

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 134-2016
Type d'intervention: Interpellation
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2016.RRGR.628

Déposée le: 08.06.2016

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Marti (Bern, PS) (porte-parole)
Stucki (Bern, PS)
Cosignataires: 0

Urgence demandée: Non
Urgence accordée:

N° d'ACE: 1344/2016 du 30 novembre 2016
Direction: Direction des finances
Classification: —



Répercussions des récentes décisions des Chambres fédérales concernant la réforme de l'imposition des entreprises III sur les communes et le canton

Les Chambres fédérales ont pris un certain nombre de décisions importantes concernant la réforme de l'imposition des entreprises. Les pertes fiscales attendues ne manqueront pas de toucher sévèrement les cantons, les municipalités et les communes.

Les répercussions frapperont les communes de manière variable. Ainsi, les communes bernoises dont les recettes fiscales des personnes morales atteignent une proportion supérieure à la moyenne seront particulièrement affectées par les changements prévus, qui ne manqueront pas non plus d'influencer la péréquation financière intracantonale.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Comment évalue-t-il les décisions prises dans le cadre de la réforme de l'imposition des entreprises III (RIE III) à la lumière de leurs incidences sur le canton ainsi que sur les villes et les communes bernoises ?
2. Quelles en sont les répercussions financières pour les villes et les communes ? Merci de fournir les chiffres par ville/commune (soit pour toutes les villes/communes, soit pour un échantillon représentatif).

3. Quelles en sont les répercussions financières pour le canton ?
4. Quelles sont les répercussions des décisions prises par les Chambres fédérales sur la péréquation financière intracantonale ?
5. Quelles sont les répercussions des décisions prises dans le cadre de la RIE III sur la péréquation financière nationale ?

Réponse du Conseil-exécutif

Le 24 août 2016, le Conseil-exécutif a adopté, à l'intention du Grand Conseil, son rapport sur la stratégie fiscale du canton de Berne¹. Au vu de la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III), que les Chambres fédérales ont adoptées lors de la session de juin dernier, la baisse de la charge fiscale maximale pesant sur les bénéfices est au cœur de cette stratégie. Actuellement de 21,6 pour cent, elle doit passer à 16,37 pour cent.

Par communiqué de presse du 22 novembre 2016², le Conseil-exécutif a rendu publique une première approche des axes de mise en œuvre de la RIE III. Il est prévu que le Grand Conseil l'examine en détail lors de sa session de novembre 2017, avec le projet de révision 2019 de la loi sur les impôts. Les partis et associations seront invités à se prononcer à ce sujet dès le 2^e trimestre 2017, dans le cadre de la procédure de consultation relative à ce projet de révision. Celui-ci doit mettre en œuvre tant les mesures définies dans la stratégie fiscale, que celles qui découleront de la RIE III. Sur ce dernier point, il faut attendre la votation référendaire au niveau fédéral, fixée au 12 février 2017.

Dans ce contexte, voici les réponses provisoires que le Conseil-exécutif peut fournir aux questions posées.

1. Comment évalue-t-il les décisions prises dans le cadre de la réforme de l'imposition des entreprises III (RIE III) à la lumière de leurs incidences sur le canton ainsi que sur les villes et les communes bernoises ?

La RIE III abroge les régimes fiscaux particuliers critiqués par la communauté internationale dont bénéficient certains types de sociétés (sociétés à statut spécial³). Elle leur substitue de nouvelles règles, applicables aux bénéfices mobiles, qui sont conformes aux normes internationales et acceptées à l'étranger.

Les sociétés à statut spécial revêtent une grande importance pour l'économie et la politique budgétaire de la Confédération et des cantons. Les impôts qu'elles payent contribuent significativement à notre prospérité. Ni la Confédération, ni les cantons ne peuvent prendre le risque qu'elles délocalisent leurs activités à l'étranger suite à l'abrogation de leur régime fiscal particulier. Les cantons doivent donc compléter les mesures de la RIE III en adaptant leurs barèmes d'imposition des bénéfices.

¹ Cf. communiqué de presse du 25 août 2016: www.be.ch/communiqués

² Cf. communiqué de presse du 22 novembre 2016: www.be.ch/communiqués

³ Holdings, sociétés de domicile et sociétés mixtes

Le Conseil-exécutif a exposé ses intentions en la matière dans son rapport sur la stratégie fiscale⁴. Il prévoit de baisser par étapes la charge fiscale maximale pesant sur les bénéfices, pour la porter de 21,6 pour cent actuellement à 16,37 pour cent d'ici 2022. Cela permettra de la rapprocher de la moyenne suisse, qui devrait s'établir aux environs de 15 pour cent à l'avenir.

Les cantons disposent d'une certaine marge de manœuvre pour mettre en œuvre la RIE III en elle-même. Ils ne sont pas tenus d'intégrer dans leur législation toutes les nouvelles règles qu'elle comporte (dites mesures de remplacement), ceci pour qu'ils puissent tenir compte de leurs particularités. Ils peuvent en adopter une ou bien plusieurs selon la structure des entreprises concernées basées sur leur territoire et l'envergure des baisses d'impôt sur le bénéfice qu'ils envisagent. Chacun d'eux définit ce faisant lui-même comment combiner les allègements fiscaux et la mise en œuvre des mesures substitutives.

Avec la RIE III, les cantons disposent essentiellement de trois nouvelles mesures qui sont actuellement acceptées par la communauté internationale : le relèvement des déductions pour les dépenses de recherche et développement, la « patent box », avec une imposition qui ne portera désormais que sur une partie des revenus dégagés par les brevets et autres droits comparables, et la déduction supplémentaire pour tenir compte des intérêts notionnels sur le capital propre de sécurité (dispositif appelé « impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts »). Ces mesures de remplacement ne doivent pas réduire de plus de 80 pour cent l'assiette de l'impôt sur le bénéfice, les cantons étant libres d'abaisser ce plafond. Pour amortir le « choc fiscal » des sociétés qui perdront leur statut fiscal particulier, celles-ci bénéficieront d'une période transitoire de cinq ans durant laquelle une partie de leur bénéfice sera imposée à un taux spécifique, à fixer librement par chaque canton.

Les mesures de remplacement prévues par la RIE III complètent la marge de manœuvre des cantons en matière de politique fiscale. Associées aux taux d'imposition des bénéfices, elles forment une stratégie globale pour l'imposition des entreprises.

Selon la première prise de position, encore provisoire, qu'il a rendue publique le 22 novembre 2016 (communiqué de presse évoqué plus haut), le Conseil-exécutif envisage de transposer ces mesures en droit cantonal, dans le cadre de la révision 2019 de la loi sur les impôts, de la manière suivante :

- Pour préserver l'attrait de la place économique bernoise, il prévoit de reprendre la déduction accrue des dépenses de recherche et développement au taux maximum prévu, fixé à 150 pour cent. Cette mesure favorise de manière simple et transparente les activités de recherche et développement exercées sur le territoire national. Selon les premières estimations provisoires, elle devrait entraîner une baisse de l'ordre de 5 à 15 pour cent des recettes fiscales cantonales et communales provenant de l'impôt sur le bénéfice.
- Le gouvernement n'a pas l'intention d'abaisser la réduction maximale de l'assiette de l'impôt sur le bénéfice, fixée à 80 pour cent.
- En outre, il envisage de proposer aux sociétés à statut spécial un taux d'imposition attrayant durant une période transitoire allant de 2019 à 2024, pour permettre à ces entreprises, sous certaines conditions, de maintenir leur charge fiscale, sur toute cette période, à peu près au même niveau qu'avec le statut fiscal particulier.

⁴ Cf. Communiqué de presse du 25 août 2016 : www.be.ch/communiqués

Le Conseil-exécutif ne peut pas encore évaluer à titre définitif les autres mesures de remplacement prévues par la RIE III, à savoir la « patent box » et l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts.

2. Quelles en sont les répercussions financières pour les villes et les communes ? Merci de fournir les chiffres par ville/commune (soit pour toutes les villes/communes, soit pour un échantillon représentatif).

Seules les répercussions des baisses de l'impôt sur le bénéfice proposées dans le cadre de la stratégie fiscale peuvent être estimées de manière fiable. Pour abaisser la charge fiscale maximale pesant sur le bénéfice à 16,37 pour cent, il est prévu de remplacer l'actuel barème à trois tranches, dont le taux le plus élevé est de 4,6 pour cent, par un barème à deux tranches avec un taux maximum de 2,5 pour cent. La première tranche (1,55% sur 20% du bénéfice) resterait inchangée. L'impôt simple maximum passerait ainsi à 2,31 pour cent, contre 4 pour cent aujourd'hui. Pour les personnes morales actuellement imposées au barème ordinaire, cela représenterait un allègement pouvant aller jusqu'à 25 pour cent (impôt fédéral compris) selon le montant de leur bénéfice imposable. Inversement, pour le canton, les communes et les paroisses, cela se traduirait par un recul des recettes fiscales dégagées par les personnes morales pouvant atteindre 40 pour cent. S'agissant des communes, il faut toutefois signaler que l'effet variera de l'une commune à l'autre : le manque à gagner sera plus important pour celles qui comptent des entreprises réalisant de gros bénéfices (atteignant la troisième tranche du barème actuel).

Le coût net de la stratégie fiscale pour l'ensemble des communes est actuellement chiffré à près de 9 millions de francs par an à partir de 2022. Ce montant modéré a deux explications : d'abord la part aux versements compensatoires de la Confédération que recevront les communes dans le cadre de la RIE III, ensuite les recettes que dégagera l'évaluation générale des immeubles et des forces hydrauliques qu'il est indiqué de réaliser. La date à laquelle cette évaluation générale prescrite par la loi pourra intervenir sera d'une importance cruciale pour les finances communales. Les rentrées supplémentaires que cette mesure rapportera aux communes (77 millions de CHF) représentent plus du triple des versements compensatoires qu'elles recevront de la Confédération (21 millions de CHF). Le Conseil-exécutif a déjà adopté le projet d'évaluation générale à l'intention du Grand Conseil, mais celui-ci l'a renvoyé lors de sa session de janvier 2016. Le gouvernement entend le lui soumettre à nouveau début 2017 et de mettre l'évaluation générale en œuvre en 2020. Comme indiqué précédemment, il est encore impossible de donner une estimation fiable des pertes fiscales qui résulteront des mesures de remplacement prévues par la RIE III. Celles-ci seront toutefois bien moindres que celles inhérentes à la stratégie fiscale.

3. Quelles en sont les répercussions financières pour le canton ?

Les mesures proposées dans le cadre de la stratégie fiscale se solderont par un recul net des recettes fiscales cantonales de près de 140 millions de francs par an à compter de 2022, c'est-à-dire lorsque la mise en œuvre sera complètement achevée. Il est encore impossible de chiffrer précisément les répercussions des mesures substitutives prévues par la RIE III (déduction accrue pour activités de recherche et développement et, éventuellement, patent box et impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts), ainsi que du passage à l'imposition au barème ordinaire des anciennes sociétés à statut spécial. Il en va de même des effets dynamiques des éventuels changements de comportements de ces entreprises (départ, implantation, changement ou délocalisation d'activités).

4. Quelles sont les répercussions des décisions prises par les Chambres fédérales sur la péréquation financière intracantonale ?

La baisse de l'impôt sur le bénéfice prévue dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie fiscale cantonale – notamment en raison de la RIE III – entraînera vraisemblablement une diminution du volume des compensations dans le cadre de la réduction des disparités et de la dotation minimale. La péréquation financière jouera en faveur des communes pour lesquelles le produit des impôts sur les personnes morales représente une grosse part de leurs rentrées fiscales (supérieure à la moyenne).

La Direction des finances observera constamment l'impact des baisses de l'impôt sur le bénéfice sur la péréquation financière et, au besoin, chargera le Conseil-exécutif d'adapter les paramètres de la réduction des disparités (taux) et de la dotation minimale (indice de rendement fiscal harmonisé (IRH) dans le cadre du pilotage précis de la LPFC.

Les décisions des Chambres fédérales n'ont aucune incidence sur les compensations des charges (aide sociale, transports publics, etc.).

5. Quelles sont les répercussions des décisions prises dans le cadre de la RIE III sur la péréquation financière nationale ?

Il est trop tôt pour se prononcer concrètement. La péréquation des ressources est adaptée avec un délai de quatre ans, c'est-à-dire probablement pas avant 2023 (années de référence 2017, 2018, 2019). Les simulations réalisées par la Confédération révèlent de très grandes incertitudes quant aux incidences de ces adaptations.

Destinataire

- Grand Conseil