

Département fédéral des finances
Madame la Conseillère fédérale
Eveline Widmer-Schlumpf
Bundesgasse 3
3003 Berne

Berne, le 11 juin 2015 usam-Kr/nf

Réponse à la consultation

Disposition constitutionnelle concernant un système incitatif en matière climatique et énergétique

Madame la Conseillère fédérale,

Numéro 1 des PME helvétiques, l'Union suisse des arts et métiers usam représente 250 associations et quelques 300 000 entreprises. La plus grande organisation faîtière 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.

Nous avons pris connaissance avec intérêt de l'objet cité sous rubrique, qui a retenu toute notre attention, et nous nous permettons de vous faire part de notre position à ce sujet.

I. Remarques liminaires

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. Dès 2021, la deuxième étape de la SE2050, qui fait l'objet de cette présente consultation, vise à remplacer l'actuel système d'encouragement fondé sur les subventions par un système d'incitation fondé sur la fiscalité.

Si la Suisse fait figure de bon élève dans le respect de certains objectifs définis sur le plan international, et plus précisément dans le cadre du protocole de Kyoto, le Conseil fédéral estime cependant que d'autres réductions significatives d'émissions sont encore nécessaires. En l'occurrence, il semble se précipiter dans cette épreuve avant même de connaître l'accord international sur le climat, s'il y en a un, à l'issue des prochaines conférences sur le climat. Sans vraiment tenir compte de ce point, le Conseil fédéral a donc décidé de concevoir un système d'incitation fiscale en matière climatique et énergétique qui remplacerait progressivement le système actuel comprenant surtout, d'une part, le Programme Bâtiments financé par la Confédération et les cantons grâce à une affectation partielle de la taxe sur le CO₂ grevant les combustibles et, d'autre part, la rétribution à prix coûtant du courant (RPC) financée par le supplément sur les coûts de transport des réseaux à haute tension.

Les taxes incitatives, fondées sur les objectifs énergétiques et climatiques de la Confédération, et permettant de générer moins d'émissions et de gérer plus efficacement les ressources, doivent être inscrites dans la Constitution afin de leur conférer une légitimité démocratique. Ce n'est qu'une fois la base constitutionnelle de ce système d'incitation fiscale en matière climatique et énergétique (ou entre temps peut-être une autre variante d'un système d'incitation) acceptée par le peuple, que les contours et les composantes du système pourront être définis dans une loi.

La variante du système incitatif proposée par le Conseil fédéral se heurtera à plusieurs problèmes. Ce système, une fois définitivement en place (après 2045) ne pourra plus, par son effet redistributif, répondre aux nouvelles demandes de subvention permettant le développement d'énergies renouvelables. Dans le présent rapport, rien n'est dit sur les énergies renouvelables et donc sur les moyens permettant leur promotion une fois que la redistribution sera complète. De plus, cette variante de système incitatif devra coexister pendant de nombreuses années avec le système actuel, ce qui complexifiera fortement la pratique et augmentera nécessairement les charges administratives. Mais avant tout, l'usam n'est pas convaincue qu'un tel projet puisse engendrer des coûts économiquement viables pour les PME. Le modèle choisi – respectivement les combinaisons décrites – dans ce projet laisse une très grande marge d'interprétation et les coûts induits dans la consommation d'énergies semblent pouvoir fluctuer trop souvent sur la base du prix de l'énergie mais aussi sur la base de la fixation des objectifs, qui eux peuvent également changer et devenir plus contraignantes à l'égard des entreprises. Le secteur secondaire se verrait doublement préjudicé s'il devait évoluer avec un système incitatif. Non seulement le système occasionnerait des taxes supplémentaires sur les facteurs de production, mais la restitution qui se ferait de manière proportionnelle à la masse salariale pénaliserait une deuxième fois le secteur secondaire par rapport au secteur tertiaire.

Dans ce contexte, l'usam ne peut accepter ce projet en l'état.

II. Remarques particulières sur la nouvelle réglementation proposée

1. Taxe climatique et taxe sur l'électricité

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 taxe sur l'énergie électrique, quant à elle, se substituerait au supplément perçu sur les coûts de transport des réseaux à haute tension, qui finance notamment la rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC). 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.

En défendant l'intérêt des entreprises, il n'est pas concevable pour l'usam de pouvoir soutenir la proposition en l'état de ces deux nouvelles taxes. Même si ces dernières ne sont pas complètement nouvelles et se substitueraient 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. La simple définition de ces deux taxes à l'article 131a de la Constitution, disposition constitutionnelle très ouverte, le contexte lié au renchérissement du prix de l'énergie ainsi que les retombées en termes d'exigences ou de nouveaux standards à respecter touchant au système énergétique en pleine mutation conféreront au législateur toute la latitude pour préciser les modalités des taxes et la conception de la période transitoire. Ainsi, le Conseil fédéral aura la possibilité de percevoir simultanément des taxes sur un ou plusieurs agents énergétiques et de manière différenciée (p. ex. taxe sur l'électricité en fonction du mode de production) tout en

maintenant parallèlement la perception de la taxe sur les composés organiques volatiles, de la redevance poids lourds liée aux prestations et des impôts à la consommation spéciaux (impôt sur les huiles minérales et surtaxe correspondante).

Du point de vue de l'usam, et même si le traitement de ces nouvelles taxes serait réglé en détails dans une loi, la disposition constitutionnelle est beaucoup trop ouverte et permettrait une très grande marge de manœuvre dans le domaine de la fiscalité écologique.

2. Système basé sur les subventions et nouveau système incitatif fiscal

Le système actuel, qui repose sur des mesures d'encouragement, apparaît comme étant disproportionné et souvent inefficace. Le nouveau système permettrait, grâce aux taxes, de contribuer substantiellement à atteindre les objectifs climatiques et énergétiques de la Confédération. A long terme, il est prévu de redistribuer complètement le produit de la taxe à la population. Les subventions financées par l'affectation partielle de la taxe actuelle sur le CO₂ seraient réduites à partir de 2021 jusqu'à leur suppression complète en 2025. Les subventions financées par l'actuel supplément sur les coûts de transport des réseaux à haute tension (notamment la rétribution à prix coûtant du courant injecté RPC) seraient également réduites, et les nouvelles installations dans le cadre de la RPC ne pourraient être subventionnées que jusqu'à fin 2030 et leur durée serait limitée à 2045.

Si le système incitatif présente de nombreux avantages, force est de constater que son entrée en vigueur complète et définitive n'aurait lieu qu'après 2045. Cette transition impliquerait donc la cohabitation de deux systèmes et imposerait à toutes les parties prenantes trop de complexité et de charges administratives. Ainsi, et comme le prévoit le rapport explicatif, le fait de pouvoir affecter pour une durée limitée les recettes de la taxe climatique et de la taxe sur l'électricité aux mesures d'encouragement peut représenter un avantage, mais cela illustre parfaitement la complexité engendrée par les imbrications et les interdépendances d'un système par rapport à un autre. Il n'y a pas, semble-t-il, de contre-indications à ce que ce passage puisse être anticipé beaucoup plus rapidement et, de ce fait, les subventions supprimées dans un horizon de temps plus court. L'idéal serait, d'ailleurs, de ne pas subir une telle transition de cohabitation et de pouvoir très rapidement œuvrer via un nouveau système d'incitation.

La possibilité d'affecter de manière transitoire (jusqu'en 2045) les recettes de la taxe climatique et de la taxe sur l'électricité aux mesures d'encouragement est en soi un avantage pour le Programme Bâtiments et la RPC. Toutefois, et compte tenu de ce qui précède, l'usam estime que 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. Au final, et si un tel système incitatif devait être mis en place et cohabiter sur une aussi longue durée, il serait assez aisé pour le législateur de trouver les arguments et les moyens de faire perdurer le système actuel et pour finir d'appréhender cette cohabitation comme un acquis.

3. Mise en œuvre de la taxe climatique et de la taxe sur l'électricité

Sur la base des quatre exemples de combinaisons décrits dans le rapport explicatif, qui se différencient par le montant de la taxe sur les combustibles fossiles et les carburants, il apparaît que le Conseil fédéral nous recommande de choisir la variante la plus incitative, soit la variante 4. En effet, cette combinaison semble répondre au mieux à l'idée du système d'incitation fiscale en matière climatique et énergétique, puisqu'elle permet même de dépasser (71%) le degré d'atteinte des objectifs fixés par rapport au scénario de référence « Poursuite de la politique actuelle » (l'objectif de réduction du CO₂ étant fixé à 40%). En comparaison avec les autres combinaisons (1 et 2), les combinaisons 3 et 4 taxent plus fortement les combustibles, mais également les carburants. Des mesures complémentaires seraient uniquement nécessaires à titre de soutien dans l'atteinte d'objectifs. Si la variante 3 ou 4 devait être retenue, le coût en termes de taxes serait impor-

tant pour les consommateurs et les producteurs d'énergies et d'électricité. En revanche, ce coût financier et incitatif, nettement moins important dans le cadre des deux premières combinaisons (1 et 2), serait compensé par des mesures complémentaires beaucoup plus étendues et profondes que pour les variantes 3 et 4, afin d'atteindre les objectifs de politique énergétique et climatique. Ces instruments compenseraient l'incitation faible des taxes plutôt basses et toucheraient le domaine des transports en particulier. A priori, et du point de vue du portefeuille d'une entreprise ou d'un ménage, les combinaisons 1 et 2 pourraient être privilégiées, mais encore une fois des zones d'incertitudes persistent quant à la définition de ces instruments. Choisir la variante 3 ou 4 ne serait pas non plus une bonne option, puisque l'une et l'autre affichent non seulement un coût élevé pour le consommateur et/ou producteur d'énergie, mais également le spectre de possibles rehaussements des taxes. Sur la base des éléments précités, l'usam ne peut adhérer à ces combinaisons. Trop incitative, la variante 4 frapperait trop lourdement l'économie et trop aléatoire, la variante 1 ne serait pas assez incitative et serait donc sujette aux besoins découlant de politiques énergétiques changeantes et au bon vouloir du législateur, ce qui n'est pas rassurant pour l'économie.

Toujours dans la variante 4, l'effet incitatif qu'aurait la modification des prix, du point de vue du Conseil fédéral, permettrait aux ménages et aux entreprises de changer de comportement dans les domaines où cela est réalisable à moindre coût. Ce qui présuppose plusieurs choses. Si l'on prend l'exemple d'une entreprise, cette dernière devrait avoir une option de remplacement, soit une énergie pour laquelle elle devrait moins dépenser que pour celle utilisée jusqu'à présent et fortement taxée. L'énergie de substitution sera donc soit taxée de façon moindre, soit sera une énergie renouvelable, laquelle bénéficierait d'un taux d'imposition plus faible. Relevons au passage qu'il ne sera pas évident pour un entrepreneur d'évoluer sereinement dans un contexte de taxes fluctuantes et de prises de décisions économiques sans cesse à la merci de la définition des objectifs et des instruments contraignants.

4. Conséquences économiques

La redistribution devrait être intégrale lorsque les engagements induits par les dernières mesures d'encouragement auront pris fin en 2045. Le système d'incitation fiscale aura pour effet de faire changer de comportement les entreprises gourmandes en énergie, qui devront payer plus cher et/ou diminuer leur consommation en énergie et/ou encore choisir des énergies plus vertes. Si l'effet cumulé devait les désavantager face à leurs concurrentes étrangères et les obliger à devoir assumer des charges déraisonnables, des mesures d'allègements compatibles avec les engagements internationaux de la Suisse s'appliqueraient. 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. Même s'il y avait restitution de la taxe, l'entreprise pourrait se retrouver en manque de liquidités.

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.

La mise en place d'un tel système frapperait doublement le secteur secondaire. Une entreprise devrait non seulement payer une ou plusieurs taxes sur les énergies utilisées comme facteurs de production (et non

comme bien de consommation finale), mais elle serait également pénalisée selon les modalités appliquées par l'effet redistributif (restitution sur la base de la masse salariale).

III. Conclusions

En conclusion, la variante du système incitatif proposée par le Conseil fédéral pose plusieurs problèmes et tendrait par ses modalités de redistribution à désavantager les PME.

La variante telle que recommandée par le Conseil fédéral 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, et sur la base de la disposition constitutionnelle telle que proposée dans cette consultation, l'usam déplore la trop grande marge de manœuvre conférée au législateur. La redéfinition des objectifs de politique énergétique répondant à de nouveaux standards écologiques toujours plus exigeants et aux accords issus de négociations internationales frapperait, par son effet redistributif, d'abord et avant tout l'industrie suisse et donc la compétitivité de notre économie.

Par ailleurs, nous relevons aussi qu'une fois définitivement en place (après 2045) le système ne pourra plus, par son effet redistributif, répondre aux nouvelles demandes de subvention permettant le développement d'énergies renouvelables. Il serait donc tentant de conserver l'actuel système basé sur les subventions et de forcer la cohabitation de ce dernier avec l'actuelle variante proposée par le Conseil fédéral. De plus, le Conseil fédéral ne dit rien sur les énergies renouvelables ni sur les moyens qui pourront être mis en œuvre pour permettre leur promotion. De manière générale, rien n'est dit sur la première étape, soit la SE2050, qui semble complètement entérinée dans le discours du Conseil fédéral.

Sur la base de ce qui précède, l'usam n'est pas convaincue qu'un tel projet puisse engendrer des coûts économiquement viables pour les PME. Elle rejette la proposition du système incitatif faisant l'objet de la présente consultation. Idéalement, l'usam opterait pour un système incitatif qui permettrait aux entreprises de pouvoir s'engager en définissant un programme concret consolidant l'amélioration de l'efficacité énergétique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Le contrat établirait des buts concrets et si ces derniers étaient atteints, l'entreprise pourrait être exonérée des taxes touchant au domaine de la politique énergétique. Ce système serait beaucoup plus souple, mais garderait l'effet incitatif par un engagement approprié au secteur d'activité.

Union suisse des arts et métiers usam



Hans-Ulrich Bigler
Directeur



Alexa Krattinger
Responsable Politique fiscale et financière