

Projet présenté par les députés :

M^mes et MM. Guy Mettan, Pascal Pétroz, Didier Bonny, Jean-Claude Ducrot, Anne-Marie von Arx-Vernon, Michel Forni, Nelly Guichard, Béatrice Hirsch, François Gillet

Date de dépôt : 22 avril 2009

Projet de loi

modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (LGAF) (D 1 05) *(En vue d'intégrer l'évaluation des coûts environnementaux dans les préavis techniques des projets de lois ayant des impacts financiers)*

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

Art. 1 Modifications

La loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993, est modifiée comme suit :

Art. 46 Principes (nouvelle teneur)

¹ Les charges courantes de l'Etat et les charges financières en intérêts et en amortissements découlant des investissements doivent être couvertes par des recettes propres.

² Tout projet de loi comportant une dépense nouvelle ne peut être voté qu'en prévoyant sa couverture financière.

³ Les lois votées ne peuvent entrer en vigueur que si leur couverture financière est assurée.

⁴ Les préavis techniques financiers des projets de loi prennent en compte les coûts/bénéfices liés aux impacts environnementaux.

Art. 2 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe l'entrée en vigueur de la présente loi.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Depuis quelques années déjà, l'Etat de Genève prend ses responsabilités en matière de développement durable, conformément à différents accords bilatéraux et internationaux, parmi lesquels la Déclaration de Rio qui énonce dans son principe 16 une directive que nous proposons d'introduire dans la législation genevoise: « Les autorités nationales devraient s'efforcer de promouvoir l'internationalisation des coûts de protection de l'environnement et l'utilisation d'instruments économiques, en vertu du principe selon lequel c'est le pollueur qui doit, en principe, assumer le coût de la pollution dans le souci de l'intérêt public et sans fausser le jeu du commerce international et de l'investissement. »

Les outils de comptabilité environnementale existent et nous pensons qu'ils permettraient d'avancer davantage dans la voie du développement durable. Cette nécessité a par ailleurs été maintes fois exprimées tant à Berne qu'à l'étranger. Entre 1995 et 2000, pas moins de cinq postulats et documents de travail émanant de parlementaires et du Conseil fédéral ont réitéré leur volonté d'intensifier les travaux sur la comptabilité nationale écologique. Face au changement climatique, à la raréfaction de certaines ressources naturelles, au recul de la biodiversité et à l'augmentation de la pollution, une collectivité publique se doit de réagir, raison pour laquelle nous demandons à notre tour une modification de la LGAF à son article 46:

Art 46 al 4° (nouveau) Les préavis techniques financiers des projets de lois prennent en compte les coûts liés aux impacts environnementaux.

Dans la pratique actuelle, la Commission des finances demande un préavis technique pour chaque projet de loi ayant des impacts financiers, requête qui n'est inscrite ni dans la loi ni, par voie de conséquence, dans un règlement d'application. A noter que ces préavis techniques étaient destinés à l'origine au seul Conseil d'Etat. Par la suite, la Commission des finances a demandé que des projets de loi spécifiques soient accompagnés d'un préavis technique financier. Les lois générales peuvent faire l'objet d'un tel préavis lorsqu'elles contiennent des éléments financiers « factuels ». S'agissant des lois déposées par le Parlement, aucune règle ne s'applique pour l'instant. Toutefois, le Conseil d'Etat a décidé lors de la dernière législature que les nouveaux règlements ou modifications de règlement ayant des incidences

financières devaient être présentés avec les préavis techniques par le département rapporteur.

En intégrant le calcul des coûts environnementaux dans les préavis techniques, nous entendons renforcer la bonne gouvernance des institutions et optimiser la politique environnementale en gérant au mieux les ressources naturelles.

a) Management environnemental: L'Etat de Genève pionnier

L'Etat de Genève a adopté pour son administration un système de management environnemental (SME) dans le but de réduire les nuisances sur l'environnement. Cette méthode d'abord destinée aux entreprises « consiste à identifier les impacts directs ou indirects des activités de l'administration avec pour objectif de les minimiser » (<http://etat.geneve.ch/dt/sme/demarche-812-4224.html>). Convaincues du bien-fondé du SME, la Confédération et quelques communes l'appliquent également.

La gestion des ressources et des déchets, l'utilisation de l'énergie et de l'eau dans les bâtiments de l'Etat, de même que la mobilité, la santé et la sécurité des employés, sont autant de paramètres pris en compte dans l'analyse dont le succès dépend grandement de l'implication des collaborateurs concernés.

Depuis 2003, le programme « Ecologie au travail » intégré à la structure SME avec le Bilan carbone a fait ses preuves. Axé plus spécialement sur la gestion des déchets et les acquisitions, il aura permis notamment d'épargner annuellement 12 000 arbres, résultat dû à l'usage du papier recyclé et à la récupération. Autre exemple probant, le recyclage ou la réutilisation des déchets de chantier. Les ressources sont ainsi épargnées, la mise en décharge limitée et les polluants neutralisés. Sur le plan financier, la valorisation des déchets récupérés entraîne une économie de taxes de décharge et d'incinération. A cela s'ajoute une meilleure maîtrise des dépenses résultant de la traçabilité des déchets. Outre les gains financiers, notons aussi les avantages considérables du tri systématique, rendant possible le développement de nouvelles industries de recyclage. En diminuant les distances de transport, on favorise non seulement les économies d'énergie mais aussi la prospérité des entreprises locales.

La mise en œuvre prochaine de la « comptabilité carbone » plus connue sous le terme de « bilan carbone » fait suite à une proposition de la Commission des finances du Grand Conseil. L'objectif premier consiste à identifier les moyens de réduire les émissions de CO₂ portant atteinte au climat et pousser ainsi à un changement des habitudes. Au vu de la taille de

l'administration genevoise et des sous-traitances effectuées par des entreprises locales, il y a tout lieu de penser que les améliorations seront sensibles.

Les prises de position récentes du Conseil d'Etat en la matière vont dans le même sens. Par rapport à la loi sur le CO₂, le Conseil d'Etat soutient l'option consistant à réduire de 30% les émissions d'ici 2020 par le biais d'une taxe dont le produit pourrait être utilisé pour des encouragements énergétiques.

b) L'environnement, un remède contre la crise

En pleine crise économique, la lutte contre le réchauffement climatique est une chance à saisir. L'isolement thermique des bâtiments, le chauffage solaire, le développement de nouvelles lignes ferroviaires sont entre autres susceptibles de générer de nombreux emplois. Une étude menée récemment en France sur la mise en œuvre des 268 mesures décidées au Grenelle de l'environnement démontre que des investissements de l'ordre de 440 milliards d'euros permettent de créer ou maintenir 535 000 emplois, dont 235 000 dans le domaine du bâtiment. De l'autre côté de l'Atlantique le credo est le même. Le programme de relance de Barack Obama prévoit en effet de réduire la pollution au moyen d'un marché des droits d'émission de gaz à effet de serre. La création de nouveaux emplois dans les domaines des énergies solaires, éoliennes et de l'automobile propre est également d'actualité. L'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments administratifs, l'incitation à utiliser des véhicules hybrides ainsi que de nombreuses mesures visant à lutter contre la pollution de l'air, de l'eau et la préservation des sols complètent la liste des intentions du nouveau président américain.

Dans ce contexte de relance, le changement de paradigme technologique désormais favorable à la lutte contre le réchauffement climatique offre de nouveaux défis à la recherche-développement. Et des avancées autour des nouvelles technologies, du captage et stockage du CO₂ ainsi que des biocarburants de la deuxième génération sont attendues.

Cette prise de conscience ne concerne donc pas seulement les milieux de la protection de l'environnement mais trouve un écho dans les milieux économiques également. En février 2009, le World Economic Forum, qui regroupe les plus grandes entreprises multinationales de la planète, estime ainsi que 2009 est une année cruciale parce qu'elle permettra de faire coïncider les deux agendas, celui de la lutte contre la crise économique et celui d'un accord ambitieux sur les changements climatiques: « La croissance économique globale et les perspectives de conclusion d'un accord sur le

climat à Copenhague cette année peuvent tous deux être renforcés en mettant les stratégies de réduction des émissions de carbone au cœur des plans de relance de l'économie qui doivent être pris dans de nombreux pays, », indique le WEF.

Caio Koch-Weser, vice-président de Deutsche Bank Group, est l'un de ceux qui soutiennent cette initiative: « A la Deutsche Bank, nous croyons que la lutte contre le réchauffement climatique sera probablement un facteur-clé du scénario de redressement économique dans les deux ou trois prochaines années. »

Sachant que ces principes doivent être appliqués à tous les niveaux de l'économie pour être efficaces, rien n'empêche l'Etat de Genève de montrer l'exemple.

c) L'évaluation des impacts environnementaux est possible et doit être publique et transparente

Depuis une quinzaine d'années, les économistes discutent beaucoup la question de savoir si et comment il convient d'intégrer les coûts environnementaux dans le calcul des avantages/inconvénients d'un projet. L'analyse coût-avantage est une méthode d'évaluation économique classique qui rappelle que toute activité économique a des conséquences environnementales. Il faut donc rendre aussi transparent que possible le fait que les avantages attendus se justifient compte tenu de ses conséquences. Il s'agit donc de déterminer un optimum et non pas une réduction de la pollution à n'importe quel prix.

Cela dit il faut reconnaître que l'analyse coût-avantage soulève de nombreux problèmes d'évaluation empirique, parmi lesquels se trouve notamment le fait qu'il est conceptuellement difficile de comparer l'efficacité économique avec les gains provenant de la réduction de la pollution. De surcroît, les horizons temporels ne sont plus les mêmes. L'évaluation des décisions économiques se fait dans le court terme et celle qui concerne l'environnement se fait dans le long terme. Enfin, la question de savoir qui doit prendre en charge ces coûts est évidemment délicate, sachant qu'on ne peut pas préteriter les entreprises non plus. La réduction de la pollution est certes un avantage pour tout le monde, mais ces coûts peuvent être inégalement répartis entre les entreprises et les consommateurs. La réponse à cette question est donc politique, et c'est pourquoi il convient que celle-ci puisse être librement débattue au Parlement.

Une autre façon d'aborder le problème et de procéder par des analyses multicritères ou plus généralement par des études d'impact qui sont des

instruments d'évaluations plus souples. Ce qui importe, c'est que non seulement la méthode, mais également le processus d'évaluation soit communiqué en toute transparence.

Les études d'impact sont déjà des instruments d'analyse déjà très sophistiqués et qui constituent déjà une étape importante de ce processus. En matière d'émissions de CO₂, de bruit, de traitement des déchets, etc., des quantifications chiffrées sont déjà faites par les économistes et les experts.

Il s'agit d'étendre cette pratique à ce qui concerne:

- les émissions de CO₂ (« bilan carbone ») ;
- le bruit ;
- le gaspillage et la pollution des eaux ;
- la pollution de l'air ;
- le traitement des déchets ;
- les effets sur la biodiversité animale et végétale ;
- la consommation énergétique et les énergies renouvelables ;
- l'empreinte écologique et la qualité du paysage.

Par nécessité pratique et pour éviter des frais inutiles, l'application de ce principe, dans un premier temps, pourrait être limitée aux projets dépassant 1 million de F. Il s'agit en premier lieu de procéder à une évaluation aussi précise que possible, et de procéder ensuite, chaque fois, qu'il est possible, à une quantification en francs des coûts/bénéfices attendus.

Procédures AIMP: le critère développement durable doit peser davantage

Parallèlement à ce projet de loi, une motion est déposée afin de modifier la procédure des AIMP. Le concordat intercantonal sur l'attribution des marchés publics est non seulement très lourd, très contraignant, mais insuffisant du point de vue de l'environnement dans la mesure où il favorise exagérément des critères tels que l'ouverture maximale des marchés extérieurs au lieu de réalisation et le prix, favorisant des gaspillages d'énergie énormes dans le domaine des transports notamment. Le critère environnemental est particulièrement sous-estimé.

Depuis les premières estimations faites par le Club de Rome en 1973, les économistes les plus chevronnés, des libéraux tels que Friedrich von Hayek aux plus critiques comme Joseph Stiglitz, ne cessent d'attirer l'attention sur

les risques que la non-prise en compte des externalités par l'économie entraîne pour l'avenir de l'humanité et le développement économique des générations futures. Or il est aujourd'hui important de franchir une étape supplémentaire et d'intégrer ces externalités dans le calcul coût/bénéfice des investissements, sachant que ces mesures auront un impact positif sur la création d'emplois.

Chez nous comme ailleurs, il y a matière à réfléchir pour le futur et les importants investissements en infrastructures à venir seront l'occasion de lutter contre la crise et d'exercer une politique respectueuse de l'environnement et de ses ressources. Au vu de ce qui précède, nous vous demandons de faire bon accueil à ce projet de loi.