

9^e ÉTUDE FISCALE

**FINANCES PUBLIQUES ET FISCALITÉ :
COMMENT ÉVITER LA FAILLITE DE GENÈVE ?**

SEPTEMBRE 2022

avec la collaboration de membres de l'ordre genevois d'EXPERTsuisse



SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	2
1. FINANCES PUBLIQUES	3
1.1 Une crise des dépenses	4
1.2 L'effet dynamique des réformes fiscales	4
1.3 Genève en tête des recettes fiscales par habitant	6
1.4 Une exploitation accrue du potentiel fiscal	7
1.5 Des dépenses en perpétuelle augmentation	8
1.6 Une fonction publique bien dotée	10
1.7 La dette la plus élevée de Suisse	11
1.8 Une dette brute jugée mauvaise	12
1.9 Des investissements insuffisamment autofinancés	13
2. FISCALITÉ	15
2.1 Une pyramide fiscale fragile	16
2.2 Un seuil d'assujettissement toujours élevé	18
2.3 Quelle part de prestation publique est couverte par l'impôt ?	19
2.4 Les recettes fiscales par habitant les plus hautes de Suisse	20
2.5 Une hausse constante des recettes fiscales	21
2.6 L'impôt sur la fortune le plus élevé de Suisse	23
2.7 Personnes morales : une pyramide fiscale également fragile	24

AVANT-PROPOS

Depuis la publication de sa première étude fiscale en 1991, la CCIG a constaté que Genève se classe constamment sur le podium des cantons les plus dépensiers, les plus gourmands en impôts et les plus endettés de Suisse. Genève est donc le canton de tous les excès, comme le démontre une nouvelle fois cette 9^e étude fiscale réalisée en été 2022 sous le titre « Finances publiques et fiscalité : comment éviter la faillite de Genève ? ».

Une fiscalité attractive encourage l'audace économique ; en effet, avec davantage de ressources financières disponibles, les entreprises investissent et créent de l'emploi. Alors que Genève est déjà le canton de Suisse le plus gourmand en impôts, il est essentiel de maintenir une certaine attractivité fiscale dans le but d'offrir de meilleures conditions tant aux entreprises qu'aux particuliers.

La fiscalité fait régulièrement l'objet de projets la modifiant. En outre, plus un canton jouit de finances publiques saines, plus sa marge de manœuvre est grande pour piloter son avenir. Or, à Genève, cette marge de manœuvre est faible, comme le démontre cette 9^e étude fiscale, à l'instar de toutes les précédentes, depuis 1991. Pourtant, Genève affiche les recettes fiscales par habitant les plus élevées de Suisse et le potentiel fiscal le plus exploité. Le problème ne vient donc pas d'un manque de ressources, mais d'une crise des dépenses, doublée d'un endettement élevé. Faits nouveaux, la recapitalisation massive de la Caisse de pension de l'Etat de Genève (CPEG), votée en 2019, ainsi que les dépenses extraordinaires liées à la crise du Covid-19 grèveront durablement encore cette dette.

Par ailleurs, des réformes fiscales telle que la réforme fiscale et financement de l'AVS (RFFA) votée en 2019 – qui a engendré une baisse d'impôt pour une partie des entreprises – sont absolument nécessaires pour rendre Genève plus attirante. Il semblerait d'ail-

leurs, que, malgré la crise du Covid-19, les pertes statiques de la RFFA aient été absorbées beaucoup plus rapidement que prévu et que les effets dynamiques de la réforme se font déjà ressentir positivement sur les finances publiques.

Une baisse d'impôt n'est pas forcément synonyme de baisse de recettes fiscales. Cette étude démontre que celle-ci engendre à terme des recettes fiscales supplémentaires.

MÉTHODOLOGIE

Cette étude se base sur les statistiques définitives les plus récentes à disposition au moment de sa réalisation. Ces statistiques proviennent de l'administration fédérale des finances, de l'administration fiscale des contributions, de l'office fédéral de la statistique et de l'office cantonal de la statistique de Genève.

Une exception, toutefois ; des analyses liminaires faisant référence aux comptes provisoires 2021 du canton de Genève ont été esquissées dans cette étude, sans qu'elles soient reflétées dans les graphiques. En effet, les données relatives aux comptes 2021 sont susceptibles d'être mises à jour ultérieurement.



FINANCI ES PUBLI QUES

1. FINANCES PUBLIQUES

1.1 Une crise des dépenses

« Plus un canton peut se targuer de finances publiques saines, plus sa marge de manœuvre est grande pour piloter son avenir ». C'est ainsi que débutait l'édition 2016 de l'étude fiscale de la CCIG. Si cette affirmation reste universelle en tout temps, elle ne guide malheureusement pas toujours l'action publique genevoise. Pourtant, un canton dont les finances publiques sont saines peut mener efficacement une politique de croissance durable, améliorer sa compétitivité et investir dans des infrastructures de qualité. A Genève, la marge de manœuvre de l'Etat est faible. C'est même le canton où elle est la plus étroite. Ce constat, posé en 2016, demeure d'actualité en 2022. Pourtant, Genève affiche les recettes fiscales par habitant les plus élevées de Suisse et le potentiel fiscal le plus exploité. Le problème ne vient donc pas d'un manque de ressources, mais d'une crise des dépenses, doublée d'un endettement élevé.

Genève affiche depuis plusieurs années un fort endettement et cette situation n'est pas près de changer. La recapitalisation massive de la Caisse de pension de l'Etat de Genève (CPEG), votée en 2019, ainsi que les dépenses extraordinaires liées à la crise du Covid-19 grèveront durablement encore cette dette. L'envolée démographique ne fera qu'aggraver cette situation. En effet, l'allongement de la durée de vie se traduira à la fois par une augmentation des dépenses en matière de soins et de santé et par une stagnation des rentrées fiscales (en raison de la baisse de la part d'actifs par rapport à la population totale). En outre, si Genève a pu profiter jusqu'à présent des taux d'intérêt très bas, leur remontée déjà perceptible, impactera forcément le coût de la dette à l'avenir, selon le Conseil d'Etat¹.

Un assainissement financier est donc plus nécessaire que jamais pour faire face à l'enjeu du vieillissement de la population et aux nombreux défis qui attendent Genève, mais aussi pour développer l'attractivité du canton et préserver des conditions cadre favorables à l'emploi et à l'investissement.

DETTE :

L'endettement de Genève reste l'un des plus élevés de Suisse. La recapitalisation de la CPEG grèvera encore durablement cette dette.

1.2 L'effet dynamique des réformes fiscales

En 2009, 70% des électeurs genevois avaient accepté la Loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP) qui prévoyait une baisse d'impôts pour la classe moyenne et les familles. En règle générale, les réformes fiscales qui prévoient des allègements de la fiscalité ont un impact positif sur les rentrées fiscales. La mise en œuvre de la LIPP ne fait pas exception à cette observation. Cette baisse d'impôts s'est traduite par un regain d'attractivité du canton et a créé un cercle vertueux, finalement générateur de recettes supplémentaires.

La hausse observée depuis 2011 semble démontrer qu'une baisse d'impôt engendre à terme une augmentation des recettes fiscales. Comme le soulignait le Conseil d'Etat dans la présentation de ses comptes 2012, « malgré la crise mondiale de 2008-2009 et une baisse d'impôts de l'ordre de 10%, les revenus fiscaux progressent en moyenne de 3% depuis 2005, soit le rythme sur lequel tablait le Conseil d'Etat dès 2006. À la lumière de la nette amélioration du résultat hors éléments exceptionnels en 2012, il s'avère que les choix politiques (ndlr : baisse des impôts pour les familles et la classe moyenne, ainsi que réalisation d'investissements afin de rattraper les retards en matière d'infrastructures essentielles) qui ont été effectués étaient judicieux »².

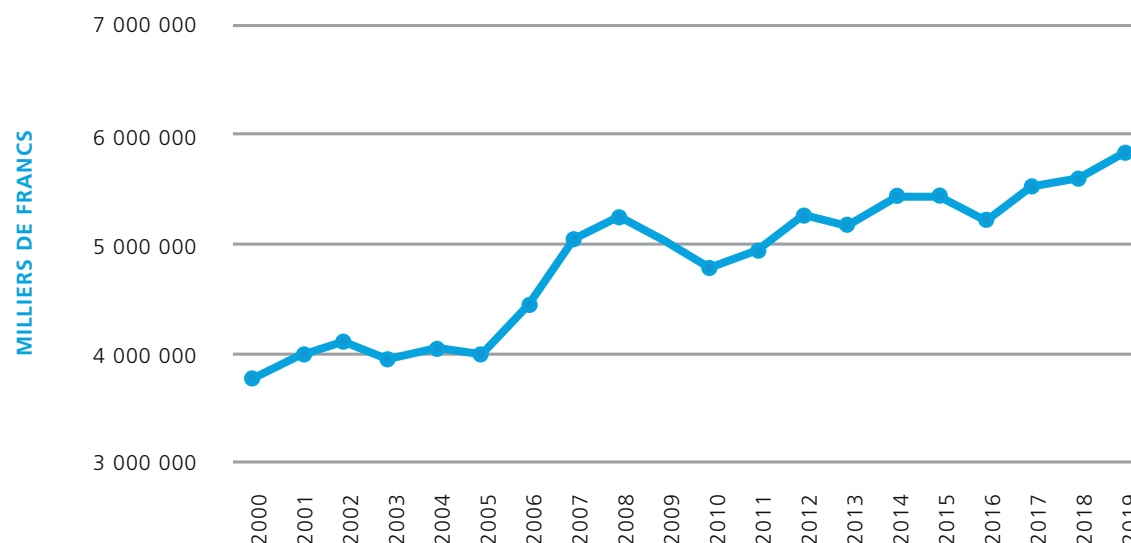
¹ <https://www.ge.ch/document/comptes-2021-etat-geneve-renouent-avec-chiffres-noirs>

² <https://www.ge.ch/document/11208/telecharger>

Les dépenses de consommation constituent un pilier de la croissance genevoise et sont, ensuite, à leur tour, génératrices de recettes fiscales supplémentaires. Comme le souligne le Conseil d'Etat dans sa réponse à la question d'un député au Grand Conseil³, « une baisse des impôts stimule la croissance : elle se traduit par une hausse des revenus des ménages ou des profits des entreprises, ce qui favorise la consommation et/ou l'investissement, et donc, indirectement, la production et l'emploi. » Le résultat est là : comme le montre le graphique ci-dessous, depuis 2012, les recettes fiscales du canton et des communes sont supérieures à celles de 2009, dernière année avant l'entrée en vigueur, en 2010, de la LIPP. Depuis, l'évolution des recettes fiscales tend vers une augmentation globale. Il faut souligner que la conjoncture a un impact important sur les recettes fiscales. Ainsi, en 2010, Genève subissait encore les contrecoups de la crise financière et économique qui avait secoué le monde entier. Car, au contraire de ce qu'affirmaient ses adversaires, il est important de noter au passage que cette baisse d'impôts a profité avant tout aux revenus modestes et à la classe moyenne, particulièrement aux couples avec enfants et aux familles monoparentales (pour les détails, se référer au chapitre 2.4).

Près de douze ans après la mise en œuvre de cette réforme, il convient de porter une attention à la fiscalité des personnes physiques, qui demeure très lourde en comparaison du reste de la Suisse. Malgré cette baisse fiscale, le canton de Genève engrange toujours beaucoup de recettes et reste le canton le plus « vorace » en impôts. Après la crise du Covid-19, les effets de l'inflation due en partie au conflit russo-ukrainien ainsi que la perspective d'une augmentation des primes d'assurance maladie, il est temps d'alléger les charges des contribuables genevois. Une baisse d'impôts pour les personnes physiques serait un levier d'action opportun pour redonner du pouvoir d'achat aux Genevois.

Impôts directs des personnes physiques canton et communes



Source : Administration fédérale des finances, avril 2022

³ QUE 202 - <http://ge.ch/grandconseil/data/texte/QUE00202A.pdf>

1.3 Genève en tête des recettes fiscales par habitant

Genève se positionne en tête des cantons les plus gourmands en impôts. Malgré la baisse pour les personnes physiques votée en 2009, Genève reste le canton où les recettes fiscales par habitant sont les plus élevées. Elles sont de plus de 17 000 francs par personne (si l'on additionne les impôts des personnes physiques et morales), soit deux fois plus importantes qu'à Berne et presque trois fois plus qu'à Lucerne.

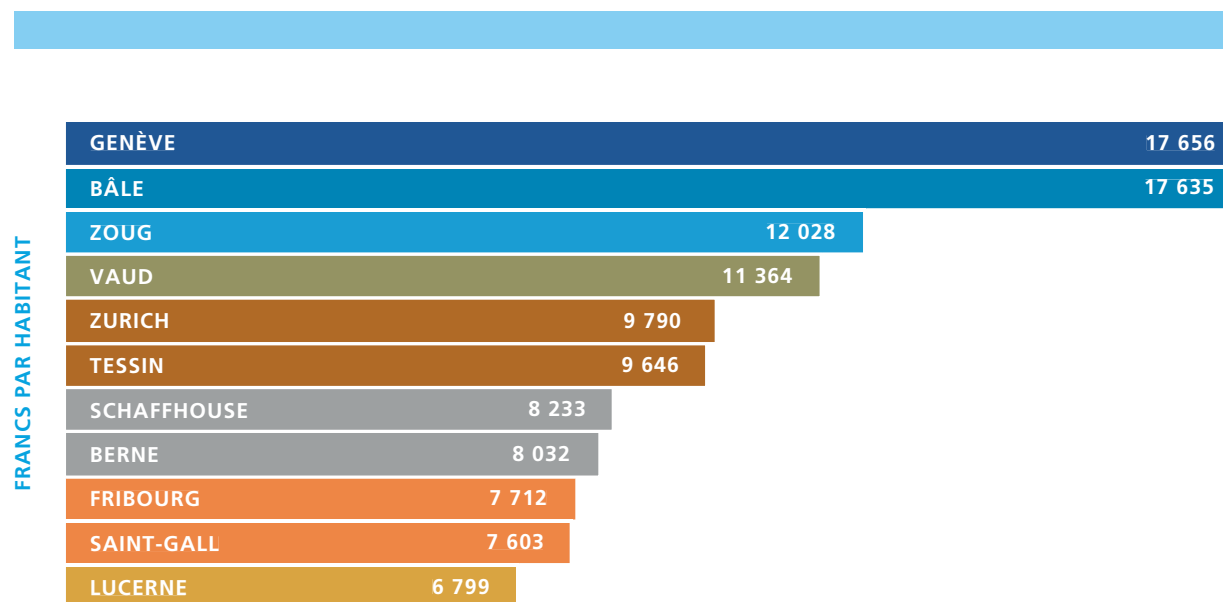
En ce qui concerne la réforme fiscale et financement de l'AVS (RFFA), qui a engendré une baisse d'impôt pour une partie des entreprises, les données de graphiques de la présente étude n'en reflètent pas les effets. En effet, cette réforme ayant été votée en 2019 avec une entrée en vigueur en 2020, nous ne disposons pas encore des chiffres définitifs permettant leur intégration dans nos graphiques. Cependant, les comptes 2021 de l'Etat de Genève⁴, présentés par le Conseil d'Etat en mars 2022, affichent des revenus fiscaux record. Il semblerait par conséquent que, malgré la crise du Covid-19, les pertes statiques de la RFFA aient été absorbées plus rapidement que prévu.

Effectivement, les revenus fiscaux du canton de Genève affichent en 2021 un excédent de près d'un milliard de francs par rapport au budget 2021 et une progression de l'ordre d'un demi-milliard comparé aux comptes de 2020. Ces revenus proviennent en grande partie de l'impôt sur les personnes morales, ce qui s'explique en particulier par la croissance sans précédent que les secteurs du commerce international, de la finance et de l'horlogerie ont affichée en 2021.

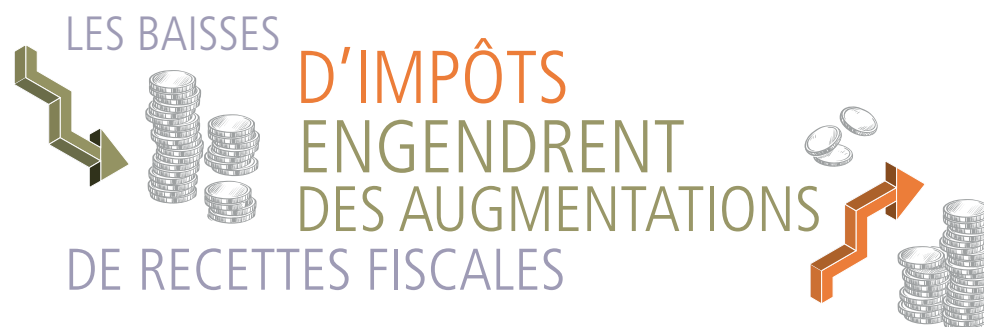
Ces résultats démontrent qu'après la crise du Covid-19 et une fois la reprise économique effective pour certains secteurs, les effets dynamiques de la RFFA peuvent être constatés. Cette réforme, présentée par ses opposants comme un cadeau fiscal supposé provoquer la destruction des services publics, a au contraire permis aux entreprises d'être performantes et d'alimenter largement les caisses de la collectivité.

Recettes fiscales par habitant

personnes physiques et personnes morales, cantons et communes, 2019



Source : Administration fédérale des finances; Office fédéral de la statistique ; CCIG ; avril 2022



⁴ <https://www.ge.ch/document/comptes-2021-etat-geneve-renouent-avec-chiffres-noirs>

1.4 Une exploitation accrue du potentiel fiscal

Une autre manière d'appréhender l'appétit fiscal d'une collectivité est de s'intéresser au taux d'exploitation du potentiel fiscal, publié chaque année par les autorités fédérales.

Ce taux met en relation les recettes fiscales encaissées (« l'exploitation ») avec l'assiette fiscale du canton, qui se compose des revenus et de la fortune imposables des personnes physiques, ainsi que des bénéfices imposables des personnes morales (« le potentiel fiscal »). L'indice d'exploitation du potentiel fiscal reflète donc la charge fiscale globale à laquelle sont soumis les contribuables du canton concerné. Un pourcentage élevé indique un fisc gourmand, alors qu'un indice faible indique un fisc à l'appétit modéré, permettant à ses contribuables de conserver une plus grande part de leurs gains.

Genève fait malheureusement honneur à sa réputation de canton le plus « vorace » de Suisse et ponctionne quelque 34% de son potentiel de ressources. En d'autres termes, les recettes fiscales genevoises se montent à plus d'un tiers des revenus, fortunes et autres bénéfices genevois imposables et ce constat n'a pas changé depuis 2016. En effet, Genève était déjà alors le seul canton à dépasser la barre symbolique du tiers de son potentiel. À l'autre extrémité de l'échelle, le fisc zougois se contente de 11,2%.

Exploitation du potentiel fiscal indice 2022



Source : Administration fédérale des finances ; janvier 2022 ; « Genève est le seul canton dont l'exploitation dépasse la barre symbolique du tiers de son potentiel. »

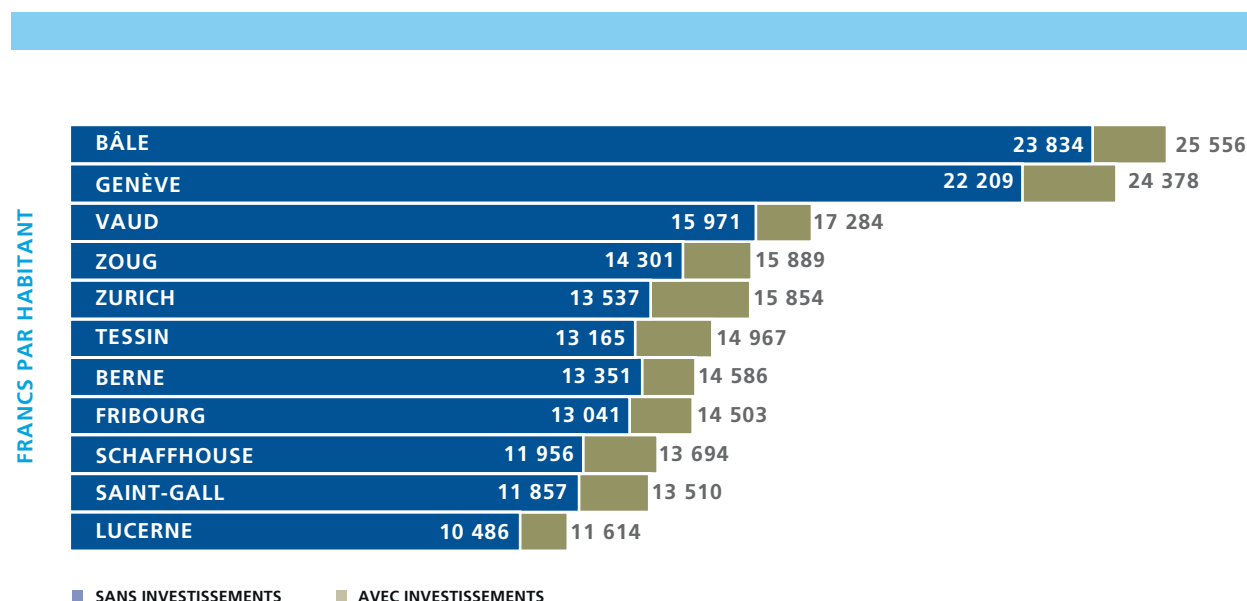
1.5 Des dépenses en perpétuelle augmentation

Malgré les baisses fiscales, les dépenses de l'Etat de Genève sont en perpétuelle augmentation. Cela s'explique en partie par la composition particulière du Grand Conseil genevois qui trouve à la fois une majorité pour voter des baisses d'impôts et une majorité pour augmenter les dépenses. Ainsi, les années passent et les dépenses par habitant augmentent, donnant tort aux détracteurs de toute baisse d'impôts qui brandissent le spectre d'une cure d'austérité. Depuis l'introduction de la LIPP en 2010, non seulement les recettes fiscales ont progressé, mais les dépenses aussi. Ce constat semble aussi se vérifier à la suite de la présentation des comptes 2021. Malgré le vote de la RFFA en 2019, les comptes 2021 se clôturent sur un excédent de revenus de 49 millions de francs. Ils affichent des revenus totaux de 10 milliards de francs (un record, soit 18,4% de plus que le budget 2021 et une hausse de 1 milliard (+12,1%) par rapport aux comptes 2020). Les charges, quant à elles, atteignent 10 milliards en 2021 et dépassent le budget de 667 millions (+7,1%), et comprennent les dépenses supplémentaires liées à la pandémie⁵.

En 2016, date de notre dernière étude fiscale, force était de constater que Bâle-Ville avait ravi à Genève la première place du classement des trains de vie les plus dispendieux. La situation est identique en 2019. Avec quelque 22 000 francs par habitant (24 500 en comptant les investissements), les collectivités publiques genevoises ont dépensé en 2019 nettement plus que leurs homologues des autres cantons, à l'exception de Bâle-Ville.

Il est évident qu'un canton urbain et densément peuplé assume des charges plus élevées qu'un canton ne présentant pas de profil de canton-centre. Mais d'autres pôles économiques sont nettement moins dépensiers. Ainsi, Zurich, autre grand centre confronté aux mêmes types de défis en termes de logement, de transport ou d'éducation, se contente de 14 000 francs, (16 000 avec les investissements). Le grand canton alémanique, tout comme le canton de Vaud d'ailleurs, se situe donc très près de la moyenne des cantons, qui s'établit à quelque 13 000 francs (15 000 en comptant les investissements).

Dépenses par habitant cantons et communes, 2019



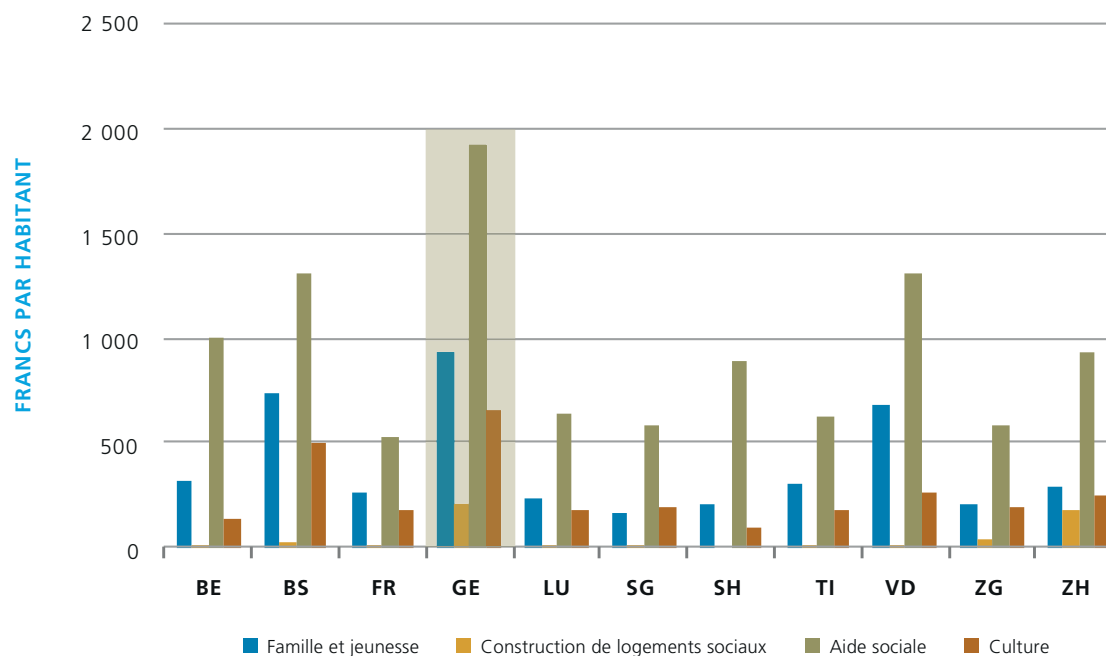
Source : Administration fédérale des finances ; Office fédéral de la statistique ; CCIG ; avril 2022 ; « Genève et Bâle-Ville dépensent nettement plus par habitant que les autres cantons. Les services offerts à la population à Zurich, Berne ou Lucerne sont pourtant de niveau comparable. »

⁵ <https://www.ge.ch/document/comptes-2021-etat-geneve-renouent-avec-chiffres-noirs>

Dans le détail et à titre d'exemple, Genève dépense proportionnellement des sommes élevées pour la culture et le social. Ainsi, loin d'adopter des politiques d'austérité, il est en fait le canton le plus généreux en la matière. Genève (canton et communes) consacre ainsi près de 660 francs par an par habitant à la culture, soit plus de 20% de plus que le canton de Bâle-Ville, près du triple de Zurich et plus de cinq fois plus que Berne.

Ce ne sont donc pas les grands travaux d'infrastructures, nécessaires pour répondre au développement du canton, qui sont responsables de ces fortes dépenses, mais bien le budget de fonctionnement. En effet, en proportion, Genève investit moins que Zurich, par exemple (quelque 2 500 francs par habitant sur un total de 24 500 francs environ pour Genève et environ la même somme par habitant pour un total de 16 000 francs pour Zurich).

Dépenses sociales et culturelles par habitant cantons et communes, 2019



AIDE SOCIALE

1 923 francs / habitant, telle est la somme consacrée à l'aide sociale et l'asile par les collectivités publiques genevoises en 2019. C'est presque 1,5 x plus qu'à Bâle-Ville et près de 2 x plus qu'à Zurich.

Source : Administration fédérale des finances ; Office fédéral de la statistique ; CCIG ; avril 2022 ;
« Genève est le canton qui consacre le plus de moyens à la culture et au social. »

1.6 Une fonction publique bien dotée

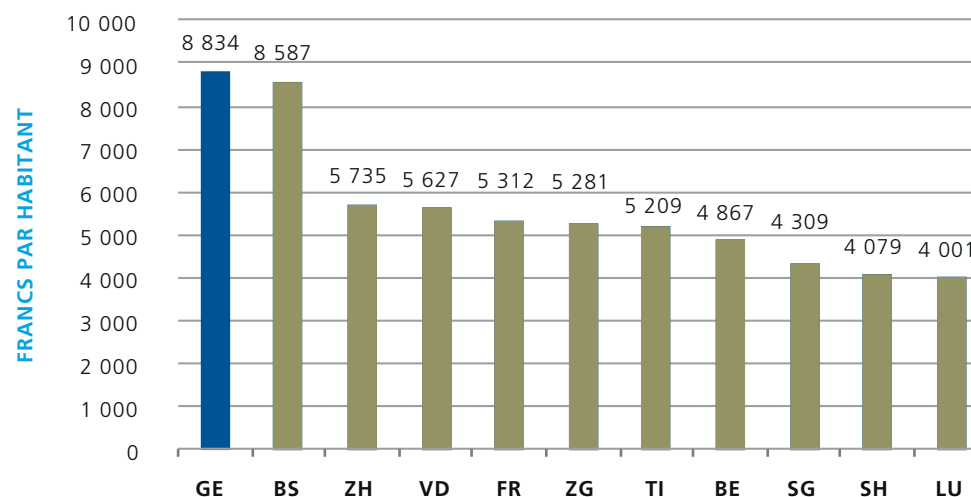
Autre exemple de dépenses liées au fonctionnement : les coûts de personnel par habitant. Genève est le canton (avec ses communes) le plus généreux avec sa fonction publique. Ces coûts sont en légère augmentation par rapport à 2016. Ces chiffres conséquents ne tiennent pourtant pas compte des dépenses très importantes consenties par le canton pour recapitaliser à réitérées reprises sa caisse de pension avec un plan très généreux envers la fonction publique.

COÛTS DE PERSONNEL DU SECTEUR PUBLIC :

8 834 francs / habitant à Genève. Cette dépense est de 5 735 francs à Zurich et de 5 627 francs dans le canton de Vaud.

Genève dépense ainsi, pour sa fonction publique, beaucoup plus par habitant que les autres cantons. Cela pourrait s'expliquer par un coût de la vie particulièrement élevé qui nécessiterait des conditions salariales plus généreuses. Cependant, force est de constater que le canton de Zurich qui connaît un coût de la vie similaire à celui du canton de Genève, si ce n'est même plus élevé, dépense un tiers de moins que le canton de Genève pour sa fonction publique. Notre étude réalisée en 2016, relevait également que le secteur public genevois était l'un des plus importants de Suisse en termes de nombre d'emplois par habitant.

Dépenses de personnel par habitant cantons et communes, 2019



Source : Administration fédérale des finances ; Office fédéral de la statistique ; CCIG ; avril 2022 ;
« Genève dépense beaucoup plus que les autres cantons pour sa fonction publique. »

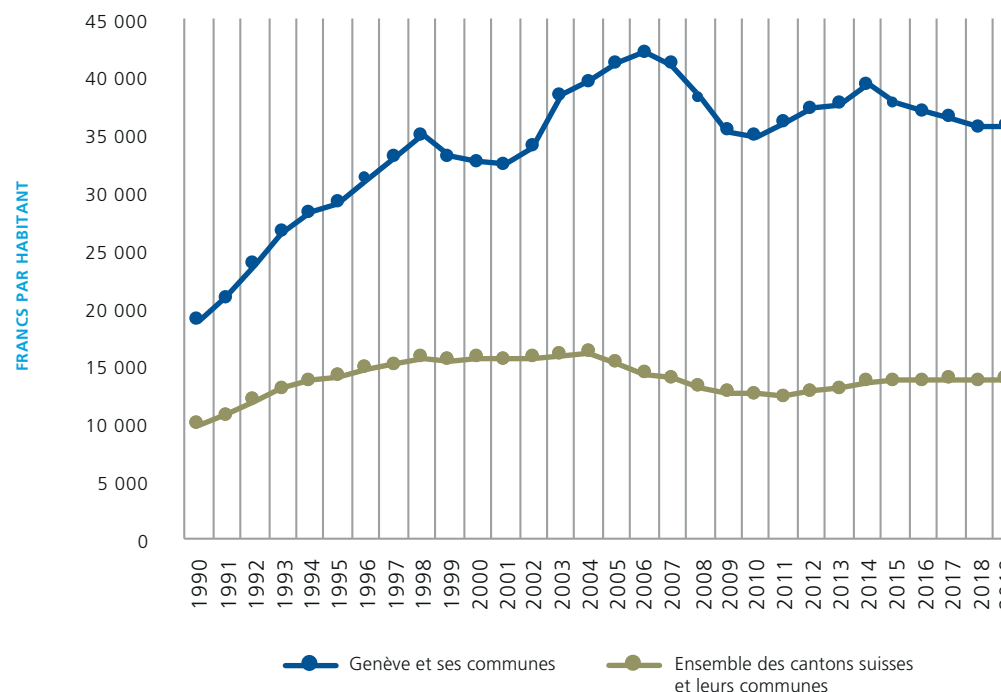
1.7 La dette la plus élevée de Suisse

Bien que le Conseil d'Etat affirmait lors de la présentation des comptes 2021 que le « canton a pu continuer à bénéficier de financements à court terme à des taux négatifs et a su profiter du niveau des taux d'intérêt toujours historiquement bas »⁶, il rappelle que le « montant de la dette, bien qu'en légère diminution, demeure toujours le plus élevé des cantons suisses. Si Genève a pu profiter jusqu'à présent des taux d'intérêt très bas, leur remontée déjà perceptible impactera forcément le coût de la dette à l'avenir »⁷. A l'heure où ces lignes sont écrites, nous pouvons observer une remontée de ces taux.

Une première place que Genève occupe sur le podium depuis 2016 est donc celle de la dette par habitant la plus élevée de Suisse. En stagnation depuis 2009, cet indicateur de l'état des finances genevoises montre que le canton peine à réduire sa dette depuis près de dix ans. Pourtant, la dette par habitant du canton est plus de 2,5 fois plus élevée que la moyenne de l'ensemble des cantons suisses.

En 2019, chaque Genevois porte sur ses épaules le poids d'une dette publique de quelque 35 000 francs, contre 25 000 francs par Bâlois et 15 000 francs par Zurichois. Les Saint-gallois sont à 9 000 francs et les Fribourgeois à quelque 8 500 francs.

Evolution de la dette par habitant cantons et communes



Source : Administration fédérale des finances ; avril 2022 ; avec 35 000 francs de dette par habitant, enfants compris, Genève est le canton le plus endetté de Suisse. »

⁶ <https://www.ge.ch/document/comptes-2021-etat-geneve-renouent-avec-chiffres-noirs>

⁷ Idem

1.8 Une dette brute jugée mauvaise

Il est intéressant de juger le poids de la dette à l'aune des revenus réalisés. Selon ce critère également, le canton de Genève se trouve dans une mauvaise situation. L'endettement du seul canton, sans les communes, est préoccupant. En effet, on estime que le pourcentage d'une dette par rapport aux revenus fiscaux inférieure à 100% est jugé bon (ce qui est le cas de quasiment l'ensemble des cantons comparés), il est moyen s'il se situe entre 100% et 150%, mauvais jusqu'à 200% et carrément critique au-delà. Si le canton approchait le seuil critique en 2016 avec un taux à 183%, ce taux a pu descendre à un niveau plus acceptable tout en restant dans la tranche qualifiée de « mauvaise ». Le niveau de la dette du canton et des communes est quant à lui plus bas et s'établit à 146%, grâce à un taux d'endettement des communes genevoises extrêmement bas.

NIVEAU DE LA DETTE :

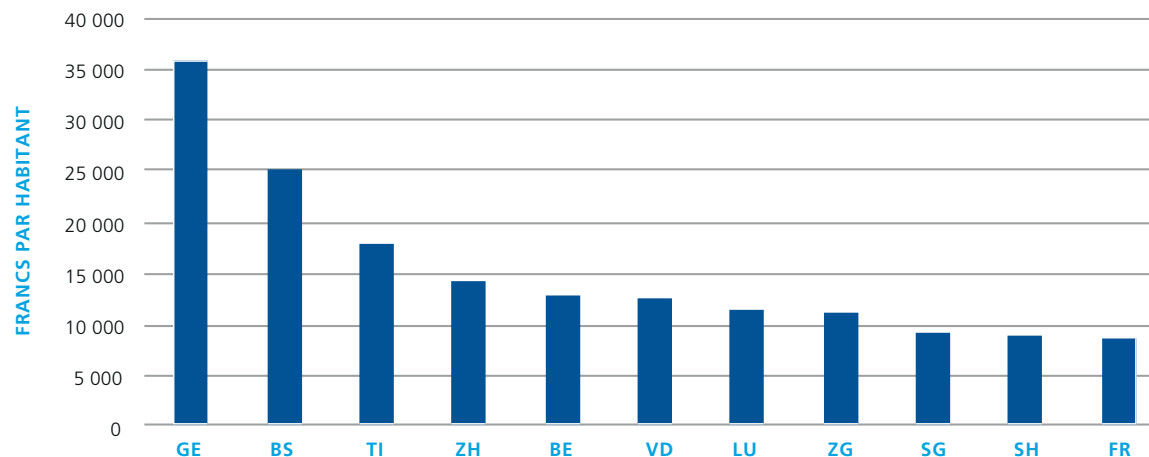
La dette brute représente 151% des revenus annuels du canton seul.

Après cette longue période de stagnation, l'effort pour diminuer la dette doit se poursuivre. En effet, la perspective de la hausse des taux d'intérêt inquiète le Conseil d'Etat⁸.

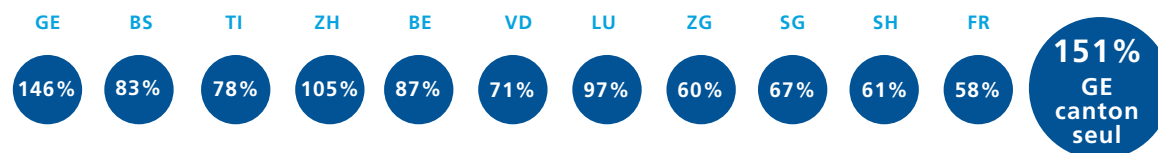
En termes de rapport entre dette et revenus fiscaux, comme en 2016, la situation peut être jugée correcte pour le canton et les communes, mais mauvaise s'agissant du seul canton.

⁸ <https://www.ge.ch/document/comptes-2021-etat-geneve-renouent-avec-chiffres-noirs>

Dette brute par habitant cantons et communes, 2019



Rapport dette brute / revenus annuels canton et communes, 2019



Source : Administration fédérale des finances ; CCIG ; avril 2022

1.9 Des investissements insuffisamment autofinancés

L'endettement en soi n'est pas forcément un problème, d'autant qu'une collectivité publique se doit d'investir.

La question se pose toutefois de savoir si la dette est soutenable économiquement et si elle n'assombrit pas les perspectives financières de la collectivité au risque de la faire plonger dans une spirale d'endettement. C'est moins la valeur absolue du poids de la dette qui est importante (quoiqu'il détermine en grande partie la charge d'intérêts) que son évolution par rapport aux recettes qu'il convient de regarder.

Il vaut dès lors la peine d'analyser le degré d'autofinancement des investissements nets, car il indique quelle part des investissements une collectivité peut financer par ses propres moyens. Sur une période de plusieurs années, pour lisser les pics et les creux dus aux aléas de la conjoncture, le degré d'autofinancement devrait tendre vers 100% en moyenne. La discipline budgétaire préconise qu'en période de haute conjoncture, le taux d'autofinancement soit supérieur à 100% (afin de créer des réserves qui permettront de compenser les moins bonnes années) et que lors d'exercices normaux, il se situe dans une fourchette allant de 80 à 100%. Lors de récessions, il est admis que les recettes ne couvrent que 50 à 80% des dépenses.

Si l'on ne considérait Genève qu'à cette aune, on en conclurait que le canton est en récession depuis près de 30 ans. En effet, depuis 1990, Genève tend vers un autofinancement moyen des investissements nets de quelque 54%. Les creux sont particulièrement importants pendant la décennie 90 et durant la première moitié des années 2000. Quant à l'année 2008, elle affiche certes des recettes d'investissements supérieures aux dépenses, mais cette bonne nouvelle est tempérée par le fait qu'elle est principalement due à un transfert d'actifs aux Services Industriels de Genève (SIG)⁹. Il convient également de relativiser les chiffres de 2019. En effet, à la suite de l'acceptation par le peuple

de la recapitalisation de la CPEG, une réserve budgétaire a été constituée afin de couvrir le montant de la part du versement extraordinaire, l'Etat de Genève étant garant de la couverture des rentes de la caisse. Une réserve budgétaire a également été constituée pour la Fondation de prévoyance en faveur du personnel des transports publics genevois (FPTPG). Ces deux réserves totalisent à elles seules 4,9 milliards de francs et sont catégorisées comme étant des dépenses extraordinaires (sans 2019 l'autofinancement moyen atteint 69%)¹⁰. Pourtant, le degré d'autofinancement du canton gravitait autour des 100% depuis 2014. La recapitalisation de la CPEG ainsi que la crise du Covid-19 ont probablement eu, en outre, un impact sur le degré d'autofinancement en 2020 en raison du déficit conséquent (468 millions de francs) ; nous en aurons la confirmation lorsque les chiffres définitifs en lien avec les comptes l'Etat seront publiés. En 2021, les comptes de l'Etat retrouvent un équilibre (113 millions d'excédent).

Loin d'être une fatalité, le résultat du compte de fonctionnement est avant tout le fruit de choix politiques. Or, lorsque l'on considère les budgets, on constate que rares étaient les années où un autofinancement complet des investissements était prévu. Et si finalement les comptes sont souvent moins mauvais qu'attendu, c'est grâce à une conjoncture meilleure que prévu ou à des éléments non récurrents (voir graphique page suivante).

DEGRÉ D'AUTOFINANCEMENT DU CANTON :

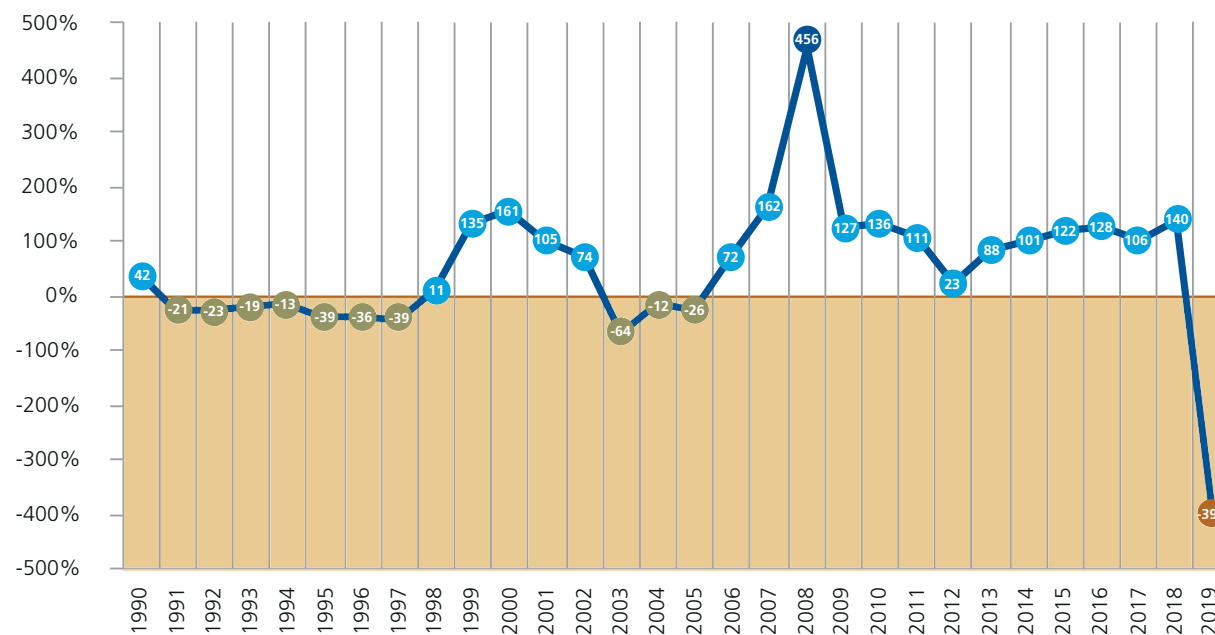
« Sur les 30 dernières années, l'autofinancement moyen des investissements se situe à 54% seulement. Un tel taux ne devrait s'observer qu'en période de récession ».

⁹ Conseil d'Etat, rapport sur les comptes 2008 Tome 1, p. 14

¹⁰ Conseil d'Etat, rapport sur les comptes 2019 Tome 4, p. 38

La seule manière de maîtriser l'endettement de Genève tout en consentant aux investissements nécessaires à la bonne marche de la collectivité est d'améliorer le résultat du compte de fonctionnement du canton et des communes. Comme les recettes fiscales par habitant sont déjà les plus hautes de Suisse, la seule solution pour arriver à un taux d'autofinancement satisfaisant est d'agir de manière substantielle sur les dépenses courantes.

Degré d'autofinancement des investissements nets cantons et communes



Source : Administration fédérale des finances ; CCIG ; avril 2022



ELISTECCA

2. FISCALITÉ

2.1 Une pyramide fiscale fragile

Lors de la précédente étude fiscale de la CCIG (parue en 2016 sur la base des chiffres de 2013), le constat était sans équivoque. Genève se caractérisait par une grande fragilité de sa pyramide fiscale. C'est toujours le cas aujourd'hui. Tant pour les personnes physiques que pour les entreprises, cette pyramide repose en effet sur une base très étroite : une faible proportion de contribuables alimente la majorité de l'impôt. En d'autres termes, la pyramide fiscale genevoise ressemble à un triangle posé sur sa pointe et dont la base est orientée vers le haut. Quelques personnes à la pointe soutiennent la majeure partie de l'édifice : une petite base pour une lourde charge, ce qui rend l'équilibre fragile.

Dès lors, il suffit que quelques grands contribuables, qu'il s'agisse de personnes physiques ou d'entreprises, quittent le canton pour que les finances publiques en pâtissent. En effet, ces grands contribuables n'ont parfois qu'à traverser la Versoix pour trouver une situation fiscale légèrement meilleure. Mais pour ceux qui souhaitent conserver des conditions cadre similaires à Genève tout en profitant d'une fiscalité nettement plus attractive, il leur suffit de traverser la Sarine. Nul besoin de s'exiler à Dubaï, Malte ou autres Bahamas pour trouver des cieux fiscaux plus cléments.

A l'autre extrémité de l'échelle, force est de constater qu'en 2018 (chiffres définitifs les plus récents), plus d'un tiers des contribuables ne paient pas d'impôts sur le revenu alors que près de 8% d'entre eux, seulement, génèrent plus de 55% de l'impôt. Cette fragilité de la pyramide doit inciter les autorités à conserver ces contribuables qui ne sont pas captifs, en commençant par renoncer à alourdir leur charge fiscale.

En outre, la part des contribuables exemptés du paiement de l'impôt s'accroît d'année en année. En 2008, cette part s'élevait à 30,4% ; en 2013 à 34,6%, en 2018 à 36,3%.

Cet accroissement s'explique en partie par la baisse de la fiscalité, entrée en vigueur en 2010, qui a clairement profité aux couples mariés et aux familles aux revenus modestes.

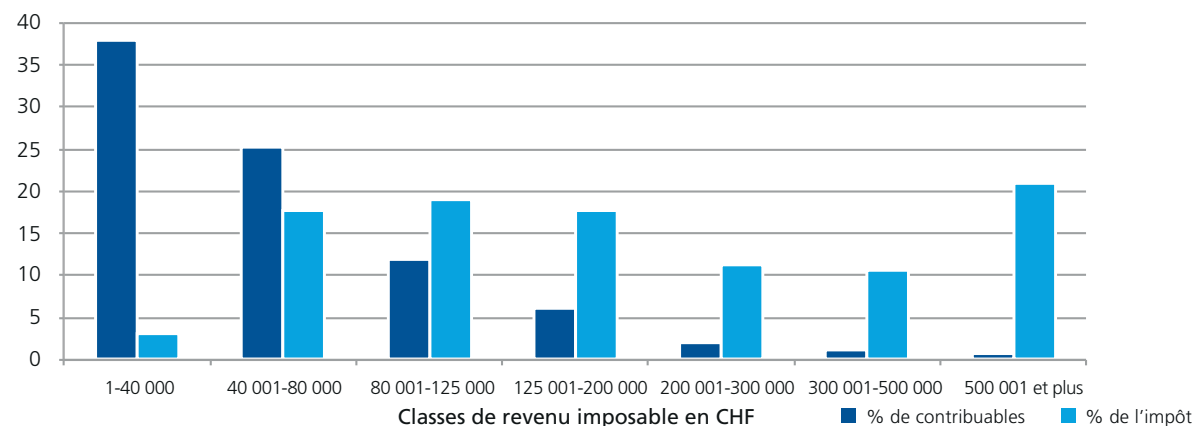
Il convient également de mettre en évidence un autre chiffre : 490 contribuables seulement, soit 0,7% de l'ensemble d'entre eux, rapportent près de 21% de l'impôt sur le revenu. Si l'on ajoutait encore l'impôt sur la fortune, l'apport de ces gros contribuables serait encore plus important, sachant que les 2,9% les plus fortunés paient 78,5% de ce dernier impôt.

Il est donc impératif pour les finances publiques genevoises de conserver des conditions favorables au maintien de ces contribuables et à l'établissement de nouveaux sur le territoire cantonal, de sorte à élargir la base plutôt que de la fragiliser davantage.

IMPÔT SUR LE REVENU :

« Plus d'un tiers des contribuables genevois ne paient pas d'impôt sur le revenu. »

Pyramide fiscale selon le revenu imposable en CHF Ensemble des contribuables, 2018



Source : Office cantonal de la statistique Genève ; avril 2022

Les comparaisons avec les autres cantons soulignent le caractère particulièrement social de Genève, tant en matière de dépenses publiques qu'en matière de fiscalité. En matière de fiscalité, le canton taxe fortement les hauts revenus tandis que les bas revenus sont très peu taxés. Par ailleurs, le seuil d'assujettissement à l'impôt y est particulièrement élevé (v. chapitre 2.2).

A titre d'exemple, à Genève, les contribuables jouissant de plus de 300 000 francs de revenu imposable représentent 1,9% du total et paient 31,6% de tous les impôts sur le revenu. Dans le canton de Vaud, ils représentent une proportion analogue (1,6%) mais ne contribuent qu'à hauteur de 21,1%. A l'inverse, à Genève, les ménages genevois ayant un revenu imposable inférieur ou égal à 40 000 francs représentent 38% de la population et s'ac-

quittent uniquement de 3% des recettes. Dans le canton de Vaud, ils représentent 25,3%, soit nettement moins qu'à Genève et en paient 5,1%, soit davantage. Les contribuables ne payant pas d'impôts dans le canton de Vaud ne sont que 25,7%, alors qu'ils sont de plus d'un tiers à Genève.

En résumé, le constat demeure identique, une très faible proportion de contribuables participe à une part non négligeable de l'impôt alors qu'une part toujours plus importante de la population en bénéficie sans y contribuer. Afin de perpétuer cette solidarité fiscale et ne pas la mettre à mal, il convient de ne pas alourdir davantage la charge fiscale qui pèse sur ces grands contributeurs qui sont, d'ailleurs, mobiles.



2.2 Un seuil d'assujettissement toujours élevé

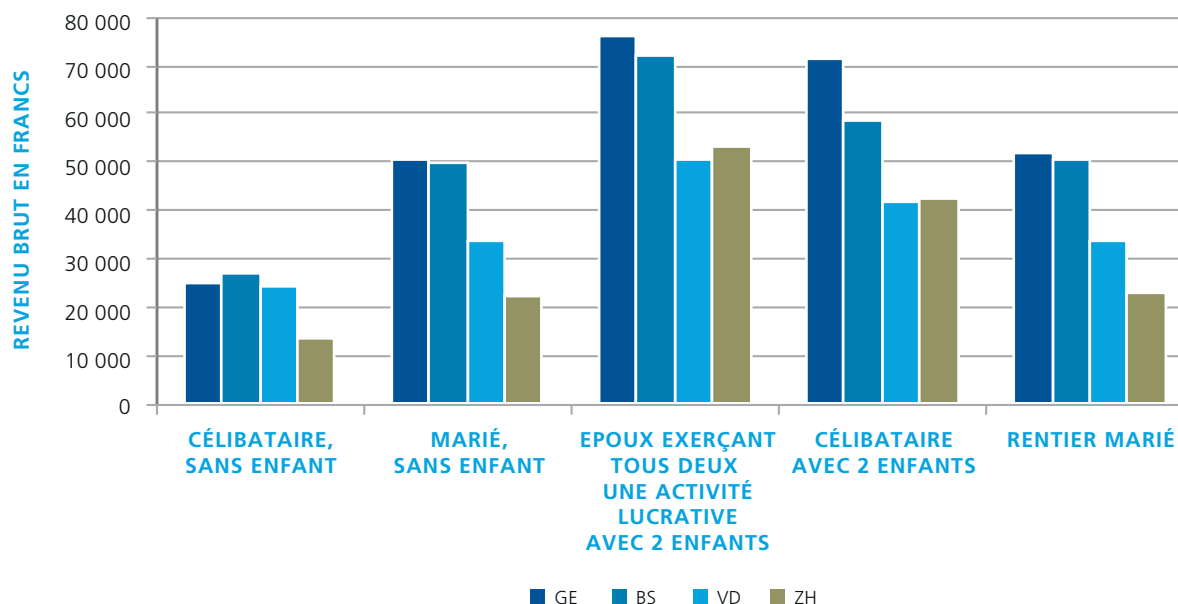
Comme évoqué dans le chapitre précédent, l'imposition dans le canton de Genève revêt un caractère particulièrement social. Cela se reflète fortement dans le fait que le seuil d'assujettissement à l'impôt est spécialement élevé pour les familles. Ce constat avait déjà été posé en 2016. En effet, le canton de Genève offre des conditions d'imposition très clémentes pour les revenus les plus modestes, en particulier lorsqu'il s'agit des familles.

SEUIL D'ASSUJETISSEMENT :

Une personne célibataire avec deux enfants est assujettie à partir d'un revenu brut de 71 280 francs.

Ainsi, à Genève, en 2021, un couple marié sans enfant ne commençait à payer un impôt qu'à partir de 50 735 francs de revenu brut¹¹, alors qu'il aurait déjà été imposé dans le canton de Fribourg à partir de 20 195 francs. A Genève, le seuil d'assujettissement est donc particulièrement élevé et ce, pour toutes les catégories de contribuables, sauf pour les célibataires. C'est ainsi que Genève affiche le seuil d'assujettissement le plus élevé de Suisse, avec des écarts extrêmement marqués notamment pour les rentiers et les couples où les différences s'élèvent à plusieurs dizaines de milliers de francs. En outre, si les baisses d'impôt profitent beaucoup aux contribuables les plus modestes ainsi qu'aux familles, il serait également pertinent de coupler baisse d'impôts et baisse du seuil d'assujettissement.

Impôt sur le revenu – seuil d'assujettissement selon revenu brut et groupe familial, 2021



¹¹ Les statistiques sur la charge fiscale de l'Administration fédérale des finances peuvent aujourd'hui être produites de manière interactive et remplacent en grande partie les publications annuelles précédentes « Charge fiscale en Suisse, personnes physiques d'après les communes » et « Charge fiscale en Suisse, Chefs-lieux des cantons – chiffres cantonaux ». Ceci a eu pour effet d'arriver à une légère divergence de résultats par rapport à l'étude de 2016, en raison d'un changement de méthode de calcul statistique. Les conclusions restent toutefois inchangées.

2.3 Quelle part de prestation publique est couverte par l'impôt ?

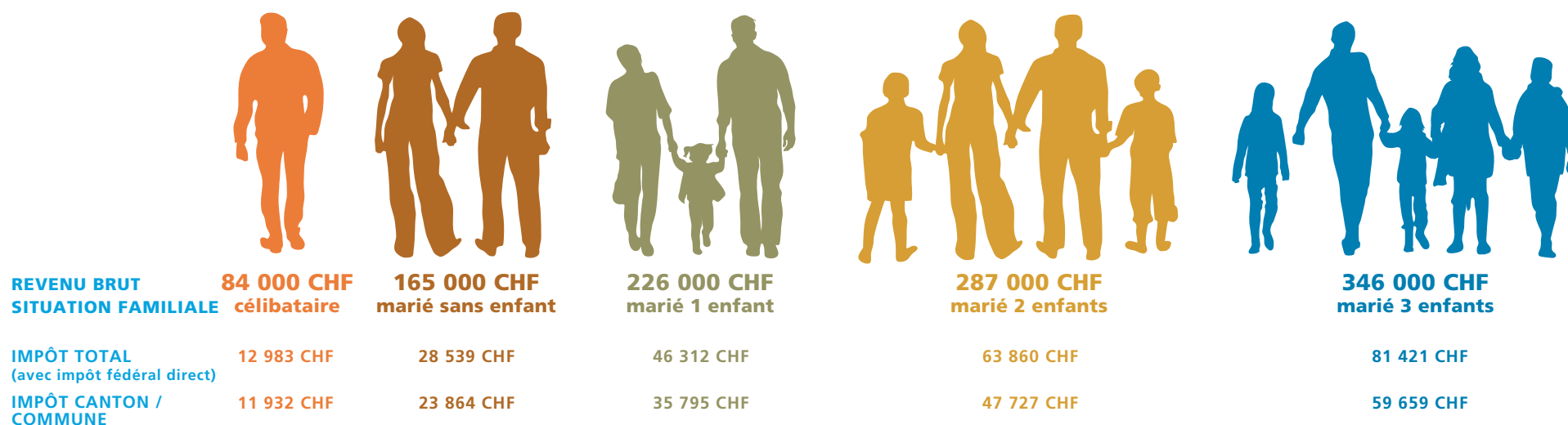
S'il est établi que le canton de Genève reste le canton le plus social en matière de dépenses publiques et en matière de répartition de la charge fiscale, qu'en est-il de la part de prestation publique couverte par l'impôt ?

Pour le savoir, il faut considérer les recettes fiscales nécessaires pour financer les dépenses publiques et déterminer quelle est la somme d'impôts nécessaire à un contribuable pour atteindre le « point neutre », soit le point où il ne coûte pas plus qu'il ne rap-

porte. Et ce « point neutre » est élevé : environ 12 000 francs d'impôts par habitant, enfants compris. En 2016, ce point neutre était de 10 800 francs. Cette évolution reflète les constats effectués dans la partie « Finances publiques » de ce document : une fuite en avant en matière de dépenses publiques. En effet, plus les dépenses publiques sont conséquentes, plus il faudra des impôts élevés pour les couvrir. Actuellement, il faut un revenu brut de 346 000 francs pour un couple marié avec 3 enfants pour couvrir ses dépenses publiques. Leur charge fiscale se monte toutefois à près de 82 000 francs. Pour une personne célibataire, il s'agira de gagner un salaire brut de 84 000 francs, pour une charge fiscale globale de près de 13 000 francs. Au vu des chiffres, on se rend

compte d'une réalité peu connue : la grande majorité de la population ne couvre pas, par ses impôts, la part des services publics dont elle bénéficie (écoles, santé, sécurité, routes...). La faute n'en incombe bien évidemment pas aux contribuables, mais bien au train de vie de l'Etat. Nos dépenses sont telles qu'il est impossible pour une grande partie de la population d'arriver à ce fameux « point neutre ». Nous sommes donc bel et bien confrontés à un problème de dépenses excessives et non pas de recettes insuffisantes.

Revenu brut à partir duquel un contribuable finance sa part de prestations publiques (2021)



Source : Administration fédérale des contributions ; Office fédérale de la statistique ; CCIG ; avril 2022

2.4 Les recettes fiscales par habitant les plus hautes de Suisse

Genève est le canton de Suisse où, s'agissant des impôts directs des personnes physiques, les collectivités publiques disposent des recettes fiscales par habitant les plus élevées. Ces recettes ont légèrement progressé depuis notre étude de 2016.

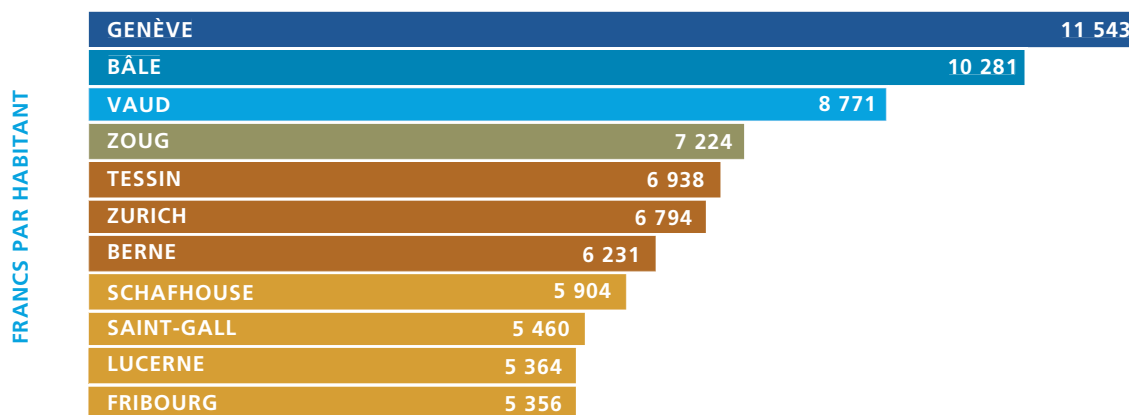
Il est donc temps de relâcher la pression fiscale qui pèse sur les personnes physiques à l'heure où le canton de Vaud prévoit, quant à lui, une baisse de 5 points des impôts cantonaux des personnes physiques dès 2023.

Il convient de préciser que la dernière grande baisse d'impôt pour les personnes physiques (refonte de la LIPP entrée en vigueur en 2010) a particulièrement bénéficié aux familles monoparentales et aux couples avec enfants. Comme le soulignait le Conseil d'Etat « (...), grâce notamment à l'introduction du splitting intégral, à la déductibilité des frais de garde et aux déductions plus importantes pour chaque charge de famille »¹².

Ainsi, loin d'être une baisse d'impôts « pour les riches », la réforme de la LIPP s'est traduite par une nette amélioration de la situation pour la classe moyenne et les contribuables modestes. Ces allègements ont soulagé leurs finances avec des effets bénéfiques en cascade : un impact positif sur leur consommation et leurs investissements et, partant, sur l'économie genevoise.

Une baisse d'impôts ne signifie donc pas automatiquement une baisse de recettes fiscales, ainsi que nous le relevons dans la partie « finances publiques » de ce document. A l'heure où l'inflation se fait ressentir, il convient de redonner aujourd'hui plus que jamais du pouvoir d'achat au contribuable. Dès lors, l'adoption du PL 12247¹³ prévoyant une diminution de 5% de l'impôt direct sur le revenu des personnes physiques serait justifiée. Car, malgré les différentes baisses d'impôts, Genève reste le canton où les contribuables sont les plus « rentables » (voir graphique ci-contre).

Recettes des impôts directs (PP), par habitant canton et communes, 2019



Source : Administration fédérale des finances ; Office fédérale de la statistique ; CCIG ; avril 2022

¹² QUE 202 - <http://ge.ch/grandconseil/data/texte/QUE00202A.pdf>

¹³ <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL12247.pdf>

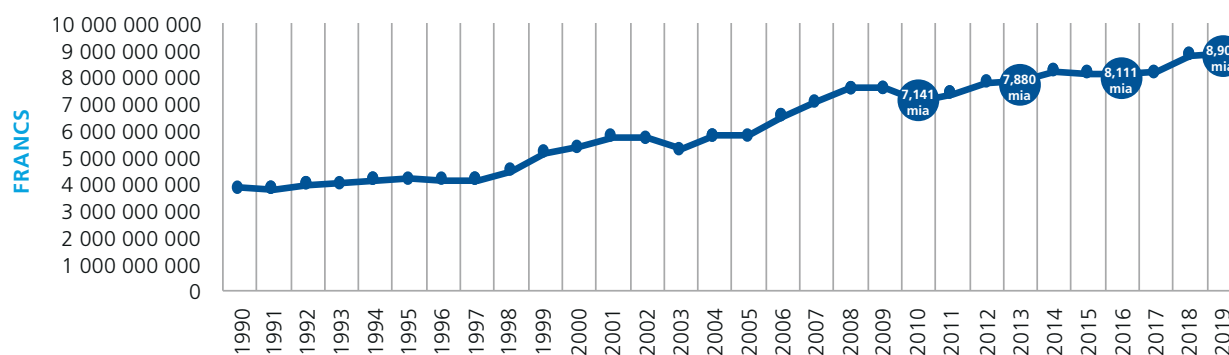
2.5 Une hausse constante des recettes fiscales

Avec le recul, on constate que même l'allègement fiscal de 2010 n'a pas creusé des trous supplémentaires dans les comptes publics genevois ; les recettes fiscales totales ont même progressé. Si le même résultat ne se reflète pas dans le graphique ci-dessous car nous ne disposons pas encore des chiffres définitifs pour l'année 2021, nous pouvons faire un constat identique avec la RFFA au vu des chiffres présentés lors de la présentation des comptes 2021 en mars 2022 (v. chapitre 1.3). Effectivement, depuis 2012, les recettes fiscales du canton et des communes ne cessent de croître pour franchir, en 2021, la barre symbolique des dix milliards de francs, soit un record jamais atteint jusqu'à présent et ce, malgré la crise du Covid-19.

EVOLUTION DES RECETTES FISCALES :

entre 2003 et 2021, les recettes fiscales ont progressé de **88%** malgré les différentes baisses d'impôts, alors que la population a augmenté de **19%** seulement.

Evolution des recettes fiscales totales canton et communes



Source : Administration fédérale des finances ; avril 2022

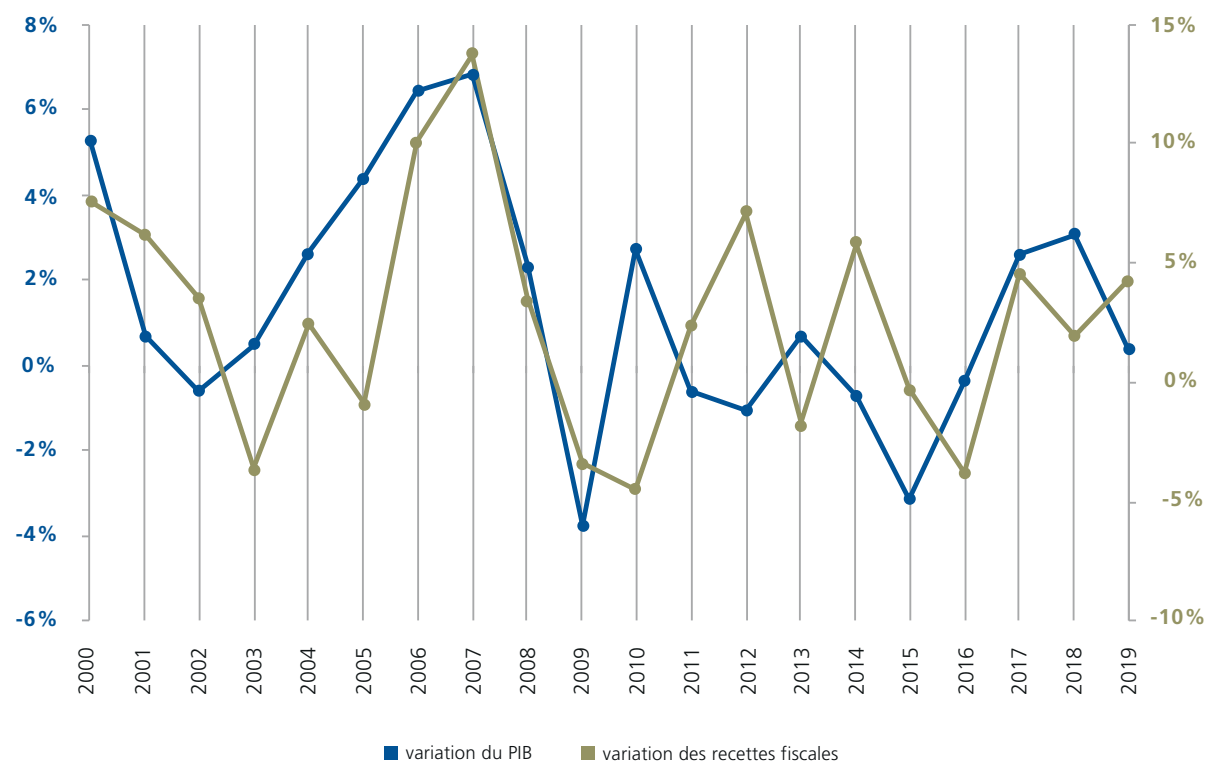
Il sied de rappeler que les recettes fiscales n'apparaissent pas ex nihilo. Elles dépendent étroitement de la conjoncture. Quand l'économie va, les recettes publiques sont également florissantes. Si au contraire l'économie bat de l'aile, les revenus en pâtiront et, par voie de conséquence, les recettes fiscales en subiront le contrecoup.

Comme nous pouvons le constater sur le graphique ci-dessous, les courbes du PIB par habitant et des recettes fiscales suivent une tendance similaire. Dès 2003, la bonne croissance de l'économie induit une amélioration globale des rentrées fiscales jusqu'en 2008. L'année qui suit, la crise économique et financière mondiale de 2008 atteint Genève, ce qui se traduit par une chute des recettes fiscales. L'économie repart ensuite péniblement à la hausse dès 2010, et les recettes fiscales suivent, avec un léger décalage. En 2015, le secteur bancaire et une grande partie de l'industrie suisse ont subi le contrecoup de l'abandon du taux plancher EUR/CHF ce qui s'est reflété sur l'évolution du PIB et de ce fait sur les recettes fiscales l'année qui a suivi. Il y a fort à parier que cet effet de baisse puis de reprise sera également constaté durant l'année du Covid-19 et la suivante en 2020, respectivement 2021, lorsque les chiffres définitifs seront publiés.

Il est toutefois intéressant de relever que les recettes fiscales totales progressent bel et bien en 2011 et 2012, soit dans les premières années de l'entrée en vigueur de la nouvelle LIPP. Nous pourrions probablement faire le même constat en 2021 après l'entrée en vigueur de la RFFA en 2020, lors de la publication des chiffres définitifs.

Il est donc faux de dire qu'une baisse fiscale coûte des millions de francs au canton, comme le tonnent certains. Si une perte statique peut être constatée avec une diminution des recettes l'année de mise en œuvre de la baisse fiscale, un effet dynamique peut être observé les années qui suivent : l'argent économisé est réinjecté dans l'économie, ce qui est favorable à la conjoncture et se traduit par des recettes fiscales globales plus élevées.

Croissance économique et recettes fiscales : un lien étroit



Source : Administration fédérale des finances ; Office fédérale de la statistique ; CCIG ; avril 2022

2.6 L'impôt sur la fortune le plus élevé de Suisse

En matière d'imposition de la fortune, la Suisse fait (presque) cavalier seul. En effet, parmi les pays de l'OCDE, il n'y en a guère qu'une poignée qui l'aient conservé ; l'Allemagne, l'Autriche, le Luxembourg, la Suède, le Danemark ou encore la France l'ont aboli au cours des deux dernières décennies.

Si l'impôt sur la fortune n'existe qu'au niveau cantonal et communal, Genève fait, là aussi, partie des cantons où cet impôt est le plus lourd et où l'imposition marginale est la plus élevée.

Un seul exemple : Genève taxe un contribuable disposant d'une fortune nette de 1 million plus de deux fois plus que Zurich, centre économique et financier en concurrence permanente avec Genève.

C'est ainsi qu'à Genève, 2,9% des contribuables les plus fortunés paient 78,5% de l'impôt sur la fortune, selon les données de l'Office cantonal de la statistique de Genève.

L'impôt sur la fortune est en outre très pénalisant pour les entrepreneurs et, par ricochet, pour l'emploi : la valorisation de l'entreprise, soit l'outil de travail de l'entrepreneur et sa fortune commerciale, peut amener celui-ci à payer des montants égaux voire supérieurs à ses revenus. Pourtant, cette fortune commerciale de l'entrepreneur ne constitue pas une fortune liquide, soit immédiatement disponible, mais bien un outil de travail générateur d'emplois.

Le contexte des taux d'intérêt particulièrement bas depuis 2008 a mis en exergue cette problématique ancienne, à savoir la méthode de valorisation des entreprises non cotées. L'imposition de la fortune particulièrement élevée à Genève accentue cette problématique. En effet, les actions de l'entreprise entrent dans la fortune de l'entrepreneur qui, particulièrement pour les PME, n'est pas liquide. Ce faisant, elles sont imposées après avoir été valorisées comme élément de fortune et pèsent sur le portefeuille de l'entrepreneur.

A la différence de ce qui se passe pour les entreprises cotées, la valorisation d'entreprises non cotées se révèle plus difficile à réaliser, car il n'existe pas de marché avec un prix de référence. Il a donc fallu trouver d'autres méthodes. Celle utilisée par l'administration fiscale cantonale, qui se fonde sur la circulaire 28 de la Conférence suisse des impôts (CSI 28), est basée sur la valeur de substance et sur la valeur de rendement de l'entreprise. Or, la méthode d'estimation de la CSI 28 (méthode des praticiens) arrive à des résultats imparfaits, voire parfois aberrants en raison de l'utilisation d'un modèle imparfait pour le calcul de la valeur de rendement de l'action.

Ainsi, les entrepreneurs dont la société fonctionne bien et qui peuvent réinvestir - créant ainsi des postes de travail - sont les plus frappés : ils paient d'abord un impôt sur leur salaire, puis sur les dividendes et, enfin, un impôt pouvant s'élever à 1% de leur fortune qui est, rappelons-le, investie dans leur outil de travail (donc non disponible en cash).

A noter que la France, avant d'abolir son impôt sur la fortune en 2017, en exonérait la fortune commerciale : un entrepreneur ne payait pas d'impôt sur la fortune sur les parts qu'il détient dans sa propre société. La Suisse devrait s'en inspirer.

IMPÔT SUR LA FORTUNE :

78,5%
de l'impôt sur la fortune
est payé par **2,9%**
des contribuables.

2.7 Personnes morales : une pyramide fiscale également fragile

La pyramide fiscale des personnes morales présente elle aussi une base très ténue. Plus étroite d'ailleurs que celle des personnes physiques : en 2018, 1,2% des entreprises concentrent à elles seules 79,1% du total de l'impôt cantonal et communal sur le bénéfice et le capital. A l'inverse, trois quarts des entreprises s'acquittent de moins de 1% de ce total.

Alors qu'avant la Réforme fiscale et financement de l'AVS (RFFA), Genève connaissait le taux d'impôt sur les personnes morales le plus élevé de Suisse, ce taux a aujourd'hui été rééquilibré grâce à la mise en œuvre de la RFFA en 2020. Les revenus fiscaux 2021 excédentaires démontrent qu'après une reprise économique, en particulier après la crise du Covid-19, les effets dynamiques de la RFFA peuvent être constatés.

Il convient, cependant, de rester attentif aux conditions cadre qui entourent, en particulier, les quelques entreprises qui contribuent à l'essentiel de l'impôt sur le bénéfice et le capital. En effet, malgré l'entrée en vigueur de la RFFA, qui se voulait une réforme de mise en conformité avec les exigences internationales, force est de constater que les exigences de cette communauté évoluent, puisqu'il est à présent question d'une imposition à 15% – dite minimale – pour les entreprises réalisant plus de 750 millions d'euros de chiffre d'affaires par année. Tel est le contenu du projet Base erosion and profit shifting 2.0 (BEPS 2.0) – en français, érosion de la base d'imposition et transfert des bénéfices – de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Cette nouvelle réforme portera atteinte à la compétitivité de la Suisse et à son attractivité, notamment en raison de l'abandon d'un certain nombre de mesures incluses dans la RFFA. Il sera donc nécessaire d'améliorer significativement les conditions cadre de l'économie suisse de sorte que la Suisse reste attractive sur un plan international.

La question est particulièrement importante pour Genève qui dépend beaucoup des multinationales – qui représentaient 107 000 emplois temps plein du canton sur 335 000 en 2019, soit quasiment 1 emploi sur 3. Il sera donc essentiel de se concentrer sur les éléments touchant l'attractivité de Genève : une simplification de la fiscalité n'entrant pas dans le champ de l'imposition minimale

telle que la Taxe Professionnelle Communale (TPC) et les éléments liés aux coûts élevés du canton que peuvent notamment représenter la main d'œuvre et les loyers.

Impôt sur le bénéfice et le capital canton et communes, 2018



Source : Office cantonal de la statistique Genève ; avril 2022



CCI.Geneve



chambre-de-commerce-de-gen-ve



CCIGeneva



cci_geneve



CCIG1865



www.ccig.ch

Retrouvez cette étude sur le site
www.enjeux-fiscaux.ch

CHAMBRE DE COMMERCE, D'INDUSTRIE ET DES SERVICES DE GENÈVE

Maison de l'économie

4, boulevard du Théâtre
1204 Genève
Tél. 022 819 91 11 | Fax 022 819 91 00
E-mail: cci@ccig.ch

www.ccig.ch

