

20. REPONSE DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL SUR L'INTERPELLATION JEAN-CHRISTOPHE SCHWAAB : QUEL EST L'IMPACT SUR LA PEREQUATION INTERCANTONALE DES EXONERATIONS DE L'IMPOT SUR LE BENEFICE DES PERSONNES MORALES ?

Rappel de l'interpellation

Les règles de la péréquation financière intercantonale prennent en compte le « potentiel de ressources » des cantons pour déterminer s'ils sont contributeurs ou bénéficiaires. Ce potentiel prend notamment en compte les bénéfices des personnes morales. Si de nombreuses sociétés faisant d'importants bénéfices se trouvent sur le territoire d'un canton, l'indice de ressource de ce dernier en sera d'autant plus élevé et il aura d'autant plus de « chances » d'être un canton contributeur.

Or, dans notre canton, de nombreuses personnes morales bénéficiant d'exonération d'impôt, par exemple au titre de l'arrêté Bonny, font d'importants bénéfices. Ces bénéfices augmentent l'indice de ressources du canton. Mais, comme ces sociétés sont exonérées d'impôt, le canton ne prélève pas les ressources qui entrent pourtant dans le calcul son « potentiel ». Il doit donc contribuer à la péréquation avec des montants qu'il n'a pas prélevés.

En outre, les données transmises par le canton pour le calcul de la péréquation semblent, en tout cas de l'avis du Contrôle fédéral des finances (CDF), contenir des inexactitudes ou à tout le moins des divergences d'interprétation. Ainsi, le CDF a relevé dans son *Audit 2010 auprès des cantons et des offices fédéraux* (p. 11) « (...) des écarts importants entre les données livrées par le canton de Vaud au titre de la RPT et les informations disponibles auprès du Secrétariat fédéral à l'économie. Ces faits ont entraîné l'ouverture d'un nouveau mandat afin de vérifier la conformité des allègements à l'IFD aux décisions du Département fédéral de l'économie. Débutés en août 2010 auprès du Seco ainsi que de quelques cantons sélectionnés, ces travaux ont révélé de multiples erreurs au niveau de l'intégralité et de l'exactitude des données vaudoises. (...) Il a validé le principe d'une correction éventuelle des montants 2011 de la péréquation financière pour les données vaudoises relatives aux années fiscales 2005, 2006 et 2007. Le CDF a convenu d'une intervention en novembre 2010 auprès de l'ACI vaudoise avec pour objectif un contrôle des données RPT 2005-2007 pour toutes les sociétés au bénéfice d'allègement à l'IFD et/ou d'allègement au niveau cantonal (risque d'intégralité). Les résultats des contrôles feront l'objet d'une nouvelle livraison, respectivement de décisions de corrections. »

Nous avons donc l'honneur de poser au Conseil d'Etat les questions suivantes :

1. Combien y a-t-il de personnes morales exonérées de l'impôt sur le bénéfice au titre de l'arrêté Bonny ou à un autre titre dans le canton ?
2. Quel est l'impact des personnes morales exonérées d'impôt sur l'indice des ressources du canton ?
3. Quelle somme le canton doit-il verser à la péréquation intercantonale suite à l'augmentation de son indice des ressources due à ces personnes morales ?
4. Le Conseil d'Etat compte-t-il remédier à cette situation et, si oui, comment ? Si non, pourquoi ?
5. Quelle est l'appréciation du Conseil d'Etat des erreurs relevées dans l'audit 2010 du CDF ?
6. Quel sera l'impact financier des éventuelles décisions de corrections évoquées dans l'audit 2010 du CDF ?
7. Que compte faire le Conseil d'Etat pour mettre un terme aux erreurs ou divergences d'interprétation concernant l'intégration des données des sociétés exonérées d'impôt sur le bénéfice dans le calcul de l'indice des ressources ?
8. D'une manière générale, comment le Conseil d'Etat compte-t-il intervenir auprès des autorités fédérales pour que la péréquation intercantonale tienne mieux compte des intérêts du canton ?

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

Traitant d'un sujet très proche, l'introduction à cette réponse est identique à celle de l'interpellation Eric BONJOUR : « Imputations à la RPT : les différences d'interprétation de la prise en compte, ou pas, des exonérations fiscales aux entreprises ne coûteront-elles pas cher au Canton de Vaud ? »

Généralités

La péréquation financière entre la Confédération et les cantons a été profondément modifiée au 1^{er} janvier 2008 avec l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC).

La nouvelle péréquation (RPT) porte sur les éléments suivants (art. 1 PFCC) :

- Péréquation des ressources en faveur des cantons à faible potentiel de ressources, financée par les cantons à fort potentiel de ressources et par la Confédération ;
- Compensation, par la Confédération, des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques ;
- Collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges.

Elle vise notamment à renforcer l'autonomie financière des cantons et à réduire leur disparité en ce qui concerne la capacité financière et la charge fiscale (art. 2 PFCC).

Un des points centraux de la péréquation est la détermination du potentiel de ressources de chaque canton, car c'est ce potentiel qui va pour l'essentiel déterminer si le canton verse de l'argent ou en touche au titre de la péréquation.

Le potentiel de ressources d'un canton correspond à la valeur de ses ressources exploitables fiscalement, à savoir, principalement :

- le revenu imposable des personnes physiques (calculé pour l'impôt fédéral direct) ;
- la fortune des personnes physiques ;
- le bénéfice des personnes morales (calculé pour l'impôt fédéral direct) ;

Il convient de souligner que le potentiel des ressources est calculé avec un important décalage dans le temps. En effet, l'indice déterminant pour une année se fonde sur la moyenne des années n-6 à n-4. Ainsi, pour l'année 2011, le calcul se fait sur la base du potentiel des ressources moyen des années 2005, 2006 et 2007.

Particularités du calcul du potentiel des ressources résultant du bénéfice des personnes morales

L'essentiel du bénéfice procuré par les personnes morales provient des sociétés de capitaux. Or, ces sociétés sont subdivisées en différentes catégories pour le calcul de leurs impôts. Ces catégories sont énumérées par la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (ci-après : LHID) et figurent dans la loi sur les impôts directs cantonaux (ci-après : LI).

Outre les sociétés dites ordinaires, il existe des sociétés détenant des participations qui bénéficient du régime holding des art. 28 al. 2 LHID et 108 LI (respectivement de la réduction pour participations en matière d'impôt fédéral direct). D'autres sociétés, qui réalisent essentiellement leur bénéfice à l'étranger, connaissent une imposition allégée (sociétés dites mixtes ou de base des art. 28 al. 4 LHID et 109 LI).

Pour les années 2008-2011, le calcul du potentiel des ressources déterminant pour la RPT tient compte de ces particularités de la manière suivante :

- le bénéfice des sociétés imposées ordinairement est pris à 100% ;
- le bénéfice des sociétés holding est compté pour 2.4% ;
- le bénéfice des sociétés mixtes avec activité principale à l'étranger est pris à 17% ;

Demeure encore le cas particulier des personnes morales exonérées temporairement, pour une durée maximum de 10 ans (art. 91 LI pour l'impôt cantonal et communal (ICC) et ancien arrêté « Bonny » pour l'impôt fédéral direct (IFD)). Ni la loi fédérale (PFCC) ni son ordonnance (OPFCC) ne précisent comment tenir compte du bénéfice de ces sociétés.

Seules les Instructions du Département fédéral des finances du 19 décembre 2008 traitent de cette question de manière incidente. Ce n'est que dans une annexe (Annexe 4 « Bénéfice des personnes morales ») qu'elles indiquent que le bénéfice en question doit être déclaré en intégralité, et pas seulement pour sa partie imposable.

Comme relevé ci-dessus, l'arrêté « Bonny » n'est actuellement plus en vigueur. Il a été remplacé le 1^{er} janvier 2008 par la nouvelle loi fédérale sur la politique régionale. A l'instar d'autres cantons, Vaud ne peut plus accorder d'exonérations fiscales pour l'IFD selon ce nouveau texte.

Toutefois, cette loi prévoit un régime transitoire. Certaines régions du Canton ont pu durant 3 ans (de 2008 à fin 2010) octroyer de telles exonérations, toutefois au maximum à hauteur de 50%.

L'annonce de ce nouveau régime a entraîné un afflux de personnes morales tout spécialement en 2006 et en 2007, dont certaines très importantes, qui ont bénéficié des dernières décisions d'exonération pour l'IFD prises par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). Ces décisions déploient leurs effets pour une durée maximum de 10 ans, donc jusqu'en 2017 au plus tard pour les entreprises entièrement exonérées et jusqu'en 2020 au plus tard pour les entreprises partiellement exonérées selon le régime transitoire.

Divergences Vaud-Confédération sur la détermination du bénéfice des sociétés à statut spécial

Le Contrôle fédéral des finances (CdF) a procédé courant 2010 à une vérification des chiffres des années de référence 2005, 2006 et 2007 servant de base à l'élaboration de la RPT 2011. A cette occasion, il a émis des

réerves sur la qualité de certaines données vaudoises pour les années 2006 et 2007. Cette situation a été reconnue par le Canton et a donné lieu à une nouvelle livraison des données à l'automne 2010.

Le rapport du CdF a par ailleurs révélé des divergences d'interprétation sur les directives d'application de la RPT.

Les principales divergences concernaient la qualification à attribuer aux sociétés à statut spécial – sociétés holding, sociétés de base – définie par la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts cantonaux et des communes (LHID). Il s'agissait notamment de préciser les éléments formels permettant de déterminer si une taxation est considérée comme définitive ou provisoire, sachant que l'art. 19 de l'Ordonnance du 7 novembre 2007 sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC) précise qu'en cas de taxation provisoire, une société se voit attribuer le statut de société ordinaire et ne peut donc bénéficier des ratios plus bas propres aux statuts spéciaux (cf point 2).

La résolution de ces divergences a nécessité de nombreuses séances, à tous les niveaux, entre les représentants du Canton et de la Confédération.

La solution retenue, rendue publique le 5 juillet 2011 lors de la publication des chiffres provisoires 2012 de la RPT reprend les propositions du Canton sur les années de référence 2006 et 2007 pour le calcul de la contribution vaudoise 2012 et 2013. Cette solution reflète, selon le terme de l'Administration fédérale des finances, la « réalité économique » et se base sur les données fournies à l'automne 2010, reconnues « correctes sur le plan matériel ».

Cette solution reste provisoire jusqu'à l'adoption des chiffres définitifs par le Conseil fédéral en novembre 2011. Une étape a cependant été franchie le 23 septembre avec la prise de position de la Conférence des directeurs des finances, qui ne remet pas en question la résolution des divergences proposées. Les propositions faites à cette occasion, qui concernent l'ensemble des cantons, pourraient modifier la contribution vaudoise mais seulement de manière marginale.

Ces discussions ont permis une clarification et une amélioration des méthodes et des pratiques d'estimation de la capacité contributive des cantons. La RPT, comme système de la solidarité intercantonale, s'en trouve ainsi consolidée.

La contribution vaudoise 2011 n'a pu bénéficier de cette redéfinition des critères d'application de l'OPFCC, puisqu'elle a été décidée et validée à l'automne 2010 selon les critères alors en vigueur.

Pour les prochaines années, le Conseil d'Etat s'attend à une évolution raisonnable de la contribution vaudoise à la RPT car Vaud a connu de meilleurs résultats que la plupart des autres cantons en 2009 (résistance à la crise) et 2010 (rebond marqué).

Il entend continuer à participer activement au développement de l'économie vaudoise et, considérant le contexte économique aujourd'hui fragilisé, il propose de réinjecter l'excédent financier prévu en 2011 pour la RPT dans le tissu économique. Il propose ainsi un ambitieux programme d'investissements et de soutiens à l'économie à hauteur de CHF 500 mios.

Evolution attendue pour la nouvelle période 2012-2015

Pour la nouvelle période quadriennale 2012-2015, les règles de prise en compte des sociétés à but fiscal spécial dans le calcul du potentiel de ressources ont été précisées par la Confédération.

Dans ce contexte, elle prévoit d'introduire dans la loi les dispositions qui régissent le caractère définitif ou provisoire de la taxation (adjonction d'un alinéa 2 à l'art. 54 de l'Ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges - OPFCC). Ces dispositions n'existaient précédemment qu'au niveau des directives de l'Administration fédérale des finances (AFF).

De plus, en cas de taxation provisoire, le bénéfice déterminant des sociétés mixtes ne sera plus compté avec un facteur 1, mais avec un facteur 0.3, ceci afin de respecter l'exploitabilité limitée des bénéfices des sociétés fiscalement privilégiées (abrogation de l'art. 19 al. 5 OPFCC et nouvel art. 20 a OPFCC).

Un dispositif légal est également introduit en ce qui concerne la possibilité de procéder à la correction d'erreurs constatées à posteriori (art. 42a OPFCC « correction rétroactive de paiements compensatoires »).

Finalement, sur le plan technique, l'AFF, compte tenu des rendements effectivement constatés des sociétés à but fiscal spécial pour les années de calcul de la période péréquative 2008-2011, a recalculé pour les années 2012-2015, le pourcentage de prise en compte des bénéfices des sociétés à but fiscal spécial dans le calcul du potentiel de ressources, soit :

- le bénéfice des holding est compté pour 2.7% (anciennement 2.4%)
- le bénéfice des sociétés mixtes n'est pris plus qu'à 12.5% (anciennement 17%).

Conclusions

La complexité du système RPT, particulièrement la collecte des informations fiscales nécessaires au calcul du potentiel de ressources, a vraisemblablement été sous-estimée par l'ensemble des acteurs. La capacité des cantons à appréhender ce nouveau modèle a été occultée puisque le législateur fédéral n'avait pas prévu de dispositions régissant la correction d'erreurs constatées à posteriori.

La phase d'apprentissage de la période 2008-2011 a permis une amélioration du système pour la nouvelle période 2012-2015. De son côté, la Confédération a introduit les évolutions légales nécessaires (voir point 4 ci-dessus). Du côté du Canton de Vaud, mais également dans de nombreux autres cantons ayant connus des problèmes dans la livraison de leurs données annuelles à l'AFF, des mesures de contrôles complémentaires ont été prises, et les systèmes de contrôle internes revisités ou mis en place.

Réponse aux questions

1. *Combien y a-t-il de personnes morales exonérées de l'impôt sur les bénéfices au titre de l'arrêté « Bonny » ou à un autre titre dans le canton ?*

Pour la période fiscale 2010, 50 sociétés étaient exonérées en tout ou partie au titre de l'arrêté Bonny (exonération pour l'IFD et pour l'ICC) et 75 sociétés étaient exonérées partiellement ou totalement au titre du seul ICC.

2. *Quel est l'impact des personnes morales exonérées d'impôt sur l'indice des ressources du canton ?*

L'impact des personnes morales sur l'indice des ressources est le même que la société soit exonérée ou non.

Pour les sociétés imposées sur l'intégralité de leur bénéfice, tout bénéfice supplémentaire engendre une augmentation de la participation du Canton à la RPT qui correspond pour l'année 2011 environ au 4.1% de cette hausse.

Toutefois, pour les sociétés bénéficiant d'un statut spécial, il a été vu sous chiffre 2 que seule une fraction du bénéfice entre dans le calcul du potentiel des ressources. Ainsi, pour une société de base, le coût supplémentaire RPT n'est pas de 4.1% mais de 0.7 % (17% de 4.1%).

Il convient par ailleurs de souligner que ces sociétés rapportent indirectement des recettes fiscales par les emplois qu'elles génèrent – condition sine qua non d'une exonération temporaire – et par leurs investissements dans le Canton. A cela s'ajoute l'imposition au régime ordinaire des autres sociétés du groupe auquel la société exonérée appartient. La perte de recettes fiscales doit être encore relativisée par le fait que le 80% des sociétés exonérées obtiennent des bénéfices inférieurs à CHF 1 mio durant les premières années en raison de l'amortissement des très importants investissements consentis.

En outre, pour les sociétés qui sont exonérées exclusivement de l'ICC, le Canton touche le 17% de l'IFD, à savoir 1.33% du bénéfice. Ce montant est ainsi supérieur au coût (0.7% du bénéfice) qu'elles occasionnent pour le Canton au niveau de la RPT.

Si l'exonération à l'IFD n'est que partielle (exonération d'au maximum 50% pour toutes les décisions prises entre 2008 et 2010), le Canton touche au minimum 0.67% du bénéfice, ce qui compense pour ainsi dire le coût RPT de 0.7%.

Pour les années 2012 à 2015, il a été vu sous chiffre 4 de l'introduction à la présente réponse que le coût des sociétés mixtes dans la RPT allait baisser de l'ordre de 30% (coefficient passant de 0.17 à 0.125), ce qui aura des effets positifs pour le Canton.

En conclusion, le Conseil d'Etat relève que le coût de la politique d'exonération fiscale pratiquée par le Canton en rapport avec la RPT a été largement compensé par les recettes fiscales directes ou indirectes procurées par les entreprises concernées.

3. *Quelle somme le canton doit-il verser à la péréquation intercantonale suite à l'augmentation de son indice des ressources due à ces personnes morales ?*

Comme indiqué dans l'introduction, l'impact des sociétés à statuts spéciaux, y compris certaines bénéficiant de l'arrêté Bonny, a été surévalué lors du calcul de la péréquation 2011. Cette surévaluation est le résultat d'une interprétation particulièrement formelle des règles de l'OPFCC. Les discussions du printemps 2011 entre Vaud et la Confédération ont conduit à une réinterprétation de ces règles et, par conséquent, à une diminution de la contribution vaudoise à la RPT pour 2012.

Si l'on compare la contribution vaudoise à la péréquation des ressources en 2010 (CHF 68 mios) à celle désormais prévue pour 2012 (CHF 82.0 mios) on constate une hausse de CHF 14 mios qui s'explique par les très

bons résultats de l'économie vaudoise, y compris pour les sociétés bénéficiant de l'arrêté Bonny, durant les années de références (2006->2008).

4. *Le Conseil d'Etat compte-t-il remédier à cette situation et, si oui, comment ?*

Comme indiqué au point 2 de l'introduction, le Conseil d'Etat a, dès les divergences connues, fait valoir son point de vue auprès de la Confédération. L'Administration fédérale des finances a reconnu la pertinence de la position vaudoise et l'a intégrée au calcul de la RPT 2012 ainsi qu'à celui des années suivantes.

5. *Quelle est l'appréciation du Conseil d'Etat des erreurs relevées dans l'audit 2010 du CDF ?*

Le Conseil d'Etat a reconnu les imprécisions de la livraison des données 2006 et 2007, corrigées à l'automne 2010.

Il a immédiatement pris des mesures pour sécuriser la qualité des informations transmises en la matière de sorte que les chiffres des années de référence 2008 et suivantes reflètent correctement le potentiel vaudois des ressources :

- La communication des données 2008 a fait l'objet d'un contrôle interne complet et un mandat a été donné au CCF de procéder à la vérification de l'ensemble des données RPT transmises en ce qui concerne les personnes morales ;
- Un mandataire externe a contrôlé les données vaudoises fournies pour les personnes physiques en ce qui concerne l'impôt sur le revenu et l'impôt sur la fortune ;
- Le Contrôle fédéral des finances a procédé, dans le cadre de ses contrôles ordinaires, à la vérification des données 2008 relatives à l'impôt à la source ;
- De plus, un mandat a été donné à un auditeur externe de fixer le processus de contrôle interne relatif aux transmissions des données RPT.

6. *Quel sera l'impact financier des éventuelles décisions de corrections évoquées dans l'audit 2010 du CDF ?*

La levée des divergences a conduit à une diminution importante de la contribution vaudoise à la RPT. Elle a ainsi évité l'évolution attendue et quantifiée dans la planification financière 2012-2015 dont le Grand Conseil a pris acte en décembre 2010.

7. *Que compte faire le Conseil d'Etat pour mettre un terme aux erreurs ou divergences d'interprétation concernant l'intégration des données des sociétés exonérées d'impôt sur le bénéfice dans le calcul de l'indice des ressources ?*

Comme précisé au point 3 de l'introduction, le Conseil d'Etat a pris les mesures nécessaires pour faire valoir son point de vue auprès de la Confédération. Il s'est par ailleurs assuré de la qualité des données livrées pour l'année de référence 2008 et les années suivantes (cf. réponse à la question 5)

8. *D'une manière plus générale, comment le Conseil d'Etat compte-t-il intervenir auprès des autorités fédérales pour que la péréquation intercantonale tienne mieux compte des intérêts du canton ?*

Comme précisé au point 3 de l'introduction, le Conseil d'Etat a pris les mesures nécessaires pour faire valoir son point de vue auprès de la Confédération. Il veillera également à éviter que les modifications à venir dans le calcul du potentiel fiscal des cantons, qui pourraient être importantes selon le résultat du projet de réforme 3 de la fiscalité de l'entreprise, soient préjudiciables aux intérêts du Canton.