

Date de dépôt : 18 octobre 2017

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de M^{mes} et MM. Christo Ivanov, Daniel Sormanni, Gabriel Barrillier, Jacques Béné, Bertrand Buchs, Roger Deneys, Sophie Forster Carbonnier, Sandra Golay, Eric Leyvraz, Jean Romain, Nicole Valiquer Grecuccio, Alberto Velasco, Salika Wenger, Yvan Zweifel pour une meilleure optimisation de la récupération de la TVA dans le cadre du projet « En Chardon »

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 1^{er} septembre 2016, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :

- que les TPG sont une entité publique assujettie à la TVA et qu'ils peuvent déduire de leur facture TVA l'impôt préalable qu'ils ont payé;*
- que le mode de financement retenu pour le projet « En Chardon » n'a pas reposé sur une analyse visant à optimiser la récupération de la TVA préalable;*
- que le versement d'une subvention d'investissement réduit le droit à la récupération de l'impôt préalable sur le compte d'investissement,*

invite le Conseil d'Etat

- à réexaminer la nature de l'engagement financier prévu dans la loi 10834 afin d'optimiser la récupération de l'impôt préalable;*
- à déposer un nouveau projet de loi après avoir obtenu l'accord de principe de l'Administration fédérale des contributions concernant la solution choisie;*
- à compléter les directives en matière de récupération de la TVA préalable.*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

La loi 10834 du 22 mars 2012 a ouvert une subvention d'investissement de 150 000 000 F pour la construction du dépôt « En Chardon » au profit des Transports publics genevois.

L'objectif de la loi était de mettre à disposition des Transports publics genevois une partie des moyens financiers leur permettant de construire un centre d'entreposage et de maintenance secondaire de tramways et d'autobus au lieu-dit « En Chardon », sur des parcelles appartenant à l'Etat de Genève, situées sur le territoire de la commune de Vernier, à l'extrémité ouest de la piste de l'Aéroport international de Genève (ci-après : AIG). Le coût total du projet se monte à 310 000 000 F hors taxes et hors renchérissement.

Dans son rapport N° 16-11 d'avril 2016, le service d'audit interne de l'Etat de Genève (SAI) recommandait au département de l'environnement, des transports et de l'agriculture (DETA) de réexaminer la nature de l'engagement financier prévu par la loi 10834 afin :

- d'optimiser la récupération de la TVA (économies);
- d'obtenir préalablement l'accord de principe de l'Administration fédérale des contributions (ci-après : AFC) concernant la solution choisie.

Le SAI a considéré à ce moment-là qu'une transformation de la subvention d'investissement en prêt remboursable générerait une économie comprise entre 3,69 millions et 11,1 millions de francs selon les hypothèses retenues.

Or il appert que la motion 2335 fonde son raisonnement et son invite sur les conclusions et les recommandations du SAI, en affirmant dans son exposé des motifs que « [...] ce choix augmente de 11,1 millions de francs le coût total de l'investissement ».

Le DETA et le département des finances (DF) ont contesté l'observation du SAI qui n'apparaissait pas fondée économiquement. En effet, bien que s'étant assurés auprès de l'AFC de la faisabilité de la transformation de la subvention d'investissement en prêt remboursable comme le demande la deuxième invitation de la motion 2335, le DETA et le DF ont effectué leurs propres simulations qui conduisaient à des économies très sensiblement inférieures à celles effectuées par le SAI. En l'espèce, l'espérance de gain pour l'Etat calculée sur une période de 40 années est comprise entre 1,7 et 2,1 millions de francs, selon de nouvelles estimations validées par le SAI.

Considérant les risques et incertitudes inhérents à la transformation d'une subvention d'investissement en un prêt remboursable (notamment l'évolution du taux de TVA et du taux d'intérêts à très long terme, d'une part, et la capacité financière des TPG à supporter durablement un niveau d'endettement élevé,

d'autre part), le comité d'audit du Conseil d'Etat s'est rallié à la position du DETA et du DF. En l'occurrence, la démonstration a été faite que les estimations effectuées par le SAI étaient surévaluées et que la nature de l'engagement actuel, soit par une subvention d'investissement, était adéquat compte tenu des éléments cités ci-avant. Ce constat répond aux première et deuxième invites de la motion 2335.

S'agissant de la troisième invite visant à faire compléter les directives en matière de récupération de la TVA préalable, les directives internes faisaient dès 2012 mention de la nécessité d'étudier l'optimisation de tout crédit d'investissement au regard de la TVA. A ce titre, le complément demandé par le SAI a consisté à souligner davantage cette exigence au moyen d'une phrase supplémentaire dans une directive. Il convient de noter que, sur le fond, le Conseil d'Etat s'était attelé à cette tâche dès l'année 2012, et avait inclus dans son plan de mesures en 2014 la mesure 49 « Optimisation des relations TVA au sein du grand Etat ».

Enfin, le DF a eu l'occasion de présenter le 19 septembre 2016 à la commission de contrôle de gestion l'ensemble des travaux d'optimisation de la TVA entamés depuis 2012 (voir annexe). Au niveau des résultats, l'Etat a pu diminuer de façon récurrente la TVA non récupérable sur le fonctionnement de 5 millions de francs par an. En matière d'investissements, la principale source d'optimisation concerne l'activité de transports publics; l'analyse réalisée par le DETA a conduit à l'assujettissement à la TVA du service chargé des travaux de construction et d'entretien d'infrastructures de transport public, permettant de récupérer, en 2015, 24 millions de francs sur les travaux passés et d'économiser, pour les futurs travaux, environ 60 millions de francs.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Anja WYDEN GUELPA

Le président :
François LONGCHAMP

Annexe :

Projet Optimisation TVA, présentation à la commission de contrôle de gestion du 19 septembre 2016.

Projet Optimisation TVA

Présentation à la Commission
contrôle de gestion
du 19 septembre 2016



Département des Finances
Direction générale des finances de l'Etat

19.09.2016 - Page 1

Agenda



Quelques données sur la TVA

Organisation du projet

Mesures et résultats

TVA et TPG

Conclusion - récapitulatif

Quelques données sur la TVA

1

Quelques données en matière de TVA

- 1^{ère} ressource de la Confédération
 - 22,5 milliards en 2015 soit 36% des recettes fiscales
 - 330'000 contribuables en Suisse
 - 600 collaborateurs à l'AFC-TVA à Berne
- Les collectivités publiques paient le quart de la TVA collectée, sans pouvoir la récupérer
 - Etat de Genève : TVA nette payée chaque année estimée à environ CHF 100 millions par les entités consolidées
 - En Suisse, il n'existe aucun mécanisme redistributif de la TVA collectée auprès des collectivités publiques

Quelques données en matière de TVA

- La plupart des prestations de l'Etat ne permet pas la récupération de la TVA
 - Domaines exclus de TVA : formation, santé, EMS, prestations culturelles, prestations au sein de la même collectivité publique
 - Toutes les tâches de puissance publique, même si des émoluments sont perçus
- Quand l'Etat achète des prestations à l'étranger, il doit s'auto-taxer = payer spontanément la TVA à Berne
 - Disposition pas toujours facile à mettre en œuvre dans les départements, car il existe des exceptions et des particularismes

5

Le projet TVA

2

Descriptif du projet TVA

- Lancé début 2012 par la DGFE, avec la sélection d'un consultant (cabinet TVA Conseils) en mai 2012
- Vise à connaître les pratiques en matière de TVA au sein de l'Etat, et à vérifier leur conformité à la loi
- Souhaite tirer partie d'une nouvelle disposition de la loi TVA de 2010, qui prévoit que les prestations au sein d'une même collectivité publique sont exonérées de TVA
- Périmètre initial du projet : optimisation de la TVA payée sur les charges de fonctionnement
- Projet étendu aux dépenses d'investissement, en 2013

7

**Actions
menées et
résultats**

3

Actions menées

- 🔗 Enquête sur les pratiques TVA au sein des départements – **été 2012**
- 🔗 Séances collectives – **2012/2013**
 - Chaque département nomme un répondant TVA
 - Directions financières, Cour des comptes et SAI conviés
 - Les participants font état de leurs questions et problématiques
 - Des formations sont organisées
- 🔗 Séances avec certains services - **2012/2013**
 - Tous les services assujettis à la TVA
 - Directions financières des départements, surtout pour les questions d'auto-taxation et les mentions contractuelles sur la TVA
 - Séances ad hoc

9

Actions menées (suite)

- 🔗 Précisions demandées à l'AFC Berne sur certains traitements TVA - **2012/2015**
 - Assujettissement de certaines prestations
 - Cas concrets d'auto-taxation
 - Périmètre de notre collectivité publique
- 🔗 Elargissement progressif aux entités contrôlées par l'Etat
 - Fondation des parkings **2013**
 - TPG **2014**
 - SIG **2015**
- 🔗 Rédaction de directives transversales - **2012/2014**
- 🔗 Formations sur mesure - **2012/2015**

10

Sujets traités

- Questions sur l'assujettissement
 - Régime de taxation : méthode effective ou méthode forfaitaire ?
 - Prestation soumise ou exonérée ?
- Questions sur l'auto-taxation
 - Certaines auto-taxations non réalisées (=> risque en cas de contrôle TVA)
 - Des cas complexes qui ont nécessité l'avis de l'AFC
 - Des auto-taxations à tort (=> récupération de la TVA auprès de l'AFC et demande à des fournisseurs étrangers de s'assujettir)
- Questions sur la TVA étrangère facturée ou non facturée par les fournisseurs
 - Présence ou absence de TVA sur les factures
 - Cas où de la TVA étrangère peut être facturée

11

Résultats obtenus

- Mise en conformité des pratiques TVA
- Sommes récupérées au sein du "petit Etat"
 - Auto-taxation mieux calculée, récupération de 0.2 million en 2014
 - Contrôle plus strict de la TVA facturée par des prestataires étrangers
- Définition précise de la collectivité Etat de Genève => fin des relations TVA entre certaines entités
 - Entre la Fondation des parkings et l'Etat, récupération ponctuelle de 0.9 million et **économie annuelle récurrente de 0.3 million**
 - Entre les TPG et l'Etat, **économie annuelle récurrente de 0.4 million**
 - Entre les SIG et l'Etat, l'Université, HUG et l'Hospice général, **économie annuelle récurrente de 4 millions.**

12

TVA et TPG

4

TPG et assujettissement à la TVA

- Transport public de voyageurs = activité soumise à TVA
 - Possibilité pour les TPG de récupérer la TVA payée sur les infrastructures, mais cette possibilité est réduite si les infrastructures sont partiellement subventionnées
 - Si c'est l'Etat qui construit les infrastructures, il ne peut pas récupérer la TVA sauf s'il en retire des recettes soumises à TVA.
- Complexité au regard de la TVA
 - Comme le prix du ticket est insuffisant pour couvrir 100% des coûts, les subventions d'exploitation sont soumises à la TVA à un taux forfaitaire de 3.7% ("REDIP")
 - => A chaque fois que l'Etat verse 100 CHF de subvention aux TPG, les TPG paient 3.7 CHF de TVA à l'AFC
 - => Toute décision d'augmenter la subvention augmente aussi la TVA payée par les TPG

Rapport SAI sur le TCOB

Rapport SAI sur le TCOB de mai 2012

- Relève à juste titre que l'Etat ne récupère pas la TVA sur les infrastructures alors qu'elles vont être utilisées pour une activité soumise à TVA
- Evalue à 13 millions la TVA perdue (dans les faits c'est 6.5 millions de TVA non-récupérée, car la Confédération avait subventionné l'infrastructure à 50% et la TVA sur cette part n'était pas récupérable)
- Préconise deux alternatives :
 - 1. Les TPG deviennent les maîtres d'œuvre dans la construction des infrastructures
 - 2. Un prêt conditionnellement remboursable est établi entre l'Etat et les TPG.

15

TCOB : solution mise en œuvre par le DETA

Assujettissement du service des infrastructures

-  Après analyse des différentes possibilités, le DETA a choisi d'assujettir le service des infrastructures de l'Etat à la TVA en 2015,
-  Ceci a nécessité la modification du contrat de prestations des TPG et la soumission du droit de sillon à la TVA
-  10 millions minimum de TVA ont été récupérés, dont une partie sur le TCOB, mais aussi sur des investissements plus anciens
-  Les futures infrastructures bénéficieront de ce montage (environ 60 millions de TVA économisés)

16

Rapport SAI sur en Chardon

- 📌 2 constats du SAI :
 - l'étude d'impact TVA n'a pas été réalisée en 2010
 - 11 millions de TVA ne peuvent être récupérés sur l'investissement toujours du fait de la même problématique : la subvention versée pour la construction d'une infrastructure limite le droit à récupération de la TVA
- 📌 Solution préconisée par le SAI : un emprunt des TPG cautionné par l'Etat
- 📌 Suite à la contestation des chiffrages faits par le SAI, celui-ci recommande désormais un prêt remboursable
- 📌 Le gain de TVA se situerait entre 1 et 3.6 millions mais génère des coûts indirects et présente des risques et des incertitudes.

17

Rapport SAI sur en Chardon

Ce qui va être fait

- 📌 Une demande de décision de l'AFC sur la possibilité de transformer la subvention en prêt et sur le taux d'intérêt acceptable pour l'AFC
- 📌 Ensuite une analyse du gain de TVA potentiel, des coûts indirects supplémentaires et des risques sera effectuée
- 📌 Ce qui est certain, en cas de prêt :
 - 📌 Cela augmentera les charges de l'Etat (subvention supplémentaire aux TPG pour leur permettre de rembourser le prêt) : les TPG récupéreront 11 millions de TVA, mais l'Etat paierait entre 8 et 10 millions de TVA supplémentaire
 - 📌 Le taux de subventionnement des TPG sera plus important
 - 📌 Le gain final sera soumis à l'aléa de l'évolution du taux de TVA de 8% pendant 40 ans. Si le taux de TVA augmente, le gain sera moindre.
 - 📌 L'endettement des TPG sera augmenté de 150 millions supplémentaires avec un coût de refinancement de sa dette plus élevé

18

Conclusion

5

Projet Optimisation de la TVA

Récapitulatif

- ✿ A permis de générer une économie récurrente de presque 5 millions / an pour l'Etat de Genève
- ✿ A permis de déterminer la solution la plus favorable pour les infrastructures de transports publics
- ✿ Démarche TVA systématique en amont (projets, contrats) et en aval (auto-taxation, TVA étrangère) depuis 2013
- ✿ Un interlocuteur au sein de l'Etat pour les questions de TVA (DGFE)

Une dernière réflexion en matière de TVA

- L'optimisation de la TVA doit être recherchée sans perdre de vue l'optimisation globale
 - Tous les paramètres doivent être pris en compte et notamment le coût du capital emprunté ou les charges induites
 - Les impacts sur toutes les entités publiques doivent être mesurés

21



Merci de votre attention!

Questions?

22