den Naturwerkstein-Abbau angewandt. Auch die Schätzmethode beim Treibstoffverbrauch durch die Betriebe, auf der das ganze Rückerstattungssystem beruht, ist seit mehreren Jahrzehnten nicht mehr systematisch überprüft worden. Untersucht wurden lediglich einige Parameter, und zwar auf Ersuchen von landwirtschaftlichen Produzentengruppen und noch dazu auf einer unklaren Grundlage.

Das vom Zoll errichtete Rückerstattungsverfahren ist effizient. Es wurde im Übrigen regelmässig optimiert. Der gesamte administrative Aufwand für die Landwirtinnen und Landwirte, die jedes Jahr die Rückerstattung neu beantragen müssen, sowie die Umsetzungskosten für den Bund sind jedoch nicht zu unterschätzen. Die EFK schätzt sie auf einige Hunderttausend Franken jährlich.

### **Marginale ökonomische Wirkung angesichts der Verteilung nach dem Giesskannenprinzip**

Im Hinblick auf die Wirkung stellt die EFK fest, dass diese Politik zwar dazu beiträgt, den Preis von Diesel an der Tankstelle demjenigen in den Nachbarstaaten anzugleichen, doch schlägt sich dies nur sehr marginal auf die Herstellungskosten nieder. Die Rückerstattungen in Höhe von durchschnittlich 1478 Franken pro Betrieb tragen dazu bei, die Herstellungskosten dieser Betriebe um 0,6 % zu senken.

Die EFK zählt schliesslich 7000 Landwirtschaftsbetriebe, die gar kein Rückerstattungs-gesuch bei der EZV einreichen, obwohl sie aufgrund ihrer Fläche Anspruch darauf hätten. Es handelt sich hierbei meistens um sehr kleine Betriebe. Die Gründe, weshalb diese Gesuche nicht eingereicht wurden, sind nicht bekannt.

Gestützt auf diese Feststellungen empfiehlt die EFK dem EFD, zusammen mit dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung eine Gesetzesrevision zur Aufhebung der Rückerstattung der Mineralölsteuer an die Landwirtschaft vorzubereiten. Die wirtschaftliche Unterstützung dieses Sektors hat über Direktzahlungen zu erfolgen. In diesem Rahmen muss auch die Prüfung der Ziele und die Koordination der einzelnen Finanzhilfen, zum Beispiel in Bezug auf den Energiebedarf der Schweizer Landwirtschaft<sup>1</sup>, vorgenommen werden.

**Originaltext auf Französisch**

---

<sup>1</sup> Siehe hierzu die Antwort des Bundesrates vom 21. Juni 2017 auf das Postulat 13.3682n «Energiebedarf der Schweizer Landwirtschaft: aktueller Stand und Verbesserungsmöglichkeiten».



# Verifica dei rimborsi dell'imposta sugli oli minerali nell'agricoltura

Dipartimento federale delle finanze, Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca, Amministrazione federale delle dogane, Ufficio federale dell'agricoltura

## L'essenziale in breve

---

L'imposizione sugli oli minerali rende alla Confederazione 4,7 miliardi di franchi all'anno. I carburanti utilizzati nel settore agricolo godono di un trattamento privilegiato grazie a una riduzione dell'imposta del 77 per cento. In questo modo, ogni anno vengono restituiti 65 milioni di franchi a 44 000 agricoltori. Al centro del dispositivo si trova il Dipartimento federale delle finanze (DFF), che ha la facoltà di fissare le aliquote di rimborso e le procedure. L'attuazione è demandata all'Amministrazione federale delle dogane (AFD).

Il rimborso è effettuato in funzione di una stima del consumo di carburante, calcolata in base alla dimensione delle superfici coltivate e dal tipo di coltura. Questo metodo evita di dover fare una dichiarazione individuale del carburante consumato, riducendo così l'onere amministrativo del dispositivo sia all'AFD che agli agricoltori. Questi ultimi devono comunque richiedere il rimborso ogni anno.

Secondo il Controllo federale delle finanze (CDF) questo meccanismo di rimborso è obsoleto e in contraddizione con le disposizioni vigenti in materia di aiuti finanziari.

### **Una mancanza di coordinamento nei pagamenti diretti**

Vecchia di più di un secolo, questa politica è sempre stata considerata come un aiuto economico settoriale all'agricoltura. Essa non è stata rimessa in discussione in occasione dell'attuazione dei pagamenti diretti. Questi ultimi costituiscono lo strumento principale di sostegno all'agricoltura, mentre i rimborsi dell'imposta sugli oli minerali non rappresentano che il 2 per cento degli importi attribuiti dai pagamenti diretti. A livello istituzionale, i pagamenti diretti e i rimborsi dell'imposta sugli oli minerali sono gestiti da due dipartimenti diversi.

Inoltre, questa misura è in contraddizione con la legge sui sussidi che in linea di principio vieta gli aiuti finanziari sotto forma di sgravi fiscali. Questa politica di rimborso è anche in contrasto con alcuni impegni internazionali assunti dalla Svizzera nel settore climatico.

### **Se da un lato la modalità di rimborso è efficiente, dall'altro, il controllo del DFF è inesistente**

Il DFF ha la facoltà di determinare il livello di rimborso dell'imposta base mentre il rimborso totale del supplemento d'imposta è sancito nella legge. Per prendere una decisione, questo dipartimento deve valutare l'effettiva necessità economica dell'aiuto. Nel 2015 il DFF ha restituito 32 milioni, ossia circa il 62 per cento della somma a sua disposizione. Il DFF non interviene anche se per legge ne ha la facoltà. Per quanto riguarda il diesel, negli ultimi 30 anni l'aliquota è rimasta invariata. Quest'ultima è anche applicata invariabilmente a dei settori economici molto eterogenei come la pesca o l'industria di estrazione della pietra

naturale. Il metodo di stima del consumo di carburante dei gestori, sul quale si basa tutto il sistema di rimborso, non è stato controllato sistematicamente da decenni. Alcuni parametri sono stati riveduti occasionalmente a seguito delle richieste di gruppi di produttori agricoli e su basi poco chiare.

La procedura di rimborso attuata dalle dogane è efficace ed è stata regolarmente ottimizzata. Tuttavia, non bisogna ignorare gli oneri amministrativi complessivi degli agricoltori, che devono richiedere il rimborso ogni anno, e i costi di attuazione della Confederazione, stimati dal CDF in alcune centinaia di migliaia di franchi all'anno.

### **Un effetto economico marginale vista la dispersione dell'aiuto**

Per quanto riguarda le ripercussioni, il CDF osserva che, mentre questa politica aiuta ad allineare il prezzo del diesel al distributore a quello dei paesi limitrofi, il suo impatto sui costi di produzione rimane estremamente modesto. Questi rimborsi, in media di 1478 franchi per azienda, contribuiscono a ridurre dello 0,6 per cento i costi di produzione di queste stesse aziende.

Il CDF conta 7000 aziende agricole che non presentano alcuna richiesta di rimborso all'AFD, sebbene in base alla loro superficie ne abbiano diritto. Queste aziende sono generalmente molto piccole. Non sono noti i motivi per cui queste richieste non sono state presentate.

In base a queste constatazioni, il CDF raccomanda al DFF, in collaborazione con il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca, di predisporre una revisione legislativa per eliminare il rimborso dell'imposta sugli oli minerali nell'agricoltura. Il sostegno economico per questo settore deve avvenire attraverso pagamenti diretti. È in questo contesto che devono essere esaminati gli obiettivi e il coordinamento dei vari aiuti finanziari, ad esempio per quanto riguarda il fabbisogno energetico dell'agricoltura svizzera<sup>1</sup>.

**Testo originale in tedesco**

---

<sup>1</sup> A questo proposito si legga la risposta del Consiglio federale del 21 giugno 2017 al postulato 13.3682n «Fabbisogno energetico dell'agricoltura svizzera: stato attuale e possibili miglioramenti».

# Audit on mineral oil tax refunds in agriculture

Federal Department of Finance, Federal Department of Economic Affairs, Education and Research, Federal Customs Administration, Federal Office for Agriculture

## Key facts

---

Mineral oil tax brings in CHF 4.7 billion a year for the Confederation. Fuels used in the agricultural sector get preferential treatment, as the tax is reduced by 77%. In this way, CHF 65 million is returned to 44,000 farmers each year. The Federal Department of Finance (FDF) is at the heart of the system. It has the power to set the refund rates and procedures. Implementation is delegated to the Federal Customs Administration (FCA).

The refund is based on a fuel consumption estimate calculated on the basis of the size of the area cultivated and the crop type. This method avoids an individual declaration of the fuel consumed and thus reduces the system's administrative burden for both the FCA and farmers. However, farmers must request the refund each year.

For the Swiss Federal Audit Office (SFAO), this refund mechanism appears outdated and inconsistent with the provisions governing financial aids.

### **Lack of coordination with direct payments**

This policy, which is more than a century old, has always been considered a sectoral economic aid for agriculture. It was not called into question when direct payments were introduced. Yet direct payments are the main support instrument for agriculture, with mineral oil tax refunds representing only 2% of the amounts allocated by means of direct payments. At the institutional level, direct payments and mineral oil tax refunds are managed by two different departments.

This measure also appears to be inconsistent with the Federal Subsidies Act, which in principle prohibits financial aids in the form of tax relief. The refund policy is also in contradiction with some of Switzerland's international climate commitments.

### **While the repayment method is efficient, steering by the FDF is non-existent**

The FDF has the power to determine the refund level for the basic tax, whereas the total refund of the surtax is set by law. In order to make its decision, the FDF has to assess the economic need for the aid. In 2015, it returned CHF 32 million, i.e. around 62% of the amount at its disposal. The FDF does not intervene even though the law allows it to do so. For diesel, the rate has remained unchanged for the past thirty years. It is also applied invariably to very different economic sectors, going from fishing to the natural stone extraction industry. Furthermore, the method used by operators to estimate fuel consumption, on which the entire refund system is based, has not been systematically verified for several decades. The few parameters revised periodically were revised following requests from groups of agricultural producers and on a rather unclear basis.

The refund procedure established by the FCA is efficient. It has also been optimised regularly. However, the overall administrative burden for farmers, who have to claim a refund annually, and the implementation costs for the Confederation must not be overlooked. The SFAO estimates them to be a few hundred thousand francs per year.

### **A marginal economic effect given the scattered nature of the aid**

In terms of effects, the SFAO found that, although this policy helps to align the pump price of diesel with that of neighbouring countries, its impact on production costs remains extremely modest. The refunds of CHF 1,478 on average per operation help to reduce the recipients' production costs by 0.6%.

Finally, the SFAO found 7,000 farms that do not submit any refund request to the FCA even though they would be entitled to one based on their surface area. These are generally very small farms. It is not known why the requests were not submitted.

On the basis of these findings, the SFAO recommends that the FDF, in cooperation with the Federal Department of Economic Affairs, Education and Research, prepare a legislative revision to abolish mineral oil tax refunds in agriculture. Economic support for this sector must be provided via direct payments. It is in this context that the objectives and coordination of the various forms of aid should be examined, e.g. regarding the energy needs of Swiss agriculture<sup>1</sup>.

**Original text in German**

---

<sup>1</sup> See the Federal Council's response of 21 June 2017 to postulate number 13.3682n "Energy needs of Swiss agriculture: current situation and scope for improvement".

## Prise de position générale des audits

Das EFD und das WBF verdanken die Prüfung und nehmen zur Kenntnis, dass die Rückerstattung der Mineralölsteuer im Bereich der Landwirtschaft ordnungsgemäss und effizient erfolgt.

Die im Bericht formulierte Empfehlung ist ein rein politisches Anliegen.

# 1 Mission et déroulement

## 1.1 Contexte

La Confédération prélève un impôt de consommation spécial sur l'huile de pétrole, les autres huiles minérales, le gaz de pétrole et les produits résultant de leur raffinage, ainsi que sur les carburants.

L'impôt en vigueur se compose d'un impôt de base portant sur une assiette large de combustibles et de carburants et d'une surtaxe ne grevant que les carburants.

En 2016, l'impôt a rapporté environ 4,7 milliards de francs (2,8 milliards au titre de l'impôt de base et 1,9 milliards au titre de la surtaxe), soit 7,0 % des recettes ordinaires de la Confédération. L'entier du produit net de la surtaxe et la moitié de la taxe de base, soit 3,3 milliards de francs sont imputés au financement de tâches en rapport avec le trafic routier ou aérien, le reste (1,4 milliards) est attribué à la couverture des dépenses générales de la Confédération.

Le dispositif fiscal prévoit différentes mesures visant à réduire l'impôt. Ces abattements représentent un montant total de 1,5 milliards de francs. Les remboursements, qui constituent une des formes de ces réductions, ont atteint un montant de 151,9 millions de francs en 2015. Ils correspondent à une procédure administrative rétrocédant une partie de l'impôt déjà payé en fonction de certains usages spécifiés. Avec un montant annuel de 65 millions de francs, l'agriculture en représente un des principaux secteurs bénéficiaires.

Les montants des remboursements en faveur de l'agriculture sont constitués de l'entier de la surtaxe (33,6 millions de francs) et de 62 % de l'impôt de base (31,8 millions de francs). Ces remboursements ont bénéficié en 2015 à plus de 44 000 exploitations agricoles.

## 1.2 Objectif de l'audit

L'audit vise à vérifier si le remboursement de l'impôt sur les huiles minérales au secteur agricole est justifié en vertu de l'art. 18 al. 3 la loi fédérale sur l'imposition des huiles minérales (Limpmi), soit en vertu de « la preuve de la nécessité économique » et « de l'affectation de la marchandise à un usage d'intérêt général ».

L'audit ne porte pas sur le déroulement des procédures de remboursement au sein de l'Administration fédérale des douanes (AFD), car cet aspect a déjà été audité par le CDF.

## 1.3 Etendue de l'audit et principe

L'audit a été réalisé du mois de février au mois de juin 2017 au sein de son centre de compétences « audit de rentabilité et évaluation ». Le projet a été réalisé par François Donini (chef de projet) qui a travaillé sous la supervision d'Emmanuel Sangra, responsable du centre de compétences. Les travaux suivants ont été confiés à des tiers:

- Pratiques de remboursement de l'impôt de l'huile minérale en Allemagne, en Autriche et en France (demande aux Cours des comptes de ces trois pays).
- Calcul de l'importance des remboursements dans les recettes des exploitations agricoles en Suisse (exploitation réalisée par Agroscope).

L'attitude coopérative des différentes personnes rencontrées tout au long du projet a grandement facilité sa réalisation et le CDF les en remercie.

## 1.4 Documentation et entretiens

Dans la mesure où la politique de taxation (et de remboursements) des huiles minérales a une longue histoire, il a été nécessaire d'examiner de nombreux documents d'archives. La plus grande partie de ce matériel est disponible en ligne dans le fonds digitalisé des Archives fédérales. Le reste provient des archives de l'AFD.

Les bases de données quantitatives présentées dans ce rapport ont été fournies par l'AFD. Elles ont été analysées par le CDF.

Deux entretiens, dont l'entretien de lancement de l'audit, ont été conduits avec l'AFD. Un entretien a été conduit avec l'office fédéral de l'agriculture (OFAG).

## 1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 2 mars 2018. Les participants étaient, du côté de l'AFD, le vice-directeur, chef de la division principale Redevances ainsi que le chef de la section COV, impôt sur les véhicules automobiles et remboursements. L'OFAG était représenté par le chef du secteur Paiements directs. Les responsables de mandat pour la douane et pour l'agriculture, le chef du centre de compétence Audit de rentabilité et évaluation et le responsable de révision étaient en outre présents du côté du CDF.

Le CDF rappelle qu'il appartient aux directions d'office, respectivement aux secrétariats généraux, de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FEDERAL DES FINANCES

## 2 Cadre légal et justification des remboursements

### 2.1 Huiles minérales: un impôt avec de nombreux privilèges

La Confédération prélève un impôt de consommation spécial sur l'huile de pétrole, les autres huiles minérales, le gaz de pétrole et les produits résultant de leur raffinage, ainsi que sur les carburants.

L'impôt en vigueur se compose de deux parties:

- Un *impôt de base* sur les huiles minérales grevant l'huile, le pétrole, les autres huiles minérales, le gaz de pétrole et les produits résultant de leur consommation ainsi que les carburants.
- Une *surtaxe* ne grevant que les carburants.

Ensemble, l'impôt de base et la surtaxe représentaient un taux 73,12 centimes par litre d'essence et de 75,87 centimes par litre de diesel en 2015. La surtaxe à elle seule représentait un taux de 30 centimes pour chaque type de carburant.

La perception de l'impôt est effectuée lors de l'importation et de la production ou de l'extraction de ces produits sur le territoire suisse. L'AFD est chargée de sa mise en œuvre.

Cette loi prévoit des dispositions visant à réduire (ou parfois à supprimer) l'impôt en faveur de certaines marchandises ou de certains usages. En raison de différentes techniques douanières, la loi distingue parmi ces réductions:

- *Les allègements*. Ils correspondent à l'application d'un impôt réduit ciblant des marchandises spécifiques. Les allègements concernent aujourd'hui des produits comme le gaz naturel utilisé comme carburant ou les bio-carburants. Ces allègements font partie des mesures destinées à réduire les émissions de CO<sub>2</sub>.
- *Les exonérations*. Elles touchent des catégories de bénéficiaires comme l'économie pétrolière pour certains aspects liés à la production, les diplomates et les institutions publiques. Le *Conseil fédéral* dispose dans ce domaine d'une délégation entière de compétence pour étendre l'exonération au trafic aérien, compétence dont il a fait usage.
- *Les remboursements*. Certains usages de carburant bien définis peuvent bénéficier d'une rétrocession d'impôt. Cette catégorie est assez hétéroclite et l'ampleur des remboursements varie d'une catégorie à l'autre. Le *DDF* dispose d'une délégation partielle de compétence pour définir la procédure et la hauteur du remboursement.

L'audit portant sur le domaine des remboursements, le tableau 1 présente leurs principales caractéristiques.



| Activités et bénéficiaires de remboursements   | Montants remboursés (en mio) | Part remboursée et base légale (diesel <sup>2</sup> )                                |
|--|------------------------------|--|
| Activités agricoles (exploitations)  | 65,4                         | Surtaxe (100 %, loi) + 62 % taxe de base (ordonnance DFF)                            |
| Activités sylvicoles (exploitations)   | 3                            | Surtaxe (100 %, loi) + 62 % taxe de base (ordonnance DFF)                            |
| Pêche (pêcheurs professionnels)  | 0,1                          | Surtaxe (100 %, loi) + 62 % taxe de base (ordonnance DFF)                            |
| Extraction de la pierre naturelle (exploitations)  | 1,2                          | Surtaxe (100 %, loi) + 62 % taxe de base (ordonnance DFF)                            |
| Transports publics (Entreprises de transport concessionnaires)                             | 78,1                         | Modulation des taux (taxe et surtaxe) en fonction du type de véhicules (DFF)         |
| Autres   | 4,1                          | Différents taux en fonction de certains usages (Ordonnance DFF)                      |
| <b>Total 2015</b>  | <b>151,9</b>                 |  |
| <i>Engins d'entretien des pistes (Exploitants) – Chiffres provisoires 2016<sup>3</sup></i> | 6,5                          | <i>Part du produit de l'impôt affecté au financement des routes nationales (loi)</i> |

Tableau 1: Catégories de bénéficiaires et part de l'impôt remboursés en 2015<sup>4</sup>

Les principaux domaines bénéficiaires sont l'agriculture et les transports publics. Le carburant utilisé dans la sylviculture, la pêche et l'extraction de la pierre naturelle connaît le même taux de réduction d'impôt que le domaine de l'agriculture. La hiérarchie des compétences est aussi analogue.

<sup>2</sup> Le diesel représente 80% du volume de carburant remboursé dans l'agriculture, le reste étant l'essence. Les tarifs fiscaux étant légèrement différents pour ces deux carburants, le diesel sert de référence dans le cadre de ce rapport.

<sup>3</sup> Remboursements effectués par la douane pour l'année 2016, déclarations traitées jusqu'au 1.12.2017.

<sup>4</sup> Chiffres de début d'année 2016 fournis par l'AFD. Ces chiffres sont susceptibles de varier un peu par rapport aux chiffres définitifs du fait de corrections.

## 2.2 Un dispositif légal à double détente pour l'agriculture

Le cadre légal des remboursements est défini à l'art 18 de la Limpmin en vigueur depuis 1997. Cet article prévoit pour l'agriculture les dispositions suivantes :

- Art. 18 al. 2 Limpmin: si le carburant a été utilisé dans **l'agriculture, la sylviculture, l'extraction de la pierre de taille naturelle ou la pêche professionnelle** la surtaxe sur les huiles minérales est entièrement remboursée; des précisions figurent aux art. 58 à 65 de l'Ordonnance sur l'imposition sur les huiles minérales (Oimpmin).
- Art. 18 al. 3 Limpmin: le Département des finances peut autoriser le remboursement de l'impôt **lorsque la preuve de la nécessité économique est fournie** et que **la marchandise a été affectée à un usage d'intérêt général**.

Si l'agriculture était déjà au bénéfice d'allègements en 1997, les entreprises d'extraction de la pierre naturelle ont été incluses dans cet article 18 al.2 Limpmin en 2007.

L'Oimpmin définit le cadre de la procédure de remboursements, en particulier le principe d'une estimation normée de la consommation de carburant et fixe un seuil (100 francs) en dessous duquel les montants ne sont pas remboursés.

L'Ordonnance départementale sur les allègements fiscaux pour l'impôt sur les huiles minérales du DFF fixe pour le secteur agricole plusieurs éléments matériels centraux des remboursements. On y trouve en particulier la plupart des paramètres nécessaires à l'estimation du volume de carburant consommé et la part de la taxe de base rétrocédée. Cette ordonnance prévoit aussi un système de forfaits pour les toutes petites exploitations.

La loi fédérale sur les subventions du 5 octobre 1990 (RS 616.1), qui encadre les aides financières et les indemnités de la Confédération, recommande à l'art. 7 let. g de renoncer en règle générale aux subventions prenant la forme de réductions fiscales. La contradiction de cette disposition avec le régime de remboursement de l'impôt sur les huiles minérales est connue du législateur comme le montrent les débats parlementaires récents sur l'extension des remboursements aux engins d'entretien des pistes.

## 2.3 A la recherche des justifications: une plongée dans le passé

Dès le début du 20<sup>ème</sup> siècle l'agriculture bénéficie d'une aide économique liée à une réduction du prix du carburant. Cet allègement était atteint à travers une réduction des tarifs douaniers. Ce mécanisme a été ensuite progressivement étendu et affiné. L'introduction de la surtaxe douanière au début des années soixantes a été notamment l'occasion de codifier certaines pratiques et de redéfinir compétences et procédures (pour un historique détaillé, voir annexe 4).

Ce dispositif douanier va rester en vigueur jusqu'en 1997<sup>5</sup>, date de sa conversion en un impôt à travers la loi sur l'imposition des huiles minérales (Limpmin, RS 641.61). Cette modification était nécessaire car liée à l'accord de libre-échange que la Suisse avait passé quelques années auparavant avec la Communauté économique européenne. Une modification de la Constitution fédérale avait donné en 1993 au Conseil fédéral la compétence de percevoir un impôt spécial de consommation sur les carburants.

---

<sup>5</sup> La large compétence du Conseil fédéral dans l'aménagement des tarifs douaniers en fonction des intérêts de l'économie sera reprise dans la nouvelle loi sur le tarif des douanes de 1986, puis précisée en 1991.

La Limpmin est élaborée en suivant le principe de neutralité budgétaire: la transformation du système douanier en système fiscal ne doit pas modifier le niveau de recettes. C'est pourquoi tous les tarifs sont repris. En matière de remboursements, la Limpmin n'apporte aucune modification matérielle. Elle continue à reconnaître à l'agriculture le remboursement de la surtaxe<sup>6</sup> tout en laissant à l'autorité exécutive la liberté de fixer des réductions supplémentaires sur l'impôt de base. Cette compétence est déléguée par ordonnance au Département fédéral des finances.

Entre 1997 et aujourd'hui, le Parlement a étendu les remboursements à d'autres usages, parfois contre l'avis du Conseil fédéral. Les activités suivantes ont été notamment incluses dans la liste:

- Extraction de la pierre de taille naturelle (2007)
- Préparation et sécurisation des pistes de ski alpin, de snowboard, de ski nordique et de luge ainsi que des chemins de randonnée d'hiver (2016)

Le cas des engins d'entretien des pistes tranche avec les principes appliqués jusqu'alors. En effet, la part remboursée de la taxe de base n'est plus laissée à la libre appréciation du DFF, mais elle est fixée au niveau de la loi. Elle correspond à la part de l'impôt affecté au financement des routes nationales. C'est une exception. Même si pour ce dernier cas un lien explicite est établi entre le montant et l'affectation de l'impôt, les remboursements restent fondamentalement octroyés pour des raisons économiques.

Si, au niveau international, ces remboursements sont de l'avis du Conseil fédéral compatibles avec les obligations de la Suisse, ils sont en contradiction avec certains de ses engagements comme par exemple ceux pris dans le cadre de l'initiative « Friends of Fossil Fuel Subsidy Reform » (FFFSR)<sup>7</sup>. Toujours de l'avis du Conseil fédéral, ils sont aussi en contradiction avec la stratégie fédérale en matière de politique énergétique, environnementale et climatique<sup>8</sup>. Ce dispositif est finalement critiqué par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). Cette organisation internationale recommande en effet la suppression des allègements d'impôts sur les huiles minérales dans l'agriculture comme une des mesures devant permettre à la Suisse d'atteindre ses objectifs environnementaux (OCDE, 2013).

## 2.4 A chaque pays sa solution

La réduction de la taxe sur le carburant en faveur de l'agriculture est parfois justifiée pour des motifs de concurrence internationale en invoquant de mesures équivalentes dans les pays européens. Ces types d'aides sont effectivement présents dans certains pays, mais la situation n'est de loin pas uniforme.

Au sein de l'Union européenne (UE) et en ce qui concerne le diesel, huit pays<sup>9</sup> n'accordent aucune réduction d'impôt aux exploitants agricoles. A contrario, sept pays<sup>10</sup> offrent une exonération totale. Le reste des pays applique des réductions partielles qui s'échelonnent de 92 % (France) à 36 % (la Suède). La Suisse, avec un taux de remboursement de 100 % de

---

<sup>6</sup> Aux trois secteurs déjà définis en 1962.

<sup>7</sup> Cette organisation s'engage au niveau diplomatique pour la suppression du subventionnement des énergies fossiles.

<sup>8</sup> Message relatif à la modification de la loi sur l'imposition des huiles minérales de 2015 (RS 15.028)

<sup>9</sup> L'Autriche, les Pays-Bas, la Tchéquie, la Slovaquie, la Pologne, la Roumanie, la Bulgarie et Malte.

<sup>10</sup> La Belgique, de Chypre, de la Croatie, de la Lettonie, de la Lituanie, du Luxembourg et de la Grèce.

la surtaxe et de 62 % de la taxe de base applique un taux de réduction moyen de 77 % sur ce carburant.

En resserrant la comparaison aux pays voisins, la Suisse présente ainsi un taux de remboursement largement supérieur à l'Allemagne (45 %), mais inférieur à la France (92 %). Elle est dans la ligne de l'Italie (78 %). L'Autriche a quant à elle abandonné en 2012 cette politique de remboursements pour des raisons écologiques et budgétaires.

## 2.5 La marge de manœuvre inutilisée du DFF

La fixation des compétences dans le domaine des remboursements dans l'agriculture date de 1962. C'est à ce moment qu'est réalisée une distinction entre une part définie dont le remboursement est fixé dans la loi (la taxe supplémentaire), et une part variable du tarif de base dont la hauteur est laissée à l'appréciation du DFF.

La nouvelle loi de 1997, qui « reprend » le régime douanier dans un régime fiscal, calque ce dispositif. Le DFF conserve ainsi un large pouvoir d'appréciation dans la fixation du taux de remboursements. Les montants remboursés figurent en annexe d'une ordonnance du DFF.

Cette compétence n'est évidemment pas synonyme d'arbitraire. L'art. 18 al 3 Limpin en délimite le pourtour:

« Le DFF peut autoriser le remboursement de l'impôt lorsque la preuve de la nécessité économique est fournie et que la marchandise a été affectée à un usage d'intérêt général. »

Les concepts de « nécessité économique » et « d'intérêt général » figurant dans cet article ne sont pas précisés au niveau des ordonnances. L'interprétation de la « nécessité économique » est en soi un peu problématique. On peut en effet y voir une simple disposition de procédure. L'art. 66 al.1 Oimpmi prévoit en effet que « **quiconque utilise des marchandises pour lesquelles le DFF, se fondant sur l'art 18 al.3 Limpin..., prévoit le remboursement de l'impôt, doit prouver que les quantités ont été utilisées à des fins bénéficiant de l'allègement...** ». Cette interprétation conduit alors à considérer que l'apport de « la preuve de la nécessité économique » (loi) qui doit être fournie par le bénéficiaire est équivalente à « la preuve de l'utilisation des quantités » (ordonnance) que doit vérifier l'autorité d'exécution. Elle est possible, mais pas entièrement convaincante. La notion de « nécessité économique » à laquelle recourt la loi paraît être plus large qu'une simple preuve de consommation: elle semble inclure aussi la notion de besoin. En ce sens, on pourrait voir dans cette disposition une condition encadrant l'octroi des remboursements en les limitant à des cas prouvant un « besoin économique » que se charge d'apprécier l'autorité. Comme l'a montré le bref historique de cette politique, la possibilité de réduire les coûts de production constitue le principal motif à l'existence de ces remboursements. Le « qui » et le « combien » représentent la marge de manœuvre laissée au DFF.

Quoi qu'il en soit, il s'agit ici de notions juridiques non déterminées. Dans un tel cadre légal, le fait est que l'autorité exécutive dispose d'un large pouvoir d'appréciation. Elle peut – sans y être obligée – procéder par ordonnance à une précision de certains critères d'appréciation. Elle doit cependant dans tous les cas respecter les normes constitutionnelles de la proportionnalité, de l'égalité de traitement et l'interdiction de l'arbitraire. Elle doit bien entendu aussi respecter le sens et l'objectif de la loi.

Lorsque le législateur accorde à une autorité d'application un tel pouvoir d'appréciation, il a la volonté que le délégataire l'utilise *de manière appropriée et en fonction des circonstances concrètes*.

### Une marge de manœuvre non utilisée

Dans le domaine du diesel, le taux de remboursement de l'impôt de base est de 62 %. Il est d'un même niveau pour l'agriculture, la sylviculture et la pêche (et depuis 2009 également pour les entreprises d'extraction de pierre naturelle). Il n'a jamais été adapté depuis 1997, date d'introduction de la Limpmin.

Un taux équivalent appliqué aux secteurs de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche n'est dû *qu'à une raison historique*: il était commun sous le régime des tarifs douaniers de considérer ensemble ces trois secteurs. Leur mention dès 1962 dans un même article consacré au remboursement de la surtaxe douanière n'a fait que cimenter cette approche. Il n'existe aucune raison économique objective à l'application d'un taux de remboursement équivalent.

Quant au niveau du taux, il s'agit de celui déjà pratiqué sous le régime des droits de douane et repris tel quel lors du passage à la Limpmin. Les conclusions sont en principe les mêmes pour l'essence.

Ainsi, aucune appréciation d'ordre économique du besoin des remboursements n'a été conduite durant ces 20 dernières années bien que, par exemple, c'est durant ces années qu'a été mis en place le système des paiements directs. Cette grande réforme de la politique agricole a remplacé le système des prix garantis et la majorité des subventions à la production. Elle est aujourd'hui le canal prioritaire de l'aide publique à l'agriculture en Suisse. Les deux messages du Conseil fédéral de 1992 et 1996 introduisant les paiements directs ne faisaient ainsi aucune mention à l'existence des remboursements comme forme déjà existante d'aide.

#### Appréciation

La loi laisse une marge de manœuvre considérable au DFF pour moduler le montant du remboursement de l'impôt sur les huiles minérales octroyé à l'agriculture. Une telle délégation implique pour le CDF qu'elle soit utilisée de manière appropriée en fonction des circonstances concrètes. L'analyse historique de cette politique montre que le DFF n'a pas mené d'appréciation régulière des besoins liés à cette aide financière. Dans tous les cas, les taux de remboursement de la taxe de base sont restés inchangés depuis au moins 20 ans et sont appliqués de manière indifférenciée à plusieurs secteurs économiques. L'introduction des paiements directs n'a eu aucune influence sur cette mesure.

Enfin, le CDF constate que la politique de remboursements, bien que légale, est en contradiction avec les prescriptions figurant dans la loi fédérale sur les subventions. Elle est aussi en contradiction avec plusieurs engagements internationaux de la Suisse en matière de politique environnementale.

## 3 Mise en œuvre et procédures

### 3.1 Estimer la consommation effective : une tâche complexe

Le Conseil fédéral reçoit dès 1962 la compétence de procéder aux remboursements (taxe de base/taxe supplémentaire) en s'appuyant sur une méthode « normative » d'estimation de la consommation de carburant<sup>11</sup>. Elle est considérée comme une substitution au système de déclarations. Il en délègue immédiatement la conception au Département des finances et des douanes, qui doit s'entendre sur cette méthode avec les Départements de l'Economie et de l'Intérieur<sup>12</sup>.

En pratique, le système sera conçu par un groupe d'expert incluant des représentants de la douane, de l'agriculture, des milieux professionnels et des milieux de la recherche agronomique. L'obligation de coordination interdépartementale sera abandonnée à partir de 1997. Le DFF devient alors unique responsable de la méthode<sup>13</sup>.

La méthode normative est appliquée aux remboursements à l'agriculture et à la sylviculture dès 1962. Pour les autres secteurs, le système du décompte a été conservé.

#### **Moins de données directes depuis 2007**

Une telle méthode vise à évaluer le volume de carburant consommé en s'appuyant sur des *moyennes*. Son principal avantage est de simplifier l'administration des remboursements en supprimant la charge administrative liée aux décomptes individuels. Elle supprime aussi les risques de fraude.

La technique retenue consiste à estimer le volume de carburant consommé en partant de la surface des exploitations. Le montant du remboursement est alors fixé en multipliant le volume calculé avec le montant des allègements prévus. Une procédure particulière est prévue pour les petites exploitations. Les montants insignifiants ne sont pas remboursés.

Le principal défi consiste alors à fixer les quatre paramètres, qui, dans la formule, permet de lier surface et volume de carburant (voir encadré 1).

---

<sup>11</sup> Art 2 al. 1 Bundesbeschluss über die Erhebung eines Zollzuschlages auf Treibstoffen zur Finanzierung der Nationalstrassen (29.9.1961)

<sup>12</sup> Art 12 Bundesratsbeschluss betreffend den Vollzug des Bundesbeschlusses über die Erhebung eines Zollzuschlages auf Treibstoffen zur Finanzierung der Nationalstrassen (5.1.1962)

<sup>13</sup> Art 58 al. 3 Ordonnance sur l'imposition des huiles minérales (Oimpmin)

### Encadré 1 : Un calcul aux nombreux paramètres

Le volume de carburant se calcule avec une formule linéaire sur la surface exploitée. Elle contient quatre « critères » principaux de normalisation :

- Une classification des surfaces cultivées par genres de cultures.
- Des types de consommation répartissant les exploitations (plutôt diesel ou essence)
- Des facteurs de pondération applicables aux classes de surfaces cultivées, la valeur 1 étant appliquée aux prés en culture intensive. Ces facteurs devraient correspondre aux différences d'intensité d'utilisation du carburant pour un hectare.
- Le volume « normé » de carburant nécessaire à traiter un hectare de pré.

La classification des cultures appliquée dans la formule n'a que peu évolué depuis 1962. On y trouve une dizaine de catégories, dont deux sont, en surface, insignifiantes : les cultures de roseaux de Chine et de fleurs à couper. Les coefficients de pondérations varient de 0,15 (surfaces de forêt) à 4,5 (surfaces de légumes).

Très différenciée au départ, la formule a été simplifiée au cours des années. Elle a été révisée en gros tous les dix ans. Ces modifications ont conduit à réduire la typologie des exploitations, à augmenter le volume « normé » de carburant par hectare, ainsi qu'à modifier quelques classifications des cultures et leur coefficient de pondération. L'ampleur des révisions s'est considérablement réduite avec le temps.

Les experts d'Agroscope sont impliqués lors des révisions. Ils relèvent parfois l'extrême difficulté de valider de manière scientifique les différents paramètres de la formule. Le matériel statistique de référence manque, la représentativité n'est pas garantie et certains aspects fondant la norme ne sont pas suffisamment précisés. De fait, les décisions en matière d'adaptation des paramètres reposent plutôt sur des négociations avec les associations professionnelles et intègrent des considérations d'ordre budgétaires.

2007 est une année charnière dans la mesure où, par souci d'efficacité, les relevés ciblés d'informations auxquels procède la douane auprès des agriculteurs sont stoppés. L'ensemble de la procédure se basera alors sur des données de surface récoltées dans le cadre des paiements directs. C'est aussi la dernière année où la modification d'un coefficient de pondération aura lieu. Elle a été conduite sur demande de la branche maraichère et a conduit à augmenter le coefficient de pondération de 3 à 4,5. Cette hausse a été « compensée » par une baisse du coefficient appliqué aux surfaces de prés cultivés de manière extensive (diminution de 1 à 0,7).

Certaines estimations montrent que le volume total du carburant remboursé aujourd'hui se situerait en dessous de la consommation effective totale. Cela n'a cependant pas été vérifié par le CDF.

## 3.2 Des processus automatisés

Les procédures de remboursements ne font pas l'objet de cet audit. Elles ne sont que brièvement présentées dans ce chapitre.

Un remboursement n'est effectué que sur demande.

Entre 1962 et 2007, l'AFD s'appuyait sur les services communaux spécialisés pour, recevoir et valider les demandes ainsi que les déclarations de surface cultivée. Depuis 2007, cette organisation a été abandonnée. L'AFD s'appuie aujourd'hui sur les données des exploitations relevées dans le cadre de la politique agricole. L'OFAG fournit donc à l'AFD annuellement les données des surfaces des exploitations figurant dans le système d'information de la politique agricole. Dans 98 % des 44 000 demandes déposées, ces informations suffisent pour calculer les remboursements. Dans 2 % des cas des informations complémentaires doivent être collectées auprès des requérants.

Cette automatisation a conduit à une charge administrative réduite. Un demi-poste de travail à plein temps (PPT) est ainsi consacré uniquement à cette tâche au sein de l'AFD. En incluant les frais généraux d'infrastructure (informatique, frais postaux...), la charge administrative totale des douanes doit correspondre à quelques centaines de milliers de francs. Depuis 1969, 3 % de la somme des sommes remboursées est retenue au titre de défraiement administratif. Du côté des agriculteurs, une estimation plutôt conservatrice permet de chiffrer la charge administrative à environ 10 PPT<sup>14</sup>.

### 3.3 A chaque pays son système

Le CDF a obtenu des informations sur la mise en œuvre de la réduction de l'impôt sur le carburant en France et en Allemagne.

En France, l'application d'une taxation réduite du carburant pour les travaux agricoles passe par l'utilisation obligatoire de machines dotées de systèmes de bicarburant et de deux réservoirs (dont l'un contient du carburant fiscalement privilégié). Un système automatique change de réservoir selon le type d'emploi du tracteur (propulsion ou force). Les machines sont soumises à un contrôle de conformité. A ce dispositif s'ajoute un remboursement d'impôt complémentaire octroyé sur la base d'une déclaration de consommation. La France compte environ 500 000 exploitants agricoles.

En Allemagne, le remboursement de l'impôt est réalisé à travers une déclaration de consommation adressée et vérifiée par les autorités douanières. L'Allemagne compte environ 190 000 exploitations agricoles.

Aucun de ces deux pays ne recourt donc à un remboursement fondé sur une estimation « normative » de la consommation.

#### **Appréciation**

La détermination du volume de carburant sur une base normative mise en place en 1962 est une solution ingénieuse garantissant une procédure administrative relativement légère. C'est une méthode qui semble propre à la Suisse.

Le défi posé par une telle méthode consiste pour des raisons de crédibilité à garantir à travers le temps des estimations de consommation en cohérence avec la consommation effective. Ses paramètres devraient être ainsi en principe validés périodiquement sur la base de valeurs de référence solides, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Or, organiser une vérification régulière et systématique de la formule constituerait un investissement lourd.

En pratique, lorsqu'une modification est faite, elle l'est sur demande de certaines catégories de producteurs et les décisions sont prises sur des bases peu claires.

<sup>14</sup> 30 minutes pour l'envoi annuel des demandes et le contrôle de la décision par 44 000 exploitants

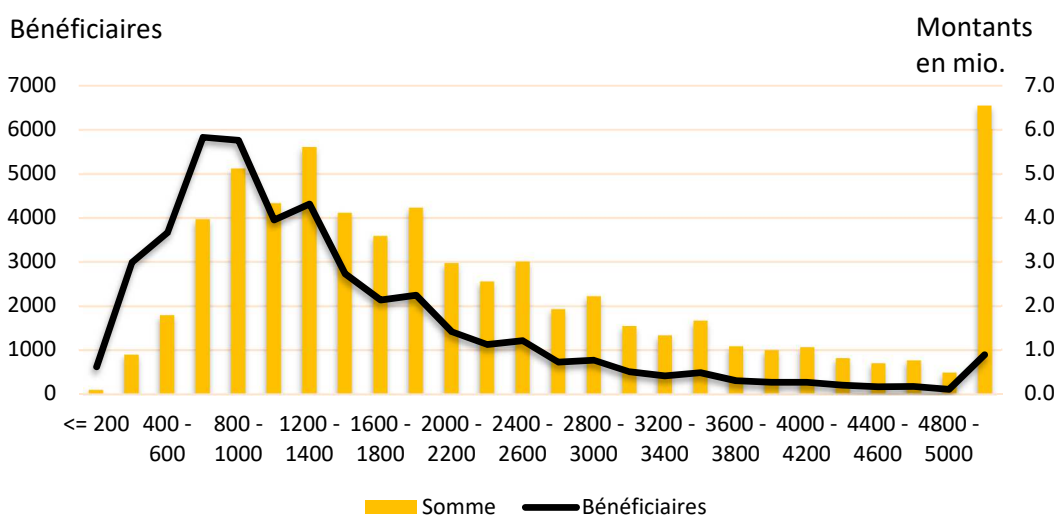


## 4 Impact et effets des remboursements

### 4.1 De nombreux bénéficiaires, mais des petits montants

65,4 millions ont été reversés à l'agriculture en 2015. L'analyse statistique des banques de données de l'AFD a permis d'établir les éléments suivants<sup>15</sup>:

- 44 000 demandes de remboursement ont été adressées à l'AFD. 43 000 ont pu être traitées automatiquement à l'aide des informations déjà disponibles dans le système d'information agricole (SIPA)<sup>16</sup>. Le reste a dû faire l'objet d'une récolte d'information particulière auprès des requérants.
- Environ 600 demandes ont été refusées, ce qui correspond à un taux de refus de 1,3 %. Il concernait essentiellement des demandes portant sur des montants inférieurs au minimum légal.
- Le montant net le plus bas était de 162 francs et le plus élevé de 77 100 francs. La médiane était à 1158 francs (moyenne : 1473 francs). 80 % des exploitants touchaient moins de 2000 francs par an. A l'inverse, un millier d'exploitations bénéficiaient de remboursements supérieurs à 5000 francs. Elles ont encaissé 6,5 millions de francs, soit un dixième des sommes remboursées (voir graphique 1)



Graphique 1: Bénéficiaires et sommes remboursées en fonction de l'importance du remboursement

- 14 000 exploitants disposaient d'une surface agricole utile (figurent dans le système SIPA) mais renonçaient à déposer une demande de remboursement. Une modélisation<sup>17</sup> montre qu'environ la moitié d'entre eux n'y auraient pas eu droit en raison d'une surface d'exploitation trop petite. Pour les autres, la somme remboursée à laquelle ils auraient eu droit se monte, selon une estimation du CDF, à environ 4 millions de francs,

<sup>15</sup> Deux tableaux détaillés par canton figurent dans l'annexe 3.

<sup>16</sup> SIPA enregistre annuellement les détails des exploitations agricoles en Suisse. Les normes minimales en matière de surface pour y figurer sont une agricole utile (SAU) supérieure à un hectare ou alors au moins 30 ares de culture spéciale. Les cantons peuvent néanmoins prévoir des relevés d'exploitations avec des normes de surface inférieures. La procédure de remboursement prévoit une collaboration entre l'OFAG et l'AFD pour la reprise de ces données.

<sup>17</sup> Basée sur une régression linéaire multivariée entre la structure de surface et les montants nets payés.

soit 6 % de la somme versée. Ce taux varie considérablement selon les cantons. Les raisons pour lesquelles autant de demandes ne sont pas déposées n'a pas fait l'objet d'une enquête spécifique.

## 4.2 Un effet réduit sur les coûts de production

L'examen historique a montré que l'objectif de cette politique de remboursement a toujours été le soutien économique sectoriel. Cet objectif n'est cependant pas concrétisé de manière précise au niveau de la loi ou des ordonnances.

Le message du 19 juillet 1960 concernant la perception d'une taxe supplémentaire sur les carburants destinés à financer la construction des routes nationales ainsi qu'une brochure d'information de l'AFD<sup>18</sup> permettent néanmoins d'en cerner deux:

- Alléger les coûts de production de manière « non négligeable » (objectif 1, global).
- Offrir un prix du carburant comparable à celui des agriculteurs des pays européens ; concurrence internationale (objectif 2, spécifique).

### **Une baisse de 0,6 % des coûts d'exploitation**

L'enquête représentative auprès des exploitations agricoles permet d'établir que les remboursements réduisent en moyenne de 0.6 % les coûts d'exploitation<sup>19</sup>. La moitié de cette réduction est liée au remboursement de la surtaxe, le reste à la réduction de l'impôt de base. Il n'existe pratiquement pas de différences selon que l'exploitation soit de montagne ou de plaine.

### **Des différences de coûts du diesel compensés partiellement par les remboursements**

Les carburants sont en général des marchandises lourdement taxées. Il existe ainsi dans l'UE une directive sur l'imposition de l'énergie qui fixe des taux minimaux d'imposition<sup>20</sup>. Dans la plupart des pays, dont la Suisse, la charge fiscale totale sur le carburant (impôt spécial et taxe sur la valeur ajoutée) est supérieure au prix hors-taxe de la marchandise (OCDE, 2016).

Le graphique 2 présente la structure du prix du diesel à la pompe (en dollars) dans les pays voisins de la Suisse en 2015<sup>21</sup>. Les différences de prix peuvent être considérables d'un pays à l'autre. Les impôts de consommation varient de 55 % à 65 % du prix de la marchandise (Suisse: 58 %). La Suisse se caractérise par un prix hors-taxe plutôt élevé, un taux de TVA relativement bas compensé toutefois par un impôt spécial de consommation élevé.

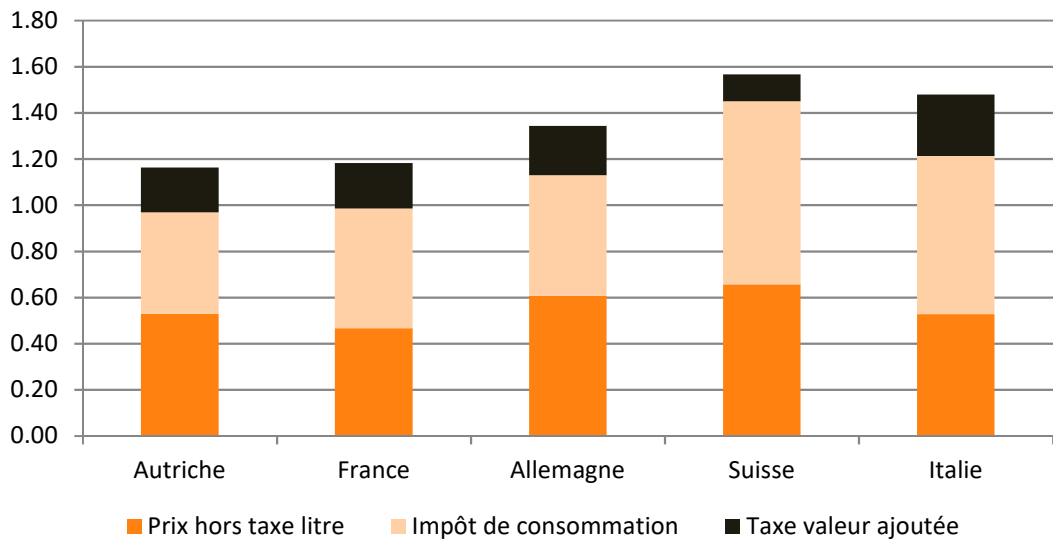
---

<sup>18</sup> Brochure d'information sur le Remboursement de l'impôt sur les huiles minérales pour les carburants utilisés dans l'agriculture, AFD, 11.2014

<sup>19</sup> Enquête menée par Agroscope. 2014, dernière année disponible. Le nouveau système d'enquête de 2015 ne relève plus de manière séparée les remboursements dans les revenus

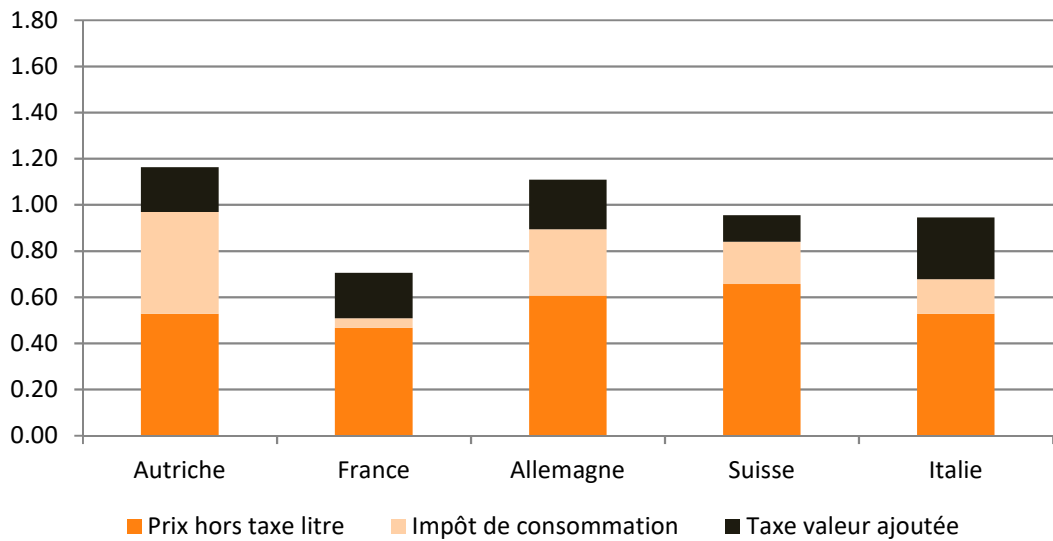
<sup>20</sup> Directive 2003/96/EC

<sup>21</sup> Taxation of automotive diesel (per liter) in 2015, OCDE, 2016



Graphique 2: Prix du litre de diesel en dollar en Suisse et dans les pays avoisinants, 2015

Le CDF a examiné l'ampleur des réductions prévues pour l'agriculture dans les pays avoisinants<sup>22</sup>. Le diesel est retenu comme carburant de référence. En reprenant la même structure de prix, il est possible de modéliser l'impact des remboursements.



Graphique 3: Prix du litre de diesel en dollar en Suisse et dans les pays voisins, en tenant compte des allègements pour le secteur agricole, 2015

Le système des remboursements réduit fortement le prix du diesel et permet un alignement des prix du diesel suisse sur celui les pays voisins (graphique 3).

<sup>22</sup> La comparaison s'appuie sur une enquête auprès des cours des comptes de trois pays ainsi que sur un relevé récent des taux de remboursements effectué par l'Etat autrichien dans le cadre d'une réponse à une interpellation parlementaire.

### **Appréciation**

Le système des remboursements à l'agriculture remplit l'objectif spécifique d'aligner les coûts du diesel avec celui des secteurs agricoles des pays limitrophes. La mise en place des paiements directs en Suisse relativise cependant l'importance de cet objectif.

Par ailleurs, le système des remboursements n'est pas en mesure, isolé et non coordonné, de renforcer la position concurrentielle de l'agriculture suisse au niveau international : ce dispositif d'arrosage touchant plus de 40 000 exploitants ne conduit au bout du compte qu'à un allègement imperceptible (0,6 %) des coûts de production. L'aide publique à l'agriculture conçue ces 20 dernières années dans le cadre des paiements directs vise en outre des objectifs différents où les remboursements trouvent difficilement leur place: elle vise à développer des formes de production plus respectueuses de l'environnement. Elle est dotée pour cela de moyens financiers cinquante fois supérieurs aux montants des remboursements.

## 5 Recommandations

L'examen des remboursements de l'impôt sur les huiles minérales à l'agriculture a permis de faire les constats suivants:

- Cette mesure vieille de plus d'un siècle est prévue au niveau de la loi et vise à soutenir le secteur agricole à travers une réduction des prix du carburant.
- Bien qu'elle permette d'aligner le coût du diesel sur celui des pays avoisinants, l'impact de cette mesure sur les coûts d'exploitation est minime: elle ne réduit en moyenne que de 0,6 % les coûts de production des agriculteurs.
- La marge de manœuvre accordée par le législateur au DFF pour adapter le taux de remboursement de l'impôt de base (art 18 al.3. Limpmin) n'est pas utilisée: ce taux est inchangé depuis plusieurs dizaines d'années et est appliqué invariablement à plusieurs secteurs économiques différents.
- Cette mesure n'a jamais été coordonnée avec le système des paiements directs piloté par l'OFAG qui est le canal principal de l'aide publique à l'agriculture. Cette absence de coordination peut potentiellement induire des conflits d'objectifs, en particulier si la politique agricole devait à l'avenir intégrer de nouveaux aspects environnementaux et climatiques (comme le demande le postulat Bourgeois 13.3682). Les remboursements représentent aujourd'hui 2 % de l'ensemble des paiements directs.
- Cette mesure est en contradiction avec la loi fédérale sur les subventions qui proscriit les aides économiques sous forme de réduction fiscale ainsi qu'avec certains engagements internationaux de la Suisse en matière de politique climatique.
- Cette mesure présente des difficultés intrinsèques de pilotage.

**Les faits établis conduisent le CDF à émettre une seule recommandation. Au cas où elle ne devait pas être mise en oeuvre, le CDF part du principe que le DFF usera de manière plus adéquate la marge de manœuvre que lui attribue l'art 18 al.3 Limpmin et procédera à un réexamen des taux de remboursement de l'impôt de base à l'agriculture.**

### **Recommandation 1 (Priorité 1)**

#### **Suppression du remboursement de l'impôt sur les huiles minérales à l'agriculture**

Le CDF recommande au DFF en collaboration avec le Département de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) de proposer un projet de loi visant à supprimer le remboursement de l'impôt sur les huiles minérales à l'agriculture.

### **Stellungnahme des GS-EFD und GS-WBF**

Die Empfehlung drückt ein politisches Anliegen aus und es ist Sache der Departementsvorsteher EFD und WBF, des Bundesrats bzw. des Parlaments über Rechtsanpassungen zu entscheiden. Das EFD ist im Einvernehmen mit dem WBF der Ansicht, dass die Rückerstattung der Mineralölsteuer im Bereich der Landwirtschaft zum jetzigen Zeitpunkt nicht aufzuheben ist. EFD und WBF stellen sich nicht grundsätzlich gegen eine Lösung über die Direktzahlungen. Eine Umlagerung auf die Direktzahlungen ist im Rahmen der Agrarpolitik 22+ jedoch nicht vorgesehen und würde nicht die gleichen Zahlungsempfänger betreffen. Die empfohlene Aufhebung der Rückerstattung der Mineralölsteuer im Bereich der Landwirtschaft soll daher in einer späteren Phase geprüft werden.

## Annexe 1: Bases légales

---

### Textes législatifs

---

Bundesbeschluss betreffend die Ausrichtung von Bundesbeiträgen an die Kantone für die Automobilstrassen vom 21. September 1928

---

Bundesratsbeschluss betreffend die Gewährung von Zollermässigungen auf Benzin zum Antrieb landwirtschaftlicher Motoren vom 3. Juli 1936

---

Bundesratsbeschluss betreffend die Aufhebung der Vorschriften über die Gewährung von Zollermässigungen auf Benzin zum Antrieb landwirtschaftlicher Motoren vom 19. November 1948

---

Loi fédérale sur le tarif des douanes suisses du 19 juin 1959

---

Bundesratsbeschluss über landwirtschaftliche Motorfahrzeuge und Anhänger sowie gewerbliche Arbeitsmaschinen und Ausnahmefahrzeuge vom 18. Juli 1961

---

Bundesbeschluss über die Erhebung eines Zollzuschlages auf Treibstoffen zur Finanzierung der Nationalstrassen vom 29. September 1961

---

Bundesratsbeschluss betreffend den Vollzug des Bundesbeschlusses über die Erhebung eines Zollzuschlages auf Treibstoffen zur Finanzierung der Nationalstrassen vom 5. Januar 1962

---

Verfügung des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes über das Verfahren betreffend die Zollrückerstattung auf den für land- und forstwirtschaftliche Zwecke verwendeten Treibstoffen vom 5. September 1962

---

Bundesratsbeschluss betreffend den Vollzug des Bundesbeschlusses über die Finanzierung der Nationalstrassen vom 10. September 1965

---

Verfügung des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes über das Verfahren betreffend die Zollrückerstattung auf den für land- und forstwirtschaftliche Zwecke verwendeten Treibstoffen vom 20. September 1965

---

Bundesratsbeschluss über den Zollzuschlag auf Treibstoffen vom 9. August 1972

---

Verordnung über die Rückerstattung der Treibstoff-Zollabgaben an die Land- und Forstwirtschaft vom 15. August 1972, Sammlung der eidgenössischen Gesetze, 40, 1972

---

Loi fédérale sur les aides et les subventions (Lsub) du 3 octobre 1990, RS 616.1

---

Loi fédérale concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants du 22 mars 1985

---

Loi fédérale sur l'imposition des huiles minérales (Limpmin) du 21 juin 1996, RS 641.61420.1

---

Ordonnance sur l'imposition des huiles minérales (Oimpmin) du 20 novembre 1996, RS 641.611

---

Ordonnance du DFF sur les allègements fiscaux et l'intérêt de retard pour l'impôt sur les huiles minérales du 28 novembre 1996 (en vigueur jusqu'au 1.1.2014), RS 641.612

---

Ordonnance du DFF sur les allègements fiscaux pour l'impôt sur les huiles minérales du 22 novembre 2013, RS 641.612

---

### **Interventions parlementaires**

---

13.3682 – Diminuer la dépendance de l'agriculture aux énergies fossiles. Postulat de Jacques Bourgeois, Conseil national, 11.09.2013

---

12.4203 – Exonération partielle de l'impôt sur les huiles minérales pour les engins de damage des pistes de ski. Motion de Isidor Baumann, Conseil national, 13.12.2012

---

### **Messages**

---

1464 – Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die vorläufige Abänderung des Zolltarifes gemäss Bundesratsbeschluss vom 18. Februar 1921, Bundesblatt, 1921

---

3290 – Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le relèvement des droits de douane sur le sucre et les carburants pour moteurs du 25 juin 1935

---

3320 – Botschaft an die Bundesversammlung über neue ausserordentliche Massnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichtes im Bundeshaushalt in den Jahren 1936 und 1937 vom 22. November 1935

---

7484 – Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'initiative populaire pour l'amélioration du réseau routier du 22 octobre 1957

---

7796 – Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la révision du tarif douanier et les arrangements internationaux qui s' rapportent du 20 mars 1959

---

7031 – Zweiter Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Landwirtschaftspolitik des Bundes vom 29. Dezember 1959

---

7864 – Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'emploi de la part du produit des droits d'entrée et d'entrée sur les carburants destinées aux constructions routières du 3 juillet 1959

---



8057 – Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la perception d'une taxe supplémentaire sur le produit des droits d'entrée sur les carburants, destinée à financer la construction des routes nationales du 19 juillet 1960

---

8261 – Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la perception d'une taxe supplémentaire sur le produit des droits d'entrée sur les carburants, destinée à financer la construction des routes nationales du 5 juin 1961

---

92.010 – Message concernant la modification de la loi sur l'agriculture du 27 janvier 1992

---

96.060 – Message concernant la réforme de la politique agricole du 26 juin 1996

---

94.073 – Message sur les mesures d'assainissement des finances fédérales du 19 octobre 1994

---

95.025 – Message sur l'imposition des huiles minérales du 5 avril 1995

---

15.028 – Message relatif à la modification de la loi sur l'imposition des huiles minérales (exonération partielle de l'impôt des huiles minérales pour les dameuses de piste) du 6 mars 2013

---

## Annexe 2: Abréviations

|      |   |
|------|---|
| CDF  | Contrôle fédéral des finances                                 |
| AFD  | Administration fédérale des douanes                           |
| DEFR | Département de l'économie, de la formation et de la recherche |
| DFF  | Département fédéral des finances                              |
| OFAG | Office fédéral de l'agriculture                               |
| OCDE | Organisation de coopération et de développement économique    |

### **Priorités des recommandations**

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non-rentables, d'infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi considérés. Cette appréciation se fonde sur les objets d'audit spécifiques (relatif) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).

## Annexe 3: Démarche méthodologique

### **Module 1: Analyse des documents**

Une analyse documentaire approfondie a permis de comprendre le contexte historique de cette politique, de soutenir une grande partie des informations figurant dans le rapport et de faire le lien entre les différents modules. L'analyse documentaire a porté sur les bases légales, les messages et les interventions parlementaires concernés, sur des rapports internes et externes à l'administration fédérale ainsi que sur des analyses portant la consommation de carburant dans l'agriculture. Les documents historiques cités figurent aux Archives fédérales ou proviennent des archives de l'administration fédérale des douanes.

### **Module 2: Entretiens**

Au total, trois entretiens ont été menés sur place avec des collaborateurs de l'AFD et de l'OFAG d'autre part. Par ailleurs de nombreux échanges d'informations ont eu lieu avec différents spécialistes d'autres institutions (Agroscope, Office fédéral de la statistique). Ces entretiens ont permis d'obtenir les informations nécessaires, d'approfondir certains aspects spécifiques et de vérifier ainsi que de garantir la qualité des résultats obtenus.

### **Module 3: Analyse quantitative**

Pour 2015, la banque de données des remboursements ainsi que des extractions du système d'information de la politique agricole (SIPA) ont été matchées au niveau des exploitations et analysées. Ces travaux ont été réalisés par le CDF avec un logiciel statistique. Le CDF a pu compter sur le soutien précieux de l'AFD pour obtenir ces données sous une forme facilement exploitable. L'estimation de la part des remboursements dans les coûts de production des exploitations agricoles (dépouillement des données comptables des exploitations agricoles) ainsi que les estimations de consommation effective de carburant ont été réalisées par Agroscope.

### **Module 4: Comparaison internationale**

La comparaison internationale portant sur les politiques d'imposition des carburants et les pratiques de remboursement au secteur agricole a été réalisée principalement sur la base des contributions des cours des comptes de la France, de l'Allemagne et de l'Autriche. Les bases de données de l'OCDE ont aussi été utilisées.

### **Module 5: Expertise juridique**

Une expertise juridique a été réalisée qui a permis d'établir la légalité de la politique de remboursement et de clarifier les différents niveaux de compétence qui caractérisent les remboursements. L'expertise juridique a été réalisée par Susanne Marbet, service juridique du CDF.

## Annexe 4: Une plongée dans le passé

Pour retrouver une justification des remboursements des taxes sur les carburants à l'agriculture, il faut remonter de plus d'un siècle. C'est en effet en 1906 qu'apparaissent les premiers privilèges (alors douaniers) sur le carburant utilisé par ce secteur. Ni le message sur la révision du tarif douanier de 1902 que celui de 1920 sur la modification du tarif douanier n'y font cependant allusion.

Il faut cependant noter que La Constitution fédérale de 1874 contenait alors un objectif selon lequel « les droits à l'importation pour les matières nécessaires à l'industrie et l'agriculture soient aussi bas que possible »<sup>23</sup>. Sur cette base, la législation sur le tarif des douanes laissait au Conseil fédéral la compétence d'adapter les tarifs douaniers en fonction des intérêts de l'économie intérieure. La Suisse, comme la plupart des Etats européens, arbitrait ainsi entre priorités fiscales (les recettes douanières constituaient la source principale de revenu de l'Etat) et intérêts économiques sectoriels, ce qui pouvait conduire à des arbitrages délicats (voir encadré 2).

L'origine du privilège fiscal actuel se trouve ainsi dans une politique de soutien économique – conçue dans un régime douanier – qui visait à réduire les coûts des facteurs de production.

La première mention de l'agriculture en tant que « secteur privilégié » au niveau d'une loi date de 1935. L'augmentation importante des taxes d'entrée sur les carburants proposée et acceptée cette année-là conduit à mentionner au niveau de la loi certains secteurs, dont l'agriculture, pouvant être soustraits à cette hausse<sup>24</sup>. Le Conseil fédéral conserve une liberté d'appréciation. Il fera usage de sa compétence dès 1936 et ce régime de faveur restera en vigueur jusqu'en 1962.

### Encadré 2 un arbitrage toujours délicat

A côté de l'agriculture, d'autres milieux bénéficiaient dans l'avant-guerre d'allègements des tarifs douaniers sur le carburant. C'était par exemple le cas des pêcheurs professionnels du lac Léman et du lac de Constance. En 1946, les milieux de la pêche professionnels d'autres lacs interpellaient l'administration sur les raisons de ces privilèges. Dans un courrier datant de cette époque, le Directeur de l'administration des douanes, explique alors ses motifs :

«Mit Rücksicht darauf dass durch die beiden angrenzenden Uferstaaten Deutschland und Frankreich die Zollfreiheit von jeher für das gesamte Benzin zugestanden wurde, glaubte sich die eidgenössische Oberzolldirektion indessen zu einem entsprechenden Entgegenkommen ebenfalls berechtigt. Sie liess sich dabei nicht zuletzt auch von der Ueberlegung leiten, dass die schweizerischen Motorbootbesitzer auf dem Boden- und Genfersee im Falle, dass ihnen die Zollrückerstattung auf den genannten von ihnen verwendeten Benzinmengen nicht zugestanden worden wäre, ihren Vorrat an Brennstoff für ihre Fahrzeuge am ausländischen Ufer eindecken würden, was in normalen Zeiten nicht im Interesse der schweizerischen Benzinhändler liegen würde.»<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Art 29 al. 1 let a, Constitution fédérale de 1874. Cet article n'est pas repris dans la Constitution de 1990.

<sup>24</sup> Message du 22 novembre 1935

<sup>25</sup> Lettre du Directeur de l'AFD au Directeur de l'inspection fédérale de la forêt, de la chasse et de la pêche, 15.3.1946

Dans la mesure où l'un des objectifs de cette politique était le soutien du commerce de l'essence en zone frontalière, l'ensemble des propriétaires de bateaux à moteur bénéficiaient logiquement du privilège. La douane révisera son appréciation dans les années suivantes : toute la pêche professionnelle suisse bénéficiera des remboursements, mais les autres propriétaires de bateaux seront rayés de la liste (situation encore valable en 2017).

Cet exemple illustre le caractère « d'aide économique » qu'endosse la politique des remboursements. Il illustre aussi la difficulté des pesées d'intérêts et le caractère très pragmatique des décisions prises dans ce domaine.

Ce système est complètement revu dans le cadre de la loi de 1962 introduisant une taxe douanière supplémentaire sur les carburants affectée au financement des routes nationales<sup>26</sup>. La loi prévoit son remboursement complet à l'agriculture, la sylviculture et à la pêche professionnelle. Elle attribue en outre au Conseil fédéral la compétence d'étendre ce privilège à tous les secteurs auxquels il accorde des allègements de la taxe de base en vertu de la loi sur le tarif des douanes<sup>27</sup>. La loi innove en outre en matière de procédure (voir partie 3 du rapport).

L'examen des messages du Conseil fédéral montre que le motif à ces remboursements reste, conformément aux soixante années précédentes, exclusivement économiques (voir encadré 3). L'idée souvent émises que ces remboursements auraient été justifiés en raison d'une sous-utilisation du réseau routier naît de la confusion liée au fait qu'ils ont été reformulés dans un arrêté fédéral traitant du financement des routes nationales.

### **Encadré 3: les remboursements sont des aides économiques**

« Du fait de la perception d'une taxe supplémentaire, l'agriculture supporte une charge douanière plus lourde que jusqu'à présent, quand bien même les carburants employés pour les moteurs agricoles servent directement à la production... La Confédération a ici la possibilité d'exercer une influence sur les frais dans l'agriculture, tandis qu'elle n'est guère en mesure de le faire pour les autres moyens de production ».<sup>28</sup>

« Si l'on voulait admettre en principe d'autres exonérations pour le motif que tels ou tels consommateurs de carburant n'utiliseront pas plus les routes nationales que les détenteurs de machine agricole, on en reviendrait finalement à l'idée que ces routes doivent être uniquement à la charge des usagers. Cela équivaudrait à la perception d'émoluments, ce que nous avons refusé d'admettre ».<sup>29</sup>

En 1994, le Conseil fédéral proposera la suppression totale des remboursements dans le cadre d'un plan d'assainissement des finances fédérales. Il ne sera pas suivi par le parlement.

L'ensemble du dispositif sera finalement repris dans la nouvelle Limpmin en 1997.

<sup>26</sup> Bundesbeschluss über die Erhebung eines Zollzuschlages auf Treibstoffen zur Finanzierung der Nationalstrassen vom 29.9.1961

<sup>27</sup> « Indépendamment de tout traité tarifaire, le Conseil fédéral peut, après avoir consulté la Commission d'experts douaniers nommée par lui, réduire les taux dans une mesure appropriée, lorsque les intérêts de l'économie suisse l'exigent. » (Art 4 al.2 de la Loi sur le tarif des douanes suisses de 1959).

<sup>28</sup> Message du 19 juillet 1960 concernant la perception d'une taxe supplémentaire sur les carburants destinés à financer la construction des routes nationales. (FF1960 II 533, p. 558)

<sup>29</sup> Message du 5 juin 1961 concernant la perception d'une taxe supplémentaire sur les carburants destinés à financer la construction des routes nationales. (FF1961 I 1398, p. 1403)

## Annexe 5: Tableaux statistiques

| Cantons   | Demandes déposées                               |                                   |               |                        | Demandes non déposées |
|-----------|---|-----------------------------------|---------------|------------------------|-----------------------|
|           | Exploitations déclarées dans SIPA <sup>30</sup> | Exploitations non connues de SIPA | Total         | dont décision négative | Total                 |
| ZH        | 2'987   | 43                                | 3'030         | 47                     | 602                   |
| BE        | 9'544   | 92                                | 9'636         | 100                    | 1'532                 |
| LU        | 4'227   | 24                                | 4'251         | 52                     | 479                   |
| UR        | 476   | 4                                 | 480           | 2                      | 142                   |
| SZ        | 1'361   | 7                                 | 1'368         | 9                      | 337                   |
| OW        | 539   | 1                                 | 540           | 4                      | 141                   |
| NW        | 396   | 0                                 | 396           | 1                      | 112                   |
| GL        | 314   | 0                                 | 314           | 3                      | 72                    |
| ZG        | 480   | 1                                 | 481           | 7                      | 137                   |
| FR        | 2'404   | 18                                | 2'422         | 19                     | 1'405                 |
| SO        | 1'172   | 16                                | 1'188         | 21                     | 341                   |
| BS        | 0   | 1                                 | 1             | 0                      | 0                     |
| BL        | 793   | 8                                 | 801           | 13                     | 188                   |
| SH        | 489   | 7                                 | 496           | 20                     | 130                   |
| AI        | 394   | 1                                 | 395           | 2                      | 81                    |
| AR        | 564   | 0                                 | 564           | 9                      | 258                   |
| SG        | 3'367   | 17                                | 3'384         | 33                     | 919                   |
| GR        | 1'913   | 5                                 | 1'918         | 25                     | 564                   |
| AG        | 2'609   | 32                                | 2'641         | 44                     | 1'469                 |
| TG        | 2'117   | 13                                | 2'130         | 27                     | 865                   |
| TI        | 498   | 17                                | 515           | 17                     | 798                   |
| VD        | 3'013   | 65                                | 3'078         | 36                     | 698                   |
| VS        | 1'489   | 35                                | 1'524         | 49                     | 2'168                 |
| NE        | 651   | 11                                | 662           | 1                      | 195                   |
| GE        | 241   | 13                                | 254           | 5                      | 197                   |
| JU        | 886   | 13                                | 899           | 4                      | 215                   |
| Inconnu   | 0   | 341                               | 341           | 77                     | 0                     |
| <b>CH</b> | <b>42'924</b>                                   | <b>785</b>                        | <b>43'709</b> | <b>627</b>             | <b>14'045</b>         |

Tableau 1 : Dépôts de demandes et décisions de remboursements en 2015, par cantons

<sup>30</sup> Système d'Information de la Politique Agricole.

| Cantons   | Montant moyen | Montant médian | Montant maximum |
|-----------|---------------|----------------|-----------------|
| ZH        | 1'756         | 1'455          | 59'711          |
| BE        | 1'168         | 920            | 69'629          |
| LU        | 1'080         | 920            | 13'034          |
| UR        | 695           | 657            | 2'701           |
| SZ        | 844           | 755            | 10'421          |
| OW        | 767           | 755            | 1'989           |
| NW        | 775           | 708            | 2'107           |
| GL        | 1'055         | 1'038          | 2'583           |
| ZG        | 1'271         | 1'038          | 9'590           |
| FR        | 2'030         | 1'692          | 31'733          |
| SO        | 1'605         | 1'395          | 12'856          |
| BS        | 548           | 548            | 548             |
| BL        | 1'637         | 1'395          | 11'193          |
| SH        | 2'741         | 2'256          | 32'284          |
| AI        | 801           | 755            | 2'643           |
| AR        | 1'000         | 920            | 3'830           |
| SG        | 1'189         | 1'038          | 9'352           |
| GR        | 1'337         | 1'217          | 16'004          |
| AG        | 1'712         | 1'455          | 16'856          |
| TG        | 1'719         | 1'395          | 21'999          |
| TI        | 1'155         | 861            | 8'996           |
| VD        | 2'599         | 2'227          | 77'098          |
| VS        | 970           | 603            | 21'693          |
| NE        | 2'115         | 1'751          | 10'957          |
| GE        | 3'626         | 3'058          | 21'448          |
| JU        | 2'352         | 1'870          | 21'754          |
| Inconnu   | 1'275         | 603            | 11'490          |
| <b>CH</b> | <b>1'474</b>  | <b>1'158</b>   | <b>77'098</b>   |

Tableau 2 : Montants nets versés en 2015, en francs, par canton