

Date de dépôt: 7 février 2007

Messagerie

- a) M 739-A** **Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion de M^{mes} et MM. Micheline Calmy-Rey, Martine Brunschwig Graf, Béatrice Luscher, Geneviève Mottet-Durand, Christiane Magnenat Schellack, Nicolas Brunschwig, Daniel Ducommun, Charles Bosson, Jean Queloz, Jean Montessuit, Bernard Dupont, André November, Pierre Meyll, Hermann Jenni et Robert Cramer concernant l'imposition fiscale et la péréquation financière intercantonale**
- b) M 788-A** **Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion de M^{mes} et MM. Robert Cramer, André November, Fabienne Bugnon, Gabrielle Maulini-Dreyfus et Andreas Saurer visant à rétablir la situation financière du canton**

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 21 juin 1991, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

(M 739)

Le Grand Conseil

considérant :

- que notre canton fournit un certain nombre de prestations dont profitent des habitants qui ne sont pas domiciliés sur le territoire genevois et par conséquent ne participent ni directement ni complètement à la couverture de leurs coûts;*
- que notre économie génère des emplois dont les retombées sur le plan fiscal bénéficient à d'autres cantons mais dont les dépenses induites nous incombent;*
- qu'en l'absence de péréquation financière intercantonale, la situation des finances cantonales ne nous permettra plus à moyen terme de financer l'ensemble des infrastructures et des services mis à disposition des personnes domiciliées dans les régions avoisinante,*

invite le Conseil d'Etat de Genève

à préparer et à soumettre au Grand Conseil, afin qu'il fasse usage de son droit d'initiative en matière fédérale selon la procédure prévue par l'article 156 du règlement du Grand Conseil, le texte d'une résolution demandant la création d'une base constitutionnelle fédérale incluant les mesures décrites ci-après :

- a) la Confédération édicte des règles dans le but d'établir une péréquation financière intercantonale en faveur des cantons qui fournissent des prestations pour des habitants d'autres cantons;*
- b) par le moyen d'une loi cadre, la Confédération pose les principes de l'imposition sur le revenu et la fortune dans les cantons de façon à rendre possible une imposition des salariés au lieu de travail.*

En date du 27 mars 1992, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

(M 788)

Le Grand Conseil

considérant :

- la situation budgétaire de l'Etat ;*
- la nécessité de prendre des mesures rapides et diversifiées,*

invite le Conseil d'Etat

- à répondre dans le délai d'un mois à la motion de la commission des finances (M 739) demandant :*
 - a) d'intervenir auprès des autorités fédérales afin que la taxation des salariés puisse se faire au lieu de leur activité ;*
 - b) que les autorités fédérales tiennent compte pour calculer l'indice de péréquation financière intercantonale du fait que Genève est obligée d'assumer des prestations pour des habitants d'autres cantons ;*
- à présenter dans le délai d'un mois un projet de loi modifiant l'article 73, alinéa 1, de la loi sur les contributions publiques prévoyant une augmentation du taux de base d'imposition des personnes morales ;*
- à présenter dans le délai d'un mois un projet de loi prévoyant l'introduction d'une taxe sur la 2^e voiture et d'une surtaxe sur la 3^e voiture.*

RAPPORT DU CONSEIL D'ÉTAT

Le présent rapport constitue la réponse aux motions 739 et 788, compte tenu des éléments communs qu'elles contiennent. En effet ces deux motions demandent au Conseil d'Etat d'intervenir auprès de la Confédération pour que:

- 1) celle-ci tienne compte du fait que le canton de Genève (comme les autres grands centres) fournit « des prestations pour des habitants d'autres cantons » et en soit, en quelque sorte, indemnisé dans le cadre de la RPT (M 739, p. 2, al. a et M 788, al. b)
- 2) l'imposition des salariés se fasse au lieu de leur activité ¹.

1) La réforme de la péréquation financière

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) entre la Confédération et les cantons ² vise à remplacer la péréquation financière en vigueur, de manière à augmenter l'efficacité et la transparence des transferts financiers entre la Confédération et les cantons et à diminuer les incitations inopportunes engendrées par les subventions actuelles.

La RPT repose sur quatre instruments :

- la péréquation des ressources et la compensation des charges (complétées de la compensation des cas de rigueur)
- le désenchevêtrement des tâches entre Confédération et cantons selon le principe de subsidiarité
- les conventions-programmes et les contrats de prestation
- la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. Ainsi tout canton qui entend bénéficier d'une prestation d'un autre canton indemnise ce dernier.

Un outil important de la mise en place de la RPT – entre le 1^{er} message de la Confédération en novembre 2001 et l'entrée en vigueur prévue début 2008 – est le projet d'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation

¹ A noter que, l'accord du 29 janvier 1973 entre le Conseil fédéral, au nom de la République et canton de Genève et le Gouvernement de la République française autorise le droit d'imposition à l'Etat de l'exercice du travail. A titre de compensation, le canton de Genève verse chaque année aux collectivités locales françaises 3,5% de la masse salariale totale brute.

² Pour plus d'informations sur la RPT, se référer au rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil (RD 660).

des charges OPFCC édicté par le Conseil fédéral en application de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges PFCC. L'OPFCC a été mise en consultation le 5 juillet 2006. La Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF) et les 26 cantons ont pris position dans le sens d'une approbation assortie de remarques dont la Confédération devra tenir compte.

Le site internet du DFF donne des précisions sur l'OPFCC à l'adresse suivante :

<http://www.efd.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00571/01105/index.html?lang=fr>

Dans le rapport explicatif sur l'OPFCC, on peut lire en page 4 le commentaire suivant sous la rubrique « *Revenus imposables des personnes physiques* » :

« Seuls les revenus imposables des personnes assujetties dans le canton sont pris en compte. Les revenus des salariés travaillant dans le canton mais résidant dans un autre canton ou à l'étranger ne sont pas imposables dans le canton – sous réserve de l'imposition à la source et de l'imposition des indépendants – et ne sont donc pas fiscalement exploitables dans le canton ».

Ce commentaire négatif au sens des motions sous référence est pondéré par la remarque de la page 6 :

*« Bien souvent cependant, l'offre étatique d'un canton profite aussi aux habitants d'autres cantons sans que ces personnes ou leur canton de domicile assument intégralement les frais de cette consommation. On parle alors d'externalités territoriales. **Pour prévenir ces externalités ou les indemniser, des collaborations intercantionales ont vu le jour dans de nombreux domaines. Les externalités seront davantage indemnisées dans le cadre de la RPT, qui renforce la réglementation en matière de collaboration intercantonale.** Quant aux cantons contributeurs, ils bénéficieront d'un droit de consultation plus étendu ».*

Si la RPT maintient le principe de résidence pour l'imposition des salariés et le calcul du potentiel de ressources du canton (sauf imposition à la source et imposition des indépendants), elle ouvre néanmoins la porte à une indemnisation accrue des cantons fournisseurs de prestations par les cantons bénéficiaires par le biais de négociations intercantionales pouvant déboucher sur des conventions ad hoc.

La RPT offre la garantie d'une collaboration intercantonale minimale à travers :

- l'accord-cadre intercantonal (ACI) dont la base légale repose sur l'article 13 PFCC et qui porte sur la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges; il entrera en vigueur lorsque 18 cantons l'auront ratifié, ce qui ne devrait pas poser de problème;
- les conventions conclues ou renouvelées conformément à l'ACI;
- l'appréciation de l'adéquation de la compensation intercantonale des charges (montant des effets d'externalités territoriales ou « spillovers », évolution du volume de la compensation intercantonale des charges et part consacrée à l'indemnisation des « spillovers ») pouvant être étayée, le cas échéant, par des analyses régionales.

En outre, la RPT prévoit la compensation des charges excessives des cantons dues à des facteurs socio-démographiques. Les facteurs socio-démographiques pris en compte se composent de trois indices (âge de la population, part de la population étrangère, chômeurs et personnes au bénéfice de l'aide sociale) auxquels s'ajoute un quatrième indice qui tient compte des charges supplémentaires subies par les « villes-centres » telle que Genève. Au titre de la compensation socio-démographique, Genève reçoit un allègement de charges de 93,3 millions de F dans le bilan global 2004/2005 publié par la Confédération.

*Cependant, « étant donné la neutralité budgétaire recherchée dans la RPT, le bilan global aboutira, pour la Confédération et l'ensemble des cantons, à un solde nul. Les cantons à fort potentiel de ressources – tel Genève – auront donc tendance à subir un surcroît de charges par rapport à aujourd'hui, tandis que les charges des cantons à faible potentiel de ressources devront baisser »*³. Une illustration vient d'en être fournie par le bilan 2004/2005 qui attribue globalement 90,5 millions de F de charges supplémentaires au canton de Genève.

L'impact financier de la RPT pour le canton dépend encore de décisions fédérales en matière de flux financiers et de l'adoption des ordonnances relevant de la compétence du Conseil fédéral, en principe à l'automne 2007. Après avoir consulté les commissions parlementaires et les cantons, le Conseil fédéral adoptera la version définitive de l'OPFCC en vue de la mise en oeuvre intégrale de la RPT prévue pour le début de 2008.

³ Page 21 du rapport explicatif, commentaire sur les art. 55 et 56 de l'OPFCC.

Entre-temps, le Conseil d'Etat appuyé par le Grand Conseil (R 517 adoptée à l'unanimité par le Grand Conseil en session des 14 et 15 décembre 2006 et envoyée au Conseil fédéral) ont fait connaître leur désaccord avec certaines des options prises par la Confédération – notamment en matière de modalité de prise en compte de l'imposition des frontaliers et des bénéficiaires de permis L de courte durée – et s'emploie à faire valoir ses intérêts auprès de la Confédération et des instances de coordination intercantionales dans le court laps de temps qui nous sépare des principales échéances décisionnelles.

2. L'imposition des salariés au lieu de leur activité

Il y a lieu de rappeler à cet égard que le Tribunal fédéral dans l'affaire des « pendulaires vaudois » n'a pas admis la possibilité pour un canton d'imposer les salariés au lieu de travail. L'imposition au domicile des personnes physiques reste par conséquent la règle. Ce principe est par ailleurs ancré depuis toujours dans notre système fiscal et rencontre l'adhésion de la grande majorité des cantons. La réforme de la péréquation financière et la répartition des charges non seulement ne modifie en rien cette pratique constante, mais la renforce et la pérennise.

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

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :
Robert Hensler

Le président :
Charles Beer