

Proposition présentée par les députés:

*M^{mes} et MM. Pierre Vanek, Sylvia Leuenberger,
Morgane Gauthier, Sami Kanaan et Roger Deneys*

Date de dépôt: 21 novembre 2003

Messagerie

Proposition de motion

Adaptation tarifaire électricité - Modèle bâlois

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
considérant:

- que le Grand Conseil doit se prononcer avant la fin de l'année sur le budget 2004 des SIG ;
- que le budget des SIG prend en compte une hypothèse d'adaptation tarifaire au cours de l'exercice 2004 ;
- que ni la nouvelle structure tarifaire ni l'impact global de ces nouveaux tarifs en termes financiers et écologiques ne sont connus, ceux-ci étant encore à l'étude au sein de l'entreprise ;
- que les tarifs électriques sont un élément de la politique cantonale de l'énergie, comme l'indique l'article 160E de la Constitution qui stipule l'interdiction des tarifs dégressifs et impose une tarification conforme aux fondements de la politique cantonale en matière d'énergie ;
- qu'il y a une pression significative, en particulier du côté de certaines PME, pour obtenir une réduction de leurs charges en matière d'électricité ;
- que le canton de Bâle-Ville confronté à une problématique analogue en 1999 a entrepris de mettre en place un système, neutre du point de vue fiscal et bénéfique en termes écologique, qui permet la redistribution du montant de la baisse aux entreprises et à la population ;

- qu'après plus de trois années de fonctionnement, l'évaluation du système bâlois demandée par l'OFEN qui vient d'être réalisée confirme le bien-fondé et l'efficacité de ce système en termes économiques et écologiques (cf. synthèse en français et article de la NZZ en annexe).
- que le système bâlois pourrait être pris comme exemple pour mettre en place un système analogue à Genève,

invite le Conseil d'Etat

- à profiter de l'opportunité constituée par la refonte tarifaire en cours aux SIG pour étudier, rapidement et en parallèle, la mise en place d'un système similaire à celui qui a été réalisé à Bâle;
- à rendre rapport au Grand Conseil sur l'ensemble de cette problématique importante avant que le Conseil d'Etat n'approuve l'adaptation tarifaire qui sera proposée par les SIG.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Cette motion s'inscrit dans le souci d'avoir des impacts bénéfiques non seulement du point de vue écologique, mais également du point de vue économique. En effet, ce sont les entreprises et les particuliers soucieux d'une consommation électrique qualitative qui sont des acteurs concrets de la notion de développement durable. Par conséquent, il est indispensable de mettre en place un système efficace et équitable qui permette de concrétiser cela.

Le principe d'une révision tarifaire en matière d'électricité, révision entreprise par les SIG, s'impose pour des raisons notamment d'égalité de traitement, de transparence nécessaire, suite aux incertitudes et aux conditions particulières liées à la période d'anticipation de l'entrée en vigueur de la LME, refusée en septembre de l'an dernier, à Genève, comme à l'échelle fédérale.

A ce jour, comme le président du Conseil des SIG l'a indiqué en commission de l'énergie: à l'occasion de l'exposé du budget 2004 de l'entreprise, cette révision n'est pas aboutie, ni les montants globaux de l'«enveloppe», ni les principes généraux de la révision tarifaire envisagée n'ont pu être présentés à votre commission, étant encore à l'étude au sein de l'entreprise et n'ayant pas encore été soumis au Conseil d'administration, encore moins au Conseil d'Etat qui doit les approuver en dernière instance, conformément aux dispositions légales en vigueur.

Or en 1999, le canton de Bâle-Ville confronté à une problématique analogue, notamment à une pression pour une baisse significative du prix de l'électricité, a adopté – au nom de sa politique énergétique – un système original qu'il convient d'étudier pour envisager son introduction, sous une forme adaptée dans notre canton.

Le rapport de synthèse de l'évaluation du système bâlois, paru récemment et annexé au présent exposé, est fort positif. L'an passé il a permis la rétrocession de 9 millions au particuliers et de 35 millions aux entreprises en déployant des effets positifs en matière de consommation qui se traduisent par une prévision d'augmentation à l'horizon 2010 de 6% au lieu de 14% si le système en question n'avait pas été mis en place.

Tant l'Office fédéral de l'énergie, que les autorités bâloises directement concernées, soulignent les avantages du système et insistent sur le fait que les craintes de ses adversaires se sont avérées infondées.

A Genève, les impératifs de soumission de la politique tarifaire en matière d'électricité aux exigences de notre politique de l'énergie sont particulièrement contraignantes, étant de rang constitutionnel, et la décision finale sur les tarifs électriques revient aux autorités politiques.

Il y a donc aujourd'hui pour Genève une opportunité à saisir, en profitant de l'expérience concrète et à grande échelle de nos concitoyens bâlois. Le propos de cette motion est simplement d'inviter le Conseil d'Etat à ne pas laisser passer cette occasion sans examiner rapidement, et en parallèle à l'élaboration par les SIG de sa nouvelle grille tarifaire, la question de la mise en place chez nous d'un système d'inspiration analogue, conforme d'ailleurs aux postulats de la nouvelle Conception générale de l'énergie, récemment adoptée par notre parlement.

Dans cet esprit nous demandons au Conseil d'Etat de rendre rapport au Grand Conseil le plus rapidement possible sur cette perspective et de ne pas donner son feu vert à l'adaptation tarifaire envisagée en matière d'électricité avant de l'avoir fait.

Au bénéfice de ces explications et des documents que vous trouverez ci-après qui apportent des éclaircissements sur le système bâlois et ses effets, nous vous invitons, Mesdames et Messieurs les député-e-s, à renvoyer directement cette motion au Conseil d'Etat, simultanément à l'adoption du budget 2004 des SIG.

ANNEXES

GRAND CONSEIL			
Expédié le:	07.10.03	Vue:	SB
Président	<input checked="" type="checkbox"/>	Députés (100)	
Commissaires	<input checked="" type="checkbox"/>	Bureau	
Secrétaire		Archives	
Commission:			
Procès-verbaux: <input checked="" type="checkbox"/>			
Copie à:			
Divers:			

BUNDESAMT FÜR ENERGIE/ENERGIEWIRTSCHAFTLICHE GRUNDLAGEN

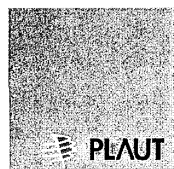
EVALUATION DES STROMSPAR- FONDS BASEL

Schlussbericht

Zürich und Bern, 1. September 2003

Rolf Iten, Anna Vettori, Nicolas Schmidt
INFRAS AGStephan Vaterlaus, Jörg Wild
Plaut (Schweiz) Consulting AG, Strategieberatung

1303-SCHLUSSBERICHT-030901.DOC

PLAUT (SCHWEIZ) CONSULTING AG
STRATEGIEBERATUNGSTADTBACHSTRASSE 42
CH-3012 BERN
t +41 31 306 16 66
f +41 31 306 16 60
STRATEGIE@PLAUT.CH
WWW.PLAUT.CH/STRATEGIE

INFRAS

GERECHTIGKEITSGASSE 20
POSTFACH
CH-8039 ZÜRICH
t +41 1 205 95 95
f +41 1 205 95 99
ZUERICH@INFRAS.CHMÜHLEMATTSTRASSE 45
CH-3007 BERN

WWW.INFRAS.CH

2|

EVALUATION DES STROMSPAR-FONDS BASEL

Bundesamt für Energie/Energiewirtschaftliche Grundlagen

Schlussbericht, Zürich, 1. September 2003

INFRAS AG

Plaut (Schweiz) Consulting AG, Strategieberatung

1303-Schlussbericht-030901.doc

2. RÉSUMÉ

2.1. SITUATION INITIALE, OBJECTIFS ET MARCHÉ À SUIVRE

Le canton de Bâle-Ville mène depuis des années une politique énergétique qui tranche avec celle d'autres cantons:

- › Bâle-Ville perçoit un supplément sur le prix du courant (centime promotionnel) qui s'élève actuellement à 5 %.⁵ Celui-ci sert à financer des contributions aux frais des applications permettant d'économiser l'énergie.
- › Les services industriels bâlois (IWB Industrielle Werke Basel) couvrent l'essentiel de leurs besoins d'électricité à partir de centrales hydroélectriques anciennes. Ils ne détiennent aucune participation dans des centrales atomiques et n'ont aucun contrat d'achat de courant nucléaire.
- › Bâle-Ville a introduit pour le 1^{er} avril 1999, sur la base d'une nouvelle loi cantonale sur l'énergie, une taxe d'incitation sur l'électricité. Les recettes récoltées sont redistribuées à la population et à l'économie sous la forme d'un bonus indépendant de la consommation. Bâle-Ville est ainsi le premier canton de Suisse à mettre en oeuvre les éléments de la réforme fiscale écologique.

La présente étude vise à montrer de manière empirique les effets directs et indirects de la taxe d'incitation et de la redistribution (bonus) et à estimer si une transposition à d'autres cantons serait possible. Les questions de recherche qui se posaient sont les suivantes:

- › Les effets positifs – directs ou indirects – visés au niveau de la consommation d'énergie, de l'économie et de la société en général ont-ils été atteints?
- › Observe-t-on des effets secondaires indésirables, sous la forme d'une substitution par des agents énergétiques fossiles?
- › L'exécution fonctionne-t-elle? Est-elle organisée de manière efficace?
- › Le modèle est-il transposable à d'autres communes, villes ou cantons et, le cas échéant, à quelles conditions?
- › Quelles leçons générales peuvent-elles être tirées quant à l'aménagement et au fonctionnement de taxes d'incitation sans influence sur les prélèvements de l'Etat?

Pour répondre à ces questions, diverses méthodes de recherche ont été utilisées:

⁵ Le surcoût est plafonné (Der Strompreiszuschlag beträgt höchstens 5%, EnG §16). Selon un communiqué de presse du 18 février 2003, le gouvernement de Bâle-Ville a relevé le centime promotionnel de 4 % à 5 % dès avril 2003. Cette hausse est limitée à trois ans et demi.

- › La présentation du Stromspar-Fonds Basel (SFB, fonds de Bâle-Ville en faveur des économies d'électricité) et des effets qui en sont attendus repose sur l'analyse des publications parues et sur le dépouillement d'entretiens avec divers experts issus du monde politique, des milieux économiques et de l'administration.
- › Les analyses qualitatives et quantitatives d'impact du fonds SFB se basent sur une enquête menée auprès des entreprises et des ménages, tandis que les données structurelles détaillées de Bâle ont été examinées.

Pour évaluer le fonds SFB, il est pertinent de prendre en compte trois niveaux d'objectifs:

Objectifs de la politique énergétique cantonale:

La politique énergétique cantonale poursuit d'une part des objectifs directs, comme les économies d'électricité et l'utilisation rationnelle du courant, qui sont ciblés sur le marché de l'électricité. D'autre part, elle vise des objectifs indirects (comme l'allègement du coût du travail) en faveur du marché du travail, du développement de l'économie et de l'attrait de la place économique.

Objectifs de la politique énergétique suisse:

Les objectifs de la politique énergétique suisse, quantifiés dans le cadre du programme SuisseEnergie, portent sur la consommation d'énergies fossiles, les émissions de CO₂, la consommation d'électricité, la production hydroélectrique et les énergies renouvelables. Les objectifs non quantifiables se réfèrent à la conscience énergétique, à la collaboration des divers acteurs et aux innovations.

Objectifs macroéconomiques:

D'un point de vue macroéconomique, les aspects intéressants sont l'objectif en matière d'efficacité et la question de savoir si des interventions étatiques se justifient pour obtenir une solution efficace pour l'économie. Il s'agit d'évaluer en particulier les impacts sur le marché de l'électricité et sur le marché du travail, ainsi que l'adéquation au but dans une perspective macroéconomique.

2.2. MODALITÉS DU BONUS POUR ÉCONOMIES DE COURANT

Taxe d'incitation

L'introduction du fonds SFB peut s'expliquer par le fait que les IWB affichaient dans les années 1990 d'importants excédents dans leurs ventes, alors que lesdits excédents ne doivent pas dépasser 5 % des ventes, en vertu de la loi sur les services industriels bâlois. Par la suite, les IWB ont accordé aux consommateurs une remise de prix de 5 %. Afin de rehausser l'attrait des économies d'énergie, ce rabais a été remplacé, dans le cadre de la nouvelle loi cantonale sur l'énergie, par une baisse de prix définitive combinée à l'introduction d'une taxe d'incitation et à une redistribution indépendante du courant consommé. La taxe était censée ne pas provoquer de hausse tarifaire, tout en empêchant une chute de prix non souhaitable dans une perspective de politique énergétique.

La taxe d'incitation a été introduite le 1^{er} avril 1999. Elle est prélevée sur la consommation de courant et affichée séparément sur la facture d'électricité. Les gros consommateurs dont les besoins annuels dépassent 40 GWh en sont affranchis. Quant aux entreprises à forte consommation d'énergie, elles peuvent exiger le remboursement de la taxe d'incitation. Cette dérogation vise à compenser les handicaps éventuels du lieu d'implantation. Le tableau ci-dessous donne le montant de la taxe, ventilé selon les catégories de consommateurs:

ménages tarif simple	ménages double tarif normal	ménages double tarif tarif rabais	moyenne tension	TU tarif normal été	TU tarif normal hiver	TU tarif rabais été	TU tarif rabais hiver	PC/LCF tarif simple	PC/LCF double tarif normal	PC/LCF double tarif tarif rabais
3.7	5.6	2.6	5.2	6.0	6.0	4.3	4.3	5.9	6.0	4.3

Tableau 5 Source: IWB. TU=tarif unifié, basse tension; PC=tarif arts et métiers, petits consommateurs; LCF = lumière, chaleur, force.

Parallèlement à l'introduction de la taxe d'incitation, des réductions de prix sont intervenues dans toutes les catégories. En outre, la taxe de base a été supprimée et intégrée dans le prix du courant facturé aux Ménages et à la Petite industrie (PC/LCF). D'où pour ces deux catégories de consommateurs une forte hausse des prix variables (prix par kWh), consécutive à l'introduction de la taxe d'incitation. Or si l'on considère les dépenses totales des ménages ou des établissements industriels, le montant des factures ne devrait guère avoir

changé. Autrement dit, les prix moyens du courant sont restés à peu près les mêmes pour les ménages ou les établissements industriels moyens. Pour donner une vue d'ensemble des modifications de prix survenues le 1^{er} avril 1999, l'étude comporte trois scénarios :

- › Le **scénario de base** reflète la situation avant la baisse de prix, avant l'intégration de la taxe de base dans les prix et l'introduction du fonds SFB; les prix comprennent le centime promotionnel (4 %) et le rabais de 5 %.

- › Le **scénario de référence** correspond aux prix après une baisse, sans prélèvement de la taxe d'incitation, mais avec le centime promotionnel (4 %). Le rabais de 5 % tombe.

- › Les prix du **scénario Fonds SFB** se basent sur la baisse des prix et l'introduction simultanée de la taxe d'incitation. Ils incluent le centime promotionnel. Dans ce cas également, la taxe de base a été intégrée dans les prix et le rabais de 5 % supprimé.

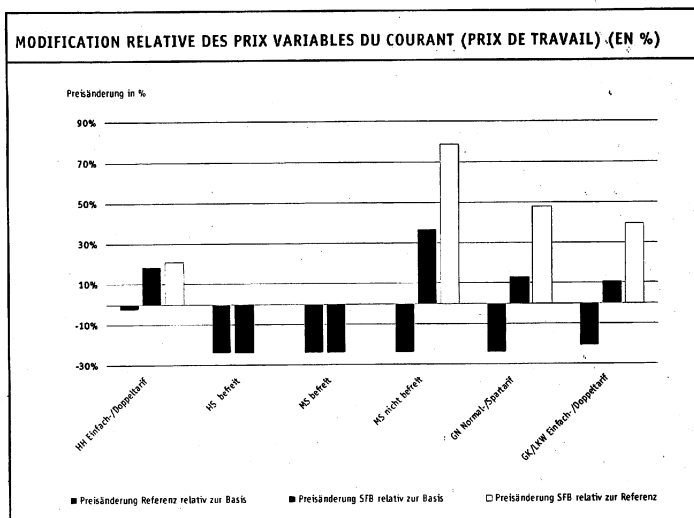


Tableau 6 Source: propres calculs. Base: Prix 1998, y compris rabais et centime promotionnel; Référence: Prix après réduction, sans taxe d'incitation, avec centime promotionnel; fonds SFB: prix après réduction, avec taxe d'incitation et centime promotionnel. HH: ménages, HS: haute tension, MS: moyenne tension, GN: tarif unifié, basse tension, GK: tarif pour arts et métiers / petits consommateurs, LKW: tarif lumière, force, chaleur.

Bonus sur le prix du courant

La taxe d'incitation est conçue comme une redevance affectée et sans influence sur les prélèvements de l'Etat, dont les recettes sont redistribuées à tous les consommateurs sous la forme d'un bonus individuel sur le prix du courant. Ce bonus est indépendant du courant consommé et versé par tête. En 2002, le bonus s'est monté à 55 CHF par personne.

S'agissant des entreprises, le bonus destiné aux employés est calculé sur la base de la masse salariale soumise à la LACI, et pour les indépendants d'après le revenu déterminant pour l'administration des contributions. Tant la masse salariale que le revenu d'une activité lucrative indépendante ne sont imputés que jusqu'à concurrence du plafond inscrit dans la LACI. On évite ainsi d'avantager les entreprises dont le personnel perçoit des revenus élevés. Lors de l'exercice 2002, le bonus s'est élevé au maximum à 694 CHF par salarié, soit

l'équivalent de 0,65 % de la masse salariale soumise à la LACI versée à Bâle-Ville, ou encore 0,65 % du revenu AVS taxé par l'administration des contributions (pour les indépendants).⁶

Exécution

L'administration du bonus sur le prix du courant est assurée par le secrétariat du fonds SFB. Les services industriels bâlois (IWB) prélèvent la taxe d'incitation avec la facture d'électricité, et en reversent le montant après 60 jours à l'administration des finances de Bâle-Ville. Les intérêts produits par les recettes permettent au fonds SFB de couvrir la totalité de ses coûts d'exécution, et couvrent aussi en partie les frais des IWB.

Afin de procéder au versement des bonus aux ménages, le secrétariat du fonds SFB s'est procuré la première année les coordonnées bancaires ou postales de 120 000 ménages. Entre-temps, seuls les nouveaux arrivants ou les ménages dont la taille se modifie ont reçu un formulaire de demande. Tous les autres ménages reçoivent automatiquement le bonus.

Quant aux entreprises, elles reçoivent chaque année un formulaire destiné au versement du bonus. La première année, près de 6000 entreprises en ont obtenu un. Le formulaire leur parvient d'office les années suivantes. De même, toute entreprise nouvellement enregistrée au registre du commerce reçoit automatiquement un formulaire de demande.

2.3. IMAGE DU FONDS SFB

L'enquête met principalement en lumière la notoriété du fonds SFB. Ainsi, il est apparu que le fonds est familier aux entreprises et à la population. Toutefois, le pourcentage de personnes comprenant son mécanisme d'action est plutôt faible. On se souvient surtout du bonus, tandis que la taxe d'incitation est nettement moins connue. Cela se reflète aussi dans l'évaluation portée sur le fonds SFB. Pratiquement 50 % des ménages interrogés considèrent qu'il s'agit d'une bonne idée. Cette attitude positive des ménages à l'égard du fonds s'explique en bonne partie par le bonus. Dans les entreprises, le montant du bonus est moins connu, vu que seule une minorité d'employeurs l'imputent sur les charges salariales. La plupart le comptabilisent en effet comme réduction des coûts de l'énergie. Ajoutons que les entreprises ne perçoivent pas (du moins dans leur comptabilité) le fonds SFB comme une source de renchérissement de l'électricité.

A Bâle, la sensibilité aux questions climatiques ou énergétiques est traditionnellement élevée. Ainsi, les ménages sont motivés à économiser le courant dans une optique écologi-

⁶ http://www.bonusbasel.ch/nochkeinbonus/neu_gruendung_BB.html bzw. http://www.bonusbasel.ch/nochkeinbonus/neu_SF1.html.

que. Il n'est donc guère surprenant que la création du fonds SFB ait renforcé encore cette sensibilité. On estime aussi que le fonds SFB a contribué, avec d'autres mesures, à raviver l'attention prêtée par les entreprises de Bâle-Ville aux questions climatiques ou énergétiques, a fortiori si l'on procède à une comparaison avec le scénario de référence – baisse du prix de l'électricité sans l'introduction simultanée d'une taxe d'incitation. Force est d'admettre qu'en pareil cas, la sensibilité aux questions énergétiques aurait diminué.

2.4. ÉVALUATION DES BUTS ATTEINTS

2.4.1. BUTS RELEVANT DE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE CANTONALE

ÉVALUATION DU DEGRE DE RÉALISATION DES OBJECTIFS DU FONDS SFB		
Objectif	Réalisation	Commentaire
Incitation axée sur la consommation de courant: La taxe d'incitation vise à créer des stimulations aux économies d'électricité.	Oui (avec quelques réserves)	Positif: la taxe d'incitation modifie les prix relatifs et crée ainsi des incitations dans la bonne direction. Négatif: le bonus est généralement comptabilisé par les entreprises comme réduction des frais de courant, ce qui risque d'affaiblir l'effet incitatif.
Investissements dans les économies d'énergie: La taxe d'incitation ou le bonus visent à créer des incitations aux mesures ou investissements en faveur des économies d'électricité.	Oui	En comparaison du scénario de référence, les tarifs d'électricité plus élevés facturés aux entreprises réduisent la durée d'amortissement des mesures et investissements en faveur d'économies d'énergie.
Utilisation rationnelle du courant: La taxe d'incitation vise au maintien d'une utilisation rationnelle de l'électricité.	Oui	La taxe d'incitation permet d'éviter une baisse de prix et réduit ainsi les incitations à opter pour des applications (sur le marché des sources de chaleur notamment) fonctionnant à l'électricité. ⁷
Sécurité d'approvisionnement: La taxe d'incitation vise au maintien d'un approvisionnement durable et sûr, sans qu'il faille construire de nouvelles centrales.	Non	Globalement, l'effet modérateur sur la consommation d'électricité laisse prévoir une légère amélioration de la sécurité d'approvisionnement. Toutefois, l'impact du fonds SFB n'est pas suffisant pour rendre superflue la construction de nouvelles centrales.

⁷ Signalons toutefois que le cadre légal de Bâle-Ville limite fortement de telles possibilités de substitution (interdiction des chauffages électriques, coefficient d'utilisation minimal des pompes à chaleur).

ÉVALUATION DU DEGRE DE RÉALISATION DES OBJECTIFS DU FONDS SFB		
Objectif	Réalisation	Commentaire
Allègement des coûts du travail: Le bonus sur le prix du courant doit faire baisser le coût de la main-d'œuvre.	Oui	Le coût de la main-d'œuvre baisse grâce au bonus sur la masse salariale. La réduction atteint 0,65 % de la masse salariale soumise à la LACI pour les entreprises cotisant au fonds SFB. Toutefois, les entreprises comptabilisent généralement le bonus comme réduction de leurs frais d'électricité.
Création d'emplois: Le bonus à l'emploi vise à rendre plus attrayante la création de postes de travail.	Difficile à mesurer	Tant des considérations théoriques que l'élasticité empirique ne laissent entrevoir à long terme aucune hausse sensible de la demande de travail.
Attrait de la place économique: Bâle-Ville se veut spécialement attrayante pour les entreprises qui tirent un parti maximal du peu d'énergie qu'elles consomment.	Difficile à mesurer	L'influence est généralement faible. D'abord, les coûts salariaux, déterminants, varient très peu. Ensuite le prix du courant n'influence pas la plupart du temps le choix du site d'implantation.
Evolution positive de l'économie: Le bonus sur le prix du courant est censé avoir un impact positif sur l'économie.	Difficile à mesurer	Le volume du fonds SFB équivaut à 0,3 % du PIB régional. Nous jugeons donc son importance négligeable pour l'évolution de l'économie. Par ailleurs, le fonds SFB ne devrait pas avoir d'impact significatif sur l'innovation.

Tableau 7

2.4.2. BUTS RELEVANT DE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE SUISSE

Le fonds SFB apporte une contribution à l'objectif du Conseil fédéral en matière d'économies d'électricité. A long terme, le potentiel théorique de réduction de la consommation de courant que pourrait déployer le fonds SFB se situe dans une fourchette de 2,7 % à 8,2 % (soit entre 33 et 100 GWh par an) par rapport à la situation de référence. L'évolution de la demande de courant depuis la création du fonds SFB se situe toutefois plutôt dans le bas de cette fourchette. Concrètement, au cours des prochaines années, la consommation de courant de Bâle-Ville n'augmentera grâce au fonds SFB (toujours par comparaison au scénario de référence) que de 8 % au lieu de 10 % (hypothèse d'élasticité des prix: -0.1) ou de 6 % au lieu de 14 % (hypothèse: -0.3).

Par ailleurs, le fonds SFB contribue, conjointement avec d'autres mesures de politique énergétique adoptées par Bâle-Ville, à attirer durablement l'attention des entreprises et des ménages sur les questions climatiques ou énergétiques. Sur ce point, il rejoint l'objectif qualitatif de SuisseEnergie.

2.4.3. OBJECTIFS MACROÉCONOMIQUES

Internalisation des coûts externes

Le fonds SFB représente une étape en direction de l'internalisation des coûts externes. Il est vrai que le fonds n'opère pas tout à fait une internalisation au sens strict de la doctrine. Ce qui à nos yeux serait d'ailleurs impossible, en raison des problèmes pratiques posés par l'évaluation des coûts externes. Nous avons donc renoncé à mesurer l'efficacité macroéconomique du fonds SFB selon le critère d'une internalisation 1:1 des coûts externes.

Modèle de prix standard

Dans la perspective du modèle de prix standard, le fonds SFB fait l'objet d'une évaluation positive. En effet, il contribue à la réalisation des objectifs à valeur d'incitation adoptés (au niveau politique). A supposer que ces objectifs aient été fixés avec un souci d'efficacité, la stratégie permettant de les atteindre par le biais d'une taxe d'incitation doit être bien notée d'un point de vue macroéconomique. Comme les objectifs sont ambitieux, on pourrait même plaider pour une taxe plus élevée. Mais nous y renonçons, étant donné le risque de voir apparaître des substitutions indésirables (recours accru aux agents fossiles).

Le remboursement sous forme d'un bonus proportionnel à la masse salariale soumise à la LACI a pour effet de réduire les charges liées au salaire. Il atténue au passage une distorsion du marché du travail. En effet, les charges liées au salaire grèvent le facteur de production, si bien que le travail devient plus coûteux que d'autres facteurs de production. Concrètement, cela veut dire que d'une part, la demande de travail des entreprises – du fait même que les salaires bruts sont plus élevés – est moindre que dans une situation où les charges salariales seraient nulles. D'autre part, l'offre de travail est moins abondante que dans une situation où les charges salariales ne créeraient pas de distorsion – du fait que les salaires nets sont bas. Le versement d'un bonus lié à l'introduction du fonds SFB abaisse les charges salariales, et donc l'écart susmentionné entre les salaires bruts et nets. Une compensation à ce niveau accroît l'efficacité macroéconomique.

Adéquation au but dans une perspective macroéconomique

EVALUATION DE L'ADÉQUATION AU BUT DANS UNE PERSPECTIVE MACROÉCONOMIQUE		
Critère	Appréciation	Commentaire
Rapport coût bénéfique	Positif	<p>L'efficacité des instruments microéconomiques en général et des taxes d'incitation en particulier a été démontrée de diverses manières.⁸ En effet, le rapport coût-bénéfice est souvent positif, aussi longtemps que l'on ne tombe pas dans les excès.</p> <p>Le rapport coût-bénéfice du fonds SFB a un impact positif sur le marché de l'électricité comme sur le marché du travail. En voici les raisons:</p> <ul style="list-style-type: none"> » Le principal avantage quantifiable est la réduction attendue de la consommation de courant à long terme (33 à 100 GWh par an) par rapport au scénario de référence sans le fonds SFB. » Le remboursement lié à la masse salariale atténue la perte de bien-être (deadweight loss) sur le marché du travail due aux charges salariales. » La taxe d'incitation n'est pas fixée trop haut par rapport aux présents objectifs de politique énergétique. On ne peut donc parler d'excès. » La taxe d'incitation n'entraîne qu'une légère perte de bien-être dans les entreprises et les ménages taxés, vu l'inélasticité relative de la demande et le peu d'augmentation des prix. » Les frais d'exécution avoisinent 2 % des transferts opérés par la taxe, et sont donc comparativement peu importants.
Efficacité	Faible, mais positif	<p>L'élément de l'efficacité est certes présent. Mais il n'est pas très marqué, en raison des faibles changements induits par les prix et les structures d'incitation (prix du courant, bonus sur la masse salariale) et du peu d'élasticité de la demande de courant et de travail. En outre, l'exemption des gros consommateurs réduit encore l'élément d'efficacité.</p>
Frais d'exécution / aspects pratiques	Positif	<p>Le fonds SFB ne présente aucun problème d'exécution. Le modèle (perception des taxes, redistribution, exemption et remboursement) est simple et transparent, et l'exécution ne nécessite pas de grands moyens.</p>

⁸ Voir p. ex. Siebert 1976.

EVALUATION DE L'ADÉQUATION AU BUT DANS UNE PERSPECTIVE MACROÉCONOMIQUE		
Critère	Appréciation	Commentaire
Effets secondaires <ul style="list-style-type: none"> › économie › société › climat 	Positif	<p>Aucun effet secondaire négatif n'est à signaler ici :</p> <ul style="list-style-type: none"> › économie: on n'observe pas d'effet secondaire négatif, sous la forme notamment de délocalisations. En outre, les dérogations permettent d'éviter les cas de rigueur. › société: les impacts sur la redistribution sont faibles et ne grèvent pas les faibles revenus. Aucun cas de rigueur n'est à signaler. › climat: l'effet marginal sur le climat est positif. On ne relève pas de substitution indésirable par des énergies fossiles. L'infrastructure existante de chaleur à distance est renforcée. On peut attendre par rapport au scénario de référence un impact positif sur les émissions. La réduction attendue de la consommation de courant permettra enfin de moins recourir au courant d'origine fossile.

Tableau 8

2.5. PROPOSITIONS D'AMÉLIORATIONS

Taxe d'incitation

En principe, il n'y a pas lieu de repenser le modèle de la taxe d'incitation. Il n'est pas indiqué d'en changer le montant, d'autant plus qu'elle prend en compte les coûts externes générés par le mix de courant européen. Un relèvement de la taxe est d'ailleurs à déconseiller, car il aurait des effets de substitution indésirables. Pour des raisons d'ordre pratique enfin, il n'y a pas lieu de différencier la taxe d'incitation selon le mode de production du courant, ou de l'étendre à tous les agents énergétiques.

Bonus

En principe, il n'y a pas lieu de repenser le modèle de redistribution. Il est déconseillé de différencier la redistribution par branche pour favoriser les entreprises à forte intensité de main-d'œuvre, car le fardeau administratif s'alourdirait. Il n'est pas non plus indiqué d'abandonner le remboursement par tête, qui garantit le respect des impératifs sociaux.

Exécution

L'exécution ne pose pas de problème, ni aux ménages, ni aux entreprises (à quelques exceptions près). Dans tous les cas, la communication doit être améliorée. Il faudrait mettre l'accent principalement sur la taxe d'incitation ou sur la rentabilité des mesures portant sur des économies de courant.

2.6. LE MODÈLE EST-IL TRANSPOSABLE?

Autres villes, communes et cantons

Il serait possible et approprié de reprendre le modèle du fonds SFB dans d'autres villes / communes ou cantons dans deux variantes:

- › La première concerne les villes ou communes et les cantons dont les services industriels répondent aux mêmes critères que les IWB et pourraient réduire les prix en introduisant une taxe d'incitation. En pareil cas, la taxe d'incitation n'entraînerait pas de hausse des prix (sinon une hausse minime). Sa mise en oeuvre est possible à deux conditions: d'abord, la baisse de tarif doit être acceptable d'un point de vue microéconomique; ensuite, elle serait superflue si une taxe d'incitation était introduite sur le plan suisse.
- › La seconde variante en principe envisageable ne prévoit pas de réduction de tarif. La mise en place d'une taxe d'incitation ferait donc sensiblement augmenter les prix. Or une telle mesure doit bénéficier d'appuis politiques.

Ces variantes sont appropriées dans la mesure où, avec des frais d'exécution relativement faibles et sans impact négatif, elles aboutissent à une forte réduction du prix du courant.

Niveau fédéral

La solution la plus efficiente pour atteindre les objectifs de politique énergétique et climatique de la Confédération serait d'introduire sur le plan fédéral une taxe d'incitation sur toutes les sources d'énergie. Or à l'heure actuelle, une telle mesure serait politiquement vouée à l'échec. A supposer que l'on introduise une taxe sur le CO₂ pour réaliser les objectifs de la Suisse dans ce domaine, la perception d'une taxe d'incitation complémentaire sur le courant se justifierait pour prévenir tout effet de substitution indésirable.

Conclusions à tirer pour d'autres taxes énergétiques

Dans l'optique de l'introduction éventuelle d'une taxe sur le CO₂ ou d'autres taxes d'incitation dans le domaine de l'énergie, il y a lieu de prendre en compte les expériences suivantes faites par le fonds SFB:

- › Les dérogations au profit des entreprises proportionnellement grandes consommatrices d'énergie ont fait leurs preuves. Elles permettent d'éviter les délocalisations non souhaitées.
- › Une dérogation pour les gros consommateurs (qui ne doivent pas forcément être proportionnellement grands consommateurs d'énergie) ne s'impose pas sur le plan suisse, vu que

le pourcentage des coûts de l'électricité dans les coûts totaux ou la valeur ajoutée est relativement faible, et donc que le facteur «prix de l'électricité» n'intervient guère dans les décisions d'implantation.

- › Un aménagement de la taxe sans influence sur les prélèvements de l'Etat rehausse ses chances d'acceptation politique, un aspect dont tient déjà compte la loi sur le CO₂.
- › Les versements bancaires ou postaux constituent une forme simple de redistribution.
- › Les taxes énergétiques sont un thème complexe, et nécessitent donc d'importants efforts sur le plan de la communication. Or il faudrait mettre l'accent non pas sur la redistribution mais plutôt sur le mécanisme d'incitation et sur ses retombées en termes de mesures d'économies d'énergie rentables.

GRAND CONSEIL	
Expédié le: 31.10.03	Visa: RJP
Président	<input checked="" type="checkbox"/> Députés (100)
Commissaires	<input checked="" type="checkbox"/> Bureau
Secrétaria:	<input checked="" type="checkbox"/> Archives <input checked="" type="checkbox"/>
Commission:	d'énergie + SI
Procès-verbalisé:	Ficchio
Copie à:	
Divers:	

NZZ du 11 septembre 2003

Bonnes notes pour la taxe d'incitation sur le courant électrique bâlois

Une étude atteste de répercussions positives

fs. Bâle 10 septembre

Au début d'avril 1999 le canton de Bâle Ville a introduit une taxe d'incitation sur l'électricité. Cette mesure était fondée sur la nouvelle loi sur l'énergie. Elle n'était pas censée augmenter les prix de l'électricité, mais devait compenser les baisses entre 17 et 27 pour cent qui auraient dû être concédés par les services industriels de Bâle, suite aux excédents importants de recettes. Une baisse du prix du courant était considérée comme indésirable pour des raisons de politique énergétique. Le solde de la taxe d'incitation est restitué entièrement à la population et aux entreprises sous forme d'un bonus indépendant de la consommation de courant. L'année passée, il s'agissait de 55 francs par personne (au total 9 millions) et 694 francs par employé (au total 35 millions). Le fonds d'économie d'électricité qui est attaché à l'office cantonal de l'environnement et d'énergie est chargé de l'exécution.

L'office fédérale de l'énergie et le département des constructions du canton de Bâle Ville ont commandé une étude sur les effets de ce système auprès des bureaux Infrac (Zurich) et Plaut Consulting SA (Berne). Le rapport atteste dans l'ensemble les effets positifs du système. Selon Stephan Vaterlaus (Plaut) il est encore trop tôt pour calculer les répercussions concrètes sur la consommation d'électricité : on ne peut pas encore déceler une « rupture » de la tendance. Par contre, l'étude prévoit dans les 10 ans à venir pour le canton une augmentation de seulement 6 pour cent de la consommation d'électricité au lieu de 14 pour cent. A long terme il existe un " potentiel théorique de réduction " de 3 à 8 pour cent. D'après Rolf Iten (Infrac) le fonds d'économie d'électricité offre des incitations pour investir dans les économies et dans l'utilisation rationnelle d'électricité. L'application du système est jugé de " à peu près sans problème ". Les frais administratifs de 1,2 millions par an sont entièrement couverts par les intérêts.

Les faiblesses du système se situent au niveau de la perception par la population. Cette dernière et les entreprises connaissent surtout le bonus. Le fonds d'économie d'énergie n'est perçu que dans une moindre mesure comme faisant partie du système de la taxe d'incitation. La compréhension du mécanisme est " plutôt lacunaire ", ce qui se manifeste par exemple dans le fait que la majorité des entreprises comptabilisent le bonus comme diminution des frais de l'énergie et non pas comme une réduction des frais salariaux. En effet, la communication est le seul domaine qui nécessiterait une amélioration.

Lors de la présentation de l'étude, Walter Steinmann, Directeur de l'office fédérale de l'énergie, a loué Bâle comme le premier canton qui a mis en application les éléments d'une réforme écologique de l'impôt.

Ce canton a pris un rôle pionnier en introduisant une taxe de promotion de mesures d'économie sur le courant électrique il y a bientôt vingt ans. Devant l'échec de la taxe d'incitation au niveau fédéral - désigné comme " projet Sisyphos " - le fonds bâlois d'économie d'électricité représente carrément un exploit. Il pourrait être un précurseur pour d'autres communes ou cantons. En tout cas, selon l'étude, le modèle est transmissible. Au niveau fédéral il pourrait bien empêcher un effet de substitution de l'énergie fossile par l'électricité, qui pourrait être possible - selon Steinmann - en 2005 lors d'une éventuelle introduction de la taxe du CO₂. La directrice bâloise de la construction et de l'énergie, Barbara Schneider, a surtout souligné que les objections des adversaires de la taxe d'incitation sur l'électricité (nouvelle bureaucratie, gaspillage de ressources, inefficacité, efforts administratifs pour les entreprises, exode d'entreprises à grande consommation) s'avéraient infondées.

(trad. F. Dalang)