

RIE III VAUDOISE MAINTENUE : LES COMMUNES N'ONT PAS LES MÊMES MARGES DE MANŒUVRE

Après le refus populaire au niveau fédéral cette année, le Conseil d'Etat anticipe la réforme sur le plan vaudois. Une démarche qui devrait coûter CHF 50 mios supplémentaires aux communes vaudoises en attendant la mise en œuvre du nouveau Projet fiscal 17 (PF17)¹. L'Union des Communes Vaudoises (UCV) a demandé une compensation équitable et supportable au canton.

Le mercredi 1^{er} novembre 2017, le Conseil d'Etat vaudois publiait son programme de législature 2017-2022. Celui-ci contient les enjeux de la législature et les axes prioritaires d'un programme aux multiples mesures, pour l'ensemble des politiques publiques. Parmi elles, la mise en œuvre de la RIE III vaudoise. Le Canton de Vaud est le seul

canton à anticiper la RIE III fédérale devenue PF17. Cette décision impacte lourdement les communes. Celles-ci ne disposent pas de la même marge de manœuvre, tant d'un point de vue financier que budgétaire. Avant de présenter ces deux aspects, il est nécessaire de réaliser une rétrospective sur la réforme vaudoise.

2015

Le 5 juin, le Conseil fédéral soumet son Message aux chambres fédérales sur la RIE III : une réforme sur les impôts des entreprises, en particulier celui sur le bénéfice. Elle a pour objectif de supprimer certains statuts fiscaux particuliers, afin de rendre la Suisse plus conforme aux normes européennes en la matière. Une vingtaine de jours plus tard, le Conseil d'Etat vaudois sort un EMPL/D² sur la RIE III, qui sera adopté fin septembre par le Grand Conseil. Dans sa forme vaudoise, la réforme propose également un ensemble de mesures fiscales, sociales et complémentaires. Sur le plan fiscal, la principale mesure est la diminution du taux d'imposition des bénéficiaires des entreprises à statut ordinaire de 21.65% à 13.79%. Elle est accompagnée d'une augmentation du seuil de l'impôt à la dépense et de la réduction ciblée de l'impôt sur la valeur locative.

Sur le plan des mesures sociales d'accompagnement visant à soutenir le pouvoir d'achat des familles, les moyens utilisés sont

l'augmentation des allocations familiales et de formation, le renforcement des subsides à l'assurance-maladie, l'augmentation des déductions fiscales pour les primes d'assurance-maladie, et la limitation de la charge financière des primes LAMal à 10% du revenu d'un ménage.

Enfin, trois mesures complémentaires viennent ficeler le « paquet » RIE III : le traitement de la redistribution de la compensation de la Confédération liée à la mise en place de la RIE III fédérale, l'augmentation du financement de l'accueil de jour des enfants et la révision des péréquations financières intercommunales (voir « 2016 »).

Afin de rassurer les acteurs économiques, le Conseil d'Etat souhaite également que la mise en œuvre de la RIE III soit anticipée fiscalement en diminuant le taux d'impôt sur le bénéfice des personnes morales de 8.5% à 8% en 2017 déjà. Devant la perte fiscale engendrée pour les communes, CHF 25.6 mios jusqu'en 2019, une motion³ demandant une

¹ Il s'agit du Projet fiscal 17 pour le maintien de la compétitivité fiscale de la Confédération. Cette réforme fait suite à l'échec populaire de la 3^e réforme sur les impôts des entreprises (RIE III).

² Exposé des motifs et projet de loi/décret 239, juin 2015, EMPD N°1 du projet de budget 2016.

³ Motion Wyssa, « Compensation des pertes fiscales sur les impôts des personnes morales pour les communes en 2017-2018 », adoptée le 6 octobre 2015.

compensation intégrale par l'Etat est adoptée par le Grand Conseil.

La RIE III vaudoise est judicieusement élaborée : des avantages pour la gauche et la droite, pour les employeurs et les employés, pour les entreprises, pour l'Europe, et même pour les communes. Oui,

mais qui dit davantage de dépenses et moins de recettes, dit également une adaptation à la hausse des politiques fiscales des 309 communes vaudoises. Si les mesures d'accompagnement visant à soutenir les pouvoirs d'achat des ménages sont essentielles, il n'en reste pas moins que la réforme coûte CHF 134 mios aux communes.

Tableau 1 : Principales mesures de la RIE III vaudoise, avec les impacts financiers pour les communes

Mesures (évaluées pour 2020)	Montants en mios/CHF
Diminution du taux d'imposition sur le bénéfice des entreprises à statut ordinaire	-132.5
Augmentation du taux d'imposition sur le bénéfice des entreprises par suppression des statuts particuliers	16.0
Compensation de la Confédération	33.8
Diminution de l'impôt sur la valeur locative	-3.0
Augmentation de l'impôt à la dépense	6.3
Augmentation des subsides à la LAMal	-14.3
Augmentation des déductions fiscales pour la prime d'assurance-maladie	-10.1
Augmentation de la participation à l'accueil de jour des enfants	-30.0
Total du coût de la RIE III vaudoise et fédérale	-133.8

2016

Le 24 janvier, le Conseil d'Etat adopte un EMPL/D⁴ sur les péréquations intercommunales de son cru. Les modifications proposées sont insuffisantes pour les communes et ne tiennent pas compte des impacts fiscaux de la RIE III. En février, l'UCV présente une adaptation du projet qui fera l'objet d'un EMPL/D complémentaire. L'ensemble de la réforme péréquative est adoptée par le Grand Conseil le 13 septembre de la même année. Entre temps, en mars, la population vaudoise adopte le projet de réforme RIE III vaudoise par un vote populaire. Une stratégie de réforme rondement

menée dont l'argumentaire propose de lier les volets social et d'accueil de jour des enfants à la mise en œuvre fiscale.

Quant à l'adaptation péréquative, elle entrera en vigueur progressivement jusqu'en 2019, date prévue de la RIE III fédérale. La compensation financière de la Confédération est réglée à ce stade : sur CHF 107 mios destinés au Canton de Vaud, CHF 33.8 mios seront redistribués aux communes en fonction du nombre d'emplois.

2017

Le 12 février, la votation fédérale sur la RIE III est rejetée. La réforme vaudoise est ébranlée : faut-il mettre en œuvre une réforme fiscale, avec

l'ensemble des mesures d'accompagnement, en laissant de côté l'abolition des statuts fiscaux particuliers ? Le Conseil d'Etat se donne jusqu'au

⁴ Exposé des motifs et projet de loi/décret 278, janvier 2016.

premier semestre 2018 pour revenir sur cette question. La réponse à donner n'est pas simple, les enjeux nombreux. L'augmentation de la participation des employeurs à la Fondation d'Accueil de Jour des Enfants (FAJE) a été négociée contre une diminution d'impôt sur les entreprises. La diminution du taux d'impôt sur les entreprises à statut ordinaire est contrebalancée par des mesures sociales d'accompagnement, dont certaines mises en vigueur par anticipation. Le système péréquatif

intercommunal a déjà commencé à s'adapter... Le 9 juin, le Conseil fédéral adopte les lignes directrices du Projet fiscal 17. Le 1^{er} novembre, un jour avant de répondre à la consultation cantonale sur cette nouvelle mouture, le Conseil d'Etat annonce que l'ensemble de la réforme RIE III vaudoise est maintenue. Le cœur de la réforme est provisoirement retiré : la suppression des statuts fiscaux spéciaux est mise entre parenthèses jusqu'à l'arrivée de la PF17 prévue pour 2020 au plus tôt.

Marge de manœuvre financière

Le coût total de l'ensemble de la réforme passe de CHF 134 mios à CHF 184 mios pour les communes vaudoises. En effet, l'option choisie par le Conseil d'Etat pénalise les communes à hauteur de CHF 50 mios supplémentaires puisqu'il faudra attendre PF17 pour voir une augmentation des recettes fiscales provenant des entreprises à statuts fiscaux particuliers et une compensation de la Confédération. Celle-ci s'annonce d'ailleurs inférieure aux CHF 107 mios annoncés en 2015.

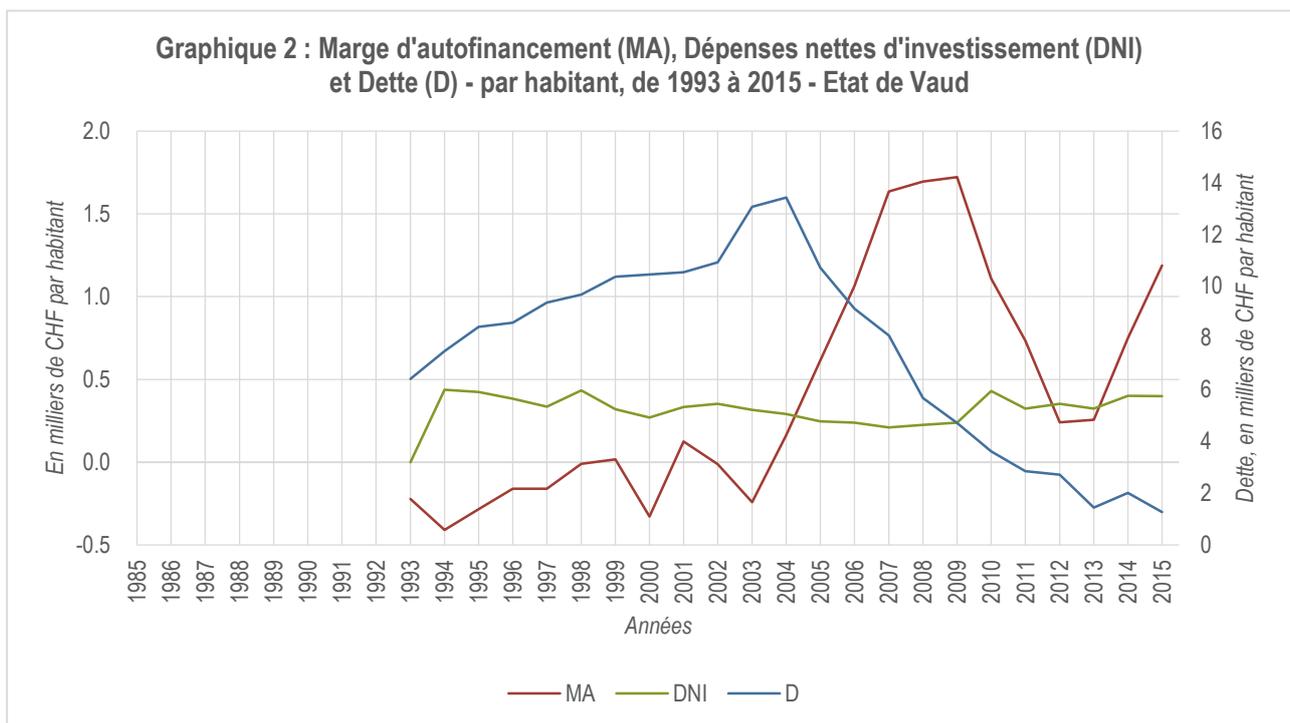
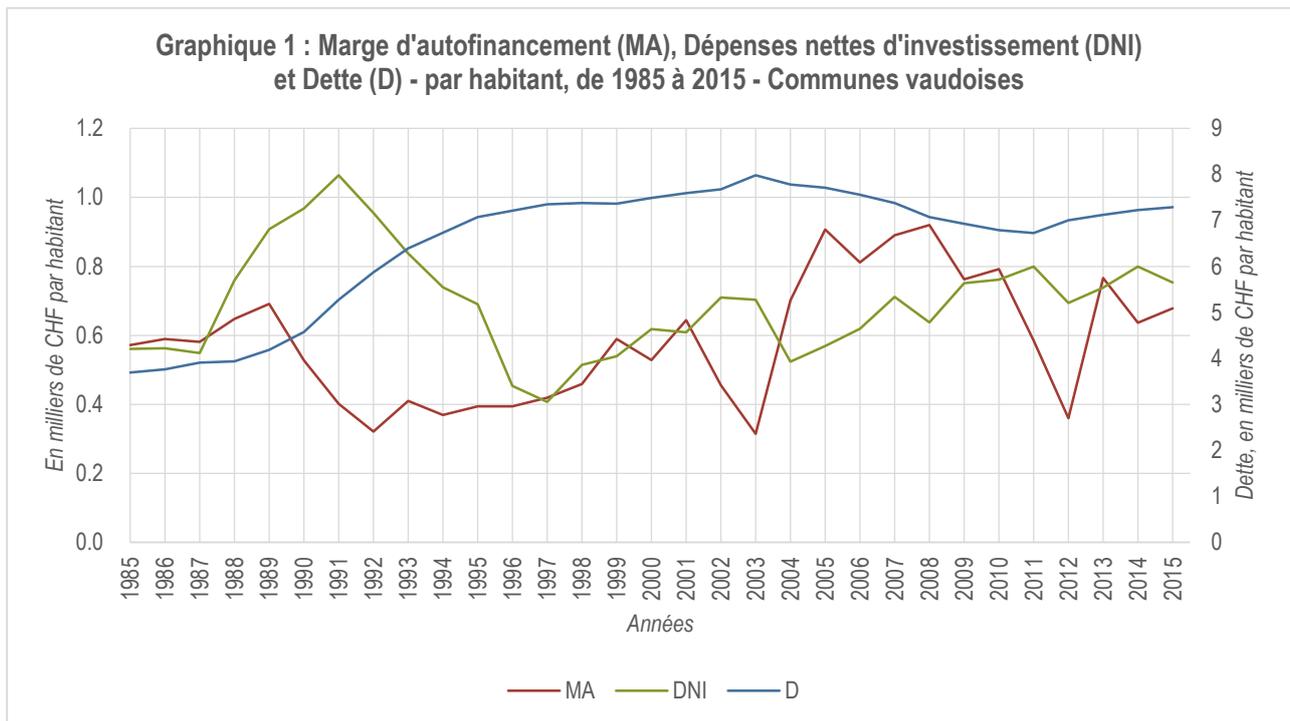
Depuis 30 ans, les communes vaudoises ont connu de grandes variations en termes de situation financière. De nombreux facteurs expliquent cette évolution : la conjoncture économique, la mise en

place d'EtaCom, les transferts de tâches, les bascules de point d'impôt, et l'évolution des politiques publiques⁵. La marge d'autofinancement⁶ (MA) par habitant de l'ensemble des communes est un bon indicateur de ces changements. Il constitue l'un des facteurs explicatifs de l'évolution financière des communes, mesurée également par les dépenses nettes d'investissement par habitant (DNI) et la dette par habitant (D). Comme le montre le Graphique 1, la tendance de la MA impacte successivement ces deux indicateurs. Depuis 2012, elle affiche une tendance à la diminution, ce qui freine les dépenses nettes d'investissement et augmente la dette.

⁵ Voir aussi « Les évolutions financières du canton et des communes vaudoises depuis 1993 », G. Saitta, UCV, disponible sur le site Internet www.ucv.ch

⁶ La marge d'autofinancement est la différence entre les recettes courantes et les dépenses courantes. « L'adjectif « courante » fait référence à des éléments qui sont utiles au cours d'une seule année, contrairement aux investissements qui sont utiles sur

plusieurs années. Les notions de recettes et dépenses font référence à des éléments qui ont une incidence sur la trésorerie (encaissements ou décaissements). Par conséquent, elles ne comprennent pas les opérations purement comptables, qui sont incluses dans les charges et les revenus », *Annuaire Statistiques Vaud 2017*, p. 357.



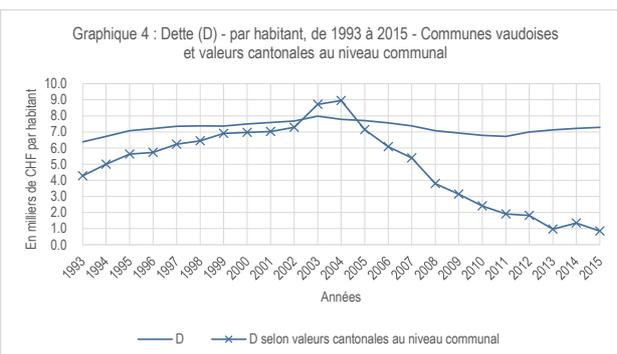
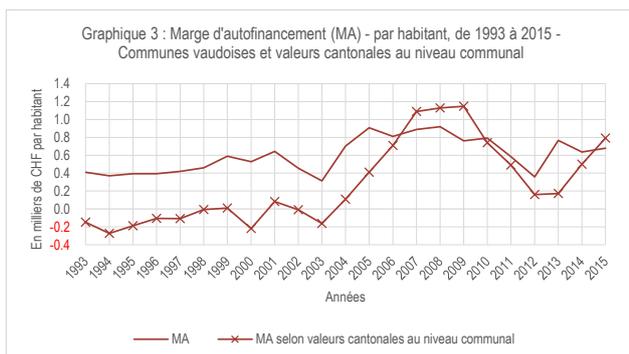
Du côté du canton, la très forte augmentation de la MA a permis un désendettement conséquent, tout en maintenant une politique d'investissement relativement stable.

La proportion des recettes courantes entre le canton et les communes est de 1.5 sur les 25 dernières

années. Ceci signifie que pour CHF 1.- de recettes communales, l'Etat en compte CHF 1.5. En 2015, la marge d'autofinancement par habitant des communes est de CHF 680.-, celle du canton CHF 1'190.-. Le rapport est de 1.75, à la faveur du canton. De même, la dette des communes s'élève à

CHF 7'000.- par habitant, elle est de CHF 1'300.- par habitant pour le canton. Un rapport de 0.2 à nouveau en défaveur des communes. Les Graphiques 3 et 4 présentent l'évolution de la MA et de la dette communales, ainsi que les valeurs cantonales pour ces mêmes indicateurs, ramenés en proportion ($\div 1.5$) au niveau communal. Le

canton et les communes n'ont pas la même marge de manœuvre financière pour faire face à cette réforme. Ceci d'autant plus que les situations communales sont très différentes et que les résultats ne peuvent se compenser : CHF 50 mios de pertes supplémentaires ne sont pas envisageables.



Marge de manœuvre budgétaire

Selon le Ministre vaudois des finances, l'Etat de Vaud est capable de supporter les impacts de la RIE III vaudoise à raison de CHF 128 mios par année : « l'Etat prend sa part dans son propre cash-flow »⁷ pour supporter ce déficit. En d'autres termes, le canton devrait utiliser sa marge d'autofinancement pour éponger les pertes, au détriment du financement des investissements ou au remboursement de la dette. Selon l'article constitutionnel 164, « Les recettes de fonctionnement doivent dans tous les cas couvrir les charges avant amortissements ». Une marge de manœuvre budgétaire qui ne se retrouve pas du côté des communes. Elles ne sont pas en mesure de renoncer au remboursement de leurs dettes : le budget de fonctionnement doit être équilibré (principe de l'équilibre budgétaire (Art. 2 RCom), y

compris les amortissements comptables (Art. 6 RCom).

Alors, comment les communes peuvent-elles conserver la marge de manœuvre budgétaire en absorbant CHF 50 mios de pertes supplémentaires ? En augmentant leur coefficient d'impôt de 1.5 points supplémentaires aux 3.8 déjà prévus initialement pour la RIE III. Une augmentation de 5.3 points d'impôt en attendant PF17. Si l'UCV soutient l'ensemble de la réforme, sa mise en œuvre anticipée ne respecte plus les termes des accords négociés en 2015 et 2016. C'est pourquoi, elle demande une compensation des pertes supplémentaires de la part du canton, ainsi que la prise en compte de la motion relative à la compensation 2017-2018 mentionnée plus haut.

⁷ « Choc numérique et fiscal pour les cinq ans à venir », Article du 24 Heures du 1^{er} novembre 2017, écrit par M. Signorell.

Une compensation indispensable

Le Conseil d'Etat demande au Conseil fédéral de maintenir l'augmentation (à 21.2% minimum) de la part cantonale à l'impôt fédéral direct, afin de compenser les effets de la PF17 (RIE III), sous peine de créer « une distorsion entre les efforts des cantons et ceux de la Confédération »⁸. Cependant, l'anticipation de la RIE III vaudoise crée cette même distorsion entre le canton et les communes vaudoises. Au-delà de la course cantonale pour la mise en œuvre de la RIE III – remportée par le Canton de Vaud, ce qui ne manque pas de susciter un certain mécontentement dans les cantons limitrophes – il est nécessaire de prendre en compte une certaine cohérence au sein du canton concernant l'ensemble du projet. En agissant de la

sorte, sans même consulter les communes, la manœuvre cantonale minimise le fait que l'Etat et les communes sont dans le même bateau quand il s'agit de favoriser l'économie et soutenir le pouvoir d'achat des familles. Or, à force de presser sur les communes qui ne disposent pas des mêmes marges de manœuvre financière et budgétaire, ce sont précisément les impacts des mesures sociales qui perdront de leurs effets. En plus de voir leur capacité d'investissement réduite de CHF 50 mio, les communes devront augmenter la pression fiscale sur les contribuables des personnes physiques (et morales) pour couvrir les coûts supplémentaires de cette réforme.

Informations

M. Gianni Saitta | Conseiller en stratégie et gestion financières publiques

021 557 81 37 | gianni.saitta@ucv.ch

⁸ Communiqué du Conseil d'Etat du 2 novembre 2017 : « Projet fiscal 17 : mieux compenser les efforts du canton ».