

01.451

Initiative parlementaire
Extraction de pierre naturelle et limpmin

Rapport de la Commission des transports et des télécommunications du
Conseil national

du 22 novembre 2005

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons un projet de modification de la loi sur l'imposition des huiles minérales et son rapport explicatif, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose, par 18 voix contre 3 avec 1 abstention, d'approuver le projet de loi ci-joint.

Une minorité de la commission (Theiler, Hegetschweiler, Weigelt) propose de ne pas entrer en matière sur le projet de loi.

22 novembre 2005

Pour la commission:

Otto Laubacher

Condensé

Le 23 juin 2003, le Conseil national a donné suite, par 123 voix contre 31, à l'initiative parlementaire déposée le 4 octobre 2001 par Meinrado Robbiani. L'initiative vise à ce que la surtaxe sur les huiles minérales soit remboursée aux firmes travaillant dans l'extraction de pierres naturelles.

Suite à cette décision, la Commission des transports et des télécommunications a élaboré un projet d'acte et un rapport. Elle a adopté le projet d'acte définitif à l'attention du Conseil national lors de sa séance du 22 novembre 2005.

Rapport

1 Genèse du projet

Le conseiller national Robbiani a déposé le 4 octobre 2001 une initiative parlementaire visant à ce que la loi sur l'imposition des huiles minérales soit modifiée de telle sorte que l'industrie suisse de l'extraction de pierre naturelle bénéficie du remboursement de la surtaxe sur les huiles minérales, à l'instar de ce qui se fait déjà dans l'agriculture, la sylviculture ou la pêche professionnelle. L'initiative a été attribuée lors de la session d'hiver 2001 à la Commission des transports et des télécommunications (CTT) pour examen préalable. Dans son rapport du 29 avril 2002, la CTT a proposé, par 11 voix contre 7, et 2 abstentions, de donner suite à l'initiative. Le Conseil national s'est rallié à cette proposition et a clairement donné suite à l'initiative parlementaire le 20 juin 2003, par 123 voix contre 31. Suite à cette décision, le projet a été de nouveau attribué à la CTT en vue d'élaborer un acte.

Dans le cadre d'une collaboration avec la Direction générale des douanes, compétente en matière de remboursement de l'impôt sur les huiles minérales, la CTT a élaboré un projet de rapport et un projet d'acte. Lors de sa séance du 22 novembre 2005, la commission a adopté le projet par 18 voix contre 3 avec 1 abstention et l'a soumis à son conseil. Simultanément elle le transmise au Conseil fédéral pour avis.

2 Grandes lignes du projet

2.1 Situation initiale

La Confédération prélève un impôt de consommation 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 (art. 131 Cst.; art. 1 de la loi sur l'imposition des huiles minérales, RS 641.61). La consommation de ces produits est soumise à l'impôt sur les huiles minérales sans égard à l'endroit où elle a lieu (par exemple véhicules, aéronefs, machines). La loi sur l'imposition des huiles minérales est entrée en vigueur le 1er janvier 1997. L'impôt a alors remplacé les droits de douane fiscaux précédemment perçus sur les produits susmentionnés.

A l'époque où ces produits étaient placés sous le régime douanier, il existait déjà certains allègements. La loi sur les douanes (RS 631.0), l'annexe à la loi sur le tarif des douanes (RS 632.10) et la loi concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants (RO 1996 3391) habilitaient le Conseil fédéral à prévoir des allègements sur le droit de base et le remboursement de la surtaxe sur les carburants lors d'une utilisation déterminée du carburant importé. Ces allègements portaient notamment sur l'huile diesel utilisée dans des machines de chantier, machines pour la construction de voies, chariots élévateurs, camions-grues ou moteurs stationnaires, ces derniers étant employés entre autres pour l'extraction de pierre naturelle.

Au cours de l'année 1993, un montant de plus de 63 millions de francs a été remboursé sur ces carburants. Par la suite, la situation financière de la Confédération a incité le Conseil fédéral à chercher des possibilités d'économie. Dans son message du 4 octobre 1993 sur les mesures d'assainissement des finances fédérales (FF 1993 IV 301), le Conseil fédéral proposait notamment au Parlement la suppression des

allègements – qui sont en fait une aide financière indirecte – dans des domaines déterminés. Bien que la suppression des ces allègements relevât de sa compétence, le Conseil fédéral a préféré, vu la portée politique, soumettre la décision au Parlement. En outre, le Conseil fédéral indiquait dans son message, en rapport avec la suppression des ces avantages: «Ce faisant, nous renonçons pour l'avenir à faire usage de ces délégations de compétence». Par la suite, les allègements ont été supprimés avec effet au 1^{er} avril 1994.

Au cours des débats de 1996 relatifs à la loi sur l'imposition des huiles minérales, le Parlement a refusé la réintroduction des allègements qui venaient d'être supprimés.

2.2 Nouvelle réglementation proposée

L'initiative demande une modification de l'art. 18, al. 2 de la loi sur l'imposition des huiles minérales (Limpmin), qui a actuellement la teneur suivante: «La surtaxe sur les huiles minérales est remboursée lorsque le carburant a été utilisé dans l'agriculture, la sylviculture ou la pêche professionnelle.»

Pour l'introduction du nouvel allègement réclamé par l'initiative, l'art. 18, al. 2 devrait être complété. Pour distinguer l'extraction de pierres naturelles des autres formes d'extraction de pierres (gravier, sable), il serait judicieux de recourir à l'expression «pierre de taille naturelle», qui est également employée dans la nomenclature générale des activités économiques (NOGA).

3 Commentaire article par article

L'extension du remboursement de l'impôt à l'extraction de pierres naturelles est justifiée par des considérations économiques. Il s'agirait entre autres d'annuler l'abolition d'un allègement fiscal décidé par le Parlement en 1993.

D'après les critères de l'Office fédéral de la statistique, l'extraction de pierre naturelle entre dans la catégorie des industries extractives et est donc classée dans le secteur secondaire. Mais elle ne constitue pas une activité classique de la branche «produits manufacturés», puisqu'elle consiste uniquement à extraire un produit naturel dont l'évolution est (en grande partie) achevée. Elle est en cela comparable à la sylviculture sur certains points. Considérés à l'échelle de la Suisse, les emplois de ce secteur se situent essentiellement dans des régions périphériques et peu développées, élément qui plaide en faveur d'une restitution d'impôt, puisqu'elle s'inscrirait dans le cadre de la politique régionale durable de la Confédération.

La réintroduction du remboursement de l'impôt sur les carburants qui ont été utilisés pour l'extraction de pierres naturelles serait l'équivalent d'une subvention. Les entreprises d'extraction de pierres naturelles seraient ainsi favorisées sur le plan fiscal. Les conséquences économiques sont exposées sous chiffre 4.3.

4 Conséquences

4.1 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel

Une enquête effectuée auprès des entreprises d'extraction de pierres naturelles du canton du Tessin a révélé que ces exploitations consomment annuellement quelque 4 millions de litres d'huile diesel. Les entreprises situées au Tessin consomment environ la moitié des carburants utilisés pour l'extraction de pierres naturelles dans toute la Suisse. En extrapolant à toutes les entreprises d'extraction de pierres naturelles, il faudrait compter avec une diminution de recettes d'un montant maximum de 5 millions de francs pour la Confédération.

Le travail administratif nécessaire à l'exécution du remboursement devrait rester limité et devrait pouvoir être maîtrisé avec les moyens à disposition.

4.2 Mise en oeuvre

L'initiative serait mise en oeuvre par analogie avec les remboursements d'impôt déjà prévus par l'art. 18, al. 2 Limpmin. L'ordonnance sur l'imposition des huiles minérales (Oimpmin, RS 641.611) réglerait le genre et la portée du remboursement d'impôt, ainsi que les conditions matérielles et formelles auxquelles il serait soumis. La réglementation pourrait avoir l'aspect suivant:

Genre et portée

L'impôt est remboursé aux entreprises d'extraction de pierres naturelles; le montant à rembourser est calculé sur la base de la différence entre le taux normal et le taux réduit d'impôt ainsi que sur la base de la quantité consommée.

Conditions matérielles

L'entreprise d'extraction de pierres naturelles doit prouver les quantités de carburant qu'elle a utilisées à des fins bénéficiant de l'allègement fiscal; à cet effet, elle doit tenir des relevés de la consommation (contrôles de la consommation).

Les contrôles de la consommation doivent:

- a. être tenus dans la forme prescrite pour chaque sorte de carburant;
- b. mentionner séparément les quantités utilisées à des fins bénéficiant de l'allègement fiscal et celles utilisées à d'autres fins;
- c. contenir au minimum les données suivantes:
 - le nombre de litres et la date du ravitaillement,
 - l'état du compteur kilométrique ou du compteur horaire et
 - le nombre de kilomètres parcourus ou d'heures de marche.

Conditions formelles

Les demandes de remboursement doivent être présentées à la Direction générale des douanes sur formulaire officiel. Elles peuvent se rapporter à la consommation d'une période comprise entre un et douze mois.

Définition de l'extraction de pierres naturelles

L'initiative demande le remboursement de l'impôt pour les carburants qui ont été utilisés pour l'extraction de pierres naturelles. Dans les entreprises de cette branche, des carburants sont également consommés à d'autres fins; les utilisations bénéficiant de l'allègement doivent par conséquent être définies.

L'extraction de pierres naturelles comprend les ouvraisons suivantes:

- la pierre naturelle est extraite mécaniquement de la roche en place sous forme de grands blocs rectangulaires par sciage, fendage ou au moyen d'explosifs;
- les blocs sont acheminés à l'aide de machines de chantier de la carrière au chantier de mise en oeuvre (dans l'aire de la carrière ou à proximité de cette dernière);
- les blocs sont débités à la scie à équarrir en plaques non cotées (bords irréguliers) sur le chantier de mise en oeuvre.

Il en résulte que le remboursement de l'impôt serait accordé pour les carburants utilisés dans des machines de chantier pour effectuer les travaux suivants: travaux préparatoires à l'extraction, fendage, sciage de grands blocs dans la roche en place, acheminement au chantier de mise en oeuvre (dans l'aire de la carrière ou à proximité de cette dernière), sciage en plaques non cotées. Les machines utilisées sont des pelles mécaniques chenillées, des excavatrices, des trax, des chargeuses sur pneus, des chariots élévateurs, des grues motorisées, des dumpers et des compresseurs.

Délimitation par rapport à d'autres branches

Sur la base de la définition ci-dessus, aucun allègement n'est accordé pour les carburants que des entreprises d'extraction de pierres naturelles ou d'autres branches utilisent par exemple pour:

- les transports routiers;
- toute autre ouvraison de la pierre naturelle (par exemple sciage sur mesure, traitement de surface);
- la fragmentation de pierres (pour le bétonnage ou l'empierrement); l'extraction de gravier;
- la production de sable.

Branches susceptibles de présenter des requêtes analogues

L'impôt sur les huiles minérales n'est pas une taxe d'utilisation des routes, mais bien un impôt de consommation spécial perçu sur les énergies et carburants fossiles (art. 131 Cst.). L'impôt frappe les carburants que ceux-ci soient utilisés dans des moteurs de véhicules ou d'une manière différente. Par voie de conséquence, les demandes d'exonération fiscale motivées par le fait que le réseau routier n'est pas utilisé ont ré-gulièrement été rejetées.

En dehors du réseau routier, des carburants sont par exemple consommés dans les domaines suivants:

- moteurs stationnaires utilisés dans l'industrie et l'artisanat (compresseurs, motopompes, machines de travail);
- pompes d'irrigation;

- machines de chantier (pelles mécaniques, trax, grues, chariots élévateurs);
- véhicules d'entretien de pistes;
- aéronefs privés (débardage de bois par hélicoptère, REGA, CAS);
- bateaux dragueurs et chalands;
- bateaux à moteur;
- tondeuses à gazon.

4.3 Conséquences économiques

4.3.1 Généralités

L'Office fédéral de la statistique (OFS) dispose de chiffres cantonaux pour les principales activités économiques. Les branches économiques sont ainsi répertoriées selon la Nomenclature générale des activités économiques (NOGA) qui comporte notamment

- 14.1: Extraction de pierres naturelles (y compris granit)
- 14.21: Extraction de graviers et de sables

Renseignement pris auprès de l'OFS, la NOGA inclut l'extraction du granit dans le groupe 14.1 et ne dispose pas de chiffres détaillés.

Il est important de préciser que les chiffres fournis par l'OFS sont basés sur le recensement fédéral des entreprises. Cela signifie que les données ne proviennent pas d'échantillons, mais du relevé exhaustif des entreprises. En général, le recensement a lieu tous les 3 à 4 ans. Des données sont ainsi disponibles pour les années 1995, 1998 et 2001, qui correspond à la dernière période disponible. Cela signifie que la situation plus récente n'est pas connue et que l'évolution de cette activité ne peut pas être déterminée. Un nouveau relevé devrait toutefois avoir lieu prochainement.

L'OFS dispose notamment de données sur le nombre d'entreprises, le nombre d'établissements et le nombre d'emplois. Un établissement correspond à une unité locale (d'une entreprise) où se déroule une activité économique. L'entreprise se définit comme la plus petite unité juridique et peut se composer d'un ou plusieurs établissements. Pour une analyse géographique ou régionale, le nombre d'établissements s'avère souvent plus pertinent. Pour cette raison, toutes les données concernant l'emploi dans ce document se fondent sur les établissements et non sur les entreprises.

4.3.2 Extraction de pierres naturelles

Situation générale en Suisse

En 2001, il existait 76 entreprises actives en Suisse dans l'extraction des pierres naturelles. On pouvait comptabiliser 92 établissements sur le territoire qui pratiquaient cette activité. La différence s'explique par le fait que certaines entreprises disposent de plusieurs établissements (par exemple succursales) ou que certaines entreprises actives en priorité dans un autre secteur (et recensées dans ce dernier) exercent l'extraction des pierres naturelles de manière accessoire.

La branche représentait en 2001 un total de 1015 emplois (équivalents plein temps), soit 0.28 % de l'emploi total en Suisse. Entre 1995 et 2001, diverses restructurations ont eu lieu dans la branche et ont entraîné la disparition d'une entreprise sur 6 (-17.4 %) et d'un emploi sur 6 (-16.6 %). Cette réduction du nombre d'entreprises et d'emplois s'est produite entre 1995 et 1998, car, depuis cette date, la situation de la branche s'est sensiblement améliorée (entreprises: +8.6 %; établissements: +5.8 %; emplois: +0.2 %).

Situation dans les cantons

Au niveau cantonale¹, l'extraction de pierres naturelles était répartie de façon très inégale sur le territoire. Le Tessin est le canton le plus actif dans cette branche avec 31 entreprises (soit 40.8 % du total de la branche en Suisse) et 395 emplois (soit 38.9 % du total de la branche en Suisse). Après la disparition de plus d'une entreprise sur 4 et de près d'un emploi sur 3 entre 1995 et 1998, l'activité semble avoir retrouvé des couleurs dans le canton puisqu'elle est revenue à son niveau de 1995. L'amélioration depuis 1998 (+8 entreprises; +123 emplois) s'oppose à l'évolution de la branche au niveau suisse (+6 entreprises; +2 emplois).

Loin derrière le Tessin, les Grisons comptent, en 2001, 10 entreprises et 12 établissements pour 167 emplois. Entre 1995 et 2001, le canton a, contrairement à l'évolution de la branche au niveau suisse, fortement augmenté son importance relative dans l'extraction des pierres naturelles. L'activité de l'extraction de pierres naturelles n'a cessé de se développer dans le canton: le nombre d'entreprises est passé de 7 à 10 (+42.9 %) alors que les emplois ont augmenté de 129 à 167 (+29.5 %).

Avec 6 entreprises et 43 emplois en 2001, le Valais ne figure pas dans le haut du classement dans l'extraction de pierres naturelles. Outre au Tessin et aux Grisons, l'activité est plus développée dans des cantons comme Saint-Galle, Argovie ou Vaud. La restructuration de la branche a néanmoins été assez importante en Valais où, entre 1995 et 1998, une entreprise sur 2 a disparu et 3 emplois sur 5 ont passé à la trappe. Depuis 1998, l'activité a retrouvé un certain dynamisme mais demeure à un niveau inférieur à celui de 1995.

Taille des entreprises

Les données transmises par l'OFS sont également ventilées par taille d'entreprise. En Suisse, toutes les entreprises et tous les établissements actifs dans l'extraction de pierres naturelles comptent moins de 50 employés. 57.9 % des entreprises et 62 % des établissements ont ainsi une taille de 9 employés maximum alors que 42.1 % des entreprises et 38 % des établissements comptent entre 10 et 49 employés. La taille des entreprises actives dans l'extraction de pierres naturelles correspond exactement à la définition d'une petite entreprise.

Il est intéressant de relever que ces proportions varient légèrement d'un canton à l'autre. La proportion de très petites entreprises (0 à 9 employés) est ainsi plus élevée en Valais et dans les Grisons (respectivement 66.7 % et 60 %) que dans le canton du Tessin (48.4 %). Ce dernier présente même une majorité d'entreprises avec une taille supérieure à 10 emplois (51.6 %).

¹ Les tableaux qui figurent en annexe donnent des informations sur l'ensemble des données.

4.3.3 Extraction de graviers et de sables

Situation générale en Suisse

En 2001, l'extraction de graviers et de sables comptait 227 entreprises et 282 établissements en Suisse. Cette activité occupait alors 3324 personnes. Elle compte ainsi 3 fois plus d'emplois que l'extraction de pierres naturelles.

Entre 1995 et 2001, la branche a vu le nombre d'entreprises baisser de 8.5 % alors qu'un emploi sur 4 a disparu (-24.5 %). Au contraire de la situation observée dans l'abattage des pierres naturelles, la restructuration semble s'être poursuivie après 1998. Entre les deux derniers recensements, l'emploi et le nombre d'établissements ont ainsi continué à se comprimer (respectivement -3.5 % et -3.4 %).

Situation dans les cantons

Les chiffres cantonaux indiquent que cette activité est nettement moins concentrée géographiquement que celle d'extraction des pierres naturelles. Le canton le plus actif (Berne) compte ainsi 30 entreprises, 44 établissements et 671 emplois dans la branche. Par rapport à l'ensemble de cette activité en Suisse, cela représente 13.2 % des entreprises, 15.6 % des établissements et 20.2 % des emplois.

Parmi les cantons étudiés sous l'angle de l'extraction des pierres naturelles, il est intéressant de noter que le canton des Grisons représente la deuxième région d'importance pour l'extraction de sables et de graviers. Il totalise en effet 27 entreprises pour 223 emplois dans cette branche. En Valais, l'importance de l'activité dépasse grandement celle de l'abattage de pierres naturelles. Quant au Tessin, l'extraction de sable et de graviers, moins implantée que celle des pierres naturelles, y concerne 4 entreprises pour 199 emplois.

Taille des entreprises

En Suisse, la majorité des entreprises (59.9 %) dans cette branche ont une taille comprise entre 0 et 9 employés. 35.7 % des entreprises emploient entre 10 et 49 personnes alors que 4.4 % emploient au moins 50 collaborateurs. Cette activité est également composée majoritairement de petites entreprises, mais compte tout de même une faible proportion de moyennes entreprises.

4.3.4 Rentabilité des entreprises ou de la branche

La rentabilité des entreprises actives dans l'extraction de pierre naturelle ou dans l'extraction de sables et de graviers n'est pas connue avec précision. L'OFS procède néanmoins à des estimations de la rentabilité des activités principales sur la base d'échantillons. Les résultats des échantillons sont ensuite extrapolés afin de parvenir à un chiffre pour l'ensemble des entreprises d'une activité. Des estimations de la rentabilité des entreprises sont ainsi disponibles pour le groupe 14 de la NOGA, à savoir l'extraction de la pierre, de la terre et autres industries extractives. Ce groupe englobe les activités suivantes

- 14.1: extraction de pierres naturelles
- 14.2: extraction de graviers, de sables, d'argile et de kaolin
- 14.3: extraction de minéraux pour la fabrication de produits chimiques

- 14.4: production de sel
- 14.5: extraction de la pierre et de la terre non comprise ailleurs, autres

Aucun chiffre n'est toutefois disponible pour ces sous-groupes, et obtenir des données chiffrées les concernant supposerait un investissement financier très important. Les chiffres du groupe 14 portent sur les années 2000 et 2001. L'OFS estime ainsi le chiffre d'affaires total de l'activité extraction de la pierre, de la terre et autres industries extractives à 1,393 milliard de francs (1 392 552 000.-) en 2001, soit en baisse de 3 % par rapport à l'année précédente. L'activité aurait dégagé, en 2001, un cash-flow² qui correspond à 22.3 % du chiffre d'affaires. Le chiffre d'affaires par employé (équivalents plein temps) est estimée à 325 000.- pour 2001, soit une baisse de 0.8 % par rapport à l'année précédente. Le gain par employé se chiffre à 26 000.- pour 2001, soit une baisse de 8 %.

Si aucune donnée sur la rentabilité n'est extrapolée, l'OFS dispose de chiffres pour l'échantillon, qui, pour le groupe 14, représente un chiffre d'affaires de 475 millions de francs (474 949 000.-), soit plus du tiers du chiffre d'affaires estimé au total pour le groupe. Les entreprises étudiées présentaient un taux de rentabilité du chiffre d'affaires de 7.4 % pour 2001 et de 8.1 % en 2000. Le taux de rentabilité sur le capital propre se chiffrait à 8.7 % en 2001 (2000: 9.7 %). D'autre part, le degré d'autofinancement s'élevait à 83.3 % en 2001; il était donc stable par rapport à l'année précédente (83.2).

Sur la base de ces chiffres, il n'est toutefois pas possible d'estimer la rentabilité de l'extraction de pierres naturelles ou celle de l'extraction de graviers et de sables. Comme les entreprises actives dans ces branches sont soumises à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), les chiffres d'affaires de ces groupes sont connus par l'Administration fédérale des contributions (AFC). Les derniers chiffres disponibles correspondent à l'année 2001. Il est important de mentionner que les statistiques de l'AFC ne comprennent que les entreprises qui sont soumises à l'impôt, soit celles dont le chiffre d'affaires dépasse 75 000.- par année. D'après FAFC, les entreprises non comprises dans les données ne représentent qu'une très faible proportion pour les activités en question.

En 2001, les chiffres d'affaires de tous les assujettis à la TVA se sont élevés pour les différents groupes à:

Groupe	Désignation	Chiffre d'affaires (en millions de francs)
14.1	Extraction de pierres naturelles	309,2
14.21	Extraction de graviers et de sables	1 944,3
14	Extraction de la pierre, de la terre et	2 475

Le chiffre d'affaires de l'extraction de pierres naturelles est ainsi plus de 6 fois inférieur à celui de l'extraction de graviers et de sables. Une approximation du chiffre d'affaires de l'extraction de pierres naturelles peut être obtenue en multipliant le nombre d'emplois dans la branche (1015 emplois) par le chiffre d'affaires

² Liquidités générées par l'activité; il s'agit d'un indicateur important pour mesurer la capacité de profits d'une entreprise.

par employé pour le groupe 14 (estimation de l' OFS: 325 000.-). On obtient ainsi un chiffre d'affaires pour la branche de 329.9 millions de francs. Ce chiffre repose sur l'hypothèse que le chiffre d'affaires par tête est le même pour les groupes 14 et 14.1. On se rend compte que l'approximation est très proche des chiffres de la TVA, qui donnent un chiffre d'affaires de 309.2 millions de francs.

En comparant ces chiffres avec ceux de l' OFS disponibles uniquement pour le groupe principal 14, une différence de plus d'un milliard est à signaler pour le chiffre d'affaires. Cette différence peut résulter de plusieurs facteurs. D'abord, les extrapolations sont très efficaces pour les données agrégées, mais les sont moins dès que les données concernent des activités plus détaillées. D'autre part et plus fondamentalement, il n'est pas exclu qu'une entreprise soit classée différemment dans les deux offices. En effet, le critère de classement à l' OFS est le nombre d'emplois, alors que celui de l'AFC se fonde sur le chiffre d'affaires. Si on considère que l'importance d'une activité se mesure au nombre d'emplois, les chiffres de l' OFS devraient être privilégiés, tandis que si on considère que l'importance d'une activité dépend plus du chiffre d'affaires, les chiffres de l' AFC sont recommandés.

4.3.5 Evaluation de la branche

En conséquence de ce qui précède, l'extraction de pierres naturelles représente une activité marginale au niveau suisse. Au niveau cantonal, ni le Tessin, ni les Grisons, ni le Valais ne dépendent intrinsèquement de cette activité. Seules certaines régions du Tessin pourraient prétendre à un degré de dépendance supérieur. Il ne faut toutefois pas oublier que l'activité représentait, en 2001, 395 emplois pour un total de 158 813. Après une restructuration importante, l'évolution de l'activité au Tessin semble robuste (+123 emplois entre 1998 et 2001) et indique que l'extraction de pierres naturelles n'est pas menacée dans le canton. L'évolution tessinoise contraste fortement avec les résultats suisses. La survie de l'activité au Tessin semble donc plus dépendre de la restructuration des entreprises avant 1998 (adaptation des capacités) que d'un éventuel privilège fiscal.

4.3.6 Conclusion

Au cours des dernières années, la branche de l'extraction de pierre naturelle a connu une réduction considérable du nombre d'entreprises et notamment d'emplois à l'échelle de la Suisse. La disparition de ces emplois a une signification particulière dans la mesure où les données mentionnées au chiffre 4.3.4, qui concernent l'ensemble des activités d'extraction de pierre, ne peuvent être que partiellement transposées au secteur de l'extraction de pierre naturelle en tant que tel.

5 Position de la minorité

La minorité de la commission considère néanmoins inapproprié d'édicter des mesures spécifiques pour un secteur aussi particulier que celui de l'extraction de pierre naturelle et qui de surcroît emploie peu de personnes. Elle estime en outre que l'adoption d'une mesure autorisant le remboursement de la surtaxe sur les huiles

minérales ne saurait à elle seule résoudre le problème de compétitivité auquel est confronté ce secteur. La minorité considère en l'occurrence qu'il est capital de distinguer clairement ce qui relève de la politique économique de ce qui a trait à la politique régionale et estime que la Confédération peut recourir à d'autres mesures que celle d'un remboursement de la surtaxe pour promouvoir les régions périphériques. En outre, le remboursement de cette taxe engendrerait, tant pour l'administration que pour les entreprises concernées, une charge de travail sans rapport avec les sommes globales en jeu comme l'attestent les expériences réalisées dans l'industrie du bâtiment.

Enfin, la minorité estime qu'en l'état actuel, la formulation proposée ne permet pas de délimiter clairement le cercle des ayants droit. Or, il importe d'éviter de créer un précédent dont pourrait se prévaloir les autres branches d'activité d'extraction.

6 Relation avec le droit européen

L'art. 18 de la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité (JO L 283 du 31 octobre 2003, page 51) autorise les Etats membres, par dérogation aux dispositions de la directive en question, à continuer d'appliquer les niveaux réduits de taxation ou les exonérations énumérés à l'annexe II. Aucun allègement n'est cependant prévu pour les carburants utilisés pour l'extraction de pierres naturelles.

7 Bases juridiques

7.1 Compatibilité et conformité aux lois

La loi sur l'imposition des huiles minérales se fonde sur l'art. 131, al. 1, let. e et al. 2 Cst., qui donne à la Confédération la compétence de prélever un impôt de consommation 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. Elle peut percevoir une surtaxe sur les carburants.

L'art. 18 Limpmin réglemente les remboursements d'impôt. Les règles prévues au niveau de l'ordonnance sont mentionnées au chiffre 4.2.

7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

L'initiative soulève quelques questions concernant l'article XVI du GATT 94 et l'accord OMC relatif aux subventions et mesures compensatoires.

Au sens de cet accord, une subvention est réputée exister s'il y a une contribution financière des pouvoirs publics ou de tout autre organisme public du ressort territorial d'un membre et qu'un avantage est ainsi conféré à son destinataire. Une telle contribution peut également prendre la forme d'un abandon (ou du remboursement), par les pouvoirs publics, de recettes publiques normalement exigibles. Il n'y a cependant

subvention au sens de l'accord de POMC que s'il s'agit d'une subvention «spécifique». Une subvention est spécifique lorsqu'elle n'est octroyée qu'à certaines entreprises, à certaines branches ou à certains secteurs, ou lorsqu'elle est limitée sur le plan géographique. Dans le cas présent, il y aurait effectivement spécificité, car le remboursement de la surtaxe sur les huiles minérales pour le carburant utilisé dans l'extraction de pierres naturelles ne devrait être octroyé qu'à la branche de l'extraction des pierres naturelles.

La mesure préconisée doit par conséquent être considérée comme une subvention au sens de l'accord OMC. Celui-ci fait en outre la distinction entre deux catégories de subventions: celles qui sont prohibées et celles qui peuvent donner lieu à une action. Dans le cas présent, on doit partir de l'idée qu'il s'agit d'une subvention pouvant donner lieu à une action, en d'autres termes d'une subvention susceptible d'avoir des effets défavorables sur les intérêts d'autres membres. Si un membre de l'OMC peut prouver que cette subvention cause un dommage à une branche de production nationale, qu'elle annule ou compromet des avantages résultant du GATT de 1994 ou qu'elle cause un préjudice grave à ses intérêts, il est alors habilité à y remédier dans le cadre prévu par l'accord OMC. Le membre subissant le préjudice peut soit entamer une procédure auprès de l'Organe de règlement des différends de l'OMC, soit prendre des mesures de compensation sous la forme de droits de douane compensatoires.

L'acceptation de cette initiative pourrait donc avoir pour conséquence que le remboursement de l'impôt sur les huiles minérales donne lieu à une action dans le cadre de l'OMC de la part d'un autre membre. Cette éventualité n'est cependant que peu vraisemblable.

7.3 Conformité à la loi sur les subventions

Dans son art. 7, let. g, la loi sur les subventions (LSu; RS 616.1) dispose que l'on renonce en principe aux subventions sous forme d'allègements fiscaux.

7.4 Rapport à la loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM; RS 901.1)

La LIM a notamment pour but de créer des conditions favorables au développement économique et d'accroître la compétitivité dans les régions de montagne, ainsi que de garantir le développement durable de ces régions. La LIM constitue l'instrument légal permettant d'atteindre les objectifs de l'initiative, à savoir la promotion des régions périphériques.

Un allègement portant sur l'impôt sur les huiles minérales ne serait pas limité à des régions définies, mais profiterait à la branche de l'extraction de la pierre de taille naturelle dans l'ensemble de la Suisse.

NOMBRE D'ENTREPRISES, ETABLISSEMENTS ET EMPLOIS PAR CANTON												
cantons	année	Extraction de pierres naturelles			Extractions de graviers et de sables			Total				
		entreprises	établissements	emplois	entreprises	établissements	emplois	entreprises	établissements	emplois		
CH	2001	76	92	1015	227	282	3324	317739	382979	3668468		
	1998	70	87	1013	220	292	3445	312449	379358	3471428		
	1995	92	111	1217	248	350	4405	297660	372796	3548815		
ZH	2001	1	1	19	22	30	454	58635	69716	746751		
	1998	2	2	27	23	33	635	56171	693042	67208		
	1995	3	4	56	29	50	791	54404	67208	700474		
BE	2001	-	3	24	30	44	671	38106	46667	472513		
	1998	1	3	11	30	42	695	38085	46981	452544		
	1995	6	8	64	35	54	846	37211	47082	462384		
LU	2001	-	-	-	10	14	181	13527	16363	164043		
	1998	1	1	42	7	10	92	13520	16384	155199		
	1995	2	2	14	9	15	202	12790	16042	158815		
UR	2001	-	-	-	3	3	71	1172	1500	13921		
	1998	-	-	-	4	4	64	1182	1520	13988		
	1995	-	-	-	6	6	131	1205	1600	14970		
SZ	2001	1	1	47	7	7	71	6348	7289	51776		
	1998	-	-	-	5	8	65	5899	6887	48797		
	1995	-	3	39	6	10	89	5253	6366	48382		
OW	2001	1	1	38	2	3	17	1403	1666	13715		
	1998	-	-	-	2	2	3	1383	1651	13119		
	1995	1	1	29	2	2	6	1325	1659	13320		
NW	2001	-	-	-	6	7	76	1960	2239	17784		
	1998	1	1	8	6	8	84	1875	2148	15152		
	1995	1	1	10	4	5	67	1721	2056	15283		
GL	2001	-	-	-	2	2	23	1763	2104	17492		
	1998	2	2	77	2	3	24	1734	2096	17015		
	1995	-	-	-	2	3	76	1686	2115	18140		

ZG	2001	-	3	3	55	7609	8408	66356
	1998	-	2	2	52	6371	7158	59301
	1995	-	2	2	58	5505	6383	56299
FR	2001	2	15	19	113	8897	10978	95889
	1998	5	13	17	113	8987	11082	91411
	1995	6	11	13	90	8668	10936	92765
SO	2001	2	7	8	79	9516	11354	109069
	1998	2	7	11	79	9626	11522	105830
	1995	2	8	13	116	8977	11015	109388
BS	2001	-	1	1	15	8930	11032	154664
	1998	-	2	2	79	8995	11076	148954
	1995	-	2	2	87	8362	10627	159768
BL	2001	1	3	4	54	10075	11960	115240
	1998	1	4	7	43	9528	11480	110018
	1995	2	5	6	40	8621	10814	110180
SH	2001	-	4	4	33	3203	3936	35063
	1998	-	1	1	5	3144	3925	34402
	1995	-	3	4	66	2968	3824	34903
AR	2001	1	2	2	8	2566	2989	20916
	1998	1	2	2	9	2520	2972	20443
	1995	-	3	3	12	2407	2946	20613
AI	2001	-	-	-	-	715	821	5213
	1998	-	-	-	-	689	799	4984
	1995	-	-	1	1	671	788	4886
SG	2001	4	16	21	257	19362	23264	222197
	1998	5	18	25	345	19372	23433	213151
	1995	3	19	27	401	17691	22323	215046
GR	2001	10	27	30	223	9608	12092	91650
	1998	8	27	30	244	9631	12226	89899
	1995	7	28	35	249	8963	11927	95919
AG	2001	5	20	24	294	22156	26618	248366
	1998	5	22	27	245	22047	26630	236873
	1995	5	24	31	349	19616	24678	238691

NOMBRE D'ENTREPRISES, ETABLISSEMENTS ET EMPLOIS PAR CANTON												
cantons	année	Extraction de pierres naturelles				Extractions de graviers et de sables				Total		
		entreprises	établissements	emplois		entreprises	établissements	emplois		entreprises	établissements	emplois
TG	2001	-	-	-	-	8	10	94		9866	11525	94515
	1998	-	-	-	-	6	10	85		9757	11495	91481
	1995	-	-	-	-	5	11	79		8911	10923	92017
TI	2001	31	34	395	4	4	199	6	199	15817	19206	158813
	1998	23	28	272	4	4	137	6	137	15612	19150	151170
	1995	32	37	394	7	7	285	9	285	15451	19308	160141
VD	2001	6	6	49	10	10	124	10	124	25860	31806	287689
	1998	4	4	54	12	12	158	14	158	25664	31634	268036
	1995	9	9	37	11	11	123	14	123	25599	32473	277848
VS	2001	6	7	43	19	19	132	20	132	12437	15157	117024
	1998	4	4	23	15	15	117	18	117	12580	15393	112575
	1995	8	9	62	19	19	139	23	139	12063	15251	116957
NE	2001	2	4	36	2	2	65	5	65	6955	8684	81163
	1998	-	1	15	2	2	55	4	55	7156	8967	77718
	1995	1	2	26	3	3	66	4	66	7177	9154	79621
GE	2001	2	2	11	4	4	15	5	15	18395	22034	236024
	1998	4	4	50	4	4	17	6	17	18034	21508	218191
	1995	4	4	67	4	4	36	7	36	17688	21623	222513
JU	2001	1	1	4	-	-	-	-	-	2938	3571	30622
	1998	1	3	14	-	-	-	-	-	2987	3641	28135
	1995	-	1	6	-	-	-	-	-	2907	3675	29492

PART DES CANTONS AU TOTAL SUISSE							
cantons	année	Extraction de pierres naturelles			Extractions de graviers et de sables		
		entreprises	établissements	emplois	entreprises	établissements	emplois
ZH	2001	1.3%	1.1%	1.9%	9.7%	10.6%	13.7%
	1998	2.9%	2.3%	2.7%	10.5%	11.3%	18.4%
	1995	3.3%	3.6%	4.6%	11.7%	14.3%	18.0%
BE	2001	-	3.3%	2.4%	13.2%	15.6%	20.2%
	1998	1.4%	3.4%	1.1%	13.6%	14.4%	20.2%
	1995	6.5%	7.2%	5.3%	14.1%	15.4%	19.2%
LU	2001	-	-	-	4.4%	5.0%	5.4%
	1998	1.4%	1.1%	4.1%	3.2%	3.4%	2.7%
	1995	2.2%	1.8%	1.2%	3.6%	4.3%	4.6%
UR	2001	-	-	-	1.3%	1.1%	2.1%
	1998	-	-	-	1.8%	1.4%	1.9%
	1995	-	-	-	2.4%	1.7%	3.0%
SZ	2001	1.3%	1.1%	4.6%	3.1%	2.5%	2.1%
	1998	-	-	-	2.3%	2.7%	1.9%
	1995	-	2.7%	3.2%	2.4%	2.9%	2.0%
OW	2001	1.3%	1.1%	3.7%	0.9%	1.1%	0.5%
	1998	-	-	-	0.9%	0.7%	0.1%
	1995	1.1%	0.9%	2.4%	0.8%	0.6%	0.1%
NW	2001	-	-	-	2.6%	2.5%	2.3%
	1998	1.4%	1.1%	0.8%	2.7%	2.7%	2.4%
	1995	1.1%	0.9%	0.8%	1.6%	1.4%	1.5%
GL	2001	-	-	-	0.9%	0.7%	0.7%
	1998	2.9%	2.3%	7.6%	0.9%	1.0%	0.7%
	1995	-	-	-	0.8%	0.9%	1.7%
ZG	2001	-	-	-	1.3%	1.1%	1.7%
	1998	-	-	-	0.9%	0.7%	1.5%
	1995	-	-	-	0.8%	0.6%	1.3%
FR	2001	2.6%	2.2%	0.9%	6.6%	6.7%	3.4%
	1998	7.1%	5.7%	1.8%	5.9%	5.8%	3.3%
	1995	6.5%	6.3%	2.6%	4.4%	3.7%	2.0%
SO	2001	2.6%	3.3%	2.4%	3.1%	2.8%	2.4%
	1998	2.9%	5.7%	2.4%	3.2%	3.8%	2.3%
	1995	2.2%	3.6%	2.1%	3.2%	3.7%	2.6%
BS	2001	-	-	-	0.4%	0.4%	0.5%
	1998	-	-	-	0.9%	0.7%	2.3%
	1995	-	-	-	0.8%	0.6%	2.0%
BL	2001	1.3%	1.1%	0.8%	1.3%	1.4%	1.6%
	1998	1.4%	1.1%	3.2%	1.8%	2.4%	1.2%
	1995	2.2%	1.8%	4.3%	2.0%	1.7%	0.9%
SH	2001	-	-	-	1.8%	1.4%	1.0%
	1998	-	-	-	0.5%	0.3%	0.1%
	1995	-	-	-	1.2%	1.1%	1.5%
AR	2001	1.3%	1.1%	0.1%	0.9%	0.7%	0.2%
	1998	1.4%	1.1%	0.2%	0.9%	0.7%	0.3%
	1995	-	-	-	1.2%	0.9%	0.3%
AI	2001	-	-	-	-	-	-
	1998	-	-	-	-	-	-
	1995	-	-	-	-	0.3%	0.0%
SG	2001	5.3%	7.6%	8.3%	7.0%	7.4%	7.7%
	1998	7.1%	9.2%	14.2%	8.2%	8.6%	10.0%
	1995	3.3%	4.5%	9.4%	7.7%	7.7%	9.1%
GR	2001	13.2%	13.0%	16.5%	11.9%	10.6%	6.7%
	1998	11.4%	9.2%	14.3%	12.3%	10.3%	7.1%
	1995	7.6%	6.3%	10.6%	11.3%	10.0%	5.7%
AG	2001	6.6%	6.5%	5.5%	8.8%	8.5%	8.8%
	1998	7.1%	6.9%	5.4%	10.0%	9.2%	7.1%
	1995	5.4%	4.5%	4.9%	9.7%	8.9%	7.9%
TG	2001	-	-	-	3.5%	3.5%	2.8%
	1998	-	-	-	2.7%	3.4%	2.5%
	1995	-	-	-	2.0%	3.1%	1.8%

PART DES CANTONS AU TOTAL SUISSE

		Extraction de pierres naturelles			Extractions de graviers et de sables		
cantons	année	entreprises	établissements	emplois	entreprises	établissements	emplois
TI	2001	40.8%	37.0%	38.9%	1.8%	2.1%	6.0%
	1998	32.9%	32.2%	26.9%	1.8%	2.1%	4.0%
	1995	34.8%	33.3%	32.4%	2.8%	2.6%	6.5%
VD	2001	7.9%	6.5%	4.8%	4.4%	3.5%	3.7%
	1998	5.7%	4.6%	5.3%	5.5%	4.8%	4.6%
	1995	9.8%	8.1%	3.0%	4.4%	4.0%	2.8%
VS	2001	7.9%	7.6%	4.2%	8.4%	7.1%	4.0%
	1998	5.7%	4.6%	2.3%	6.8%	6.2%	3.4%
	1995	8.7%	8.1%	5.1%	7.7%	6.6%	3.2%
NE	2001	2.6%	4.3%	3.5%	0.9%	1.8%	2.0%
	1998	-	1.1%	1.5%	0.9%	1.4%	1.6%
	1995	1.1%	1.8%	2.1%	1.2%	1.1%	1.5%
GE	2001	2.6%	2.2%	1.1%	1.8%	1.8%	0.5%
	1998	5.7%	4.6%	4.9%	1.8%	2.1%	0.5%
	1995	4.3%	3.6%	5.5%	1.6%	2.0%	0.8%
JU	2001	1.3%	1.1%	0.4%	-	-	-
	1998	1.4%	3.4%	1.4%	-	-	-
	1995	-	0.9%	0.5%	-	-	-