



Examen des allègements d'impôt fédéral direct accordés en application de la loi fédérale en faveur des zones économiques en redéploiement

(« arrêté Bonny »)

Secrétariat d'état à l'économie

L'essentiel en bref

Suite à des incohérences dans l'estimation des allègements d'impôt fédéral direct (IFD), identifiées en 2010 en comparant les données de la péréquation financière fédérale (RPT) avec celles du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), le Contrôle fédéral des finances (CDF) a entamé un examen de ce domaine en 2010. Portant sur la surveillance exercée par le SECO, ce contrôle a révélé que l'ampleur des allègements dépassait largement les montants communiqués au Parlement et qu'ils se concentraient sur des entreprises de services proches de la production (ESPP) et certains cantons (Vaud et Neuchâtel avec 22 % et 23 % du nombre d'allègements et respectivement 48 % et 14% de l'assiette totale des bénéficiaires avant allègements d'IFD en 2008)¹. Cet examen a révélé d'importantes lacunes en matière de surveillance, en particulier l'absence de coordination entre l'Administration fédérale des contributions (AFC) et le SECO et une définition équivoque de la durée de l'allègement (dix années civiles ou exercices commerciaux ?).

Poursuivant son analyse en 2011, le CDF a retenu un échantillon de 32 sociétés (26 ESPP et six entreprises de production) au bénéfice d'allègements d'IFD selon la loi fédérale du 6 octobre 1995 (LZER²) et l'ordonnance du 10 juin 1996 en faveur des zones économiques en redéploiement (OZER³). L'échantillon a été choisi en fonction des risques identifiés par le CDF (ESPP, statut fiscal particulier, importance du montant de bénéfice soumis à IFD avant allègement, augmentation massive des décisions d'allègements en 2007⁴) et dans les quatre cantons ayant octroyé le plus grand nombre d'allègements sous la LZER, soit Fribourg, Neuchâtel, Schaffhouse et Vaud. Pour ces 32 dossiers, le CDF a vérifié, d'une part la conformité des décisions du Département fédéral de l'économie (DFE) au dispositif légal et, d'autre part, le respect par les sociétés des conditions contenues dans ces décisions. Le CDF a obtenu des sociétés les données détaillées sur les emplois, les investissements, ainsi que des informations sur la collaboration avec les hautes écoles et l'économie locale. Cette récolte de données a permis pour la première fois de confronter les données du reporting officiel avec les chiffres effectifs en matière d'emploi et d'investissements.

Dans six dossiers (concernant tous des ESPP), le CDF a constaté que les décisions du DFE ne reprenaient pas intégralement les conditions explicitement prévues dans la législation sur les zones économiques en redéploiement, en particulier l'impact sur l'économie régionale et la collaboration avec les hautes écoles selon l'article 4a OZER introduit au 1^{er} février 2005

¹ En 2007, les cantons de Vaud et Neuchâtel représentaient 20 % et 27 % du nombre d'allègements et respectivement 73% et 14% de l'assiette totale des bénéficiaires avant allègements d'IFD.

² RO 1996 1918, 2001 1911, 2006 4301

³ RO 1996 1922, 2000 187, 2001 3033, 2004 5113, 2006 4305

⁴ Dernière année de la LZER avant l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2008 de la nouvelle loi fédérale sur la politique régionale (RS 901.0 Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale LPR).

(RO 2004 5113). Ce constat devrait conduire à une plus grande précision dans les futures décisions. Les conséquences fiscales d'un non-respect des exigences, ou d'une atteinte partielle des objectifs, devraient également être réglées de manière plus réaliste dans les décisions d'allégements.

Dans son échantillon, le CDF a relevé deux cas isolés de non-respect des décisions prises avant 2005 par le DFE. Un autre cas ressort des entretiens avec les responsables cantonaux. L'examen des dossiers a montré l'importance de définir plus clairement les notions d'« emploi créé » ou d'« investissement ». Certaines sociétés à caractère transnational intègrent en effet dans leur effectif des employés non soumis à un assujettissement fiscal en Suisse. D'une manière générale, le CDF constate la faible proportion d'engagés locaux (env. 20 %), la plupart des emplois créés étant occupés par des personnes transférées de l'étranger. En raison du caractère de services des activités, les investissements résident surtout dans la construction ou l'aménagement de bureau. Le présent rapport donne des exemples concrets pour faciliter la compréhension des critères d'allégements d'IFD en veillant que les sociétés concernées ne puissent être identifiées.

Les décisions d'allégement portent généralement sur cinq ans et peuvent être renouvelées pour une seconde période de cinq ans. A l'échéance des cinq premières années, les sociétés devraient avoir atteint certains objectifs en matière d'emplois et d'investissements. Elles renseignent les autorités cantonales sur les chiffres effectifs, chiffres qui sont ensuite relayés au SECO. Le CDF a constaté des divergences dans la manière de déterminer cette première échéance de cinq ans, certains retenant les années civiles, d'autres les exercices commerciaux. L'interprétation retenue peut influencer la décision sur l'atteinte des objectifs. La question se pose également de savoir quand ce contrôle de l'atteinte des objectifs doit être effectué, et sur quelles bases. Les pratiques cantonales diffèrent dans ce domaine. Pour certaines sociétés, le contrôle a lieu plusieurs mois avant la fin de l'échéance sur la base de chiffres estimés. Pour d'autres sociétés, les chiffres définitifs sont attendus, ce qui pourrait conduire à prolonger leur allégement au-delà de la période initiale de cinq ans bien que les conditions ne soient pas respectées.

Reposant sur un principe de confiance à l'endroit des sociétés et des cantons d'implantation concernés, le dispositif de surveillance est incomplet et inefficace. Les tâches ont été déléguées informellement aux services cantonaux en charge de l'implantation de nouvelles entreprises. Véritables partenaires et conseils des sociétés au bénéfice d'allégements, ceux-ci sont souvent confrontés à des conflits d'intérêts ou ne reçoivent pas les informations nécessaires de leur propre administration fiscale. La promotion économique schaffhouseoise dispose cependant depuis 2004 d'un accès aux données fiscales agrégées de son canton pour chiffrer les volumes des recettes fiscales générées par les sociétés au bénéfice d'allégements et par leurs employés.

Compte tenu du secret fiscal qui leur est parfois opposé, deux mesures s'imposent pour garantir le contrôle du rattachement effectif des emplois à la région:

- un nouveau formulaire de reporting annuel détaillé et individualisé sur les emplois devrait être établi par le SECO et rapidement transmis à tous les cantons.
- à défaut d'un échange de données entre le fisc et la promotion économique cantonaux, les cantons devraient s'engager à vérifier l'assujettissement fiscal des employés.

Les allègements d'IFD consentis aux sociétés induisent des recettes fiscales supplémentaires, liées à l'assujettissement de leurs employés et à l'imposition de la partie non exonérée de leurs activités bénéficiaires, mais peuvent également entraîner une augmentation de la contribution cantonale aux autres cantons dans le cadre de la nouvelle péréquation financière (RPT). En ne considérant que les seules sociétés au bénéfice d'allègements d'IFD (et non les autres sociétés du groupe non allégées éventuellement implantées dans le canton), le CDF constate que, pour dix sociétés, la hausse de la contribution cantonale à la RPT est supérieure aux recettes fiscales générées. Pour trois d'entre elles (une fribourgeoise, une vaudoise et une neuchâteloise), elle dépasse une dizaine de millions de francs par année. Cet effet collatéral pour ces dernières serait évité si le taux d'allègement consenti tant au niveau fédéral que cantonal n'était pas de 100 %. La dimension RPT devrait mieux être prise en compte tant dans les décisions cantonales que dans les propositions d'allègement d'IFD. Seul canton parmi les quatre soumis à l'examen du CDF à présenter un bilan net positif pour les sociétés concernées, le canton de Schaffhouse apparaît à ce titre exemplaire par sa pratique d'allègements à taux partiels.

Le CDF n'a pas examiné les autres composantes indirectes de l'octroi de ces allègements, comme l'impact sur le marché du logement, celui de l'emploi ou sur les infrastructures régionales, ou encore les effets sur les sociétés établies dans leur région d'implantation (notamment les effets de « Spin-off » (essaimage) ou de maintien). Une telle analyse sera réalisée par le SECO dans le cadre de l'évaluation de la Nouvelle politique régionale (NPR) prévue en 2013. De l'avis du CDF, celle-ci devrait nécessairement inclure les sociétés mises au bénéfice d'allègements au titre de l'ancien droit (LZER).

Les services compétents du canton de Vaud ont transmis spontanément au SECO leur avis sur les constats du CDF. Ils remettent en cause le bilan négatif pour le budget cantonal des allègements d'IFD pour certaines sociétés, notamment en mentionnant les interventions réalisées auprès de la plus importante pour corriger ces effets. Au sujet de la prise en compte des impacts RPT, ils mentionnent la surpondération des entreprises sensibles dans l'échantillon et font valoir l'entrée en vigueur postérieure de la RPT (2008) pour arguer d'un « biais méthodologique ».

Désormais exclu du champ d'application de l'allègement d'IFD, le canton de Fribourg aimerait à l'avenir pouvoir estimer l'impact RPT des sociétés candidates à un allègement fiscal cantonal. Les départements des finances et de l'économie du canton de Neuchâtel ont, quant à eux, mis l'accent sur le caractère informel de la délégation des tâches de surveillance aux cantons et souligné l'absence d'un réel contrôle coordonné entre les services cantonaux du fisc et de l'économie sur les données que lui transmettent les entreprises.

Le canton de Schaffhouse a précisé des éléments contenus dans le dispositif décisionnel pour certaines sociétés au bénéfice d'allègements fiscaux, notamment la clause de renouvellement et les conditions d'obligation de maintien du siège, que le CDF avait omis de prendre en compte. Il a également mis en évidence certains points qui démontreraient l'ancrage des sociétés auditées à son économie régionale.

Le SECO prend acte des constats et recommandations du CDF. Il remet en cause la focalisation de l'échantillon du CDF sur les ESPP qui ne représentent pas la majorité des dossiers

d'entreprises allégées. Le critère du rattachement fiscal pour les emplois n'est pas considéré comme pertinent au regard des bases légales. Le 21 novembre 2011, le SECO a cependant précisé la notion de « place de travail » à l'attention des cantons. S'agissant des deux cas de non-conformité aux décisions du DFE décelées par le CDF, le SECO considère que ce sont d'anciens cas et que les pratiques ont entre temps changé.

La Délégation des finances des Chambres fédérales a pris connaissance du dossier lors de sa 6^{ème} séance ordinaire des 28 – 29 novembre 2011.

Le CDF a tenu compte des différentes positions et compléments d'informations fournis par le SECO et les services cantonaux compétents pour les quatre cantons. Il a pris acte que le SECO a établi un concept de surveillance et de controlling, qui a été validé le 21 décembre 2011 par le Chef du DFE. Une révision des principes d'applications pour l'octroi d'allègements fiscaux dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle politique régionale du SECO est prévue durant le 1^{er} semestre 2012. S'agissant des allègements initiés sous l'ancien droit, le SECO a précisé dans son concept les notions de base dans le cadre de la procédure de renouvellement des allègements après cinq ans. A l'initiative du SECO et sur la base des données collectées par le CDF, l'AFC a déposé recours contre les taxations IFD d'une ESPP par une administration fiscale cantonale pour application non conforme de la décision du DFE. Pour cette même société, le SECO a exigé une confirmation du canton quant à l'atteinte des objectifs après 5 ans, sous peine de ne pas prolonger l'allègement d'IFD pour 5 ans supplémentaires.

Le CDF estime, en outre, que la prise en considération des impacts sur la RPT pour des décisions d'allègements d'IFD prises avant son entrée en vigueur en 2008 est méthodologiquement correcte du fait que les règles RPT se référaient depuis 2003 explicitement aux bénéficiaires avant allègement d'IFD. Les interventions successives du CDF ont eu le mérite de montrer les lacunes du système, s'agissant en particulier des ESPP au bénéfice d'allègement d'IFD à 100 %, de distinguer les sociétés problématiques des bonnes pratiques et de susciter la réflexion sur l'utilisation de cet outil de politique régionale et l'évaluation de ses effets.

Le CDF envisage de réaliser un suivi des mesures prises par le SECO et les cantons concernés en 2014-2015, les décisions d'allègements octroyées selon l'ancien droit étant valables jusqu'en 2017, voire au-delà pour les cantons ayant prévu des clauses de remboursement.