



*Date de dépôt : 21 février 2023*

## **Rapport**

**de la commission fiscale chargée d'étudier la proposition de résolution de Thierry Cerutti, Daniel Sormanni, Françoise Sapin, Ana Roch, Jean Marie Voumard, François Baertschi, Sandro Pistis, Francisco Valentin, Florian Gander, Gabriela Sonderegger, Danièle Magnin pour en finir avec la double imposition de la TVA sur les carburants** (*Résolution du Grand Conseil genevois à l'Assemblée fédérale exerçant le droit d'initiative cantonale*)

*Rapport de Pierre Eckert (page 3)*

## **Proposition de résolution (1000-A)**

**pour en finir avec la double imposition de la TVA sur les carburants**  
*(Résolution du Grand Conseil genevois à l'Assemblée fédérale exerçant le droit d'initiative cantonale)*

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève  
vu l'article 160, alinéa 1, de la Constitution fédérale, du 18 avril 1999 ;  
vu l'article 115 de la loi fédérale sur l'Assemblée fédérale, du 13 décembre 2002 ;  
vu l'article 156 de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 décembre 1985,

considérant

- la hausse délirante des produits énergétiques en Suisse depuis le déclenchement du conflit russo-ukrainien ;
- le cynisme de la situation actuelle, qui voit la Confédération augmenter ses recettes fiscales en prélevant davantage de TVA grâce aux au renchérissement des carburants, sur le dos des ménages de l'ensemble du pays, déjà très impactés financièrement ;
- le principe de bienséance qui devrait commander à l'Etat de ne pas noyer son peuple sous des taxes, plus encore en période de crise ;
- les incertitudes du marché énergétique liées à la situation géopolitique actuelle, qui risquent potentiellement d'amener très prochainement des prix à la pompe à 3 francs pour un litre d'essence et qui devraient inciter les législateurs cantonaux et fédéraux à anticiper en soutenant dès à présent des mesures financières d'allègement en faveur de la population,

demande à l'Assemblée fédérale

de procéder à la modification de la loi fédérale régissant la taxe sur la valeur ajoutée (LTVTA), afin que la Confédération renonce à la perception de la TVA sur les taxes et impôts qui touchent les carburants.

## Rapport de Pierre Eckert

La présente résolution a été examinée lors de deux séances tenues le 13 décembre 2022 et le 10 janvier 2023 sous l'efficace présidence de M. Alexandre de Senarclens. La commission a reçu le constant soutien de M. Stefano Gorgone, secrétaire scientifique. Les procès-verbaux a été tenus avec fidélité par M<sup>me</sup> Diane Marchal et M<sup>me</sup> Léa Di Benedetto que nous remercions vivement.

### Résumé

La présente résolution demande à l'Assemblée fédérale de renoncer à percevoir la TVA sur les taxes qui touchent les carburants. L'argument essentiel est que la hausse des prix de l'énergie place déjà suffisamment la population sous pression financière sans y ajouter des taxes. La question également soulevée par l'auteur est de savoir s'il est légal de prélever une taxe sur une taxe, une partie du prix des carburants étant composée de taxes spécifiques.

Afin d'en avoir le cœur net, la commission a invité l'OREF, l'Ordre Romand des Experts Fiscaux dont l'audition est reproduite à la fin de ce rapport. Il en ressort que cette double imposition était connue du législateur fédéral et voulue par lui. La TVA est une taxe qui s'applique dans le cas spécifique des carburants uniquement sur le prix final et pas sur l'ensemble des étapes de production et de raffinage.

La résolution n'est par ailleurs pas limitée dans le temps et n'est pas liée à une flambée des prix du carburant. Si elle était mise en place, elle représenterait une perte pérenne de plusieurs centaines de millions de francs pour la Confédération. Par cohérence, il faudrait d'ailleurs aussi renoncer à percevoir la TVA sur d'autres produits taxés comme l'alcool ou les cigarettes par exemple.

Une modification de la LTVA semble donc être compliquée à mettre en place. Une proposition alternative aurait pu être d'abaisser le taux de TVA sur les carburants, mais cette solution n'a pas non plus été retenue par la commission. En fin de compte l'entier de la résolution a été rejeté par la commission pour des raisons différentes, mais pas incompatibles, suivant les groupes.

- Pour le PLR, cette perception représente en effet une sorte de double imposition, mais cette résolution ne résoudra pas la question.

- Pour le PDC, l'effet sur le consommateur sera faible et il est inutile de toucher à ce stade au principe de la TVA.
- Pour les Vertes et les Verts, une hausse des prix du carburant devrait être compensée par une utilisation plus économe de ces derniers. Un abaissement généralisé des prix des carburants serait incompatible avec la volonté de promouvoir des véhicules à plus faible consommation.
- Pour le PS, les conditions de prix « délirants » évoqués dans les considérants de la résolution ne sont plus réalisées. Dans des situations de pénurie relative, ce sont plus particulièrement les producteurs et les négociants de carburants qui réalisent de gros bénéfices et pas l'Etat. Il est d'autre part peu compréhensible de diminuer les moyens de l'Etat dans une situation économiquement difficile.

## En détails

### 13 décembre 2022 : Audition de M. Thierry Cerutti, auteur

M. Cerutti explique que la TVA est devenue un impôt entériné depuis de nombreuses années au sein de la Confédération sur différents produits, différentes matières et différents facteurs économiques, et qu'il a été fait en sorte qu'il s'additionne à la taxe sur le carburant. Il trouve étonnant que personne n'ait contesté cela, à savoir le fait qu'il y a un paiement d'une TVA sur un impôt.

Cette résolution demande ainsi à l'Assemblée fédérale de supprimer cette TVA sur un impôt et qu'elle ne soit prise que sur le montant réel de l'essence, soit la différence entre l'impôt et la vente de l'essence. Selon lui le projet est pragmatique et plein de bon sens.

Un député (S) demande ce qu'il en est du contexte de cette taxe, soit depuis quand la TVA intègre le coût final des autres taxes minérales, et pourquoi avoir choisi exclusivement le volet essence/carburant et non d'autres types de taxes qui connaissent le même mécanisme.

M. Cerutti ne sait pas pourquoi la TVA est prise sur un autre impôt. Il admet ensuite ne pas avoir pensé aux autres produits sur lesquels la TVA est prélevée. Il indique s'être basé sur le carburant, car au moment de sa résolution il était principalement parlé des augmentations de la taxe sur le carburant. Il trouve la question très pertinente et selon lui il faudrait amender la résolution afin qu'elle touche tous les produits soumis à un impôt pour lesquels la Confédération prélève un second impôt sur l'impôt.

Le député (S) a l'intuition que la TVA est l'impôt le plus important de la Confédération et il imagine qu'il fonctionne partout comme cela.

Un autre député (S) prend l'exposé des motifs et relève la hausse délirante du prix de l'essence qui s'annonce selon la résolution très prochainement à 3 F/L, et précise qu'il est actuellement à 1,85 F/L. Il aimerait bien avoir un suivi de la situation d'aujourd'hui.

M. Cerutti rappelle avoir déposé le projet en septembre au moment où le prix était de 2,15 F/L et où tous les jours le prix de l'essence augmentait.

Le député (S) aimerait bien savoir quels types de carburants sont concernés. M. Cerutti lui répond que tous les types le sont, à savoir le mazout, le diesel, ou encore le sans plomb. Il donne l'exemple du mazout qui était à 0,72 centime les 100 L et qui aujourd'hui est à 1,48 centimes, à savoir qu'il a doublé.

Un député (PLR) comprend qu'une taxe sur une taxe pose un problème, mais il relève que c'est le principe même de la TVA qui est un impôt sur la contre-prestation prenant en compte tous les éléments liés au montant final. Il imagine qu'il serait possible d'exonérer le carburant de la TVA et se demande donc s'il ne vaudrait pas mieux de dire que la Confédération ne prélève pas de TVA sur l'achat du carburant. Il rappelle qu'il y a déjà eu ce débat concernant les avions pour lesquels la taxe sur le carburant est expressément exonérée dans la LTVA. Il pense qu'il serait mieux de le faire comme cela, car il craint que dans le cas contraire la résolution soit rapidement rejetée.

M. Cerutti relève que cela veut dire que lorsque l'Assemblée fédérale a élaboré la loi sur la TVA, celle-ci s'est trompée, car elle aurait dû prévoir ce problème. Il pense que proposer d'enlever tout l'impôt sur le carburant, les cigarettes et ainsi de suite reviendrait à dire aux Chambres fédérales de rectifier l'erreur commise, car il n'est pas normal que les gens soient doublement imposés sur les impôts. Il y a selon lui un souci et il faudrait modifier la loi sur la TVA afin que tous les produits sujets à impôts ne soient pas soumis à un autre impôt.

Le député (PLR) pense que l'Assemblée fédérale ne le fera pas, car c'est contraire au principe de la TVA. Il serait selon lui plus judicieux de dire que l'achat de carburant est exonéré de la TVA, qui est un impôt sur la consommation payé par le consommateur final.

M. Cerutti propose donc d'amender le projet s'il y a un moyen de contraindre l'Assemblée fédérale à revisiter la loi sur la TVA. Il fait remarquer que le pouvoir d'achat de la population diminue, que les gens deviennent de plus en plus pauvres, et qu'un jour ils commenceront à manifester dans la rue, car ils en auront marre de payer taxes sur taxes.

Un député (EAG) lui demande s'il a une idée de combien cela coûterait à la Confédération si sa solution était implémentée. Il aimerait savoir si

M. Cerutti a imaginé un mode de financement alternatif pour compenser le manque à gagner de la Confédération. M. Cerutti répond que non.

Un député (S) relève que Trafigura, entreprise de négoce du pétrole, a fait un bénéfice record en 2022 de 7,1 milliards de bénéfices, alors qu'en 2021 ce chiffre était de 3,3 milliards. Il demande à M. Cerutti comment celui-ci explique le fait que l'entreprise basée à Genève fasse autant de bénéfices supplémentaires et se demande s'il ne serait pas raisonnable en période de crise de rectifier l'imposition des entreprises pour redistribuer une partie infime de ces bénéfices à la population qui souffre.

M. Cerutti se dit contre l'impôt. Il pense que si une entreprise est trop taxée, elle part, n'ayant aucune attache avec le canton de Genève. La qualité de vie qu'elle a se retrouve ailleurs, dans d'autres pays ou autres cantons. Il relève que les entreprises créent des emplois ainsi que de l'argent de manière indirecte, et il estime que c'est une mauvaise idée de les taxer. Il n'adhère pas à la politique de taxer les plus riches.

Un député (Ve) se demande si la résolution n'est pas contradictoire avec le vote qui a eu lieu sur l'AVS où le peuple a accepté l'augmentation de la retraite des femmes ainsi que l'augmentation de la TVA.

M. Cerutti ne conteste pas la TVA dans son principe, mais il pense qu'il ne faut pas prendre un impôt sur un impôt, et que la TVA est justement un impôt sur un impôt.

Un député (S) fait remarquer qu'il indique n'avoir aucune idée des conséquences de la résolution sur les recettes fiscales de la Confédération. Il rappelle que Genève est connu pour faire un certain nombre de résolutions pour l'Assemblée fédérale, et que presque toutes sont refusées. Il précise que ces résolutions sont souvent écrites sur un coin de table et qu'un vrai travail n'est pas réellement fait. Il demande à M. Cerutti si celui-ci n'a pas l'impression que sa résolution a été écrite de manière légère et qu'il aurait fallu la travailler davantage, au moins pour avoir une idée de ce que cela aurait pu coûter pour le budget de la Confédération.

M. Cerutti pense que ce n'est pas parce qu'il ne peut pas donner l'impact sur les finances fédérales de la résolution que celle-ci n'a pas de sens. Il lui demande s'il trouve normal dans le principe de payer la TVA sur un impôt. Selon lui, savoir combien serait perdu sans la taxe est une information facilement trouvable auprès de la Confédération.

Le député (S) mentionne ensuite la troisième invite, soit le fait de commander à l'Etat de ne pas noyer son peuple sous des taxes, plus encore en période de crise, et fait remarquer qu'en période de crise la population a besoin de prestations de l'Etat, de services publics forts, comme il a été vu avec le

Covid. Pour cela il faut des recettes fiscales et un budget de la Confédération. Il demande à M. Cerutti si celui-ci n'a pas l'impression qu'enlever cette taxe serait problématique, les pertes représentant des prestations en moins à la population en période de crise.

M. Cerutti pense que non, car selon lui les redistributions seraient différentes. Il estime qu'aujourd'hui l'argent est distribué à gauche et à droite, car la Suisse a les moyens et que c'est un pays riche qui fonctionne bien. Il croit en revanche que dans le cas où il y en aurait un peu moins, l'Etat se concentrerait un peu plus sur l'intérieur du pays.

Un député (UDC) pense qu'il faudrait élargir la résolution à d'autres domaines comme l'alcool et le tabac afin d'être un peu plus percutant. Il précise que de manière générale quand ils envoient des résolutions à Berne, les conseillers nationaux ne les analysent même pas. Selon lui il faut donc qu'ils aient une chance après le dépôt du projet.

Il rappelle ensuite par rapport à la problématique des entreprises qu'ils ont voté RFFA en mai 2019 et ont vu un effet dynamique, car la ville de Genève avait prévu des rentrées fiscales au niveau de l'impôt des personnes morales à hauteur de 150 millions de francs, et que celles-ci se trouvent à 195 millions, soit plus 45 millions. Il précise que malgré cela il y a un déficit de 3 millions de francs.

Un député (PDC) fait remarquer que M. Cerutti prend exclusivement le modèle du carburant, mais que si cette résolution est envoyée, il faudrait préciser qu'un spectre énorme est touché. Il prend l'exemple de la taxe poids lourd qui représente 1,7 milliards. 130 millions seraient enlevés à la confédération sans la taxe. Le fondement même de la TVA est attaqué. Il doute qu'ils aient la possibilité de s'attaquer à la loi sur la TVA et demande si la résolution se limite aux périodes de crises. M. Cerutti confirme.

Un député (EAG) a trouvé le tableau de la Confédération sur les recettes 2023, impôts sur les huiles minérales, représentant 4 341 millions, soit 4,3 milliards. La TVA étant d'environ 8%, cela donnerait 400 millions de pertes.

Un député (S) indique que sur la forme, le même résultat pourrait être atteint en demandant à l'Assemblée fédérale un taux de TVA de 0 sur les carburants, bien qu'il trouve cela inadéquat pour des raisons environnementales et fiscales. Il mentionne cela, car dans ce scénario la LTVA ne serait pas bousculée.

M. Cerutti relève que c'est une piste intéressante.

## 10 janvier 2023 : Audition de l'OREF, M<sup>me</sup> Sarah Busca Bonvin, avocate et M. Per Prod'hom, fiscaliste à l'OREF

M<sup>me</sup> Busca Bonvin indique qu'elle est accompagnée d'un expert de la TVA qui sera son principal interlocuteur sur ce projet de résolution.

M. Prod'hom explique qu'au niveau de la charge d'impôts qui baisse sur les carburants, il faut tenir compte de plusieurs aspects. Il y a d'abord la TVA sur la vente et le prix du carburant, ainsi que la TVA prélevée sur une partie du prix de revient, notamment la double taxation sur les huiles minérales, **voulue par le Parlement**. De plus, il peut exister des taxes occultes, soit une perte de la récupération d'impôts préalables. Il donne en exemple le cas d'une société ayant reçu des remboursements de taxes sur les huiles minérales, que les autorités ont considéré comme une subvention. L'entreprise a dû donc corriger son impôt fédéral sur l'acquisition de matières premières et de ses actifs.

M. Prod'hom estime que l'essentiel est donc la taxe sur le carburant et souhaite une double taxe sur les huiles minérales incorporée dans le prix de revient des carburants. L'art. 24 al. 6 LTVA crée des exonérations, il existe donc des cas dans lesquels on ne connaît pas la double taxe. Il se demande quelle est la rationalité de prélever une taxe sur une taxe alors qu'on est censé prélever la taxe sur la plus-value ajoutée par une entreprise ou un particulier, générée à chaque stade de la production. Cette taxe s'applique aussi bien au grossiste qu'au prestataire final, et est supportée par le consommateur qui ne peut pas récupérer la taxe.

Il suppose que le Parlement n'a pas inclus la taxe sur les huiles minérales dans cette exonération, car le débiteur de l'impôt n'est pas le même, car cette taxe est à phase unique : soit on taxe l'importation, soit le moment où le carburant sort de l'entrepôt. Cette taxe unique fait partie du prix de revient de la marchandise. Si le distributeur vend la marchandise à un tiers, il n'y a pas de taxe prélevée à chaque stade comme la TVA. Cette taxe est prélevée une fois et est basée sur le litre : on a ainsi fixé une taxe uniforme par 1000L. On ne taxe pas de la même manière le diesel, le biocarburant et le mazout, le prélèvement est donc différent. Par conséquent, on a de la peine à déterminer quelle est la part de taxe intégrée au prix du carburant à la pompe.

Il croit donc en finalité que le Parlement a prévu de ne pas accorder d'exonération pour la taxe sur les huiles minérales puisqu'au niveau pratique, il est difficile d'identifier le montant de la taxe pour 1L d'essence.

Un député (PLR) comprend la taxe, mais demande si le prix de l'essence à la pompe pourrait être exonéré comme le carburant d'avion si la résolution



était rédigée différemment. Si tel est le cas, comment est-ce possible de procéder ainsi pour les avions et pas pour les huiles ?

M. Prod'hom estime que c'est possible si on identifie la part du prix de revient liée à la taxe, que c'est plus facile pour les avions au niveau du volume que cela représente. Il existe effectivement une exonération sur les huiles minérales pour les avions, en se basant sur l'idée que le trafic de ligne se déroule à l'étranger et n'est pas consommé en Suisse. Cette exonération vaut aussi pour la TVA.

Le député (PLR) envisage ce qu'engendrait une absence totale de TVA sur le prix à la pompe.

M. Prod'hom pense que c'est possible. Il cite l'art. 21 LTVA s'agissant du champ d'exclusion de la TVA, concernant les biens de première nécessité. Cette disposition est inspirée de la directive européenne en matière de TVA afin d'assurer une coordination avec les dispositions fiscales européennes pour l'exclusion du champ de l'impôt. Le carburant est effectivement un bien de première nécessité. M. Prod'hom indique que l'exclusion du champ de l'impôt ne permet pas de récupérer l'impôt préalable.

Une députée (MCG) ne comprend pas l'exonération des avions. M. Prod'hom lui répond que l'exonération des carburants destinés aux compagnies aériennes est prévue dans la loi sur l'imposition des huiles minérales.

Le président ajoute que cette exonération résulte d'un traité international signé après la Seconde Guerre mondiale afin de favoriser le commerce international, le transport et le tourisme.

La députée (MCG) estime qu'une des solutions serait de réduire la taxe. M. Prod'hom lui répond qu'on peut prévoir le taux réduit à 2,5%, également sur d'autres biens de première nécessité, comme les médicaments.

Un député (S) s'interroge sur une modification éventuelle de la LTVA, qui se révèle être une approche compliquée. Il estime que, si on adhère à l'idée de la résolution, ne serait-ce pas plus logique de modifier la loi sur l'imposition des huiles minérales, pour arriver non pas à une TVA liée à l'impôt, mais d'arriver à un impôt sur la source payée au litre.

M. Prod'hom dit bien qu'il existe plusieurs moyens, et que c'est plus simple au niveau technique de changer la loi sur l'imposition des huiles minérales puisque c'est taxé qu'une fois à la source.

Le député (S) demande également le montant à ce jour des taxes sur les huiles minérales pour 1L d'essence. M. Prod'hom lui répond que, pour les carburants, on a une taxe d'environ 80 centimes par litre.

Un député (S) s'interroge sur les invites, il mentionne que le prix à la pompe est à peu près le même que l'année passée. Il ne sait pas si la Confédération a augmenté ses recettes fiscales en prélevant d'avantage de TVA sur les carburants, a priori non. Il indique en outre qu'il n'y a pas de prix à la pompe à 3.-. Il demande si, en envoyant cette résolution à Berne, cela changerait le prix à la pompe, car la TVA pourrait être supprimée, en tenant compte que les traders s'étant enrichis sur l'année maintiendraient le même prix, voire pourraient les augmenter.

M. Prod'hom lui indique d'abord que la taxe sur les huiles minérales ne varie pas, car elle est prélevée par litre. En revanche, s'il y a une augmentation du prix du carburant, les recettes de TVA augmentent. Il n'y a pas de statistiques précises sur une plus grande collection de la TVA suite à ce phénomène.

Le député (S) souhaiterait savoir si on peut avoir le même prix à la pompe si la Confédération renonce à la perception de la TVA, s'il y a effectivement un impact sur le prix.

M. Prod'hom lui répond qu'il s'agit du prix du marché et que la baisse de la taxe n'est pas répercutée sur le consommateur. Il pourrait y avoir un ajustement sur le prix si les opérateurs du marché faisaient de la concurrence.

Un député (MCG) rappelle les taux évoqués de TVA, notamment 8,1% pour les aliments, 3,5% pour l'hébergement. Il s'interroge sur les 3 taux fixés par la Confédération, le carburant étant sur-taxé, et pourquoi on n'aurait pas un taux réduit pour le carburant, sachant que c'est déjà le cas dans d'autres domaines. M. Prod'hom estime que le sujet des biens de première nécessité relève de la volonté politique.

### ***Discussion interne et vote***

Un député (MCG) souhaite procéder à un amendement et énonce les 3 taux de TVA en passe d'augmenter : le taux standard est passé à 8,1%, le taux réduit passera à 2,6%, le taux spécial pour l'hébergement est à 3,7% et risque d'augmenter également. Il veut inviter la Confédération à passer à un taux réduit de 2,6%, car, sans carburant, on est passablement impacté dans la vie de tous les jours. On a pu constater que, durant le conflit en Ukraine, certains pays ont pris des dispositions pour la classe moyenne pour pallier à la pénurie de carburant. Il souhaite demander à l'Assemblée fédérale à ce que le taux soit un taux réduit de 2,6%.

L'amendement est formulé ainsi : « Que la Confédération accepte une perception de la TVA à un taux réduit sur les taxes et impôts qui touchent les carburants.

Un député (S) estime que les considérants sont inactuels et non réalisés. Il indique les profits réalisés par une société genevoise de trading de matières premières en 2021 soit de 7,7 milliards de francs versus 89,1 milliards de chiffres d'affaires au premier semestre de 2022. Il précise en outre que la collectivité sera privée de recettes fiscales, ce n'est pas sur la TVA qu'il faut agir, mais sur les intermédiaires. Il refuse l'entrée en matière sur cette résolution pour le groupe Socialiste.

Un député (Ve) déclare que son groupe refusera la résolution. Selon lui, le problème touche toutes les sources d'énergie, tous les ménages sont en difficulté et nécessiteraient des aides ciblées. Une des solutions à l'augmentation des prix serait à chacun de surveiller sa consommation de carburants : utiliser les transports publics et d'autres moyens que d'utiliser de l'essence. Cela permettra ainsi de faire des économies sur le carburant. Adopter cette résolution serait paradoxal par rapport au travail effectué sur la taxation des véhicules automobiles, en diminuant le prix des carburants, on va dans le sens contraire de ce qui est désiré. Il a été démontré que le prix du carburant ne couvre pas les externalités environnementales, qui sont très coûteuses.

Un député (PDC) indique que le PDC ne soutiendra pas la résolution, car ce n'est pas la taxe qui a augmenté, mais les prix. Il constate que le principe de la TVA a déjà été discuté à Berne et a fait l'objet de nombreuses négociations. Quelle que soit la variante choisie, on parle de 4 à 6 centimes d'écart, il souhaite ainsi corriger l'effet lié à une conjoncture défavorable touchant la TVA.

Un député (PLR) explique qu'on a une forme de double imposition, avec une taxe sur la contreprestation qui comprend l'intégralité du prix. Quant à l'amendement, l'idée de diminuer le taux va résulter en quelques centimes d'écart, et il se demande si cela changera quelque chose pour le consommateur. Il faudrait résoudre le problème autrement, donc il n'entrera pas en matière.

Le président met aux voix l'amendement visant à amener la Confédération à instaurer un taux de TVA réduit pour les carburants.

Oui : 2 (2 MCG)

Non : 9 (1 EAG, 3 S, 2 PDC, 1 PLR, 2 Ve)

Abstentions : 4 (3 PLR, 1 UDC)

***L'amendement est rejeté.***

Le président met aux voix la R 1000 :

Oui :	2 (2 MCG)
Non :	12 (1 EAG, 3 S, 2 PDC, 4 PLR, 2 Ve)
Abstention	1 (1 UDC)

***La résolution est refusée.***