

3^e réforme de l'imposition des entreprises

Mise en œuvre de la RIE III à Genève

Sommaire

1. Bref rappel des objectifs de la réforme	p. 3
2. Grandes lignes du projet	p. 5
3. Volet fiscal	p. 9
4. Mesures d'accompagnement	p. 17
5. Rappel des effets financiers	p. 27
6. Conclusion	p. 29

1. Bref rappel des objectifs

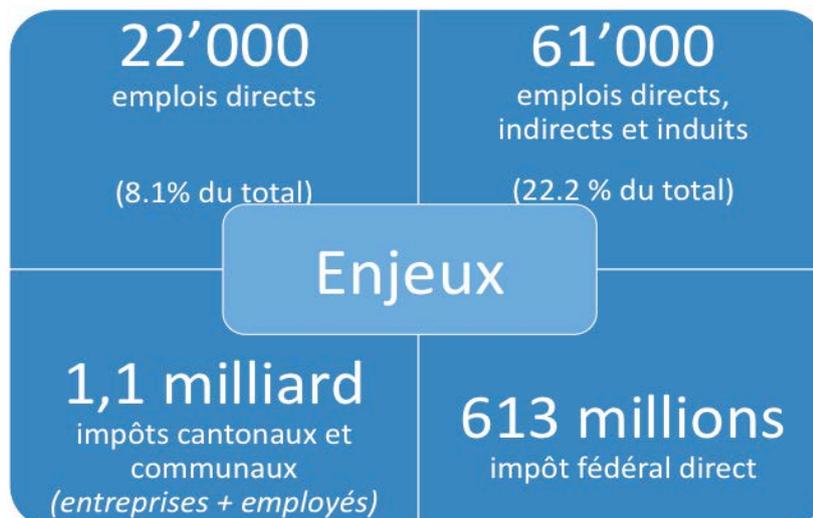
La loi fédérale sur l'amélioration des conditions fiscales en vue de renforcer la compétitivité du site entrepreneurial suisse – troisième réforme de l'imposition des entreprises, RIE III – a été adoptée le 17 juin 2016 par les Chambres fédérales.

La RIE III vise à corriger le dispositif fiscal suisse, de manière à créer un cadre juridique stable et reconnu par les autres pays. Elle doit permettre de renforcer durablement la compétitivité des entreprises installées en Suisse, d'améliorer les conditions-cadres, de stimuler l'emploi, la recherche et l'investissement, ainsi que de faire perdurer la prospérité au bénéfice de l'ensemble de la société.

La réforme adapte la fiscalité suisse aux nouveaux standards internationaux en abolissant les régimes privilégiés contestés par l'OCDE dont peuvent bénéficier des sociétés dont l'activité est de gérer durablement des participations (sociétés holding) ou celles dont les activités sont essentiellement déployées à l'étranger (sociétés auxiliaires) et qui bénéficient d'un statut fiscal particulier (sociétés à statut). La RIE III introduit en outre dans la loi fédérale une série de mesures fiscales acceptées au plan international et qui visent à renforcer la compétitivité internationale de la Suisse.

Pour compenser partiellement le manque à gagner des cantons inhérent à la réforme, la Confédération a concédé une augmentation de 17% à 21,2% de la part cantonale à l'impôt fédéral direct qui est reversée aux cantons. Ceci représente pour Genève un montant annuel de 112 millions de francs.

La RIE III est particulièrement déterminante pour le canton de Genève, compte-tenu du poids que représentent les sociétés à statuts du point de vue économique, fiscal et social. Le graphique ci-dessous l'illustre (enquête de l'institut universitaire CREA) :



A l'échelon cantonal, la mise en œuvre de la RIE III a été conçue comme un ensemble de mesures équilibrées, avec pour préoccupation première le maintien de l'emploi et le renforcement durable de la capacité concurrentielle de notre économie.

Dans une vision à long terme de la fiscalité cantonale, le Conseil d'Etat préconise un taux d'imposition cohérent au niveau régional et compétitif au niveau international avec, pour corollaire, un faible usage des divers allègements fiscaux spécifiques mis à disposition des cantons par la loi fédérale.

La réforme fiscale s'appuie d'autre part sur un ensemble de mesures d'accompagnement utiles et bénéfiques pour notre société et notre économie.

2. Grandes lignes du projet

Ainsi qu'il s'y était engagé en présentant sa stratégie, le 30 août 2016, le Conseil d'Etat dépose devant le Grand Conseil les projets de modifications législatives visant à la mise en œuvre cantonale de la 3^e réforme de l'imposition des entreprises (RIE III).

L'application de la RIE III à Genève concrétisera une réforme majeure de la fiscalité. Le projet va bien au-delà d'une simple transcription en droit genevois de la nouvelle loi fédérale : il s'agit, d'une part, d'introduire d'importantes modifications à l'imposition des personnes morales ainsi que quelques adaptations à celle des personnes physiques et, d'autre part, de mettre en place un certain nombre de mesures d'accompagnement. Celles-ci visent à fixer un cadre équilibré qui soit durablement favorable à l'emploi et à l'attractivité du canton de Genève, et qui permette de garantir à court et moyen terme l'offre de prestations publiques nécessaire au maintien des conditions-cadres et de la qualité de vie des habitants.

Les modifications législatives de nature fiscale concernent avant tout la Loi sur l'imposition des personnes morales (LIPM). Des modifications collatérales sont également apportées à la Loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP), à la Loi générale sur les contributions publiques (LCP) et à son règlement d'application, ainsi qu'à la Loi de procédure fiscale (LPFisc).

Outre les changements introduits dans ces dispositions fiscales, les diverses mesures d'accompagnement qui complètent la réforme impliquent l'élaboration de lois nouvelles ainsi que des modifications à plusieurs lois. Il s'agit des textes suivants :

- Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat
- Loi sur l'administration des communes
- Loi sur la répartition des compensations entre le canton et les communes (*nouveau*)
- Loi instaurant une part additionnelle et temporaire de l'impôt sur le bénéfice (*nouveau*)
- Loi concernant le fonds de financement des mesures d'accompagnement récurrentes à la RIE III (*nouveau*)
- Loi sur les structures d'accueil de la petite enfance et sur l'accueil familial de jour
- Loi sur la formation professionnelle
- Loi sur le réseau des transports publics
- Loi en matière de chômage
- Loi visant à soutenir l'innovation par le biais d'une fondation (*nouveau*)

Prise en compte des retours de la consultation

Les axes de la stratégie du Conseil d'Etat ont été présentés publiquement le 30 août 2016, à l'issue d'une période de discussions menées depuis le printemps dans le cadre d'une Table ronde réunissant les partenaires concernés.

Ces axes ont été mis en consultation jusqu'à mi-octobre auprès des groupes politiques représentés au Grand Conseil, de l'Association des communes genevoises, de la Ville de Genève, ainsi que des milieux syndicaux et patronaux. L'ensemble de ces instances ont fait part de leurs observations dans le délai prévu.

S'agissant du volet fiscal, le nouveau taux d'imposition unique visé par le Conseil d'Etat (13,49%) recueille une large adhésion, à l'exception d'une minorité d'instances consultées qui le jugent soit trop bas, soit trop élevé.

Une minorité notable émet des réserves ou des oppositions au principe de l'imputation totale de l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital. Certains estiment d'autre part que le taux « plancher » prévu par le Conseil d'Etat (13%) devrait être abaissé. D'autres proposent que l'imposition des dividendes soit augmentée.

Les autres mesures fiscales préconisées par le Conseil d'Etat, notamment celles qui concernent la recherche et le développement, ne sont pas contestées.

La plupart des réponses à la consultation portent sur le dispositif de mesures d'accompagnement.

S'agissant des mesures budgétaires (suspension temporaire du frein au déficit et octroi d'une marge de manœuvre aux communes), celles-ci sont majoritairement bien perçues. Leur durée (cinq ans) est quelquefois jugée courte, alors que d'autres intervenants soulignent la nécessité d'une claire limitation dans le temps.

Les mesures d'accompagnement récurrentes (financées par un prélèvement sur la masse salariale) sont globalement admises par la majorité des consultés, mais suscitent quelques remarques et propositions concrètes, notamment sur le déplafonnement de la masse salariale, l'aménagement de certaines mesures incitatives pour la formation et sur l'ajout de mesures en faveur de l'emploi.

Les mesures d'accompagnement non récurrentes (financées par un prélèvement durant cinq ans au niveau de l'impôt sur le bénéfice) sont majoritairement bien reçues, avec un certain nombre de réserves et de propositions. Celles-ci concernent notamment l'affectation des montants, la part revenant aux communes, la nature et les modalités des aides à l'innovation, l'intégration d'un effort en faveur des bâtiments scolaires, du logement étudiant et de la mobilité douce.

Sur la base de ces observations, le Conseil d'Etat a apporté à son projet quelques adaptations susceptibles d'en affiner les contours et d'améliorer le cadre de la réforme tout en préservant sa cohérence globale.

Le dispositif de mise en œuvre cantonale de la RIE III repose en effet sur un équilibre délicat, fruit d'analyses poussées et d'arbitrages minutieux. Une rupture de cet équilibre serait susceptible de mettre en péril l'ensemble du projet.

Les modifications retenues à l'issue des arbitrages effectués par le Conseil d'Etat concernent les points suivants, qui sont développés dans la suite de ce document :

Mesures récurrentes

- Affectation d'une partie des produits à des mesures en faveur de l'emploi ;
- renoncement au financement des examens de fin d'apprentissage par les employeurs.

Mesures non récurrentes

- Octroi aux communes d'une part de 20% des produits ;
- affectation d'une partie des produits à la réalisation d'un bâtiment servant à la formation professionnelle ;
- affectation d'une partie des produits à la mise en œuvre de l'initiative 144 en faveur de la mobilité douce ;
- affectation d'une partie des produits au développement du logement pour les étudiants et aux coopératives d'habitation ;
- attribution des produits destinés à favoriser l'innovation à une Fondation de droit privé devant être créée à cette fin.

3. Volet fiscal

Situation actuelle

Jusqu'à présent, s'agissant des sociétés de capitaux, dans le canton de Genève, le taux de l'impôt sur le bénéfice est en moyenne de l'ordre de 32%, impôt fédéral direct compris. En Suisse, l'impôt sur le bénéfice est toutefois calculé sur la base d'un bénéfice après impôt, soit après déduction de la charge d'impôts. Dès lors, si sur le plan légal le taux d'imposition est de l'ordre de 32%, cela correspond à un taux effectif d'imposition de l'ordre de 24% pour Genève:

Certaines sociétés bénéficient de règles particulières fondées sur le droit fédéral. Ces régimes fiscaux, dénommés communément « statuts fiscaux », seront tous abrogés dans le cadre de la RIE III. Les sociétés holding, d'administration / de domicile et mixtes sont des régimes fiscaux cantonaux prévus par le droit fédéral, dans la mesure où seul l'impôt cantonal et communal bénéficie d'un traitement différencié. Les sociétés principales et les succursales financières sont des régimes fiscaux tant sur le plan du droit cantonal que sur le plan du droit fédéral, dans la mesure où elles bénéficient d'un traitement différencié à la fois au niveau de l'impôt cantonal et communal et sur l'impôt fédéral direct.

A Genève, les sociétés d'administration / de domicile et les sociétés mixtes sont regroupées sous l'appellation « sociétés auxiliaires ». Ces sociétés dont l'activité commerciale est essentiellement orientée vers l'étranger et qui n'exercent en Suisse qu'une activité subsidiaire sont soumises de manière ordinaire à l'impôt fédéral direct. Pour les impôts cantonaux, leurs revenus de source suisse sont imposables de manière ordinaire, tandis que leurs revenus de source étrangère sont imposables en fonction de l'importance de l'activité administrative exercée en Suisse. A Genève, les sociétés auxiliaires sont imposées à un taux effectif de l'ordre de 11,64% (impôt fédéral, cantonal et communal).

S'agissant de l'impôt sur le capital, le taux pratiqué à Genève pour une société ordinaire de capitaux ou une société coopérative est de 1,8‰ (environ 4‰ compte tenu des centimes additionnels cantonaux et communaux). Il est porté à 2‰ (environ 4,4‰, centimes additionnels compris) pour les sociétés n'ayant pas de bénéfice imposable.

Les sociétés holding sont soumises à un taux de l'ordre de 0,3‰ (soit environ 0,7‰, centimes additionnels cantonaux et communaux compris) sur l'ensemble des fonds propres. Les sociétés auxiliaires sont quant à elles soumises à deux taux distincts selon la part du capital concernée. Pour la part du capital calculée proportionnellement à la valeur comptable des participations, le taux est de 0,3‰ (environ 0,7‰ centimes additionnels compris). Le solde du capital propre imposable est soumis aux taux ordinaires.

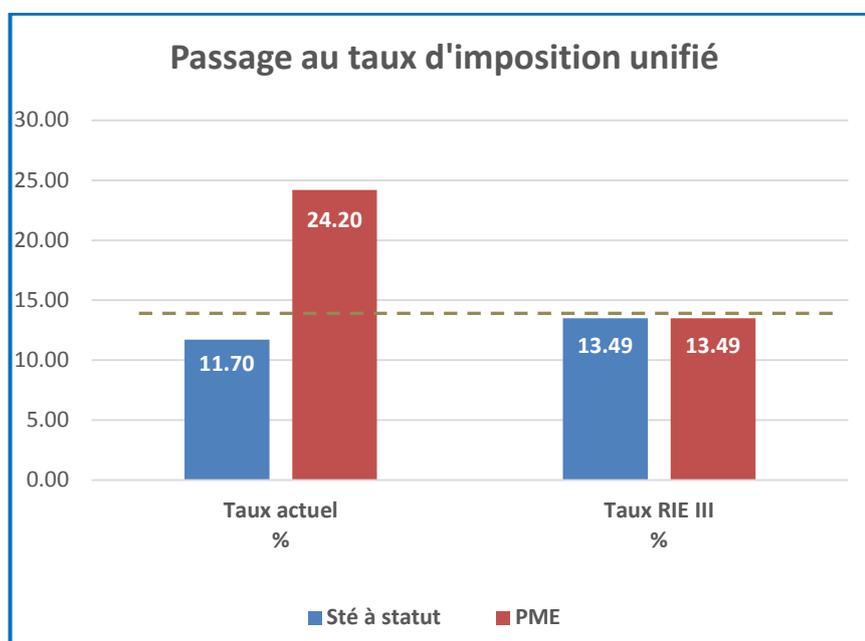
Introduction d'un taux d'imposition unique

Le Conseil d'Etat a fait le choix d'agir prioritairement par la réduction du taux d'imposition ordinaire sur les bénéfices, afin d'éviter un exode massif des sociétés bénéficiant d'un statut et de manière à dynamiser durablement l'économie et l'emploi. Le taux effectif d'imposition du bénéfice choisi par le canton de Genève est de 13,49%.

Beaucoup d'autres cantons ont adopté une stratégie similaire, avec des taux parfois inférieurs à celui prévu pour Genève. Vaud prévoit un taux de 13,79%, Fribourg de 13,72%, Bâle-Ville de 13,04%, Schaffhouse de 12% ou 12,5%, Zoug de 12%, Lucerne de 12,32%.

Le futur taux unique prévu pour Genève permettra à notre canton de rester compétitif et il ne pose aucun problème de compatibilité avec les standards internationaux actuels.

De cette façon, les entreprises internationales qui sont aujourd'hui au bénéfice d'un statut spécial verront leur charge fiscale augmenter, mais dans une mesure qui demeure acceptable pour elles. Quant aux entreprises locales, en particulier les PME, elles profiteront d'une baisse substantielle d'imposition puisqu'elles passeront d'un taux ordinaire actuel de 24,2 % à 13,49 %.



La forte diminution du taux ordinaire provoquera un manque à gagner qui sera compensé en partie par la hausse du taux pour les sociétés bénéficiant actuellement d'un statut. Le manque à gagner sera en outre atténué par des compensations et des mesures d'accompagnement.

Mesures fiscales

Parmi les outils fiscaux que la nouvelle loi fédérale met à la disposition des cantons, le Conseil d'Etat s'est efforcé de faire un choix rationnel en se fondant sur les critères d'utilité et de pertinence économiques, tout en tenant compte des effets importants que produira le nouveau taux unique et en visant à minimiser le manque à gagner fiscal.

Synthèse des mesures fiscales proposées par le Conseil d'Etat :

Imposition du bénéfice	Taux effectif unique à 13,49%.
Imposition du capital	Imputation de l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital
	Taux réduit pour le capital relatif aux participations, brevets et prêts intra-groupe.
Imposition des dividendes	Augmentation de 10% de la part imposable.
Patent box	Limitation à 10% de la réduction de l'imposition du produit de la patent box.
Recherche et développement	"super-déduction" à 150% des charges justifiées par l'usage commercial.
Impôt sur les bénéficiaires corrigés des intérêts (NID)	Non appliqué au plan cantonal.
Déclaration des réserves latentes (step-up)	Imposition réduite des réserves latentes à la fin des statuts fiscaux durant cinq ans.
Limitation globale aux allègements	Plafond cantonal fixé à 9% pour l'effet cumulé de tous les allègements, induisant un taux "plancher" de 13%.

a. Modifications de l'impôt sur le capital

La loi fédérale offre la faculté aux cantons de mettre en œuvre une imposition réduite du capital propre en relation avec les participations, les brevets et autres droits comparables et les prêts consentis à des sociétés du groupe. On tient ainsi compte du fait qu'en droit actuel les sociétés jouissant d'un statut spécial bénéficient d'un taux réduit d'impôt sur le capital.

L'imposition réduite du capital afférent aux participations généralise la réglementation actuellement applicable aux seules sociétés holding et auxiliaires. L'imposition réduite pour le capital propre – respectivement la fortune du contribuable exerçant une activité lucrative indépendante – afférent aux brevets et droits comparables s'inscrit dans l'optique de promouvoir la recherche et le développement

afin d'améliorer l'attractivité de la Suisse dans ce domaine. L'imposition réduite du capital afférent à des prêts consentis à des sociétés du groupe constitue une généralisation de la pratique actuellement applicable à Genève aux avances à long terme à des filiales par des sociétés holding et auxiliaires.

Afin de préserver l'attractivité du canton, le projet prévoit des réductions de l'impôt sur le capital qui vont au-delà d'une extension du taux d'imposition réduit. Ce taux passera ainsi de 0,3‰ à 0,005‰ (taux de base), soit un taux d'imposition de 0,001%. Ce taux permettra de conserver à Genève tout ou partie des sociétés holding qui auraient sinon été incitées à déplacer leur siège fiscal, et de préserver ainsi un montant de recettes fiscales évalué à 40 millions de francs au minimum.

En outre, l'impôt cantonal et communal sur le bénéfice sera désormais intégralement imputé à l'impôt sur le capital, à l'instar de la pratique de plusieurs cantons (Berne, Neuchâtel et Vaud notamment). Cet effort du canton et des communes est nécessaire au niveau concurrentiel compte tenu, notamment, de la taxe professionnelle communale, inconnue ailleurs en Suisse et dans la plupart des autres pays.

b. Imposition partielle des rendements de participations

Introduite par la précédente réforme de l'imposition des entreprises, la procédure d'imposition partielle des dividendes est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Elle tend à lutter contre la double imposition économique qui résulte de l'imposition du bénéfice d'une entreprise, une première fois auprès de la société qui le réalise, puis une seconde fois auprès de l'actionnaire ou associé à qui ce bénéfice est distribué.

Avec la baisse importante du taux de l'impôt sur le bénéfice prévue par la RIE III, la double imposition économique est *de facto* diminuée, de sorte que l'imposition partielle des dividendes apparaît moins nécessaire. Pour ce motif, le Conseil d'Etat propose de rétablir un équilibre entre l'imposition des sociétés d'une part, et celle de leurs actionnaires ou associés d'autre part, en augmentant modérément l'imposition des dividendes.

La part imposable des rendements de participations sera portée de 60% à 70% pour les participations de la fortune privée et de 50% à 60% pour celles ressortant à la fortune commerciale. Ces taux correspondent à ceux applicables dans le canton de Vaud. Selon les estimations de l'administration fiscale, cette mesure devrait accroître les recettes d'environ 18 millions par année.

c. Patent box

La *patent box* réduit l'assiette imposable des résultats provenant de brevets et de droits comparables. Dès lors qu'elle porte sur l'imposition des résultats, on la qualifie de « mesure en aval ». De nombreux Etats offrent cette possibilité.

Au niveau de l'application concrète, il s'agit de déterminer les revenus qui bénéficient de la mesure, les charges qui viennent en déduction du revenu figurant dans la *patent box* et le taux de réduction. Celui-ci dépend, d'une part, du lieu de la création des brevets et droits comparables et, d'autre part, d'un pourcentage de réduction de l'assiette imposable fixée par le droit cantonal. La méthode pour l'imposition des résultats provenant de la propriété intellectuelle repose sur une formule qui tient compte principalement du pourcentage de création locale de la propriété intellectuelle. Elle tend à promouvoir la recherche et développement en Suisse, avec comme corollaire la création de places de travail.

Le législateur fédéral a prévu l'obligation pour les cantons d'introduire, au plan cantonal et communal, la *patent box*. Un tel régime n'a pas été prévu pour l'impôt fédéral direct. Une marge de manœuvre est laissée aux cantons sur le pourcentage de réduction de l'assiette imposable, sans toutefois pouvoir aller au-delà de 90%, et sur un éventuel différé de l'imposition des frais de recherche et de développement au moment de l'entrée dans la *patent box*. Le reste de la matière est régi par la LHID et par les dispositions d'exécution que le Conseil fédéral définira dans une ordonnance d'application.

A noter que le principe de la *patent box* s'étend également aux personnes physiques exerçant une activité lucrative indépendante.

Concernant Genève, cette mesure ne profite pas aux sociétés de négoce et aux multinationales étrangères, qui ne détiennent pas de brevets ou droits comparables, ou dont de tels actifs sont détenus et développés à l'étranger. En revanche, cette mesure bénéficie à des sociétés actives dans les secteurs de la chimie et du luxe, qui profiteront d'ores et déjà de la forte réduction du taux d'imposition et du système de l'imputation.

Le Conseil d'Etat entend dès lors proposer un usage modéré de cet instrument. Son projet prévoit de limiter à 10% la réduction de l'imposition du produit de la *patent box*.

d. Encouragement fiscal en amont (super-déduction)

Outre l'encouragement de la recherche et du développement au niveau de l'imposition de ses résultats, comme le fait la *patent box*, on peut aussi l'encourager en

amont, c'est-à-dire au stade des dépenses. De nombreux Etats offrent de telles mesures.

Un type classique de mesure d'encouragement porte sur une déduction accrue, au niveau fiscal, des coûts liés à la recherche et au développement. Avec cette mesure, le contribuable qui consent des dépenses de recherche et développement en Suisse peut déduire de son résultat imposable un montant supérieur aux frais effectivement encourus.

Le législateur fédéral a introduit la faculté, pour les cantons, d'introduire une déduction pour les dépenses de recherche et de développement allant jusqu'à 150% des charges justifiées par l'usage commercial. Cela signifie que le bénéfice imposable est diminué d'un montant supplémentaire correspondant à 50% des dépenses justifiées par l'usage commercial. Un tel régime n'a pas été prévu pour l'impôt fédéral direct. Le Conseil fédéral définira, dans une ordonnance d'application, les dépenses de recherche et de développement qui pourront bénéficier de cette super-déduction. A noter que les mesures prévues en la matière pour les personnes morales s'appliquent par analogie aux personnes physiques exerçant une activité lucrative indépendante.

Cette mesure ne s'applique pas au secteur du négoce ni, en règle générale, aux multinationales étrangères. En revanche, elle profite aux secteurs de la chimie et du luxe, qui pourront ainsi développer ces activités dans le canton, par exemple en collaboration avec les hautes écoles.

Le Conseil d'Etat souhaite introduire une telle déduction, qui peut être créatrice d'emplois. Il propose une « super-déduction » à 150% des charges justifiées par l'usage commercial.

e. Impôt sur les bénéfices corrigés des intérêts (« NID »)

Cette mesure consiste à traiter fiscalement de la même manière une entreprise quel que soit son financement (par fonds propres ou externe), sous réserve d'une série de corrections. En substance, le mécanisme des intérêts notionnels permet la déduction sur le plan fiscal, d'intérêts théoriques. Ces intérêts sont qualifiés de « notionnels » dans la mesure où ils ne constituent pas un montant versé en contrepartie d'un prêt, mais une fiction résultant d'un calcul prévu par la loi. Les intérêts sont calculés en appliquant un taux sur une fraction des fonds propres.

Cette mesure avait été intégrée dans le projet initial de RIE III mis en consultation par le Département fédéral des finances. Elle a ensuite été abandonnée par le Conseil

fédéral dans son message avant d'être réintroduite, au terme d'après discussions, pour l'impôt fédéral direct uniquement, et proposée facultativement aux cantons.

La NID ne déploie aucun effet sur les sociétés de négoce, ces dernières ayant essentiellement recours aux banques pour assurer le financement de leurs activités. En ce qui concerne les multinationales étrangères, l'impact est variable mais limité. En revanche, la mesure bénéficie principalement aux sociétés fortement capitalisées, imposées de manière ordinaire.

Le projet du Conseil d'Etat ne reprend pas au plan cantonal cette mesure qui engendrerait d'importants manques à gagner et qui bénéficierait à des sociétés qui profiteront d'ores et déjà de la baisse importante de l'impôt sur le bénéfice ainsi que du système de l'imputation. La NID présente en outre un risque en termes d'acceptation internationale.

f. Déclaration des réserves latentes

Dans le cadre de la réforme, le législateur fédéral a décidé de codifier et d'harmoniser le traitement fiscal des réserves latentes. Par le biais de la déclaration de ces réserves à l'arrivée en Suisse ou au départ (*step-up* à l'arrivée et au départ), la loi fédérale clarifie le fait que les réserves latentes ainsi déclarées ne sont pas imposées lorsqu'une entreprise s'installe dans notre pays ou ne bénéficie plus d'une exonération fiscale, tandis que celles qui existent le sont au moment où l'entreprise quitte notre territoire ou obtient une nouvelle exonération fiscale.

La déclaration des réserves latentes règle aussi le sort de ces réserves pour les sociétés à statut à la fin de ces régimes (*step-up* à la fin des statuts fiscaux). Il est prévu que les réserves latentes des sociétés à statut se voient attribuer un taux d'imposition spécial, distinct du taux ordinaire. Le système voulu par le législateur fédéral entraîne ainsi une imposition réduite du bénéfice réalisé par les sociétés holding ou auxiliaires pendant les cinq années suivant la fin des statuts, pour la part du bénéfice qui proviendra des réserves latentes constituées avant la fin des statuts.

Cette mesure s'applique au niveau cantonal exclusivement. Elle est obligatoire pour chaque canton, qui fixe librement le taux d'imposition distinct. Le canton de Genève ayant opté pour une baisse du taux de l'impôt sur le bénéfice, un aménagement important pour les réserves latentes nées antérieurement à l'abrogation des statuts ne se justifie pas. Le Conseil d'Etat prévoit dès lors un taux de 13% pour l'imposition des bénéfices provenant des réserves latentes constituées avant la fin des statuts, et ceci durant une période de cinq ans.

g. Limitation de l'impact global des allègements

Le cumul des mesures introduites par la RIE III, voire de certaines d'entre elles, peut aboutir à des allègements fiscaux tels que le bénéfice imposable des personnes morales se trouve réduit de façon excessive.

C'est la raison pour laquelle la réforme fédérale a introduit, pour les cantons, l'obligation de limiter les réductions fiscales liées à la *patent box*, aux intérêts notionnels (pour ceux qui reprennent cette mesure), à la super-déduction des frais de recherche et de développement et à l'amortissement des réserves latentes constituées sous les régimes fiscaux, à un maximum qui ne doit pas dépasser 80% du bénéfice imposable sur le plan cantonal. Ce pourcentage peut cependant être fixé plus bas au plan cantonal de manière à plafonner plus strictement les allègements, afin d'éviter un manque à gagner trop important.

A Genève, le Conseil d'Etat souhaite limiter ce pourcentage à 9%. Ce choix se justifie dans la mesure où, dans notre canton, le taux de l'impôt sur le bénéfice sera fortement réduit dans le cadre de la RIE III.

La limitation fixée par le Conseil d'Etat aura pour conséquence que, même si elle remplit les conditions permettant de cumuler les effets entiers de toutes les mesures fiscales applicables au niveau cantonal, une société ne pourra pas être imposée en dessous d'un taux minimal d'imposition effectif de 13 % (« taux plancher »).

4. Mesures d'accompagnement

Comme indiqué au début de ce document (*page 5*), les diverses mesures d'accompagnement qui complètent les volets fiscaux de la réforme impliquent l'élaboration de lois nouvelles ainsi que des modifications à plusieurs lois en vigueur.

Ces mesures visent, d'une part, à atténuer l'impact initial de la réforme et à préserver la bonne délivrance des prestations publiques et, d'autre part, à produire des effets bénéfiques et utiles en faveur de l'économie et des habitants du canton. Elles se composent de mesures de nature budgétaire et financière, de mesures de soutien permanentes et d'autres qui sont prévues sur une période de cinq ans.

Deux types de financement

Des mesures **récurrentes** seront financées via un prélèvement sur la masse salariale. Le mécanisme consiste à prélever, à charge des employeurs, une cotisation de **0,22%** sur la masse salariale, plafonnée selon le gain assuré au sens de la loi fédérale sur l'assurance-accident (soit 148'200 francs). Ce prélèvement, qui sera effectué par le biais des caisses de compensation pour allocations familiales, représente sur la base du nouveau plafond en vigueur depuis début 2016 un montant annuel d'environ **60 millions** de francs, dont 4,3 millions de coûts salariaux pour le petit Etat et 1,3 million pour les communes.

Des mesures **non récurrentes** seront financées via une part additionnelle et temporaire de l'impôt sur le bénéfice, correspondant à **0,3%** du taux de l'impôt cantonal sur le bénéfice des sociétés. Cette contribution sera prélevée pendant une durée de cinq ans que le Conseil d'Etat estime suffisante pour permettre à notre canton d'absorber progressivement la réforme et de générer des effets dynamiques positifs pour l'économie cantonale et pour les rentrées fiscales. Cette contribution représente un montant de l'ordre de **44 millions** de francs par année destiné au financement de prestations ciblées et ponctuelles.

a. Mesures budgétaires et financières

Suspension temporaire du frein au déficit

Une modification de la Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF) vise à suspendre le mécanisme du frein au déficit dès l'entrée en vigueur de la RIE III

pour une période de cinq ans, de manière à garantir à court et à moyen terme l'offre de prestations nécessaire au maintien des conditions cadres et à la qualité de vie des habitants du canton. La suspension du frein au déficit sera réalisée par des dispositions temporairement insérées dans la loi, limitées à l'accompagnement de la mise en œuvre de RIE III. Au terme de la période prévue par la loi, les effets de cette clause transitoire s'éteindront d'eux-mêmes.

Une limite est toutefois fixée : le déficit budgétaire admissible ne pourra pas être supérieur à 350 millions de francs, soit le montant estimé du manque à gagner induit par la réforme. Il s'agit ainsi de contenir le déficit autorisé dans les ordres de grandeur liés aux impacts de la réforme.

Au cours des exercices suivants, ce déficit sera amené à diminuer progressivement en vue de revenir à zéro à l'issue de la période transitoire. Le budget 2024 devra donc à nouveau être à l'équilibre. Cette gradation dans l'assouplissement du mécanisme vise à tenir compte des effets dynamiques positifs que doit engendrer progressivement la réforme sur l'économie et sur les revenus fiscaux.

Marge de manœuvre budgétaire pour les communes

Une disposition transitoire sera inscrite dans la Loi sur l'administration des communes (LAC), pour permettre aux communes de se prémunir des effets potentiellement négatifs du manque à gagner fiscal induit par la réforme. Il s'agit de déroger au principe général de l'équilibre du budget des communes durant cinq exercices budgétaires.

Le montant de l'excédent de charges autorisé est cependant plafonné, selon deux types de critères entre lesquels chaque commune doit choisir dès la mise en œuvre de la réforme, pour ensuite s'y tenir durant toute la période dérogatoire.

Selon le premier critère, l'excédent de charges ne pourra dépasser la différence entre, d'une part, l'estimation fournie par le département des finances aux comptes 2017 des communes des revenus fiscaux des personnes morales et, d'autre part, les estimations des revenus fiscaux des personnes morales pour les années qui suivent l'entrée en vigueur de la RIE III.

Selon le deuxième critère, l'excédent de charges ne pourra excéder le montant de la prévision de la perte des revenus de la fiscalité des personnes morales suite à l'introduction de la RIE III, tel que fourni par le département des finances avant l'établissement du budget 2019.

b. Mesures récurrentes

Développement de l'accueil préscolaire

En vue d'améliorer la conciliation entre vie privée et vie professionnelle, la Loi sur les structures d'accueil de la petite enfance et sur l'accueil familial de jour (LSAPE) sera modifiée de manière à y introduire une contribution des employeurs en faveur de l'accueil préscolaire.

Il s'agit, via un prélèvement de 0,069% sur la masse salariale plafonnée, de soutenir l'exploitation de crèches à horaire élargis et de structures de coordination de l'accueil familial de jour subventionnées ou exploitées par les communes.

Le montant sera versé un organisme de droit public institué par la loi, la Fondation pour le développement de l'accueil préscolaire, qui rassemblera des représentants des communes, du canton et des employeurs. Les communes recevront par le biais de cette fondation un financement par place d'accueil, selon un mécanisme incitatif tenant compte des efforts consentis par chaque commune dans ce domaine ainsi que de la richesse de chacune des communes.

A noter qu'à cette contribution des employeurs devrait s'ajouter une contribution du canton. Celle-ci se concrétisera dans le projet de loi sur l'accueil préscolaire qui devrait être déposé après l'adoption de la RIE III.

Renforcement de la formation professionnelle initiale et continue

La Loi sur la formation professionnelle (LFP) sera modifiée de manière à y introduire une contribution supplémentaire des employeurs en faveur de la formation professionnelle initiale et continue. Il s'agit, via un prélèvement de 0,063% sur la masse salariale plafonnée, de renforcer durablement le soutien à la formation et à la qualification des adultes, aux cours interentreprises et à la promotion de la formation professionnelle.

Ceci passera par un élargissement des compétences de la Fondation pour la formation professionnelle et continue (FFPC) et un financement accru des employeurs dans ces domaines, sans modifier la gouvernance et l'organisation de cette fondation tripartite.

A noter que cette modification législative induira par la suite une adaptation du règlement d'application de la loi sur la formation continue des adultes.

Soutien aux transports publics aux heures de pointe

La Loi sur le réseau des transports publics (LRTP) sera modifiée de manière à y introduire une contribution des employeurs au financement des frais de transports publics générés par le trafic pendulaire.

Il s'agit, via un prélèvement de 0,059% sur la masse salariale plafonnée, d'apporter un soutien durable au financement des coûts supplémentaires d'exploitation liés aux déplacements pendulaires aux heures de pointe.

Il sera institué par la LRTP un Fonds cantonal pour les transports publics, par le biais duquel seront financés les surcoûts liés au trafic pendulaire généré par les voyageurs se rendant sur leur lieu de travail, qui implique une offre de transport renforcée à certaines heures de pointe par rapport au reste de la journée.

Aide en faveur de l'emploi et des travailleurs « seniors »

La Loi en matière de chômage (LMC) sera modifiée en vue de constituer un Fonds cantonal pour l'emploi, alimenté par une contribution équivalant à un prélèvement de 0,029% sur la masse salariale plafonnée.

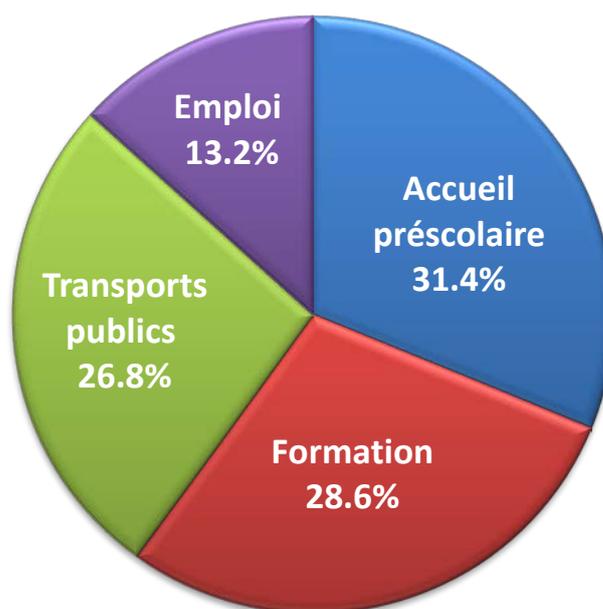
Ce fonds servira, d'une part, à renforcer l'accompagnement des employeurs privés en vue du recrutement de personnes inscrites auprès de l'Office cantonal de l'emploi (OCE) et, d'autre part, à développer les prestations cantonales de chômage au service des employeurs privés et à soutenir les demandeurs d'emploi proches de l'âge de la retraite.

La mesure doit permettre de favoriser l'adéquation entre les profils des demandeurs d'emploi inscrits à l'OCE et les compétences recherchées par les entreprises privées. Elle vise d'autre part à soutenir concrètement le retour en emploi de chômeurs proches de l'âge de la retraite, voire à octroyer à certains d'entre eux un soutien financier transitoire, lorsque leurs chances de retrouver un emploi sont faibles en raison du tissu économique.

Mesures récurrentes – récapitulation

Domaines	Montants annuels estimés (millions CHF)	Prélèvement
Accueil préscolaire	18,8	0,069%
Formation professionnelle	17,2	0,063%
Transports publics	16	0,059%
Emploi	8	0,029%
TOTAL	60	0,22%

Mesures récurrentes - répartition des montants perçus



c. Mesures non récurrentes

Attribution d'une part équitable aux communes

Conformément à la clé de répartition de la compensation une part de 20% de l'ensemble des produits provenant de la ponction additionnelle et temporaire de 0,3% effectuée sur l'impôt sur le bénéfice des sociétés sera attribuée aux communes. Ce montant estimé à environ 8,8 millions de francs par année sera versé, en fonction de la

préférence des communes, au Fonds intercommunal (FI) ou au Fonds intercommunal pour le développement urbain (FIDU). A noter que cette part de 20% inclut le financement d'une part égale à celle du canton des mesures de soutien à la culture émergente décrites ci-après.

S'agissant de la part des produits revenant au canton (80%), elle sera répartie entre cinq types de mesures.

Soutien à l'innovation et à la créativité

Une nouvelle Loi visant à soutenir l'innovation par le biais d'une fondation permettra de valoriser le potentiel d'innovation des hautes écoles et d'accroître la compétitivité des entreprises, notamment en soutenant leur transition numérique, énergétique et sociale.

Une fondation de droit privé sera constituée et alimentée durant cinq ans par le prélèvement à raison de **50%** de la part additionnelle de l'impôt sur le bénéfice revenant au canton. Elle pourra bénéficier de financements complémentaires en provenance du secteur privé. Elle octroiera des aides financières sous forme de bourses ou de prêts à des projets locaux innovants issus de hautes écoles et d'entreprises.

Le Conseil de la fondation sera formé de neuf membres choisis pour leurs compétences techniques ou scientifiques, notamment en matière de gestion d'entreprise, de financement ou de transfert de technologies.

Réalisation d'un bâtiment pour la formation professionnelle

Les montants perçus dans le cadre de la RIE III, à raison de **20%** de la part additionnelle transitoire revenant au canton, permettront de financer tout ou partie d'un nouveau bâtiment dédié à la formation pratique (cours interentreprises - CIE) et à la formation continue. Ce montant pourrait être complété par des financements émanant du secteur privé.

Pour rappel, depuis 2008, la Loi cantonale sur la formation professionnelle contraint les associations professionnelles à organiser les cours interentreprises pour les apprenti-e-s. Les associations devraient également disposer de leurs propres salles et ateliers, ce qui n'est pas toujours le cas, un certain nombre de ces cours étant dispensés dans les centres de formation de l'Etat.

Impulsion pour les logements pour étudiants et les coopératives d'habitation

La mesure temporaire vise à lutter contre la pénurie actuelle de logements par des soutiens visant particulièrement la classe moyenne et les étudiants. Pour ce faire, la Fondation pour la promotion du logement bon marché (FPLC) recevra une dotation représentant **12%** de la part cantonale temporaire de l'impôt sur le bénéfice des entreprises.

Ce financement doit permettre de soutenir les coopératives destinées aux classes moyennes par l'acquisition de terrains en vue de les remettre en droit de superficie à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, ainsi que d'accorder des prêts. Les besoins des néo-coopératives participatives sans ressources financières seront notamment pris en compte.

Ce financement doit aussi permettre de développer les logements pour les personnes en formation, par la relance du programme mis en œuvre par la loi 8885, qui a permis, dès 2004, la création de quelques 500 chambres pour des personnes en formation.

Contribution pour la mise en œuvre de l'IN 144

Dans le cadre de la mise en œuvre de la Loi sur la mobilité douce du 15 mai 2011, et en complément des autres sources de financement, une contribution temporaire équivalant à **10%** de la part cantonale supplémentaire de l'impôt sur le bénéfice des entreprises permettra d'accentuer l'effort pour réaliser des aménagements cyclables sur les tronçons prioritaires du réseau, et de concrétiser des mesures ponctuelles d'amélioration et de sécurisation pour les piétons et les vélos.

La loi sur la mobilité douce, acceptée en votation populaire, a montré que les citoyens attendent une action publique forte pour sécuriser les déplacements des piétons et des cyclistes.

Promotion de la culture émergente

Les buts de la Fondation pour la promotion de lieux pour la culture émergente (FPLCE) en vue d'encourager le développement de lieux culturels non institutionnels ouverts aux jeunes artistes et à l'expérimentation seront élargis. Il s'agit d'englober plus largement différents types d'espaces culturels, notamment dans les nouveaux quartiers. La Fondation pourra être sollicitée par une entité culturelle pour obtenir, dans le cadre d'un projet, un loyer abordable pour les espaces culturels.

Cette mesure sera financée par le prélèvement à raison de **8%** de la part additionnelle revenant au canton de l'impôt sur le bénéfice. Elle pourra perdurer au-delà des cinq ans prévus de perception de cette part additionnelle, dans le cadre des missions de la FPLCE. Cette dernière, qui est composée de représentants du canton,

de la Ville, de l'ACG et d'acteurs culturels, se verra d'autre part renommée en Fondation pour l'émergence de lieux culturels.

Mesures non récurrentes - récapitulatif

(Hors part de 20% pour les communes représentant environ 8,8 millions par année)

Domaines	Montants annuels estimés (millions CHF)	Montants estimés sur 5 ans (millions CHF)	Prélèvement (% de la part cantonale)
Innovation	17.6	88	50%
Bâtiment formation professionnelle	7.04	35.2	20%
Logement	4.22	21.1	12%
Mobilité douce	3.52	17.6	10%
Culture émergente	2.82	14.1	8%
TOTAL	35.2	176	100%

d. Répartition des compensations entre le canton et les communes

Une nouvelle Loi sur la répartition des compensations entre le canton et les communes (LRC) déterminera les modalités d'affectation du versement compensatoire de la Confédération.

Cette répartition, qui doit être équitable, s'effectuera de manière proportionnelle au manque à gagner prévu pour le canton et les communes soit, respectivement, 80% et 20%, appliqués sur le montant total de la production estimée à ce jour des mesures d'accompagnement. Les communes décideront de la clé de répartition à appliquer entre elles.

Quant aux modalités de la répartition entre canton et communes, elles sont détaillées dans le tableau de la page suivante. Les ressources attribuées au renforcement de l'accueil préscolaire reviennent entièrement aux communes et représentent 18,8 millions, soit environ 31% de l'ensemble des mesures récurrentes.

Afin que le partage respecte le ratio 80/20 sur l'ensemble des mesures prévues, les communes recevront un montant correspondant à 13,1% de la compensation verticale.

Répartition canton/communes – récapitulatif (millions CHF)

2019-2024	Canton	Communes	Total	% affecté aux communes
Compensation verticale (rétrocession IFD)	97.3	14.7	112	13.1%
Imputation partielle dividende	13.2	4.4	17.6	25%
Accueil préscolaire		18.8	18.8	100%
Formation professionnelle	17.2		17.2	0%
Emploi	8		8	0%
Transports publics	16		16	0%
Mesures non récurrentes	35.2	8.8	44	20%
Compensation totale et part des communes selon la règle 80/20	186.9	46.7	233.6	20%

e. Maintien de la taxe professionnelle communale (TPC)

Il ne s'agit pas ici d'une mesure d'accompagnement à proprement parler, mais d'une clarification portant sur un aspect collatéral important de la réforme.

En présentant les grandes lignes de sa stratégie à l'issue des travaux de la Table ronde, le 30 août 2016, le Conseil d'Etat avait confirmé le maintien du principe et du produit de la taxe professionnelle communale (TPC), et mentionné les adaptations techniques nécessaires pour faire perdurer les modalités de prélèvement de cette taxe après la RIE III et la disparition des statuts fiscaux cantonaux.

Le Conseil d'Etat a décidé d'incorporer ces précisions dans la Loi générale sur les contributions publiques et dans son règlement d'application, de manière à y ancrer les bases de l'imposition des sociétés dont l'activité se déroule de manière prépondérante à l'étranger.

5. Rappel des effets financiers

La réforme proposée induira un manque à gagner initial de revenus fiscaux estimé à 570 millions pour le canton et les communes, dont 459 millions pour le canton (chiffres bruts selon projections statiques).

En tenant compte de la compensation provenant de la Confédération (112 millions pour Genève, par le biais d'une augmentation de 17% à 21,2% de la part cantonale à l'impôt fédéral direct reversée aux cantons) et des recettes générées par la modification de l'imposition des dividendes (18 millions), le manque à gagner fiscal est ramené à 440,2 millions, dont 348,5 millions à charge du canton et 91,7 millions pour les communes.

En intégrant les montants produits par les modes de financement des mesures récurrentes et non récurrentes, et en tenant compte des coûts salariaux qui sont à la charge du petit Etat et des communes, le manque à gagner se monte à 342 millions (canton et communes).

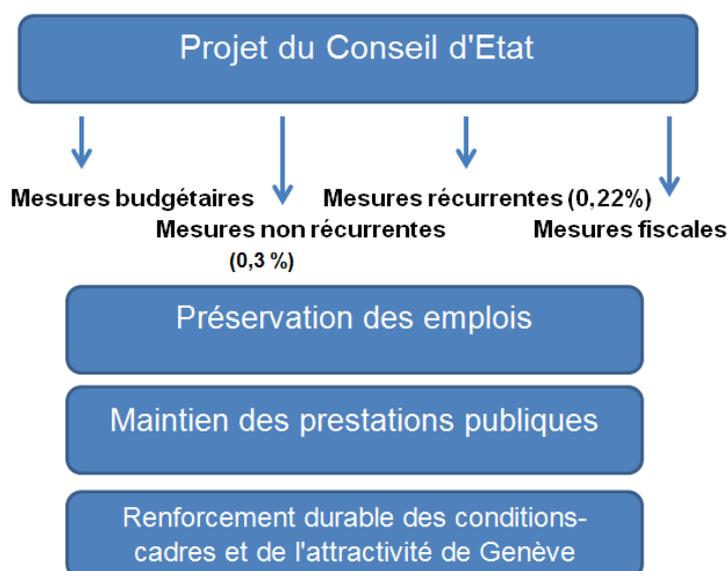
Récapitulatif des effets fiscaux et financiers

	Canton	Communes	Total
Manque à gagner fiscal	-459	-110.8	-569.8
Rétrocession IFD + imputation partielle dividendes	110.5	19.1	129.6
Manque à gagner fiscal net	-348.5	-91.7	-440.2
Mesures récurrentes	41.2	18.8	60
<i>Coûts salariaux à déduire (Petit État et communes)</i>	- 4.3	- 1.3	- 5.6
Mesures non récurrentes	35.2	8.8	44
Manque à gagner net	-276.4	-65.4	-341.8

6. Conclusion

A l'issue de longs travaux, de consultations et d'échanges approfondis avec tous les milieux concernés et intéressés, le Conseil d'Etat a la conviction que le projet qu'il présente en vue de la mise en œuvre de la RIE III à Genève constitue un dispositif équilibré et équitable, idéalement adapté aux spécificités de notre canton.

Conformément à l'objectif initial, l'ensemble de mesures qui composent ce dispositif permet de préserver l'emploi, d'améliorer durablement les conditions-cadres et de minimiser le manque à gagner, tout en garantissant la qualité des prestations publiques et en insufflant dans la société et dans l'économie du canton une série d'impulsions concrètes orientées sur les attentes des citoyens.



Traitement législatif et processus démocratique

En vue de permettre un traitement cohérent de ce dispositif, dont les divers aspects fiscaux et non-fiscaux sont liés, et afin de viser des conditions d'efficacité optimales pour la phase des travaux parlementaires, il est envisagé que l'ensemble de ces projets de lois soient traités au sein de la Commission fiscale du Grand Conseil.

En outre, considérant que cette réforme essentielle pour l'avenir de notre canton mérite un large débat démocratique, le Conseil d'Etat proposera au Grand Conseil de soumettre à votation populaire la principale loi fixant les réformes fiscales (LIPM), comme le permet l'article 67 alinéa 3 de la Constitution cantonale.