

## **Reforme III de l'imposition des entreprises.**

Analyse et propositions suite aux rapports BSS

Roger Nordmann, 20.2.2014

Cette note présente notre analyse du rapport BSS et les propositions que nous formulons sur cette base. Elle n'engage pas le bureau BSS, mais seulement son auteur.

### **Sommaire**

1. La situation de départ .....	2
2. L'étude du bureau BSS.....	3
3. La simple adaptation des statuts spéciaux, sans autre changement .....	5
4. La baisse des impôts cantonaux (stratégie genevoise) .....	5
5. Un contraste saisissant.....	6
6. La solidarité horizontale entre cantons est-elle praticable?.....	7
7. Les exigences du Groupe PS au Conseil fédéral .....	7
8. Le scénario de l'initiative " <i>Pour une imposition équitable des entreprises dans toute la Suisse</i> " ...	8

## 1. La situation de départ

L'imposition sur le bénéfice des entreprises rapporte au net 6,5 milliards à la Confédération. **Les entreprises à statuts spéciaux génèrent 49% du bénéfice des entreprises et rapportent 49% des recettes fédérales sur cet impôt.**

**Au niveau cantonal et communal, la situation est très différente. Globalement, les entreprises à statuts spéciaux ne rapportent que 20% du produit de l'impôt sur le bénéfice.** Cette différence très substantielle est précisément imputable à l'existence des statuts spéciaux, explicitement autorisés par le droit fédéral. Pour ces entreprises, les cantons octroient d'énormes rabais lors des calculs de l'assiette, ce qui fait que les cantons et leurs communes n'encaissent que relativement peu d'impôt sur les bénéfices de ces entreprises.

Tableau: Situation de départ pour l'imposition sur le bénéfice des entreprises: rendement moyen 2007-09

	Statuts spéciaux	+ Entreprises ordinaires	= Total
Bénéfice des entreprises (avant abattement)	48 mrd 49%	51 mrd 51%	99 mrd 100%
Produit de l'impôt cantons et communes (y compris les 17% de l'IFD)	2,1 mrd 20% <i>(parce que forts abattements)</i>	8,2 mrd 80%	10,4 mrd 100%
Produit de l'impôt Confédération (sans 17% de l'IFD qui vont aux cantons)	3'141 mio 49%	3'304 mio 51%	6'645 mio 100%

De très nombreuses entreprises se sont établies en Suisse pour profiter de ces statuts spéciaux offerts par les cantons. La Confédération, n'accordant aucun rabais dans le cadre de l'impôt fédéral direct, contrairement aux cantons, a vu ses recettes sur les bénéfices des entreprises multipliées par 4 en 20 ans. Dans le même temps, le PIB nominal ne croissait que de 70%. On voit donc que la Confédération est devenue extrêmement dépendante de cette manne. Cette évolution n'est pas due au hasard. Elle reflète au contraire une stratégie construite de braconnage fiscal. Face à la critique de l'étranger, la Confédération croyait naïvement pouvoir se défendre en montrant qu'elle-même n'octroyait aucun rabais, en se défaussant sur les cantons.

A la lumière de la votation du 9 février, cette stratégie paraît doublement contreproductive. D'une part, elle a attisé artificiellement et inutilement l'immigration, ce qui a l'air de déplaire à une partie de la population. De facto, ces excès menacent la survie des accords bilatéraux.

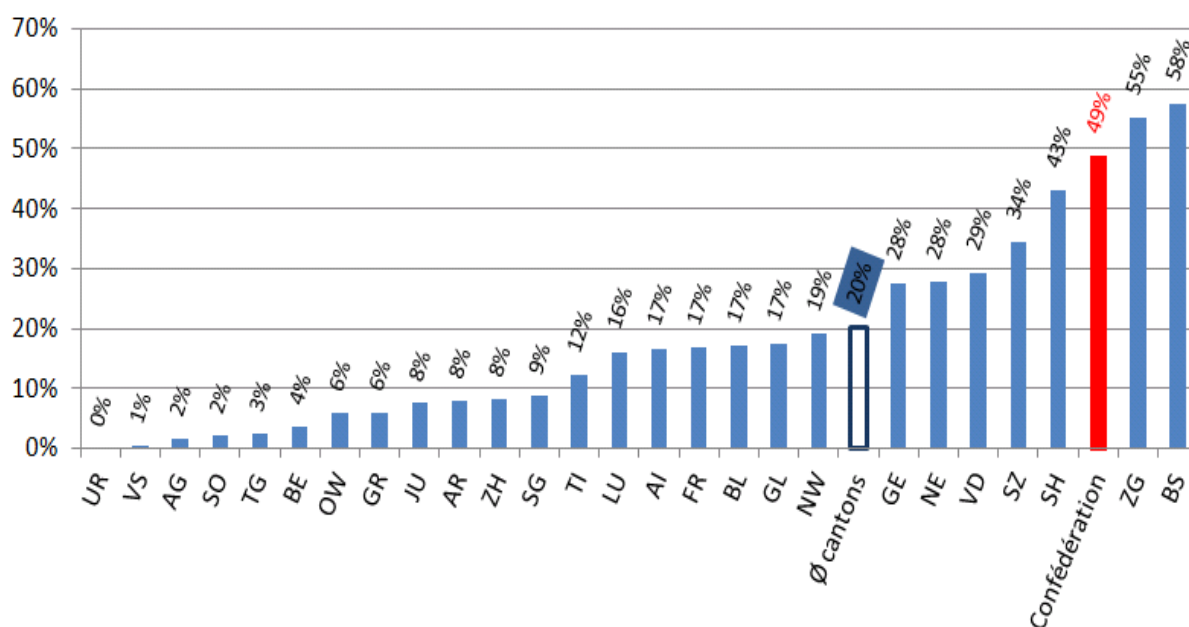
D'autre part, c'est un sujet de conflit majeur avec l'Europe. Sa résolution est l'une des conditions nécessaires au redémarrage du dialogue avec l'Europe.

Avec la crise financière de 2008 et la crise de l'Euro de 2010, cette stratégie a volé en éclat. Ces pratiques de dumping ne sont plus acceptées au plan international. Un mouvement inverse s'est engagé

dans le cadre de l'OCDE et du G20. Peu à peu, un instrumentaire international contraignant se met en place pour lutter contre ce qu'il est convenu de désigner par l'expression "Base Erosion and Profit Shifting". Pour les principale nations développées, il devient évident qu'il ne sera pas possible de sortir de la spirale de l'endettement consécutive à la crise et au sauvetage des banques sans colmater les échappatoires fiscales.

Si la dépendance de la Confédération envers les statuts spéciaux est colossale, celle des cantons est très variable. La moyenne de 20% des ressources de l'imposition des entreprises provenant de ce type de société cache des situations très variées. Certains cantons n'hébergent quasiment aucune de ces sociétés. A l'inverse, deux cantons sont encore plus dépendants de la Confédération : à Bâle-Ville et Zoug, les statuts spéciaux représentent plus de la moitié des recettes sur le bénéfice des entreprises. Cinq autres cantons présentent une dépendance supérieure à la moyenne inter-cantonale de 20%: il s'agit de SH 43%, SZ 34%, VD 29%, GE et NE 28%.

Graphique: Part des statuts spéciaux dans les recettes de l'imposition sur le bénéfice des entreprises, moyenne 2007-2009



Si toutes les entreprises à statuts spéciaux s'en allaient, le dommage serait majeur pour la Confédération, pour Bâle-Ville et pour Zoug. Pour les autres cantons, le dommage serait moyen ou faible. C'est donc avant tout le ménage fédéral qui est vulnérable.

## 2. L'étude du bureau BSS

Nous avons mandaté le bureau BSS pour examiner l'impact financier de différents scénarios politiques, dont les trois principaux sont :

**1) La suppression des statuts spéciaux sans changer les taux ordinaires d'imposition des cantons.** Ces taux s'appliqueraient désormais intégralement aux anciens bénéficiaires des statuts spéciaux.

**2) Le scénario d'une baisse généralisé à 13% effectif de l'imposition des entreprises**, selon l'hypothèse émise par l'ancien Conseiller d'Etat Genevois David Hiler.

**3) Le projet d'initiative socialiste à 16% d'imposition effective dans toute la Suisse (socle fédéral)** avec redistribution des recettes aux cantons et à leurs communes au prorata des emplois, de la population et des charges-centres.

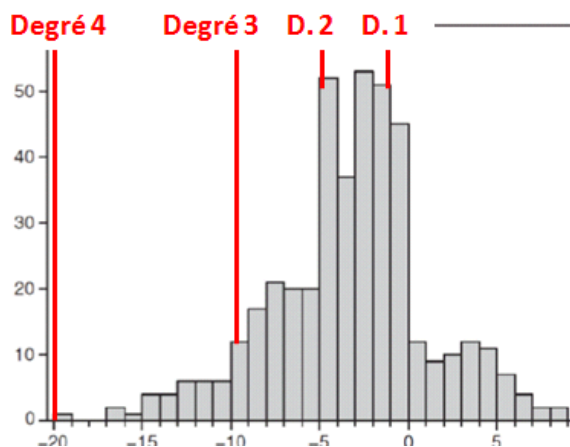
La réaction des entreprises à statuts spéciaux face à une augmentation de la charge fiscale influence de manière drastique l'évolution des recettes. Nous avons pour chacun des scénarios fait modéliser différents degrés de sensibilité à la hausse d'impôt, qui se traduit par différentes propensions au départ. Cela va d'une très faible sensibilité (1) à une très forte sensibilité (4) au changement.

Le modèle est le suivant : pour les deux premiers points de pourcents de hausse fiscale subie, aucune entreprise ne part, inertie due aux coûts de transaction. A partir du troisième point de hausse, chaque point additionnel amène 1%, 5%, 10% ou 20% des entreprises à partir (sensibilité 1 à 4).

Exemple : un canton qui imposait à 12% les entreprises à statuts spéciaux les impose désormais au taux ordinaire de 22%. La différence est de 10%. Les deux premier points ne jouant aucun rôle, il y a 8 points de % de différence.

- Dans le degré 1, avec une propension au départ de 1% par point de hausse fiscale, 92% des entreprises restent [=  $(100\%-1\%)^8$ ]. Autrement dit, la perte de substance est de 8%
- Dans le degré 2, avec une propension au départ de 5% par point de hausse fiscale, 66% des entreprises restent [=  $(100\%-5\%)^8$ ]. Autrement dit, la perte de substance est de 34%
- Dans le degré 3, avec une propension au départ de 10% par point de hausse fiscale, 43% des entreprises restent [=  $(100\%-10\%)^8$ ]. Autrement dit, la perte de substance est de 57%.
- Dans le degré 4, une propension au départ de 20% par point de hausse fiscale, 17% des entreprises restent [=  $(100\%-20\%)^8$ ]. Autrement dit, la perte de substance est de 83%. **Ce degré est désigné comme le "worst-case"**.

Ce degré 4 est un "worst-case". D'après les comparaisons internationales et la littérature scientifique passée en revue par BSS (chapitre 5), il est assez-peu probable qu'il se concrétise. En effet, un déménagement est lié à des coûts de transaction importants, spécialement si l'entreprise occupe du personnel en Suisse (en générant donc des rentrées fiscales sur les personnes physiques). Néanmoins, vu la mobilité élevée de certaines entreprises, nous avons fait inclure le degré 4 de sensibilité dans les calculs, par souci de solidité.



*Degré 4 de sensibilité des entreprises est extrême (Comparaison pg 33 de l'étude B,S,S, comparaison avec 427 exemples internationaux)*

### 3. La simple adaptation des statuts spéciaux, sans autre changement

Si l'on supprime simplement les statuts spéciaux, en imposant toutes entreprises de manière ordinaire, et sans changer les taux cantonaux, certaines entreprises actuellement au bénéfice d'un statut spécial vont partir, soit vers des cantons à taux plus bas, soit à l'étranger. Une répartition moitiés-moitiés entre départs vers d'autres cantons et de départs vers l'étranger semble le scénario le plus réaliste, car les cantons à fiscalité basse demeurent extrêmement attractifs en comparaison internationale.

Le résultat est tout à fait intéressant (tableaux 10 et 11 BSS, scénarios 1c à 4c). Dans ce worst-case, certains cantons de Suisse centrale gagnent énormément de recettes, parce qu'ils récupèrent une bonne partie des entreprises qui quittent d'autres cantons à taux élevés. D'autres cantons, justement ceux à taux élevés, perdent passablement : typiquement BS, VD et GE. **Dans l'ensemble, même dans ce worst-case, les cantons gagnent cependant globalement un demi-milliard.** Même dans le worst-case, la perte de substance est donc plus que compensée par le fait que l'on renonce au traitement de faveur des statuts spéciaux et que l'on impose sans rabais tous les bénéficiaires. Dans les trois autres degrés de sensibilités que le "worst-case", les cantons gagnent tous, individuellement-, dans des proportions variables.

**Par contre, la Confédération y perd dans tous les cas, jusqu'à 1,2 milliards.** Pourquoi ? Parce qu'elle ne peut plus imposer la substance partie à l'étranger (dans le worst-case, 39% de la substance nationale des statuts spéciaux part à l'étranger). Par contre, la Confédération continue à taxer la substance qui est partie vers la Suisse centrale.

**Ce résultat est absolument remarquable et politiquement explosif : Si les cantons refusent de baisser leur taux d'imposition, ils peuvent globalement sauvegarder leurs recettes en cas de suppression des statuts spéciaux, même en cas d'hypersensibilité des entreprises.** Pour que tous y trouvent leur compte, il faut évidemment renforcer et modifier la péréquation financière. **Moyennant cette solidarité horizontale volontaire, les cantons gagnent financièrement à l'abolition des statuts spéciaux contestés à juste titre par l'Union Européenne.**

**Si, grâce à la solidarité horizontale, les cantons résistent à la tentation de baisser leur taux, c'est la Confédération qui subit la perte. C'est précisément pour cette raison que la Confédération cherche absolument à pousser les cantons à baisser leur taux sous prétexte de "compétitivité" internationale.** Pour cela, elle cherche à leur offrir des "compensations" dont les contours sont encore très flous. **Si les cantons qui hébergent de nombreuses entreprises à statuts spéciaux baissent beaucoup leur taux ordinaire lors de l'abolition des statuts spéciaux, peu d'entreprises partiront à l'étranger. Par ricochet, la Confédération minimisera ses propres pertes. Par contre, ces cantons seront ruinés, car ils verront s'effondrer leurs recettes sur les sociétés ordinaires.** C'est la stratégie "genevoise" détaillée ci-dessous.

### 4. La baisse des impôts cantonaux (stratégie genevoise)

Sous la férule de l'ancien Président du département des finances, le Canton de Genève avait préconisé une baisse drastique de l'impôt sur le bénéfice, en établissant un taux effectif à 13% pour toutes

les entreprises (contre 24% actuellement à Genève pour les sociétés ordinaires). 7,8% allant à la Confédération, il ne resterait environ que 5% pour le canton et les communes. Son idée était de garder le maximum de substance économique à Genève. Ce scénario a cependant un inconvénient majeur : il se traduit par des pertes énormes, de l'ordre de 400 millions pour Genève, quel que soit le degré de propension au départ des entreprises. Genève se proposait de réclamer ce manque à gagner à la Confédération pour compenser le trou qui s'ouvrirait dans ses finances.

Si les grands cantons, à commencer par VD et GE, se lancent dans cette stratégie, l'alignement vers le bas est inéluctable : les entreprises ordinaires vont se mettre à migrer en nombre vers ces cantons à 13%, rendant intenable la situation des cantons qui ne suivraient pas le mouvement de baisse.

Nous avons fait calculer ce scénario (Tableaux 14 et 15 BSS, scénario 1e à 4e). **Le résultat est absolument désastreux pour les cantons qui perdent globalement entre 2,5 et 2,8 milliards**, cette fois-ci en raison de la baisse des taux et non pas des départs d'entreprises. Sans surprise, **la substance demeurant presque inchangée, la Confédération subit des pertes quasiment négligeables (entre 20 et 300 millions).**

## 5. Un contraste saisissant

Le contraste est saisissant :

- Si les cantons résistent à la Confédération en refusant de baisser les taux, ils s'en sortent bien lors de l'abolition des statuts spéciaux. Globalement, pour les collectivités publiques des trois niveaux, dans le worst-case, la perte est 740 millions sur un total de 15.3 Mrd. Mais il peut aussi y avoir un gain si les entreprises montrent un moindre degré de propension au départ.
- Si les cantons suivent la stratégie genevoise, la perte globale pour les trois niveaux de collectivités publiques oscillera entre 2,5 et 3,1 milliards.

*Tableau: comparaison des scénarios "Solidarité" et "à la Genevoise"*

<i>Premier chiffre: Degré 2, sensibilité plutôt faible. Deuxième chiffre: Degré 4, hyper-sensibilité</i>		
Effet pour les cantons et les communes	Entre 2,9 mrd et 500 millions* de recettes supplémentaires**	Perte entre 2.5 et 2,8 mrd (perte les cantons à fiscalité moyenne ou élevée = périphérie et centres économiques)
+ Effet pour la Confédération	Perte entre 520 millions et 1,2 milliards	Perte entre 90 et 340 millions
= Effet global additionné	Entre gain de 2,4 mrd et perte de 740 millions	Perte entre 2, 6 et 3,1 mrd
<i>Effet sur la structure économique</i>	<i>Accentue encore les disparités territoriales de tissu économique (concentration en Suisse centrale)</i>	<i>Réduit les disparités cantonales de tissus économique</i>

**\*Effet sur les cantons du scénario « solidarité » en cas d'hyper-sensibilité :** Perdants BS -284, GE -244, VD -186, ZH – 74, gagnants ZG +878, LU + 314 SZ + 105.

\*\* recettes supplémentaires parce que les entreprises anciennement à « statuts spéciaux » qui ne partent pas sont désormais imposées sans abattement, effet plus fort que les départs, même en cas d'hypersensibilité

La situation n'est pas sans rappeler le dilemme du prisonnier : si les cantons (= les prisonniers) sont solidaires entre eux et refusent de collaborer au plan de la Confédération (= le gardien), ils s'en sortent bien. Mais il suffit qu'un prisonnier commence à trahir les autres pour que le dispositif s'effondre et que ce soit la Confédération qui tire les marrons du feu.

C'est ce qui explique que la Confédération essaye de faire miroiter des compensations financières aux cantons qui coopéreront [= baisseront leur taux], de manière à casser leur solidarité horizontale. Si l'on observe le résultat financier global, c'est une attitude à très courte vue, et un résultat totalement sub-optimal du point de vue des finances publiques cumulées.

Sur le front extérieur, une généralisation d'un taux effectif à 13% accentue encore la position de dumping fiscal de la Suisse. Cela suscitera des pressions massives.

## **6. La solidarité horizontale entre cantons est-elle praticable ?**

C'est la grande question. La course effrénée aux statuts spéciaux a accentué les déséquilibres structurels entre cantons et la dépendance de certaines collectivités publiques, dont la Confédération, envers cette manne douteuse. Les tensions entre cantons dans le cadre de la péréquation sont énormes. La création de la "*Conférence des cantons contributeurs à la RPC*" en est l'une des expressions. Cela montre combien cette politique fédérale consistant à pousser les cantons à pratiquer le dumping fiscal a amené le pays dans une situation inextricable.

Si l'on supprime les statuts spéciaux sans modifier les taux (scénario de la solidarité volontaire), les déséquilibres de structure économique entre cantons s'accroîtront (Tableaux 10 et 11). Certains cantons à fiscalité basse verront leur nombre d'entreprise se multiplier jusqu'à 5 (LU, AR). D'autres verraient au contraire partir le 90% des entreprises anciennement aux bénéfices des statuts spéciaux : VD, ZH, BS, GE notamment. Les tiraillements inter-cantonaux seraient énormes. Il faudrait un très fort esprit de solidarité pour convaincre par exemple ZG de payer davantage à GE. Ceci d'autant plus que ces mouvements inter-cantonaux ont des effets sur les recettes des personnes physiques.

Politiquement, il n'est pas très difficile de jouer la division des cantons. A cet effet, il n'est probablement pas nécessaire de compenser l'intégralité de la perte des cantons du scénario "genevois". C'est la raison pour laquelle le scénario de la solidarité horizontale volontaire pourrait bien être impossible à tenir dans la durée, et déraiser rapidement en scénario à la genevoise.

## **7. Les exigences du Groupe PS au Conseil fédéral**

Le groupe socialiste défend les objectifs suivants dans ce dossier :

- 1) Abolir les statuts spéciaux sans réintroduire simultanément de nouvelles astuces de dumping qui finiront inévitablement par être contestés au plan international. Il faut une solution durable et fiable pour les entreprises.
- 2) Minimiser les pertes globales pour les collectivités publiques, et en particulier pour les cantons et les communes.

3) Eviter un déplacement de la charge fiscale des entreprises vers les personnes physiques. Les éventuelles pertes de recettes doivent être compensées au sein même de la fiscalité des entreprises (ou éventuellement des actionnaires).

C'est donc globalement le scénario de la solidarité inter-cantonale et du maintien des recettes qui doit être visé dans un premier temps. Si, comme il faut le craindre en raison des déséquilibres structurels accumulés entre les cantons, les cantons cèdent à la tentation de la spirale baissière, la catastrophe est certaine pour les finances publiques. Dans ce cas, seule l'initiative populaire "Pour une imposition équitable des entreprises dans toute la Suisse" pourrait offrir un antidote efficace. C'est l'objet du point suivant.

## 8. Le scénario de l'initiative "Pour une imposition équitable des entreprises dans toute la Suisse"

Le projet d'initiative prévoit une imposition fédérale à 16% effective<sup>1</sup>, avec une possibilité de prélever au niveau local quelques pourcents de plus (possibilité qui ne sera pas employée dans un premier temps dans les cantons qui ont peur de perdre de la substance fiscale). La manne supplémentaire découlant du passage de 7,8% à 16% effectif ne revient pas à la Confédération. Elle est au contraire partagée entre les cantons et leurs communes au prorata des emplois, des charges centres et de la population.

Dans le worst-case, une très forte propension au départ des entreprises, les cantons et leurs communes perdent 1,5 milliard au total (sur un total actuel de 10.5 mrd en comptant la part des cantons à l'IFD). La Confédération perd au pire 1,4 milliard. Au total, même dans le worst-case, les pertes sont nettement inférieures à la solution "genevoise".

Mais la perte peut être moindre : dans le degré "3", avec une propension au départ de 10% par point de hausse fiscale, la perte n'est que de 600 millions pour les cantons, et de 800 millions pour la Confédération.

Tableau: comparaison entre scénario "A la Genevoise" et Scénario "Socle fédéral à 16%"

<i>Premier chiffre: Degré 2, sensibilité plutôt faible. Deuxième chiffre: Degré 4, hypersensibilité</i>	<b>« à la Genevoise »</b>	<b>Socle fédéral à 16%</b>
Effet pour les cantons et les communes	Perte entre 2.5 et 2,8 mrd (perte les cantons à fiscalité moyenne ou élevée = périphérie et centres économiques)	Perte entre 80 mio et 1,5 mrd
Effet pour la Confédération	Perte entre 90 et 340 millions	Perte entre 430 mio et 1,4 millions
Effet global additionné	Perte entre 2, 6 et 3,1 mrd	Perte entre 510 mio et 3 mrd

<sup>1</sup> Dans un premier temps, le chiffre de 16% nominal, soit 13,7% effectif, avait été envisagé. Les calculs faits par BSS montrent qu'il faut fixer le taux 16% effectif (soit 19% nominal) pour obtenir une certaine stabilité des recettes.



Au niveau Suisse, le worst-case, extrême, signifie le départ de 45% des entreprises à statut spéciaux (elles subissent un passage de 12% à 16% d'impôts). Mais si la sensibilité est moindre (degré "3"), la perte de substance n'est que de 26%.

Autre avantage : l'établissement d'un socle national à 16% va conduire à une déconcentration de la substance fiscale, et à une répartition plus équitable de l'activité économique entre les cantons. Cela simplifiera et allègera le dispositif de péréquation financière. C'est clairement un des avantages de l'initiative en comparaison du scénario de la solidarité intercantonale, même si, dans le worst case, la perte de substance est un peu plus marquée avec l'initiative. Dans de nombreux cantons à fiscalité élevée, l'initiative amène une baisse des impôts pour les sociétés ordinaires.

Le lancement de l'initiative n'est pas chose décidée. Elle a été proposée au PSS. Plutôt qu'un lancement immédiat, elle pourrait être gardée en réserve au cas où le scénario à la genevoise se dessine.