

*Date de dépôt: 12 avril 1999*

*Messagerie*

## Rapport

### de la Commission fiscale chargée d'étudier l'initiative 111 « Réduisons les impôts »

- |   |                         |
|---|-------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le   | <b>16 février 1998</b>  |
| 2. Débat de préconsultation sur la base du rapport du Conseil d'Etat au sujet de la validité et de la prise en considération de l'initiative, <b>au plus tard le</b>  | <b>16 mai 1998</b>      |
| 3. Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la commission législative, <b>au plus tard le</b>  | <b>16 novembre 1998</b> |
| 4. Sur la base du rapport de la commission désignée à cette fin, décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, <b>au plus tard le</b> | <b>16 août 1999</b>     |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, <b>au plus tard le</b>   | <b>16 août 2000</b>     |

## RAPPORT DE LA MAJORITÉ

**Rapporteur: M. Bernard Clerc**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La Commission fiscale a siégé sous les présidences de M<sup>mes</sup> C. Sayegh et J. Hagmann et de M. B. Fontanet les 12 janvier, 2, 9 et 23 février ainsi que le 2 mars 1999. Les procès-verbaux ont été tenus par M<sup>mes</sup> E. Monnin et N. Seyfried.

Ont assisté aux séances M<sup>me</sup> M. Calmy-Rey, présidente du Département des finances, M. G. Adamina, directeur de la taxation et M. S. Tanner expert fiscal.

La Commission fiscale avait déjà eu l'occasion de traiter sur le fond le contenu de l'initiative 111 car un projet de loi (PL 7498) déposé par deux députés libéraux et portant sur le même objet, a été traité en 1997. Ce projet de loi avait été amendé en commission de telle manière que le contenu final présenté en séance du Grand Conseil correspondait très exactement au contenu de l'initiative 111. En date du 7 novembre 1997, notre Grand Conseil refusait d'entrer en matière sur ce projet de loi par 66 non, 15 oui et 2 abstentions. Les arguments relatifs à la baisse des impôts contenus tant dans le projet de loi 7498 que dans l'initiative 111 ont été largement évoqués lors de ce débat (voir Mémorial N° 52/VIII, pp. 8945 à 9033).

La Commission fiscale n'a pas jugé utile de procéder à nouveau aux nombreuses auditions qui avaient eu lieu lors de l'examen du projet de loi 7498, à savoir : M. Robert Kuster, délégué à la promotion économique ; le professeur Jean-Christian Lambelet et M. Jean-Marc Natal, de l'Institut CREA ; M. Olivier Vodoz, alors président du Département des finances ; MM. Jacques Perrot et Carl Heggli, de la Chambre fiduciaire ; M<sup>me</sup> Gabrielle Antille, du Laboratoire d'économie appliquée ; MM. Charles Beer, Bernard Mathey et Jacques Robert, de la Communauté genevoise d'action syndicale ; MM. Gérard Beran et Charles Bonvin, de la Chambre de commerce et d'industrie de Genève ; M. Andreas Novembrer, économiste ;

le professeur Yves Fluckiger, du Laboratoire d'économie appliquée et enfin M. Jean-Paul Aeschimann, de l'Etude Lenz et Staehelin.

Par contre, à la demande des auteurs de l'initiative, la commission a entendu à nouveau la Chambre de commerce et d'industrie de Genève ainsi que la Chambre fiduciaire.

*9 février 1999 : audition de M. Patrick Coïdan, président de la CCIG.*

En se basant sur une étude de la CCIG de 1995 intitulée « Paie-t-on toujours trop d'impôts à Genève ? », M. Coïdan rappelle les différences existantes entre Genève et certaines communes du canton de Vaud en matière fiscale, sans nier cependant que si des contribuables ont quitté notre canton, ce n'est pas seulement en raison du différentiel d'impôt. La CCIG avait soutenu le « paquet ficelé » qui prévoyait une hausse temporaire des impôts. Devant le refus populaire, la CCIG estime qu'il faut tout faire pour attirer de nouveaux contribuables et dans ce sens l'initiative « Réduisons les impôts » prend tout son sens. M. Coïdan craint cependant que l'initiative ne soit trop raisonnable. Une relance de la consommation avec une réduction d'impôt aussi faible est peu probable et il y a le risque que l'économie d'impôt soit épargnée ou dépensée de l'autre côté de la frontière. La réduction proposée est étalée dans le temps, avec des conditions de rééquilibrage des finances publiques assez difficiles à remplir. Cependant, M. Coïdan estime que réduire les impôts consiste à savoir investir à court terme pour obtenir des résultats à moyen terme. Il cite à ce sujet l'exemple de l'Irlande et de la Nouvelle-Zélande. Tout en étant consciente que l'initiative « Réduisons les impôts » ne suffira pas à relancer l'économie et à forcer le redressement des finances publiques, la CCIG annonce qu'elle la soutiendra, notamment en raison de la force symbolique du signe.

*2 mars 1999 : audition de M. Yvon de Coulon, Chambre fiduciaire.*

Après avoir souligné que les mandataires sont fortement sollicités par des contribuables pour être orientés quant à leur localisation fiscale, M. de Coulon pense qu'il y a une assez forte probabilité que des personnes physiques quittent le canton de Genève sans que des chiffres puissent néanmoins être avancés. Les mandataires pensent que l'acceptation telle quelle de l'initiative sécuriserait les contribuables hésitants, voire ceux qui ont décidé de partir, tout en attirant des contribuables extérieurs au canton. Là encore, M. de Coulon se refuse à avancer des chiffres précis.



## Comparaisons fiscales

Les initiants postulent que la fiscalité genevoise est trop lourde et qu'elle est la cause de l'installation dans le canton de Vaud d'un certain nombre de contribuables. Selon eux, une baisse de l'impôt sur les personnes physiques conduirait non seulement à une reprise de la consommation favorisant la croissance, mais serait susceptible de faire revenir sur le territoire cantonal des contribuables aisés ou, pour le moins, freinerait le départ de ceux-ci.

Il convient tout d'abord de rappeler qu'en comparaison internationale la quote-part fiscale en Suisse (comprenant les impôts et les cotisations de sécurité sociale) est inférieure à la moyenne des pays de l'OCDE et à celle de l'Union européenne. Le tableau ci-dessous est à cet égard éloquent.<sup>1</sup>

<b>Pays</b>	<b>Quote-part fiscale en % du PIB en 1995</b>
Danemark	51.3
Suède	49.7
Finlande	46.5
Belgique	46.5
France	44.5
Rép. tchèque	44.3
Pays-Bas	44.0
Luxembourg	44.0
Pologne	42.7
Autriche	42.4
Norvège	41.5
Grèce	41.4
Italie	41.3
Hongrie	39.2
Allemagne	39.2

---

<sup>1</sup> Source : OCDE, statistiques des recettes publiques des pays membres de l'OCDE 1965-1996, Paris 1997 in « La Vie économique » 5/98.

Nouvelle-Zélande	38.2
Canada	37.2
Royaume-Uni	35.3
Espagne	34.0
<b>Suisse</b>	<b>33.9</b>
Irlande	33.8
Portugal	33.8
Islande	31.2
Australie	30.9
Japon	28.5
Etats-Unis	27.9
Turquie	22.5
Corée	22.3
Mexique	16.0
Moyenne de l'OCDE	37.4
Moyenne de l'UE15	41.8

Ainsi, la Suisse se situe au 20<sup>e</sup> rang sur les 29 pays membres de l'OCDE, ce qui permet à l'auteur de l'article paru dans la « Vie économique » d'écrire : « ...*la Suisse figure, avec l'Irlande, le Portugal, l'Australie, les Etats-Unis et le Japon, dans le groupe des pays les plus modérés dans leur ponction fiscale.* ». Dans le même article, nous trouvons une comparaison internationale relative à l'impôt sur le revenu et les cotisations de sécurité sociale en % du revenu brut de 1996 pour un contribuable célibataire. La Suisse est placée au 22<sup>e</sup> rang sur les 29 pays considérés.

L'argument de la comparaison fiscale internationale étant écarté, il convient d'examiner les différences d'imposition avec les cantons voisins. Selon l'administration fédérale des contributions<sup>2</sup>, l'indice total de la charge fiscale grevant le revenu et la fortune (impôts cantonaux, communaux et paroissiaux), se présente ainsi pour les cantons romands :

Valais	134.9
Jura	132.3
Neuchâtel	121.7
Genève	111.9
Vaud	109,2
Suisse	100.0

Contrairement aux idées largement répandues, Genève n'est pas en tête des cantons romands en termes de charge fiscale grevant le revenu et la fortune, puisqu'il se situe au quatrième rang, à 2,7 points au-dessus du canton de Vaud. Et encore cet indice ne tient pas compte d'autres impôts, comme par exemple l'impôt sur les véhicules à moteur qui est beaucoup plus bas à Genève que dans le canton de Vaud (GE : 68.0, Vaud : 126.7). Les partisans de l'initiative rétorqueront qu'il s'agit là de l'indice global, mais que les différences peuvent être plus importantes en fonction du niveau du revenu brut, ce qui est exact. Et c'est sans doute là que le parti libéral montre l'un des objectifs réels de son initiative, sur lequel nous reviendrons : obtenir une baisse d'impôt qui profite essentiellement aux hauts revenus. Par ailleurs, un récent rapport de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques<sup>3</sup> a mis en évidence que les comparaisons fiscales intercantionales ne tenaient pas compte d'un certain nombre de déductions pratiquées dans le canton de Genève, telle la déduction forfaitaire confidentielle pour les cadres d'entreprises. La conclusion de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques est claire : *«Conclusion : par rapport aux autres cantons figurant dans la statistique fédérale, ces différents éléments semblent placer le canton de Genève dans une position*

<sup>2</sup> Charge fiscale en Suisse, chefs-lieux des cantons, nombres cantonaux, 1997, p. 61

<sup>3</sup> Politique cantonale en matière de déductions fiscales, décembre 1998

*plus défavorable qu'il ne l'est en réalité en ce qui concerne l'attractivité fiscale.* ». Lorsque l'on sait que les déductions qui ne sont pas prises en compte concernent essentiellement les hauts revenus, on imagine aisément que le différentiel d'impôt pour cette catégorie de contribuables est sans doute moins important dans la réalité que ce que semble indiquer la statistique fédérale.

### **Exode vers le canton de Vaud ?**

Les partisans de l'initiative prétendent que la fiscalité genevoise fait fuir les contribuables vers le canton de Vaud. Pour défendre leur postulat, ils s'appuient sur l'évolution du nombre d'actifs travaillant à Genève et résidant dans le canton de Vaud. Voici l'évolution des entrées et des sorties d'actifs du canton de Genève vers le reste de la Suisse entre 1950 et 1990.<sup>4</sup>

<b>Année</b>	<b>Sorties</b>	<b>Hausse en %</b>	<b>Entrées</b>	<b>Hausse en %</b>	<b>Ratio Sorties/entrées</b>
1950	137		786		17.4%
1960	300	119%	1708	117%	17.5%
1970	692	130%	3998	134%	17.3%
1980	1131	63%	8327	108%	13.5%
1990	3050	169%	18109	117%	16.8%

Une première constatation s'impose : le nombre d'entrées d'actifs à Genève a toujours été supérieur au nombre des sorties en raison du volume d'emplois plus élevé offert dans notre canton. Si la théorie des initiants était correcte, à savoir qu'une proportion croissante d'actifs vont se domicilier dans le canton de Vaud, nous devrions enregistrer une diminution significative du ratio des sorties par rapport aux entrées. Or il n'en est rien, la proportion de 1990 étant presque identique à celle de 1950. Ces chiffres ne font donc qu'indiquer une plus grande mobilité professionnelle. En comparant les chiffres des personnes actives occupées venant d'un autre canton et en les rapportant au nombre total de personnes travaillant dans le

---

<sup>4</sup> Source : « Les mouvements pendulaires d'actifs, d'écoliers et d'étudiants dans le canton de Genève », aspects statistiques N° 106, Ocstat, août 1996.

canton, nous constatons que Genève avait en 1990 une proportion de 9 % d'actifs venant d'autres cantons. Cette part était de 10,2 % en moyenne nationale et elle était de 12,2 % à Zurich, de 43,9 % à Bâle-Ville et de 23,7 % à Zoug, canton particulièrement avantageux sur le plan fiscal... où l'on préfère donc venir travailler que résider ! A l'évidence les mouvements de navette intercantonale n'ont que peu de rapport avec la fiscalité mais bien plutôt avec le potentiel d'emplois offerts.

Pour clore ce chapitre sur « l'exode » vers le canton de Vaud, il faut encore signaler que pour les personnes travaillant à Genève et résidant dans le canton de Vaud, nous ne disposons d'aucune donnée permettant de savoir quelle est la proportion de celles qui ont toujours habité ce canton et de celles qui ont quitté Genève pour le canton de Vaud. Cela étant, il est indéniable que des résidents genevois désireux d'acquérir une maison ou de s'établir à la campagne ont choisi de s'établir dans le canton de Vaud où le prix des terrains et des villas était beaucoup plus avantageux, notamment dans les années 70 et 80, à l'heure où la pénurie de logements était au plus haut et la spéculation battait son plein dans notre canton.

### **Mais alors, que veulent les libéraux ?**

L'argument de la concurrence fiscale avec le canton de Vaud s'avérant peu pertinent et celui de la concurrence internationale n'entrant pas en considération, il convient de se demander quels sont les buts réels poursuivis par l'initiative. Pendant la dernière législature, les libéraux n'ont cessé de prôner le retour à l'équilibre budgétaire. Pour parvenir à cet objectif, ils ont proposé et obtenu des coupes dans les dépenses qu'il s'agisse des suppression de postes, de baisse des salaires et des subventions ou de révision des barèmes de certaines prestations sociales. Et voilà qu'aujourd'hui les libéraux proposent de creuser le déficit en diminuant les recettes de l'Etat ! Cela pourrait paraître contradictoire. Mais à y regarder de plus près, il n'en est rien. L'objectif des libéraux n'a jamais été fondamentalement la réduction des déficits mais bien plutôt la réduction du rôle de l'Etat. Et comme cette réduction s'est heurtée à de fortes résistances, les libéraux empoignent le problème par l'autre bout en s'attaquant aux recettes, espérant ainsi accélérer ce processus. M. Coïdan, président de la Chambre de commerce et d'industrie et partisan de l'initiative, a parfaitement résumé cette option dans le document qu'il a remis à la commission : « *Toutefois la seule façon de réduire le train de dépenses est de fermer le robinet* ». A cet égard, les initiants se gardent bien de dire dans

quels domaines ils entendent réduire les prestations de l'Etat. Ils se contentent de grandes généralités du type « Réforme de l'Etat » sans donner aucun contenu concret, car ils seraient alors obligés de dévoiler leurs véritables intentions.

Les partisans de l'initiative prétendent qu'à moyen terme la baisse de l'impôt attirerait à Genève de nouveaux contribuables aisés, ce qui permettrait d'engranger de nouvelles recettes fiscales compensant la perte fiscale escomptée. Toutes les personnes auditionnées par la commission se sont refusées à articuler le moindre chiffre à cet égard. Ce raisonnement simpliste et purement comptable ne tient absolument pas compte de la réalité : la décision de s'installer à Genève ne se prend pas d'abord sur des considérations fiscales, mais en fonction de plusieurs autres facteurs : l'emploi, le logement, le cadre de vie, la qualité des infrastructures, la sécurité, les distances, etc. Ces facteurs, qui sont valables dans la décision de quitter ou non le canton, le sont également dans la décision de s'y établir.

Les auteurs de l'initiative feignent de croire qu'une réduction des impôts contribuera à la relance économique. A cet égard, même les plus chauds partisans de l'initiative sont restés très prudents. En effet, les contribuables pour lesquels une baisse d'impôt signifie une hausse directe de la consommation, soit ne verront rien car il ne payent pas d'impôts, soit la baisse en terme absolu sera tellement minime qu'elle n'aura qu'une très faible influence sur la consommation. Par contre, pour les heureux bénéficiaires d'une baisse substantielle de la fiscalité, celle-ci ira alimenter leurs placements et leur épargne sans aucun effet sur la consommation.

A cet égard, il est intéressant de montrer quel serait l'effet d'une réduction de 12 % des impôts selon les différents niveaux de revenu imposable. Nous avons retenu ici le barème pour un couple marié sans enfants :

<b>Revenu imposable</b>	<b>Impôt cantonal total</b>	<b>Réduction de 12%</b>
10 000.-	653,25	78,40
30 000.-	4 097,10	491,65
50 000.-	8 409,35	1 009,10
80 000.-	15 176,35	1 821,00
150 000.-	32 041,40	3 845,00

300 000.-

71 234,30

8 548,00

Comme on peut le constater, pour un revenu imposable de 10 000 F (correspondant à un revenu brut de 40 000 à 50 000 F) l'économie d'impôt est très faible et correspond à moins de 7 F par mois. Par contre, pour un revenu imposable de 300 000 F, l'économie d'impôt s'élève à 712 F par mois. Les grands bénéficiaires des largesses libérales sont les hauts revenus. Ils le sont d'autant plus qu'en cas d'acceptation de l'initiative, la remise en cause des prestations touchera évidemment surtout les petits et moyens revenus. Enfin les personnes qui ont le moins de moyens et qui ne payent pas d'impôts, soit environ 47 000 contribuables, ne verront pas la couleur de la réduction d'impôt mais seront à coup sûr concernés par la réduction des dépenses de l'Etat qui s'en suivra. Cette initiative constitue en fait une redistribution de revenus à l'envers, c'est-à-dire en faveur des plus riches.

### **Les conséquences financières de l'initiative**

Alors que les déficits du canton avoisinent les 400 millions et que la dette dépasse les 10 milliards, les libéraux, autrefois chantres de la rigueur budgétaire, nous proposent aujourd'hui de creuser davantage le déficit. Les calculs effectués par l'administration fiscale montrent que la première tranche de réduction d'impôt diminuera les recettes de 88 millions par an dès 1999, puis de 170 millions à partir de 2003 et enfin de 231 millions dès l'année 2005. A la fin des sept ans de mise en œuvre de l'initiative, ce sera près d'un milliard de diminution de recettes fiscales. Ces chiffres ne tiennent évidemment pas compte des charges en intérêts supplémentaires dus à l'augmentation consécutive de la dette : 4,5 millions par tranches de 100 millions d'emprunt supplémentaire.

En outre l'acceptation de l'initiative entraînerait de graves perturbations dans le fonctionnement de l'administration fiscale qui ne pourrait envoyer les bordereaux qu'à la fin de l'année 1999 si elle choisissait d'attendre les résultats de la votation ou qui devrait notifier une première taxation sur la base du droit actuel et, le cas échéant, adresser une taxation rectifiée à chaque contribuable. L'expérience de ces dernières années a montré à quel point les perturbations de l'administration fiscale avaient des conséquences sur le niveau des rentrées fiscales.

A cela, il faut ajouter les difficultés liées à la mise en application de cette initiative qui serait bien plus complexe que son texte pourrait le laisser croire, du fait de la complexité du calcul de l'impôt. En effet, tant les applications informatiques de l'administration fiscale que les formules utilisées actuellement ne permettent pas le calcul de la réduction des impôts cantonaux sans influencer la part attribuée aux communes et aux églises. Dès lors d'importantes modifications des programmes informatiques devront être effectuées qui retarderont l'avancement des travaux liés au passage à l'an 2000.

Par ailleurs, l'administration fiscale ne pourrait pas établir un barème définitif de l'impôt à la source 1999 avant de connaître le sort réservé à cette initiative. Dans cette optique, il faut compter sur la réticence des employeurs à rectifier, à posteriori, les retenues d'impôt à la source effectuées, voire à une impossibilité pour ceux-ci de le faire pour les cas où ils se seraient séparés de leurs employés entre-temps.

Enfin, des retards dans les procédures de recouvrement pour les contribuables non sujets à la mensualisation et des coûts supplémentaires liés à la gestion des bonifications et des intérêts créditeurs seront générés.

## **Conclusion**

Au terme de ses travaux et compte tenu des risques considérables que ferait courir l'application de cette initiative tant du point de vue du maintien des prestations essentielles de l'Etat que de celui de l'aggravation de la situation financière du canton, la majorité de la commission, par 7 non (3 AdG, 3 S, 1 Ve), 4 oui (3 L, 1 R) et 3 abstentions (2 DC, 1 R) vous recommande, Mesdames et Messieurs les députés, de rejeter l'initiative sans contre-projet.

*Date de dépôt : 13 avril 1999*

*Messagerie*

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

**Rapporteur : M<sup>me</sup> Micheline Spoerri**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

L'aboutissement de la présente initiative a fait l'objet d'un arrêté du Conseil d'Etat publié dans la Feuille d'avis officielle le 16 février 1998.

Sur préavis unanime de la Commission législative, la recevabilité de l'initiative 111 a été votée par le Grand Conseil lors de la session de septembre 1998. Renvoyée devant la Commission fiscale pour examiner sa prise en considération, ce n'est qu'en février 1999 que la majorité de ladite commission a décidé d'en aborder le fond, soit une année après l'aboutissement et au mépris de l'entrée en vigueur prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 1999.

En tant que rapporteur de la minorité, je déplore le peu d'empressement dont la majorité de la commission aura fait preuve, démontrant ainsi son hostilité latente de façon peu démocratique.

Il est vrai que ne pas maîtriser les dépenses revient à augmenter les impôts, ce que le peuple ne veut pas, mais ce que la gauche voudrait bien... Une telle initiative est alors bien encombrante ! On la renverrait bien aux calendes grecques, ce qui n'est pas possible ! Alors, on se creuse la tête pour trouver la date idéale des votations, c'est-à-dire la date où l'initiative aurait le plus de chance d'être rejetée... et patati et patata...

Cela fait penser à ces réceptions mondaines où le dernier petit four circule sans que jamais personne ne le saisisse : personne n'en veut. Mais le peuple, lui, pourrait bien en vouloir de ce dernier gâteau ! N'a-t-il pas, le peuple, suffisamment patienté avant de se servir ? Et finalement, n'est-ce pas la bonne solution – une fois n'est pas coutume – que de se servir d'abord, laissant l'Etat se serrer la ceinture ?

D'ailleurs, il pourrait bien arriver qu'un jour, à force de n'être pas entendu, le souverain impose la marche à suivre en fixant les limites de l'exercice.

Par le biais de l'initiative 111, le peuple répondra à ces questions. A en juger au ras le bol qu'il a exprimé le 20 décembre dernier, nous doutons qu'il se laisse bafouer, encore et encore.

Souvent interpellés pour retirer, cette initiative, les libéraux l'ont maintenue avec détermination, pressentant que ni le gouvernement, ni le Parlement n'auraient la sagesse d'imposer le retour au respect du bien commun.

La paix des sages aurait pourtant pu être trouvée avec le retrait de cette initiative, sous condition préalable qu'une réforme sérieuse de l'Etat soit entreprise, qu'un moratoire sur les dépenses soit adopté, et que l'Alliance de gauche retrouve le chemin de la table des négociations pour sortir de l'impasse budgétaire actuelle, comme le rappelait textuellement le rapporteur de la Commission législative. Aucune de ces trois conditions n'est remplie à ce jour. Notre dernière tentative date du 21 janvier 1999 : par 46 voix contre 44, les députés socialistes, verts et l'Alliance de gauche ont refusé un moratoire des dépenses. Le prix de leur insouciance politique sera lourd : c'est la quadrature du cercle.

## **La maladie fiscale à Genève**

L'avenir de la fiscalité du troisième millénaire suscite partout des inquiétudes, notamment liées aux incertitudes économiques et au taux grandissant de la population inactive.

La fiscalité genevoise sur les personnes physiques est malade, tant sous l'angle de ses barèmes, de sa progressivité, de son système de déductions que de son poids en comparaison intercantonale.

Trois conséquences majeures en résultent :

- La fragilité des recettes symbolisée par la fameuse pyramide fiscale. Quelques dizaines de milliers de Genevois ne paient aucun impôt. 1800 contribuables paient à eux seuls 375 millions d'impôts. 10 % de nos contribuables paient 65 % des impôts.
- La progressivité est telle que la classe moyenne subit une pression fiscale insupportable. Pesant sur son pouvoir d'achat et son niveau de vie, cette

pression ne lui donne en outre, ni l'envie de créer, ni l'envie de développer quoi que ce soit à Genève.

Quant aux plus hauts revenus, ils finissent par se domicilier principalement dans le canton de Vaud, où les avantages cumulés du coût de la vie, du prix du logement plus modéré ainsi que d'une fiscalité attractive sont déterminants. Pour un revenu brut de 100 000 francs, le montant des impôts est inférieur de 20 % à Nyon. **Cette « évasion » coûte à Genève plusieurs centaines de millions par an.**

- A cette fragilité et à cette volatilité s'ajoute un manque de transparence, lié notamment à notre système de déductions (voir le rapport de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques, daté du 23 décembre 1998).

Tout ceci fait de la fiscalité genevoise un bateau fou dont l'évolution est particulièrement imprévisible, mais surtout l'évolution à moyen terme extrêmement alarmante.

Ceci rend la maîtrise des dépenses plus que jamais indispensable.

### **Y-a-t-il des remèdes ?**

Rien n'est jamais acquis en matière de recettes. On observe cependant que c'est une révision totale de notre fiscalité qu'il conviendrait d'entreprendre. Encore faudrait-il que la volonté politique du gouvernement et du Parlement convergent, ce qui, au vu des forces politiques en présence, paraît tout simplement utopique alors que le temps presse !

Pour l'heure, la révision de la loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP), actuellement en relecture, paraît bien peu novatrice.

La future loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs (LHID) apparaît peu contraignante vis-à-vis des cantons, surtout en matière de déductions.

La démarche entreprise par la présidence du Département des finances auprès du Tribunal fédéral à propos des pendulaires vaudois est plus qu'incertaine et ne contribuera sans doute pas à donner de Genève une image attractive et collégiale.

Les dépenses de l'Etat continuent à augmenter comme si tout allait bien, alors qu'à ce jour, Genève n'a pas de budget, et que le peuple a exprimé vis-à-vis de son gouvernement et de son Parlement, le 20 décembre dernier, un désaveu total !

**En attendant, la réalité se résume ainsi : en 1997, pour un revenu brut de 80 000 francs, personne mariée avec 2 enfants, les Genevois paient 52,3 % de plus d'impôts que les Zurichois.**

Cette donnée-ci, extraite de l'Administration fédérale des contributions « charge fiscale en Suisse » N° 18, est indiscutable, incontournable.

Cela veut dire, expressément, que notre niveau de fiscalité a complètement dérapé, sachant que les niveaux de vie de Genève et Zurich sont comparables.

Cela veut aussi dire que la taille de l'appareil de l'Etat de Genève et les moyens consacrés pour une même prestation – à Zurich et à Genève – ont augmenté chez nous dans des proportions aujourd'hui inadmissibles. Et que demander aujourd'hui à nos concitoyens de faire, eux, les efforts que nous, politiques, aurions dû mettre en œuvre relève, de l'inconscience, de l'irresponsabilité politique et d'une arrogance que la population genevoise n'a pas manqué de nous signifier par sa réponse du 20 décembre.

L'initiative 111 « Réduisons les impôts » est plus que jamais d'actualité. Liée au redressement des finances, donc à la maîtrise des dépenses, elle trace les limites dont Genève ne peut désormais plus se départir sans mettre la République en péril.

Les libéraux ont constamment, et sans succès, demandé que cette initiative soit accompagnée :

1. d'une réorganisation de l'Etat ;
2. de l'élimination systématique des doublons Etat-Ville ;
3. de la diminution des coûts administratifs liés aux dépenses sociales ;
4. d'une augmentation de l'assiette fiscale par une politique plus attractive notamment en matière de taux fiscal, et d'une politique du logement répondant à des critères réalistes et non asservis aux subventionnements.

Les forces politiques étant inaptes à tenir le gouvernail, c'est donc par l'initiative 111 que le peuple genevois tranchera sur une première orientation, à savoir : baisse de la fiscalité et maîtrise des dépenses.

La diminution générale de la fiscalité sur les personnes physiques ne nous dispensera pas, dans un deuxième temps, de procéder à la révision des barèmes, c'est-à-dire à un examen détaillé de la progressivité de l'impôt. Et en particulier de corriger les barèmes très largement décalés par rapport à l'échelle des revenus, ce qui a pour effet de pénaliser lourdement la classe

moyenne. Cela devrait être l'objet de notre prochaine étape qui ne peut intervenir :

- que si le niveau général de la fiscalité a été ramené à des valeurs non prohibitives, premier signe d'une volonté politique propre à rassurer l'ensemble des contribuables et à modérer les velléités de départ ;
- que si le niveau général des dépenses est programmé à la baisse, raisonnablement, mais selon des critères contraignants et des dates-butoir, comme l'indique l'initiative 111 ;
- que si début de consensus politique voit le jour, faute de quoi aucune volonté politique ne sous-tendrait une réforme si sensible, laquelle serait alors vouée à l'échec.

A ce propos, les conclusions de la commission ad hoc audit de l'Etat (RD 272-A, RD 288-A) consignées dans son rapport du 1<sup>er</sup> décembre 1998 (pages 12 à 15), ont fait l'unanimité des commissaires, tous partis politiques confondus. Elles pourraient jeter les bases d'un consensus parlementaire et, actuellement examinées par le Conseil d'Etat, permettre la reconstruction d'un équilibre indispensable à notre canton.

La balle est dans le camp de notre gouvernement. Sa mission est difficile. Franchir ce pas suivant permettrait notamment celui d'une révision profonde de la fiscalité. Ne pas le franchir pourrait discréditer, sans appel, le gouvernement.

### **Travaux de la commission**

Après bien des palabres, alimentées notamment par la volonté de l'Alliance de gauche de donner la priorité à la hausse (PL 7912) plutôt qu'à la baisse d'impôts, la commission a débuté ses travaux le 2 février 1999.

L'initiative 111 a été débattue sous la présidence de M. Bénédicte Fontanet, président de la Commission fiscale, de M<sup>me</sup> Christine Sayegh, vice-présidente et de M<sup>me</sup> Janine Hagmann, lors de 5 séances consécutives, du 2 février au 9 mars 1999.

La commission a bénéficié, au fil des travaux, de la présence de M<sup>me</sup> Micheline Calmy-Rey, présidente du Département des finances.

Elle a en outre été secondée par M. Georges Adamina, directeur de la taxation et de M. Stéphane Tanner, expert fiscal à l'AFC, que nous remercions tous deux vivement.

Rappelons que l'étude du projet de loi libéral 7498, relatif à la diminution de l'impôt sur les personnes physiques, avait été l'occasion de très larges discussions et de très nombreuses auditions auxquelles il est indispensable de se référer, tant les travaux concernant l'initiative 111 – à savoir le projet de loi 7498 amendé – leur ressemblent.

Qu'il me soit permis, Mesdames et Messieurs les députés, de vous recommander respectueusement la relecture attentive du rapport déposé le 2 septembre 1997 (PL 7498-A).

Les principales questions qui ont occupé, à nouveau, les commissaires ont essentiellement porté sur les thèmes suivants :

- A quoi et à qui sert cette initiative ?
- Les véritables motifs de l'exode des contribuables dans le canton de Vaud sont-ils liés à la fiscalité ?
- Est-ce bien le moment de baisser les impôts ?

Il n'y a donc aucun nouvel élément par rapport à la précédente réflexion sur le projet de loi 7498, raison pour laquelle je laisserai au rapporteur de la majorité faire le résumé, inchangé, des réponses apportées par les commissaires socialistes, verts et de l'Alliance de gauche.

Par contre, 2 années s'étant écoulées depuis, la Commission a souhaité, sur la proposition d'un commissaire libéral, auditionner la Chambre genevoise de commerce et d'industrie ainsi que la Chambre fiduciaire, afin d'apprécier l'état d'esprit actuel des milieux, proches de ces deux chambres par leur pratique professionnelle, et constituant par leur nombre et leurs caractéristiques des partenaires substantiels dans la collecte des contributions publiques.

*Audition de la Chambre de commerce, le 9 février 1999 – M. Patrick Coïdan, directeur.*

Il est rappelé en préambule que les dépenses du canton de Genève concernant l'enseignement, la santé, les prestations sociales, et les subventions au logement sont nettement supérieures non seulement à la moyenne des dépenses des autres cantons, mais également aux dépenses des cantons financièrement aisés comme Zurich, par exemple.

L'équilibre des finances passera par une diminution des dépenses qui implique une réforme des structures de l'Etat et une réduction de son endettement.

Quant aux recettes, se basant sur des études de 1991, 1995 et sur des travaux plus récents, M. Coïdan confirme les plus vives inquiétudes de la Chambre de commerce. Le manque à gagner fiscal, pour l'Etat de Genève, résultant du départ constant des contribuables des classes moyennes et aisées, se chiffre par centaines de millions. Le problème majeur réside dans la progressivité de l'impôt qui fait que lorsqu'une entreprise s'établit à Genève, ses cadres vont en général habiter sur le canton de Vaud. C'est ce problème-là qu'il faudrait résoudre en premier lieu. A titre d'exemple, dans une grande entreprise bancaire de la place, sur trente-six cadres, trente-quatre habitent le canton voisin !

Dans l'esprit de la Chambre de commerce, l'application de l'initiative 111 provoquera, en tout cas la première année, une réduction des rentrées fiscales. A terme toutefois, elle contribuera à retenir les contribuables aisés par davantage d'attractivité, ce qui fera augmenter la masse d'impôts.

L'initiative ne suffira pas à relancer la consommation et l'économie mais participe d'une politique générale salutaire pour Genève. C'est pourquoi la Chambre de commerce soutiendra l'initiative devant le peuple.

*Audition de la Chambre fiduciaire, le 2 mars 1999 – M. Yvon de Coulon.*

Sans que des chiffres fiables ne puissent être prononcés, l'extrapolation des demandes actuelles indiquerait une assez forte probabilité que de nombreuses personnes, pressées par le système fiscal, quittent le canton de Genève.

La concurrence pour Genève se situe au niveau des cantons de Vaud et du Valais, mais aussi de Londres et de Bruxelles. M. de Coulon estime que la baisse de la fiscalité de 10 à 12 % paraît pertinente. A cet égard, l'initiative 111 présenterait deux avantages : sécuriser les plus hésitants voire les plus décidés à partir, et avoir un effet attractif pour les contribuables extérieurs au canton. De ce fait, à moyen terme, il paraît concevable que la perte occasionnée par la baisse de taux serait compensée par le nombre des nouveaux contribuables.

En conclusion, le sens du témoignage de la Chambre consiste à dire qu'un nombre significatif de personnes estiment ne plus trouver leur compte à Genève.

## **Conclusion**

### *Quelques comparaisons en chiffres*

- Un examen rapide de l'évolution intrinsèque des principaux paramètres du canton (**tableau 1**) confirme que l'évolution des recettes fiscales varie selon des écarts à peu près constants. A l'inverse, l'évolution résultante des charges est significative, entraînant une augmentation moyenne des déficits de l'ordre de 52 millions/an.
- **Le tableau 2** permet de comparer les dépenses publiques par habitant, et leur évolution vis-à-vis des dépenses suisses. On voit que les centres de charges continuent à augmenter à Genève entre 1993 et 1996, à l'exception de l'enseignement qui enregistre une économie de 600 francs par habitant, les frais de l'environnement et du trafic restant quant à eux constants.
- **Le tableau 3** confirme les écarts de fiscalité entre Genève et la Suisse ; entre Genève et Vaud qui accueille près de 18 000 pendulaires ; entre Genève et Zurich, cantons comparables quant aux prestations qu'ils fournissent et à leur niveau de vie socio-professionnel.

### *Effets de l'initiative III*

La première réduction de 5 %, effective dès le 1<sup>er</sup> janvier 1999, représentera une diminution des recettes d'environ 100 millions, soit une baisse relative de 2 % par rapport à un budget arrondi à 5 milliards (à l'heure où nous déposons le rapport, nous ne disposons malheureusement d'aucun chiffre budgétaire 1999).

Une deuxième réduction de 4 % déploiera ses effets lorsque la politique de redressement des finances aura fait ses preuves et que le déficit ne sera plus que de 150 millions.

La dernière réduction aura lieu, à hauteur de 3 %, lorsque le budget sera complètement équilibré.

Le manque à gagner pour l'Etat sera vraisemblablement de 100 millions, les autres tranches intervenant quand les effets d'une meilleure attractivité fiscale (et d'une meilleure attractivité en général !) seront opérants (c'est-à-dire dans un délai de 4 à 6 ans selon l'initiative).

**Le tableau 4** simule l'incidence compensatoire sur les centres de charges, dans l'hypothèse où les 100 millions seraient économisés proportionnellement à ces centres de charges.

Bien sûr que d'autres scénarios sont à envisager, en fonction par exemple des départements et de leurs obligations législatives.

Mais aussi, en répartissant les économies sur les grands chapitres des dépenses : les dépenses générales, le fonctionnement public (son effectif et sa rémunération), les prestations à la population, les subventions aux associations privées.

### **Il appartiendra au gouvernement de proposer.**

Mais un premier examen des chiffres, notamment en comparaison intercantonale et suisse, laisse apparaître que Genève dispose de certaines marges de correction **si Genève le veut**, sans pour autant déclencher d'effet cataclysmique.

L'audit demandé par le peuple et conduit par Arthur Andersen avait d'ailleurs mis en exergue que des économies de l'ordre de 150 à 200 millions pourraient être facilement réalisées par un effort de rationalisation dans le fonctionnement de l'Etat.

**Enfin, devant l'évasion fiscale, le raisonnement ne consiste plus à se demander simplement s'il est raisonnable de perdre 100 millions de plus maintenant, il consiste à comparer cette perte, à celle générée par une érosion fiscale constante due au départ des contribuables.**

### *C'est entre ces deux situations que nous devons choisir.*

Faut-il rappeler que les actifs non résidents représentent 20 % de la population active totale et que l'on est passé de 3 à 20 % entre 1965 et 1995 ?

Le plan de redressement du 20 décembre proposé par le Parlement (à l'exception de l'Alliance de gauche) et le gouvernement fut un réel mais fugace, effort de convergence interpartis. Mais :

- cet effort est arrivé trop tard ;
- il n'a été précédé d'aucune remise en question et d'aucune réforme de l'Etat tout puissant ;
- les citoyens ont été invités à payer eux-mêmes le prix de cet effort sans qu'aucune compensation ne leur ait été proposée en retour.

**L'initiative 111 fait partie d'un plan de redressement. Ses propres atouts sont les suivants :**

- Elle symbolise une orientation politique forte et encourageante signifiant que le canton n'envisage pas de hausse de la fiscalité, préfigurant ainsi une réelle volonté de changement.
- Elle appelle un effort collectif, mais en échange, elle implique un train de réforme de l'Etat et permet de lever la pression fiscale sur la classe moyenne et sur les plus hauts revenus, c'est-à-dire sur ceux qui font vivre Genève.
- **Le projet est donc motivant, y compris à l'intérieur de l'Etat** puisqu'un grand nombre de fonctionnaires dont le salaire atteint 80 000 francs, subissent actuellement une pression fiscale trop forte.

Quant aux revenus inférieurs, rappelons que Genève détient déjà la fiscalité la plus sociale de Suisse. Il s'agira néanmoins de veiller à ce que les revenus les plus modestes bénéficient, en priorité, des prestations sociales qui leur sont nécessaires.

- Enfin, dans un moyen terme, les contribuables qui avaient choisi de s'installer ailleurs risquent fortement de rester en terre genevoise. Le cas le plus sensible et le plus urgent des très nombreux cadres d'entreprises nationales et internationales pourrait permettre une compensation fiscale très rapidement.

**L'intérêt de regagner des contribuables serait évidemment d'élargir, outre le montant des impôts, l'assiette fiscale genevoise!**







