



Projet de l'ordonnance concernant les allégements fiscaux en faveur d'entreprises dans les zones en redéploiement et de l'ordonnance concernant la détermination des zones économiques en redéploiement

Rapport sur les résultats de la procédure
d'audition des cantons

3 octobre 2007

1 Introduction

Le 4 juillet 2007, le Département fédéral de l'économie (DFE) a envoyé en audition auprès des cantons deux projets d'ordonnance:

- une ordonnance du Conseil fédéral concernant les allègements fiscaux en faveur d'entreprises dans les zones en redéploiement réglant notamment l'application de l'article 12 de la nouvelle loi sur la politique régionale (RS 901.0), qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2008;
- une nouvelle délimitation des zones bénéficiaires de ces allègements, sous la forme d'une révision de l'ordonnance actuelle du DFE (RS 951.931).

L'audition s'est terminée le 28 septembre 2007. Le 3 octobre, tous les cantons et demi-cantons avaient répondu. Outre les cantons, la Conférence des Chefs des départements cantonaux de l'économie publique de Suisse occidentale (CDEP-SO) et le Réseau des villes de l'arc jurassien ont fourni une prise de position, de même que le Parti libéral suisse, quatre organisations économiques (Swiss-American Chamber of Commerce, Centre patronal, Swissholdings et Fédération des entreprises romandes) et deux entreprises de conseil (Deloitte, PriceWaterhouseCoopers PWC).

2 Résultats globaux

Le projets d'ordonnance d'application du Conseil fédéral a suscité peu de commentaires : 16 des 26 cantons qui se sont exprimés n'ont pas formulé de remarques précises et soutiennent donc la proposition du DFE. Les propositions de modifications des dix cantons qui se sont exprimés ne vont pas toutes dans la même direction et se partagent entre ceux qui souhaitent une application plus restrictive et ceux qui souhaiteraient être plus larges.

La nouvelle délimitation des zones bénéficiaires (ordonnance du DFE) a, elle, été à l'origine de nombreux commentaires et contre-propositions. 10 des 22 cantons qui se sont exprimés et qui bénéficient actuellement de ces dispositions sont opposés à la variante moyenne selon l'étude du Credit Suisse soumise à l'audition; ils n'acceptent pas la réduction des zones bénéficiaires, dont le poids passerait d'environ 27 % de la population aujourd'hui à environ 10 %. Les cantons romands proposent de maintenir le périmètre actuel en procédant à une correction en éliminant l'Arc lémanique de la zone bénéficiaire. Cinq cantons (AR, SH, SO, SG et TI) demandent de bénéficier plus largement de ces dispositions. BE propose la variante maximale du Credit Suisse mais pourrait se satisfaire du statu quo. Quatre cantons acceptent la variante moyenne mise en consultation : GL (qui passe de 37 à 100 %), GR (de 24 à 63 %), TG (de 24 à 0 %) et UR (de 89 à 100 %). LU souhaite ajouter une région qui a été touchée récemment par une fermeture d'entreprise. Les cantons actuellement non bénéficiaires qui se sont exprimés ont plaidé pour une utilisation restrictive de ces dispositions (AG, AI, BS, GE, NW, SZ, ZG et ZH). BL a renoncé à prendre position tandis que trois cantons se sont prononcés pour la variante minimale du Credit Suisse (AG, AI et BS). GE plaide également pour une utilisation restrictive mais soutient la proposition de la CDEP-SO quant à l'aire d'application.

Si on tient compte de l'ensemble des propositions des cantons, l'aire d'application de ces mesures d'allègements fiscaux représenterait environ 27,6 % de la population, contre 27,3 % actuellement et 10 % dans la variante soumise à audition (voir annexe: résumé des résultats). Les autres organisations qui ont donné leur avis ont pour une majorité proposé une extension de l'aire d'application, les sociétés de consultance insistant particulièrement sur le rôle de ces dispositions dans le cadre de la compétition internationale.

3 Propositions d'adaptation de l'Ordonnance du Conseil fédéral concernant les allégements fiscaux en faveur d'entreprises dans les zones en redéploiement

Ainsi que signalé au point précédent, 16 des 26 cantons qui se sont prononcés n'ont pas formulé de propositions de modification de l'ordonnance et sont donc d'accord avec la proposition du DFE. C'est également le cas des autres organisations qui se sont manifestées et qui toutes se sont concentrées sur les questions de la délimitation. Plusieurs cantons se sont félicités des nouvelles dispositions destinées à lutter contre les abus. Le Parti libéral suisse et la Fédération des entreprises romandes soutiennent complètement les propositions soumises à audition.

Les remarques et propositions des dix cantons qui se sont exprimés peuvent être résumées de la manière suivante :

Critères de délimitation : GL propose de biffer la référence au revenu (Volkseinkommen) et exprime sa préférence pour le revenu des ménages (Reineinkommen); UR aimerait avoir plus de précisions quant à la manière de mesurer, tandis que SO souhaite des indicateurs davantage orientés vers le potentiel et l'avenir. A noter une certaine différence entre les versions linguistiques du projet d'ordonnance : la version française parle de "revenu" tandis que la version allemande semble plus précise et parle de "Volkseinkommen".

Modalités des allégements : ZG propose de rendre impossible l'octroi d'allégements en cas de déplacement du siège d'une entreprise à l'intérieur de la Suisse et demande que tous les allégements soient limités dans un premier temps à cinq ans, et ne puissent en aucun cas être prolongés au-delà de dix ans.

Critères à remplir par les projets : la notion de "valeur ajoutée" de l'art. 3, 1^{er} al. soulève des problèmes pour BE qui propose de biffer cette référence, tandis que UR demande de préciser la méthode de détermination de cette valeur. Ce même canton propose d'étendre le champ d'application au secteur du tourisme. OW propose de supprimer la référence aux commandes faites aux sous-traitants (2^{ème} al. lettre c) car il s'agit de relations commerciales trop instables. GE souhaite que les quartiers généraux soient exclus du champ d'application, tandis que ZG demande une définition plus claire du terme "proche de la production".

Services proches de la production : GL souhaite que la limite inférieure pour les projets des services proches de la production soit abaissée à 5 collaborateurs au lieu de 20 dans le projet, car les petits projets sont aussi importants pour certains cantons. JU intervient dans le même sens en demandant que des projets présentant moins de 20 emplois dans la période initiale soient aussi soutenus. SO demande de préciser l'expression "relativement faible" qui s'applique aux investissements de ces projets tandis que SG propose de plafonner les allégements fiscaux à 50 % pour l'ensemble des projets de services proches de la production.

Procédure : BE signale qu'il est possible qu'une entreprise ne parvienne pas à atteindre les objectifs prévus pour des raisons indépendantes de sa volonté, ce dont il faudrait tenir compte dans la formulation de l'alinéa 5 de l'art. 3. A l'opposé UR est d'avis qu'il est quasi impossible de prouver la mauvaise foi de l'entreprise et qu'il faudrait donc choisir une formulation neutre pour régler le remboursement des allégements. OW propose d'exclure les projets pour lesquels un allégement aurait déjà été accordé dans un autre canton. L'obligation de livrer une évaluation effectuée par une banque ou un expert indépendant (art. 4) est critiquée par BE et SO en relation avec le secret fiscal. Pour les mêmes raisons, ce dernier canton propose de confier la gestion des allégements fiscaux à l'Administration

fédérale des contributions. Berne craint également que les tâches de documentation des effets des allègements (art. 7) soient trop importantes, tandis que SO souhaite que les statistiques établies ne permettent pas d'obtenir des informations sur des entreprises particulières. ZG aimerait charger le SECO de transmettre annuellement un rapport aux cantons. SO souhaite finalement que les dispositions transitoires permettent de garantir que les aides accordées précédemment continuent de jouir des conditions accordées au moment de l'octroi.

4 Adaptation de l'aire d'application des allègements fiscaux : propositions des cantons

Le DFE a mis en audition une variante moyenne (10,1 % de la population) issue d'une étude du Credit Suisse Economic Research (CS) comportant encore une variante minimale (5,8 %) et une variante maximale (18,9 %). Le CS a procédé en plusieurs étapes en éliminant d'abord les 5 principales agglomérations (selon les principes de la NPR), puis les régions faisant état d'une accessibilité et d'un revenu nettement supérieurs à la moyenne. Dans une troisième étape le CS a défini une batterie d'indicateurs permettant de classer les régions dites "Mobilité spatiale" (MS, régions du marché du travail au nombre de 106) en fonction de leur développement et de leur potentiel. Ce classement permet de définir les trois variantes en fonctions des valeurs-seuils retenues.

Le tableau reproduit en annexe donne un résumé des différentes variantes et propositions et permet de mieux comprendre les réactions des différentes catégories de cantons.

Si les cantons non bénéficiaires ont insisté pour que les zones soient définies de manière restrictive (AI, AG, BS et ZH préfèrent la variante minimale du CS), les autres cantons ont en général réagi fortement et ont critiqué la proposition mise en audition. Les principales remarques des cantons de la CDEP-SO (BE, FR, GE, JU, NE, VD et VS) ainsi que de SG et de SH sont que cette proposition va à l'encontre du consensus établi lors de l'acceptation de la NPR et qu'elle affaiblit la compétitivité de la Suisse au niveau international. Ce dernier argument est celui qui est le plus développé par les prises de position des sociétés de consultance qui ont réagi (Deloitte, PWC) ainsi que par Swissholdings et la Swiss-American Chamber of Commerce. PWC propose même un modèle (déjà discuté en 2005 par un groupe de travail de la CDEP) qui prévoit des allègements fiscaux dans l'ensemble de la Suisse, allègements dont le taux serait modulé en fonction de la force économique des régions calculée par le CS. Le Centre patronal serait aussi favorable à l'introduction d'une clause permettant d'octroyer des allègements ciblés dans l'ensemble du pays.

Au niveau méthodologique plusieurs cantons (GR, SG, SO) ont critiqué le découpage retenu, celui des régions MS, parce que les régions sélectionnées comprennent parfois de vastes territoires (souvent montagneux) inintéressants en matière d'implantation de nouvelles activités. Ces cantons préféreraient pouvoir faire profiter leurs centres de ces mesures, même si le poids des zones bénéficiaires devait être réduit. Une telle stratégie serait en meilleure adéquation avec la stratégie de la NPR.

La CDEP-SO critique le choix des indicateurs, notamment celui de l'accessibilité, et souhaite que les bases de calcul soient publiées intégralement. FR demande que les standards de la statistique officielle soient respectés. A l'opposé, GR souhaite que l'indicateur de l'accessibilité soit utilisé plus largement, notamment au niveau de la troisième étape du processus de définition des zones bénéficiaires¹. FR est d'avis que les facteurs

¹ L'indicateur de l'accessibilité calculé par le CS remplace ceux des échanges de pendulaires et des services de haut niveau, critères qui avaient été utilisés en 2002 par le SECO pour la dernière délimitation. Dans l'étude du CS, cet indicateur n'intervient que dans la deuxième étape pour éliminer les régions au plus fort potentiel de

démographiques ont trop de poids tandis que le revenu n'en a pas assez. GL préfère qu'on se base sur les revenus de la population, tandis que GR insiste pour que le revenu régional soit utilisé.

Aucun canton n'a remis fondamentalement en question le choix des indicateurs. Plusieurs cantons ont suggéré des pondérations différentes aboutissant le plus souvent à de meilleurs résultats pour leurs régions. Les principales propositions des cantons sont les suivantes (voir aussi tableau en annexe) :

- Les cantons de la CDEP-SO ont proposé d'en rester au statu quo en éliminant toutefois 31 communes de l'Arc lémanique. Cela correspondrait à une diminution de la part des zones bénéficiaires dans la population du canton de Vaud de 32,2 % à 15,9 %, ce qui représenterait un recul pour l'ensemble de la Suisse de 27,3 % à 25,7 %. A noter que, dans un courrier séparé, le canton de Vaud propose d'inclure trois districts vaudois, ce qui ferait remonter la proportion à 22,0 %.
- AR considère que l'ensemble du demi-canton devrait être considéré comme zone en redéploiement.
- BE donne sa préférence à la variante maximale du CS mais pourrait aussi se satisfaire du statu quo proposé par la CDEP-SO.
- GL est satisfait mais souhaiterait que trois communes faisant partie du Sarganserland saint-gallois puissent aussi profiter de ces mesures (ce qui est le cas dans la variante maximale).
- GR remarque que certaines de ses régions sont en concurrence avec d'autres zones bénéficiaires proches. Le canton préfère toutefois la variante moyenne du CS, qui lui est moins défavorable en terme de concurrence avec les zones voisines.
- SH propose deux districts, ce qui revient à la situation actuelle.
- SG considère que les zones retenues ont peu de potentiel et proposent d'inclure 17 communes.
- TI constate que toutes ses zones industrielles devraient pouvoir profiter de ces allègements et propose de couvrir l'ensemble du canton à l'exception de la région de Lugano.

En ce qui concerne les autres organisations qui se sont exprimées, le Réseau des villes de l'arc jurassien soutient la même ligne que la CDEP-SO, tandis que le Centre patronal se prononce pour la variante maximale du CS.

développement. Il n'a d'ailleurs aucune influence négative pour les régions de Suisse romande. L'accessibilité n'est par contre plus utilisée lorsqu'il s'agit de déterminer quelles sont les zones retenues dans la 3^{ème} étape.

Annexe: Résumé des résultats

Canton	Etat actuel (2002)	Etude CS		Var. CS préférée			Alternative = statu quo	Remarques sur délimitation zones	Contre-propositions	
		Var. moy.	Var. max.	min.	moy.	max.			Régions	en % pop.
AR	45.3%	0.0	0.0					AR ist ein Erneuerungsgebiet	ganze AR unterstellen	100.0%
BE	37.5%	27.4	49.7			X		Neue Regionen im Kanton ! Nur Maximalvariante Alternative : Var. CDEP-SO		49.7%
FR	79.5%	0.0	0.0				X	manque de tranparence, revenu cantonal n'a pas assez de poids et démographie en a trop	propose un groupe de travail avec les cantons	79.5%
GL	37.4%	96.2	100.0	X				Reineinkommen besser als Volkseinkommen	3 Gemeinden GL im Sarganserland	100.0%
GR	24.1%	63.2	63.2	X				Volkseinkommen statt Reineinkommen Erreichbarkeit auch für Stufe 3 mehr Konkurrenz bei Var. max.	B. Rheintal in Konkurrenz mit Sarganserland	63.2%
JU	100.0%	100.0	100.0	X				D'accord puisque 100%		100.0%
LU	29.8%	4.6	4.6						Region RegioHER	19.1%
NE	100.0%	38.3	38.3				X	Accessibilité "nouveau critère"	Reste du canton	100.0%
OW	67.1%	0.0	0.0							0.0%
SH	77.5%	0.0	0.0				X	SH durschnitt nur dank Bonny	Bez. Reiat + Schaffhausen	77.5%
SO	49.5%	14.1	51.0						Bez. Thierstein/Dorneck : 4 Gemeinden, Olten/Gösgen: 8 Gemeinden	26.3%
SG	23.1%	7.8	17.0					gleich wie völlige Abschaffung	17 Gemeinden	19.5%
TG	24.7%	-	25.4	X				OK weil Rest der Ostschweiz nicht im Perimeter (Konkurrenz mit SH und SG)		0.0%
TI	55.5%	9.0	45.4						Tout le canton - régions fonctionnelles de Vedeggio et Lugano	69.7%
UR	88.6%	100.0	100.0	X				Keine Bemerkung		100.0%
VD	32.2%	-	9.2				X	Abandon Arc lémanique (cf. CDEP-SO)	dist. Aigle, Broye-Vully, Jura-Nord	22.0%
VS	87.4%	18.1	41.2				X	cf. CDEP-SO		87.4%
AG	0.0%	0.0	0.0	X						
AI	0.0%	0.0	0.0	X						
BL	0.0%	0.0	0.0					Verzichtet auf Stellungnahme		
BS	0.0%	0.0	0.0	X						
GE	0.0%	0.0	0.0					La pondération des indicateurs du CS peut être discutée + cf. CDEP-SO: abandon Arc lémanique		
NW	0.0%	0.0	0.0	X						
SZ	0.0%	0.0	0.0	X						
ZG	0.0%	0.0	0.0	X						
ZH	0.0%	0.0	0.0	X						
Total	27.3%	10.1	18.9	5	7	1	5			27.6%