

*Date de dépôt: 11 octobre 2004*

*Messagerie*

## **Rapport**

**de la Commission de l'économie chargée d'étudier le projet de loi de M<sup>mes</sup> et MM. Alain Charbonnier, Françoise Schenk-Gottret, Sami Kanaan, Jacques-Eric Richard, Jacqueline Pla, Alexandra Gobet Winiger, Laurence Fehlmann Rielle, Thierry Charollais, Loly Bolay, Christian Brunier et Alain Etienne modifiant la loi en faveur du développement de l'économie et de l'emploi (I 1 36)**

### **Rapport de M. Jean-Michel Gros**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Trois séances de la Commission de l'économie auront été nécessaires (le 30 août, les 6 et 13 septembre 2004) pour traiter du projet de loi 9281. Cela sous l'aimable, mais ferme présidence de M. Christian Bavarel. MM. Carlo Lamprecht, président du Département de l'économie, Christian Goumaz, directeur des affaires juridiques, et Jean-Charles Magnin, directeur des affaires économiques au DEEE, assistaient à tout ou partie des séances. M. Hubert Demain tenait le procès-verbal avec le talent qu'on lui connaît. Que toutes ces personnes soient ici remerciées.

### **Présentation du projet de loi**

M. Alain Charbonnier, au nom des auteurs du projet de loi, le commente. Ce projet constitue une suite logique à l'interpellation urgente de mars 2004 déposée par M. Christian Brunier, demandant notamment si des déductions exceptionnelles avaient été accordées par le Département des finances à des personnes morales en 2003 et, le cas échéant, pour quel montant. Il

s'interrogeait en outre si ces allègements avaient conduit à la création d'emplois attendue. Considérant que ce ne sont pas les chômeurs qui profitent des places créées par les entreprises bénéficiaires d'allègements, les auteurs ont considéré que dans la mesure où certaines entreprises disposent d'aides de l'Etat, elles devraient s'engager à employer des catégories particulières de travailleurs (chômeurs, apprentis, femmes, handicapés). Et M. Charbonnier de rappeler que 432 millions de francs d'allègements fiscaux ont été alloués aux entreprises depuis six ans ; il lui paraît ainsi normal que ces entreprises puissent contribuer à un effort général en matière d'emploi.

S'ensuit un tour de table au cours duquel, pour être bref, la gauche soutient le principe de conditions posées aux entreprises qui bénéficient d'aides étatiques, tout en reconnaissant que ces conditions ne devraient pas être aussi cumulatives que ne le laisse entendre le projet de loi. La droite ne voit pas l'utilité d'un tel projet, les conditions relatives à la protection de l'environnement, à la promotion de l'égalité homme-femme, au développement des places d'apprentissage existant déjà. Elle craint qu'une telle loi ait un caractère dissuasif pour les nouvelles entreprises souhaitant s'implanter à Genève.

M. le conseiller d'Etat Lamprecht appelle les commissaires à une certaine prudence, une législation fiscale favorable étant à même de jouer un rôle certain dans le choix d'une entreprise de s'établir à Genève. Il évoque l'étude du professeur Burgenmeier qui conclut que les aménagements financiers consentis par l'Etat sont largement compensés par les emplois créés et le produit induit par l'impôt sur les personnes physiques. Les allègements fiscaux sont en outre un outil pour compenser certains désavantages propres à Genève (non-application de l'arrêté Bonny, par exemple). Il pense que la persuasion et des solutions à l'amiable sont préférables à une loi.

### **Audition de la CGAS (MM. Georges Tissot et Jacques Lafargue, vice-présidents)**

Les représentants de la CGAS constatent le caractère paradoxal de la situation, qui voit l'arrivée de grandes entreprises dans le canton, sans que le taux de chômage s'en voie abaissé, puisque visiblement les postes proposés ne correspondent pas aux travailleurs locaux. Ils craignent que les bonnes intentions exprimées dans le projet de loi, notamment celle qui veut conditionner l'aide à la création d'emplois, n'aboutissent pas. Ils confirment que les autres conditions (handicapés, égalité homme-femme, environnement) reposent sur des dispositions déjà en vigueur et qu'il est dès lors inutile de les reprendre. En ce qui concerne les négociations préalables à

l'installation de nouvelles entreprises, M. Tissot confirme que les syndicats n'y participent que rarement ; ils sont informés de la présence de l'entreprise de façon à ce qu'ils puissent exiger le respect des conventions collectives existantes. Il juge irréaliste l'obligation faite aux entreprises d'offrir des emplois aux chômeurs ; il en appelle plutôt à une forme de responsabilité sociale qui existait davantage dans le passé. M. Lafargue confirme, insistant sur la nécessité d'un climat de confiance qui constitue à ses yeux une condition-cadre importante pour l'attractivité de Genève. Or, ce climat social favorable lui paraît en perte de vitesse dans notre canton.

### **Audition de l'UAPG (M. Nicolas Brunschwig, président)**

La prise de position de l'UAPG est assez similaire à celle de la CGAS. L'organisation patronale s'inquiète également du fait que les conditions énumérées dans le projet de loi seraient à même de dissuader de nouvelles entreprises de s'établir dans le canton. Elle préfère un travail de sensibilisation effectué par le département auprès de ces entreprises à propos de catégories particulières de travailleurs. M. Brunschwig assure qu'il est plus fréquent qu'on ne le croit que syndicats et syndicats patronaux aboutissent à la même position. Il déclare qu'à titre personnel, et dans un monde idéal, il serait opposé à toute forme de subvention, mais que dans la situation actuelle, Genève se doit de garder quelques avantages concurrentiels. L'UAPG réaffirme la nécessité d'une promotion économique forte, vu que malgré une économie relativement saine, le taux de chômage est extrêmement élevé. Répondant aux questions des commissaires, M. Brunschwig déclare qu'en matière d'éventuelles distorsions de concurrence dues à des allègements fiscaux, l'organisation patronale fait confiance à l'appréciation de l'exécutif, puisque la législation prévoit d'ores et déjà que ces allègements ne sont pas accordés dans les secteurs concurrentiels avec des entreprises déjà établies. En tout cas, aucune plainte n'est parvenue à ce sujet à l'association patronale. Enfin, répondant à la question de deux commissaires, M. Brunschwig s'interroge sur la réaction des entreprises à la lecture des conditions qui pourraient leur être imposées. En ce qui concerne l'intégration des chômeurs, il faudrait que l'incitation soit significative, et non pas seulement symbolique. Or, les allocations de retour en emploi existent déjà et ne sont pas une réussite. M. Brunschwig est d'avis que la diminution des charges de l'Etat par la réinsertion des personnes concernées sera probablement moins importante que le manque à gagner en termes de recettes. Citant l'exemple d'une seule entreprise à Genève qui s'acquitte à elle seule de 20% des recettes de l'impôt sur les personnes morales, il appelle à la prudence et à

réfléchir aux équilibres qui pourraient être mis en danger par l'acceptation d'un tel projet de loi.

### **Audition de M. Neil Ankers, directeur général de l'OCE**

L'Office cantonal de l'emploi a pour principale mission le placement rapide et durable des demandeurs d'emploi. L'entrée en vigueur de la deuxième phase des accords bilatéraux change la situation, puisque d'une situation de monopole vers lequel devaient converger toutes les demandes, l'OCE devient un partenaire parmi d'autres. La « préférence nationale » n'étant plus d'actualité, l'entreprise est dès lors parfaitement libre d'engager des ressortissants de l'UE. Il a été ainsi mis en place une équipe de 10 collaborateurs qui agissent auprès des entreprises pour leur proposer le meilleur profil désiré parmi les demandeurs d'emploi. Un dépliant ad hoc est mis à disposition des entreprises qui recherchent des employés. Tout cela se fait en collaboration avec la promotion économique et la Chambre de commerce. Les résultats de ce dialogue avec les entreprises semblent porter quelques fruits, bien qu'il semble prématuré d'en tirer déjà un bilan.

### **Audition de M. Stéphane Tanner, directeur des affaires fiscales et juridiques, Département des finances**

M. Tanner précise à la commission que la possibilité d'octroyer des allègements trouve son origine dans le droit fiscal. Le critère principal retenu réside dans l'apport économique que l'entreprise est susceptible de créer à Genève (innovation technologique, création d'emplois, apports substantiels). Il est vrai que le nombre d'emplois créés constitue un élément déterminant dans la décision d'accorder des allègements. Ces derniers sont octroyés principalement à de grandes entreprises internationales, en général du secteur tertiaire, désireuses d'installer leur siège européen, voire mondial, à Genève. Plus rares sont les industries, la clause de non-distorsion de concurrence par rapport aux entreprises locales empêchant d'octroyer des allègements. Ceux-ci sont accordés selon une doctrine qui figure dans une circulaire de 1999 et qui fixe la pratique de manière claire, cohérente et constante. M. Tanner reconnaît cependant une certaine difficulté liée au contrôle et à la vérification des conditions posées. Un outil d'évaluation plus performant permettant de tirer un bilan plus rapide de ces allègements est en cours d'élaboration.

En ce qui concerne le projet de loi, M. Tanner lui aussi en appelle à la prudence sur le fait d'établir une relation contractuelle entre l'entreprise bénéficiaire et l'Etat donateur. Par exemple, en matière d'emplois, force est de constater que les entreprises internationales apportent avec elles leurs

employés (expatriés). En outre, le profil des postes réservés aux expatriés ne correspond pas toujours aux employés genevois. M. Tanner se déclare cependant convaincu que le « retour sur investissement » des allègements fiscaux est avantageux pour le canton ; le département procède systématiquement à un calcul entre l'abandon d'une part d'imposition (d'un maximum de dix ans) et la masse salariale potentielle, génératrice de revenus fiscaux. Répondant enfin à quelques questions des commissaires, M. Tanner admet qu'il a connu le cas où une entreprise a quitté Genève au terme des avantages fiscaux octroyés, mais on ne peut pas dire que c'était par « opportunisme fiscal », mais plutôt du fait qu'elle n'avait pas réalisé ses objectifs sur son marché de prédilection. Il affirme enfin que la majorité des employés de ces entreprises s'établissent sur le territoire cantonal.

### **Discussion de la commission**

Il est tout d'abord rappelé que le projet de loi 9281 ne concerne pas seulement les entreprises au bénéfice d'allègements fiscaux, mais également celles (plus particulièrement les PME-PMI) qui se sont vu octroyer diverses aides, par le biais de START-PME, la LAPMI, l'Office de cautionnement, etc.

L'**Alliance de gauche** entrera en matière sur ce projet de loi. Ses représentants se déclarent inquiets de la situation actuelle. La crise du logement pourrait s'aggraver suite à l'arrivée de nouvelles entreprises, entraînant par un effet d'inflation non maîtrisable le déplacement de la population résidente vers les cantons voisins et la zone frontière.

Le **parti socialiste** soutient bien entendu son projet de loi. Il concède que le dialogue existe déjà avec les entreprises, mais que le projet de loi va plus loin en s'intéressant à des personnes qui ont besoin d'un certain appui (femmes, handicapés), sans compter d'autres aspects, tel l'environnement, dont le respect n'est pas toujours assuré. En cas d'entrée en matière, les socialistes apporteront quelques amendements pour rendre cette loi plus incitative que coercitive.

**Les Verts** entrèrent en matière, mais souhaitent également amender le projet pour revenir sur le principe des obligations imposées aux nouvelles entreprises pour en arriver à un article incitatif qui donnerait au dialogue une base légale.

**Les démocrates-chrétiens**, notamment suite à l'audition des partenaires sociaux, considèrent que la teneur du projet de loi est déjà d'application quotidienne et que le dialogue fonctionne. Ce projet de loi est donc inutile, et le PDC n'entrera pas en matière.

Les **radicaux** considèrent ce projet comme contraire à l'économie libérale. Par contre, sensibles à la problématique du logement, ils verraient bien un encouragement à l'Etat d'assurer le nombre de logements nécessaires à l'accueil de nouvelles entreprises. Le cas échéant, les radicaux présenteront un amendement. Ils sont néanmoins opposés à l'entrée en matière.

Les **libéraux** attirent l'attention sur l'importance qu'il y a à garder à Genève son caractère concurrentiel (notamment fiscal) pour attirer de nouvelles entreprises. En ce qui concerne les PME, ils pensent que les conditions posées dans le projet de loi ne pourraient que contrarier leur émergence. Ils n'entreront pas en matière.

Pour l'**UDC**, le projet n'est pas inintéressant. Il convient cependant de distinguer les grandes entreprises multinationales des PME locales, les premières ayant la possibilité de s'adapter aux conditions posées par le projet de loi, celles-ci étant par contre trop lourdes pour les petites entreprises. L'UDC entrera donc en matière, sous ces réserves.

*L'entrée en matière est acceptée par 7 voix (2 AdG, 3 S, 2 Ve) contre 6 (2 PDC, 2 R, 2 L) et 1 abstention (UDC)*

### **Discussion article par article**

Il convient ici pour le rapporteur de dire que le débat devient quelque peu surréaliste, parce que, une fois une majorité reconstituée, le projet de loi 9281 sera tellement « dénaturé » qu'il en deviendra inacceptable, y compris par ses auteurs. Plusieurs amendements sont déposés (par l'Alliance de gauche, par le parti radical et par le Département) qui font d'emblée l'objet de critiques par la plupart des membres de la commission. Ainsi, un commissaire libéral apporte le commentaire suivant, qui semble assez bien résumer la situation :

- les socialistes présentent des amendements qui vident de son contenu leur projet de loi initial, ce qui est la preuve de son inutilité ;
- les radicaux en modifient totalement l'orientation, en ne parlant que de la nécessité pour l'Etat de créer les conditions pour construire davantage de logements ;
- le département, qui voulait aboutir à un certain consensus, ne fait qu'inciter au respect de normes ou de pratiques déjà en vigueur, et confirme ainsi qu'une loi supplémentaire n'est pas utile.

**Article 1, alinéa 1 (nouvelle teneur)**

Refusé par 7 voix (3 L, 2 PDC, 2 R) contre 7 (2 AdG, 3 S, 2 Ve) et 1 abstention (UDC)

**Article 1, alinéa 2 (nouvelle teneur)**

Il s'agit ici d'un amendement radical à la loi actuellement en vigueur et qui vise à encourager l'Etat à mettre sur le marché les logements suffisants pour accueillir les nouvelles entreprises.

« A cet effet, l'Etat s'efforce de mettre en place des conditions-cadres attractives, notamment en matière d'infrastructures, propices à la diversification et à la densification du tissu économique du canton. Il veille en particulier à maintenir en permanence sur le territoire du canton une offre de terrains destinés à la construction des logements requis par les employés et les cadres des entreprises établies et/ou accueillies à Genève ».

Cet amendement est adopté par 9 voix (1 AdG, 1 UDC, 3 L, 2 PDC, 2 R) contre 5 (2 Ve, 3 S) et 1 abstention (AdG).

**Article 2, alinéa 3 (nouvelle teneur)**

Un amendement de l'Alliance de gauche est présenté :

« Il ne peut octroyer des aides qu'aux entreprises qui respectent les conditions de travail et de rémunération usuelles dans le canton et dans la branche concernée, ainsi qu'aux entreprises transnationales respectant les conditions énumérées à l'article 2A. Par entreprise transnationale, il faut entendre une ou plusieurs entités liées économiquement dans le cadre d'une activité multinationale et ayant plus de 5000 employés dans les pays où elles déploient leurs activités. »

Cet amendement est refusé par 10 voix (3 L, 2 R, 2 PDC, 1 S, 2 Ve) contre 2 (AdG) et 3 abstentions (2 S, 1 UDC).

Un autre amendement est présenté par les socialistes, qui vise à transformer les conditions énumérées à l'article 2A en un contrat entre Etat et entreprises.

« Il ne peut octroyer des aides qu'aux entreprises qui respectent les conditions de travail et de rémunération usuelles dans le canton et dans la branche concernée, ainsi que le contrat (art. 2A) signé avec l'Etat. »

Cet amendement est refusé par 8 voix (3 L, 2 R, 2 PDC, 1 UDC) contre 5 (2 AdG, 3 S) et 2 abstentions (2 Ve).

Le texte du projet de loi 9281 est aussi mis aux voix par le président.

L'article 2, alinéa 3 (nouvelle teneur) est refusé par 8 voix (3 L, 2 R, 2 PDC, 1 UDC) contre 5 (2 AdG, 3 S) et 2 abstentions (2 Ve).

**Article 2A, alinéa 1 (nouveau)**

Un amendement est présenté par l'Alliance de gauche : il vise à ajouter une lettre f au projet de loi qui dirait ceci :

f) construire ou financer la construction ou l'acquisition en cours de construction de logements en suffisance pour accueillir la main-d'œuvre qu'elle engage en provenance de l'étranger.

Cet amendement est jugé tellement saugrenu qu'un commissaire libéral propose que ces mêmes entreprises soient à même d'autoriser la construction de ces logements (évidemment et à juste titre rejeté). De même, un amendement à la proposition de l'AdG, présenté par l'UDC, remplaçant les termes « construire et financer » par « prévoir » est également rejeté.

Cet amendement est refusé par 11 voix (3 L, 2 PDC, 1 R, 2 Ve, 3 S) contre 2 (2 AdG) et 2 abstentions (1 R, 1 UDC).

Le département propose lui aussi un amendement :

1. Afin de pouvoir bénéficier des possibilités d'aides prévues par la présente loi, les entreprises de plus de 100 employés signent avec l'Etat, après négociation, un contrat stipulant le montant et la nature de l'aide fournie ainsi que les engagements de l'entreprise à :
  - a) ...
  - b) développer des places d'apprentissage et de stages ;
  - c) ....

Si les socialistes se rallient à cet amendement, les Verts amendent à leur tour l'amendement du département :

- a) l'engagement de demandeurs d'emploi ;
- b) ...
- c) ...
- d) ...
- e) des économies d'énergie ;
- f) la mobilité durable.

Vote sur l'amendement du département :

Refusé par 6 voix (1 UDC, 3 L, 2 R) contre 5 (2 Ve, 3 S) et 4 abstentions (2 PDC, 2 AdG).

Vote sur l'amendement des Verts :

Refusé par 8 voix (1 UDC, 3 L, 2 PDC, 2 R) contre 7 (2 Ve, 2 AdG, 3 S).

L'alinéa (texte du projet de loi) est refusé dans son ensemble par 9 voix (1 UDC, 3 L, 2 PDC, 2 R, 1 Ve) contre 6 (2 AdG, 3 S, 1 Ve).

***Article 2A, alinéa 2 (nouveau)***

Cet alinéa est refusé par 9 voix (1UDC, 3 L, 2 PDC, 2 R, 1 Ve) contre 4 (2 AdG, 2 S) et 2 abstentions (1 Ve, 1 S).

***Article 2A, alinéa 3 (nouveau)***

L'Alliance de gauche présente un amendement :

2. Le Conseil d'Etat incite toutes les entreprises déployant des activités dans le canton à respecter l'article 2A.

Cet amendement est refusé par 8 voix (1 UDC, 3 L, 2 PDC, 1 R, 1 S) contre 5 (1 R, 2 Ve, 2 AdG) et 2 abstentions (2 S).

***Article 4, alinéa 4, lettre d (nouvelle, la lettre d ancienne devenant la lettre e)***

L'alliance de gauche propose d'ajouter une lettre f à cet alinéa :

- g) de veiller à ce que les entreprises transnationales construisent ou financent la construction ou l'acquisition en cours de construction de logements en suffisance pour accueillir la main-d'œuvre qu'elle engage en provenance de l'étranger.

Cet amendement est rejeté par 13 voix (1 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC, 2 Ve, 3 S) contre 2 (2 AdG).

L'alinéa 4, lettre d, tel que rédigé dans le projet de loi, est également rejeté par 9 voix (1 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC, 1 Ve) contre 6 (2 AdG, 3 S, 1 Ve).

**Article 12A Logement (nouveau)**

Les radicaux proposent un nouvel article 12A :

L'Etat veille à l'existence en permanence d'une offre de logements et de terrains constructibles destinés aux cadres et aux employés des entreprises établies ou accueillies à Genève.

Cet amendement est adopté par 10 voix (1 UDC, 3 L, 2 PDC, 2 R, 2 AdG) contre 5 (3 S, 2 Ve).

**Conclusion**

Le rapporteur se doit de relever la confusion qui a entouré la discussion article par article de ce projet de loi. Une entrée en matière votée par une majorité de circonstance en est sans doute la cause. Le résultat est que le projet se trouve maintenant résumé à un seul article (12A), qui est d'ailleurs similaire à l'article 1, alinéa 2, également accepté, concernant l'obligation faite à l'Etat de garantir des logements aux entreprises qu'il accueille. Le projet de loi s'en trouve ainsi à tel point dénaturé que les auteurs se sont trouvés dans la situation de devoir le rejeter.

*Au vote d'ensemble, le projet de loi 9281 est rejeté par*

*12 voix (2 AdG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 L, 1 UDC) contre 2 (2 R) et 1 abstention (L).*

## **Projet de loi (9281)**

### **modifiant la loi en faveur du développement de l'économie et de l'emploi (I 1 36)**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève  
décrète ce qui suit :

#### **Article unique**

La loi en faveur du développement de l'économie et de l'emploi, du  
20 janvier 2000, est modifiée comme suit :

#### **Art. 1, al. 1 (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> La présente loi a pour but de favoriser le développement de l'activité  
économique du canton, afin de préserver, de créer des emplois et de favoriser  
le retour à l'emploi des chômeurs.

#### **Art. 2, al. 3 (nouvelle teneur)**

<sup>3</sup> Il ne peut octroyer des aides qu'aux entreprises qui respectent les conditions  
de travail et de rémunération usuelles dans le canton et dans la branche  
concernée, ainsi que les conditions énumérées à l'article 2A.

**Art. 2A Conditions de l'aide étatique (nouveau)**

<sup>1</sup> Afin de pouvoir bénéficier des possibilités prévues aux chapitres III et IV de la présente loi, les entreprises et industries signent avec l'Etat un contrat stipulant le montant et la nature de l'aide fournie ainsi que les engagements de l'entreprise à :

- a) donner la préférence à l'engagement de demandeurs d'emploi;
- b) développer des places d'apprentissage ;
- c) prendre des mesures actives pour la mise en œuvre de la loi fédérale sur l'égalité (LEg) ;
- d) prendre des mesures actives pour l'intégration professionnelle des personnes souffrant d'un handicap ;
- e) respecter scrupuleusement les normes environnementales.

<sup>2</sup> Si l'entreprise ne respecte pas les engagements prévus d'un commun accord dans le contrat, elle doit restituer l'aide fournie ou sa valeur pécuniaire.

**Art. 4, al. 4, lettre d (nouvelle, la lettre d ancienne devenant la lettre e)**

<sup>4</sup> Il appartient au Conseil d'Etat :

- d) de veiller chaque fois qu'il en est possible, à l'engagement de demandeurs d'emploi par les entreprises soutenues au sens de la présente loi ;