



POLITIQUES ET MANAGEMENT PUBLIC

VOLUME

8

JUIN 1990

N° 2

Maurice WRIGHT

« De la nécessité de placer les réseaux de politique publique dans leur contexte au sein de l'analyse comparative des politiques industrielles. »

Robert DALPE

« Politiques d'achat et innovation industrielle. »

Andrew RESCHOVSKY

« La réforme fiscale aux Etats-Unis. »

Katrin PFEIFFER et Luc WEBER

« Péréquation fiscale horizontale : le cas du partage de l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques dans le canton de Genève. »

Michel TERNIER

« Moderniser, oui, mais avec les hommes. »

Gilles BAROUCH et Hervé CHAVAS

« Le rôle et la place de la ressource humaine dans la modernisation de la Fonction Publique française : un éclairage à partir de quatre études monographiques. »

**PEREQUATION FISCALE HORIZONTALE :
LE CAS DU PARTAGE DE L'IMPOT SUR LE REVENU
ET LA FORTUNE DES PERSONNES PHYSIQUES
DANS LE CANTON DE GENEVE**

Katrin PFEIFFER *
Luc WEBER *

Résumé

De nombreuses agglomérations urbaines ont mis en place un système de péréquation financière ayant pour objectif d'atténuer les disparités qui caractérisent les finances publiques des communautés locales. Notre étude présente la solution adoptée par le Canton de Genève, un des 26 cantons suisses. Elle traite plus particulièrement du système de partage peu commun de l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques entre les communes genevoises.

Le sujet est présenté en trois parties. Après une partie introductive (partie I), l'étude décrit l'origine et les particularités du système de partage et cherche à mettre en évidence son impact redistributif (partie II). La troisième partie de l'étude discute, d'un point de vue économique, les problèmes liés à l'évaluation de la capacité financière des collectivités publiques. Il est en particulier montré que le choix des indicateurs fiscaux, leur transformation en sous-indices, ainsi que leur pondération influencent considérablement la mesure de la capacité financière et par conséquent l'effet de péréquation.

* Université de Genève.

Introduction

La question des relations financières entre les collectivités publiques locales est un sujet de préoccupation constante pour les administrations publiques urbaines. La politique financière des agglomérations est en effet rendue très délicate par le morcellement administratif, ainsi que par les particularités démographiques et économiques des diverses collectivités membres.

Ainsi, la collectivité située au centre de l'agglomération, le noyau urbain, offre en général un certain nombre de prestations publiques dont les bénéficiaires dépassent largement les frontières locales. C'est le cas notamment dans le domaine culturel. Cependant, du fait du morcellement administratif, le centre ne peut a priori se faire dédommager pour les bénéficiaires que ces services procurent en dehors de ses frontières administratives. On parle alors d'"effets de débordement". En d'autres termes, les collectivités contiguës peuvent profiter de prestations dont elles ne supportent pas la charge financière.

Par ailleurs, certaines communes périphériques en développement ont de grands besoins en équipements, alors qu'elles ne disposent en règle générale que de peu de ressources, les activités industrielles et professionnelles ne se trouvant pas sur leur territoire. Or, pour assurer un niveau déterminé de prestations publiques à tous les citoyens, une collectivité dont la base fiscale par habitant est relativement basse sera obligée d'exiger une charge fiscale plus élevée de ses citoyens qu'une collectivité dont la base fiscale par habitant est plus élevée. En outre, une collectivité à forte croissance démographique aura besoin de fonds supplémentaires pour garantir ce même niveau de prestations publiques à ses citoyens. Les différences à la fois au niveau des besoins et au niveau de la capacité contributive des diverses communes impliquent, entre autres, que la pression fiscale diffère d'une collectivité publique à l'autre.

Face à ces problèmes, de nombreuses agglomérations urbaines ont mis en place un système de péréquation financière ayant pour objectif d'atténuer les déséquilibres financiers entre les collectivités publiques locales. L'étude suivante présente un de ces systèmes d'égalisation financière, à savoir celui du Canton de Genève, un des 26 cantons suisses. Elle traitera plus particulièrement du système de partage peu commun de l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques entre les communes genevoises. Le sujet sera présenté en trois parties :

- *La partie I* couvre quelques aspects généraux, tels que les caractéristiques géopolitiques et démographiques de Genève, et situe le canton par rapport au système fiscal suisse .
- *La partie II* décrit l'origine et le fonctionnement actuel de ce système de partage et analyse son impact redistributif.
- *La partie III* discute, d'un point de vue économique, les problèmes liés à l'évaluation de la capacité financière des collectivités publiques et propose quelques améliorations relatives à l'évaluation de la capacité financière des communes genevoises.

PARTIE I

Les principales caractéristiques géopolitiques et démographiques du Canton de Genève

Situation géopolitique de Genève

Le Canton de Genève est situé à l'extrémité sud-ouest du lac Léman, sur un plateau délimité par le Jura, le Mont Vuache, le Salève et les Voirons [9, p. 126]. La longueur de la frontière séparant Genève du Canton de Vaud, seul canton suisse limitrophe, représente 4.2 % de la frontière genevoise totale (sans compter le lac)*. En revanche, la frontière qui sépare Genève du pays voisin, la France, constitue les 95.8 % restant. La surface totale du Canton de Genève - 246 km² (sans la partie genevoise du lac) - est répartie entre 45 communes. Le territoire de ces dernières varie entre 140 ha (Chêne-Bourg) et 1892 ha (Satigny) (cf. tableau A1 en annexe).

Situation politique de Genève

Pour mieux situer Genève dans le contexte du système fédéral suisse, il faut brièvement rappeler quelques éléments historiques. Contrairement à la majorité des autres pays fédéralistes, la Confédération helvétique est le résultat d'un regroupement d'Etats souverains. En d'autres termes, tous les cantons suisses ont été entièrement indépendants à un moment ou à un autre de leur histoire. Genève est entré dans la Confédération suisse en 1815, mais elle a gardé comme nom officiel "République et Canton de Genève".

Cette origine historique explique la *vaste autonomie* dont jouissent les Etats membres (cantons) en Suisse. Aux termes de l'article 3 de la Constitution fédérale de 1848:

"les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale, et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral".

Or, la Constitution fédérale énonce explicitement les compétences fiscales qui reviennent à la Confédération. Toutes les autres compétences en la matière appartiennent aux cantons qui légifèrent de façon autonome, dans les limites des dispositions et principes constitutionnels. Contrairement à celle des cantons, l'autonomie des communes est déléguée par les constitutions cantonales. Il en découle que le fédéralisme au niveau cantonal revêt un caractère plus centralisateur qu'au niveau fédéral.

La *démocratie semi-directe* constitue un autre élément clé du système fédéral suisse. Elle permet au peuple suisse d'exercer une activité législative et constitutionnelle considérable. Les procédés utilisés sont le *référendum* et l'*initiative populaire*. Toute modification de la Constitution est soumise à l'acceptation, par un vote populaire, de la majorité des citoyens suisses et

* Sans compter les frontières des deux enclaves de Cligny qui totalisent 13.3 km.

des cantons. Les pouvoirs de l'Etat central sont donc limités à la fois par une *barrière démocratique* (majorité des citoyens) et une *barrière fédéraliste* (majorité des cantons). En outre, 50 000 citoyens peuvent exiger qu'une nouvelle loi ou la modification d'une loi soit soumise à un référendum. En d'autres termes, le référendum est obligatoire au niveau constitutionnel et facultatif au niveau législatif. Par ailleurs, 100 000 citoyens peuvent proposer par une initiative, soumise à un vote du peuple et des cantons, une modification totale ou partielle de la Constitution fédérale.

Au moyen de ces droits politiques, les citoyens exercent un contrôle sur le processus de prise de décision politique, ce qui implique une contrainte sur les parlements. Les citoyens suisses influencent ainsi considérablement le choix des impôts qui les frappent.

La population de Genève : ses implications fiscales

En 1988, Genève comptait une population résidante moyenne de 375 434 personnes, ce qui représentait 5.6 % de la population suisse. La *population étrangère* représentait un tiers environ de ces résidents (136 459), une part qui dépasse de loin la moyenne suisse qui se monte à 16.4 % [7, p. 29]. Genève est également caractérisé par une *densité de la population* particulièrement élevée (1 316 personnes/km² en 1988). L'exiguïté du territoire genevois implique, entre autres, qu'une partie de sa main d'oeuvre choisit son lieu de *résidence dans le Canton de Vaud voisin*. Les *organisations internationales* tendent en outre à se concentrer dans le Canton de Genève comme nulle part ailleurs dans le monde. Il en résulte un grand nombre de fonctionnaires internationaux (5.4 % des personnes employées dans le canton en 1985). Etant donné que Genève confine à la France, le canton compte en outre un pourcentage important de *frontaliers* parmi sa population active (environ 10 % de la population active en 1985 [7, pp. 105, 108]).

La composition de la main d'oeuvre genevoise a des conséquences fiscales considérables. Les fonctionnaires internationaux, par exemple, sont exempts de tout impôt cantonal et communal sur le revenu*. Quant aux travailleurs provenant d'autres cantons suisses, et tout particulièrement du Canton de Vaud, leur revenu est imposé dans leur canton de domicile et non pas dans le canton où le revenu est créé.

Pour 1989, le *manque à gagner* relatif aux impôts non perçus des fonctionnaires internationaux a été estimé par le gouvernement genevois à un montant oscillant entre 180 et 200 millions de francs suisses. Quant à la "perte" induite par les pendulaires Vaud-Genève, elle a été chiffrée à environ 120 à 140 millions de francs [3, p. 19]. Le total de ce manque à gagner, à

* La loi genevoise de 1887 sur la contribution publique, et plus particulièrement son article 7 en date du 1er avril 1959, en sont les bases légales.

savoir 300 millions de francs, représente 17.65 % des recettes fiscales effectivement encaissées au titre de l'impôt sur le revenu en 1989.

Encore faut-il ajouter que, contrairement aux autres cantons suisses, le Canton de Genève impose le revenu des frontaliers français à la source. Un accord franco-suisse, conclu le 29 janvier 1973, détermine le montant que le Canton de Genève, ensemble avec les communes concernées*, doit restituer à la France. Cette compensation financière est fixée à 3.5 % de la masse salariale brute [8].

Le tableau suivant présente les cinq cas de figure relatifs à l'impôt sur le revenu des personnes travaillant à Genève :

Personne travaillant à Genève et	
1) fonctionnaire international	<i>pas d'impôt</i> cantonal et communal sur le revenu
2) domiciliée en France	imposition à la source par le canton de Genève . restitution partielle à la France (3.5 % de la masse salariale brute)
3) domiciliée dans le canton de Vaud	impôt sur le revenu perçu par le canton de Vaud
4) domiciliée à Genève, mais ayant son lieu de travail dans une commune autre que celle de son domicile	partage de l'impôt communal sur le revenu entre la commune de domicile et la commune de travail
5) domiciliée à Genève et ayant son lieu de travail dans la même commune que celle de son domicile	cas normal : l'impôt communal sur le revenu est perçu par la commune de domicile

Imposition du revenu et de la fortune dans le Canton de Genève

L'impôt sur le revenu et la fortune (IRF) des personnes physiques est perçu parallèlement par la Confédération, les cantons et les communes. La Confédération et chaque canton prélèvent cet impôt selon leurs propres législations fiscales. Au niveau des communes, en revanche, les droits en matière fiscale sont délégués par les constitutions cantonales. La plupart du temps (c'est le cas dans le Canton de Genève), les communes possèdent la même réglementation que les cantons (même assiette et même barème d'impôt), mais elles déterminent leurs propres *coefficients de multiplication*

* Les communes participent à ces montants à raison d'un quart, au prorata de ce que chacune d'elles perçoit.

(ou centimes additionnels). En d'autres termes, les communes prélèvent l'IRF des personnes physiques en appliquant leur coefficient de multiplication à l'impôt cantonal de base. Il faut encore ajouter que les paroisses, quant à elles, prélèvent un impôt ecclésiastique en principe non obligatoire.

Au niveau cantonal, les contribuables remplissent un seul formulaire sur lequel ils déclarent l'ensemble de leurs revenus et de leur fortune. Une fois le revenu et la fortune imposables déterminés, les autorités cantonales y appliquent un barème de base. Sur cet impôt cantonal de base, le canton applique ensuite une surcharge selon ses besoins et chaque commune applique ses centimes additionnels [4, Art. 293].

Exemple :

Impôt de base selon le barème cantonal	2 200.00 Frs
Coefficient de multiplication	
. canton "Y" (147.5 %)	3 245.00 Frs
. commune "X" (45.5 %)	1 001.00 Frs
. paroisse : impôt ecclésiastique (6 %)	132.00 Frs
Impôt total	4 378.00 Frs

PARTIE II

Origine du système de partage

Partage de l'impôt sur le revenu et la fortune entre les communes genevoises

Les relations fiscales entre les communes genevoises sont caractérisées par le *partage de l'impôt communal sur le revenu et la fortune entre la commune où le contribuable a son domicile et celle où il travaille.*

Lors de l'introduction de l'IRF en 1887, les communes imposaient de *façon disparate* les personnes sur leur *lieu de travail*.

En 1923, dans le cadre d'une réforme fiscale plus vaste, Genève décida de partager les impôts communaux des personnes physiques de la manière suivante:

- 25 % de l'impôt de base selon le barème cantonal (la part privilégiée) étaient attribués à la commune de domicile ;
- 75 % de l'impôt de base étaient divisés entre les communes intéressées (y compris celle de domicile), *proportionnellement au revenu et à la fortune afférents à chacune d'elles.*

Sur cet impôt de base, chaque commune appliquait ensuite son propre taux d'imposition, c'est-à-dire ses *centimes additionnels*. Si, par rapport à la situation initiale, ce nouveau système était plus satisfaisant pour les

communes de domicile, il continuait pourtant à favoriser les communes dites de travail.

L'idée derrière ce partage inégal de l'assiette de perception tenait sans doute au rôle particulier que la Ville de Genève (l'une des 45 communes) jouait au sein du canton. Cette commune à la fois offrait la majorité des places de travail et assumait des tâches qui profitaient à l'ensemble des communes (telles que les services culturels, etc.).

Les modifications et affinements apportés au système de partage après 1923 se concentraient essentiellement autour de deux aspects :

- 1) *l'augmentation de la part privilégiée* accordée à la commune de domicile ;
- 2) la transition vers un *système de partage avec des effets de péréquation*, c'est-à-dire l'attribution de la part privilégiée en fonction de la capacité financière des communes.

Le système de partage actuel

L'impôt cantonal sur le revenu et la fortune, servant de base pour l'application des centimes additionnels communaux, est partagé si un contribuable :

- possède des immeubles, ou
- exploite un commerce, une industrie ou une entreprise, ou
- a son lieu de travail

dans une commune autre que celle de son domicile.

Une part privilégiée allant de 20 % à 80 % de l'impôt de base en question est allouée à la commune de domicile en fonction de son indice de capacité financière. Si cet indice est élevé, sa part privilégiée est basse, et inversement. Le solde est réparti entre les diverses communes concernées, proportionnellement au revenu et à la fortune réalisés dans chacune d'elles. Rappelons que pour les *personnes habitant et travaillant dans la même commune*, l'assiette fiscale revient entièrement à la commune de domicile.

Depuis 1984, un *supplément de part privilégiée* est attribué aux communes de domicile qui enregistrent un *solde négatif important* entre les impôts reçus d'autres communes et ceux versés à d'autres communes*.

* Ce supplément s'élève à **5 points** (si le solde négatif est compris entre 10 % et 25 % du total de l'IRF encaissé au cours du dernier exercice connu) ou **10 points** (si ce solde dépasse les 25 % du total), à la condition que le taux des centimes additionnels de la commune bénéficiaire soit supérieur au taux moyen pondéré des centimes de l'ensemble des communes (loi cantonale D 3 2, Art. 11B).

Evaluation de la capacité financière à Genève

La capacité financière des communes genevoises est mesurée par un *indice de capacité financière* [6]. Ce dernier tient compte de *quatre indicateurs* sous la forme de sous-indices :

- 1) Le rapport des *recettes par le nombre d'habitants*, R_i/H_i , est un indicateur de ressources financières, où R_i représente les recettes de la commune "i" et H_i le nombre d'habitants de cette même commune. Le calcul des recettes communales est spécifié dans une loi cantonale. Outre les recettes fiscales, d'autres types de ressources sont pris en compte, tels que les émoluments, les concessions, les redevances. Quant aux recettes fiscales, elles représentent une valeur théorique dans la mesure où c'est le centime additionnel moyen de l'ensemble des communes qui est pris en compte (et non pas les centimes additionnels effectifs de chaque commune) :

$$I_i^1 = \frac{\frac{R_i}{H_i}}{\frac{\sum R_i}{\sum H_i}} \cdot 100$$

La moyenne cantonale de cet indice prend la valeur 100.

Plus cet indice est élevé, plus la capacité financière de la commune est élevée.

- 2) Le rapport des *recettes par le nombre d'élèves* (E_i) fréquentant les degrés enfantins et primaires des écoles communales, R_i/E_i , représente fondamentalement un indicateur de besoins. On suppose qu'avec l'augmentation du nombre d'écoliers, les dépenses nécessaires pour fournir un niveau déterminé d'instruction augmentent. L'indice est établi de la même manière que I_i^1 :

$$I_i^2 = \frac{\frac{R_i}{E_i}}{\frac{\sum R_i}{\sum E_i}} \cdot 100$$

La moyenne cantonale de cet indice prend la valeur 100.

Le choix de cet indicateur est pourtant critiquable dans la mesure où *un indicateur de besoins* (les élèves E_i) est mélangé avec un *indicateur de ressources* financières (les recettes R_i). Or, il n'y a plus de lien direct entre les besoins d'une commune et son indice de capacité financière : avec un même nombre d'élèves, une commune peut avoir une capacité financière plus élevée qu'une autre, simplement parce qu'elle dispose de plus de ressources et non pas en raison de besoins moindres.

- 3) Les recettes par rapport au domaine public à la charge des communes, R_i/m_i^2 , représentent un autre indicateur de besoins (la surface publique est mesurée en m^2). Plus cette surface est grande, plus la charge financière de la commune est supposée importante et plus l'indice de capacité financière est bas.

$$I_i^3 = \frac{\frac{R_i}{m_i^2}}{\frac{\sum R_i}{\sum m_i^2}} \cdot 100$$

La moyenne cantonale de cet indice est fixée à 100.

Le même problème se pose pour ce sous-indice que pour celui que l'on a mentionné ci-dessus: il manque le lien direct entre les besoins financiers de la commune et l'indice de capacité financière.

- 4) Le dernier sous-indice est un indicateur d'effort fiscal. Il s'agit du rapport entre les centimes perçus par chaque commune et la moyenne des centimes perçus par l'ensemble des communes. L'inverse de ce quotient est ensuite converti en indice:

$$I_i^4 = \frac{\sum t_i}{t_i} \cdot 45$$

La moyenne cantonale de cet indice prend la valeur 100.

La prise en compte de l'effort fiscal a pour objectif d'éviter qu'une commune baisse son taux d'imposition afin d'atteindre un indice de capacité financière plus bas (essentiellement par I_i^1 , indirectement par I_i^2 et I_i^3), ce qui lui donnerait droit à une part privilégiée plus importante.

Néanmoins, même si la baisse du taux d'imposition fait augmenter l'indice de capacité financière par l'intermédiaire du sous-indice I_i^4 (ce qui diminue la part privilégiée), l'effet global serait tout de même une baisse de la capacité financière et une hausse de la part privilégiée en raison de l'impact prédominant des trois premiers sous-indices.

L'indice annuel est une moyenne pondérée des quatre sous-indices, où il est donné à l'indice I_i^1 une importance trois fois plus grande que celle des autres sous-indices:

$$IA_i = \frac{(3 \cdot I_i^1) + I_i^2 + I_i^3 + I_i^4}{6}$$

où IA_i représente la capacité financière annuelle de la commune "i" et I_i^1 , I_i^2 , I_i^3 et I_i^4 les divers sous-indices.

Finalement, *l'indice général* effectivement utilisé pour mesurer la capacité financière des communes genevoises correspond à la moyenne des indices annuels se référant aux trois dernières années :

$$IG_i = \frac{IA_i^{t-1} + IA_i^{t-2} + IA_i^{t-3}}{3}$$

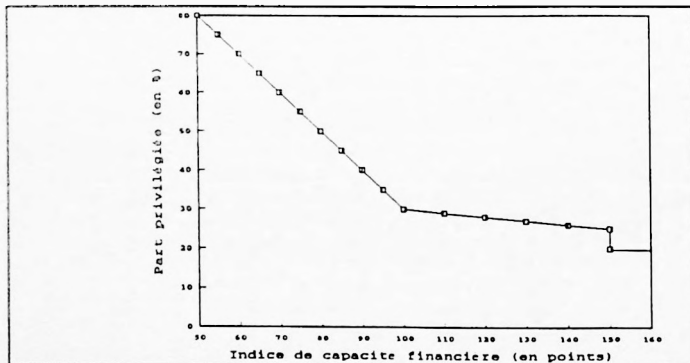
où IA_i^{t-1} , IA_i^{t-2} , IA_i^{t-3} représentent les indices annuels de la commune "i".

*Lien entre l'indice de capacité financière
et la part privilégiée*

L'indice de capacité financière est converti en taux de la part privilégiée selon une *échelle de transformation* spécifiée dans une loi cantonale [5, Art. 11A]. Il s'agit d'une *échelle progressive* dans la mesure où le taux de part privilégiée varie plus rapidement si l'indice est inférieur à 100. Dans ce cas, une variation d'un point de la capacité financière correspond à une augmentation ou à une diminution de 1 % de la part privilégiée, alors que pour un indice compris entre 100 et 150, la part privilégiée varie d'un pour cent tous les 10 points.

GRAPHIQUE 1

Indice de capacité financière et part privilégiée



La part privilégiée est donc non seulement déterminée par la capacité financière de la commune, mais également par cette échelle de conversion.

Effets induits par le système de partage de l'impôt sur le revenu et la fortune (IRF) des personnes physiques

Il découle de l'exposé ci-dessus que le partage de l'assiette fiscale de l'IRF comporte deux éléments: un *élément redistributif* (le partage de l'impôt entre la commune de domicile et celle de travail) et un *élément de péréquation* (le partage s'effectue en fonction de la capacité financière des communes). Cette section analysera l'*effet combiné* de ces deux éléments en *comparant le système de partage actuellement en place avec une situation hypothétique où tout impôt sur le revenu et la fortune serait prélevé au lieu de domicile*. Si une telle situation ne reflète pas le passé historique de Genève, elle correspond néanmoins au critère de domicile appliqué dans les autres cantons suisses. Les éléments d'évaluation pertinents sont les suivants :

- 1) *Les ressources théoriques des communes* en l'absence de tout système de partage et en supposant que les centimes additionnels communaux restent inchangés.
- 2) *Les centimes additionnels théoriques* que les communes devraient appliquer pour maintenir le niveau de recettes fiscales dont elles jouissent dans le système actuel.

Bases du calcul

Les chiffres utilisés pour cette analyse se trouvent dans le tableau A2 en annexe. Les colonnes A à D de ce tableau présentent, pour chaque municipalité, les recettes fiscales totales encaissées par la commune au titre du revenu et de la fortune des personnes physiques en 1987 (A), les recettes fiscales reçues à ce titre de la part des autres communes (B), les recettes fiscales payées à d'autres communes (C), ainsi que la balance entre B et C (=D).

Le département des finances et contributions de Genève calcule également les recettes fiscales en l'absence d'un système de partage, en soustrayant la colonne D de la colonne A. Ce calcul admet que le montant de recettes fiscales provenant d'autres communes (C) correspond à celui dont la commune de domicile disposerait en l'absence d'un système de partage. Cette hypothèse est incorrecte, puisque le taux d'imposition appliqué par la commune de domicile diffère normalement des taux appliqués par les autres municipalités.

Pour la réévaluation de la colonne C, nécessaire pour le calcul des recettes fiscales dans la situation hypothétique où le critère de domicile serait appliqué, il faudrait connaître les montants (et taux d'imposition) payés par les contribuables de la commune de domicile aux diverses autres communes. En l'absence de cette information détaillée, on doit se fonder sur l'*hypothèse que le revenu gagné par les contribuables en dehors de leur commune de résidence est uniformément distribué entre les diverses municipalités, proportionnellement aux places de travail occupées dans chacune d'elles*. Il est alors possible de calculer un taux d'imposition moyen pondéré (par les places de travail) par lequel la colonne C est divisée et qui permet de calculer une *valeur approximative* pour la "part de base fiscale perdue".

Résultats

Si l'on compare la recette fiscale en l'absence de tout système de partage avec la recette effectivement réalisée par les communes en 1987, on constate que, par rapport à la situation actuelle :

- 1) 40 des 45 municipalités enregistreraient une *recette fiscale plus élevée*;
- 2) il y aurait *cinq "perdants"*, à savoir Carouge, la Ville de Genève, Grand-Saconnex, Meyrin et Satigny;
- 3) le *produit de l'ensemble des communes genevoises* au titre de cet impôt serait *légèrement plus bas* (-0.83 %). En d'autres termes, les *contribuables paieraient légèrement moins d'impôts* (cf. aussi le graphique A1 en annexe).

Il ressort du tableau 1 ci-dessous (et du graphique A2 en annexe) que les cinq communes qui perdraient dans un système sans partage présentent dans le système actuel un *solde positif entre les IRF reçus des autres municipalités et ceux payés à d'autres communes par leurs contribuables*. Ceci n'est pourtant pas étonnant, puisque les taux d'imposition communaux ne divergent que relativement peu.

La Ville de Genève, qui essuierait la plus grande perte, enregistre l'avantage net le plus important dans le système actuel, avec un solde positif qui représente 16.43 % de ses recettes fiscales (IRF) en 1987. Ce résultat est essentiellement lié au fait que la Ville de Genève offre 63 % de toutes les places de travail (1985) dans le canton. Or, même si le taux de ses centimes additionnels reste inférieur à la moyenne cantonale et même si sa part privilégiée est basse (25 %), l'assiette de perception servant de base à l'application de la part privilégiée est élevée.

TABEAU 1

*Produit des centimes additionnels
(IRF personnes physiques) dans le système
actuel et en l'absence d'un système de partage*

Commune	Système actuel	Situation sans partage de l'impôt sur le revenu et la fortune
	solde entre les recettes fiscales reçues par la commune de domicile et celles payées à d'autres communes	gains, pertes par rapport au système actuel
	en % du produit des centimes additionnels (IRF des personnes physiques) en 1987	
Carouge	1.76	- 11.42
Genève	16.43	- 16.40
Grand-Saconnex	0.85	- 0.36
Meyrin	6.03	- 4.22
Puplinge	1.89	+ 0.27
Satigny	8.57	- 6.86
toutes les autres	solde négatif	avantage net

Comme on l'a déjà mentionné, l'avantage procuré par ce système de partage à la Ville de Genève est essentiellement motivé par le souci de la dédommager pour les prestations qu'elle fournit à l'ensemble des communes, en particulier dans le domaine culturel. Cette même réflexion s'applique d'ailleurs pour Carouge qui peut être considéré comme le deuxième centre culturel du canton.

Il ressort également du tableau 1 que certaines communes sont plus sensibles que d'autres au passage du système actuel à un système sans partage. Parmi les nombreux facteurs qui expliquent ce phénomène, deux semblent être particulièrement pertinents :

- 1) la variation du produit des centimes additionnels (IRF) est *négativement corrélée* avec la part privilégiée: si la part privilégiée est déjà élevée, le changement de système n'augmente que faiblement l'assiette fiscale et par conséquent la variation des recettes fiscales (toutes choses restant égales par ailleurs) est peu importante ;
- 2) la variation du produit des centimes additionnels (IRF) est *positivement corrélée* avec le rapport entre le nombre de places de travail (occupées) et le nombre de résidents: si ce rapport est élevé, on peut admettre que la masse fiscale des contribuables travaillant dans cette commune, mais

résidant ailleurs, l'est également. Il en découle que dans ces conditions, la perte de recettes serait importante si le critère de domicile était appliqué.

Il ressort du tableau 2 que les six municipalités dont le gain net dû au changement de système se chiffre à plus de 50 % du produit des centimes additionnels en 1987 sont caractérisées par un indice de capacité financière qui dépasse la moyenne cantonale. En d'autres termes, leur part privilégiée est petite, ce qui implique un gain important si l'on passait à un système où la part privilégiée est égale à 100 %. En outre, ces communes pourraient être classées comme municipalités riches ayant un caractère résidentiel.

TABLEAU 2

*Les gains des communes en cas de suppression
du système de partage*

Communes	Avantage net en % du produit des centimes additionnels (IRF, personnes physiques) en 1987
	avantage net > 50 %
Corsier	60.51 %
Vandoeuvres	53.26 %
Collonge Bellerive	51.94 %
	40 % < avantage < 50 %
Cologney	47.35 %
Chêne-Bougeries	45.00 %
Pressinge	44.65 %
Toutes les autres	avantage net < 40 %

S'il est important pour une commune de connaître l'impact d'un changement de système sur ses recettes fiscales, les contribuables, quant à eux, s'intéressent davantage à la variation de la charge fiscale. Or, en supposant cette fois-ci que les communes désirent maintenir le niveau de recettes fiscales (IRF) effectivement atteint en 1987, quel serait le taux d'imposition à appliquer par les diverses communes ?

TABLEAU 3

Les taux d'imposition dans un système sans partage

Commune	Modification du taux d'imposition étant donné le produit des centimes additionnels (IRF personnes physiques) en 1987	
	variation absolue	variation en %
	augmentation du taux des centimes additionnels	
Carouge	+ 4.38	+ 12.89
Genève	+ 8.93	+ 19.62
Grand-Saconnex	+ 0.17	+ 0.36
Meyrin	+ 2.16	+ 4.40
Satigny	+ 3.61	+ 7.36
Toutes les autres communes <i>baissent</i> leur taux des centimes additionnels entre 0.27 % (Puplinge) et 37.7 % (Corsier)		

Les cinq communes pour lesquelles l'introduction du critère de domicile a un impact négatif sur les recettes fiscales seraient obligées d'accroître leur taux d'imposition de 0.36 % (Grand-Saconnex) à 19.62 % (Genève). Toutes les autres collectivités locales pourraient abaisser leur taux des centimes additionnels (cf. aussi le graphique A3 en annexe). Quant à l'impact global, la moyenne des taux des centimes communaux serait de 15.44 % plus basse.

On peut déduire que le système de partage actuellement en place profite à une minorité des 45 communes genevoises. Le système est en faveur des municipalités offrant un grand nombre de places de travail (Genève, Carouge, Meyrin, etc.), alors qu'il est défavorable pour les communes dites résidentielles (Corsier, Vandoœuvres, etc.). Il en découle que le système reconnaît implicitement que les places de travail sont créatrices d'une charge publique.

Néanmoins, il faut rester conscient que l'analyse faite ci-dessus ne traite qu'une partie du système de péréquation genevois. L'impôt sur le bénéfice et le capital des personnes morales est également en partie soumis à un partage entre les communes selon leur capacité financière. Il se peut ainsi qu'une commune soit "perdante" ou profite peu du système de partage de l'IRF des personnes physiques, mais qu'elle tire avantage du système de péréquation de l'impôt sur les personnes morales.

PARTIE III

Il ne nous revient pas en tant qu'économiste de porter une appréciation générale sur le système de péréquation financière genevois dont la nature est essentiellement le fruit d'une succession de compromis politiques. En revanche, il nous a paru utile d'analyser plus en profondeur un élément particulier de ce système, à savoir l'évaluation de la capacité financière. Mais là aussi, notre apport ne peut aller jusqu'à proposer l'échelle de transformation pour traduire l'indice de capacité financière en taux de part privilégiée, car celle-ci relève d'une décision purement politique.

Proposition alternative pour l'évaluation de la capacité financière des communes genevoises

Les disparités fiscales qui existent entre les collectivités publiques locales s'expliquent essentiellement par les trois éléments suivants :

- la capacité contributive ou économique
- les besoins financiers (besoins, tâches à remplir, coûts de ces tâches)
- l'effort fiscal.

Des problèmes à la fois techniques et conceptuels surgissent si l'on essaie de tenir compte de ces éléments pour évaluer la capacité financière. A quel élément, par exemple, faut-il donner priorité ? Etant donné la complexité de ces indicateurs, quelle solution technique convient-il de choisir ?

Comme on l'a vu précédemment, le Canton de Genève mesure la capacité financière de ses communes à l'aide d'un indice. Cette solution technique a notamment l'avantage de pouvoir réduire l'analyse complexe de la capacité financière à un seul chiffre. Etant donné que ce type de mesure est en principe basé sur quelques indicateurs simples, les problèmes d'appréciation et d'évaluation sont largement écartés. Néanmoins, le problème majeur de cette mesure réside dans l'établissement de l'indice même, ou en d'autres termes, dans le choix de ses variables constitutives.

En ce qui concerne les variables constitutives, l'indice genevois englobe à la fois des éléments tenant compte de la capacité contributive des communes et des indicateurs de leurs besoins financiers. On peut ainsi dire que cet indice se conforme à la théorie économique. La nature des sous-indices et l'importance donnée aux différentes composantes révèlent, en revanche, quelques faiblesses.

Hormis les remarques faites précédemment, il faut tout particulièrement relever un point: trois des quatre sous-indices tiennent compte des recettes communales. Or, comme on l'a déjà mentionné, ces recettes incluent des "recettes fiscales théoriques"* des communes. L'utilisation de cet indicateur est critiquable dans la mesure où il comprend des variables qui non seulement influencent l'indice de capacité financière, mais sont à leur tour influencées par ce même indice. En d'autres termes, il y a des effets de retour.

Evaluation de la capacité contributive des communes

Pour remplacer les recettes communales par habitant, en tant qu'indicateur de la capacité contributive des communes, il est proposé de mesurer cette dernière par les deux sous-indices suivants :

1. le *revenu par tête* : calculé sur la base de la valeur par tête d'un centime additionnel de IRF des personnes physiques en admettant que la commune puisse prélever cet impôt sur l'ensemble de ses citoyens (critère de domicile). En se référant au chapitre précédent, la valeur d'un centime (Y_i) correspondrait au produit des recettes fiscales théoriques (R_{t_i}) divisé par le taux des centimes additionnels de la collectivité en question (t_i). Le nouveau sous-indice serait donc :

$$I_i^1 = \frac{\frac{Y_i}{H_i}}{\frac{\sum Y_i}{\sum H_i}} \cdot 100$$

Plus cet indice est élevé, plus la capacité financière de la commune est élevée.

2. Le sous-indice I_i^1 ci-dessus ne prend pas en considération le potentiel économique émanant des personnes morales, puisqu'il se réfère uniquement à l'IRF des personnes physiques. Etant donné que celles-ci contribuent dans une large mesure à la capacité économique des municipalités, un deuxième sous-indice est établi qui mesure le **taux d'activité** à l'aide du rapport entre les personnes employées sur le territoire de la commune (L_i) et la population résidente (H_i).

$$I_i^2 = \frac{\frac{L_i}{H_i}}{\frac{\sum L_i}{\sum H_i}} \cdot 100$$

Plus cet indice est élevé, plus la capacité financière de la commune est élevée.

* qui se calculent en multipliant la valeur d'un centime additionnel (c'est-à-dire le produit des centimes additionnels - personnes physiques et personnes morales - divisé par le taux des centimes additionnels de la commune) par le taux des centimes additionnels moyen de l'ensemble des communes.

Evaluation des besoins financiers

Les besoins financiers communaux résultant de l'octroi d'un niveau déterminé de prestations publiques pour tous les citoyens peuvent être évalués sur la base de la *structure de la population* et la *croissance de celle-ci*. Les deux indices suivants prennent en compte ces deux variables :

1. La charge financière d'une commune liée à sa population dépend essentiellement de la proportion de jeunes (agés entre 0 et 19 ans) et de personnes du troisième âge (+65 ans). Le premier sous-indice représente cette charge en mesurant la part de la population inactives (N_i) dans la population totale de la commune :

$$I_i' = \frac{\frac{\sum N_i}{\sum H_i}}{\frac{N_i}{H_i}} \cdot 100$$

où N_i représente le nombre de citoyens âgés de 0 à 19 ans et de plus de 65 ans, soit la population inactives ; H_i : nombre de résidents de la commune "i".

L'inverse de l'indice est utilisé, ce qui signifie que la capacité financière de la collectivité locale diminue lorsque la part de résidents inactifs est élevée.

2. Une population à forte croissance exige, en règle générale, une extension des infrastructures publiques. Plus cette croissance démographique est rapide, plus il est difficile à une commune de répondre immédiatement à une telle demande. Le sous-indice ci-dessous tient compte de cette charge additionnelle en calculant la croissance démographique sur dix ans (1977-1987 : X_i) par rapport à la croissance de la population cantonale sur la même période (X). Le numérateur et le dénominateur subissent une transformation linéaire dans la mesure où une croissance démographique de 0 % correspond à la valeur 100 ($X_{1i} = 100 + X_i$)*. Cette transformation est nécessaire pour obtenir un indice dont l'échelle de grandeur est conforme à celle des autres sous-indices :

$$I_i'' = \frac{X_t}{X_{1i}} \cdot 100$$

où $X_{1i} = X_i + 100$; $X_t = X + 100$.

A nouveau, l'inverse de cet indice est utilisé, puisqu'il y a une relation négative entre la croissance de la population et l'indice de capacité financière.

* Ce qui signifie qu'une croissance démographique de 0 % correspond à une charge de dépenses moyenne.

Evaluation de l'effort fiscal

On ne saurait justifier une aide financière à une collectivité qui ne fournit pas son apport "équitable". Il est ainsi largement reconnu que l'effort fourni par les collectivités publiques pour financer leurs besoins constitue un élément indispensable de l'évaluation de la capacité financière. L'effort fiscal se mesure généralement en comparant à une norme supposée acceptable les coefficients d'impôts appliqués par les collectivités publiques.

Néanmoins, l'utilisation de ce critère nécessite quelques remarques critiques. En incluant l'effort fiscal dans l'évaluation de la capacité financière il est implicitement tenu compte des préférences locales. En effet, une municipalité peut être incitée à des dépenses excessives dans la mesure où une augmentation de sa charge fiscale (augmentation du taux d'imposition) affecte négativement son indice de capacité financière et par conséquent positivement sa part privilégiée. Un tel comportement entraînerait non seulement une augmentation non justifiée de l'assiette fiscale de la commune en question, mais serait également injuste face aux communes de travail où le revenu est créé et dont la charge fiscale reste inchangée.

Par ailleurs, une commune peut décider de financer une partie de ses prestations par des prix publics, ce qui modifierait sa charge fiscale apparente qui ne reflèterait désormais plus son effort fiscal effectif.

Ces quelques remarques montrent les limites quant à l'utilisation de cet indicateur. Ainsi, deux nouveaux indices de la capacité financière sont proposés: le premier inclut le sous-indice de l'effort fiscal décrit précédemment ($I_1^3 = I_1^4$), alors que le deuxième ne tient pas compte d'un tel indicateur.

Indices annuels de la capacité financière (1987)

L'indice annuel est une moyenne pondérée des sous-indices décrits ci-dessus où il est donné au premier sous-indice trois fois l'importance de chacun des autres indices :

$$IA_1'(1) = \frac{(3 \cdot I_1^3) + I_1^2 + I_1^1 + I_1^4 + I_1^5}{7}$$

$$IA_1'(2) = \frac{(3 \cdot I_1^3) + I_1^2 + I_1^1 + I_1^4}{6}$$

En supposant maintenant que la capacité financière de chaque collectivité locale était mieux évaluée par l'indice $1A'_i(1)$, quelles seraient les conséquences pour les diverses communes ?

Les graphiques A4 et A5 en annexe montrent les variations de la capacité financière communale pour l'indice 1987. Par rapport à l'indice effectivement atteint en 1987, les nouveaux indices sont entre 27 % (ou 37 points) plus bas et 36 % (ou 29 points) plus élevés. Parmi les 45 municipalités, 35 ont un indice plus élevé, ce qui signifie qu'elles obtiennent une part privilégiée moindre, alors que 10 communes enregistrent une capacité financière plus basse, ce qui leur donne droit à une part privilégiée plus importante.

Ce résultat n'est pas surprenant dans la mesure où les variables constitutives des deux indices de la capacité financière divergent fortement. L'indice actuel donne un poids particulièrement important à la capacité contributive des communes, c'est-à-dire aux recettes communales. Celles-ci apparaissent non seulement dans trois des quatre sous-indices, mais leur importance se trouve encore renforcée par le système de pondération. Elles expliquent ainsi les cinq sixièmes de l'indice de capacité financière.

En revanche, le nouvel indice proposé fait une distinction nette entre les indicateurs mesurant la capacité contributive et ceux mesurant les besoins financiers des collectivités locales. Même si la base fiscale par tête est pondérée par trois, cet indicateur des ressources financières ne contribue qu'à concurrence de trois septièmes à l'explication de la capacité financière communale.

Il découle de ces quelques réflexions que le choix des indicateurs fiscaux, leur transformation en sous-indices, ainsi que leur pondération influencent considérablement l'indice de capacité financière et par conséquent l'effet de péréquation.

Conclusion

L'examen partiel du système de partage de l'impôt sur le revenu des personnes physiques entre les communes genevoises nous inspire les conclusions suivantes. Le système est sans aucun doute extrêmement original - vraisemblablement unique ; il constitue à l'évidence un moyen efficace pour dédommager les communes au centre d'un canton-ville pour les prestations qu'elles offrent à l'ensemble du canton et, sur un plan plus général, pour assurer une certaine péréquation financière entre toutes les communes. Dans ce sens, il mérite d'être mieux connu. Toutefois, les effets du système ne sont pas transparents. D'une part, il est exclusivement basé sur le fait que certains contribuables gagnent tout ou partie de leur revenu dans une autre commune que celle de leur domicile. D'autre part, les recettes fiscales que les communes tirent des citoyens se trouvant dans cette situation dépendent de leur part privilégiée (qui résulte elle-même de leur capacité financière et de la transformation de cette dernière en part privilégiée par un barème fixé par la loi) et des apports prélevés sur l'assiette fiscale d'autres communes. De plus, l'indice de capacité financière laisse à désirer, car en combinant des indicateurs de capacité contributive et des indicateurs

de besoins financiers, il attribue une part beaucoup trop grande à la capacité contributive.

Ainsi, alors que l'analyse chiffrée montre que le système produit un effet de répartition et de péréquation tendanciellement conforme aux objectifs politiques, la réflexion suggère que le système pourrait être amélioré. En théorie, trois solutions - chacune offrant diverses variantes - sont envisageables :

- 1) l'amélioration du système en vigueur, avant tout par une refonte quasi complète de l'indice de capacité financière ;
- 2) le passage à un système pur d'imposition sur lieu de domicile assorti d'un système de péréquation horizontale organisé autour d'un fonds de péréquation qui serait alimenté par les communes à forte capacité financière au profit des communes à moindre capacité financière ;
- 3) la suppression de l'impôt communal sur le revenu et la fortune, les communes étant financées en fonction de leurs besoins par une participation aux recettes cantonales (transferts).

En pratique cependant, le fait que toute modification de système doive être acceptée par le Parlement cantonal et puisse faire l'objet d'un référendum exclut pratiquement toute modification importante. Comme on l'a vu, le système en vigueur est le fruit d'une lente évolution faite de modifications modestes rendues possibles par la préparation de l'opinion. Seule la première solution serait donc envisageable du point de vue politique.

ANNEXES

TABLEAU A1

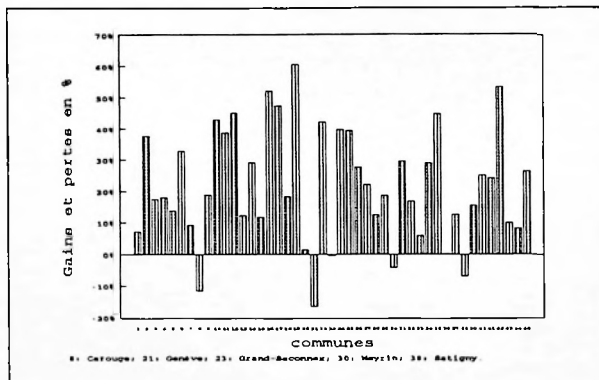
Canton de Genève



Source : SCS (Genève)

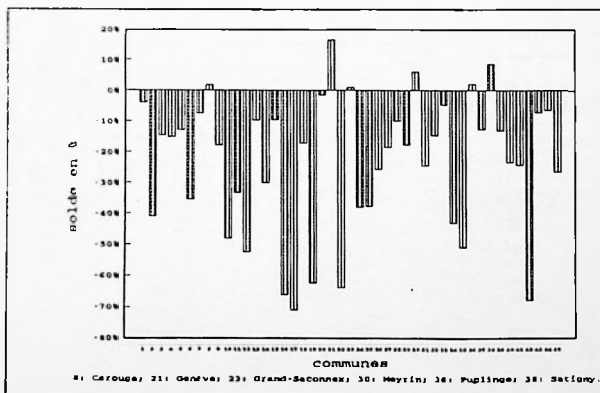
GRAPHIQUE A1

Produit des centimes additionnels (IRF personnes physiques) sans système de partage (gains et pertes en % des recettes réalisées au titre de cet impôt en 1987)



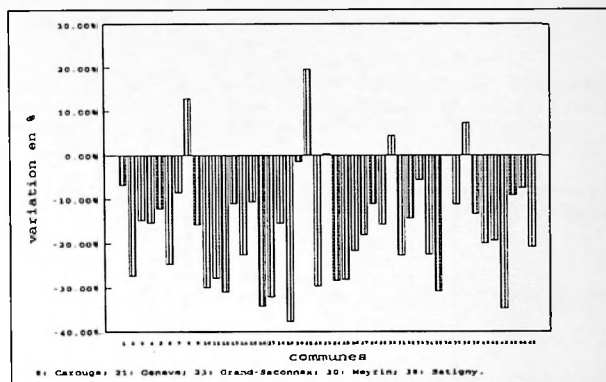
GRAPHIQUE A2

Solde entre les recettes fiscales reçues par la commune de domicile et celles payées par cette dernière à d'autres communes (en % du produit des centimes additionnels - IRF des personnes physiques - en 1987)



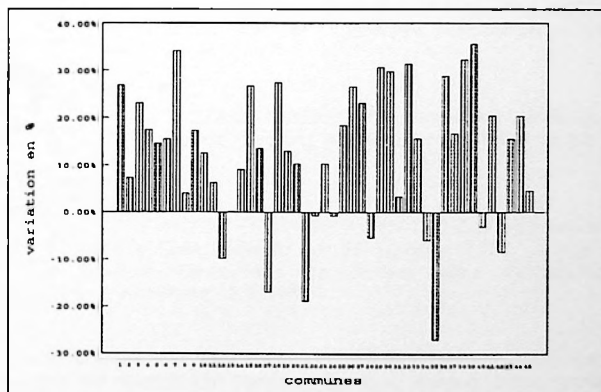
GRAPHIQUE A3

Variation des taux d'imposition communaux étant donné le produit des centimes additionnels (IRF personnes physiques) en 1987



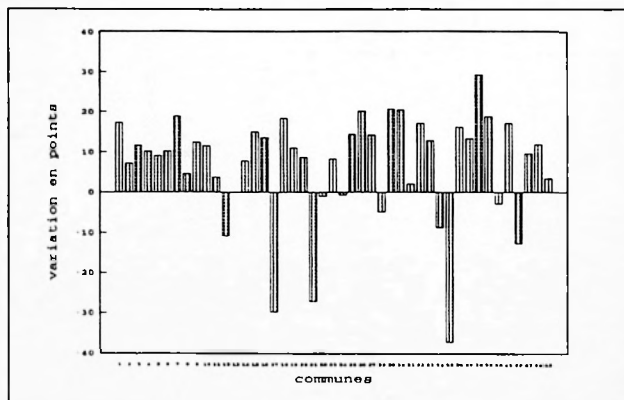
GRAPHIQUE A4

Modification de l'indice de capacité financière lorsque l'indice IA'(1) est appliqué (modification en %)



GRAPHIQUE A5

*Modification de l'indice de capacité financière lorsque
l'indice IA'(1) est appliqué
(modification en points de l'indice)*



REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- [1] DAFFLON, B. (1977), *Federal Finance in Theory and Practice with Special Reference to Switzerland*, Berne, Suisse, Haupt, 1977, 229 pages (Schriftenreihe Finanzwirtschaft und Finanzrecht).
- [1a] DAFFLON B. (1981), *Péréquation et capacité financière communale, étude du cas fribourgeois*, Fribourg, Suisse, Editions universitaires, 1981, 199 pages (Documents économiques).
- [2] JEQUIER, R. (1989), "Répartition fiscale et péréquation intercommunale dans le Canton de Genève", *La Revue fiscale*, N° 5, Muri/Berne, Suisse, Editions Cosmos S.A., 1989.
- [3] JOURNAL DE GENEVE (1990), Genève, Suisse, 17.5.1990 (journal quotidien).
- [4] LEGISLATION CANTONALE: D 3 1 (9.11.1987), *Centimes additionnels communaux*, Art. 293.
- [5] LEGISLATION CANTONALE: D 3 2 (30.12.1958), *Centimes additionnels communaux*, Art. 11A.
- [6] LEGISLATION CANTONALE: D 3 2,5 (3.4.1974), *Règlement concernant le calcul de la capacité financière des communes*.
- [7] OFFICE FEDERAL DE STATISTIQUE (1989), *Annuaire statistique de la Suisse 1990*, Zurich, Suisse, Verlag Neue Zürcher Zeitung, 1989, 380 pages.
- [8] REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE (1973), *Loi approuvant l'accord franco-suisse, conclu le 29 janvier 1973, relatif à la compensation financière en faveur des communes frontalières françaises*, 5.10.90.
- [9] SERVICE CANTONAL DE STATISTIQUE (1989), *Annuaire statistique du canton de Genève*, Genève, Suisse, Département de l'économie politique, 1989, 341 pages.