

Date de dépôt: 23 décembre 2005

Messagerie

**Rapport du Conseil d'Etat
au Grand Conseil sur la motion de MM. Andreas November et
Robert Cramer concernant l'augmentation de certaines recettes
fiscales de l'Etat**

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 7 mars 1991, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

Le Grand Conseil considérant :

- que le déficit budgétaire devrait être réduit en agissant aussi bien sur les revenus que sur les charges de l'Etat ;*
- qu'en attendant une réforme fiscale en profondeur, des mesures doivent être prises pour augmenter les recettes de l'Etat,*

invite le Conseil d'Etat

- à entamer les négociations avec Berne concernant le montant que Genève obtient pour compenser les différents frais inhérents à l'activité des organisations internationales et au coût des réunions diplomatiques se déroulant à Genève ;*
- à étudier les possibilités légales de taxation des différentes énergies.*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

Renvoyée au Conseil d'Etat en 1991 par la commission des finances, cette motion permet au Conseil d'Etat de faire le point sur les négociations menées avec la Confédération en matière de compensation des frais liés à la présence dans notre canton des organisations internationales ainsi que sur l'évolution de la politique cantonale en matière d'incitation et d'encouragement aux économies d'énergie et aux énergies renouvelables.

1. Les coûts liés à la Genève internationale

La problématique de la Genève internationale et de la compensation des frais liés à la présence des organisations internationales en faveur du canton est récurrente et n'a pas encore trouvé à ce jour de véritable solution.

Il est vrai que le canton de Genève assume certaines tâches pour le compte de la Confédération, il est cependant toujours difficile de différencier les éléments qui émanent strictement à la politique étrangère de la Confédération des autres relevant du canton. De ce fait, la Confédération a régulièrement contesté l'entier de la requête d'indemnisation présentée par Genève en relevant les éléments qui découlaient purement de décisions cantonales. De manière générale, la Confédération évoque des précédents appliqués à d'autres cantons, notamment le canton de Berne qui abrite les représentations étrangères, pour ne pas entrer en matière.

En dix ans, l'Etat de Genève a présenté trois formes de demande d'indemnisation :

- au début des années 90, l'Etat de Genève réclame 500 millions de francs à la Confédération, sans succès. En revanche, le principe de rencontres régulières entre une délégation du Conseil fédéral et du Conseil d'Etat est acquis, en particulier dans le but d'aborder de manière suivie la problématique des charges financières résultant de la présence des organisations internationales à Genève ;
- au milieu des années 90, afin de répondre aux arguments de la Confédération, le département des finances a commandé une étude au laboratoire d'économie appliquée de l'Université de Genève qui devait dresser un bilan des effets de la Genève internationale pour la collectivité. Cette étude concluait que le canton de Genève assumait une charge nette de l'ordre de 10 à 70 millions, en fonction des hypothèses retenues. Le département des finances a déterminé, sur la base de ces résultats, que

l'indemnisation à verser au canton était de 20 millions par an. La Confédération refusa une nouvelle fois, en indiquant que l'étude n'évaluait pas correctement les coûts liés aux terrains de réserve ;

- à la fin des années 90, une liste des coûts assumés par l'Etat de Genève fut dressée et envoyée à la Confédération qui une nouvelle fois refusa d'entrer en matière. La requête genevoise s'élevait aussi à 20 millions de francs.

Depuis lors, l'approche du bilan global a été abandonnée au profit d'une approche ponctuelle ; il s'agira de demander à la Confédération de prendre en charge au cas par cas les dépenses qui relèvent de la Genève internationale.

Par ailleurs, des rencontres régulières ont lieu entre le département fédéral de justice et police (DFJP) et le département des institutions (DI). Lors de la dernière rencontre du 1^{er} novembre 2005, le service fédéral de sécurité a revu les derniers chiffres fournis par la police genevoise. Une demande formelle d'augmentation de la contribution fédérale a été transmise à M. Christoph Blocher.

D'autres exemples de coopération sont à signaler, notamment en matière d'immeubles, où la Confédération met à disposition des organisations internationales les bâtiments (603 mio F) et l'Etat de Genève les terrains (200 mio F), ainsi que dans le domaine de la répartition des frais de sécurité, pour lesquels la clé de répartition proposée est de 65 % à charge de la Confédération et 35 % à la charge du canton.

2. Les possibilités de taxation des différentes énergies

2.1 Le cadre légal et les formes de taxation

La taxation des énergies fossiles ainsi que du CO₂, généré par leur combustion, relève de la compétence de la Confédération (art. 74 et 89 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse - Cst., RS 101). Cette dernière a mis en oeuvre cette compétence en adoptant notamment les articles 35a et suivants de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (RS 814.01), prévoyant une taxe d'incitation sur les composés organiques volatils et sur l'huile de chauffage « extra-légère », et la loi fédérale sur la réduction des émissions de CO₂ (RS 641.71), prévoyant une taxe d'incitation à son article 3, alinéa 2.

Par conséquent, les cantons ne peuvent plus prévoir de taxes dans ces domaines.

Selon l'article 91, alinéa 1, de la constitution, la Confédération légifère sur le transport et la livraison de l'électricité. Cette disposition attribuée à la Confédération une compétence législative concurrente avec les cantons¹. La compétence fédérale fondée sur cet alinéa concerne le transport et la livraison ou distribution de l'électricité. Sur cette base, la Confédération a adopté la loi fédérale concernant les installations électriques à faible et à fort courant (RS 734.0). Il est par ailleurs généralement admis que l'article 91, alinéa 1, de la constitution, en tant qu'il vise la livraison de l'électricité, donne à la Confédération la compétence d'édicter des règles sur les tarifs de vente². A ce jour, la Confédération n'a pas légiféré dans le domaine de la tarification et n'a pas introduit de taxe sur l'électricité.

L'énergie électrique est ainsi la seule énergie susceptible d'être taxée au plan cantonal.

On distingue notamment deux formes de taxes, soit les taxes affectées et incitatives :

Une taxe affectée ou d'affectation est prélevée sans contrepartie et son produit est affecté à une tâche déterminée. Elle a donc pour objectif prioritaire de permettre à l'Etat de récolter des fonds pour financer des mesures d'encouragement et/ou des projets spécifiques. Le canton de Bâle-Ville connaît depuis 1984 une taxe d'affectation (Förderabgabe) sur l'électricité, qui sert notamment au soutien d'un projet géothermique de grande profondeur. Depuis le 22 février 2004, cette taxe a été portée à 5% du prix du kWh (§ 16 al.1 de la loi sur l'énergie de Bâle-Ville, 772.100).

On notera que dans la pratique, de telles taxes d'affectation sont d'un montant relativement faible, ceci afin d'éviter une incidence trop forte sur l'économie du canton, car leur produit n'est pas redistribué. De ce fait, ces taxes n'ont que peu d'incidence sur la consommation d'électricité.

Une taxe d'affectation a par contre évidemment une incidence directe sur le budget de l'Etat, soit parce qu'elle se substitue à une allocation budgétaire existante, soit parce qu'elle permet le financement d'une nouvelle action de politique énergétique sans devoir recourir à une nouvelle allocation.

L'objectif d'une taxe incitative ou d'incitation est d'agir sur le comportement des consommateurs. Dans son principe, une taxe incitative sur l'électricité devrait avoir pour effet d'en renchérir sensiblement le coût pour

¹ J.-F. Aubert, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Schulthess, 2003, p. 707, n° 6, ad art. 91 al. 1 ; X. Oberson et G. Pillet, Une fiscalité écologique pour le canton de Genève, 1999, p. 43.

² J.-F. Aubert, op. cit., p. 708, n° 8, ad art. 91 al. 1 Cst.

inciter les particuliers et les entreprises à en consommer moins (éviter les gaspillages, investir dans des mesures d'utilisation rationnelle de l'énergie).

Le canton de Bâle-Ville a introduit au chapitre VI de sa loi sur l'énergie, entrée en vigueur le 1^{er} avril 1999, une taxe incitative sur l'électricité (Stromsparfonds). Elle a été introduite alors qu'une importante baisse des tarifs de l'électricité était annoncée par les Services Industriels bâlois, afin de juguler un impact négatif probable sur la consommation.

En fonction de l'objectif prioritaire, une taxe incitative sera appliquée uniformément à l'ensemble de la consommation ou avec des taux différenciés selon la certification d'origine de l'électricité.

Etant entièrement redistribuée aux ménages et aux entreprises, une taxe incitative n'a pas d'incidence directe sur le budget de l'Etat.

2.2. Situation à Genève

A Genève, une proposition a été faite d'introduire une taxe d'incitation sur l'électricité consommée par les ménages et les entreprises avec redistribution des recettes récoltées sous forme d'un bonus indépendant de la consommation. Cette proposition, inspirée du modèle bâlois évoqué plus haut, a fait l'objet de la motion 1569 et du projet de loi 9197. Ce projet de loi a été refusé par le Grand Conseil dans sa séance du 2 septembre 2005.

Bien qu'aucune taxe cantonale ne frappe l'énergie à Genève, de nombreuses mesures d'incitations ont été mises en place qui ont permis de développer une politique énergétique efficace et dont les retombées économiques ont bénéficié à l'ensemble de l'économie genevoise.

Pour retracer l'évolution de ces mesures d'incitations, il convient de rappeler les objectifs et le cadre légal de la politique cantonale de l'énergie et de préciser la nature des aides financières qui ont pu être distribuées, soit dans le cadre de la loi sur l'énergie, soit dans le cadre de la loi instituant deux fonds pour le développement des énergies renouvelables et les économies d'énergie. Précisons également, qu'en plus des incitations financières susmentionnées, des incitations structurelles ont été mises en place avec le concours des Services industriels de Genève (ci-après SIG).

Le cadre de la politique cantonale de l'énergie

La politique en matière d'approvisionnement, de transformation, de distribution et d'utilisation de l'énergie est fondée sur la conservation de l'énergie, le développement prioritaire des sources d'énergie renouvelables et

le respect de l'environnement³. La loi sur l'énergie⁴ prévoit que le Conseil d'Etat établit un projet de conception générale en matière d'énergie (ci-après CGE) qui définit les orientations durables de la politique cantonale. Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'énergie en 1987, trois conceptions générales de l'énergie ont été proposées par le Conseil d'Etat et adoptées par le Grand Conseil, respectivement en 1993, 1999 et 2002. Ces conceptions ont été successivement adaptées et complétées pour en faire un outil actuel de politique énergétique et pour intégrer les engagements du canton au sens du développement durable.

Dans la CGE en cours, le canton a repris à son compte l'objectif fédéral de réduire de 15 % d'ici 2010 les émissions de CO₂ dues aux combustibles fossiles par rapport à la valeur de référence de 1990. Par ailleurs il s'agit, d'ici 2010, de contenir à 0 % l'augmentation de la consommation d'électricité, de maintenir la quote-part de l'énergie hydraulique dans la consommation finale et d'augmenter la quote-part des autres énergies renouvelables.

Le plan directeur cantonal de l'énergie, quant à lui, reprend les orientations de la CGE et les traduit en objectifs chiffrés, de même qu'il établit l'inventaire des actions nécessaires à leur réalisation.

Les incitations financières dans le cadre de la loi sur l'énergie

Parmi les actions du plan directeur cantonal de l'énergie, les incitations financières qui permettent de réduire le coût des mesures d'économie d'énergie et de promotion des énergies renouvelables occupent une place de choix. Elles sont distribuées dans le cadre de la loi sur l'énergie et financées, soit directement par le canton, soit par le biais des contributions globales du programme SuisseEnergie de la Confédération. Actuellement le canton octroie des aides financières dans les domaines suivants :

- capteurs solaires thermiques,
- chauffages au bois,
- constructions et rénovations Minergie,
- isolations de bâtiments,
- remplacements de chauffages électriques et
- récupérations de rejets de chaleur.

³ Art. 160E de la Constitution genevoise

⁴ Art. 10 al. 1 LEnGE.

Jusqu'en 2003 le canton a également soutenu le développement d'installations solaires photovoltaïques. Actuellement celles-ci sont au bénéfice de contrats de reprise par les SIG qui rachètent l'électricité produite et ne font plus l'objet d'incitations financières.

Ces incitations financières ont permis au canton de réaliser des économies d'énergie substantielles et de développer les filières des énergies renouvelables. Le soutien du canton a permis, notamment, les réalisations suivantes :

- des chauffages au bois d'une puissance totale de 3,5 MW pour le bois de forêts et de 4 MW pour le bois de récupération ont été installés, permettant de substituer en tout 16 000 MWh par année au gaz et au mazout ;
- des capteurs solaires thermiques dont la surface totale dépasse 10 000m² ont été posés, permettant d'économiser 5 500 MWh d'énergie thermique par an ;
- plus de 80 projets Minergie portant sur une surface de plus de 150 000 m² sont réalisés ou en cours de réalisation.
- depuis 1991, plus de 25 000 m² de panneaux solaires photovoltaïques ont été installés dans le canton, ce qui correspond à une puissance de 2,5 MW permettant de produire 2 500 MWh d'électricité par année.

Les deux fonds pour le développement des énergies renouvelables et les économies d'énergie

La loi instituant deux fonds pour le développement des énergies renouvelables et les économies d'énergie (L 2 40) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999. Cette loi a instauré deux fonds, l'un destiné aux propriétaires immobiliers et entreprises privées, financé par un crédit d'investissement et l'autre, le fonds énergie des collectivités publiques, destiné aux communes et à l'Etat. Les deux fonds ont pour but de soutenir des mesures d'encouragement à l'utilisation des énergies renouvelables et aux économies d'énergie, ainsi que de diminuer les émissions cantonales de CO₂ et de NO_x et la consommation d'eau. Le fonds énergie des collectivités publiques a été alimenté par la suppression progressive, sur cinq ans, des rabais sur les tarifs perçus par les SIG auprès de l'Etat, de la Ville de Genève et des autres communes genevoises pour la fourniture de l'eau du gaz et de l'électricité. Depuis la suppression totale de ce rabais en 2003, les collectivités publiques paient la fourniture d'énergie selon les tarifs réglementaires, le fonds énergie des collectivités publiques étant alimenté par le 10 % du produit réalisé sur leurs factures.

Ces deux fonds ont permis de soutenir plus d'une centaine de projets divers permettant, notamment, de réaliser un important réseau alimenté en énergies renouvelables dans une commune ou de développer le projet Genève-Lac-Nations qui permettra de valoriser le potentiel énergétique de l'eau du Lac Léman à l'échelle d'un quartier par l'utilisation du différentiel de température entre l'eau du lac et l'eau du réseau pour la production de chaleur en hiver et de froid en été. Le potentiel d'économies d'énergie des projets soutenus par les fonds est de plus de 12 000 MWh d'électricité et de plus de 22 000 MWh d'énergie thermique par an. La loi instituant ces deux fonds a ainsi rempli, à tout le moins, la même fonction qu'une taxe affectée et elle a bien joué le rôle incitatif attendu.

Les incitations structurelles

Des incitations structurelles ont également été mises en place en collaboration avec les SIG, tout d'abord par l'adoption d'une nouvelle tarification de l'électricité (Nouvelle Offre de l'Electricité - NOE), qui donne les conditions cadre pour consommer mieux et moins. En adoptant cette nouvelle tarification, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2004, le Conseil d'Etat poursuivait un double objectif :

- soutenir la compétitivité de l'économie genevoise en baissant les tarifs, notamment pour les PME et PMI ;
- promouvoir, dans un esprit de développement durable, une consommation maîtrisée et de meilleure qualité en favorisant, d'une part, les systèmes performants, c'est-à-dire qui ne consomment pas beaucoup d'énergie de pointe, et en proposant, d'autre part, la gamme d'électricité « Vitale » certifiée d'origine renouvelable et/ou locale à des tarifs raisonnables. C'est ainsi que, conformément à la volonté populaire inscrite dans la Constitution genevoise, les SIG ont réussi à garantir un approvisionnement électrique du canton sans avoir recours à l'énergie d'origine nucléaire.

Relevons par ailleurs qu'en termes d'incitations structurelles les SIG encouragent des projets novateurs dans le domaine des nouvelles énergies renouvelables au travers du fonds SIG NER, alimenté par le produit de la vente de l'électricité Vitale Vert. Initialement les SIG versaient 1 centime par kWh de SIG Vitale Vert au fonds. Depuis 2005 le montant est plafonné à 150 000 F. Les SIG financent également des mesures d'améliorations écologiques dans et autour de la rade du bassin du Rhône au travers du fonds Eco-électricité qui est également alimenté par le produit de la vente de l'électricité Vitale Vert (1 ct par kWh de SIG Vitale Vert). On trouve là

encore un mécanisme incitatif remplissant la même fonction qu'une taxe affectée.

2.3 Conclusion

Il apparaît que les différentes possibilités de taxer la consommation d'électricité, soit par une taxe incitative soit par une taxe d'affectation, ont été étudiées par le Conseil d'Etat et le Grand Conseil.

Bien qu'aucune taxe cantonale ne frappe l'énergie à Genève, de nombreuses mesures d'incitations ont été mises en place qui ont permis de développer une politique énergétique efficace et donc de réaliser des économies d'énergie substantielles et de développer les filières des énergies renouvelables.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :
Robert Hensler

Le président :
Pierre-François Unger