



19 mars 2015

Taxe différenciée sur l'électricité

Conclusions de l'expertise juridique relative à
une taxe différenciée sur l'électricité et
évaluation économique de la faisabilité



1. Contexte

La Stratégie énergétique 2050 vise à réduire la consommation finale d'énergie et la consommation d'électricité, à accroître la part des énergies renouvelables et à diminuer les émissions de CO₂ liées à l'énergie. L'approvisionnement énergétique de la Suisse sera progressivement transformé. La première étape comprend un projet législatif global, dont le message a été publié par le Conseil fédéral en septembre 2013 et est examiné par le Parlement. Au cours d'une deuxième étape qui débutera en 2021, le Conseil fédéral envisage de remplacer l'actuel système d'encouragement fondé notamment sur les subventions par un système d'incitation reposant principalement sur une taxe climatique et une taxe sur l'électricité dont les recettes seront redistribuées à la population. Une disposition constitutionnelle concernant un système incitatif en matière climatique et énergétique (SICE) doit conférer à cette décision de principe la légitimité démocratique nécessaire. La législation sur le climat et l'énergie précisera dans un second temps les modalités du système d'incitation. Reposant principalement sur des taxes et sur leur effet incitatif, ce système permettra d'atteindre les objectifs climatiques et énergétiques de manière plus efficace et plus avantageuse qu'avec des mesures d'encouragement et des dispositions réglementaires.

2. Le système incitatif en matière climatique et énergétique

Le rapport explicatif sur le SICE présente quatre variantes de mise en œuvre du système d'incitation fiscale en matière climatique et énergétique pour la période 2021-2030. Toutes les variantes se basent sur une taxe sur l'électricité d'une ampleur similaire pour tous les agents énergétiques. Elle permettrait d'atteindre les objectifs de consommation d'électricité de manière efficace. Au vu du contexte économique difficile dans lequel se trouve l'industrie de l'électricité et des conséquences correspondantes pour la force hydraulique, différentes modalités d'une taxe différenciée sur l'électricité ont été examinées. Dans les débats publics, une taxe sur l'électricité qui dépendrait du mode de production suscite l'espoir que la production nationale d'électricité issue des énergies renouvelables puisse être ainsi soutenue voire que la compétitivité face à la production d'électricité étrangère ou fossile puisse augmenter, notamment celle de la force hydraulique existante. La production d'électricité à partir d'énergies renouvelables bénéficierait ainsi d'un taux de taxation plus faible, tandis que l'électricité provenant de centrales nucléaires ou d'une énergie fossile serait taxée plus fortement. La taxe concernerait également les importations d'électricité. La taxe sur l'électricité sale réclamée par certains milieux politiques ou la taxe sur les importations de «courant sale» correspondent, en principe, à la taxe différenciée sur l'électricité. L'électricité est traitée différemment en fonction de son mode de production. Les flux physiques d'électricité ne permettent de démontrer de quelle installation provient l'électricité. Les flux commerciaux d'électricité qui peuvent être attestés grâce à des garanties d'origine servent donc de preuve pour le marquage de l'électricité. Ces garanties d'origine donnent des informations sur la source d'énergie utilisée pour produire l'électricité ainsi que sur la date et le lieu de production. Les garanties d'origine peuvent être transférées indépendamment du transport physique de l'électricité.



3. Evaluation juridique

Le droit commercial international (Organisation mondiale du commerce (OMC), accords de libre-échange entre la Suisse et l'UE ou des Etats tiers) comprend comme principe fondamental une interdiction de discrimination. Opérer une distinction entre des produits similaires à l'aide de critères relatifs à la méthode de production est contraire à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (*General Agreement on Tariffs and Trade, GATT*) (interdiction des critères non liés au produit). Une telle mesure pourrait éventuellement être justifiée par la disposition d'exception énoncée à l'art. XX du GATT. Celui-ci prévoit que les mesures motivées par des objectifs environnementaux et adaptées en vue d'assurer la protection de l'environnement ne vont pas automatiquement à l'encontre du principe d'égalité de traitement avec les nationaux. La mesure ne devrait toutefois pas engendrer une discrimination injustifiée ni constituer une restriction déguisée du commerce international. S'agissant de savoir si une distinction en fonction de la méthode de production relève de la disposition d'exception de l'art. XX du GATT, le World Trade Institute et Heuking¹ estiment qu'*une différenciation entre l'électricité verte et l'électricité grise devrait être possible*: l'expertise juridique du 18 avril 2014 conclut que des distinctions basées sur des méthodes de production et des processus non liées au produit peuvent être opérées, *dans la mesure où les mêmes règles s'appliquent pour la production nationale d'électricité et pour le courant importé*. L'étude estime également qu'une différenciation non-discriminatoire (principe de la nation la plus favorisée et égalité de traitement avec les nationaux) est également compatible avec l'accord de libre-échange de 1972 entre la Suisse et l'Union européenne (aussi en tenant compte des développements juridiques dans l'UE). Une *discrimination fondée sur le pays d'origine de l'électricité est cependant illicite*. Le taux de taxation plus faible pour l'électricité d'origine renouvelable devrait être accordé aussi bien à la production nationale qu'au courant importé.

Un système national de certification du courant électrique provenant d'énergies renouvelables accroîtrait légèrement la marge de manœuvre de la Suisse en matière de différenciation. Pour pouvoir bénéficier d'un taux de taxation plus faible, il faudrait présenter dans ce modèle, en lieu et place d'une garantie d'origine, un certificat délivré à des installations de production renouvelable non subventionnées répondant à des conditions précises (par exemple dispositions sur les débits résiduels ou dispositions spécifiques pour les installations solaires, éoliennes, thermiques, de biomasse et hydrauliques). Le système national de certification est aussi ouvert aux installations étrangères. Les installations de production qui répondent aux critères en Suisse et à l'étranger devraient se soumettre à un processus de certification défini au niveau national et pouvant être exécuté par des organismes de contrôle accrédités suisses et étrangers. Un système spécifique de certification offrirait une plus grande souplesse dans la définition des conditions-cadres supplémentaires qui doivent être respectées pour obtenir les certificats liés aux énergies renouvelables. Une autre expertise juridique réalisée par le

¹ Prof. Thomas Cottier et al. (April 18, 2014), Differential Taxation of Electricity: Assessing the Compatibility with WTO Law, EU Law and the Swiss EEC Free Trade Agreement, at page 67-71 (http://www.efv.admin.ch/e/downloads/finanzpolitik_grundlagen/els/Differentia-tial%20Taxation_e.pdf)



World Trade Institute² présente certaines possibilités correspondantes, sous réserve du respect du droit commercial international. Dans un système national de certification du courant électrique provenant d'énergies renouvelables, pour des raisons de droit du commerce (OMC, accords de libre-échange entre la Suisse et l'UE ou des Etats tiers), les garanties d'origine suisses de l'électricité issue d'énergies renouvelables ne doivent pas être privilégiées et les garanties d'origine étrangères de l'électricité issue d'énergies renouvelables ne doivent pas être limitées par des contingents. D'après cette expertise, des différences concernant l'origine et le mode de production peuvent toutefois être justifiées dans les domaines de l'environnement et de la santé en vertu de l'art. XX, al. g et b du GATT. Le premier domaine concerne la protection de l'atmosphère et la lutte contre les émissions de CO₂ et le réchauffement global. Le deuxième domaine porte sur d'éventuels risques pour la santé comme celui d'exposition de la population à des rayonnements radioactifs. L'art. 20 de l'Accord de libre-échange autorise des exceptions similaires reposant sur des dispositions en matière d'environnement et de santé publique. Des normes environnementales accrues non spécifiques à un pays et des mesures de réduction des gaz à effet de serre ou du risque nucléaire sont par exemple autorisées. Il importe qu'il ne puisse pas en découler de droits pour la politique industrielle. *Une taxe différenciée sur l'électricité en Suisse ne doit donc pas être justifiée par l'encouragement, le renforcement ou le soutien des énergies renouvelables indigènes ou de la force hydraulique suisse.* Cela vaut aussi lorsque l'on se fonde sur une distorsion de la concurrence résultant de tarifs d'injection élevés dans les pays voisins (comme par exemple en Allemagne). Si l'encouragement des énergies renouvelables est le principal motif d'une taxe différenciée sur l'électricité, d'autres alternatives de subvention (comme par exemple la RPC) sont mieux adaptées. Les droits compensateurs en vertu de l'Accord de l'OMC sur les subventions constituent une possibilité théorique de neutraliser les différences spécifiques à un pays ayant pour origine des conditions-cadres nationales différentes³. Une introduction unilatérale en Suisse va cependant à l'encontre de l'idée d'un marché européen de l'électricité et représente un obstacle administratif de taille (cela nécessiterait des droits différents pour chaque pays concerné et ses installations, afin de neutraliser les différences spécifiques à chaque pays). Il est par ailleurs politiquement délicat de prendre de telles mesures unilatérales, étant donné qu'elles peuvent entraîner des contre-mesures des pays concernés.

Le caractère licite dépend donc essentiellement de la motivation de la mesure. Un système national de certification est seulement admissible en vue de réduire les émissions de CO₂ et les risques pour la santé et l'environnement. Des exigences qualitatives supplémentaires relatives à la certification des centrales peuvent éventuellement se justifier en vertu du droit de l'OMC et de l'accord de libre-échange avec l'UE, lorsque que les critères sont identiques

² Prof. Thomas Cottier et al. (March 8, 2015), Renewable Electricity Tax Exemptions and Trade Remedies under International Law: An Assessment of Policy Space under WTO Law, the Swiss-EU FTA and EU Law (http://www.bfe.admin.ch/themen/00526/00527/index.html?lang=de&dossier_id=06296)

³ Prof. Thomas Cottier et al. (August 8, 2014), CO₂ Levies and Tariffs on imported Electricity: Assessing the Compatibility of Options with WTO Law, EU Law and the Free Trade Agreement Switzerland-EEC (http://www.bfe.admin.ch/themen/00526/00527/index.html?lang=de&dossier_id=06212)



pour les fournisseurs nationaux et étrangers, qu'un tel système de certification se limite à des critères neutres et non spécifiques à un pays et qu'il ne poursuit aucune politique industrielle.

4. Evaluation économique en cas de mise en œuvre

La production d'électricité provenant des énergies renouvelables est attestée grâce à des garanties d'origine. Les garanties d'origine nationales et étrangères sont équivalentes. Les garanties d'origine étrangères, par exemple pour la force hydraulique de Scandinavie, sont très avantageuses étant donné les conditions actuelles du marché (en-dessous de 0,01 ct./kWh) et sont donc nettement inférieures à ce qu'atteindrait la différence entre la taxe sur les énergies non renouvelables et celle sur l'électricité d'origine renouvelable (2 à 4 ct./kWh). A ceci s'ajoute le fait que l'offre européenne de garanties d'origine pour l'électricité renouvelable dépasse de loin la production d'électricité suisse globale. Les producteurs suisses d'énergie renouvelable ne profitent donc pas nécessairement d'une différenciation de la taxe sur l'électricité: la taxe plus élevée pour les énergies non renouvelables peut être contournée en achetant des garanties d'origine étrangères avantageuses. La taxe différenciée sur l'électricité n'encouragerait ou ne soutiendrait donc pas la production nationale d'électricité. La différenciation n'apporte presque aucune incitation pour la production et le développement des énergies renouvelables en Suisse. La compétitivité des producteurs suisses et les préférences des consommateurs d'électricité sont plus significatives pour la production nationale d'électricité.

D'autres options comme une taxe sur le CO₂ pour l'électricité importée, l'introduction d'un impôt de consommation assorti d'exceptions restrictives (*Climate Change Levy*, CCL) sur le modèle du Royaume-Uni ou encore un système national de certification n'apportent pas de solution au problème. Quelle que soit la solution choisie, le droit international du commerce (voir évaluation juridique ci-dessus) requiert que les conditions soient les mêmes pour la production nationale et étrangère d'énergies renouvelables. Des conditions de production supplémentaires comme par exemple des dispositions sur les débits résiduels pour les centrales hydrauliques sont en grande partie également respectées par les producteurs étrangers. La part des énergies non renouvelables en Suisse (près de 20 TWh) peut être couverte sans difficulté avec des garanties d'origine étrangères qui satisferaient aussi à des conditions suisses renforcées pour les énergies renouvelables. S'agissant de la taxe sur le CO₂ pour l'électricité importée, la mise en œuvre se heurte aux mêmes difficultés, la différenciation reposant également sur des garanties d'origine. Dans le cadre du système CCL, un système de certification spécifique a été mis en place pour l'exécution. La quantité d'électricité issue des énergies renouvelables est calculée à l'endroit où elle a été injectée pour la première fois par un producteur dans un réseau de transport ou de distribution au Royaume-Uni. Ce procédé garantit que les certificats (LECs) sont uniquement émis pour de l'électricité renouvelable effectivement fournie au Royaume-Uni, ce qui signifie qu'un fournisseur étranger doit par exemple prouver qu'il a injecté réellement (physiquement) de l'électricité dans le réseau au Royaume-Uni et a acquis des capacités transfrontalières conformément aux LECs demandés. Dans la pratique, l'électricité physique et la plus-value écologique sous forme



d'une garantie d'origine sont traités séparément. Une différenciation par un tel système serait sans effet en Suisse, car les capacités au niveau du réseau de transport transfrontalier sont suffisamment importantes pour répondre aux faibles besoins de la Suisse (environ 20 TWh). Un droit compensateur vis-à-vis de l'Allemagne en vertu de l'Accord de l'OMC sur les subventions, destiné à compenser les tarifs d'injection élevés en Allemagne, n'apporte aucun avantage pour l'électricité suisse d'origine renouvelable: les importations depuis l'Allemagne seront certes plus chères, mais il est facile de contourner cela en important le courant d'autres zones tarifaires que l'Allemagne.

5. Résumé

Du point de vue juridique, il est possible de faire la distinction entre l'électricité renouvelable et celle non renouvelable, et donc de les traiter différemment. En revanche, une différenciation entre production nationale et étrangère de l'électricité n'est pas admissible. Ce principe de non-discrimination vaut également pour les garanties d'origine qui permettent de marquer l'électricité comme étant d'origine renouvelable. Les installations étrangères sont autorisées même en cas de système national de certification. Un encouragement ou un soutien de la production suisse d'électricité d'origine renouvelable ne peut pas avoir lieu au moyen de la différenciation, car cette motivation va à l'encontre du droit international. Si elle devait néanmoins être introduite, elle n'aurait aucun effet, car en pratique, les garanties d'origine étrangères répondant aux mêmes conditions que les garanties d'origine suisses et ne pouvant donc pas être discriminées sont plus avantageuses et disponibles en quantité suffisante. Ces garanties d'origine permettraient de certifier l'ensemble de l'électricité consommée en Suisse comme «renouvelable».