

Economiesuisse
Hegibachstrasse 47
Case Postale
8032 Zurich

Lausanne, le 5 juin 2015

U:\1p\politique_economique\consultations\2015\POL1514_
fiscalite_Allgements_NPR\POL1514_Allgements fiscaux.docx

Ordonnance concernant l'octroi d'allègements fiscaux en application de la politique régionale

Mesdames, Messieurs,

Nous avons bien reçu votre courriel du 4 avril dernier relatif à la thématique mentionnée en titre et vous remercions de nous consulter à ce propos.

Contexte

En vertu de l'art. 103 Cst., la Confédération peut, conformément à l'art. 12 de la loi fédérale sur la politique régionale (LFPR), « *accorder des allègements pour l'impôt fédéral direct* ».

Selon l'art.1 LFPR, les allègements fiscaux visent à « *améliorer la compétitivité de certaines régions et à y générer de la valeur ajoutée, contribuant ainsi à la création et à la sauvegarde d'emplois dans ces régions, à l'occupation décentralisée du territoire et à l'élimination des inégalités régionales* ».

Ces allègements fiscaux sont destinés aux projets des « *entreprises industrielles ou aux entreprises de services proches de la production qui créent ou réorientent des emplois* ». Peuvent en bénéficier des entreprises existantes ou nouvelles, qu'elles soient suisses ou étrangères (art. 12 et 19 LFPR). Les dispositions et zones d'application sont fixées par deux ordonnances:

- l'ordonnance du Conseil fédéral du 28 novembre 2007 concernant l'octroi d'allègements fiscaux en application de la politique régionale (RS 901.022)
- l'ordonnance du Département fédéral de l'économie de la formation et de la recherche (DEFR) du 28 novembre 2007 concernant la détermination des zones d'application en matière d'allègements fiscaux (RS 901.022.1)

Dans le cadre de la phase préparatoire du programme pluriannuel pour la période 2016-2023, le Secrétariat d'Etat à l'Economie (SECO) a, conformément à la loi fédérale sur la politique régionale (art. 18 LFPR), confié l'évaluation de la mise en œuvre de la politique régionale à un organe externe, qui s'est aussi penché sur les allègements fiscaux octroyés en application de l'art. 12 LFPR. Parallèlement à cette évaluation, et dans la perspective d'optimiser cet instrument, le SECO a commandé, suite à l'expérience acquise depuis l'introduction de la nouvelle politique régionale, deux études prospectives au Crédit Suisse (Crédit Suisse, Economic Research, Examen des zones d'application des allègements fiscaux dans le cadre de la NPR, décembre 2014, publié sur le site du SECO).

L'évaluation conclut que l'instrument des allègements fiscaux a contribué à créer de nombreux emplois dans des régions structurellement faibles. Pour celles-ci, ces emplois et la valeur ajoutée induite ont une grande importance. Les experts recommandent parallèlement d'introduire un plafond afin d'éviter des allègements fiscaux disproportionnés par rapport aux emplois prévus. Du point de vue formel, les allègements fiscaux concédés par les cantons en lien avec un allègement fiscal de la Confédération doivent également être transparents, c'est-à-dire plafonnés à l'avance. Par ailleurs, à l'avenir, les zones d'application devraient prendre en considération, outre la faiblesse structurelle, la politique d'organisation du territoire et se focaliser par conséquent sur les centres régionaux.

Objectif et projet

S'appuyant sur les résultats de l'étude mentionnée, le Conseil fédéral propose une réforme des allègements fiscaux octroyés dans le cadre de la politique régionale.

L'introduction d'un plafond est au cœur de la révision. Un montant maximal fixé à l'avance doit remplacer le pourcentage définissant actuellement l'allègement fiscal de la Confédération. De l'avis du Conseil fédéral, ce plafond permet de garantir que les allègements fiscaux accordés sont proportionnés par rapport aux emplois créés ou préservés. La durée de l'allègement fiscal de la Confédération et le nombre d'emplois qu'il est prévu de créer ou de maintenir doivent donc être pris en considération. Le Conseil fédéral invite les participants à la procédure de consultation à prendre position sur les fourchettes de plafonds d'allègements suivants :

- 71'594.- CHF à 143'188 CHF par emploi à créer et 35'797 CHF à 71'594 CHF par emploi à préserver et par an. Au niveau cantonal, un plafond doit également être défini pour les allègements fiscaux liés à un allègement fiscal de la Confédération, ce qui permet d'éviter les mauvaises incitations.

Selon le projet, et conformément au résultat de l'étude, les zones d'application devront tenir compte non seulement de la faiblesse structurelle, mais encore de la politique d'organisation du territoire de la Confédération et des cantons. Le périmètre doit s'appuyer sur les centres des régions structurellement faibles propres à la création d'emplois, et **ne pas dépasser 10% de la population**, comme c'est le cas actuellement. Certains experts qui ont examiné le projet d'ordonnance ont été d'avis que cette proportion pourrait être augmentée à 15%. Confrontés à d'autres experts qui soutenaient au contraire une réduction à 5%, c'est la proportion actuelle de 10% qui a été retenue dans le projet.

Les régions soutenues sont énumérées dans l'ordonnance du DEFR concernant la détermination des communes appartenant aux zones d'application en matière d'allègements fiscaux. Celles-ci seront soumises aux cantons, qui pourront prendre position à l'occasion d'une audition distincte, menée parallèlement à la procédure de consultation. L'étude prévoit une variante « 4 » qui inclut les autres centres de l'espace rural dans la définition de la fonction de centre reposant sur des considérations statistiques ainsi que sur le critère de la taille, soit aussi d'autres lieux tels que les nœuds de transports régionaux ou les pôles d'emplois qui peuvent aussi assumer une fonction de centre.

L'étude prospective a démontré que les allègements fiscaux avaient des conséquences sur le développement territorial. Dans les régions d'application, les entreprises sont encouragées par des incitations fiscales à créer des emplois et investir pour renforcer les structures. Toutefois, les objectifs de développements territoriaux ont quelque peu changé ces dernières années, la volonté émanant d'autres lois fédérales étant d'orienter ce développement sur les centres régionaux.

Afin de garantir cet objectif, l'évaluateur a développé un modèle qui prend en considération le Projet de territoire suisse (publié sur le site de l'Administration fédérale, www.are.admin.ch).

Dans le projet d'ordonnance, la décision cantonale d'allègement fiscal doit présenter sa durée, son plafond et les principes régissant la demande en restitution en cas d'allègement fiscal touché indûment.

L'allègement de la Confédération est accordé pour la durée de l'allègement octroyé par le canton au plus, mais dix ans au maximum.

La Confédération fixe un plafond et l'abattement fiscal est proportionné au nombre d'emplois à créer ou à réorienter.

Il est prévu que le SECO publie une fois par an certaines informations provenant des décisions nouvellement rendues, à savoir le nom de l'entreprise ayant obtenu l'allègement, le lieu de la mise en œuvre du projet et l'ordre de grandeur concernant le plafond de l'allègement fiscal et l'ordre de grandeur des postes de travail à créer ou préserver. Le montant de l'exonération effective ne sera pas rendu public, car celle-ci est soumise au secret fiscal, conformément à l'art 110 LIFD.

La réglementation proposée dans le projet d'ordonnance est semblable aux règles étrangères en matière de transparence. Les États membres de l'UE doivent, conformément aux prescriptions en matière de transparence concernant l'octroi d'aides d'État de la Commission européenne entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2014, publier le nom de l'entreprise, l'objectif et le montant de l'aide pour toute aide supérieure à 500'000 Euros. Par ailleurs, les données concernant la taille de l'entreprise bénéficiaire de l'aide (PME ou grand entreprise), son lieu d'implantation et sa branche d'activité doivent être rendues publiques. Ces prescriptions valent aussi pour les aides fiscales, l'ordre de grandeur de chaque aide accordée devant être rendu public. Les États membres ont deux ans pour appliquer ces dispositions.

Appréciation

De manière générale, les allègements fiscaux contribuent au développement de la prospérité économique. L'étude précitée du Crédit Suisse, commanditée par le SECO, le démontre d'ailleurs, de manière claire.

L'instrument suisse des allègements fiscaux en application de la politique régionale est légitime du point de vue du droit européen aussi. Les allègements tels que prévu dans l'ordonnance sont aussi pratiqués à l'étranger.

Pour ces raisons, la CVCI est favorable au principe des allègements fiscaux en application de la politique régionale.

Dans la mesure où le plafonnement sert effectivement à moduler l'allègement en fonction des emplois créés ou conservés, il paraît fondé de l'adopter. La CVCI est d'avis toutefois que, pour maximiser l'efficacité de l'instrument proposé, le montant maximal des limites proposées doit être retenu, soit 143'188 CHF par emploi à créer et 71'594 CHF par emploi à préserver et par an.

La CVCI émet toutefois des réserves sur la publicité prévue des allègements octroyés. Elle est d'avis que les informations relatives aux allègements doivent rester soumises au secret fiscal, sans que le public puisse librement accéder à ces données. L'établissement d'un registre des allègements avec l'application de critères précis n'implique pas que ces données relatives soient ensuite publiées. Ce registre doit rester confidentiel et d'usage interne. Il est important que les entreprises puissent bénéficier du secret fiscal auquel elles ont droit.

Concernant le périmètre des zones d'application pour l'octroi des allègements, la CVCI adhère à la variante 4 qui inclut aussi les autres centres de l'espace rural. Elle est d'avis que certains lieux, tels que les nœuds de transports régionaux ou les pôles d'emplois peuvent effectivement assumer une fonction de centre. En pareil cas, leur identification en tant que centre peut ne pas se baser sur la taille, mais se justifie par une politique d'aménagement du territoire conformément aux plans directeurs cantonaux.

La CVCI adhère au projet d'ordonnance concernant l'octroi d'allègements fiscaux en application de la politique régionale. Elle est d'avis qu'une extension de l'allègement à 15% de la population (contre 10% prévu) garantirait une plus grande application de cet instrument utile au développement de l'économie. La CVCI soutient cet instrument, sous réserve d'aménagements au niveau de la publicité des données. La CVCI s'oppose à ce que le public puisse librement accéder au registre des allègements fiscaux accordés par la Confédération et les cantons.

Tout en vous remerciant de l'intérêt que vous porterez à ces lignes, nous vous prions d'agréer, Mesdames, Messieurs, nos salutations distinguées.

CHAMBRE VAUDOISE DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE



Guy-Philippe Bolay
Directeur adjoint



Lydia Masméjan
Responsable fiscalité