

Réponse de la Municipalité

à l'interpellation de M. Pierre Conscience déposée le 7 septembre 2016

« RIE III : des millions de pertes annuelles pour la ville de Lausanne »

Rappel de l'interpellation

Le 17 juin dernier, les Chambres fédérales entérinaient une version a maxima de la Troisième Réforme de l'imposition des entreprises (ci-après RIE III). Sous couvert d'abolir les privilèges fiscaux (« statuts spéciaux ») octroyés aux entreprises multinationales venues s'implanter en Suisse, cette réforme s'apprête à introduire - en plus des baisses colossales du taux d'imposition du bénéfice validées ou prévues par toute une série de cantons, dont le canton de Vaud - quatre nouvelles niches fiscales.

Celles-ci pourront être exploitées par les sociétés anonymes (SA) et les sociétés à responsabilités limitées (Sàrl) afin de soustraire de l'impôt jusqu'à 80% de leur bénéfice. En effet, la réforme adoucie à Berne sous l'impulsion de la majorité UDC-PLR du Conseil national introduit des exonérations fiscales sans précédent à de nombreuses entreprises qui ne sont pas du tout concernées par la politique des statuts spéciaux et qui, pour la plupart d'entre elles, dégagent de très juteux profits. Avec la Patent Box (possibilité de soustraire au bénéfice imposable jusqu'à 90% des gains générés par les brevets, brevets ou droits analogues), la Super déduction R&D (déduction du bénéfice imposables d'une somme équivalant à 150% des dépenses en Recherches et Développement), la déduction de l'intérêt notionnels (Déduction des intérêts fictifs qu'aurait généré le capital propre dit « de sécurité » de l'entreprise s'il avait été placé sur le marché des capitaux) et le « step-up » (rééquilibrage progressif, sur dix ans de l'imposition des sociétés actuellement au bénéfice de statuts spéciaux), l'assèchement des rentrées fiscales provoquera indéniablement des coupes sévères dans le financement des services publics, coupes doublées d'une augmentation de l'impôt des personnes physiques qui pointe déjà le bout de son nez dans de nombreux cantons. Pour barrer la route à la RIE III, un référendum fédéral a été lancé le 27 juin dernier.

Ces mesures peuvent donc encore être bloquées en votation populaire. Dans une conférence de presse à Berne le jour du lancement du référendum, Madame la Conseillère Municipale Florence Germond prenait position contre cette réforme, déclarant que « Pour la Ville de Lausanne, ces nouvelles déductions engendreraient une perte financière supplémentaire de plusieurs millions de francs, perte qui n'est tout simplement pas absorbable ». Mme Germond déclarait dans la même intervention publique que les niches fiscales évoquées ci-dessus abaisseraient encore le taux d'imposition cantonal et communal (déjà diminué de moitié par la réforme vaudoise de mars 2016) de 6.6% à 1.3%. Ainsi, exposait Madame Germond, une entreprise réalisant un bénéfice réel de 1 million de francs ne verserait que CHF 13'000.- aux cantons et aux communes, c'est-à-dire un montant équivalent à la charge fiscale d'un couple marié déclarant un revenu de CHF 80'000.-.

Une année auparavant, le 19 février 2015, la Municipalité de Lausanne, répondant à l'interpellation de Monsieur Romain Felli et crts datée du 6 mai 2014, estimait que, pour la ville de Lausanne, les pertes nettes engendrées par la seule baisse du taux cantonal d'imposition sur le bénéfice votées en mars 2016 s'élèveraient à CHF 34 millions. Il est évident que ces déductions supplémentaires accroîtront considérablement ce montant. De son côté, l'Union des villes suisses parle d'une perte annuelle de CHF 1.3 milliard pour les caisses publiques communales. Malgré les contreparties annoncées dans le cadre de la réforme de la fiscalité vaudoise des entreprises, il apparaît difficile de

penser que les prestations publiques pourront être entièrement préservées, que leur financement sera garanti et que ces pertes ne seront pas reportées sur la charge fiscale des habitantes et des habitants de la Ville, alors même que la RIE III vaudoise met d'ores et déjà les caisses publiques de la ville sous pression. »

Préambule

Il convient de distinguer le volet fédéral du volet cantonal de la réforme. Le Canton de Vaud est le seul à avoir anticipé la réforme cantonale avant de connaître le droit fédéral.

Le 29 septembre 2015, le Grand Conseil vaudois a adopté la feuille de route du Conseil d'Etat. Elle mentionne une perte de CHF 442 millions pour l'Etat et les communes, partiellement compensée par les recettes supplémentaires de CHF 50 millions perçues auprès des sociétés actuellement à statut spécial, soit une perte nette de CHF 392 millions. Le taux de base pour l'imposition des bénéfices passe à 16% (13.79% net). Les estimations financières ci-dessus concernent les effets liés à la baisse du coefficient d'impôt sur les bénéfices uniquement, soit le volet cantonal de la RIE III. Elles ne tiennent pas compte des déductions introduites ultérieurement par le projet fédéral. La feuille de route intègre également un volet social visant à améliorer le pouvoir d'achat des ménages par une augmentation progressive des allocations familiales et le renforcement des subsides à l'assurance maladie, ainsi qu'un soutien accru à l'accueil de jour. Ces mesures impliquent des dépenses supplémentaires de CHF 150 millions par année, dont CHF 100 millions à charge des employeurs.

En parallèle, une feuille de route particulière a été négociée avec les communes afin de préserver leurs finances et garantir une symétrie des efforts. Il y a lieu de souligner que, lors de ces discussions, le Canton a été particulièrement sensible aux problèmes liés à l'introduction de la réforme pour les communes.

Le projet fédéral a été voté par les Chambres le 17 juin 2016 et sera soumis au vote du peuple le 12 février 2017 suite au lancement d'un référendum.

Outre la suppression des statuts spéciaux, le projet introduit plusieurs dispositifs permettant aux entreprises d'abaisser le bénéfice imposable au-dessous du bénéfice effectif. Il s'agit notamment d'un abattement allant jusqu'à 90% du produit des brevets et des droits comparables (« licence box »), d'une déduction de recherche jusqu'à 150% des frais effectifs, de la réévaluation des réserves latentes (ou step-up, mécanisme qui consiste en une réévaluation fiscale du goodwill de la société suivi d'un amortissement fiscal sur une période de dix ans) et d'une déduction dite des « intérêts notionnels » (NID). Ce dernier dispositif consiste à déduire fiscalement des intérêts fictifs sur les fonds propres excédentaires, à un taux qui peut être celui décidé par les entreprises elles-mêmes pour des prêts à des sociétés apparentées.

Le projet fédéral prévoit une augmentation de la part des cantons à l'impôt fédéral direct (IFD) pour une somme globale annuelle de CHF 920 millions, ainsi que CHF 180 millions à titre de compensation temporaire des cas de rigueur. Aucune compensation n'est prévue par la Confédération pour les communes, alors même que la RIE III fédérale impacte fortement ces dernières.

Le chiffrage du volet fédéral est extrêmement confus. Seul l'impact sur la Confédération est clairement chiffré. Celui-ci s'élève à CHF 1.1 milliard s'agissant de la somme que la Confédération transfère aux cantons. A cela s'ajoutent les coûts de la réforme sur l'impôt fédéral direct. Lors du débat parlementaire, le chiffre de CHF 220 millions a été articulé pour le coût des intérêts notionnels dans l'IFD. Il est ainsi admis que le coût pour la Confédération s'élève à CHF 1.32 milliard.

Les coûts pour les cantons et communes sont difficiles à calculer : il faut non seulement connaître le nouveau taux cantonal, qui s'applique généralement aussi aux communes par le biais d'un multiplicateur, mais aussi la nature exacte et l'ampleur des déductions qui seront implémentées dans le droit cantonal. Dans le message du Conseil fédéral du 5 juin 2015, et sur la base des chiffres

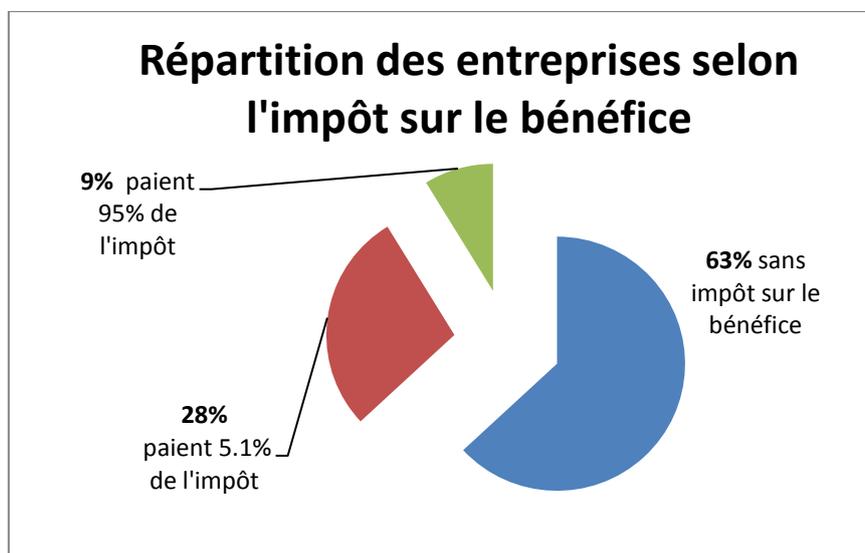
2009-2011, le Conseil fédéral estime les pertes globales à CHF 2 milliards. Compte tenu de la croissance économique intervenue depuis lors et des modifications subies par la loi lors de son examen, les pertes seront nettement plus importantes.

L'administration fédérale des contributions a publié en décembre 2016 un tableau résumant l'impact des éléments chiffrables de la réforme sur les cantons, ou plus exactement sur les 11 cantons, dont les plus grands, pour lesquels des éléments de mise en œuvre avaient déjà été rendus publics.

Pour ces 11 cantons et leurs communes, la perte brute s'élève à CHF 1.7 - 1.8 milliard. Pour les communes de ces 11 cantons, la perte est estimée à environ CHF 800 millions. Ces chiffres partiels s'entendent bruts, c'est-à-dire avant la contribution de la Confédération aux cantons. Dite contribution réduit la perte brute, soit un total d'environ CHF 2.7 à 2.8 milliards. Il convient d'ajouter les chiffres des 15 cantons manquants et de leurs communes. Une estimation globale minimale de CHF 3 milliards paraît la plus vraisemblable pour les trois niveaux de l'Etat.

Ces estimations ne tiennent pas compte des dispositifs complémentaires introduits dans le projet voté par les Chambres fédérales, en particulier les licences boxes, la déduction liée aux intérêts notionnels ou à la déclaration des réserves latentes. De même, elles ne tiennent pas compte de la possibilité laissée aux cantons de prévoir des déductions sur les dépenses consenties en faveur de la recherche et du développement (R&D), qui est à leur discrétion. Ces dispositifs complémentaires n'ont pas pu être pris en considération parce qu'une part importante de ceux-ci doit encore être définie dans les ordonnances du Conseil fédéral.

Ces pertes fiscales auront des impacts sur les budgets et donc les prestations des collectivités publiques, en particulier au niveau communal tout en bénéficiant à moins de 10% des entreprises lausannoises (tel qu'illustré dans les tableaux ci-dessous). En ce sens, la Municipalité de Lausanne partage certaines inquiétudes de l'interpellateur.



Bénéfice (en CHF)	Entreprises (en %)	Impôts (en %)
0	63.1%	-
de 1 à 9'999	28.1%	5.1%
> 10'000	8.8%	94.9%
Total	100%	100%

Source : ACI/Ville de Lausanne année fiscale 2010

Réponses aux questions posées

La Municipalité répond comme suit aux questions posées :

Question 1 : La Municipalité peut-elle préciser les pertes fiscales pour la ville de Lausanne – intégrant les éléments précisés ci-dessus – qui impliquerait la mise en œuvre de la RIE III dans sa mouture votée le 17 juin 2016 ?

En ce qui concerne l'application de la RIE III cantonale, les implications communales inhérentes à l'abandon des statuts spéciaux et la baisse du taux d'imposition des bénéficiaires (qui passe à 13.79% net), ont été estimés une première fois dans le cadre de la réponse à l'interpellation de M. Romain Felli « Baisse d'impôts massive pour les entreprises : qu'y perd Lausanne ? ». En termes bruts, les pertes liées au volet cantonal impliqueraient une réduction de revenus de l'impôt sur les personnes morales de l'ordre de CHF 55 millions, soit près de la moitié des revenus obtenus par ce biais.

Une fois pris en considération les impacts liés à l'abandon des statuts spéciaux, de la redistribution, par le Canton d'une partie des revenus fédéraux obtenus en compensation (IFD) et des mécanismes péréquatifs nouvellement mis en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2017 suite aux négociations entreprises par les communes, l'impact net pour la Ville devrait s'élever à environ CHF 12 millions, soit près de deux points d'impôts. D'autres flux financiers, notamment la mise en œuvre de la loi sur l'accueil de jour (LAJE), devraient venir neutraliser ces effets financiers.

En ce qui concerne la partie liée au volet fédéral de la RIE III, et tel qu'évoqué lors des discussions sur le budget 2017, il est pour l'instant difficile de chiffrer les impacts précis pour les collectivités au-delà des baisses de taux cantonaux, tels qu'évoqués ci-dessus. Ces derniers devront être estimés à la lumière des ordonnances qui seront établies par la Confédération d'une part, et en fonction de l'application plus ou moins restrictive qu'en feront les cantons lors de la mise en application d'autre part. Cela est notamment le cas des déductions sur les dépenses R&D à discrétion des cantons. Par exemple, même la Confédération n'a pas réussi à estimer les impacts financiers en lien avec l'application des « patent box » ou la déduction des réserves latentes. En ce qui concerne ces éléments, la Confédération, dans son tableau synoptique des conséquences financières de la RIE III du 6 juillet 2016, a estimé ces enjeux de la manière suivante : « dans un premier temps baisse de recettes, puis conséquences financières encore indéterminées ». Cet état de fait n'est pas à considérer comme un gage de sécurité et devrait, dès lors, nous inciter à aborder ce projet avec une très grande prudence.

Les exemples cités par l'interpellateur en disent long sur les impacts potentiels à prendre en considération. Lorsque l'on imagine qu'une entreprise, en cumulant tous les outils disponibles, pourrait profiter d'abattements fiscaux pouvant atteindre 80% de la substance fiscale, on en prend évidemment conscience. Ainsi, en lieu et place du taux net de 13.79% correspondant au cumul des taux nets communal (2.26%), cantonal (4.43 %) et fédéral (7.31%) on pourrait atteindre un taux net bien inférieur. Ces derniers seraient portés à 0.47% au niveau communal, 0.93% au niveau cantonal et 7.72% au niveau fédéral, soit un taux net cumulé de 9.13%.

Cette situation est d'autant plus problématique que le Canton de Vaud n'a pour l'instant fixé aucune limite aux abattements. Ce n'est pas le cas de Genève qui a limité l'effet cumulé des abattements à 9% au maximum. Cela implique de facto un taux net plancher fixé à 13% pour toutes les entreprises.

Le volet fédéral introduit une importante incertitude et des impacts financiers supplémentaires à assumer par les collectivités publiques potentiellement extrêmement importants. Pour rappel, lors de la mise en œuvre de la deuxième réforme fédérale de l'imposition des entreprises acceptée par le peuple le 24 février 2008, les impacts financiers avaient été estimés à environ CHF 1 milliard. Trois ans plus tard, le Conseil fédéral évaluait les pertes à CHF 7 milliards (sur une dizaine d'années). Saisi d'une plainte, le Tribunal fédéral avait sévèrement jugé l'erreur de chiffrage.

Dans sa mouture actuelle, les décisions des Chambres fédérales concernant RIE III ne permettent pas de donner des informations fiables sur les pertes fiscales à venir.

Question 2 : Dans la mesure du possible ou ces pertes dépendent de l'ampleur que donnera le Canton de Vaud à l'application des RIEIII sur son territoire (l'introduction et l'ampleur des niches fiscales étant partiellement du ressort du canton), la Municipalité est-elle en mesure de réaliser plusieurs scénarios de pertes fiscales en fonction des choix que prendra le Conseil d'Etat ?

Tel qu'évoqué préalablement, les scénarios et les impacts financiers y relatifs pourront uniquement être déterminés une fois les ordonnances édictées par le Conseil fédéral. Les cantons auront ensuite la possibilité d'appliquer les différents outils de manière plus ou moins restrictive, avec des impacts financiers différenciés qui seront également fonction de leur tissu économique et de la typologie des sociétés actives sur leur sol.

La Municipalité s'engage, si la réforme devait aboutir, à militer pour une utilisation modérée de ces outils fiscaux au niveau de notre canton.

Question 3 : Dans l'éventualité où la réforme de 17 juin 2016 était acceptée par le peuple, la Municipalité s'engagerait-elle pour que la mise en œuvre dans le Canton de Vaud préserve au maximum les ressources des communes ?

La Municipalité s'est engagée avec vigueur dès le début des discussions liées à la mise en œuvre de la RIE III, que cela soit au niveau cantonal en collaboration avec l'Union des Communes Vaudoises (UCV), qu'au niveau fédéral par l'intermédiaire de l'Union des Villes suisses (UVS), en particulier par sa Conférence des directeurs des finances dont la conseillère municipale en charge des finances est vice-présidente. Ces différents engagements ont permis, sur le plan cantonal, de préserver la marge de manœuvre financière des communes les plus touchées par la réforme, ainsi que celles qui assument des charges de ville-centre. Ainsi, les compensations liées à l'augmentation progressive de la part à l'IFD ristournée par la Confédération aux cantons (CHF 130 millions environ pour Vaud) et dont les communes toucheront environ le tiers (environ CHF 40 millions) seront réparties en fonction du nombre d'emplois. En parallèle, la péréquation a été révisée afin d'accroître la solidarité entre les communes. Enfin, des négociations bénéfiques pour les communes ont également eu lieu dans le domaine du financement des charges relatives à la petite enfance.

Tel que présenté à la réponse 1, l'engagement important de la Municipalité de Lausanne et de l'ensemble des communes a permis, pour le volet cantonal, d'atteindre un résultat équilibré. Cela a également été possible grâce au concours du Canton qui a été particulièrement attentif aux problèmes liés à l'introduction de la réforme à l'échelon communal.

Ce même engagement et cette même détermination seront appliqués en cas de validation du volet fédéral de la RIE III par le peuple.

Question 4 : La Municipalité s'est-elle entretenue avec le Conseil d'Etat afin de connaître ses projets en vue de l'entrée en vigueur de cette réforme ?

Les contacts avec le Canton ont jusqu'à présent porté uniquement sur le volet cantonal de la RIE III. L'application du volet fédéral, si le projet devait être entériné par le peuple dans sa mouture actuelle, nécessitera des négociations ainsi que des discussions complémentaires non seulement avec le Canton, mais également avec la Confédération. En effet, c'est par l'intermédiaire des ordonnances, établies à l'échelon fédéral, que les contours définitifs des outils supplémentaires à disposition des collectivités seront fixés.

Cette tâche devra être assurée de manière conjointe avec l'UVS à l'échelon fédéral d'une part, et avec les représentants des communes vaudoises au niveau cantonal d'autre part. Il s'agira de préserver les moyens financiers de la Ville et garantir le financement de prestations de qualité à l'ensemble des citoyennes et citoyens du Canton, car le problème ne sera pas exclusivement lausannois.

La Municipalité s'engagera de manière vigoureuse, car elle estime que les enjeux sont extrêmement importants en termes de financement des prestations tout en étant liés à tous les échelons

institutionnels du pays. L'ensemble de l'exécutif s'engagera dès lors afin de maintenir la marge de manœuvre financière des communes et de Lausanne en particulier.

Question 5 : La Municipalité de Lausanne entend-elle s'engager dans la campagne référendaire en cours et faire campagne contre la RIE III fédérale ? Si oui, que compte-t-elle mettre en œuvre pour faire connaître à la population les effets néfastes de cette réforme ?

La Municipalité n'étant pas unanime ne prendra pas position sur cet objet.

Question 6 : En cas d'acceptation des RIE III par le peuple et les cantons, la Municipalité a-t-elle déjà envisagé des coupes budgétaires, des plans d'économies structurelles ou encore des mesures sur le taux communal d'imposition ? Si oui, lesquelles ?

La situation financière de la Ville est fragile : le budget 2017 prévoit un déficit de près de CHF 40 millions. De plus, compte tenu des enjeux futurs et des impacts importants en termes d'investissement, la situation financière de la Ville devra être suivie avec attention tout au long de la législature afin de s'assurer du respect du plafond d'endettement. Afin d'atteindre ces objectifs, un deuxième Programme structurel d'amélioration financières nommé PSAF II a été lancé par la Municipalité, il déploiera ses effets de manière progressive dès 2018 afin de résorber le déficit structurel et améliorer la marge d'autofinancement de la Ville.

En fonction des impacts financiers supplémentaire inhérents à l'application du volet fédéral, des mesures complémentaires seront à envisager par la Ville afin d'équilibrer son ménage courant et respecter les recommandations cantonales en matière d'évolution de l'endettement. Cependant, ces éléments seront abordés le moment venu en fonction du périmètre d'application de la RIE III fédérale.

Question 7 : La Municipalité prévoit-elle des mesures pour atténuer, dans la mesure de ses moyens, le transfert de charges fiscales des personnes morales sur les personnes physiques induites par cette réforme ? Compte-t-elle prendre des mesures pour reporter sur les sociétés tirant profit de cette réforme les pertes prévues ?

S'agissant du coefficient d'impôt, la Municipalité tient à rappeler qu'elle ne dispose pas de marge de manœuvre permettant de différencier le taux sur les personnes physiques et morales, ce dernier étant essentiellement en mains cantonales.

La Municipalité estime avoir ainsi répondu aux questions de Monsieur l'interpellateur.

Ainsi adopté en séance de Municipalité, à Lausanne le 12 janvier 2017

Au nom de la Municipalité :

Le syndic :
Grégoire Junod

Le secrétaire :
Simon Affolter