Date de dépôt: 31 octobre 2000

Messagerie

Rapport

de la Commission fiscale chargée d'étudier l'initiative 113 « Pour une contribution de solidarité temporaire des grandes fortunes et des gros bénéfices »

1.	Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le	17 mai 1999
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, au plus tard le	17 août 1999
3.	Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la commission législative, au plus tard le	17 février 2000
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, au plus tard le	17 novembre 2000
5	En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le	17 novembre 2001

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapporteur: M. Pierre Froidevaux

Mesdames et Messieurs les députés,

En présence de M^{me} Calmy-Rey, présidente du Département des finances, la Commission fiscale, présidée par M^{me} Christine Sayegh, s'est réunie à trois reprises pour traiter cet objet. La commission a examiné les buts poursuivis par les initiants lors des séances des 12, 26 septembre et 10 octobre 2000. Les commissaires ont pu compter sur l'expertise de M. Stéphane Tanner, des affaires fiscales et le rapporteur, des excellents procès-verbaux de séances élaborés par M^{me} Eliane Monnin.

Cette initiative avait été lancée alors que le débat sur le rétablissement des finances cantonales avait atteint son apogée. En refusant en décembre 1998 *le paquet ficelé*, le peuple venait de renvoyer sa copie aux partis politiques et à l'exécutif cantonal qui avaient conclu à la nécessité d'un effort global, tant sur le plan des économies que sur celui des nouvelles ressources fiscales. D'autres, à l'image des initiants, ont estimé que le peuple souhaitait un renforcement de sa capacité financière en augmentant la fiscalité; alors que d'autres encore préconisaient, dans le même temps, sa baisse.

Le 12 mai 1999, le Conseil d'Etat constatait l'aboutissement de cette initiative, dont l'arrêté fut publié dans la *Feuille d'avis officielle* du 17 du même mois. Le Grand Conseil avait ensuite renvoyé à la Commission législative le rapport du Conseil d'Etat sur l'initiative 113 lors de sa séance du 24 juin 1999. Celle-ci a été jugée ensuite valide par notre Conseil, puis adressée à la Commission fiscale pour une évaluation quant au fond. Jusqu'à ce jour, le Conseil d'Etat ne s'est jamais exprimé sur son opportunité.

En fin d'année, le peuple s'exprimait en privilégiant la voie de la réduction de la fiscalité, sans perturbation évidente des comptes de l'Etat ni son fonctionnement.

L'initiative 113

Pour rappel, l'initiative 113 est une initiative non formulée qui recommande l'adoption par notre Grand Conseil d'une contribution de solidarité temporaire des grandes fortunes et des gros bénéfices. Les mécanismes projetés devraient permettre une plus-value fiscale d'environ 250 millions par an.

Une première proposition est une augmentation de la fiscalité des entreprises dont le bénéfice dépasse le million. Un nouveau taux progressif serait instauré compris entre 10^1 et 14 %. Cet impôt serait maintenu tant que le taux de chômage dépasse 2 %.

Un second mécanisme touche les fortunes au-delà d'un million et demi qui se verraient imposées d'un taux supplémentaire et progressif pendant 5 ans, allant jusqu'à 6 ‰ pour les fortunes dépassant 5 millions.

Audition des initiants : MM. Alain Romain Oguey, Michel Ducommun et Carlo Baumgartner

Bien que le contexte économique de l'initiative soit moins d'actualité, cette initiative garde sa raison d'être pour deux raisons essentielles : le poids de la dette publique et l'augmentation des fortunes imposables au cours de cette dernière décennie.

Les déficits cumulés de ces dix dernières années sont de l'ordre de 4 milliards et la dette du canton de quelque 10 milliards. Or, l'intérêt de la dette coûte aujourd'hui 400 millions sans compter le fait que les taux d'intérêts auraient plutôt tendance à la hausse. Cela ne serait pas dramatique en période de croissance. Par contre, en cas de crise – et personne ne peut prédire quand le canton abordera une nouvelle crise – une dette et les intérêts de la dette tels qu'ils existent aujourd'hui seront effectivement inacceptables. Elle interdira toute possibilité de réagir et de permettre à l'Etat de jouer son rôle social. Il est donc opportun de se donner les moyens de la réduire dès aujourd'hui.

S'il est vraisemblable d'affirmer que nous sommes probablement sortis de la crise, il faut aussi constater le développement des inégalités, qui ont même tendance à se perpétuer. De 1991 à 1999, le nombre de millionnaires en fortune imposée a augmenté de 51 %. En parallèle, l'examen des revenus imposables en 1999 met en évidence que les revenus inférieurs à 100'000 CHF progressent de 1 % alors que les revenus imposables supérieurs à 1 million progressent

¹ La loi du 23 septembre 1994 prévoit un taux fixe de 10 % (D 3 15, art. 20)

dans le même temps de 25,7 %. Ce même constat peut être fait au niveau des personnes morales dont le bénéfice dépasse le million.

Leur proposition serait d'autant plus raisonnable que la croissance est retrouvée et qu'ainsi le chômage pourrait rapidement se réduire, rendant éventuellement caduque cette nouvelle fiscalité des personnes morales. Si cependant le chômage devait persister au-delà des 2 %, le nouveau taux fiscal induirait une augmentation supportable aux entreprises. Par exemple, une entreprise annonçant 10 millions de bénéfice se verrait imposer de seulement 200'000 CHF supplémentaires.

En ce qui concerne les personnes physiques, il s'agirait d'un supplément de 18'000 CHF pour une fortune imposable de 5 millions. Ce supplément est nettement inférieur au cadeau fiscal qu'ont reçu, au niveau des revenus, les personnes qui ont une fortune imposable dépassant 5 millions. En outre, cette contribution est limitée à 5 ans, dans l'idée de se donner les moyens de rembourser dès aujourd'hui la dette. Cette attitude serait d'autant plus juste que les gains en capitaux ne sont pas taxés en Suisse et que cette nouvelle fiscalité devraient les atteindre en priorité. En effet, en évitant une nouvelle taxation pour les fortunes en dessous du million et demi, les individus ayant économisé pour leur retraite ne devraient pas être concernés.

Débat de la commission :

L'impact financier que pourrait avoir l'initiative est explicité dans les tableaux figurant en annexe au rapport. A ce stade, il est à relever qu'il s'agit de projections, car l'initiative n'est pas formulée. En cas d'acceptation par le peuple, elle dépendrait encore d'une modification de la loi fiscale par notre Parlement. Ces documents ont été transmis au rapporteur après la conclusion des travaux de la commission.

Le débat de la commission a porté sur les axes suivants :

Un taux fixe pour les personnes morales de nature confiscatoire

Pour les personnes morales, le taux actuel de 10 % doit être encore multiplié par un coefficient de 2,3 auquel se surajoute l'impôt fédéral direct de 9 à 10 %. Ainsi, le bénéfice d'une entreprise est actuellement taxé à raison d'environ 35 %. L'augmentation proposée dans l'initiative est de l'ordre de 10 %, soit 45 % des bénéfices. De plus, la fiscalité cumulée, personne physique, personne morale, passerait alors de 65 à 72 %.

Pour la majorité de la commission, de tels taux feraient fuir les entreprises. Cette politique va à fin contraire aux buts de plein emploi poursuivis par les initiants.

L'impôt sur la fortune : sur la base de quel rendement ?

L'augmentation proposée par les initiants est de 5‰ pour les fortunes déclarées de plus d'un million et demi jusqu'à 6‰ lorsque celle-ci dépasse 5 millions.

Aujourd'hui, ce taux est quelque peu supérieur à 1 % et passerait donc à 1,7 %. Si le contribuable fortuné obtient un rendement éventuel de sa fortune de 5 % pour lequel il paie des impôts sur le revenu de 45 %, il resterait à ce contribuable un rendement net de l'ordre de 1 %. Si ce rendement venait à diminuer, il deviendrait rapidement confiscatoire. Il aggraverait encore la situation des contribuables disposant d'une fortune non monétaire.

Une politique de cette nature engendrerait immanquablement une nouvelle fuite des contribuables aisés, alors que leur présence, notamment dans le dernier exercice fiscal, a permis de retrouver l'équilibre financier et la poursuite de la politique très sociale de notre canton.

Le taux de chômage à Genève

L'augmentation de la fiscalité des personnes morales se perpétuerait jusqu'à ce que le taux de chômage descende en dessous de 2 %.

La commission constate que Genève détient le triste privilège d'un fort taux de chômage alors qu'il se révèle effectivement à moins de 2 % globalement en Suisse. Quelles sont les raisons d'un taux si défavorable pour un canton-ville comme Genève ? En tout cas pas une fiscalité trop faible des entreprises ! Celles-ci cherchent du personnel, souvent sans succès, surtout par manque de qualifications adéquates. Atteindre 2 % pourrait se révéler impossible même à long terme.

La réponse adéquate à la préoccupation des initiants passe par une meilleure adaptation de notre politique de formation.

L'opportunité politique

L'initiative avait comme objectif le redressement des finances cantonales et les signatures ont été récoltées dans ce but. Or, le comité d'initiative entend renouveler la portée de leur texte en évoquant – et c'est tout à fait nouveau – le remboursement de la dette

Selon toute vraisemblance, l'embellie constatée en matière de recettes fiscales devraient se poursuivre. Si l'administration fiscale dit travailler mieux, ce dont se réjouit l'ensemble des commissaires, il est tout aussi vrai que la conjoncture d'un canton urbain comme Genève est aujourd'hui favorable. Notre canton semble plus sensible à la crise comme à la reprise en raison des nombreuses activités diverses du monde du tertiaire et des services qui favorisent l'éclosion des idées nouvelles. En terme de promotion économique, Genève a maintenant la cote : le nombre d'entreprises qui choisissent notre canton est là pour en témoigner. Cette attractivité dépend pour une part importante de la fiscalité des personnes physiques réduites par l'initiative 111.

Conclusions

La majorité de la commission, récemment encore unanime pour la réforme fiscale des personnes physiques prônant la neutralité en matière d'impôts, vous recommande de rejeter cette initiative et de la proposer sans contreprojet au peuple.

Vote de l'initiative
3 OUI (2 S, 1 AdG)
9 NON (3 L, 2 R, 2 DC, 2 Ve)

Contre-projet 5 OUI (2 S, 1 AdG, 2 Ve) 7 NON (3 L, 2 R, 2 DC)

Secrétariat du Grand Conseil

IN 113

Lancement d'une initiative

Le Comité d'initiative pour un contribution de solidarité... a lancé l'initiative populaire intitulée "Pour une contribution de solidarité temporaire des grandes fortunes et des gros bénéfices", qui a abouti.

Le tableau ci-dessous indique les dates ultimes auxquelles cette initiative doit être traitée aux différents stades du processus d'examen des initiatives prévus par la loi.

1.	Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le	17 mai 1999
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, au plus tard le	17 août 1999
3.	Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la commission législative, au plus tard le	17 février 2000
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, au plus tard le	17 novembre 2000
5	En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le	17 novembre 2001

Initiative populaire

" Pour une contribution de solidarité temporaire des grandes fortunes et des gros bénéfices"

Les soussignées et les soussignés, électrices et électeurs dans le canton de Genève, en application des articles 64 et 65 de la constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, et des articles 86 à 93 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, appuient la présente initiative non formulée, qui demande au Grand Conseil d'adopter une loi ou des lois imposant plus fortement les gros bénéfices et les grandes fortunes sur le plan fiscal, conformément aux objectifs et critères définis ciaprès :

Afin de favoriser le redressement des finances cantonales à concurrence de 250 millions par année, tout en mettant à contribution d'une manière plus équitable les contribuables réalisant de gros bénéfices et d'importants gains de fortune, le Grand Conseil adopte le plus rapidement possible et le cas échéant de manière séparée des dispositions légales :

- imposant la part des gros bénéfices supérieurs à 1 million (environ 250 entreprises sur 18 000, essentiellement des banques, assurances, etc.), selon un taux progressif supérieur au taux fixe de 10 % (prévu par le Grand Conseil à l'article 20 de la loi sur l'imposition des personnes morales, du 23 septembre 1994 (D 3 15), et pouvant atteindre un taux allant jusqu'à 14 %. Cette contribution est maintenue tant que le taux de chômage dans le canton est supérieur à 2 %. Les réserves importantes sont prises en compte dans le calcul du bénéfice imposable. Des centimes additionnels cantonaux et communaux sont perçus sur cet impôt;
- augmentant pendant une période limitée à 5 ans, l'imposition des multimillionnaires (environ 4500 contribuables), ayant une fortune supérieure à 1,5 million, dont le nombre et la fortune ont augmenté de 40 % environ depuis le début de la crise en 1990, en leur appliquant les barèmes progressifs suivants :

Impôt maximum Impôt total
Tranches de fortune Taux de la tranche additionnel de la tranche additionnel maximum

F % F

1 à 1 500 000	0	0		
1 500 001 à 3 000 000	5,0	7 500	7 500	
3 000 001 à 5 000 000	5,5	11 000	18 500	
Plus de 5 000 000	6,0	Aucun centime additionnel sur cet impôt		
		additionnel de crise n'est perçu		

Date de dépôt : 30 octobre 2000

Messagerie

RAPPORT DE LA MINORITÉ

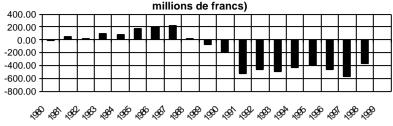
Rapporteur: M. Bernard Clerc

Mesdames et Messieurs les députés,

Déposée au printemps 1999, cette initiative a été déclarée recevable par le Conseil d'Etat et le Grand Conseil. La Commission fiscale avait à se prononcer sur le fond, ce qu'elle fit dans sa séance du 10 octobre dernier. Par 9 non (3 L, 2 R, 2 DC et 2 Ve) contre 3 oui (2 S, 1 AdG) l'initiative était rejetée. Le principe de lui opposer un contreprojet était également refusé par une majorité de circonstance composée de 7 non (3 L, 2 R, 2 DC) contre 5 oui (2 S, 2 Ve, 1 AdG).

Les initiants motivent leur démarche par la nécessité de procéder au redressement des finances du canton. Il faut rappeler ici que ce redressement ne signifie pas simplement de parvenir à l'équilibre du compte de fonctionnement mais également de permettre la réduction de la dette accumulée pendant les années de crise. A cet égard, l'accumulation des déficits de fonctionnement atteint près de 4 milliards et la dette du canton est de l'ordre de 9 milliards. Le graphique ci-après mentionne l'évolution des résultats du compte de fonctionnement de 1980 à 1999 :

EVOLUTION DU RESULTAT DU COMPTE DE FONCTIONNEMENT DU CANTON DE GENEVE 1980/1999 (en



Cette dette entraîne le versement de 400 millions d'intérêts par an. Les taux d'intérêts en hausse vont, à l'avenir, charger encore davantage le compte de fonctionnement. Il est donc impératif de réduire la dette si l'on veut qu'à la prochaine crise économique, notre canton soit en mesure de répondre aussi bien à la demande de prestations sociales qu'à la nécessité de relancer les investissements. Si notre canton aborde la prochaine crise avec le niveau d'endettement que l'on connaît aujourd'hui il y a fort à parier qu'il ne sera pas en mesure de répondre aux besoins de la population et de jouer un rôle anticyclique. Dès lors des conflits sociaux ne manqueront pas d'éclater. Il faut donc prendre les mesures qui s'imposent dès aujourd'hui au moment où la situation économique le permet.

Les deux mécanismes prévus par l'initiative sont intéressants. Le premier consiste à prévoir une imposition supplémentaire sur le bénéfice des personnes morales de plus de 1 million tant que le taux de chômage est supérieur à 2 %. Le lien établi avec le taux de chômage part de la constatation que, lors de la dernière crise, de nombreuses entreprises ont vu leurs bénéfices augmenter alors que, dans le même temps, elles procédaient à des licenciements. Elles ont de cette manière reporté sur les collectivités publiques les coûts de leurs restructurations. Ne seraient concernées par ce mécanisme que les entreprises qui réalisent des profits substantiels. Il convient de rappeler ici qu'en matière d'imposition des personnes morales notre canton se situe tout à fait dans la moyenne suisse et que, plus largement, la fiscalité des entreprises est tout à fait compétitive en comparaison internationale. On peut certes discuter du seuil de chômage retenu par les initiants encore que, il faut s'en souvenir, ce taux, à Genève, était inférieur à 2 % entre 1980 et 1990. 2 % de chômage, cela signifie plus de 4'000 chômeurs indemnisés et un nombre bien supérieur de demandeurs d'emploi.

L'évolution du nombre d'entreprises réalisant un bénéfice imposé de plus de 1 million a évolué ces dernières années de la manière suivante ²:

Années	Personnes morales avec un bénéfice imposé de plus de 1 million	Nombre	%
1991	239		
1992	227	- 12	- 5 %
1993	223	- 4	- 1,8 %
1994	244	+ 21	+ 9,4 %
1995	252	+ 8	+ 3,3 %
1996	371	+ 119	+ 47,2 %
1997	444	+ 73	+ 19,7 %
1998	499	+ 55	+ 12,4%

En sept ans, le nombre d'entreprises réalisant un bénéfice imposé de plus de 1 million a donc augmenté de 109 %. Dans la même période les bénéfices imposés de l'ensemble des sociétés sont passés de 2,281 milliards à 3,616 milliards, soit une augmentation de 59 %. Pour les personnes morales dont le bénéfice est supérieur à 1 million, les bénéfices imposés sont passés de 2,002 milliards en 1994³ à 2,938 milliards en 1998, soit une progression de 47 % en cinq ans ! On le voit, l'évolution des bénéfices est sans aucun rapport avec celle des revenus de la majorité de la population.

Sur la base des statistiques de l'année 1998 fournies par l'administration fiscale, ce sont 499 personnes morales sur 18'136 dont le bénéfice est supérieur à 1 million qui seraient concernées par cette imposition supplémentaire, soit le 2,75 % d'entre elles. L'initiative prévoit que le taux supplémentaire s'échelonne de 1 % à 4 % suivant le niveau des bénéfices, portant le taux d'imposition de 11 % à 14 % selon les cas. Il convient de

² En raison du système postnumérando, les données de 1999 ne sont pas encore connues.

³ La répartition par tranches de bénéfice imposable n'est pas publiée dans le rapport de gestion du conseil d'Etat avant 1994.

rappeler, qu'avant le passage au taux fixe, le taux d'imposition en fonction de l'intensité de rendement s'échelonnait jusqu'à 14 %. Concrètement, en reprenant la suggestion faite par les initiants, l'impôt supplémentaire perçu serait le suivant pour quatre niveaux de bénéfices :

	Taux supplémentaire	Impôt cantonal	Centimes cantonaux	Centimes Ville de Genève	Total
2 millions	1%	10'000	8'850	3'640	22'490
5 millions	2%	60'000	53'100	21'840	134'940
10 millions	3%	200'000	177'000	72'800	449'800
12 millions	4%	280'000	247'800	101'920	629'720

On le voit l'effort demandé est tout à fait raisonnable et n'est pas de nature à remettre en cause la compétitivité fiscale de notre canton ni sur le plan national et encore moins sur le plan international.

Le second mécanisme prévu par les initiants consiste à prélever, sur les fortunes <u>imposables</u> supérieures à 1,5 million, un impôt additionnel limité à cinq ans et non soumis aux centimes cantonaux et communaux. Les initiants ont tenu à préciser que la limite inférieure de 1,5 million qui a été retenue a pour objectif de ne pas imposer les personnes ayant économisé pour s'acheter une villa. Il ne serait pas judicieux de toucher ces personnes, surtout au moment où celles-ci sont à la retraite. Au-dessus de ce montant on ne se trouve à l'évidence plus dans la catégorie de petits revenus.

Comme pour les personnes morales, il est intéressant d'examiner l'évolution du nombre de contribuables dont la fortune imposée est supérieure à 1 million (la ventilation par tranches supérieures à 1,5 million ne nous est pas connue pour les années antérieures à 1998) :

Années	Contribuables avec une fortune imposée de plus de 1 million	Nombre	%
1991	4426		
1992	4826	+ 400	+ 9,0%
1993	4980	+ 154	+ 3,2%
1994	5304	+ 324	+ 6,5%
1995	5301	- 3	- 0,05%
1996	5550	+ 249	+ 4,7%
1997	5920	+ 370	+ 6,6%
1998	6383	+ 463	+ 7,8%
1999	6667	+ 284	+ 4,5%

En huit ans, le nombre de contribuables dont la fortune imposée est supérieure à 1 million a progressé de 51 % et la fortune imposée cumulée de ces contribuables est passée de 18,1 milliard à 32 milliards, soit une hausse de 77 %! En 1999, la fortune de ces contribuables représentait le 76 % de toute la fortune imposée dans le canton. Là encore, l'évolution de la fortune est sans aucun rapport avec celle des revenus de la majorité de la population.

En une année, de 1998 à 1999, le nombre des contribuables disposant d'une fortune imposée supérieure à 1,5 million est passé de 4'264 à 4'435, en progression de 4 %. La fortune cumulée imposable de ces contribuables a progressé de 27,815 milliards à 29'310 milliards, une hausse de 5,4 %. Or, à l'évidence, les personnes disposant d'un niveau de fortune de cette importance perçoivent des revenus élevés et ces derniers ont aussi évolué de manière significative. Le dernier rapport de gestion du conseil d'Etat pour l'année 1999 fait état d'une progression des revenus imposables très différenciée :

- 1,07 % pour les revenus imposables inférieurs à 100'000 F
- 7,08 % pour ceux compris entre 100 et 500'000 F
- 17,4 % pour ceux compris entre 500'000 F et 1 million de F
- 25,7% pour ceux supérieurs à 1 million de F!

Ces quelques chiffres montrent que l'évolution des revenus et de la fortune est de plus en plus inégalitaire et que les riches deviennent toujours plus riches alors que la majorité de la population voit ses revenus stagner. En

terme réel, les salaires en Suisse n'ont progressé que de 0,17 % ces dix dernières années.

L'effort, limité dans le temps, demandé par l'initiative aux personnes disposant d'une fortune supérieure à 1,5 million serait donc le suivant :

A 3 millions : 7'500 F A 5 millions : 18'500 F A 10 millions : 48'500 F.

Les recettes supplémentaires provenant des bénéfices ont été évaluées par l'administration fiscale à 135 millions et celles découlant de l'imposition additionnelle des grandes fortunes à 130 millions. C'est un total de 265 millions qui pourrait ainsi être consacré à l'amortissement de la dette pendant une période déterminée.

Conclusion

Le redressement des finances du canton a franchi une première étape avec le retour de l'équilibre du compte de fonctionnement. La seconde étape, la réduction de la dette dans des délais raisonnables, s'avère difficile à atteindre. Tout d'abord, des charges de l'ordre de 2 milliards résultant de la gestion catastrophique de la Banque cantonale viendront alourdir les comptes du canton. Ensuite 300 millions de rentrées fiscales manquent à l'appel après l'acceptation par le peuple de l'initiative libérale de réduction de 12 % de l'impôt des personnes physiques. On peut d'ailleurs comprendre que la majorité de la population ait accepté cette baisse d'impôts alors que ses revenus ont stagné voire baissé ces dernières années. Il convient donc de demander un effort à ceux, entreprises ou particuliers, dont la situation financière est de jour en jour plus confortable.

C'est pourquoi nous vous invitons, Mesdames et Messieurs les députés, à dire oui à l'initiative « Pour une contribution de solidarité temporaire des grandes fortunes et des gros bénéfices ». Au cas où la majorité de ce Grand Conseil refuserait son soutien à cette initiative, nous vous proposons de voter le principe d'un contreprojet.