

Date de dépôt : 9 février 2022

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative populaire cantonale 183 « Initiative populaire pour l'abolition de la taxe professionnelle »

- | | |
|--|------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 22 octobre 2021 |
| 2. Arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative, au plus tard le | 22 février 2022 |
| 3. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 22 février 2022 |
| 4. Décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, au plus tard le | 22 octobre 2022 |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 22 octobre 2023 |

Mesdames et
Messieurs les Députés,

Le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de l'initiative populaire 183 « Initiative populaire pour l'abolition de la taxe professionnelle » (ci-après : IN 183) par un arrêté du 20 octobre 2021, publié dans la Feuille d'avis officielle le 22 octobre 2021. De cette date court une série de délais successifs, qui définissent les étapes de la procédure en vue d'assurer le bon exercice des droits politiques. Le premier des délais de procédure a trait au dépôt du présent rapport au Grand Conseil en vue de son traitement par la commission ad hoc, dépôt qui doit intervenir dans les 4 mois suivant la publication de la constatation de l'aboutissement de l'initiative, conformément à l'article 120A, alinéa 1, de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 (LRGC; rs/GE B 1 01).

En l'espèce, ce délai arrive à échéance le 22 février 2022.

Par arrêté séparé de ce jour, le Conseil d'Etat a estimé que l'IN 183 respectait l'ensemble des conditions de validité d'une initiative populaire cantonale. Il l'a donc déclarée valide.

En ce qui concerne la prise en considération du texte de l'initiative, le Conseil d'Etat expose au Grand Conseil, dans le présent rapport, sa position quant à la suite à donner à cette initiative.

1. Résumé exécutif

Le Conseil d'Etat recommande de rejeter l'IN 183 et ne propose pas de contreprojet. Il observe en particulier que l'abolition de la taxe professionnelle communale (TPC) aurait des conséquences financières importantes principalement pour les communes les plus fortement urbanisées, où les besoins en termes d'infrastructures et de prestations de proximité sont les plus importants. En outre, elle impacterait fortement et durablement les mécanismes de péréquation entre les communes les plus aisées et les communes les moins favorisées, au détriment des secondes. Enfin, l'IN 183 ne donne aucune piste permettant de compenser les pertes fiscales autrement que par une hausse généralisée de l'impôt sur les personnes physiques, en particulier dans les communes où celui-ci est déjà le plus élevé ou a contrario par une baisse excessive et irréaliste des dépenses. Le présent rapport détaillera les arguments contre cette abolition, qui sont les suivants :

- l'IN 183 priverait l'ensemble des communes genevoises de près de 200 millions de francs de recettes fiscales par an (195,5 millions de francs

selon les comptes 2020), soit quelque 10% de l'ensemble de leurs recettes fiscales communales;

- cette suppression aggraverait les écarts entre les communes les plus aisées, qui exonèrent d'ores et déjà les entreprises sur leur territoire de la TPC, et les communes fortement urbanisées qui dépendent fortement de ces revenus. Ainsi, l'initiative n'entraînerait aucune perte pour les communes les plus riches (Anières, Collonge-Bellerive, Cologny, Genthod, Pregny-Chambésy, Russin, Vandœuvres), où les taux d'imposition sont par ailleurs déjà les plus bas. A l'inverse, la Ville de Genève perdrait 110 millions de francs, soit 9% de ses revenus. La perte serait de 18% à Meyrin (sur la base de l'exercice 2020), de 16% à Carouge, de 15% à Plan-les-Ouates, de 8% au Grand-Saconnex, de 7% à Vernier et à Lancy, de 4 à 5% à Chêne-Bourg, Versoix ou Thônex;
- des pertes dans de telles proportions, dans des communes qui pour la plupart ont une population aux revenus inférieurs à la moyenne cantonale, entraîneraient nécessairement, pour les compenser, une hausse importante des centimes additionnels communaux. Ainsi à Vernier, la perte essuyée nécessiterait une hausse théorique de 6,5 centimes d'impôt, soit quelque 13% de hausse. Cette hausse serait de 6,6 centimes en Ville de Genève (14,5%) et même de 13 centimes (29%) à Meyrin (sur la base des comptes 2020, qui contiennent un événement non récurrent. Sans cet événement, la perte de la TPC à Meyrin nécessiterait l'équivalent de 10 centimes d'impôt supplémentaires, soit une hausse de 22%). Une baisse des charges, telle qu'alléguée par les initiants au titre de « mesures structurelles », ne serait, dans la plupart des communes concernées, guère réaliste. Ainsi, pour la Ville de Genève, la perte de 110 millions de francs de recettes fiscales représenterait environ 90% de ses charges d'ordre et de sécurité publics, 90% de ses charges liées à l'accueil de la petite enfance, ou encore, par exemple, le cumul des charges liées au Grand Théâtre de Genève (42,8 millions de francs), du Musée d'art et d'histoire (28 millions de francs), du Musée d'ethnographie (13,5 millions de francs), du Musée d'histoire naturelle (19 millions de francs) et du Musée de l'Ariana (5,7 millions de francs);
- les revenus de la TPC étant pris en considération dans une partie des calculs de la péréquation intercommunale, les mécanismes péréquatifs s'en trouveraient affectés. Ainsi, la péréquation des ressources destinée à réduire l'écart entre les communes à fort potentiel de ressources et les communes à faible potentiel se monte à 2% de la somme des potentiels de ressources des communes, soit à quelque 37,7 millions de francs en 2022.

L'abolition de la TPC réduirait cette masse péréquative à quelque 33,72 millions de francs, soit une baisse de plus de 10%.

Cela étant, le Conseil d'Etat est conscient que la TPC constitue une singularité cantonale genevoise et que cet impôt, dont la détermination et la perception sont relativement complexes, mérite une réflexion approfondie. Le Conseil d'Etat est ouvert à cette réflexion, qui doit être conduite avec les communes. Il n'exclut pas a priori de participer à une telle réflexion dans le cadre d'un contreprojet si tel est le souhait du Grand Conseil. De plus, il convient de rappeler que Genève et la Suisse devront, au cours des prochaines années, modifier leur législation en matière de fiscalité des entreprises pour mettre en œuvre les règles internationales d'imposition minimale des personnes morales, dont les principes ont été approuvés par le G20 en octobre 2021 (taux d'imposition minimal de 15% pour certaines entreprises). Or, il semble très probable à ce stade que la TPC ne soit pas un impôt intégré au calcul du taux effectif d'imposition minimal fixé à 15%. Il convient par conséquent, dans les délais très stricts prévus par la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (Cst-GE; rs/GE A 2 00), en matière de contreprojet (adoption au plus tard le 22 octobre 2023 par le Grand Conseil), d'évaluer par exemple l'opportunité de remplacer cette taxe par une modification des centimes additionnels sur le bénéfice.

2. Rappel historique

Rattachée à la France le 15 avril 1798, Genève se voit créer un nouvel impôt le 28 Thermidor de l'an VI (ou le 15 août 1798 selon le calendrier grégorien), baptisé « contribution des patentes ». Cette contribution perdurera jusqu'en 1813. Elle consiste en un droit fixe, établi selon l'importance de la localité où s'exerce la profession et en un droit variable, basé sur la valeur locative des établissements soumis à l'impôt. Cet impôt constitue l'origine de l'actuelle TPC.

A la Restauration, la contribution des patentes est quelque peu modifiée. Le droit variable est éliminé pour ne conserver que le droit fixe. Les contribuables sont répartis en 8 catégories selon leurs professions. Dès 1818, cette contribution s'appelle droit d'inscription.

En 1838, la Ville de Genève crée une taxe d'inscription. Cette taxe est basée sur des principes analogues au droit d'inscription mais se limite aux commerces et aux industries.

En 1859, la Ville de Genève institue une taxe municipale étendant la taxe d'inscription à toutes les professions. Les employés sont également visés par cette taxe. Dix catégories, avec chacune 3 classes, sont alors créées. Le

boulangier de 1^{re} classe, en 7^e catégorie, paie 36 francs, alors que le banquier de 1^{re} classe, en 1^{re} catégorie, est soumis à un impôt de 400 francs.

Devant la faible production de cette taxe, une réforme est menée en 1883. Le nombre de classes passe de trois à dix, tout en relevant les maxima des montants prélevés (le maximum de la 1^{re} catégorie passe alors de 400 francs à 1 000 francs).

En 1888, une réforme complémentaire est votée, augmentant encore le nombre de classes pour les « rentiers et capitalistes » à 29 et augmentant le maximum de la 1^{re} catégorie. Les contribuables sont alors classés dans une catégorie selon leur profession et dans une classe, en fonction de l'importance des affaires, du loyer, du nombre d'employés, ou encore, nous dit un exposé des motifs, « de l'éclat de la devanture et les dépenses de réclame ». Ce système forcément subjectif a engendré de nombreuses inégalités de traitement et de nombreux recours en justice.

En 1900, une nouvelle réforme est engagée. Les employés ne sont plus concernés par cette taxe. Seules les activités lucratives restent concernées, quel que soit le statut de celui qui l'exerce. Afin d'éviter la confusion avec les droits de patente perçus alors par l'Etat, ce droit prend le nom de taxe professionnelle fixe. Le but étant de taxer les entreprises selon leur importance, le législateur énonce les principes permettant de déterminer objectivement cette dernière. Ainsi une commission est instituée pour définir la bonne classe pour chaque contribuable, la catégorie étant définie par le secteur d'activité. Afin d'établir ce classement, il est tenu compte de l'importance relative des affaires du contribuable, du montant de leur loyer et du nombre de leurs employés. La taxe fixe s'échelonne de 5 à 1 200 francs. En parallèle, un impôt sur le revenu est institué pour les salariés et les rentiers.

Devant le nombre important de réclamations et la faible rentabilité de la taxe professionnelle fixe, plusieurs modifications sont intervenues pour relever les plafonds. Ces différents relèvements ne permettront pas de compenser l'effet, sur les finances municipales, de la dévaluation du franc, en 1936 en particulier dans la foulée de la Grande Dépression.

En 1931, la fusion des communes urbaines pour créer la Ville de Genève a mis en avant les fortes disparités de la taxe entre les communes. Il fallut alors trouver une solution pour unifier les critères. L'autorité de taxation objectivera une méthode pour appréhender l'importance de chaque contribuable. C'est ainsi que naquit la méthode des coefficients – chaque catégorie de contribuables se voit imposée à un taux d'imposition en fonction de la marche des affaires de la branche. La Cour de justice approuva ce

système dans un arrêt du 19 janvier 1934. Cette même année a vu le plafond porté à 60 000 francs.

En 1960, le conseil administratif de la Ville de Genève nomma une commission d'experts avec pour objectif de proposer un projet de loi sur la taxe professionnelle remédiant aux lacunes et inconvénients constatés jusqu'alors. En 1969, le Grand Conseil adopte la loi posant les bases de la taxe professionnelle communale telle que nous la connaissons encore aujourd'hui. Les plafonds sont supprimés et une commission cantonale est instituée pour déterminer les coefficients. Ces coefficients doivent être fixés selon l'intensité moyenne de rendement du chiffre d'affaires du groupe professionnel considéré.

3. Fonctionnement de la TPC

L'objectif de la TPC est d'imposer les activités commerciales de manière proportionnelle à l'importance de l'activité et à son intensité de rendement. La taxe ne dépend ainsi pas du bénéfice réalisé effectivement par chaque contribuable, mais des bénéfices hypothétiques par type d'activité commerciale.

3.1. Bases légales et principes

La TPC est régie par les articles 301 à 318C de la loi générale sur les contributions publiques, du 9 novembre 1887 (LCP; rs/GE D 3 05). Les principes sont les suivants :

- chaque commune décide si elle prélève la TPC;
- les conditions d'assujettissement ne sont pas dépendantes de la structure juridique du contribuable (société anonyme, société à responsabilité limitée, personne physique déployant une activité lucrative indépendante, etc.) mais uniquement de l'exercice d'une activité lucrative;
- chaque contribuable est tenu de se déclarer spontanément auprès de l'autorité de taxation.

3.2. Un impôt fondé sur 3 piliers de taxation

Dans la pratique, la TPC se calcule sur la base de 3 piliers :

1) Le chiffre d'affaires

Un coefficient, défini en pour mille, s'applique à chaque groupe professionnel. Ce coefficient dépendra de l'intensité de rendement de ce groupe. Plus une activité est profitable, plus elle sera taxée. Ces coefficients ne peuvent dépasser certains seuils définis dans la loi

(art. 307A LCP), à savoir 1,7‰ pour le commerce de gros, 3‰ pour le commerce de détail et 6‰ sur les commissions, rémunérations de services et honoraires.

Ce pilier représente, chaque année, un peu plus de 90% des revenus de la TPC.

2) Le loyer des locaux destinés à l'activité lucrative

Un coefficient arrêté à 5‰ du montant du loyer s'applique.

Ce pilier représente, chaque année, entre 6 et 7% des revenus de la TPC.

3) Les effectifs du personnel

Un coefficient de 10 francs par employé par année s'applique.

Ce pilier représente, chaque année, à peine 1% des revenus de la TPC.

Le système de taxation est dit « praenumerando bisannuel ». La période de taxation et la période de calculs sont de 2 ans. Une taxe est calculée sur la base des 2 années antérieures, puis reconduite l'année suivante. Chaque année, une moitié des contribuables fait l'objet d'une nouvelle taxation, et l'autre voit la taxation de l'année précédente reconduite.

3.3. Franchise, taxe minimale, taux de dégrèvement et remise de TPC

Pour tout contribuable assujetti, une franchise de 170 francs est prévue, nommée déduction. Les communes qui le souhaitent peuvent néanmoins imposer une taxe minimale à concurrence de 30 francs. En outre, chaque commune peut décider d'un dégrèvement linéaire, s'appliquant à l'ensemble des contribuables assujettis sur leur territoire. Douze communes appliquent ainsi un dégrèvement de 100%, renonçant totalement à la TPC (Anières, Cartigny, Collex-Bossy, Collonge-Bellerive, Cologny, Corsier, Genthod, Gy, Laconnex, Pregny-Chambésy, Troinex, Vandœuvres).

Enfin (art. 317 LCP), l'exécutif de chaque commune peut décider, lorsque la situation financière du contribuable le justifie et sur demande notifiée par écrit, d'une remise partielle ou complète de la TPC lorsque son paiement aurait pour le contribuable des conséquences « particulièrement dures » ou si celui-ci a eu recours à des mesures d'assainissement dans l'année de la notification du bordereau.

3.4. Impôt général indirect

La TPC est, contrairement à ce que laisse indiquer son nom, un impôt. Ses revenus ne peuvent donc être affectés à une charge particulière,

conformément au principe de non-affectation des impôts généraux (art. 104, al. 1, de la loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984 (LAC; rs/GE B 6 05)). En effet, contrairement à une taxe, la TPC est perçue sans condition ni contre-prestation de la part de la commune. La doctrine considère que la TPC est un impôt indirect, en ce sens que l'objet de l'impôt (l'activité économique) diffère des bases de calcul. Le fait que la TPC repose sur 3 piliers renforce considérablement cette interprétation. En effet, et même si le pilier des 10 francs par employé et par an représente des sommes marginales, de même que celui sur les loyers, ces 2 éléments élargissent l'assiette de l'impôt.

Cette notion d'impôt indirect soustrait la taxe professionnelle au champ d'application de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et communes, du 14 décembre 1990 (LHID; RS 642.14).

3.5. Commission 307

Afin de déterminer les taux (ou coefficients) de taxation du chiffre d'affaires pour chaque groupe professionnel, le Conseil d'Etat désigne une commission cantonale (art. 307B, al. 8 LCP) chargée d'examiner le rendement propre à chaque type d'activité. Tous les 6 ans, chaque groupe professionnel (il y en a plus d'une centaine) voit son taux révisé, sur la base d'une intensité de rendement calculée pour tout le groupe, sur la base des dernières déclarations disponibles.

Le taux d'imposition maximal est fixé de par la loi à 6%. Le groupe ayant l'intensité de rendement la plus élevée détermine ainsi l'intensité de rendement de référence. Les coefficients sont alors déterminés par une règle de trois par rapport au groupe de référence.

Chaque année, le Conseil d'Etat approuve de nouveaux taux d'imposition, dans le cadre de l'article 12 du règlement d'application de diverses dispositions de la loi générale sur les contributions publiques, du 30 décembre 1958 (RDLC; rs/GE D 3 05.04).

4. Ressource importante dans les communes urbaines

Parmi les 45 communes du canton, on observe une différence croissante entre les communes les plus urbanisées et les autres. Les principaux éléments structurants de la politique d'aménagement du territoire (protection des surfaces agricoles et des surfaces d'assolement, préservation des éléments de grand paysage et des pénétrantes de verdure, maintien des zones forestières) tels qu'ils se matérialisent dans la planification directrice cantonale depuis plusieurs décennies, contribueront à renforcer ces écarts. D'un côté, une

trentaine de communes faiblement urbanisées, dans lesquelles les prestations attendues par la population restent modestes, et de l'autre celles qui connaissent un fort développement démographique et économique, avec une mixité croissante des activités et des besoins croissants également en termes de prestations publiques (petite enfance, parascolaire, infrastructures culturelles et sportives, cohésion sociale, etc.).

Ces éléments renforcent simultanément, à terme, les écarts de ressources fiscales entre les communes. Ainsi, le rendement d'un centime d'impôt est notoirement supérieur dans des communes où l'habitat se concentre plutôt dans la zone villas, en particulier à proximité du lac (Cologny, Anières, Genthod, Vandœuvres, Collonge-Bellerive, Pregny-Chambésy) ou dans les poches de verdure comme Chêne-Bougeries. A l'inverse, le rendement du centime d'impôt sera nettement moindre en zone fortement urbanisée, avec un habitat très majoritairement constitué d'immeubles collectifs, notamment à caractère d'utilité publique (Onex, avec un rendement de centime à 38,46% de la moyenne cantonale, Vernier 49,64%, Chêne-Bourg 49,5%, Thônex 64,41%, Versoix 57,43%). Sans la TPC, le potentiel de ressources fiscales de ces communes serait encore nettement moindre.

On observe donc que les ressources fiscales communales et les besoins financiers des communes évoluent, et continueront d'évoluer de manière symétrique : les communes dont les besoins en services et en prestations croissent voient leurs ressources évoluer moins favorablement et moins rapidement que celles dont les besoins sont plus stables. Ces dernières ont d'ailleurs, au cours des 20 dernières années, régulièrement baissé leur centime additionnel, parfois dans des proportions considérables, accroissant ainsi un déséquilibre fiscal entre les communes.

Les fusions de communes ne présentent ainsi pas, à vues humaines, une perspective structurellement intéressante, puisque les plus petites communes ne seront pas confrontées à une croissance des besoins. A l'inverse, cette évolution nécessitera inévitablement des renforcements continus de la péréquation intercommunale.

A ce jour, quelques communes urbanisées parviennent à maintenir un rendement de l'impôt plus proche de la moyenne (à Lancy, il est de 76,83%, 82,26% à Meyrin, 98,74% à Carouge), voire supérieur à la moyenne (107,15% en Ville de Genève et 174,91% à Plan-les-Ouates). Cette situation s'explique principalement par le fait que ces communes perçoivent la TPC sur les entreprises sises sur leur territoire.

Voici, pour l'année 2020, les montants perçus au titre de la TPC, ainsi que leur importance relative par rapport à l'ensemble des revenus des communes :

Tableau 1 :**Part de la TPC dans les revenus des principales communes concernées**

Commune ¹⁾	Revenus de la TPC dans les comptes 2020 (en francs)	Part de la TPC dans les revenus communaux ²⁾	Taux de dégrèvement
Meyrin	21 132 100	18% ³⁾	
Carouge	17 181 673	16%	
Plan-les-Ouates	12 472 565	15%	10%
Satigny	3 310 681	13%	40%
Genève	110 260 047	9%	
Grand-Saconnex	4 013 620	8%	
Bellevue	1 248 100	8%	
Vernier	8 637 910	7%	
Lancy	9 810 380	7%	
Dardagny	422 510	7%	
Chêne-Bourg	1 380 003	5%	
Versoix	1 747 497	4%	
Thônex	1 845 415	4%	
Perly-Certoux	409 330	4%	
Meinier	132 600	2%	25%
Onex	934 920	2%	
Bernex	381 885	1%	
Aire-la-Ville	35 200	1%	
Avusy	39 960	1%	
Chancy	28 330	1%	

¹⁾ D'autres communes perçoivent encore la TPC, mais celle-ci représente moins de 1% de leurs revenus. Enfin, 12 communes renoncent entièrement à la perception de la TPC (autrement dit, elles pratiquent un dégrèvement de 100%), à savoir Anières, Cartigny, Collex-Bossy, Collonge-Bellerive, Cologny, Corsier, Genthod, Gy, Laconnex, Pregny-Chambésy, Troinex, Vandœuvres.

²⁾ Le pourcentage exprimé ici est le rapport entre les revenus issus de la TPC, et les revenus totaux de la commune, y compris les revenus issus de la péréquation intercommunale ou de subventions cantonales. La part de la TPC dans les revenus communaux propres (hors mécanismes péréquatifs) serait encore supérieure aux niveaux exprimés dans le présent tableau.

³⁾ La production de la TPC à Meyrin en 2020 résulte en partie d'un événement non récurrent. Sans cet événement, la TPC représente en général environ 14% des revenus de la commune.

Les communes plus agricoles ou les communes où se concentrent les habitants les plus fortunés du canton, elles, se passent déjà pour la plupart de la perception de la TPC, et ce d'autant plus aisément qu'elles n'ont que peu d'entreprises actives sur leur territoire. L'abrogation de la TPC fragiliserait de manière importante les finances des communes qui hébergent la plus grande part de la population cantonale, sans affecter les communes les plus aisées. 85% des Genevoises et des Genevois habitent en effet l'une des communes citées dans le tableau ci-dessus, et quelque 78% dans une commune où la TPC représente plus de 4% des revenus.

5. Lien avec la péréquation intercommunale et avec la répartition de l'imposition communale

La suppression de la TPC, prévue par l'IN 183, aurait des conséquences sur une partie des mécanismes péréquatifs.

5.1. Impact sur la péréquation des ressources

Les conséquences d'une abrogation de la TPC sont aisément calculables s'agissant des mécanismes prévus par la loi sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité, du 3 avril 2009 (LRPFI; rs/GE B 6 08), au titre de la péréquation des ressources. Les communes versent à ce titre 2% de leur potentiel fiscal (personnes physiques, personnes morales, TPC – y compris lorsque celle-ci n'est pas perçue). En 2022, les communes consacrent un total de 37,7 millions de francs à cet aspect de la péréquation. Sans la TPC, cet aspect de la péréquation serait réduit en proportion, et représenterait un total de 33,72 millions de francs. Commune par commune, l'impact serait, selon toute logique, comme détaillé ci-après :

- a) les communes très aisées, qui ne perçoivent pas de TPC mais dont l'indice de ressources est calculé en fonction de l'hypothèse d'une TPC perçue à 100%, verraient leur contribution diminuer (Cologny, Collonge-Bellerive, Anières, Bellevue, Céligny, Russin);
- b) les communes dont les revenus dépendent fortement de la TPC verraient leurs revenus péréquatifs augmenter, mais dans des proportions très nettement inférieures à la perte essuyée (Meyrin, Vernier, Plan-les-Ouates, Satigny, Carouge);
- c) toutes les autres communes se verraient imposer des contributions péréquatives plus élevées, ou des recettes diminuées.

Dans le détail, l'impact d'une abrogation de la TPC sur la péréquation affecterait chaque commune dans les proportions décrites dans le tableau ci-après :

Tableau 2 :
Contributions ou revenus de chaque commune au titre de la péréquation des ressources selon les articles 5 et suivants de la LRPFI

Exercice 2022	Revenu/ Contribution sans TPC (en francs)	Revenu/ Contribution avec TPC (en francs)	Impact de l'IN 183 (en francs)
Aire-la-Ville	-18 116	39 844	-57 960
Anières	-4 920 254	-5 061 615	141 361
Avully	465 112	675 332	-210 220
Avusy	96 520	193 702	-97 182
Bardonnex	-23 266	121 019	-144 285
Bellevue	-389 401	-391 851	2 450
Bernex	1 831 247	2 646 049	-814 802
Carouge	-1 040 561	-1 118 272	77 711
Cartigny	-58 907	310	-59 217
Céligny	-2 410 424	-2 471 922	61 498
Chancy	845 405	1 047 534	-202 129
Chêne-Bougeries	-2 231 400	-2 166 728	-64 672
Chêne-Bourg	3 113 703	3 242 238	-128 535
Choulex	-231 561	-223 754	-7 807
Collex-Bossy	19 125	154 137	-135 012
Collonge-Bellerive	-3 349 600	-3 558 941	209 341
Cologny	-28 646 768	-29 480 430	833 662
Confignon	199 255	460 390	-261 135
Corsier	-664 631	-637 880	-26 751
Dardagny	605 540	560 833	44 707
Genève	8 230 631	7 487 733	742 898
Genthod	-1 732 974	-1 726 807	-6 167
Grand-Saconnex	-1 027 808	-1 021 309	-6 499
Gy	-175 238	-169 795	-5 443

Exercice 2022	Revenu/ Contribution sans TPC (en francs)	Revenu/ Contribution avec TPC (en francs)	Impact de l'IN 183 (en francs)
Hermance	-168 757	-166 830	-1 927
Jussy	-194 081	-188 129	-5 952
Laconnex	-129 312	-120 160	-9 152
Lancy	-850 042	-823 268	-26 774
Meinier	-8 799	84 990	-93 789
Meyrin	-1 221 329	-1 538 213	316 884
Onex	8 227 700	9 920 426	-1 692 726
Perly-Certoux	-502 729	-453 629	-49 100
Plan-les-Ouates	-3 367 383	-5 216 783	1 849 400
Pregny-Chambésy	-743 535	-727 562	-15 973
Presinge	-59 911	-59 262	-649
Puplinge	-65 712	59 883	-125 595
Russin	-905 773	-928 340	22 567
Satigny	-503 902	-677 351	173 449
Soral	-81 639	-19 240	-62 399
Thônex	933 316	1 496 084	-562 768
Troinex	-448 587	-443 934	-4 653
Vandœuvres	-1 851 832	-1 848 695	-3 137
Vernier	12 559 123	11 222 810	1 336 313
Versoix	2 840 684	3 344 252	-503 568
Veyrier	-513 551	-87 290	-426 261

5.2. Impact sur la répartition de l'impôt communal (« part privilégiée »)

A Genève, chaque contribuable est imposé pour une partie de ses revenus sur sa commune de domicile (la part dite « privilégiée »), et pour une autre partie sur la commune où s'exerce son activité lucrative. La part privilégiée est règlementée par l'article 295A de la LCP et se fonde sur l'indice de capacité financière. Celui-ci est lui-même calculé selon les principes du règlement concernant le calcul de la capacité financière des communes, du 3 avril 1974 (RCFC; rs/GE D 3 05.20). Pour simplifier : plus l'indice de

capacité financière d'une commune est élevé, plus sa part privilégiée sera faible. Dans les communes dont l'indice de capacité financière est le plus faible (inférieur à 50 points), la part privilégiée sera de 80%, et de 20% dans les communes les plus aisées (indice supérieur à 150 points). L'indice de capacité financière varie à Genève (en 2022) de 35,82 points à Chancy, 45,91 à Onex, 46,51 à Bernex ou 47,09 à Vernier, d'un côté, à plus de 300 points pour Genthod et Anières, et 600 pour Coligny.

Les revenus de la TPC sont bien sûr pris en considération dans le calcul de l'indice de capacité financière. Toutefois, il est difficile d'évaluer pour chaque commune dans quelle mesure l'abrogation de la TPC pourrait affecter sa part privilégiée. Intuitivement, la commune dont les revenus baisseraient de manière significative verrait en symétrie sa part privilégiée augmenter. Toutefois, cela ne serait pas le cas pour les communes les plus pauvres, comme Vernier ou Onex, puisqu'elles bénéficient déjà de la part privilégiée la plus élevée. Il est possible en revanche que Carouge ou Meyrin, qui seraient très sérieusement affectées par la suppression de la TPC, voient leur part privilégiée augmenter de quelques pourcents. Toutefois, comme ces communes ont un rendement de l'impôt inférieur à la moyenne cantonale, il est hautement improbable que cette évolution compense de manière significative la perte essuyée par la suppression de la TPC.

5.3. Impact sur la répartition des revenus issus du fonds de péréquation personnes morales

Conformément à l'article 295 de la LCP, le fonds de péréquation personnes morales est alimenté par des centimes additionnels perçus sur 20% de l'impôt cantonal sur le bénéfice et le capital des personnes morales. La recette de ce fonds est répartie chaque année entre les communes, compte tenu de leurs charges et de leur indice de capacité financière.

Les revenus du fonds de péréquation sur les personnes morales ne seraient pas affectés par l'abrogation de la TPC, car celle-ci n'est pas prise en considération dans son calcul. En revanche, la répartition de la recette du fonds à chaque commune pourrait être affecté, car cette répartition doit tenir compte « des charges qu'elles doivent assumer et de leur capacité financière ». Toutefois, cette répartition est décidée chaque année par le Conseil d'Etat, sur la base d'une proposition émise par l'Association des communes genevoises (ACG), qui ne résulte pas de manière mécanique de l'application d'une loi, celle-ci laissant une marge d'appréciation. Il est donc ici impossible d'évaluer l'impact d'une abrogation de la TPC sur les revenus de ce fonds. Dans tous les cas, celle-ci ne pourra pas compenser des pertes qui, pour les communes les plus touchées, oscillent entre 8% et 18% de leurs

revenus. Rappelons que l'abrogation de la TPC priverait la seule Ville de Genève de 110 millions de francs (9%), Meyrin de plus de 21 millions de francs (18%), Carouge de 17,1 millions de francs (16%) et Plan-les-Ouates de 12,4 millions de francs (15%).

5.4. Impact de l'abrogation de la TPC sur les différents fonds intercommunaux

A l'inverse, l'impact serait nul sur les mécanismes de financement du fonds intercommunal (FI), du fonds intercommunal pour le développement urbain (FIDU), de la contribution dite de « ville-centre » au profit de la Ville de Genève et du financement partiel des frais de fonctionnement des structures d'accueil à plein temps pour la petite enfance. En effet, la TPC n'est pas prise en considération dans la détermination de ces éléments.

6. Risque de creusement des inégalités devant l'impôt

Les communes les plus aisées du canton, à savoir celles où se concentrent les habitants les plus fortunés, ont régulièrement diminué leur fiscalité au cours des dernières décennies, parfois dans des proportions considérables (jusqu'à 25% de baisse). Ce sont généralement les communes qui se passent de percevoir la TPC. Cela est assez logique : leurs habitants étant plus fortunés, un centime d'impôt y rapporte beaucoup plus, par habitant, que dans les communes les moins aisées. Ainsi, sur la base des comptes 2020, un centime d'impôt rapportait, pour chaque habitant, 377 francs à Cologny, 81 en Ville de Genève, 37 à Vernier ou à Chêne-Bourg, 30 à Onex, et 25 à Chancy (la moyenne cantonale étant de 75,7 francs par habitant).

Pour obtenir un même revenu, en francs par habitant, que Cologny, Chancy devrait ainsi percevoir un taux d'impôt quinze fois supérieur. Il est ainsi mécanique que le taux de centime additionnel soit inférieur à 30 dans 4 communes (Genthod 25, Cologny 27, Collonge-Bellerive et Vandœuvres 29), et il atteint ou dépasse 50 dans 6 communes (Aire-la-Ville, Avusy et Vernier 50, Onex 50,5, Avully et Chancy 51). Concrètement, cela signifie qu'un contribuable de Vernier, pour un revenu équivalent, paiera le double de l'impôt communal de son alter ego contribuable à Genthod.

Ces inégalités devant l'impôt se creusent depuis de nombreuses années et les tendances décrites au chapitre 4 n'amélioreront pas les choses. Or l'abrogation de la TPC ne pourrait que renforcer ces écarts déjà problématiques. En effet, pour pallier l'abrogation de la TPC, la plupart des communes urbaines n'auront pas d'autre option que de relever le taux général

d'imposition des personnes physiques et morales¹. Ainsi à Vernier, la perte essuyée nécessiterait une hausse théorique de 6,5 centimes d'impôt, soit quelque 13% de hausse. Cette hausse serait de 6,6 centimes en Ville de Genève (14,5%) et même de 13 centimes (29%) à Meyrin (sur la base des comptes 2020, qui contiennent un événement non récurrent; sans cet événement, la perte de la TPC à Meyrin nécessiterait l'équivalent de 10 centimes d'impôt supplémentaires, soit une hausse de 22%).

7. Points critiques et pistes d'amélioration

Comme tout impôt, la TPC emporte son lot de critiques et contient un potentiel d'amélioration, voire de réforme. Le Conseil d'Etat est ainsi disposé à travailler, avec les initiants, avec les communes et avec les entreprises sur ces différentes pistes afin de rendre le dispositif plus performant et plus équitable.

Parmi les critiques que le Conseil d'Etat peut parfaitement entendre, il y a d'abord celle portant sur le fait que la TPC, en partie, taxe l'emploi (la taxe annuelle de 10 francs par employée ou employé), ce qui sur le principe n'est pas forcément souhaitable puisque l'emploi devrait plutôt être privilégié. Même si cette taxe est particulièrement modeste, sa portée symbolique ne peut pas être ignorée. En revanche, le Conseil d'Etat tient à signaler au Grand Conseil qu'une abrogation de ce pilier-là de la TPC ne constitue pas une piste de contreprojet. En effet, si la TPC ne portait plus que sur le chiffre d'affaires et son taux de rendement théorique, elle pourrait ne plus être considérée comme un impôt indirect. Elle deviendrait alors un impôt sur le bénéfice théorique, ce qui pourrait la soumettre au champ d'application de la LHID et menacerait directement son maintien, puisque l'imposition directe sur les personnes physiques et morales est déjà épuisée par la perception de centimes additionnels.

Une autre critique porte sur le fait que chaque commune peut déterminer si elle exonère, en tout ou partie, les entreprises actives sur son territoire de la TPC. Ainsi, comme on l'a déjà vu plus haut, une entreprise établie en Ville de Genève ou à Vernier paiera 100% de la TPC. La même entreprise, si elle choisit de s'installer dans une autre commune, peut obtenir une exonération partielle ou complète de cet impôt. Ainsi, deux entreprises actives à quelques mètres l'une de l'autre, séparées seulement par une frontière communale, verront leur traitement fiscal diamétralement opposé.

¹ Il est à relever qu'en vertu des dispositions de la LCP, les communes n'ont pas la possibilité d'avoir un taux de centimes additionnels différent pour les personnes physiques et les personnes morales.

La troisième critique porte sur le mode de taxation dit « *praenumerando bisannuel* ». Concrètement, cela signifie qu'une entreprise pourra être taxée l'année N sur la base de son chiffre d'affaires et d'un taux théorique de rendement de ce chiffre d'affaires, basé sur un taux qui correspond au rendement théorique et au chiffre d'affaires réalisé dans le secteur durant les années N-3 et N-2. Cette pratique peut conduire à des situations particulièrement difficiles dans le cas où un secteur – voire des pans tout entiers de l'économie comme ce fut le cas en 2020 et en 2021 en raison de la crise COVID-19 – connaît de fortes variations conjoncturelles. De même, les difficultés s'observent pour une entreprise qui, l'année N, souhaite procéder à des investissements importants pour réorienter sa production. Certes, l'article 317 de la LCP permet aujourd'hui à l'autorité de taxation, dans de telles situations, d'accorder des remises partielles ou complètes de TPC. Cette possibilité n'est toutefois pas constitutive d'un droit opposable par l'entreprise et dépend en grande partie de l'appréciation politique de l'exécutif municipal concerné.

Ces différentes critiques ouvrent ainsi des pistes d'amélioration, sur lesquelles le Conseil d'Etat est disposé à travailler de concert avec les entreprises, les communes, les initiants et l'ensemble des parties prenantes. Les améliorations ne sont envisageables, pour le Conseil d'Etat, que si elles préservent la capacité de financement des communes, en particulier des communes les plus urbanisées, et si elles conduisent à plus d'équité entre contribuables.

Toutefois, afin de parvenir à une réelle amélioration, qui renforce l'équité entre collectivités publiques d'une part, et entre contribuables de l'autre, il n'est pas souhaitable d'abroger la TPC comme le propose cette initiative. Même le délai de mise en œuvre (1^{er} janvier 2027), qui donne l'apparence d'une certaine souplesse, peut constituer une entrave inutile à la recherche d'une solution équilibrée. Rappelons en effet que la loi cantonale d'application de la réforme fiscale et du financement de l'AVS (RFFA) a nécessité des travaux sur près d'une décennie, puisqu'ils ont démarré en 2012 (préparation de la réforme qui s'appelait encore RIE III), et ne sont entrés en vigueur qu'en 2020. En outre, rappelons que Genève et la Suisse seront particulièrement concernées par la réforme fiscale internationale, demandée par l'OCDE depuis octobre 2021, et visant à fixer un taux d'imposition minimal de 15% sur les entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 750 millions d'euros par an. Il est essentiel de faire en sorte que ces 15% incluent l'ensemble des éléments fiscaux payés par ces entreprises dans notre canton, y compris la fiscalité communale. La réflexion autour de la TPC doit

donc s'insérer dans un calendrier plus vaste, sur lequel le Conseil d'Etat n'a pas une maîtrise complète.

8. Position des communes genevoises

Lors de son assemblée générale du 26 janvier 2022, l'ACG a pris position à l'unanimité contre l'IN 183. Les motifs de cette opposition tiennent au fait que la suppression de la TPC entraînerait des conséquences financières négatives majeures pour les communes, cette contribution leur apportant annuellement des revenus de près de 200 millions de francs correspondant, en moyenne, à 10% de leurs recettes fiscales.

Qui plus est, outre leur répartition sur l'ensemble des communes, ces pertes les affecteraient inégalement. Ce sont ainsi celles qui viennent de subir le plus fortement les effets de la RFFA, qui a déjà entraîné une baisse de leurs revenus de 90 millions de francs, toutes compensations déduites, qui seraient le plus fortement impactées par cette nouvelle baisse d'impôts.

L'ACG estime qu'il serait impossible aux communes qui, dans leur ensemble, font actuellement face à d'importantes augmentations de leurs charges du fait du développement attendu de leurs prestations, notamment dans les domaines préscolaire et parascolaire, de compenser un manque à gagner d'une telle importance.

9. Conclusion

Pour toutes les raisons exposées ci-dessus, et aussi parce qu'il s'était engagé à ne pas réformer la fiscalité des communes dans les années qui suivraient l'introduction de la RFFA, le Conseil d'Etat vous invite à rejeter l'IN 183 sachant qu'une réflexion globale sur la fiscalité communale est en cours. Si le Grand Conseil souhaite lui opposer un contreprojet, en particulier si le calendrier de mise en œuvre de la réforme fiscale internationale le permet et s'il ouvre des opportunités, le Conseil d'Etat participera aux travaux d'élaboration de celui-ci. Cela étant, le Conseil d'Etat signale que la loi fait obligation aux autorités de consulter les communes sur toute modification légale les concernant (art. 2, al. 2, LAC). Cette obligation de consultation s'applique également au Grand Conseil. Il est donc important de considérer que l'élaboration d'un éventuel contreprojet, étant donné les contraintes temporelles fixées par l'article 62 de la Cst-GE, rappelées en préambule du présent rapport, supposerait l'application d'un calendrier particulièrement serré. Le Conseil d'Etat, à ce stade, privilégie donc l'option de réformes hors des contraintes temporelles du contreprojet.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à refuser l'IN 183 sans lui opposer de contreprojet.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI

Le président :
Serge DAL BUSCO

Annexe :

Prise de position de l'Association des communes genevoises



Département de la cohésion sociale
Monsieur Thierry Apothéloz
Conseiller d'Etat
Case postale 3965
1211 Genève 3

Carouge, le 27 janvier 2022

Concerne : prise de position de l'Assemblée générale de l'ACG au sujet de l'IN 183

Monsieur le Conseiller d'Etat,

Votre département étant chargé de la préparation du rapport du Conseil d'Etat sur la prise en considération de l'IN 183, nous avons l'avantage de vous faire part de la détermination des communes.

Notre Assemblée générale, à l'occasion de sa dernière séance du 26 janvier 2022, a décidé de faire part au Conseil d'Etat de l'opposition ferme et résolue des communes à l'initiative visant l'abolition de la taxe professionnelle communale (ci-après TPC).

Les motifs de cette opposition tiennent au fait que la suppression de la TPC entraînerait des conséquences financières négatives majeures pour les communes, cette contribution leur apportant annuellement des revenus de près de 200 millions de francs correspondant, en moyenne, à 10% de leurs recettes fiscales.

Qui plus est, outre leur impact négatif sur l'ensemble des communes, ces pertes les affecteraient de façon inégale. Ce sont ainsi celles qui viennent de subir le plus fortement les effets de la RFFA, qui a déjà entraîné une baisse de leurs revenus de 90 millions de francs, toutes compensations déduites, qui seraient les plus fortement affectées par cette nouvelle baisse d'impôts pouvant atteindre jusqu'à 22 % de leurs recettes fiscales totales (cas de Meyrin).

À la lecture de ce qui précède, on comprend aisément qu'il serait impossible aux communes qui, dans leur ensemble, font actuellement face à d'importantes augmentations de leurs charges du fait du développement attendu de leurs prestations, notamment dans les domaines préscolaire et parascolaire, de compenser un manque à gagner d'une telle importance.

Enfin, nous tenons à rappeler que notre Association, tenant compte de la nécessité de préserver le tissu économique genevois et nonobstant les problèmes budgétaires que cette réforme pose à nombre de communes, a apporté son soutien à la RFFA qui permet aux entreprises de bénéficier de baisses fiscales importantes depuis 2020.



Vous souhaitant bonne réception de la présente, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller d'Etat, à l'assurance de notre haute considération.

Le Directeur général

Alain Rüttsche

Le Président

Gilbert Vonlanthen

Copies : *Mesdames et Messieurs les membres des exécutifs communaux*