

Prise de position

Système incitatif en matière climatique et énergétique SICE

I. Exigences de l'usam

Numéro un des PME helvétiques, l'Union suisse des arts et métiers usam représente 250 associations et quelque 300 000 entreprises. La plus grande organisation faïtière de l'économie suisse s'engage sans répit pour l'aménagement d'un environnement économique et politique favorable au développement des petites et moyennes entreprises.

L'usam rejette le projet du Conseil fédéral visant à instaurer un système incitatif en matière climatique et énergétique SICE. Dans ce contexte, elle demande au Parlement :

- **que la politique environnementale et énergétique soit appréhendée comme un tout cohérent ;**
- **que le système fiscal soit simplifié et qu'il n'y ait ni taxes ni impôts supplémentaires ;**
- **que le système incitatif en matière climatique et énergétique ne soit pas traité en l'état.**

II. Point de la situation

Le Conseil fédéral a l'intention, via la Stratégie énergétique 2050 (SE2050), d'améliorer sensiblement l'efficacité énergétique, d'accroître la part des énergies renouvelables et de réduire les émissions de gaz à effet de serre. La SE2050 pose les grandes lignes et prévoit deux étapes distinctes. Un premier paquet de mesures visent à augmenter l'efficacité énergétique d'ici à 2020 dans les domaines du bâtiment, de l'industrie, des services et de la mobilité. La deuxième étape de la SE2050, soit la mise en œuvre dès 2021 d'un système incitatif en lieu et place du système actuel d'encouragement, prévoit de fournir à terme une contribution essentielle à l'atteinte des objectifs climatiques et énergétiques via le produit de taxes climatique et sur l'électricité. La base constitutionnelle soumise à la consultation, qui ancre cette décision de principe dans le but d'une légitimité démocratique, a été quelque peu remaniée dans le message du Conseil fédéral. La législation concernant le climat et l'énergie précisera dans un second temps les modalités du système d'incitation.

L'Union suisse des arts et métiers usam est contre ce projet. L'usam, qui s'engage pour une politique environnementale et énergétique cohérente, a également dans ses principaux objectifs la simplification du système fiscal. Ce projet va justement à l'encontre de ces deux objectifs, puisque par ses multiples projets, il crée une certaine confusion dans la politique environnementale et énergétique et complexifie le système fiscal en rendant possible la cohabitation des deux systèmes en prévoyant non seulement l'introduction de taxes climatique et sur l'électricité, mais aussi des mesures supplémentaires.

III. Appréciation générale du projet

1. Politique environnementale et énergétique : un tout cohérent

La politique environnementale et énergétique de la Suisse est fortement fragmentée. Alors que la loi sur le CO2 met l'accent sur la réduction des émissions de CO2, la loi sur l'énergie mise sur l'accroissement des capacités de production d'électricité à partir de nouvelles énergies renouvelables.

La SE2050 prévoit de poursuivre ce système durant la première étape. Parallèlement, la Suisse s'est engagée, dans le cadre des négociations internationales sur le climat, à réduire davantage encore ses émissions de CO₂. Le SICE voudrait, de plus, infléchir la consommation d'énergie en général. Ce qui le met en contradiction avec la « décarbonisation » de la Suisse : pour réduire les émissions de CO₂ de notre pays, il est nécessaire de continuer à remplacer les combustibles par l'électricité. Une imposition de l'électricité – comme le veut le SICE – va aussi bien à l'encontre des objectifs de réduction des émissions de CO₂ qu'à l'encontre d'un accroissement de la production d'électricité à partir de nouvelles énergies renouvelables.

Ainsi donc l'effet incitatif promis par le SICE n'est-il même pas attrayant d'un point de vue théorique. Il se fonde sur une mauvaise compréhension des objectifs de la Suisse et engendre par là même une contradiction entre politique climatique et politique énergétique. Le SICE pose également problème quant au remplacement du système actuel par le futur instrument esquissé dans le projet. L'actuel système d'encouragement, jugé inefficace, ne serait remplacé que progressivement par la mise en route du nouveau système incitatif (cinq ans pour la taxe climatique qui remplacerait la taxe CO₂, dix ans pour la taxe sur l'électricité, sans compter un délai d'expiration fixé à vingt-cinq ans au maximum pour les engagements pris durant le délai transitoire suivant l'introduction de la taxe sur l'électricité).

De plus, aucune des quatre variantes décrites dans le projet du Conseil fédéral ne permettrait d'atteindre les objectifs visés. Pour y parvenir, il faudrait compléter l'effet des taxes par des mesures législatives supplémentaires¹, qui pour l'heure ne sont pas détaillées dans le projet. En proie à de nombreuses incertitudes, le Conseil fédéral assure via les dispositions constitutionnelles une très grande marge de manœuvre au législateur, qui pourra par la suite fixer les bases légales, le niveau des taux des taxes, les mesures supplémentaires pour atteindre les objectifs climatiques, le mode de redistribution des produits des taxes, etc.

L'usam attend du Conseil fédéral qu'il appréhende la politique environnementale et énergétique comme un tout cohérent. Pour qu'un système incitatif puisse fonctionner, ce dernier doit être réfléchi et pensé en fonction des projets parallèles, de l'évolution internationale ; il devrait également entrer le plus rapidement possible en force et la redistribution du produit des taxes devrait directement être affectée aux ménages et aux entreprises du secteur secondaire. Le système actuel présente un potentiel d'optimisation (p. ex. limitation temporelle de la rétribution à prix coûtant du courant injecté RPC, abandon de l'affectation partielle de la taxe sur le CO₂, introduction d'un véritable système incitatif pour entreprises et bâtiments). Il faut commencer par exploiter ce potentiel. L'usam s'oppose à ce que l'on introduise, en plus, un SICE parallèle qui resterait en vigueur des décennies durant.

2. Complexification du système fiscal

Afin d'atteindre les objectifs de politique climatique et énergétique, la nouvelle réglementation propose d'introduire, dès 2020, un système incitatif basé sur le prélèvement de deux taxes. La taxe climatique, perçue sur les combustibles et éventuellement dans un deuxième temps sur les carburants, remplacerait l'actuelle taxe sur le CO₂ grevant les combustibles (ainsi que les affectations partielles de cette taxe) et le supplément sur les coûts de transport des réseaux à haute tension, qui finance la promotion des énergies renouvelables. La nouvelle disposition constitutionnelle prévoit toutefois le maintien de la taxe sur les composés organiques volatiles (taxe sur les COV), maintien auquel s'oppose l'usam, qui s'est d'ailleurs déjà prononcée sur ce point. De même, la redevance poids lourds liée aux prestations et les impôts à la consommation spéciaux (impôts sur les huiles minérales et surtaxe correspondante) seront conservés.

¹ Exemples de mesures complémentaires : normes techniques pour les bâtiments, abaissement des valeurs cibles pour les émissions de CO₂ des voitures de tourisme et des véhicules utilitaires légers, introduction d'une telle valeur pour les poids lourds, perfectionnement et renforcement du système d'échange de quotas d'émission ou accroissement du taux et développement de l'obligation de compensation pour les importateurs de carburants fossiles.

Le maintien en cohabitation de ces deux systèmes n'est pas envisageable, car cette coexistence est beaucoup trop longue, complexifie et augmente les charges administratives afférentes aux traitements des deux systèmes. Par ailleurs, plus la période de coexistence sera longue, plus il sera difficile de supprimer un système basé sur les subventions, perçu comme une institution.

3. Conséquences pour les PME

L'énergie en général et l'électricité en particulier sont des facteurs de production essentiels pour les PME en Suisse. Même si ces deux taxes ne sont pas complètement nouvelles et se substituerait à des coûts déjà existants pour les entreprises et les ménages, il est à relever que le renchérissement constant du prix des énergies et de l'électricité aura bien évidemment des incidences sur la fixation du montant de la taxe. De plus, les défis de politique climatique sont nombreux et dicteront de manière dynamique, sur les plans national et international, les exigences qu'il faudra respecter au mieux.

Les entreprises dont la consommation d'énergie est forte devront s'adapter soit en innovant, soit en optant pour des facteurs de production moins taxés. Dans tous les cas, le SICE impose une charge disproportionnée au secteur secondaire, ce dernier ayant moins de solutions de rechange. Notons que, l'effet de ces taxes aura aussi des impacts sur des branches ou des entreprises moins demandeuses d'énergie ou d'électricité. Ces taxes vont renchérir les activités nuisibles à l'environnement, mais donc aussi les prix de biens ou de services intermédiaires. Les coûts seront plus élevés pour les entreprises demandeuses de biens intermédiaires produits avec des facteurs de production lourdement taxés. Des effets collatéraux en termes de hausse de prix pourraient se répercuter dans des domaines moins ou pas liés à une consommation importante en énergie.

Toutefois, la marge d'appréciation du législateur fera que la définition des entreprises bénéficiant de tels allègements pourrait être stricte et exclure donc certains profils qui auraient bien besoin d'allègements. En ce qui concerne le secteur secondaire, l'énergie est appréhendée comme un facteur de production ; il n'est donc pas possible de substituer l'énergie comme on substitue un bien de consommation. Un tel système incitatif discriminerait le secteur secondaire, car les entreprises devraient payer des taxes sur les facteurs de production qu'elles ne pourraient pas remplacer.

Cette redistribution pénaliserait doublement le secteur secondaire, puisque le remboursement aux entreprises s'opère via ce système de taxes de manière proportionnelle à la masse salariale soumise à l'AVS. Il est à relever que cette restitution avantagerait les sociétés qui ont des salaires moyens élevés par rapport à celles qui versent des salaires plus bas. En définitive, et si le recours au montant maximum du gain assuré selon la LAA ne devait pas être pris en compte dans la mise en œuvre de l'article constitutionnel, l'industrie manufacturière et plus généralement les PME seraient désavantagées par rapport au secteur tertiaire présentant des salaires élevés, comme celui des services financiers. De plus, une taxe supplémentaire pour le secteur secondaire apparaîtrait comme une modification des conditions générales voulues par le législateur et ces conditions prêteraient le secteur secondaire.

IV. Conclusions

En conclusion, la variante du système incitatif proposée par le Conseil fédéral pose plusieurs problèmes et désavantagerait les PME par ses modalités de redistribution. La variante telle que recommandée par le Conseil fédéral (variante n°4, la plus incitative) tend à une incitation très forte par les taxes avec une marge de manœuvre très grande pour le législateur quant au rehaussement de ces dernières et quant à la définition des instruments complémentaires qui les accompagneraient. De plus, la cohabitation du système actuel avec le système incitatif sur une longue période (jusqu'en 2045) poserait des problèmes par sa complexité et engendrerait de lourdes charges administratives

pour de nombreux acteurs. Ainsi, l'usam rejette le projet visant à instaurer un système incitatif en matière climatique et énergétique.

Berne, le 12 janvier 2016

Responsable du dossier

Alexa Krattinger, Politique fiscale et financière

Tél. 031 380 14 22, mél. a.krattinger@sgv-usam.ch