

Prise de position de l'AES relative au remplacement du système d'encouragement par un système d'incitation en matière énergétique

Etat: 27 mars 2015

1. Conditions-cadre

1.1 Situation initiale

A partir de 2020, la politique énergétique doit être réorientée en même temps que la politique climatique dans le cadre de la 2^e étape de la Stratégie énergétique 2050. Il est prévu de remplacer petit à petit les systèmes d'encouragement de la première étape par un système d'incitation [CF, 2013]. A ce sujet, le Conseil fédéral a défini en 2014 les axes centraux suivants pour la période 2021-2030 [CF, 2014]:

- La taxe existante sur le CO₂ applicable aux combustibles sera maintenue.
- S'agissant des carburants, deux variantes sont encore à l'étude: l'une avec taxe et l'autre sans.
- Par ailleurs, l'introduction d'une taxe sur l'électricité est prévue afin d'atteindre les objectifs de consommation fixés. On examine dans quelle mesure les taux peuvent être différenciés en fonction du type de production (renouvelable ou non renouvelable, p. ex.). Afin que la part de courant issu d'énergies renouvelables puisse être encore accrue, la taxe sur l'électricité sera complétée temporairement par une forme plus élaborée du système de rétribution à prix coûtant du courant injecté. Il est donc prévu de réduire progressivement les nouveaux fonds d'encouragement, les derniers devant être octroyés en 2030. Quant au produit de la taxe sur le CO₂, il sera entièrement rétrocédé aux entreprises et à la population. Enfin, une partie des recettes tirées de la taxe sur l'électricité doit être consacrée à l'encouragement provisoire de la production de courant issu d'énergies renouvelables, tandis que le reste sera reversé à l'économie et à la population.

A la demande du Conseil fédéral, le Département fédéral des finances (DFF) et le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) élaborent jusqu'au début 2015 un projet de consultation pour concrétiser le système d'incitation en matière énergétique et climatique [CF, 2014].

1.2 Clarification des objectifs et des intentions du Conseil fédéral

Comme décrit au point 1.1, le Conseil fédéral vise les trois buts suivants au moyen d'un seul instrument, la taxe d'incitation: promotion de l'efficacité énergétique, augmentation de la production d'électricité issue des énergies renouvelables et réduction des émissions de CO₂. Il n'est toutefois pas défini quels buts seront atteints de quelle manière en introduisant la taxe d'incitation. Le rôle que jouera l'interaction entre ces objectifs n'est notamment pas clair.

Revendication:

L'AES demande au Conseil fédéral de présenter ses intentions quant à la manière et au montant de la taxe d'incitation qu'il prévoit pour atteindre les divers objectifs de la Stratégie énergétique 2050.

Ci-dessous, sont exposés les divers axes centraux pour un système d'incitation tirés de la position que l'AES a adoptée jusqu'ici.

2. Position publique de l'AES sur les taxes incitatives

En 2013, le Département fédéral des finances (DFF) a publié un rapport sur la transition du système d'encouragement au système d'incitation dans le domaine de l'énergie [DFF, 2013]. L'AES a pris position sur ce rapport et a déjà formulé, en accord avec d'importants partenaires tels qu'economiesuisse, quelques considérations et exigences fondamentales [AES, 2013a], résumées ci-après.

Comparé aux systèmes d'encouragement des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique [projet de L'Ene] complexes et inopérants proposés dans le message du Conseil fédéral sur la Stratégie énergétique 2050, un système d'incitation en matière énergétique présente plusieurs avantages, mais aussi certains inconvénients, mentionnés dans [DFF, 2013]. La voie empruntée jusqu'à présent, à savoir celle des régulations détaillées, atteint ses limites dans le cadre de la mise en œuvre de ces exigences. Par ailleurs, elle ne crée aucune incitation ni condition favorisant dans chaque cas l'utilisation de la technologie la plus efficace, bien au contraire: certaines technologies, en particulier la grande hydraulique, sont pénalisées. De plus, les forces du marché ne sont pas suffisamment mises à profit. En revanche, un système d'incitation, moyennant les aménagements adéquats, offre la possibilité d'opter pour l'exploitation la plus efficace de chacune des sources d'énergie et de réduire le niveau global des émissions ou de la consommation. Il permet ainsi de stimuler davantage par des incitations économiques et de limiter la bureaucratie.

La coexistence d'un système d'encouragement et d'un système d'incitation en matière énergétique conduit à des doublons ainsi qu'à un surcroît de travail administratif et s'oppose au principal argument en faveur de l'introduction d'un système d'incitation, à savoir la suppression des systèmes d'encouragement.

L'introduction prévue d'un système d'incitation suppose donc qu'aucune nouvelle installation de production d'électricité issue d'énergies renouvelables ne puisse être intégrée à un programme d'encouragement. Elle implique également, entre autres raisons, de renoncer à l'introduction de certificats blancs dans le domaine de l'efficacité électrique.

Position publique de l'AES sur les systèmes d'incitation:

Il convient de rétrocéder l'intégralité des taxes incitatives à l'économie suisse et à la population, et non de s'en servir à des fins de politique fiscale.

La coexistence de systèmes d'encouragement et d'un système d'incitation en matière énergétique est rejetée. A partir du moment où le système d'incitation sera introduit, aucune nouvelle installation de production d'électricité issue d'énergies renouvelables ne devra être intégrée à un programme d'encouragement, et il faudra renoncer à la mise en œuvre de mesures dans le domaine de l'efficacité électrique. Pour pouvoir garantir la sécurité juridique et d'investissement, les installations déjà soutenues dans le cadre de la RPC doivent continuer à recevoir les fonds de promotion selon leur durée de rétribution.

3. Exigences concrètes concernant la conception d'un système d'incitation en matière énergétique

La taxe incitative peut être conçue selon différentes variantes. Elle peut par exemple être étendue aux carburants, soit la valeur énergétique soit le taux de CO₂ peut être utilisé comme base de calcul, ou la charge à laquelle l'électricité est soumise peut être différenciée en fonction du type de production [DFF, 2013]. Les réponses à ces questions peuvent être déduites des positions publiques de l'AES énoncées ci-après.

L'AES estime que les objectifs de la Stratégie énergétique 2050 sont la garantie de l'approvisionnement, l'augmentation de l'efficacité énergétique et la création de conditions en faveur d'un système d'approvisionnement basé sur les énergies renouvelables [AES, 2012b]. Pour les atteindre, il faut recourir aux forces du marché, ainsi qu'aux signaux données par les prix [AES, 2012b]. A long terme, un marché sans distorsions offre les meilleurs résultats, si l'on prend en considération les émissions de CO₂.

Pour mettre en œuvre la Stratégie énergétique 2050, l'AES demande à ce que le système soit pris en considération de manière globale pour ne pas entraver le but prioritaire de la sécurité d'approvisionnement [AES, 2012b]. La production influençable et non influençable, ainsi que le stockage et les réseaux doivent être développés de manière coordonnée [AES, 2013b]. Pour ce faire, il faut garantir la compétitivité des grandes centrales hydrauliques dans le marché européen de première importance [AES, 2013b]. Les mesures d'encouragement pour l'extension des installations pour produire de l'électricité issue d'énergies renouvelables doivent comprendre des incitations à un comportement axé sur le marché, le choix de la technologie la plus adéquate, ainsi que le moment optimal pour les investissements [AES, 2013b].

Ce qui signifie qu'aucune mesure ne doit être prise en période de surcapacités et de bas prix de l'électricité pour promouvoir les installations productrices d'électricité à partir d'énergies renouvelables. Par contre, des mesures peuvent être prises pour soutenir la grande hydraulique. Ces principes sont pris en considération dans la formulation ci-après des principaux axes d'un système d'incitation.

3.1 Deux phases

Lors de la définition de l'assiette de calcul pour la taxe d'incitation (teneur CO₂/énergétique), il faut distinguer deux phases temporelles. La phase 1 comprend la situation actuelle, c'est-à-dire avec des possibilités d'importation de l'UE en quantité suffisante, les centrales nucléaires continuent d'être exploitées et les prix de l'électricité sont bas. Dans cette phase, la protection du climat a la priorité dans le système d'incitation et il ne faut pas prendre de mesures particulières pour promouvoir l'électricité issue d'énergies renouvelables.

La phase 2 décrit la situation dans laquelle les centrales nucléaires suisses sont successivement retirées du réseau et remplacées par des installations en vue de produire de l'électricité issue d'énergies renouvelables.

La taxe d'incitation est prélevée durant les deux phases auprès des consommateurs finaux. Dans les deux cas, les conventions d'objectifs qui ont fait leurs preuves en vue d'augmenter l'efficacité énergétique chez les consommateurs finaux doivent être maintenues, tout comme la dispense des entreprises énergivores de la taxe.

3.1.1 Phase 1: Accent mis sur la préservation du climat et une production d'électricité suisse exempte d'émissions de CO₂

Pour l'AES, l'efficacité énergétique globale a la priorité [AES, 2012b]. L'électricité en est l'énergie-clé pour concevoir tous les processus énergétiques de manière plus efficiente et atteindre les objectifs visés en politique climatique [AES, 2012a]. Respectueuse du climat, la production d'électricité en Suisse ne génère presque pas de CO₂: un avantage comparatif dont il convient de tirer parti [AES, 2013b]. L'AES exige que soit garantie la compétitivité de la grande hydraulique au sein du marché européen, de première importance, car il devient de plus en plus difficile pour les grandes centrales hydrauliques de couvrir leurs coûts de production dans les conditions de marché actuelles [AES, 2013b]. Parmi les facteurs responsables de cette situation, on peut citer le courant subventionné issu d'énergies renouvelables et le faible coût du CO₂. Au moins, avec une taxe incitative fondée sur la teneur en CO₂ de la consommation énergétique, la compétitivité de l'hydraulique n'est pas affectée. Le courant issu d'une production exempte de CO₂ n'est pas taxé, ce qui incite les consommateurs finaux à l'acheter – en particulier celui provenant de l'hydraulique. Le courant importé issu d'une production émettrice de CO₂, en revanche, est taxé.

Revendication:

Durant la première phase avec le parc de production suisse actuel, c'est-à-dire avec les centrales nucléaires, les taxes incitatives doivent être définies seulement en fonction de la teneur en CO₂, et non de la teneur énergétique. Le courant issu d'une production suisse exempte de CO₂ ne doit pas être taxé, à condition que les garanties correspondantes soient fournies (par ex. par le marquage de l'électricité selon l'art. 5a LEné).

Cela signifie que le courant issu du mix électrique suisse actuel ainsi que l'achat de courant provenant de centrales nucléaires étrangères et issu d'énergies renouvelables ne sont pas imposés. Si ces installations permettent de fournir suffisamment d'électricité, l'effet incitatif en matière de consommation demeurera faible, de même que l'augmentation de la production de courant issu d'énergies renouvelables. D'où la position formulée dans [AES, 2013b], selon laquelle le moment opportun pour construire des installations de production d'électricité issue d'énergies renouvelables doit dépendre des conditions du marché.

3.1.2 Phase 2: Réévaluation nécessaire

Durant la phase 2, les centrales nucléaires suisses seront petit à petit déconnectées du réseau sans être remplacées. Une grande partie de la production d'électricité suisse exempte d'émissions de CO₂ disparaîtra. La situation doit donc être réévaluée. En fonction des objectifs à atteindre, il faudra avoir recours à d'autres mesures en plus de la taxe incitative sur la teneur en CO₂ de la consommation d'énergie.

Revendication:

Durant la phase 2, lorsque les centrales nucléaires en Suisse commencent à être retirées du réseau les unes après les autres, les taxes incitatives doivent continuer à être perçues sur la teneur en CO₂. En fonction des buts à atteindre, d'autres mesures peuvent être évaluées. L'électricité suisse ou importée issue d'énergies renouvelables ne doit pas faire l'objet de taxe si les garanties correspondantes sont fournies (par ex. par le marquage de l'électricité selon l'art. 5a LEné).

3.2 Egalité de traitement entre consommateurs finaux avec et sans production propre

La taxe incitative est prévue comme un supplément à la rémunération pour l'utilisation du réseau haute tension [DFF, 2013]. Or les consommateurs propres selon l'art. 7, al. 2bis LEnE utilisent moins le réseau que les consommateurs finaux non producteurs. Lors de la conception des taxes incitatives, il faut en tenir compte et garantir une égalité de traitement de tous les consommateurs finaux.

Revendication:

Lors de l'introduction de taxes incitatives, il faut garantir l'égalité de traitement entre les consommateurs finaux et les consommateurs avec production propre doivent contribuer à augmenter l'efficacité énergétique dans la même proportion que les consommateurs finaux sans production propre.

3.3 Taxe incitative sur les carburants

Dans [AES, 2013b], il est spécifié que les objectifs de politique climatique doivent être poursuivis au moyen d'une taxation ciblée des émissions de gaz à effet de serre. Parallèlement, il convient de promouvoir, à travers des incitations, une mobilité plus efficace sur le plan énergétique par le biais des véhicules électriques, en vertu de [AES, 2013c]. Enfin, l'efficacité énergétique globale ne peut être encouragée, selon [AES, 2014], que s'il est tenu compte de toutes les sources d'énergie et toutes les applications. Afin de satisfaire à ces exigences de manière équitable, il est nécessaire d'introduire une taxe incitative sur les carburants. L'introduction d'une taxe incitative sur les carburants aura pour effet de réduire les émissions de CO₂, d'une part, et de favoriser l'électromobilité qui est plus efficace, d'autre part. L'hydrogène peut aussi être utilisé pour la mobilité exempte de CO₂ et ne doit de ce fait pas être traité comme les carburants fossiles.

Revendication:

La taxe incitative doit obligatoirement être étendue à la teneur en CO₂ des carburants. Les conditions doivent être les mêmes pour les moteurs électriques et à hydrogène.

3.4 Prise en considération des relations internationales

Dans le domaine de l'approvisionnement en électricité, la Suisse est largement tributaire de sa collaboration avec les pays voisins. Il est donc essentiel que les systèmes d'incitation soient compatibles avec l'UE [AES, 2014]. Suivant la structure du système incitatif, l'application d'une taxe incitative sur les combustibles et la consommation d'électricité, par exemple, peut conduire à une double imposition de la production d'électricité dans les centrales à gaz à cycle combiné ou dans les installations de couplage chaleur-force: pour la consommation de gaz et pour l'électricité produite [DFF, 2013]. Conséquence: des distorsions dans l'utilisation de l'énergie primaire apparaîtraient. Il convient donc de répondre aux questions relatives à la double imposition ou à la taxation multiple, en particulier au regard des prescriptions en matière de compensation des émissions de CO₂ des centrales thermiques fossiles ou d'une éventuelle intégration de celles-ci au système communautaire d'échange de quotas d'émission [AES, 2013b].

Revendication:

Le système d'incitation doit être compatible avec le marché intérieur européen et les éventuels mécanismes de capacité étrangers, et il faut faire en sorte que les acteurs du marché suisse ne soient pas désavantagés vis-à-vis de la concurrence étrangère. Les taxes incitatives doivent être coordonnées au plan international, notamment en ce qui concerne le système communautaire d'échange de quotas d'émission, afin de ne pas entraîner de double imposition de l'économie électrique suisse.

4. Textes de référence

AES, 2012a: Scénarios pour l'approvisionnement électrique du futur – rapport global

AES, 2012b: Positions et arguments concernant la Stratégie énergétique 2050, 7 mars 2012

AES, 2013a: Prise de position de l'AES sur la consultation préliminaire: Passage d'un système d'encouragement (fondé notamment sur les subventions) à un système d'incitation (fondé sur la fiscalité), variantes d'un système d'incitation dans la politique énergétique, 16 décembre 2013

AES, 2013b: Prise de position de l'AES sur les mesures visant à éliminer les conséquences des distorsions du marché et sur les critères d'une future organisation du marché, 30 septembre 2013

AES, 2013c: Document thématique 27: Electromobilité

AES, 2014: Document thématique 4a: Efficacité énergétique, 4 mai 2014

CF, 2013: Message relatif au premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050 (Révision du droit de l'énergie) et à l'initiative populaire fédérale «Pour la sortie programmée de l'énergie nucléaire (Initiative «Sortir du nucléaire»)», 4 septembre 2013

CF, 2014: Communiqué de presse «Le Conseil fédéral donne le mandat d'élaborer un projet de nouvelle réglementation concernant le passage à un système incitatif en matière climatique et énergétique», 21 mai 2014

DFF, 2013: Rapport «Passage d'un système d'encouragement (fondé notamment sur les subventions) à un système d'incitation (fondé sur la fiscalité), variantes d'un système d'incitation dans la politique énergétique», 2 septembre 2013

5. Liste des abréviations

Projet LEne: Modification de la loi sur l'énergie, LEne, RS 730.0, projet du 28 septembre 2012

LEne: Loi sur l'énergie, RS 730.0 du 26 juin 1998 (Etat le 1^{er} janvier 2014)