



Ordonnance du DEFR concernant l'octroi d'allégements fiscaux en application de la politique régionale

Rapport sur les résultats de l'audition

Berne, juin 2016

Table des matières

1	Introduction	3
2	Participation à la procédure d’audition	3
3	Synthèse des principaux résultats	4
3.1	Appréciation du projet sur le fond.....	4
3.2	Avis sur les divers articles.....	5
3.2.1	Art. 1 Entreprises industrielles.....	5
3.2.2	Art. 2 Entreprises de services proches de la production	5
3.2.3	Art. 3 Projet	5
3.2.4	Art. 4 Réorientation	5
3.2.5	Art. 6 Importance pour l’économie régionale	6
3.2.6	Art. 7 Début de l’allègement fiscal de la Confédération.....	6
3.2.7	Art. 8 Exceptions	6
3.2.8	Art. 9 Plafond	7
3.2.9	Art. 10 Détermination des emplois à créer (En)	7
3.2.10	Art. 11 Imputation de la dette fiscale.....	7
3.2.11	Art. 14 Rapport annuel	8
3.2.12	Art. 15 Poursuite de l’allègement fiscal.....	8
4	Annexe: liste des participants à l’audition	9

1 Introduction

S'appuyant sur les résultats d'une évaluation externe, en octobre 2013, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) de préparer une réforme des allègements fiscaux en application de la politique régionale. Cette réforme s'articule autour de trois axes principaux: a) l'introduction d'un plafond; b) l'adaptation des zones d'application en tenant compte de la politique d'organisation du territoire et c) des modifications techniques prenant en considération les expériences acquises jusqu'à présent.

Le projet de révision totale de l'ordonnance concernant l'octroi d'allègements fiscaux en application de la politique régionale (ordonnance du Conseil fédéral), approuvé par le Conseil fédéral le 1^{er} avril 2015 en vue de la consultation, met en œuvre les éléments précités et jette les bases d'une plus grande transparence en matière d'allègements fiscaux. Le 11 décembre 2015, le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport sur les résultats de la consultation¹, l'a approuvé et mené une discussion sur la suite des travaux.

Les zones d'application en matière d'allègements fiscaux ont été adaptées en fonction des nouveaux principes de l'ordonnance du Conseil fédéral et soumises aux cantons dans le cadre d'une procédure d'audition menée parallèlement à la consultation mentionnée ci-dessus. Le rapport sur les résultats de l'audition est publié².

Par cette réforme, sont abrogés, entre autres, les Principes d'application du DEFR pour l'octroi d'allègements fiscaux en application de la politique régionale. Leurs dispositions ont été pour certaines reprises et complétées dans les documents de la consultation sur l'ordonnance du Conseil fédéral. D'autres éléments tirés des principes d'application et des dispositions de mise en œuvre figurent dans l'ordonnance du DEFR concernant l'octroi d'allègements fiscaux en application de la politique régionale (ci-après «ordonnance d'application du DEFR»).

Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) a lancé le 27 janvier 2016 une procédure d'audition sur l'ordonnance d'application du DEFR, qui a pris fin le 4 avril 2016.

2 Participation à la procédure d'audition

L'invitation à prendre part à l'audition a été adressée au gouvernement des 26 cantons et à la Conférence des gouvernements cantonaux. Le dossier de l'audition était disponible sur le portail d'information de l'administration fédérale et du SECO. Le SECO a reçu 32 avis, dont 26 émanant de destinataires invités à s'exprimer.

Les associations suivantes se sont exprimées sans y avoir été formellement invitées: le Centre patronal (CP), economiesuisse, les organisations de l'économie des Grisons (KvgGR), l'Association des entreprises pharmaceutiques en Suisse (vips), l'Union démocratique du centre (UDC) et l'Union suisse des arts et métiers (USAM).

¹ Le rapport sur les résultats de la consultation est publié sur le portail du gouvernement suisse (<https://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/past.html>).

² Le rapport sur les résultats de l'audition est publié sur le portail du gouvernement suisse (<https://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/past.html>).

Participants à l'audition et avis exprimés:

	Invitations à se prononcer	Avis exprimés
Cantons et Conférence des gouvernements cantonaux	27	26
Autres milieux intéressés	0	6
Total	27	32

La liste des participants invités à se prononcer figure en annexe.

Le rapport rendant compte des résultats de la consultation renseigne sur tous les avis exprimés et en donne un résumé sans porter d'appréciation (art. 20, al. 1, OCo³). Les dispositions qui n'ont fait l'objet d'aucun commentaire n'y sont pas mentionnées.

3 Synthèse des principaux résultats

3.1 Appréciation du projet sur le fond

Dans l'ensemble, les dispositions d'exécution de l'ordonnance d'application du DEFR remportent une large adhésion.

Sur les 32 participants, 19 cantons (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, JU, NE, SG, SH, SO, TG, UR, VD, VS, ZH) réservent un bon accueil au projet et jugent les réglementations adéquates sur le fond.

Cinq participants expriment un avis critique sur le projet (1 canton: TI, et economiesuisse) ou le rejettent (1 canton: GE, CP et KvgGR). Certains trouvent le projet complexe (TI), d'autres craignent l'instauration d'une transparence excessive (CP), d'autres encore sont d'avis que plusieurs dispositions ne correspondent pas à la pratique (GR et KvgGR). Quelques uns (GR, CP et KvgGR) réitérent leur rejet de principe de la réforme.

Huit autres participants ne se prononcent pas directement sur le projet soumis à la procédure d'audition. Ils réaffirment leur point de vue critique sur les allègements fiscaux de la Confédération (5 cantons: LU, NW, OW, SZ et ZG, ainsi que vips), ou refusent les principes de la réforme présentés dans l'ordonnance du Conseil fédéral (USAM et UDC).

³ Ordonnance sur la consultation (RS 172.061.1)

3.2 Avis sur les divers articles

3.2.1 Art. 1 Entreprises industrielles

Cinq participants (AR, BE, FR, VD et VS) proposent de compléter la liste des activités économiques des entreprises industrielles avec les activités du domaine « *recherche développement selon la section M, division 72 de la nomenclature générale des activités économiques de l'OFS de 2008* ». Ils sont d'avis que ces activités présentent un grand intérêt d'un point de vue économique et régional en raison de leur potentiel de création de valeur ajoutée et de création d'emplois.

Deux participants (AG et ZH) s'opposent à la prise en considération des entreprises du domaine « *programmation, conseil et autres activités informatiques selon la section J, division 62, de la nomenclature générale des activités économiques de l'OFS de 2008* » et demandent la suppression de la let. b. Selon eux, le traitement particulier accordé à ces entreprises ne se justifie pas et entraîne d'injustes distorsions de la concurrence.

Un participant (TI) propose une autre définition des entreprises industrielles tirée de la loi sur le travail.

Pour un participant (ZG), les entreprises industrielles doivent se limiter aux entreprises ayant leur siège et leur propre personnalité juridique **en Suisse**.

3.2.2 Art. 2 Entreprises de services proches de la production

Trois participants demandent que l'art. 2 soit supprimé (ZG et ZH) ou que les entreprises de services proches de la production soient limitées aux entreprises actives dans la programmation, le conseil et les autres activités informatiques selon la section J, division 62, de la nomenclature générale des activités économiques de l'OFS qui peuvent attester d'un lien direct avec une unité de production. Ils estiment que les allègements fiscaux doivent principalement être profitables aux emplois productifs du secteur secondaire. Selon eux, les centres de coordination et de services qui engrangent de gros bénéfices ainsi que les sociétés principales des entreprises actives à l'international ne doivent pas pouvoir bénéficier d'allègements fiscaux de la Confédération.

Un participant (TI) est d'avis que la définition des entreprises de services proches de la production, notamment la notion de projets non industriels, nécessite des explications supplémentaires.

Un participant (SG) salue la description proposée des entreprises de services proches de la production, qu'il juge appropriée.

3.2.3 Art. 3 Projet

Pour deux participants (AR et SG), il convient d'examiner si les allègements fiscaux de la Confédération pourraient profiter non seulement aux entités juridiques, mais encore aux sociétés de personnes.

Un participant (ZG) propose d'adapter l'art. 3 comme suit: «... ou un établissement stable **ayant son siège en Suisse.**»

3.2.4 Art. 4 Réorientation

Selon cinq participants (AR, TI, SG, VD et ZG), les termes utilisés (« *progrès technologique* », « *innovation* » et « *investissements importants* ») laissent une grande marge d'appréciation. Ils sont d'avis que ces termes devraient être décrits plus précisément pour que, lors de l'examen d'une proposition d'allègement fiscal, des critères d'appréciation concrets soient appliqués, qui garantissent une pratique uniforme.

Deux autres participants (AR et SG) proposent d'ajouter la prospection de nouveaux marchés comme critère de la réorientation.

3.2.5 Art. 6 Importance pour l'économie régionale

Cinq participants demandent que le nombre minimum de critères à satisfaire pour qu'un projet soit considéré comme important pour l'économie régionale soit réduit à deux (JU et SG) ou à trois (AR, GR et KvgGR). Deux participants préconisent une augmentation de ces critères (AG: 6 et ZG: 8).

3.2.6 Art. 7 Début de l'allégement fiscal de la Confédération

Remarques générales

Sept participants (BE, GR, JU, SG, SZ, TG et KvgGR) proposent que le terme «*année civile*» soit remplacé par «*exercice commercial*». Ils estiment que l'imposition des personnes morales étant basée sur l'exercice commercial, qui correspond également à l'année fiscale, l'allégement fiscal devrait être calculé selon l'exercice commercial.

Al. 1 (1^{re} phrase)

Un participant (VD) demande à ce que, pour les nouvelles entreprises, l'allégement fiscal ne débute pas avec l'assujettissement, mais lorsque l'entreprise a généré son premier chiffre d'affaires, comme pour les projets d'entreprises existantes.

Un participant (GR) fait une remarque sur la formulation de l'ordonnance en allemand.

Al. 2

Un participant (GE) est d'avis que le début de l'allégement fiscal pour les projets d'entreprises existantes devrait être plus restrictif. Il estime que, comme pour les nouvelles entreprises, c'est l'assujettissement et non le premier chiffre d'affaires qui devrait être déterminant pour le début de l'allégement fiscal.

Al. 1 (2^e phrase) et al. 3

Trois participants (GR, ZH et KvgGR) considèrent que la disposition relative au début de l'allégement fiscal, lorsque, au moment du dépôt de la proposition, la nouvelle entreprise n'est pas encore assujettie ou que le projet d'une entreprise existante n'a pas encore généré de chiffre d'affaires est peu claire et proposent de la supprimer. Trois participants (JU, SG et TI) suggèrent que, dans les cas précités, l'allégement fiscal ne commence pas «*au plus tard le 31 décembre de l'année civile*» au cours de laquelle la proposition a été déposée, mais «*au plus tard le 1^{er} janvier de l'année civile qui suit celle au cours de laquelle la proposition complète a été déposée au SECO*».

Al. 4

Selon trois participants (SO, GR et KvgGR), la possibilité de faire commencer l'allégement fiscal du canton et celui de la Confédération à des dates différentes entraîne des doublons au moment de la mise en place et de l'établissement du rapport. Ils demandent la suppression de l'al. 4.

3.2.7 Art. 8 Exceptions

Remarques générales

Comme à l'art. 7 (v. remarques générales ci-dessus), sept participants (BE, GR, JU, SG, SZ, TG et KvgGR) demandent de remplacer l'expression «*année civile*» par «*exercice commerciale*».

Un participant (AG) demande de supprimer la possibilité de reporter exceptionnellement le début de l'allégement fiscal ou de donner une liste concrète des cas exceptionnels afin d'éviter que le report du début de l'allégement fiscal ne serve à faire porter celui-ci sur des années ultérieures où l'entreprise engrangerait un plus grand bénéfice.

Al. 1

Deux participants (GR et KvgGR) proposent de remplacer «à titre exceptionnel» par «dans des cas motivés».

Un participant (ZG) demande d'apporter la précision suivante à l'al. 1: «à titre exceptionnel, dans les cas où **le début de l'activité génératrice de valeur ajoutée est retardé**, notamment en cas de travaux de construction,...»

Un participant (AR) demande de faire passer le délai exceptionnel de 5 à 3 ans.

3.2.8 Art. 9 Plafond

Al. 4

Pour un participant (AR), l'al. 4 doit être complété en indiquant que le réexamen de la formule et des indicateurs déterminants n'aura aucune conséquence sur les allégements fiscaux en vigueur.

3.2.9 Art. 10 Détermination des emplois à créer (En)

Remarques générales

Quatre participants demandent une adaptation (VD et BE) ou la suppression (GR et KvgGR) de la disposition concernant la détermination des emplois à créer dans le calcul du plafond. Selon eux, celle-ci ne prend pas assez en considération les rapports concrets dans les cas particuliers. Ils citent notamment l'exemple des nouvelles entreprises menant des projets dans le domaine de la technologie qui seraient pénalisées, car elles créent souvent des emplois après la phase de mise en place.

Al. 3

Un participant (AG) suggère l'ajout suivant: «*Si l'allégement fiscal porte sur un nombre d'années impair, le délai imparti est prolongé de six mois et le degré de réalisation est proportionnellement adapté.*»

Al. 4

Un participant (JU) demande la suppression ou l'assouplissement de l'exigence selon laquelle les entreprises de services proches de la production doivent remplir la condition liée au nombre minimum d'emplois à créer conformément à l'ordonnance du Conseil fédéral à la moitié de la période.

3.2.10 Art. 11 Imputation de la dette fiscale

Remarques générales

Un participant (AR) suggère que la Confédération mette à disposition un formulaire uniforme pour l'imputation. Par ailleurs, il souhaite que l'art. 11 précise comment l'imputation forfaitaire qui survient habituellement à une date ultérieure sera prise en considération.

Al. 2

Selon un participant (ZH), l'obligation de comptabiliser à part les transactions liées au projet bénéficiaire de l'allégement fiscal devrait être réglée explicitement à l'al. 2.

3.2.11 Art. 14 Rapport annuel

Remarques générales

Pour deux participants (CP et VD), la transmission au SECO des informations dans le cadre du rapport annuel ne respecte pas le secret fiscal.

Al. 2, let. b

Deux participants (BE et SH) font remarquer que, dans le cadre de l'examen du rapport annuel, les cantons peuvent vérifier la plausibilité, mais pas l'exactitude des informations fournies par l'entreprise. Ils souhaitent que la formulation soit adaptée en conséquence.

3.2.12 Art. 15 Poursuite de l'allégement fiscal

Al. 3

Deux participants (GR et KvgGR) considèrent la notification par écrit du SECO à l'entreprise quant à la poursuite ou à la fin de l'allégement fiscal après écoulement de la première moitié de la période d'allégement fiscal comme de la bureaucratie inutile. Ils sont d'avis que si cette pratique devait être maintenue, l'information devrait être communiquée non seulement à l'entreprise, mais aussi à l'administration cantonale responsable de l'imposition.

4 Annexe: liste des participants à l'audition

1. Cantons

AG	Kanton Aargau
AI	Kanton Appenzell Innerrhoden
AR	Kanton Appenzell Ausserrhoden
BE	Kanton Bern
BL	Kanton Basel-Landschaft
BS	Kanton Basel-Stadt
FR	Canton de Fribourg
GE	Canton de Genève
GL	Kanton Glarus
GR	Kanton Graubünden
JU	Canton du Jura
LU	Kanton Luzern
NE	Canton de Neuchâtel
NW	Kanton Nidwalden
OW	Kanton Obwalden
SG	Kanton St. Gallen
SH	Kanton Schaffhausen
SO	Kanton Solothurn
SW	Kanton Schwyz
TG	Kanton Thurgau
TI	Cantone Ticino
UR	Kanton Uri
VD	Canton de Vaud
VS	Canton du Valais
ZG	Kanton Zug
ZH	Kanton Zürich

2. Autres milieux intéressés

CP	Centre Patronal
-	economiesuisse
kgvGR	Organisations de l'économie des Grisons
USAM	Union suisse des arts et métiers
UDC	Union démocratique du centre
vips	Association des entreprises pharmaceutiques en Suisse