

Projet présenté par les députés:

M^{mes} et MM. Morgane Gauthier, Sylvia Leuenberger, Esther Alder, Antonio Hodgers, Michèle Künzler, Ariane Wisard-Blum, Stéphanie Nussbaumer, Anne Mahrer et David Hiler

Date de dépôt: 16 mars 2004

Messagerie

Projet de loi **modifiant la loi sur l'énergie (L 2 30) (Taxe d'incitation)**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Article 1 Modifications

La loi sur l'énergie, du 18 septembre 1986, est modifiée comme suit :

Art. 13A Taxe d'incitation (nouveau)

¹ Selon les buts décrits à l'article 1, le canton perçoit une taxe d'incitation sur l'électricité consommée, auprès des ménages et des entreprises.

² La taxe d'incitation est prélevée par le distributeur pour le compte de l'Etat. Elle doit être mentionnée séparément sur la facture d'électricité.

³ Le montant de la taxe, pour les catégories susmentionnées, est déterminé par voie de règlement par le Conseil d'Etat. Il tient compte de l'internalisation des coûts externes, des atteintes à l'environnement et de la qualité de la fourniture d'énergie. Ce montant est revu chaque année en fonction de l'effet incitatif voulu.

Art. 13B Exemption de la taxe d'incitation (nouveau)

Les entreprises considérées comme de fortes consommatrices d'énergie peuvent être libérées totalement ou partiellement du paiement de la taxe, dans la mesure où elles sont soumises de manière évidente à la concurrence et que

l'augmentation des charges découlant de la taxe serait considérable en comparaison avec les entreprises établies à l'extérieur du canton.

Art. 13C Bonus (nouveau)

¹ Les recettes récoltées auprès des ménages et des entreprises sont intégralement redistribuées l'année suivante à ces derniers, sous la forme d'un bonus indépendant de leur consommation.

² Le montant du bonus pour les ménages et les entreprises correspond au montant cumulé de la taxe d'incitation pour chacune de ces deux catégories pendant l'année précédant la redistribution.

³ Le bonus est distribué par l'Etat.

⁴ En cas d'exonération partielle de la taxe d'incitation, le bonus est réduit proportionnellement.

⁵ Les intérêts produits par les recettes susmentionnées peuvent être utilisés dans le cadre du financement des frais d'exécution de la présente loi.

⁶ Le montant du bonus versé à un ménage est déterminé en fonction du nombre de personnes le composant; la première personne composant le ménage donne droit à une part entière, les personnes suivantes donnent droit à une demi-part.

⁷ Le montant du bonus versé à une entreprise est déterminé sur la base de la masse salariale soumise à la LACI.

⁸ Le montant du bonus écologique versé aux personnes indépendantes est calculé sur la base du revenu déterminant pour l'administration fiscale, jusqu'à concurrence du montant qui serait soumis à la LACI.

⁹ En cas de masse salariale insuffisante, le Conseil d'Etat peut renoncer à la redistribution du bonus.

Article 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

1. Introduction

1.1. Energie et énergie électrique

La politique de l'énergie que nous menons et décidons aujourd'hui aura de fortes répercussions sur le long terme, en particulier sur l'évolution de la consommation énergétique. Plus les prix de l'énergie sont bas, moins les mesures en faveur de l'efficacité énergétique auront d'impact. De plus, des prix faibles ne facilitent pas la prise de conscience de l'importance de la consommation d'énergie.

1.2. Les taxes incitatives

« L'instauration de taxes incitatives pour une utilisation parcimonieuse des ressources permettrait d'améliorer considérablement les chances de voir se généraliser des modes de consommation d'énergie durables. Le transfert de la charge fiscale du travail vers l'énergie, transfert sans incidence sur la quote-part fiscale, est donc d'une importance grandissante pour la politique climatique. »¹

« En règle générale, la fiscalité écologique et les taxes incitatives s'avèrent plus efficaces et plus rentables que les instruments normatifs classiques. Le transfert de la charge fiscale du travail vers l'énergie, transfert qui n'aurait par ailleurs pas d'incidence sur les recettes, prend une importance accrue en matière de politique de l'énergie. »²

Ces deux extraits du vaste document « Défis 2003-2007 » de l'état-major de prospective de l'administration fédérale soulignent l'importance des taxes incitatives au niveau de la politique fédérale.

Malheureusement, le 24 septembre 2000, l'article constitutionnel sur une redevance incitative sur l'énergie en faveur de l'environnement – contre-projet à l'initiative « énergie et environnement », qui avait été retirée – a été

¹ « Défis 2003-2007 », Evolution des tendances et thèmes futurs de la politique fédérale. Rapport de l'état-major de prospective de l'administration fédérale. Chancellerie fédérale, 2003, p. 19.

² *Ibid.*, p. 77.

refusé au niveau suisse par 55 % des voix. Seuls deux cantons, Zurich et les Grisons, et un demi-canton, Bâle-Ville, acceptèrent l'initiative. Genève refusa cet article constitutionnel, mais accepta comme Bâle-Ville, Berne, les Grisons et Zurich, l'autre article constitutionnel soumis à votation sur une redevance pour l'encouragement des énergies renouvelables, refusé également devant le peuple.

L'article constitutionnel sur une redevance incitative sur l'énergie en faveur de l'environnement aurait permis de mettre en œuvre une taxe incitative. Le taux aurait été de 2 ct./kWh au maximum, ce qui aurait permis de restituer au maximum 3 milliards de francs par année aux entreprises et aux travailleurs via une baisse des cotisations des assurances sociales. Cette taxe incitative n'augmente pas la charge fiscale. Elle fonctionne selon le principe « grever l'énergie pour dégrever le travail » et permet ainsi d'obtenir un plus pour l'environnement et pour l'économie.

Contrairement à ce que l'on pourrait croire, il existe déjà au niveau fédéral des taxes incitatives. Deux taxes ont été introduites en 1999 : celle sur les COV (composés organiques volatils) – précurseurs entre autres de l'ozone troposphérique – et celle sur l'huile de chauffage extra-légère. En 2003, elles ont permis de récolter 230 millions qui ont été utilisés pour diminuer d'un faible montant les primes de l'assurance maladie.

Le projet de loi présenté ici fonctionne exactement sur le principe de la taxe incitative, sans incidence sur la quote-part fiscale. Il concerne uniquement l'électricité, puisque c'est uniquement dans ce domaine, en lien direct avec la consommation énergétique, que notre canton possède les prérogatives pour instaurer une telle taxe incitative.

2. L'exemple bâlois : le Stromsparfonds Basel (SFB)

2.1. Présentation du Stromsparfonds

En 1999, les autorités bâloises se trouvaient devant un choix qui ressemble à celui face auquel nous nous trouvons aujourd'hui à Genève. Grâce à une santé financière florissante, les services industriels bâlois (IWB³) avaient décidé de baisser les tarifs, car ils ne pouvaient thésauriser ces montants. D'un autre côté les autorités politiques jugeaient qu'une baisse des tarifs donnerait un signal erroné en matière de politique énergétique.

Ainsi, Bâle-Ville a introduit le 1^{er} avril 1999, sur la base d'une loi cantonale, une taxe d'incitation sur l'électricité. L'ensemble des recettes est

³ Pour information, les IWB couvrent l'essentiel des besoins à l'aide de centrales hydroélectriques, comme pour les SIG.

redistribué à la population et à l'économie sous la forme d'un bonus indépendant de la consommation.

Le prix de l'électricité est resté sensiblement le même, mais la taxe – située dans une fourchette entre 2,6 et 6 ct./kWh – a permis de restituer, en 2002, 55 francs par personne et 694 francs au maximum par salarié.

Il est estimé qu'au cours des prochaines années, grâce au SFB, la consommation de courant de Bâle-Ville, par rapport à un scénario de référence sans SFB, n'augmentera que de 8% au lieu de 10% (hypothèse d'élasticité des prix de -0,1%) ou de 6% au lieu de 14% (hypothèse d'élasticité des prix de -0,3%). A long terme, grâce au SFB, le potentiel théorique de réduction de la consommation se situe dans une fourchette située entre 2,7 et 8,2%, soit entre 33 et 100 GWh par an⁴. A titre de comparaison, l'ambitieux programme solaire des SIG devrait permettre de produire 5 GWh annuel à l'horizon 2006-2007. Ou, pour une autre échelle de comparaison, 100 GWh représentent près de 4% de la consommation totale du canton de Genève, ou plus du 20% de la production de la centrale hydraulique de Verbois !

Bâle-Ville a joué le rôle de laboratoire d'essai pour les autres cantons, puisqu'il a été le premier en Suisse à mettre en œuvre les éléments de la réforme fiscale écologique. De ce fait, notre canton a la chance de pouvoir profiter de cette expérience en bénéficiant de l'ensemble des connaissances accumulées à Bâle : il n'est pas nécessaire de réinventer un autre système à Genève dans la mesure où l'évaluation du modèle bâlois est largement positive (voir point ci-après).

Remarquons que les frais administratifs liés à l'introduction de cette taxe incitative représentaient en 2001 un peu plus de 1% des transferts opérés par la taxe, c'est-à-dire 554 000 francs de frais de fonctionnement (1,17%) pour 47 millions de transferts réalisés.

De plus, et pour information, Bâle-Ville perçoit également un supplément de 5% sur le prix du kWh (centime proportionnel) qui sert à financer les énergies renouvelables et l'utilisation rationnelle de l'électricité. Cela fait bientôt vingt ans que cette taxe d'encouragement existe à Bâle-Ville !

⁴ « Evaluation des Stromsparfonds Basel », Rolf Iten, Anna Vettori, Nicolas Schmidt (INFRAS AG), Stephan Vaterlaus, Jörg Wild (Plaut Consulting AG), résumé du rapport final, Zürich et Berne, 1^{er} septembre 2003, p. 25. www.infras.ch/htdocs/downloads/1303-Zusammenfassung_d.pdf

2.2. Evaluation du SFB

En septembre 2003, une évaluation du SFB a été rendue publique. Cette étude visait à évaluer la taxe d'incitation et la redistribution (bonus) et à répondre, entre autres, aux questions suivantes⁵ :

- 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 canton et, le cas échéant, à quelles conditions ?

Les résultats relatifs au degré de réalisation des objectifs du fonds (premier tableau, ci-dessous) et l'évaluation dans une perspective macroéconomique (second tableau, page suivante) sont tirés du document « Evaluation des Stromsparmifonds Basel » (INFRAS AG et Plaut Consulting AG, résumé du rapport final, Zurich et Berne, 1^{er} septembre 2003, pp. 24 à 28).

Evaluation du degré de réalisation des objectifs du fonds SFB	
Objectif	Réalisation
<u>Incitation axée sur la consommation de courant</u> : la taxe d'incitation vise à créer des stimulations aux économies d'électricité.	oui (quelques réserves)
<u>Investissements dans les économies d'énergie</u> : la taxe d'incitation ou le bonus visent à créer des incitations aux mesures ou investissements en faveur des économies d'électricité.	oui
<u>Utilisation rationnelle de courant</u> : la taxe d'incitation vise au maintien d'une utilisation rationnelle de l'électricité.	oui
<u>Sécurité de l'approvisionnement</u> : la taxe d'incitation vise au maintien d'un approvisionnement durable et sûr, sans qu'il faille construire de nouvelles centrales.	non (mais, légère amélioration)
<u>Allègement des coûts du travail</u> : le bonus sur le prix du courant doit faire baisser le coût de la main-d'œuvre.	oui
<u>Créations d'emplois</u> : le bonus à l'emploi vise à rendre plus attrayante la création de postes de travail.	difficile à mesurer

⁵ *Ibid.*, p. 18 (voir référence à la page précédente).

<u>Attrait de la classe économique</u> : Bâle-Ville se veut spécialement attrayante pour les entreprises qui tirent un parti maximal du peu d'énergie qu'elles consomment.	difficile à mesurer
<u>Evolution positive de l'économie</u> : le bonus sur le prix du courant est censé avoir un impact positif sur l'économie.	difficile à mesurer

Évaluation dans une perspective macroéconomique	
Critère	Appréciation
Rapport coût-bénéfice	positif
Efficacité	faible, mais positif
Frais d'exécution / aspects pratiques	positif
Effets secondaires : économie, société, climat	positif (aucun effet secondaire négatif)

Ces résultats largement positifs ont été repris dans un article de la *Neue Zürcher Zeitung* du 11 septembre 2003 intitulé : « Gute Noten für Basler Strom-Lenkungsabgabe » (« Bonnes notes pour la taxe incitative bâloise sur le courant »).

Seuls quelques bémols sont à répertorier, en particulier au plan de la communication, puisque de prime abord, le mécanisme de la taxe incitative n'est pas aisé comprendre.

2.3. Transposition à Genève

Comme le souligne le rapport d'évaluation, l'opportunité d'introduire un tel instrument économique dans d'autres cantons est à saisir si les services industriels prévoient de réduire les tarifs de façon importante... Et c'est le cas à Genève !

Au niveau suisse, les SIG sont les premiers services industriels de taille importante à opérer un changement complet de leurs tarifs électriques. Ce volontarisme destiné à rendre plus transparente la structure tarifaire est à saluer. Cette révision permettra d'avoir une facture de la consommation d'électricité mentionnant clairement le prix de l'énergie, du timbre de distribution et des taxes. C'est bien sûr dans cette catégorie que le montant de la taxe incitative sera indiqué.

La mise en œuvre de cette taxe incitative est ainsi complémentaire, quoique indépendante, de la nouvelle offre tarifaire des SIG.

2.4. Dans la droite ligne de la politique cantonale en matière d'énergie

En août 2003, la Conception générale de l'énergie pour la législature 2001-2005 (CGE0105) a été approuvée par Grand Conseil. Dans celle-ci, un des quatre postulats, qui sont les quatre axiomes de base d'égale importance de la politique énergétique cantonale, mentionne explicitement la possibilité d'une taxe sur l'énergie. C'est le postulat n° 3, qui existait déjà dans la CGE de 1993 :

« Indépendamment d'allocations budgétaires cantonales ou communales, le financement des mesures de politique énergétique peut faire l'objet d'un surcoût sur les prix des énergies consommées, dans le respect du droit fédéral et ne trouvera sa solution que moyennant :

- une base légale ;
- l'existence d'un intérêt public ;
- le respect du principe de proportionnalité. »

Le premier postulat est également pleinement rempli puisque la non-diminution du tarif conduit à l'effet incitatif désiré, c'est-à-dire à l'utilisation économe et rationnelle de l'électricité. Postulat n° 1 :

« La politique cantonale en matière d'énergie doit promouvoir une utilisation économe et rationnelle de l'ensemble des agents énergétiques utilisés par la collectivité genevoise. »

D'autre part, toujours dans la CGE0105, des objectifs clairs ont été fixés. Pour l'électricité, il s'agit de consommer en 2010 une quantité égale à 8433 TJ (2344 GWh). Or, comme il est mentionné dans cette conception générale, les objectifs sont là, mais les moyens font défaut en particulier pour l'électricité :

« En 2000, nous avons consommé 587 TJ de plus que prévu. Si nous suivons la tendance actuelle, nous consommerons, en 2010, 1276 TJ (+15 %) de plus que l'objectif. On constate à mi-chemin de l'échéance que, même si des résultats importants ont été obtenus, les actions conduites jusqu'à présent sont insuffisantes pour atteindre les objectifs. Il y a nécessité d'un renforcement des actions dans les domaines des combustibles et de l'électricité » (p. 42).

Ce projet de loi permet ainsi de mettre en œuvre un mécanisme qui permettra d'aider à atteindre l'objectif fixé dans la CGE0105.

2.5. Adéquation avec l'ouverture du marché de l'électricité

A l'avenir si l'ouverture du marché de l'électricité devait se confirmer en Suisse, elle permettra à des tiers de fournir de l'énergie électrique de sources diverses non renouvelables (hydrocarbures fossiles ou énergie nucléaire) à des consommateurs genevois. L'ensemble de la politique énergétique genevoise, construite patiemment et avec pertinence, pourrait facilement être mis à mal par le déferlement d'une électricité polluante et bon marché.

Avec le mécanisme proposé, il sera possible de taxer plus fortement l'énergie électrique de sources non renouvelables. La taxe permettra ainsi de favoriser les sources d'énergies les plus respectueuses de l'environnement et ainsi d'être en adéquation et surtout de pérenniser la politique cantonale de l'énergie, tout en fonctionnant dans un marché libéralisé.

Rappelons ici, que la directive 96/92/CE du Parlement européen concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité donne la possibilité à un Etat membre « d'imposer au gestionnaire du réseau de distribution, lorsqu'il appelle les installations de production, de donner la priorité à celles qui utilisent des sources d'énergie renouvelables... » (art. 11, al. 3).

Avec le mécanisme d'une taxe, il ne s'agit pas d'imposer comme permet de le faire « durement » la directive européenne, mais d'utiliser un instrument économique souple et efficace afin de favoriser l'utilisation rationnelle de l'électricité et grâce à des montants différents de favoriser l'électricité de sources renouvelables.

En principe, si l'ouverture du marché de l'électricité se confirme, il n'y a pas de problèmes spécifiques aux mécanismes proposés par ce projet de loi. Dès 1999, l'Allemagne a mis en œuvre une réforme fiscale écologique en taxant les énergies. Cela permet de dégager 18 milliards d'euros par année qui permettent de réduire les charges salariales. L'électricité est ainsi aussi taxée, dans un marché de l'électricité libéralisé.

3. Commentaires

3.1. Article 13 A

Taxe d'incitation

Alinéa 1. La taxe d'incitation est perçue sur l'électricité consommée. Cette taxe est en adéquation et poursuit les buts décrits à l'article 1 de la loi sur l'énergie, c'est-à-dire de favoriser un approvisionnement respectueux de l'environnement « visant notamment à l'utilisation rationnelle et économe de l'énergie et au développement prioritaire de l'exploitation des sources d'énergies renouvelables » (art. 1, al. 2).

Par commodité et pour suivre judicieusement l'exemple bâlois, la consommation électrique genevoise peut être aisément divisée en deux catégories principales : les ménages et les entreprises.

Alinéa 2. C'est le distributeur (SIG) qui prélève la taxe pour le compte de l'Etat. En effet, les SIG possèdent *de facto* un monopole de desserte et sont en possession de l'information nécessaire relative aux quantités d'énergie délivrées aux clients finaux genevois. De plus, comme cela est prochainement prévu, le fait de mentionner séparément sur la facture, l'énergie, le timbre et les taxes et redevances, permet d'introduire avec transparence les montants relatifs à cette taxe.

Alinéa 3. C'est par voie de règlement que le Conseil d'Etat édicte les montants de la taxe. Ces montants doivent être différenciés selon la qualité de l'énergie électrique fournie. Si la qualité de l'énergie électrique fournie n'est pas connue (sans certification), il est possible de prendre, par exemple, la référence au niveau européen (« mix » européen).

En fonction de l'objectif de consommation d'électricité mentionné dans la CGE0105 les montants peuvent être modifiés afin d'atteindre cet objectif à l'échéance prévue.

3.2. Article 13 B

Exemption de la taxe d'incitation

Il existe des entreprises fortes consommatrices d'énergie électrique (par exemple les boulangeries avec des fours électriques). Ces entreprises peuvent être exonérées partiellement ou totalement de la taxe pour autant que « l'augmentation des charges découlant de la taxe serait considérable en comparaison avec les entreprises établies à l'extérieur du canton ».

3.3. Article 13 C

Bonus

Alinéa 1. Le bonus est indépendant de la consommation. Ainsi, les ménages ou entreprises réalisant des efforts dans l'utilisation économe et rationnelle de l'électricité perçoivent un bonus supérieur au montant de la taxe. De ce fait, ceci est une incitation claire à économiser l'énergie électrique.

Alinéa 2. Il est indispensable de traiter de façon différenciée les deux catégories : il y a ainsi deux « pots » financiers bien distincts.

Alinéa 3. Ce ne peut être que l'Etat qui distribue le bonus, car c'est lui qui détient les informations indispensables au calcul du bonus.

Alinéa 4. Par extension, s'il y a exemption totale de la taxe, alors il n'y a pas de bonus versé à l'entreprise exemptée.

Alinéa 5. Sans commentaires.

Alinéa 6. C'est ce principe relativement simple qui a été adopté à Bâle. Il permet de tenir compte du fait qu'en moyenne un ménage composé d'une seule personne consomme plus d'énergie par personne qu'un ménage composé de plusieurs personnes.

Alinéa 7. Le bonus est calculé sur la base de la masse salariale soumise à la LACI. Les montants sont versés au prorata de la contribution à la LACI.

Alinéa 8. Tout comme dans l'alinéa 7, le plafond est déterminé par la LACI. On évite ainsi d'avantager les entreprises dont le personnel perçoit des revenus élevés.

Alinéa 9. Pour des raisons de frais administratifs disproportionnés par rapport au montant du bonus, le Conseil d'Etat peut renoncer dans des cas déterminés à sa distribution.