

Examen de la surveillance des allègements d'impôt fédéral direct

L'essentiel en bref

Chaque année, la Confédération renonce à une partie de ses rentrées fiscales au profit de la création ou du maintien de places de travail. En 2011, ces pertes se montaient à 1,4 milliards de francs, contre 1,7 milliards de francs en 2010. Les entreprises concernées avaient réalisé avant impôts un bénéfice de 19,4 milliards de francs en 2011, contre 23,7 milliards de francs en 2010⁴. Avec la réduction à l'échéance de la Lex Bonny en 2007 du périmètre géographique des allègements d'impôt fédéral direct (IFD), la baisse du nombre de nouvelles décisions d'allègement est significative.

En pratique, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) élabore les décisions d'allègements d'IFD pour le Chef du Département de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) et surveille leur mise en œuvre par les cantons. Dans cet audit, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a vérifié les mesures prises par le SECO et/ou les cantons en regard des recommandations émises dans ses audits précédents en 2010 et 2011⁵, ainsi que la mise en place du nouveau dispositif de surveillance. Les cantons de Fribourg, Neuchâtel, Vaud, Glaris et Uri ont également fait l'objet d'un examen sur site.

Amélioration significative de l'analyse de risques et de la surveillance du SECO

Douze des quatorze recommandations du CDF encore en suspens fin 2013 ont été mises en œuvre. Le DEFR et le SECO ont amélioré le dispositif de décisions d'allègement et la surveillance de celles-ci. Ces dernières contiennent désormais les plans d'affaires des sociétés. Le CDF relève encore l'introduction par le SECO d'un véritable concept de surveillance et de controlling.

Comme en 2011, le CDF a identifié des cas de sociétés cumulant allègements fiscaux et statuts fiscaux cantonaux particuliers. Il relève l'absence d'une surveillance harmonisée sur les conditions d'octroi. Cela signifie notamment qu'un même emploi peut être utilisé, d'une part, pour répondre à un critère de promotion économique (création d'emploi) et, d'autre part, pour justifier l'application d'un impôt réduit à des bénéficiaires d'origine étrangère. Un potentiel d'amélioration existe dans la surveillance des cantons, en particulier lorsque le gouvernement délègue la compétence de décision et de suivi à son fisc. Le CDF relève aussi que l'analyse qualitative de la condition d'emploi est souvent insuffisamment documentée. De manière générale, celui-ci recommande une définition des conditions d'allègement qui garantisse une meilleure traçabilité de leur mise en œuvre, à l'instar du critère d'impact sur l'économie régionale.

Il se peut aussi qu'une société modifie son plan d'affaires original (par exemple, une hausse massive de ses bénéfices). Dans ce cas, la décision d'allègement incombe explicitement au DEFR. En revanche, dans le cas d'une restructuration d'une société, la compétence décisionnelle revient au SECO. Pour le CDF, ces deux cas de figure devraient être soumis à la seule décision du DEFR.

⁴ Voir les statistiques du SECO du 10 octobre 2014 (annexe 3)

⁵ Allègement de l'impôt fédéral direct - Examen de la surveillance du Seco sur les cantons (audit n° 10434) et Examen des allègements d'impôt fédéral direct accordés en application de la loi fédérale en faveur des zones économiques en redéploiement («arrêté Bonny») (audit n° 11406)

Une surveillance des cantons est hétérogène et perfectible

Dans son examen des cantons sous revue, le CDF fait plusieurs constats. Avec satisfaction, il a pris connaissance qu'une société qui ne respectait pas les conditions d'un taux d'allégement d'IFD à 80% s'acquitte du remboursement des impôts dus selon des modalités fixées avec l'administration fiscale cantonale et le DEFR⁶.

Les conséquences éventuelles d'une révocation ne sont pas prédéfinies dans les décisions d'allégement fiscal. Le CDF a constaté que cela pouvait induire une marge d'interprétation dans le calcul par le canton du montant à rembourser en cas de non respect des conditions d'allégement. Un cadrage normatif est ici recommandé.

Dans les cantons, la surveillance peut aller d'un contrôle détaillé des données du rapport annuel jusqu'à un examen de plausibilité. Or, le SECO demeure peu informé sur la nature et l'ampleur des contrôles. Le CDF lui recommande d'établir des standards minimaux, voire un guide des bonnes pratiques. Dans ce domaine, le CDF relève comme solution, le croisement des données des employés des entreprises exonérées avec celles de l'AVS. Autre solution, demander aux réviseurs externes des entreprises de valider les données transmises aux autorités.

La transparence des allégements d'IFD s'améliore

En 2010, le CDF soulignait le manque de transparence des volumes financiers concernés par les allégements d'IFD. Il avait invité l'Administration fédérale des finances (AFF) à faire figurer le nombre et les volumes financiers des allégements dans le rapport sur les subventions du Conseil fédéral. Il suggérait aussi de ventiler ces chiffres selon les cantons. L'AFF a adhéré à ce principe de transparence, mais a considéré qu'une présentation par canton porterait préjudice aux intérêts économiques extérieurs de la Suisse et des relations entre la Confédération et les cantons.

Le CDF est d'avis que la prochaine révision de l'ordonnance devrait être l'occasion de sceller le principe de transparence des chiffres relatifs aux allégements d'IFD. Comme le suggère une étude publiée par le SECO en automne 2013, celle-ci devrait également permettre l'introduction d'un plafond permettant de contenir les montants d'impôts pouvant faire l'objet d'un allégement fiscal.

Texte original en allemand

⁶ Audit n° 11406, exemple 2, page 33.