

Date de dépôt: 5 février 2002

Messagerie

Rapport

de la Commission fiscale chargée d'étudier la proposition de motion de M^{mes} et MM. Bernard Clerc, Martine Ruchat, Erica Deuber-Pauli, Pierre Vanek, Luc Gilly, Rémy Pagani, Marie-Paule Blanchard-Queloz, Christian Ferrazino, Jeannine de Haller, Gilles Godinat et Christian Grobet sur la sous-enchère fiscale et la suppression d'emplois

Rapporteur: M. Jacques Jeannerat

Mesdames et

Messieurs les députés,

Pour examiner la motion 1291, la Commission fiscale s'est réunie le 5 et le 12 décembre 2000, ainsi que le 23 janvier 2001 sous la présidence de M. Pierre Froidevaux ; elle a également examiné cette motion le 4 et le 18 décembre 2001 sous la présidence de M. David Hiler.

M^{me} Micheline Calmy-Rey, conseillère d'Etat, présidente du DF, ainsi que M. Stéphane Tanner, membre de la Direction des Affaires fiscales (DF) ont assisté à une partie des séances de la commission. Les procès-verbaux ont été tenus par M^{me} Eliane Monnin et par M. Carlos Orjales que la commission remercie.

Se pencher sur la politique en matière d'allègements fiscaux, telle est l'origine de la motion. La première invite réclame un rapport du Conseil d'Etat sur la question des allègements fiscaux pour les entreprises. La deuxième invite demande au Gouvernement de s'abstenir d'accorder des dégrèvements fiscaux à des entreprises qui sont dans une situation financière

favorable ou qui veulent transférer leurs activités dans notre canton en supprimant massivement des emplois. Quant à la troisième invite, elle vise à chercher à obtenir des accords avec d'autres cantons pour éviter la sous-enchère fiscale.

La motion a été déposée le 31 mai 1999, période où le chômage était déjà en régression.

Audition de M^{me} Micheline Calmy-Rey, conseillère d'Etat, présidente du DF

M^{me} Calmy-Rey se réfère au procès-verbal de la séance du Conseil d'Etat du 26 mai 1999 traitant des « *Allégements fiscaux en faveur des entreprises* ».

Politique d'allégement fiscal

La politique d'allégement fiscal n'est pas le seul fait du Département des finances. Plusieurs départements sont concernés, le DAEL, pour les questions d'aménagement du territoire, le DEEE pour les préavis sur le tissu économique et la situation économique du canton, le DIP pour la formation, et, bien entendu, le Département des finances puisque la compétence lui incombe d'accorder les allégements fiscaux. C'est le Conseil d'Etat qui les entérine et qui prend la décision finale. Le Département des finances est le département rapporteur, c'est lui qui reçoit les entreprises et entre en discussion avec elles.

Base légale

La base légale se trouve dans la LIPP pour les personnes physiques. En ce qui concerne les personnes morales, il s'agit de l'article 10 LIPM, loi sur l'imposition des personnes morales. Les deux articles sont rédigés quasiment de la même manière, à la différence près que dans la LIPP la compétence incombe au Conseil d'Etat. Cette différence de rédaction n'a que peu d'importance sur le fond puisqu'une bonne moitié des demandes parviennent directement à l'AFC. Elles émanent en général des mandataires qui demandent à être reçus. L'autre moitié des demandes est transmise à l'AFC par le Conseil d'Etat, via la Chancellerie.

Les bénéficiaires

Des allègements fiscaux peuvent être octroyés aux entreprises exploitées par une personne physique en raison individuelle, par une société de personnes, par une société de personnes morales. Les dispositions doivent être entendues dans le sens économique, ce qui signifie que ne constitue pas forcément une entreprise nouvelle celle qui résulte de la fusion ou de la scission. Il faut entendre, par entreprise nouvelle, la société qui a une activité de nature économique nouvelle ou complémentaire à une activité déjà existante dans le canton.

Pratique des allègements fiscaux

Les allègements fiscaux ont été conçus en priorité pour les entreprises de nature industrielle. Cet instrument économique est relativement récent, les premiers allègements datant de 1985. Il a évolué ensuite dans le sens d'intégrer les entreprises du tertiaire. Le Laboratoire d'économie appliquée de l'Université de Genève, sur la demande conjointe des départements de l'économie et des finances, a procédé à une analyse des entreprises au bénéfice d'allègements fiscaux, sur la période 1985 à 1996. Sur le total des entreprises concernées, ont été touchées par des allègements fiscaux, 57% d'entreprises étrangères, 43% d'entreprises suisses, 42% d'entreprises de nature industrielle, le reste étant des entreprises du tertiaire. Le montant de l'allègement est proportionnel à la taille de l'entreprise et de son bénéfice, ce qui signifie aussi que les impôts auxquels l'administration fiscale renonce sont d'autant plus importants que l'entreprise est grande. Au plan du tissu économique, ces allègements fiscaux ont créé 1740 emplois, directement, et 1200 emplois, indirectement. Le manque à gagner pour l'administration fiscale, évalué à 95,7 millions, est compensé par les retombées fiscales sur les personnes physiques. Toutefois, on ne pourra jamais répondre à la question de savoir si les emplois auraient pu être créés sans les allègements fiscaux. Il est vrai aussi que les allègements fiscaux représentent une inégalité de traitement puisqu'ils sont offerts à un certain nombre d'entreprises pour favoriser leur implantation à Genève. C'est la raison pour laquelle le Département a souhaité préciser les conditions de ces allègements en rencontrant les partenaires sociaux. Ces derniers se sont montrés d'accord sur les principes, sans enthousiasme délirant, mais ils considèrent que c'est un instrument de politique économique qui peut être utile.

Les principes des allègements fiscaux

Le premier principe est celui de l'intérêt économique, création de nombreux emplois, développement de technologies, ouverture de nouveaux marchés, fabrication de biens nouveaux ou complémentaires. Il n'est pas accordé d'allègements fiscaux aux entreprises qui font concurrence à des entreprises genevoises. C'est le cas par exemple pour les nouvelles banques qui viennent s'établir à Genève. Le DEEE donne toujours son préavis sur les questions de concurrence économique, de création d'emplois et de l'intégration de la nouvelle société dans le tissu économique genevois. Les entreprises qui se posent en concurrence d'entreprises genevoises déjà installées à Genève, les entreprises nées de fusion ou de scission qui ne font que poursuivre une activité déployée auparavant ne peuvent donc pas bénéficier d'allègements fiscaux. C'est effectivement le critère économique qui prédomine et non pas le critère juridique pour faire le constat qu'une entreprise est nouvelle ou non. Des allègements fiscaux ne sont pas accordés aux entreprises qui s'installent à Genève en provenance d'autres cantons où elles auraient déjà bénéficié d'allègements fiscaux. Cette condition répond d'ailleurs à une partie des questions posées dans la motion. Il n'est pas accordé d'allègements fiscaux aux sociétés qui bénéficient déjà de privilèges fiscaux au travers de statuts particuliers, les sociétés holdings, les sociétés auxiliaires, principales, statut nouveau qui commence à prendre corps au niveau de la Confédération et des cantons. Des allègements fiscaux ne sont pas non plus accordés aux sociétés de service qui se limitent à rendre des services aux sociétés du groupe auxquelles elles se rattachent, ni aux entreprises qui ont déjà obtenu des aides auprès d'autres organismes de l'Etat, par exemple Start-PME. Sur ce point, le Département est fortement sollicité par les mandataires de ne pas respecter certaines conditions, en particulier celles des sociétés qui bénéficient de statuts particuliers. Ils peuvent également demander que les entreprises qu'ils représentent soient au bénéfice d'un allègement fiscal avant de constituer la société auxiliaire. Le Département reste très rigoureux face à des demandes de plus en plus exigeantes de la part de ce type de société.

Les mesures d'allègements fiscaux

Le Conseil d'Etat peut prendre des mesures d'allègements fiscaux de diverses sortes. Ce sont l'exonération dégressive de l'impôt sur le capital et les réserves ou sur la fortune nette, pendant une période de cinq ou dix ans, l'exonération dégressive des impôts sur les bénéfices ou les réserves pour cinq ou dix ans à compter de l'année fiscale suivant celle du premier

boucllement des comptes, la compensation intégrale des pertes et bénéfices pendant la durée des allègements, la constitution en franchise d'impôt d'une réserve pour investissements futurs. Il arrive que l'administration accorde des allègements sur une période de deux ans. D'autre part, tous ces éléments peuvent figurer dans les arrêtés d'allègements fiscaux, soit en partie, soit seul. Cela dépend des chiffres que les entreprises remettent, des investissements qu'elles ont l'intention de faire dans le canton, des emplois qu'elles créent, etc. En outre, il est spécifié, depuis une époque récente, que l'administration va procéder à une évaluation de la situation de l'entreprise, en général à la moitié du temps écoulé sur la durée de l'allègement, pour s'assurer qu'elle a respecté les investissements qu'elle a dit vouloir faire, le nombre d'emplois qu'elle a dit vouloir créer, etc. Il est donc clairement indiqué que, si elle ne respecte pas les conditions, l'allègement fiscal lui sera retiré. De la même manière, si une entreprise quitte le canton avant la fin de la période d'allègement fiscal, elle doit rendre l'intégralité de l'impôt pour la partie alléguée, pendant les années où elle est restée à Genève.

Rapport de gestion du Conseil d'Etat

Conformément à la loi sur l'économie, on demande au Conseil d'Etat de faire rapport sur sa politique d'allègements fiscaux. Le rapport de gestion pour les comptes 1999, sous le chapitre de l'administration fiscale, présente un tableau sur les allègements fiscaux, par branches d'activité, le nombre d'entreprises, les emplois créés et les impôts abandonnés. En 1999, 280 emplois ont été créés et l'administration a abandonné 145 millions d'impôt ; en 2000, le nombre d'entreprises allégées a augmenté de 23 mais une seule entreprise représente en fait dix entreprises puisqu'elle a dû se restructurer, sur la demande de l'administration, pour éviter de perdre l'impôt sur les activités qu'elle exerçait déjà sur le canton. Il y a eu 1087 emplois créés et 235 millions d'impôt abandonnés dont 176 millions pour la seule entreprise citée plus haut.

Accords avec les autres cantons

Le Département a pris l'initiative de contacter d'autres cantons pour trouver un accord concernant une entreprise qui mettrait en concurrence les cantons de Vaud, du Jura et de Genève. Au plan pratique, une décision de principe a été prise entre les cantons de manière à rendre leurs conditions fiscales équivalentes pour que le critère fiscal ne joue aucun rôle dans la décision de l'entreprise. En principe, l'administration fiscale n'accepte pas

d'accorder des allégements fiscaux à une entreprise en provenance d'un autre canton où elle a bénéficié de conditions similaires. D'autre part, elle veille à ce que les impôts sur les revenus des personnes physiques compensent les allégements fiscaux accordés sur les bénéfices. Pour s'assurer qu'il n'y ait pas de pertes, dans le calcul de la compensation, elle prend en compte le fait que 30% des personnes physiques partent s'établir dans le canton de Vaud.

Audition de la Chambre fiduciaire représentée par MM. Dominique Rivollet et Jean-Marie Hainaut

M. Rivollet observe que la première invite de la motion est couverte par l'article 10, LIPM et la troisième par le concordat intercantonal qui date de 1949. Il s'agit d'un concordat entre cantons et Confédération sur l'interdiction des arrangements fiscaux et qui règle les relations entre les différents cantons. Il a été signé par le canton de Genève en 1960. Quant à la deuxième invite, M. Rivollet estime qu'elle relève d'une décision politique. De son point de vue, les arrangements fiscaux sont accordés, dans la pratique, selon des règles précises et strictes.

M. Hainaut tient à dire que les allégements fiscaux s'inscrivent dans un cadre législatif structuré et cohérent ; la résultante étant précisément la directive de 1999 qui précise non seulement les conditions mais également l'intérêt qu'un dossier doit représenter pour le canton, pour pouvoir bénéficier de ces mesures favorisantes. On est donc loin de ce qu'on pourrait imaginer dans le grand public d'allégements fiscaux négociés au coin d'une table, hors de tout cadre juridique, sous une pression purement économique.

M. Hainaut estime toutefois que, sur un plan purement commercial, une entreprise internationale a plusieurs alternatives lorsqu'elle envisage d'exercer une partie de son activité en Europe. La Suisse reste heureusement une alternative mais Genève, comme la Suisse en général, est en concurrence avec d'autres places. Les mandataires sont appelés à faire des recommandations sur le lieu d'implantation d'une nouvelle activité ou d'un développement sur la base d'un certain nombre de critères qui tiennent tant aux conditions cadres locales qu'aux conditions financières, au cadre de vie, aux facilités d'accès, etc. Des notations se font en fonction des avantages que présentent chacune des villes ou chacun des pays retenus pour essayer de dégager l'endroit qui convient le mieux aux besoins de l'entreprise concernée. Dans ce cadre, chacun des lieux cités présente un certain nombre d'avantages et d'inconvénients et il est vrai que la politique intelligente du canton de Genève en matière de fiscalité et d'accueil permet de compenser un certain nombre de handicaps, comme le fait de ne pas avoir d'aéroport

intercontinental, par exemple, ou d'autres éléments liés au coût de la vie, à la difficulté d'obtenir des permis de travail, de trouver de la main-d'œuvre locale, etc. C'est cet équilibre général qui permet aux mandataires de faire leurs recommandations.

Audition de la CGAS représentée par MM. Georges Tissot, président de la CGAS, et Claude Raymond.

M. Tissot affirme qu'idéalement la CGAS s'oppose à tout cadeau fiscal qui serait fait aux entreprises, mais la réalité fait que Genève et la Suisse ne sont pas des îles et que les cadeaux fiscaux se pratiquent partout ailleurs. En conséquence, M. Tissot, favorable à la promotion économique et à sa transparence, assure que la CGAS ne trouve pas réaliste de supprimer tout dégrèvement fiscal et se priver ainsi d'un instrument permettant d'attirer des entreprises.

A la question d'un des membres de la commission qui lui demande ce que pense la CGAS de la deuxième invite qui engage le DF à s'abstenir d'accorder des dégrèvements fiscaux à des entreprises qui sont dans une situation financière favorable, M. Tissot répond qu'il faudrait déjà savoir ce que l'on entend par situation favorable, mais surtout il comprend mal ce que pourraient apporter des dégrèvements aux entreprises qui font des pertes, car elles ne paient quasiment pas d'impôts. De même, il ne comprend pas l'intérêt économique d'attirer ce genre d'entreprises.

M. Tissot pense que les allègements fiscaux ne sont pas uniquement liés à la création d'emplois. Un raisonnement simpliste serait de dire qu'en accordant des allègements on perd des impôts, mais cela n'est pas le cas. Il faut voir l'apport d'une société qui vient à Genève, ne serait-ce que sur le restant d'impôts qu'elle paie. La CGAS n'est pas opposée à l'octroi d'allègements fiscaux à des sociétés n'engageant que peu de personnel.

Audition de l'UAPG représentée par MM. Gérard Beran, président de la Commission fiscale de la Chambre de commerce et d'industrie, Blaise Matthey, secrétaire de l'UAPG, et Daniel Delay, vice-président de la FSP

M. Matthey déclare que l'UAPG défend les allègements fiscaux tels que redéfinis par les services de M^{me} Calmy-Rey. Ces nouvelles instructions, affirme-t-il, permettront d'éviter les dérapages. L'UAPG est également soucieuse des problèmes de concurrence qui peuvent se poser non seulement à l'intérieur du pays, entre cantons, mais également entre les pays.

S'exprimant au sujet de la deuxième invite de la motion (qui engage le DF à s'abstenir d'accorder des dégrèvements fiscaux à des entreprises qui sont dans une situation financière favorable), M. Delay pense que son application va surtout attirer des entreprises en difficulté.

Discussion de la commission

La discussion s'engage principalement sur la 2^e invite de la motion. Pour un des auteurs du texte, elle ne vise pas à supprimer les dégrèvements fiscaux, mais à mettre certaines limites selon des conditions précises. Un commissaire fait remarquer que les termes « s'abstenir d'accorder des dégrèvements fiscaux » ne doivent pas être isolés du texte et qu'ils s'associent au fait que la situation de l'entreprise soit favorable. Un autre membre de la commission estime que cette deuxième invite n'est ni très logique, ni légitime, ni compréhensible. Une majorité se dégage pour partager l'avis que l'on peut justifier un allègement fiscal au nom de la diversification, mais que l'on doit plutôt l'octroyer à des entreprises saines et qui ont le potentiel de réaliser du bénéfice.

S'agissant de la première invite, qui demande que rapport soit fait sur la politique de dérogations fiscales du Conseil d'Etat, elle est relevée comme positive par l'ensemble des membres de la commission. M^{me} Calmy-Rey estime important que le Grand Conseil puisse avoir des informations sur la politique d'allègements fiscaux, notamment parce qu'elle risque de revenir dans l'actualité dans les mois et les années à venir. Elle pense que ce serait l'occasion d'expliquer les statuts particuliers, sociétés auxiliaires, sociétés holding, sociétés principales, de manière à avoir une vue d'ensemble.

Un commissaire juge qu'il n'est pas utile de conserver la 3^e invite et que l'on peut demander au gouvernement de parler des accords entre cantons dans le cadre de son rapport général. Cet avis n'est pas partagé par l'ensemble de la commission. Pour certains, le fait de chercher à obtenir des accords avec les autres cantons, afin de limiter la sous-enchère fiscale, est un élément important.

Suite à cette discussion, les trois invites de la motion sont mises aux voix.

1^{re} invite : la commission, à l'unanimité, est en faveur de cette 1^{re} invite.

2^e invite : elle est rejetée par 12 non (1 UDC, 3 L, 2 PDC, 2 R, 1 Ve, 3 S) contre 2 oui (2 AdG) et 1 abstention (1 Ve).

3^e invite : elle est rejetée par 8 non (1 UDC, 3 L, 2 PDC, 2 R) contre 7 oui (2 Ve, 3 S, 2 AdG).

Titre de la motion : « Proposition de motion sur les allégements fiscaux aux entreprises ». La modification du titre est acceptée par 11 oui (1 UDC, 3 L, 2 PDC, 2 R, 1 S, 2 AdG) et 3 abstentions (2 S, 2 Ve).

La motion amendée est acceptée dans son ensemble par 11 oui (1 UDC, 3 L, 2 PDC, 2 R, 3 S) contre 2 non (2 AdG) et 2 abstentions (2 Ve)

Proposition de motion (1291)

sur les allègements fiscaux aux entreprises

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève

invite le Conseil d'Etat

- à faire rapport sur sa politique de dérogations fiscales au profit d'entreprises ou sociétés ayant leur siège à Genève.

Secrétariat du Grand Conseil**M 1291**

Proposition présentée par les députés:

*M^{mes} et MM. Bernard Clerc, Martine Ruchat,
Erica Deuber-Pauli, Pierre Vanek, Luc Gilly,
Rémy Pagani, Marie-Paule Blanchard-Queloz,
Christian Ferrazino, Jeannine de Haller,
Gilles Godinat et Christian Grobet*

Date de dépôt: 31 mai 1999

Messagerie

Proposition de motion

sur la sous-enchère fiscale et la suppression d'emplois

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève

invite le Conseil d'Etat

- à faire rapport sur sa politique de dérogations fiscales au profit d'entreprises ou sociétés ayant leur siège à Genève ;
- à s'abstenir d'accorder des dégrèvements fiscaux à des entreprises qui sont dans une situation financière favorable ou qui veulent transférer leurs activités dans notre canton en supprimant massivement des emplois, contribuant ainsi à perturber la situation économique du lieu où ces emplois sont supprimés ;
- à chercher à obtenir des accords avec d'autres cantons pour éviter la sous-enchère fiscale.