



Département fédéral des Finances DFF  
Administration fédérale des contributions AFC  
Eigerstrasse 65  
3003 Berne

Par Mail: vernehmlassungen@estv.admin.ch

Berne, le 11 décembre 2017

**Projet fiscal 17 (PF17)  
Procédure de consultation**

Monsieur le Conseiller fédéral,  
Mesdames, Messieurs,

L'Union des villes suisses UVS et la Conférence des directrices et directeurs des finances des villes CDFV, une section de l'Union des villes, vous remercient vivement pour l'occasion qui leur est offerte de pouvoir prendre position sur le Projet fiscal 17 (PF17). L'UVS et la CDFV ont souligné à répétition que les villes et les communes sont directement touchées par la réforme de la fiscalité des entreprises. En tant que pôles économiques, les villes et les communes urbaines abritent une part importante des entreprises établies en Suisse et les impôts sur les personnes morales comptent parmi les impôts qui rapportent le plus au niveau communal. Nous avons déjà accompagné de près la Troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III) et averti des importantes pertes de recette fiscales qu'elle occasionnerait aux villes et aux communes. Nous nous sommes impliqués activement et de manière constructive dans l'élaboration du PF 17 et nous nous réjouissons que quelques-unes de nos préoccupations aient été prises en compte.

Par contre, nous regrettons que le rapport explicatif sur le projet ne contienne pas d'informations détaillées sur les effets du PF17 pour les villes et les communes touchées. Nous comptons bien que cette lacune soit comblée au stade du Message au Parlement. Nous souscrivons également à l'exigence de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF) de pouvoir prendre encore une fois position sur les ordonnances.

**Evaluation générale**

Après l'échec dans les urnes de la RIE III, il était clair pour l'Union des villes et pour la CDFV qu'un nouveau projet devait être élaboré rapidement, car le besoin de réforme reste incontesté et urgent. La réforme ne peut cependant aboutir que si les critiques adressées à la RIE III sont suffisamment prises en compte. Pour cela, il faut d'abord que le projet soit transparent et que ses effets soient prévisibles.



Ensuite, la réforme doit être équilibrée et l'on doit en particulier accorder suffisamment de poids au rendement fiscal.

Dans ce sens, le présent PF 17 va dans la bonne direction. D'une part, les pertes de recettes fiscales sont moindres que ce qu'elles auraient été avec la RIE III, et de l'autre, la hausse de l'imposition des dividendes garantit notamment un contre financement partiel. Les mesures de compensation verticales de la Confédération pour les pertes fiscales aux niveaux cantonal et communal prévues dans le présent projet sont cependant insuffisantes. De plus, il faut veiller à ce que les villes et les communes soient aussi dédommagées de manière adéquate. Pour cela, il faut une formulation suffisamment claire. La proposition du Conseil fédéral ne va pas assez loin à cet égard.

## **Demandes concrètes**

Notre évaluation détaillée du projet est exposée ci-dessous. Elle se base sur le questionnaire de la consultation.

### **1. Êtes-vous favorables à l'orientation stratégique du PF 17?**

Fondamentalement, nous soutenons l'orientation stratégique du PF 17. Elle ne diffère certes pas sensiblement de celle de la RIE III, mais les trois objectifs visés, à savoir l'acceptabilité internationale, l'attractivité fiscale et le rendement, sont pondérés de manière plus équilibrée. En particulier, le projet accorde nettement plus d'attention au rendement fiscal que la RIE III.

#### **1.1 Suppression des réglementations fiscales qui ne sont plus conformes aux normes internationales**

Afin de restaurer l'acceptance internationale de la place économique suisse, il est indispensable d'abolir les régimes fiscaux qui ne sont plus tolérés, d'autant que la Suisse s'y est engagée.

#### **1.2 Introduction de nouvelles réglementations conformes aux normes internationales, combinée avec une baisse des taux cantonaux d'imposition des bénéfices**

La stratégie consistant à maintenir l'attractivité fiscale de la Suisse en introduisant des réglementations spéciales reconnues au niveau international et en réduisant légèrement le taux de l'impôt sur les bénéfices a par principe notre soutien. Toutefois, les instruments doivent être soigneusement examinés et limités. Lorsqu'ils baissent les taux de l'impôt sur le bénéfice, les cantons doivent rester mesurés. La réforme ne doit pas mener à un durcissement de la concurrence fiscale entre les cantons et à des baisses massives du taux de l'impôt sur le bénéfice. L'introduction d'instruments judicieux de politique fiscale peut réduire la pression sur l'impôt sur le bénéfice, du moment que les effets d'aubaine devraient autant que possible être évités.



### **1.3 Adaptation de la péréquation financière aux nouvelles réalités de la politique fiscale**

Pour l'Union des villes et la CDFV, les objectifs de la péréquation financière sont incontestables. L'instrument central de la péréquation financière est la péréquation des ressources, par laquelle les cantons financièrement faibles disposent de suffisamment de moyens pour maintenir leur autonomie et accomplir leurs tâches. Du moment que l'abolition des privilèges fiscaux a un effet sur la base de calcul de la péréquation des ressources, il est correct de procéder à l'adaptation correspondante.

### **1.4 Répartition équilibrée des charges de la réforme**

La suppression des régimes fiscaux spéciaux, respectivement les mesures pour maintenir l'attractivité fiscale de la place économique vont entraîner des baisses du produit de l'impôt pour les cantons et les communes. La Confédération par contre n'est pas directement touchée. Afin que les charges de la réforme soient partagées de manière équitable, il est indispensable d'avoir une péréquation verticale entre les niveaux de l'Etat. Mais les baisses de l'impôt sur le bénéfice n'occasionnent pas des pertes de recettes seulement aux cantons – comme l'écrit le Conseil fédéral dans son rapport explicatif – mais aussi aux communes. En conséquence, il s'agit d'établir une péréquation non seulement entre Confédération et cantons, mais aussi entre cantons et communes. Ce n'est qu'ainsi que l'on pourra parler d'une répartition équilibrée des charges de la réforme.

## **2. Êtes-vous favorables aux mesures suivantes?**

### **2.1 Suppression des régimes cantonaux dont bénéficient les sociétés à statut fiscal spécial**

Au vu des développements internationaux, en particulier dans l'OCDE et dans l'UE, il n'y a pas moyen d'échapper à l'abolition des réglementations sur les sociétés à statut fiscal spécial. Ceci est également dans l'intérêt de la place économique suisse, car les entreprises concernées doivent rapidement clarifier leur situation juridique. Dans ce sens, nous approuvons l'abolition de ces règles pour les sociétés à statut fiscal spécial, qui ne sont pas acceptable plus longtemps.

### **2.2 Introduction d'une patent box**

L'introduction d'une patent box au niveau cantonal a par principe notre soutien. Selon le message explicatif, le Conseil fédéral veut d'une part tenir compte des standards de l'OCDE lors de l'élaboration et d'autre part limiter les droits éligibles pour des raisons pratiques. La prise en compte des standards de l'OCDE est indispensable si l'on veut éviter que la Suisse se retrouve rapidement dans le viseur de l'OCDE et ne doive à nouveau procéder à des ajustements.

Pour les membres de l'UVS et de la CDFV, ceci est d'autant plus crucial que les droits éligibles sont étroitement définis et que les logiciels en particulier en sont exclus. Pour éviter les lacunes, l'exclusion doit cependant s'appliquer aussi aux logiciels étrangers. Il serait par exemple envisageable d'introduire un paragraphe supplémentaire dans la disposition correspondante, qui ancrerait l'exclusion des logiciels (non brevetables en Suisse).



Pour le calcul du bénéfice éligible, le projet mis en consultation prévoit la méthode de calcul indirect, ou méthode résiduelle. C'est la méthode à préférer, car elle est plus simple administrativement et l'on évite ainsi les calculs excessivement compliqués de la méthode nette.

### **2.3 Introduction de déductions supplémentaires pour les dépenses de recherche et de développement**

L'introduction de déductions supplémentaires pour les dépenses de recherche et de développement est particulièrement judicieuse pour la promotion de l'innovation. Du point de vue des villes, cet instrument est une mesure de substitution appropriée pour les régimes fiscaux spéciaux à abroger. La définition large de la R&D est compréhensible, tant qu'elle répond à l'ordre juridique suisse. Il est d'autant plus important de plafonner la déduction à 50%, de la limiter aux frais de personnel et d'avoir des directives claires quant à la définition afin de faciliter l'examen par les autorités fiscales des activités qui peuvent être reconnues comme R&D.

### **2.4 Introduction d'une limitation de la réduction fiscale**

Les villes et les communes urbaines saluent explicitement l'introduction d'une limitation de la réduction fiscale. Une partie de nos membres, qui sont particulièrement touchés, considère une réduction de la charge fiscale de 70% comme trop élevée et se prononce pour une limitation plus forte de la réduction au titre de la patent box et de la R&D.

### **2.5 Augmentation de l'imposition des dividendes**

Pour la RIE III déjà, l'UVS et la CDFV s'étaient exprimées en faveur d'une harmonisation de l'imposition des dividendes. Une imposition cantonale d'au moins 70% avec la possibilité de la fixer plus haut est à saluer et constitue un instrument approprié de compensation financière – comme le Conseil fédéral le relève aussi dans son rapport.

### **2.6 Augmentation de la part cantonale à l'impôt fédéral direct**

Au cours des débats parlementaires sur la RIE III, la part cantonale à l'impôt fédéral direct a été élevée de 20,5% - comme prévu dans le message – à 21,2%. Ainsi, une exigence centrale de l'Union des villes et de la CDFV, mais aussi des cantons, se trouvait satisfaite. Il convient de noter que même ces moyens ne permettront de couvrir qu'une partie des pertes fiscales des cantons et des communes. Du point de vue des villes, il est clair que dans le PF 17, la part cantonale doit être fixée à 21,2% au moins. Cette préoccupation est en outre également partagée par l'organe de pilotage, qui a adressé une recommandation dans ce sens au Conseil fédéral. Le fait que celui-ci, dans le présent rapport, veuille à nouveau baisser la part cantonale à 20,5% est absolument incompréhensible et rend le projet difficilement susceptible de réunir une majorité. Car c'est à nouveau le niveau communal qui devra payer le prix, vu que les cantons auront moins de marge pour indemniser de manière appropriée les villes et les communes.



## 2.7 Prise en compte des villes et des communes

L'UVS et la CDFV n'ont cessé de répéter que le niveau communal est directement et massivement touché par la réforme de la fiscalité des entreprises. De notre point de vue, il était donc aussi incompréhensible que dans le cadre de la RIE III, seuls les cantons auraient dû être dédommagés de leurs pertes fiscales. Nous avons en conséquence réclamé avec véhémence une disposition légale qui devait forcer les cantons à indemniser leurs villes et communes, ce que le Conseil fédéral et finalement le parlement aussi avaient refusé. Cependant, l'absence de garantie pour les paiements compensatoires et l'incertitude quant au montant des pertes fiscales dans les villes et les communes ont contribué de façon significative à l'échec de la RIE III. C'est pourquoi le PF 17 doit absolument contenir une disposition légale qui assure que le niveau communal est indemnisé pour ses pertes fiscales.

Dans le rapport explicatif, le Conseil fédéral reconnaît certes l'importance d'une telle disposition «comme élément essentiel pour gagner la confiance des villes et des communes». La formulation proposée, par laquelle les cantons auraient à «prendre en compte de manière adéquate» les effets de la réforme sur les communes, nous paraît cependant trop peu contraignante. Nous demandons une formulation plus claire et plus efficace, qui incite les cantons à indemniser convenablement les communes. Il n'est pas acceptable que certains cantons - comme nous l'ont rapporté plusieurs de nos membres - revendiquent les paiements compensatoires de la Confédération exclusivement pour eux. Là où des villes et des communes sont touchées par le projet (aussi à travers la baisse de l'impôt cantonal sur les bénéfiques), elles doivent être aussi dédommagées. La disposition à l'article 196 LIFD doit être formulée de telle manière à ce que les cantons ne puissent pas l'ignorer sans autres.

Cette disposition ne peut être considérée que comme un empiétement très limité sur la compétence cantonale, car les cantons sont libres dans son application, soit sur la question de comment les villes et les communes concernées doivent être associées aux fonds fédéraux – pour autant que cela se fasse de manière appropriée. En outre, une disposition aussi claire n'est pas une nouveauté, car dans d'autres lois fédérales aussi, la Confédération oblige les cantons à transférer de l'argent fédéral aux communes (ainsi par exemple dans l'art. 14B LFH ou dans l'art. 20a LSu). Enfin, l'art. 50 de la Constitution fédérale prescrit que la Confédération doit choisir entre différentes variantes la solution qui a le moins d'effets négatifs pour les communes.

## 2.8 Hausse des montants minimaux pour les allocations familiales

Avec la hausse des allocations familiales, le Conseil fédéral a également introduit un élément de politique sociale dans le PF 17. Avec cette mesure, il souhaite partager plus équitablement les charges et instaurer une «compensation sociale». Du point de vue des villes, cette mesure doit être évaluée de manière neutre. D'une part, elle est en soi hors-sujet. D'autre part, elle sera mise en œuvre principalement dans les cantons alémaniques, alors que Berne, Fribourg, Zoug, Vaud, le Valais, Genève et le Jura versent déjà le montant minimal proposé. En outre, seule une petite partie de la population profite de cette mesure. D'autre part, l'exemple du canton de Vaud a montré que des mesures de politique sociale peuvent faire monter sensiblement le taux d'acceptation d'une réforme.



## **2.9 Allégements dans le cadre de l'imposition du capital**

Le projet mis en consultation prévoit que les cantons peuvent imposer à un taux réduit le capital propre imputable à des participations, des brevets et droits comparables. Il s'agit ici d'une correction logique de la suppression des statuts spéciaux et des conséquences possibles d'une charge élevée sur le capital d'entreprises jusqu'ici fiscalement privilégiées. Une réduction de l'impôt sur le capital est aussi à saluer dans la logique d'un système fiscal, car fondamentalement, c'est le transfert des actifs financiers qui doit être imposé, plus que leur simple détention.

## **2.10 Déclaration de réserves latentes**

Le PF 17, comme la RIE III avant lui, prévoit qu'à l'avenir, les réserves latentes devront être déclarées non seulement en cas de départ, mais déjà au début de l'assujettissement ordinaire à l'impôt. Cette règle permet aussi aux entreprises jusqu'ici imposées à un taux privilégié de valoriser leur société au niveau du marché et de procéder sur une période de 10 ans à des amortissements qui réduisent le bénéfice. Le but est de rendre plus supportables les effets du passage à la procédure ordinaire. Cette réglementation paraît cohérente et pourrait, sur une période de 10 ans, mener à une stabilisation des impôts, tant pour les entreprises que pour les pouvoirs publics. Toutefois, des préoccupations sont apparues, car selon les circonstances, cette règle pourrait conduire à une non-imposition du bénéfice pour des entreprises jusqu'ici fiscalement privilégiées, ce qui signifierait la prolongation de fait des statuts spéciaux actuels. Nous estimons donc qu'il y a lieu d'envisager un raccourcissement de la durée d'amortissement.

## **2.11 Modifications dans le domaine de la transposition**

Avec l'adaptation proposée de la transposition, le Conseil fédéral veut combler une lacune dans l'imposition. Il tire ainsi les conséquences de la prise de conscience du fait que la règle en vigueur avec le seuil de 5% encourage la planification fiscale. Du point de vue des villes, ce pas est à saluer, car la transposition sous cette forme mène à des pertes fiscales aussi au niveau des communes.

## **2.12 Extension de l'imputation forfaitaire d'impôt**

Du point de vue des villes, la modification proposée par le Conseil fédéral est objectivement et fiscalement justifiée. Les effets de l'extension de l'imputation forfaitaire d'impôt ne devraient toucher que marginalement les villes. De même, elle ne devrait causer que des pertes minimales de recettes fiscales. Cependant, il y a lieu de veiller, lors de la modification de l'ordonnance correspondante, à ce que l'imputation forfaitaire d'impôts pour les établissements stables suisses ne puisse pas être utilisée par des entreprises étrangères afin d'obtenir des avantages fiscaux injustifiés, ce qui attirerait à nouveau les critiques internationales sur la Suisse. En outre, il faut s'assurer que l'examen des conditions d'octroi d'une imputation forfaitaire d'impôt n'occasionne pas un travail supplémentaire excessif aux autorités fiscales.



### 2.13 Modifications de la péréquation financière

En raison de l'abolition des règles spéciales d'imposition, il est logique d'adapter la péréquation financière. Du point de vue des villes, le concept de nouvelle pondération des bénéficiaires des entreprises au moyen de facteurs zêta – comme cela était déjà prévu dans le cadre de la RIE III – est judicieux.

### 3. Quelles autres mesures proposez-vous?

Aucune.

#### Demandes

Nous proposons d'apporter les modifications suivantes à la Loi sur l'impôt fédéral direct LIFD:

► **Art. 196 al. 1 LIFD**

Les cantons versent à la Confédération 78,8 % ~~79,5 %~~ des impôts encaissés, des amendes infligées pour soustraction fiscale ou violation de règles de procédure ainsi que des intérêts qu'ils ont perçus.

► **Art. 196 al. 1<sup>bis</sup> LIFD**

Ils ~~tiennent~~ prennent en compte de manière appropriée des conséquences pour les communes de l'abrogation des art. 28, al. 2 à 5, et 29, al. 2, let. b, de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes.

Pour le reste, nous renvoyons à la prise de position de la Conférence des villes sur les impôts.

Nous vous remercions d'avoir pris connaissance de nos arguments.

Avec nos meilleures salutations,

**Union des villes suisses**

Le président

Kurt Fluri, conseiller national  
Maire de Soleure

**Conférence des directrices et directeurs des finances des villes**

Le président

Daniel Leupi  
Directeur des finances de la ville de Zurich

Copie

Associations des Communes suisses