

Date de dépôt : 20 mai 2014

Rapport

de la Commission fiscale chargée d'étudier l'initiative populaire
150 « Pas de cadeaux aux multinationales : Initiative pour la suppression des allègements fiscaux »

Rapport de majorité de M. Jacques Béné (page 2)

Rapport de première minorité de M. Romain de Sainte Marie (page 139)

Rapport de seconde minorité de M^{me} Magali Orsini (page 206)

- | | |
|---|--|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 16 mars 2012 |
| 2. Dépôt du rapport du Conseil d'Etat au sujet de la validité et de la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 16 juin 2012 |
| 3. Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la commission législative, au plus tard le | 16 décembre 2012 |
| 4. Sur la base du rapport de la commission désignée à cette fin, décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, au plus tard le | 16 septembre 2013
28 juillet 2014¹ |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 16 septembre 2014
28 juillet 2015¹ |

¹ Nouveaux délais en raison du recours au Tribunal fédéral.

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Jacques Béné

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission fiscale s'est réunie à 10 reprises sous la présidence de M. Pascal Spühler pour traiter de cette initiative, soit les 19 et 26 novembre, 3 et 10 décembre 2013, 14 et 21 janvier, 4 février, 4 mars, 8 et 15 mars 2014. La commission a pu bénéficier de la présence totale ou partielle de M. David Hiler, conseiller d'Etat, DF, M. Serge Dal Busco, conseiller d'Etat, DF, M. Pierre Maudet, conseiller d'Etat, DSE, M. Philippe Dufey, secrétaire général adjoint, DF, M. Bertrand Lugon-Moulin, secrétaire général adjoint, DF, M. Christophe Bopp, secrétaire général adjoint, DF, M. Alexandre Epalle, secrétaire général adjoint, DSE, M. Yves Gendraud, directeur, AFC, M^{me} Sarah Busca Bonvin, directrice générale adjointe, AFC, DF et M^{me} Isabelle Munoz Lamigueiro, cheffe de service, AFC.

Les procès-verbaux ont été tenus par M. Gérard Riedi.

Qu'ils soient tous remerciés pour leur contribution aux travaux de la commission.

TABLE DES MATIERES

Audition de M. Pierre-François Unger, conseiller d'Etat, DARES	p. 3
Audition des représentants des initiants	p. 10
Audition de M. David Hiler, conseiller d'Etat, DF	p. 16
Audition de l'UAPG et de la CCIG	p. 27
Audition du Groupement des Entreprises Multinationales (GEM)	p. 35
Audition de M. Pascal Broulis, conseiller d'Etat, VD	p. 40
Audition de M. Serge Dal Busco, conseiller d'Etat, DF	p. 52
Audition de M. Pierre Maudet, conseiller d'Etat, DSE	p. 64
Deuxième audition de M. Serge Dal Busco, conseiller d'Etat, DF	p. 73

Préambule

Le président rappelle qu'une partie de l'initiative a été invalidée et qu'elle est maintenant soumise à la Commission fiscale (voir IN 150-TF).

Il indique que la commission va devoir décider si elle accepte, ou non, cette initiative. Dans le cas d'une décision négative, la commission devra répondre à la question de l'opposition éventuelle d'un contreprojet.

Audition de M. Pierre-François Unger, conseiller d'Etat, DARES

M. Unger note que l'exposé des motifs de l'initiative comporte des inexactitudes et des erreurs considérables. Il affirme qu'une des conséquences pour Genève est une « concurrence déloyale avec les entreprises genevoises : Les grandes multinationales qui s'implantent à Genève ne sont taxées qu'à hauteur de 11,65 % contre 24,3 % pour les entreprises suisses [...] ». Il se trouve que cela n'a rien à voir avec les allègements fiscaux. Il faut également constater qu'une initiative visant à supprimer les allègements fiscaux commence par parler des statuts fiscaux. Il faut espérer que les différentes explications données depuis lors, notamment par le Conseil d'Etat, permettent d'éviter toute confusion. C'est ainsi une erreur de s'attaquer aux entreprises avec statuts (ceux-ci pouvant être de différents types).

M. Unger relève que l'exposé des motifs dit également que « la marmite genevoise [est] sous pression ! ». Il est vrai que le canton de Genève est sous pression. Cela va, en effet, plus vite de créer de l'emploi que de construire du logement. C'est un véritable problème qu'il faudra résoudre. Il est vrai que la plupart des multinationales viennent avec des collaborateurs étrangers, mais il est également vrai que, en moyenne, deux tiers des employés sont locaux après cinq ans. Il est donc partiellement faux de dire qu'il n'y a que les étrangers qui viendraient et accapareraient des logements à prix forts. Il faut aussi se rendre compte que ceux-ci resteraient vides, vu les prix, s'ils n'étaient pas occupés par ces personnes. Quant à l'aspect « profiteurs » évoqué, M. Unger trouve qu'il est plutôt gouleyant de voir que des gens profitent d'une région attractive avec de la main-d'œuvre de qualité, des écoles de grande qualité, des infrastructures magnifiques, etc.

M. Unger constate que l'exposé des motifs dit que les allègements fiscaux ne sont « pas nécessaire[s] économiquement ». Cette affirmation est mensongère, car les chiffres sur les multinationales à Genève ont été publiés. Elles représentent 20 000 emplois. Le CREA a montré qu'il y avait également 30 000 emplois indirects. Ceux-ci ne sont pas des emplois à très haute valeur ajoutée, mais des emplois d'utilité (électriciens, chauffeurs de

taxi, etc.). Ces emplois sont tout à fait nécessaires économiquement. Malgré tout, le Conseil d'Etat a trouvé que cette initiative posait une question simple qui était de supprimer un article d'une loi et qu'il fallait forger son jugement sur ce point. La volonté d'abroger l'article 10 était pour autant maladroite et basée sur de faux arguments, mais on a le droit de supprimer un article de loi par voie d'initiative. C'est un peu plus discutable pour l'article 45B sur les dispositions transitoires puisqu'il introduisait une entorse relativement grave. Malgré cela, M. Unger constate que le fait de pouvoir parler d'un droit rétroactif était quand même attractif et à même de susciter l'émotion pour obtenir les signatures nécessaires.

M. Unger estime que l'on peut se tromper entre les forfaits fiscaux, les statuts fiscaux et les allègements fiscaux. Par contre, on ne peut pas se tromper durant dix ans d'affilée. Depuis quelques années, les explications ont été répétées pour faire comprendre que les forfaits fiscaux ne touchent que des personnes qui ne travaillent pas en Suisse et qui sont imposées selon la dépense. D'ailleurs, la Commission fiscale a voté un contreprojet sur cette question (contreprojet à l'IN 149).

M. Unger explique que les statuts fiscaux existent de par une loi fédérale et cantonale. Pour autant, il n'y a aucune obligation, mais cela offre une possibilité que des entreprises à caractère particulier, dont l'essentiel de l'activité a lieu hors de Suisse (elles n'utilisent alors que peu les infrastructures locales) se voient dégrever d'une partie de l'impôt nécessaire pour les infrastructures. C'est également sur ce point qu'ont lieu actuellement les discussions avec l'UE. Par ailleurs, ce n'est pas une spécialité suisse puisque plusieurs pays européens les connaissent (p.ex. Belgique, Luxembourg, Irlande et Grande-Bretagne). Quant à l'IN-150-TF, elle parle des allègements fiscaux. Il faut tout d'abord savoir que ceux-ci sont temporaires. A Genève, ils sont fixés pour une durée maximale de dix ans, voire de cinq ans. Ils peuvent être totaux ou partiels ainsi qu'éventuellement dégressifs. Ils sont donnés dans deux grands types de circonstances. Le premier cas vise les entreprises aux abois (il n'est bien entendu pas possible de citer de noms en raison du secret fiscal) afin d'éviter leurs faillites totales. Certaines des entreprises bénéficiaires d'allègements fiscaux vont d'ailleurs beaucoup mieux aujourd'hui et il n'y a aucun regret à avoir aidé des entreprises qui tournent maintenant à plein régime. Il y a d'autant moins de regrets à avoir que ces allègements fiscaux ont des prérogatives particulières. En effet, il est demandé à ces entreprises de provisionner les impôts qu'elles auraient dû payer, de manière à ce que tout ou partie de ceux-ci puissent être reversés (le « clawback » en anglais) si elles s'en vont, qu'elles périssent ou qu'elles ne respectent pas les objectifs fixés d'un commun accord pour

bénéficiaire de l'allégement. Le deuxième type de cas vise à attirer des entreprises stratégiquement de la plus haute importance. Le canton de Genève dont le territoire ne permet pas d'avoir une industrie autre que celle à très haute valeur ajoutée, a besoin des headquarters et, de manière générale, d'industries à haute valeur ajoutée qui prennent peu de place. Dans son rapport, le Conseil d'Etat met en évidence que, au 31 mai 2011, il n'y avait que quarante entreprises au bénéfice d'allègements fiscaux (p. 30), dont certains ont été octroyés il y a près de dix ans. Il apparaît ainsi que le canton de Genève n'attribue que peu d'allègements fiscaux. La page 33 permet également de se rendre compte que, dès la fin de la grande crise, entre 1990 et 2000, le nombre des allègements fiscaux a été très modéré et parcimonieux. On voit aussi que, durant les périodes de grandes crises, les demandes sont un peu plus nombreuses parce que les entreprises fuient les endroits où elles sont étranglées par l'impôt.

M. Unger rappelle que le canton de Genève n'a jamais bénéficié de l'arrêté Bonny (d'ailleurs, cet allègement fédéral se superpose généralement à un allègement cantonal). Il ne cache pas que le canton Genève l'aurait utilisé s'il en avait bénéficié. Durant la crise des années 1990 à 2000, il fallait activement rechercher des entreprises ou sauver celles en difficultés. Plus tard, en 2010, le Grand Conseil s'est prononcé en faveur des jeunes entreprises développant des innovations (JEDI). A ces entreprises, il est uniquement fait « cadeau » de l'impôt sur le capital levé. Cet impôt n'est d'ailleurs pas très élevé, mais c'est une mesure symbolique. En outre, rien n'est perdu, car ce sont des entreprises qui ne gagnent pas encore d'argent. Dans cette catégorie, le statut de JEDI a ainsi été accordé à une dizaine d'entreprises. M. Unger précise qu'il y a volonté de faire cela dans la simplicité. Le statut de JEDI est défini d'après une check-list. Il n'est donc pas nécessaire de prendre un avocat ou de négocier avec l'AFC pour en bénéficier.

M. Unger relève que le rapport du Conseil d'Etat montre également que les bénéficiaires de ces allègements sont des entreprises endogènes à 57 % et des entreprises exogènes à 42 %. Il y a donc davantage d'entreprises endogènes qui bénéficient d'allègements fiscaux. Il existe d'ailleurs des multinationales endogènes. C'est le cas par exemple de Novartis à Bâle. Les propriétaires de Novartis sont aujourd'hui plutôt des fonds de pension et l'entreprise partirait si elle ne pouvait pas obtenir des allègements fiscaux. La page 36 du rapport montre également, au niveau des secteurs concernés, qu'il y a trois grands quarts : un quart qui est la production ; un quart qui sont des quartiers généraux ; un quart qui sont des autres services ; le reste regroupe les transports, les télécommunications et autres startups. M. Unger fait

remarquer que cela permet aussi de faire un effort pour ce tissu industriel que l'on est unanime à vouloir soutenir. M. Unger est fier que, au cours des huit dernières années, on ait réussi à préserver le pourcentage d'emplois industriels alors que l'emploi total s'est accru de 20 %. Cela veut dire que le nombre de places de travail a autant progressé dans l'industrie que dans le tertiaire.

M. Unger fait savoir que le Conseil d'Etat préconise un contreprojet qui pourrait être assez créatif et déterminer des secteurs considérés d'intérêt particulier et sur lesquels les allègements fiscaux pourraient être concentrés. Il pourrait y avoir des conditions générales pour prendre en compte les entreprises qui font des gros investissements, de la recherche ou qui prennent des apprentis. Il faut clairement faciliter l'exercice professionnel des entreprises respectant ces critères. Il y a clairement aussi la possibilité d'avoir des publics cibles, par exemple le cleantech, la biotech, les technologies de l'information et de la communication, la recherche translationnelle, etc.

M. Unger souligne que, par rapport à l'époque où l'initiative a été déposée, il y a un fait nouveau. L'attaque contre les sociétés à statuts va imposer à Genève d'harmoniser le taux d'impôt pour l'ensemble des entreprises. Les enquêtes menées auprès de ces entreprises montrent que, au-delà de 13 %, elles s'en iront. En effet, il y a trop d'endroits dans le monde où un taux de 4 % ou 5 % leur est proposé. On peut même penser aux USA dont l'Etat du Delaware est considéré par certains comme un paradis fiscal. Sur le plan de la fiscalité des entreprises, les choses se gâtent ainsi un peu. Avec une solution à 13 % et un effort de la Confédération, la perte fiscale pourrait se situer entre 400 et 500 millions de francs pour le canton de Genève. Il s'agit d'une solution vivable sur quelques années. Elle permet surtout de préserver 50 000 emplois (20 000 emplois directs et 30 000 emplois indirects). Leur disparition signifierait aussi plus d'un milliard de recettes perdues, auxquels il faut ajouter les pertes au niveau des impôts sur les personnes physiques puisqu'il n'y a pas de moyen de les évaluer.

M. Unger considère qu'un contreprojet paraît utile, car il pourrait mieux circonscrire les domaines dans lesquelles les allègements pourraient se faire. La page 40 du rapport du Conseil d'Etat parle ainsi de diversification du tissu économique du canton, de l'innovation de la formation, du développement durable, du respect des conventions collectives de travail et de la création d'emplois locaux. Ces éléments pourraient ainsi figurer dans le contreprojet.

Un député (MCG) se demande pour quelles raisons le Conseil d'Etat se positionne en faveur d'un contreprojet. Il se demande s'il pense que

l'initiative pourrait être acceptée par le peuple ou s'il considère qu'il faut apporter un complément à la loi actuelle.

M. Unger pense que l'on a toujours à gagner dans la transparence des circonstances dans lesquelles les allègements fiscaux sont donnés. A ce niveau, certains cantons ne prévoient rien. C'est alors un peu le fait du prince. Par rapport aux éléments qui pourraient figurer dans le contreprojet, de telles conditions sont déjà utilisées, mais cela permettrait d'être sûr de pouvoir agir à partir d'une base légale si les conditions ne sont pas respectées par l'entreprise concernée. Cela peut aussi être un outil de promotion économique. Cela permet ainsi, lorsque l'on fait de la prospection économique, de se centrer sur un certain type d'entreprises. De plus, même si c'est incertain, avec tous les sujets sur lesquels il faudra se prononcer dans un court laps de temps, il faut être prudent par rapport au fait que l'initiative puisse être acceptée. D'autant que la concurrence fiscale se trouve déjà dans le canton de Vaud. Dans ce contexte, il faut que les gens puissent y voir plus clair sur ce qui est fait en matière d'allègements fiscaux. C'est aussi une manière de pouvoir garder le secret fiscal. Le cadre étant défini, il n'y a pas besoin de savoir ce que chacun a comme allègement.

Une députée (EAG) constate que, si une confusion était possible dans le texte de l'initiative entre les allègements fiscaux et l'imposition des bénéfices des personnes morales, elle est aussi largement entretenue par les députés en séance plénière, par M. Hiler qui souhaitait « vendre » la solution du taux à 13 % à cette occasion ou par M. Unger encore aujourd'hui.

M. Unger précise que pour lui la fin des statuts fiscaux est un élément qui s'ajoute.

La députée (EAG) note que la Commission fiscale ne va pas s'en sortir si elle doit faire tout le panorama fiscal pour chaque modification d'un article de loi. Il serait donc préférable que la commission s'en tienne à l'article de loi qu'elle doit traiter. Elle voulait également faire part de sa déception à la lecture de l'étude du CREA qui est très globale et basée sur des chiffres anciens. Enfin, elle aimerait avoir un tableau du nombre d'entreprises qui sont parties et qui ont dû rembourser les impôts provisionnés.

M. Unger répond que même le Conseil d'Etat n'est pas au courant du nombre d'entreprises concernées.

La députée comprend qu'il faudrait donc changer la base légale pour un assouplissement du secret fiscal.

M. Unger précise qu'il y a eu des cas tels qu'elle évoque dans les zones de l'arrêté Bonny. Il donne l'exemple de Black & Decker qui est parti au dernier jour de la dixième année.

Un député (S) aimerait savoir s'il existe une réelle stratégie d'allègements fiscaux en termes de promotion économique, et s'il y a des objectifs et des indicateurs qui permettent de la mesurer.

M. Unger répond de manière affirmative. Cela n'a toutefois pas été fait tout le temps de la même manière. Les chiffres sont clairs et l'évaluation des engagements pris par l'entreprise peuvent être mesurés chaque année, ou chaque deux ans, pour voir où en est la situation par rapport au programme que l'Etat et l'entreprise se sont donné mutuellement. La situation la plus délicate est celle où une crise intervient et que des personnes, qui étaient de bonne foi, sont confrontées à l'écroulement d'un marché. Cela étant, M. Unger ne connaît pas le détail de ces cas qui sont réglés par M. Hiler et ses services, voire parfois par la promotion économique mais qui est, elle-aussi, tenue au secret fiscal.

Le député (S) comprend qu'il n'y a pas eu vraiment de concertation vers des objectifs pour renforcer des secteurs.

M. Unger confirme qu'il y a eu un travail conjoint avec M. Hiler depuis le départ. C'est d'ailleurs à ce moment que les clusters (devenus romands) ont été créés. Les structures innovantes constituaient ainsi la démarche cardinale dans ce cadre. Ce sont ces domaines qui ont les potentiels d'innovation les plus grands avec des compétences locales, de la recherche et développement et en lien avec l'université. Le Geneva Creativity Center, qui crée un pont entre la recherche fondamentale, la recherche translationnelle et l'application économique, a ainsi été mis sur pied avec M. Beer. Tout a été axé autour d'un fort potentiel d'innovation.

Le député (S) a un doute sur le pourcentage des allègements fiscaux et le fait que 9 % seulement concernent les startups. Il a des doutes quant à savoir si cette stratégie a été réellement efficace dans ces domaines, bien qu'il croie la volonté évoquée par M. Unger.

M. Unger fait remarquer que les headquarters peuvent venir et représenter des secteurs de très grandes innovations. Il semble préférable d'avoir des headquarters d'une entreprise plutôt que les machines de chantiers qu'elle vend. C'est pour de telles situations que M. Unger a été à l'origine de la zone de promotion économique du Greater Geneva Berne area. Il s'agit de dire que le canton de Genève peut accueillir certaines activités tandis que d'autres activités peuvent être implantées ailleurs en Suisse romande. Cela va ainsi dans le sens du député (S). Il aurait en effet été dommage de ne pas accueillir les headquarters à Genève.

Un député (PLR) intervient sur la volonté du Conseil d'Etat de faire de la transparence dans un domaine où celui-ci en a peut-être un peu assez de se

faire taper sur les doigts et d'entendre tout et n'importe quoi sur ce qu'il serait fait des allègements et sur la liste des bénéficiaires. Autrement dit, la proposition de contreprojet est une manière de cadrer les choses et d'aider le Conseil d'Etat dans son travail. Il voit toutefois un inconvénient au fait de figer des catégories dans la loi. Au fond, les pôles intéressants de demain ne sont pas connus et cela pourrait ainsi empêcher une grande réactivité. Il se demande dès lors si ce n'est pas un risque tout aussi important que de ne pas apporter des précisions à travers un contreprojet.

M. Unger estime qu'il faudrait d'abord rédiger le contreprojet, mais la loi peut tout à fait comporter le terme « notamment ». Cette formule permet de dire qu'il y a peut-être des éléments auxquels on n'a pas pensé. Par exemple, il y a eu à une époque des suspicions (ce n'est plus le cas aujourd'hui) que des allègements fiscaux avaient été donnés aux banques. Il se trouve que cela n'a aucun sens. En effet, il s'agit d'une zone totalement concurrentielle et il ne faudrait pas y attribuer des allègements fiscaux, sauf dans des cas très particuliers. M. Unger pense que l'on peut quand même définir le fait qu'il s'agisse, par exemple, plutôt du secondaire que du tertiaire ou, si c'est du tertiaire, de viser plutôt l'informatique.

Un député (PLR) se demande si le Conseil d'Etat aurait modifié la loi sans l'initiative 150.

M. Unger ne peut pas dire que le Conseil d'Etat y a pensé, mais il essayait déjà clairement de ne pas « chasser » n'importe quoi.

Le député (PLR) comprend qu'il n'y a pas forcément, sans l'initiative, une urgence pour le Conseil d'Etat à modifier la loi.

Une députée (S) note que les conventions collectives de travail sont une exigence dans le canton de Vaud pour octroyer des allègements fiscaux. Elle aimerait savoir si c'est également le cas à Genève.

M. Unger confirme que c'est bien le cas.

Un député (MCG) rappelle que les allègements fiscaux ne touchent pas que les multinationales. Par ailleurs, l'article 10 fournit à l'Etat un outil de politique économique fiscale important. Cela est couplé à un pouvoir discrétionnaire de l'Etat. Dès lors, si celui-ci était explicité dans un contreprojet, cela serait une bonne chose au niveau de la transparence.

Un député (UDC) constate que les cantons de Vaud ou du Jura ont fixé la durée des allègements fiscaux à dix ans. Il se demande si le canton de Genève ne devrait pas s'aligner sur les autres cantons sur ce point.

M. Unger n'est pas sûr qu'il faille s'aligner parce que le canton de Genève ne « chasse » pas sur les mêmes terres. Le plus gros drame dans ce

domaine a eu lieu lorsque les cantons se faisaient la guerre avec le départ de l'entreprise Amgen vers l'Irlande après avoir vu la guerre entre deux cantons. Il faut avoir une politique qui intègre les possibilités des autres cantons dans ce domaine, sans vouloir être concurrentiel avec eux sur tous les points, d'autant plus que les autres cantons sont au bénéfice non plus de l'arrêté Bonny, mais de nouvelles mesures de politique régionale proposées par la Confédération avec des nouveaux périmètres.

Un député (S) note que l'on parle souvent des allègements fiscaux comme d'un instrument stratégique de politique économique et de politique fiscale. Mais quand on voit le peu d'entreprises que cela concerne, il se demande si l'on peut vraiment parler d'un instrument stratégique et vraiment important pour la promotion économique. Par ailleurs, concernant le remboursement des impôts dus par l'entreprise en cas de départ avant la fin de la période d'allègement, il aimerait savoir s'il y a eu des cas où des entreprises seraient parties avant, mais n'auraient pas remboursé les allègements.

M. Unger sait que des entreprises qui sont parties ont dû rembourser, mais il ne peut répondre sur les cas évoqués. Par ailleurs, cet outil est important stratégiquement, le plus souvent pour sauver une entreprise de la place qui a une difficulté que l'on considère temporaire.

Un député (MCG) ajoute que cet instrument permet aussi d'attirer du monde quand des entreprises telles que Google ou Colgate viennent de partir.

Audition des représentants des initiants : M. Romain de Sainte Marie et M^{me} Lydia Schneider Hausser

M. de Sainte Marie rappelle qu'il est important de considérer l'initiative populaire comme un acte fort de la population genevoise ou, en tout cas, d'un certain nombre d'électeurs. Il y a une volonté de 13 600 signataires qui n'a pas été instrumentalisée ou induite en erreur. Le TF l'a bien démontré par sa décision. Ce sentiment de la population genevoise est lié à une tension dont même M. Unger a fait part et le rapport du Conseil d'Etat mentionne à sa page 38 : « l'inadéquation entre la vigueur de la croissance économique au cours de la dernière décennie et le nombre de logements construits ». Dans cet exemple du logement, on voit que le développement économique de Genève, notamment avec cet outil de promotion économique, a permis une forte création d'emplois, mais cela n'a pas été accompagné d'une aussi grande création d'infrastructures dont font partie les logements. Ce décalage entre ces deux éléments a apporté une tension sur le canton. On parle aussi beaucoup de la création d'emplois et des multinationales, mais Genève conserve un taux de chômage élevé.

M. de Sainte Marie pense qu'il faut signaler l'acceptation du Conseil d'Etat de l'absence de réelle stratégie en matière d'allègements fiscaux. En lien avec cette initiative, M. Hiler avait dit qu'il fallait réfléchir au développement économique de Genève. Grâce à l'IN 150, le Conseil d'Etat se pose maintenant cette question. M. Unger a parlé de légiférer sur les allègements fiscaux, ce qui serait ainsi déjà une première victoire apportée par cette initiative. En effet, le problème des allègements fiscaux est leur opacité et une absence de stratégie réelle pour savoir quels secteurs et domaines économiques le canton de Genève souhaite voir développer. Par rapport à ce discours de vouloir favoriser les startups et les innovations, on voit qu'il y a 9 % de startups. Cela conduit à s'interroger si le discours correspond réellement à la réalité. La prise de conscience du Conseil d'Etat et la volonté d'aller sur des domaines d'innovations, tels qu'ils ont été mentionnés dans le rapport du Conseil d'Etat et dans les propos de M. Unger, constituent déjà une victoire. Cela permet de réfléchir au développement économique souhaité pour répondre à la tension dont l'initiative s'est faite l'écho.

M^{me} Schneider Hausser indique que, contrairement à d'autres cantons bénéficiant de l'arrêté Bonny, le canton de Genève s'est contenté des allègements fiscaux. De ce fait, il y a eu des allègements fiscaux qui ont diminué, il est vrai, dans le temps. Cependant sur le principe, même si Genève est le seul canton qui publie quelques informations sur les allègements fiscaux dans le rapport de gestion du Conseil d'Etat, le groupe socialiste considère que ce n'est pas suffisant. En effet, dans le budget et les comptes de l'Etat, les entités subventionnées (pour des associations ou dans le cadre d'aides aux entreprises) apparaissent au centime près. En revanche, les allègements fiscaux n'apparaissent pas dans les comptes et encore moins nominativement. Ce n'est pas seulement elle qui le relève, mais le contrôle fédéral des finances dans son rapport de février 2012 : « Pour nous, ces allègements sont une subvention de promotion économique, plaide son vice-directeur. Ils devraient donc être mentionnés dans les comptes, comme les autres subventions, afin que le Parlement connaisse les effets de la politique qu'il a choisie ». La CEPP avait tiré les mêmes conclusions dans deux rapports sur les politiques publiques du canton de Genève en disant que « les allègements fiscaux partent le plus souvent d'une bonne intention. Mais, additionnés au fil des ans, ils constituent un maquis politiquement peu transparent et source d'inégalités entre les contribuables ». Cela s'appelle des allègements, mais ce sont aussi des dépenses fiscales. Sur ce point, pas mal de questions se posent aux niveaux fédéral et cantonal. Enfin, cela reste une inégalité devant l'impôt entre les entreprises.

M^{me} Schneider Hausser fait remarquer que le rapport du contrôle fédéral des finances relève que l'administration fédérale, et par conséquent peut-être des administrations cantonales, donnent des approximations sur le coût de ces allègements fiscaux. Pour l'année 2007, dernière année d'application de l'arrêté Bonny, l'administration fédérale disait qu'il y avait 75 millions de francs perdus. Dans les faits, le contrôle fédéral des finances a refait ce calcul et le résultat trouvé était de plus qu'un milliard de francs de différentiel. Dès lors, tant que cela reste opaque, cela reste ce que l'on veut bien dire que c'est.

M^{me} Schneider Hausser revient sur la question des coûts. Il est clair que, si une entreprise en difficulté bénéficie d'allègements, on espère qu'elle pourra à terme poursuivre ses activités. Pour autant, le coût que cela représente n'est pas calculé pleinement. Il serait donc plus intéressant d'admettre clairement que l'on peut, de temps en temps, donner un coup de main à des entreprises qui ont de la peine à travers une subvention ou une aide ponctuelle.

M^{me} Schneider Hausser indique que le rapport du contrôle fédéral des finances allait vers deux axes de modification importants. Il s'agit d'introduire un plafond d'octroi afin d'éviter des allègements excessifs et d'introduire au niveau suisse et régional des zones d'application et d'organisation du territoire. Autrement dit, c'est la volonté d'organiser le territoire et le développement économique à un niveau supracantonal.

M^{me} Schneider Hausser estime, en cas de contreprojet, que l'instrument d'allègement fiscal peut aller vers des industries nouvelles et à haute valeur ajoutée. Quant à l'extension d'un canton, elle passe par la fiscalité, les revenus et des salaires hauts, mais aussi par des économies. Il y a des gens qui sont demandeurs d'emplois et qui travaillaient traditionnellement dans des domaines secondaires. Le fait de pouvoir axer, pendant une période, une stratégie économique qui redonnerait un espace possible dans ces secteurs à Genève ne serait pas inutile.

Un député (PLR) pense que la conclusion logique aux interventions des initiants est le retrait de l'initiative. Ils ont parlé de problèmes de transparence et d'éléments qui pourraient être distribués autrement, mais ils semblent avoir compris que les allègements sont nécessaires. Il faut également revenir sur les arguments donnés. M. de Sainte Marie a parlé du fait que le TF avait dit que le texte n'était pas trompeur. En réalité, l'arrêté du TF dit que le texte est trompeur, mais que cela peut être corrigé. Ce n'est donc pas une justification pour que l'initiative ne soit pas soumise au vote. Cela étant, le TF dit en toutes lettres que ce texte n'est pas orienté sur les multinationales et que ces allègements ne sont pas uniquement destinés aux multinationales comme le texte le fait croire. Dans une initiative, il serait

ainsi bien d'utiliser les termes proches de ce que l'on veut faire plutôt que de faire croire que l'initiative vise les multinationales alors que ce n'est pas le résultat qu'aurait l'initiative si elle était adoptée. Il faut essayer de faire les choses plus clairement. Il est toutefois vrai qu'il y a un débat sur le développement économique extraordinaire en parallèle de problèmes qui créent des frustrations (par exemple au niveau du logement). Si la solution est d'arrêter le développement économique et la création d'emplois et de sortir les multinationales du territoire genevois, le résultat sera catastrophique pour tous les habitants. Il faut réfléchir ensemble pour améliorer ces conditions, notamment en construisant et en améliorant les infrastructures.

M. de Sainte Marie indique que le groupe socialiste étudiera le contreprojet qui sera éventuellement proposé et décidera, le moment venu, de maintenir ou non l'initiative. Pour l'heure, les initiants auditionnés aujourd'hui ont souligné des points essentiels et négatifs des allègements fiscaux qui sont le manque de stratégie lié à ces allègements et à la promotion économique et le manque de transparence. Quant à l'aspect de l'initiative populaire, quels qu'en soient les auteurs, c'est une expression importante de la part de la population. Elle n'est pas forcément majoritaire, mais il ne faut pas la mépriser. Enfin, il faut rappeler clairement les propos de l'arrêt du TF au chiffre 5.2 : « le texte de l'initiative ne contient ni notion indéterminée ni ambiguïté et ne pose pas de problème de clarté ». On ne peut pas dire que les électrices et électeurs ont été trompés. L'initiative propose l'abrogation d'un article. Elle est ainsi relativement simple.

M^{me} Schneider Hausser estime que le maintien de l'initiative est pour l'instant évident parce qu'il n'y a pas de transparence et que cet instrument de politique économique n'a pas été beaucoup explicité.

Un député (UDC) n'a pas bien compris le lien que les initiants font entre l'initiative et le logement. Effectivement, le canton de Genève ne construit pas assez. Dès lors, il se demande si les solutions pour le logement ne seraient pas plutôt à chercher dans des modifications d'autres lois, comme la LDTR, source de nombreux blocages. Il aimerait également savoir s'il vaut mieux aider une entreprise en difficulté ou la laisser mettre la clé sous la porte avec les conséquences en termes de chômage. Il aimerait ainsi que la commission puisse avoir connaissance d'un exemple, fictif ou concret, d'une entreprise à qui une aide a été accordée face à des difficultés. Il s'agit de savoir quelles auraient été les incidences en termes de pertes fiscales en cas d'aide à l'entreprise, ou quel aurait été le coût social d'une mise en faillite.

M. de Sainte Marie a abordé la problématique entre la croissance économique du canton de Genève et le décalage par rapport à la croissance de l'infrastructure de logement. Cela étant, le Conseil d'Etat avance aussi

cette problématique dans son rapport (en page 38). En effet, il y a beaucoup d'autres solutions, mais l'initiative met le doigt sur les questions stratégiques de développement économique et lie ceci à la croissance et aux infrastructures. La fiscalité est un outil d'attractivité économique, mais ce n'est de loin pas le seul. Les infrastructures, dont le logement, y contribuent aussi.

M^{me} Schneider Hausser répond sur la manière d'aider les entreprises en difficulté. Elle ne dit pas qu'il ne faut pas les aider, mais que cet instrument d'allègement fiscal est opaque. On pourrait d'ailleurs imaginer un fonds pour aider les entreprises à se redresser. En revanche, la méthode des allègements fiscaux est opaque. Certes, le canton de Genève a l'avantage de fournir quelques informations dans le rapport de gestion, mais cela reste sous le secret fiscal alors qu'il n'y a pas de honte pour un Etat à avoir un mécanisme d'aide aux entreprises.

Un député (PLR) est effaré par la discussion et la présentation qui a été faite. Le groupe socialiste veut davantage de transparence dans les allègements fiscaux et, dans ce but, il propose de les supprimer. Effectivement, leur suppression permettra de connaître leur coût, mais il sera alors trop tard pour revenir en arrière. Par ailleurs, il est étonné par le lien entre chômage, logements et allègements fiscaux. L'idée de lier chômage et logements conduit à s'interroger lorsque l'on regarde la situation espagnole avec des logements vacants, mais avec plus de 20 % de chômage. Il aimerait comprendre si l'objectif de l'initiative est de dire qu'il y aura davantage de logements sans les allègements fiscaux et sans les multinationales. Inévitablement, il y aura également davantage de chômeurs puisque cela représente aussi des emplois. Il a ainsi de la peine à comprendre ce que le groupe socialiste veut démontrer. Il rappelle aussi que, au début des années nonante, suite aux arrêtés fédéraux urgents, les locataires obtenaient entre trois et six mois de loyers gratuits pour les inciter à signer le bail. Ce qui a changé cette situation, ce sont les 1 200 employés de Procter & Gamble qui ont asséché le marché. Dès lors, il suffirait de dire à cette entreprise de déplacer son siège ailleurs et il n'y aura plus de problème. Au niveau économique, c'est juste catastrophique ce que l'Etat a perdu dans la période 1990 à 2000.

Il estime que le problème est toujours le même. On veut tout lier, mais là il va véritablement falloir le faire, et sous la pression. En effet, le taux d'imposition de 13 % est aussi lié à cette problématique. On pourrait assez rapidement avoir plus de logements, mais on aurait aussi davantage de chômage. En résumé, il aimerait comprendre le lien qui est fait par les initiants sur ce point.

M. de Sainte Marie précise que le groupe socialiste ne souhaite pas une augmentation du chômage pour libérer des logements suite à des départs. D'ailleurs, dans les chiffres donnés, il n'y en a pas beaucoup en termes d'emploi. On ne sait pas à quoi correspond l'investissement des allègements octroyés et s'ils sont réellement générateurs d'emplois localement créés. L'attractivité économique importante dans les années 1990 à 2000 a amené de la tension avec des infrastructures qui n'ont pas suivi le même taux de croissance. La question du chômage est liée, car on a fait venir des entreprises sans avoir des réels indicateurs sur le nombre d'emplois créés localement et ceux importés. Dans ce contexte, on voit que les chiffres du chômage ne diminuent pas, mais il ne faut pas être pessimiste. En comparaison avec l'Europe, la Suisse se porte bien, mais il ne faut pas être naïf. Le canton de Genève connaît une situation économique et sociale qui n'est pas satisfaisante. Il y a ainsi une augmentation des prestations de l'aide sociale de 30 % en trois ans, notamment en conséquence de la révision de la loi sur l'assurance-chômage. Les allègements fiscaux sont effectivement un outil de promotion économique par la fiscalité. C'est un outil très transversal sur le développement économique de Genève qui est lié à ses infrastructures et au logement. Le groupe socialiste a ainsi le souhait d'avoir davantage de transparence sur les conséquences des allègements fiscaux sur l'économie.

Un député (MCG) voit que la gauche s'installe dans le dogme du soupçon. Celle-ci se plaint de l'opacité des pratiques administratives en raison d'un pouvoir discrétionnaire. Il préfère une pratique administrative un peu floue avec un bénéfice social indéterminé à la clé plutôt qu'une perte dont on connaît au centime près la mesure. Quant à l'inégalité de traitement dont il est fait mention, il faut savoir que l'égalité de traitement s'applique aux personnes qui sont dans la même situation ; or une industrie naissante ou qui se restructure n'est pas dans la même situation que les cas visés par l'article 10 que l'initiative souhaite abroger.

M. de Sainte Marie remercie un député (PLR) d'avoir posé la question à M. Unger sur le fait de savoir si le Conseil d'Etat aurait demandé un changement de la loi sans l'IN 150. Celle-ci propose ainsi au Conseil d'Etat de se dire qu'il pourrait modifier la loi en précisant des conditions et des critères. Par ailleurs, M. de Sainte Marie constate qu'il y a des amalgames incroyables sur la fiscalité. L'initiative traite des allègements fiscaux qui concernent un petit nombre d'entreprises. Dès lors, il se demande pourquoi ne pas travailler sur un contreprojet avec le Conseil d'Etat pour amener davantage de transparence. Sur cette base, le groupe socialiste évaluera un éventuel retrait de son initiative.

Audition de M. David Hiler, conseiller d'Etat, DF

M. Hiler constate tout d'abord que les initiants ont apparemment eu en tête le fait que le recours à des allègements fiscaux était à l'origine d'une forte croissance qui a caractérisé le canton de Genève de 2005 à 2009. Cela est tout à fait inexact. En revanche, il n'est pas inexact que, au cours des années nonante, c'est-à-dire en pleine crise économique, ces allègements ont joué un rôle plus important. M. Hiler explique que ces allègements n'ont joué qu'un rôle marginal dans la croissance genevoise de ces dernières années, durant la période où M. Hiler était au Conseil d'Etat. Depuis les années 2000, l'utilisation de ces allègements a été parcimonieuse. Cela étant, il faut se rappeler que le service des affaires fiscales était relativement désorganisé au début de cette période et qu'assez peu de dossiers étaient traités. De plus, le canton de Genève était en concurrence avec le canton de Vaud qui utilisait l'arrêté Bonny, c'est-à-dire des taux de 0 %. Par la suite, il y a eu un changement assumé de stratégie avec l'arrivée de la crise. Entre-temps, la coordination entre le DF et le DARES a été mise sur pied. On a négocié un certain nombre de volumes, mais sur des effectifs de personnel relativement faible.

M. Hiler explique que l'intérêt du système est que c'est la seule chose que l'Etat peut faire pour les JEDI (ce sont des sociétés qui perdent de l'argent durant les premières années de leur existence, sont composées de chercheurs travaillant par exemple sur des molécules ou des vaccins et prennent une forte dose de risque au niveau de leur avenir). Avec un taux de 24 % d'imposition – ou plutôt 29 % en moyenne au total avec la taxe professionnelle et l'imposition sur le capital – ces allègements représentent un soulagement pour ces sociétés.

M. Hiler présente un autre point d'après lequel les allègements n'auraient pas pu être remplacés. Ils ne concernent en effet que les entreprises nouvelles, ou les activités nouvelles au sein d'une entreprise existante, qui applique une bonne dose de production dans le domaine industriel. Pour des entreprises qui sont toutes multi-localisées dans le domaine industriel et qui souhaitaient développer à Genève des pratiques innovantes en raison de la qualité de la main-d'œuvre, cet engagement a permis de faire la différence. Cela est irremplaçable tant que le canton de Genève a des taux d'imposition aussi élevés en comparaison d'autres pays. Il est aussi arrivé que des entreprises, qui pouvaient disposer par ailleurs d'un statut, négocient un allègement pour s'implanter. La raison est que ces entreprises ont des frais importants quand elles déménagent leurs activités. C'est en quelque sorte une compensation qui est ainsi faite.

M. Hiler rappelle que la difficulté de la suppression générale des allègements tient au fait que d'autres cantons maintiennent cette pratique et que l'on ne sait jamais de quoi demain sera fait.

M. Hiler signale qu'il apparaît, dans les comptes 2013 de l'Etat de Genève, que davantage de sociétés ont bénéficié d'allègements cette année (dix sociétés contre cinq habituellement). Cela provient du fait que beaucoup d'entreprises se sont créées à la suite du naufrage de Merck Serono. Une partie d'entre elles ont demandé et obtenu des allègements. Il faut donc faire attention. Ces allègements sont aussi relativement utiles. Il faut se rendre compte que l'Etat est relativement limité sur les autres mesures. D'ailleurs, s'agissant de startups, cela est sans doute plus efficace en terme fiscal que d'avoir des régimes particuliers en faveur des investisseurs comme d'autres pays les connaissent. La LHID ne prévoit d'ailleurs pas cette possibilité et cela ne devrait pas changer. Il faut également signaler que certains pays européens, suite au traité de Lisbonne, connaissaient aussi une pratique (qui paraît bonne à M. Hiler lorsque l'on veut encourager l'innovation) qui est de dire que pour les sociétés qui font de la recherche et développement, du fait du coût que cela représente pour elles, on va multiplier ce coût par 1,4 pour le calcul du bénéfice taxable, ce qui atténue l'imposition. Cela paraît être une mesure utile, mais il faudrait un changement de la loi fédérale pour qu'elle soit applicable en Suisse et ce n'est pas non plus prévu à l'heure actuelle.

M. Hiler constate donc que l'outil à disposition est celui des allègements. Qu'il ait été bien ou mal utilisé, c'est le problème des décisions d'opportunité. Cela étant, il faut souligner que ce sont des décisions du Conseil d'Etat et non d'un département. Par ailleurs, les décisions sont devenues largement formalisées, avec une présentation en séance du Conseil d'Etat. Le suivi a également été formalisé (cela implique d'ailleurs des interprétations compliquées). M. Hiler fait remarquer que certains éléments qui ont défrayé la chronique dans des cantons voisins n'ont pas eu lieu à Genève. Il y a, de façon systématique, une décision du Conseil d'Etat et non pas d'un chef de département comme dans d'autres cantons. Si les entreprises quittent le canton de Genève pendant la période où elles bénéficient d'un allègement ou pendant les cinq années suivantes, elles doivent payer tous les allègements fiscaux consentis (cette mesure n'est toutefois pas appliquée en cas de faillite).

M. Hiler considère que le système est bien documenté actuellement. Il est possible de l'améliorer. Maintenant, l'Etat exige par exemple que ces entreprises lui transmettent des chiffres sur les effectifs annuels. En résumé, M. Hiler pense qu'il faut conserver cet outil. Cela étant, la commission devra décider s'il faut profiter de l'occasion pour déposer un contreprojet afin de

normaliser de manière plus précise la loi actuelle qui est assez générique. Il s'agit par exemple de savoir si les allègements doivent être limités à certains secteurs (recherche et développement, production, etc.). M. Hiler précise que la loi actuelle, ainsi que la LHID, prévoient qu'il ne faut pas fausser la concurrence. Il n'y a donc jamais une entreprise qui intervient uniquement sur le marché local qui peut bénéficier d'allègements. C'est toutefois un peu plus complexe dans certains milieux industriels. Dans tous les cas, il n'y a pas besoin d'ajouter cet élément dans la loi.

M. Hiler estime que cela doit rester un outil de diversification. Il s'agit de quelques entreprises par année et on pourrait imaginer le réserver aux JEDI et à la production en excluant, si possible de façon pas totale et définitive, d'autres secteurs éventuels. Maintenant, par rapport à ces définitions, il est difficile de savoir ce qu'il se passera dans dix ans. Ce qui est écrit aujourd'hui peut devenir une gêne dans dix ans. Ce n'est pas si facile à définir, même si on dit que cela sert à une diversification et à un renouvellement du tissu économique.

M. Hiler répète qu'il y a eu passablement de sociétés qui ont bénéficié d'allègements dans les années nonante, dont beaucoup ont péri. Si les sociétés, rachetées par Serono, avaient bénéficié d'allègements fiscaux, elles auraient dû les rembourser, et à juste titre. M. Hiler a l'impression que certaines formes d'entreprises sont idéalisées. Si une JEDI trouve une molécule bonne pour l'humanité, elle ne devient généralement pas un géant de l'industrie pharmaceutique, mais elle est souvent rachetée. Cela était toutefois bien de développer ce type d'activités. En d'autres termes, tout est plus complexe lorsque l'on est face aux dossiers. Par ailleurs, dans le domaine de la haute technologie, le pourcentage de frontaliers devient assez important. Il faut en effet aller chercher les spécialistes au-delà des frontières du canton.

M. Hiler fait savoir que le Conseil d'Etat actuel était plutôt parti dans l'idée de discuter d'un contreprojet en s'inspirant de critères utilisés dans le canton de Vaud suite aux problèmes qu'il a connus en matière d'allègements et qui apparaissent notamment dans les rapports du contrôle fédéral des finances. Cela pourrait guider une bonne pratique des allègements à Genève.

M. Hiler constate que, à ce stade, le développement économique de Genève, quand il a été fort, s'est fait sur les statuts fiscaux. C'est une autre discussion, mais cela a créé les conditions-cadres générales pour l'accroissement ou l'installation des activités à Genève. Pour autant, il n'y a pas un groupe pétrolier qui a reçu des allègements, pas plus que d'entreprises dans le négoce international (à une exception) ou de banques. Quant à la question des catégories (production ou non-production, endogène ou

exogène, etc.), le critère « multinationale » ou non n'est pas vraiment important. Demain, si la société Richemont, qui n'est pas une boutique locale, à qui Genève doit un gros développement de l'industrie horlogère, venait voir le futur conseiller d'Etat chargé des finances pour dire qu'elle veut produire ses propres mouvements ou développer l'activité dans les verres de lunettes, M. Hiler serait personnellement ravi que cette société le fasse et qu'elle bénéficie d'un allègement. Il faut ainsi faire attention. Les concepts de « production » et de « multinationale » ne s'excluent pas forcément. Il n'y a pas un petit monde où des entreprises agissent sur le marché international – puisque c'est précisément la condition pour ne pas être éliminé par la concurrence – qui s'opposerait à d'autres groupes ne faisant que de la stabulation de sociétés existantes. Ce discours n'est pas totalement faux pour une période de l'histoire économique du canton de Genève (il faut se rappeler l'état de l'économie genevoise dans les années nonante), mais les dirigeants de l'époque ont essayé de sortir de cette crise. Ensuite, il faut constater que, quand une ville marche bien, les logements deviennent chers dans son centre.

M. Hiler estime que les commissaires doivent se demander quels outils laisser au Conseil d'Etat pour faire de la diversification et quels garde-fous mettre. Certains éléments auxquels le canton de Vaud a abouti, au terme de sa réflexion, sont intéressants. A Genève, il y a un clawback d'une durée de cinq ans. Le canton de Vaud est, lui, passé à dix ans. Ce point pourrait faire l'objet d'un éventuel contreprojet. De façon plus générale, en étant à peu près explicite et en utilisant la formule « notamment », cela pourrait orienter un peu les choix. Pour autant, il ne faudrait pas interdire de faire certaines choses. M. Hiler rappelle que le Conseil d'Etat a eu ces réflexions pour savoir s'il voulait vraiment accueillir à Genève telle ou telle entreprise. Maintenant, il revient au Grand Conseil de décider s'il faut apporter davantage de précisions. Par ailleurs, M. Hiler part du principe que le Conseil d'Etat sait comment fonctionne l'industrie genevoise et ce que signifie la diversification dans ce cadre.

Un député (MCG) relève que les initiants ont mis en avant un côté profiteur de certaines entreprises et le départ d'entreprises dès la fin des allègements. Dès lors, il aimerait savoir s'il y a eu des départs de sociétés qui ont profité d'allègements à Genève.

M. Hiler sait que des cas existent en Suisse. Cela étant, ces questions d'argent sont des questions de rapports de force. C'est pour cette raison que le clawback à dix ans est peut-être une bonne solution. Maintenant, M. Hiler n'a pas souvenir qu'une entreprise ait quitté Genève pour aller ailleurs et avoir des allègements. D'ailleurs, entre cantons suisses, il y a quand même

des protections. Les entreprises ne peuvent pas bénéficier deux fois d'allégements. En outre, les entreprises qui viennent s'installer à Genève doivent accepter des coûts traditionnellement assez élevés, chercher de la place pour s'installer, etc. Elles ne viennent donc pas juste pour profiter de facteurs comme une main-d'œuvre pas chère. M. Hiler n'a pas souvenir de tels cas, autres que des rachats d'entreprises, à Genève. A part cela, ce sont des affaires de rapports de force. Un canton qui a peu d'activités économiques peut être prêt à donner dix ans d'allégements fiscaux. Honnêtement, ces sociétés visant Genève ne sont pas celles qui font le tour de tous les pays pour chercher les meilleurs allégements. Elles viennent chercher un type de main-d'œuvre qui est toute une affaire à remplacer. Pour autant, si le doute existe sur ce point, il faut prévoir dix ans de clawback. Cela signifie qu'elles doivent payer pour les dix ans de présence auxquels s'ajoutent les dix ans de clawback. M. Hiler n'a toutefois pas l'impression que c'est le fond du problème. Si on parle de « profiteurs », ce n'est pas sur les allégements, mais sur les statuts. C'est le cas fameux de Google qui paye 2,85 % d'impôts grâce à un montage dans différents pays. Cela existe, mais cela n'a pas un rapport direct avec la discussion de la commission.

Une députée (MCG) note que ces multinationales occupent 20 000 emplois. Leurs employés sont des personnes qui ne font pas usage des prestations sociales, mais ils paient beaucoup d'impôts quand même. Dès lors, elle aimerait savoir si cette masse fiscale, qui pourrait disparaître en cas de départ de ces entreprises, a été estimée. En effet, si l'Etat perd des recettes fiscales en raison de l'allégement et, même s'il n'y a pas de gains en emplois, il y a quand même un gain au niveau de la fiscalité des personnes physiques.

M. Hiler précise que le chiffre de 20 000 emplois directs correspond aux emplois des entreprises à statuts. Ce chiffre est beaucoup plus important pour les emplois des multinationales. Cela étant, les gens sont effectivement très bien payés dans les quartiers généraux et dans les sociétés de négoce. C'est d'ailleurs un peu la raison pour laquelle les pays essaient d'avoir des branches où les gens sont bien payés. Cela permet de faire payer peu d'impôts sur le bénéfice des personnes morales et de compenser le manque de recettes sur les employés au niveau de l'impôt sur le salaire. Dans le cas de Genève, cela est particulièrement bénéfique, car le canton, et la Suisse, sont très chers sur l'impôt sur le revenu. Sinon, il y a plusieurs manières de faire. On peut avoir la technique de Suisse alémanique ou de Suisse centrale en ayant des taux bas pour les entreprises (11,5 %). On peut aussi se laisser volontairement avoir par ces entreprises, ce que font certains pays. Il suffit de voir les taux d'imposition théoriques et de demander pourquoi certaines activités sont installées dans ces pays. Cela permet de comprendre qu'il y a

des accommodements. En Suisse, il y a des accommodements, mais ce ne sont pas les mêmes. Il faut être conscient que les taux sur la fiscalité des entreprises ne sont pas généraux. Il y a des méthodes connues, voire publiées dans certains pays, et qui permettent des abaissements très forts. Il y a aussi des pays où l'on s'arrange. Il faut avoir en tête que la concurrence a lieu en raison des salaires. A la limite, il pourrait être intéressant d'avoir une entreprise où les gens gagnent 10 000 F à 12 000 F par personne sur lesquels l'impôt sur le revenu est prélevé même si la société ne payait pas, ce qui serait extraordinaire, d'impôts sur le bénéfice. C'est pour cette raison qu'il y a une telle concurrence mondiale pour ces sociétés. Après, il y a des lois et des considérations philosophiques et il faut faire une balance. Aux USA, la fiscalité sur les entreprises est de 35 %, mais la fiscalité personnelle est beaucoup plus basse. Le canton de Genève a une fiscalité pour les entreprises élevée, une fiscalité pour le personnel élevée et une fiscalité pour la fortune élevée. Pour les sociétés à statuts, les taux sont bas, mais, à voir les montants qui seraient perdus avec leur départ, le canton se refait sur les salaires. Cela étant, il faut que ces sociétés continuent à accepter cette situation, car il y a des tensions fortes depuis que le coût de la vie s'est élevé comparativement.

Une députée (EAG) note que les startups prennent avant tout le risque de ne pas faire de bénéfices. Elles peuvent faire des pertes, mais ensuite elles peuvent payer l'impôt comme les autres lorsqu'elles font des bénéfices étant donné que les pertes peuvent être reportées pendant sept ans. Deuxièmement, elle avait appris que les arrangements fiscaux étaient interdits par la Constitution fédérale. Dans la législation cantonale, il y a une base légale pour ces allègements, mais, dans la mesure où ils sont faits dans le plus grand secret et au coup par coup, elle se demande si cela ne s'apparente pas davantage aux arrangements qu'à une norme générale applicable à toutes entreprises remplissant des critères précis (puisque chaque cas semble avoir été analysé comme un cas particulier). Troisièmement, elle souhaite savoir si toutes les entreprises bénéficiant d'allègements et qui sont parties ont bien payé les impôts qu'elles devaient. Enfin, elle se demande comment une entreprise genevoise pourrait se prévaloir d'une concurrence déloyale quand elle ne sait pas qu'un concurrent a eu un allègement.

M. Hiler répond à la dernière question en disant que les gens concernés sont rapidement au courant. Cela étant, l'allègement n'est pas un droit, mais une possibilité ouverte au Conseil d'Etat d'accorder ceux-ci en opportunité (essentiellement en vue du nombre d'emplois créés, de la qualité de la collaboration avec les HES et l'Université ou, plus généralement, d'effet entraînant sur l'économie). En donnant un allègement à une entreprise locale, cela favorise une entreprise locale sur une autre et cela n'élargit pas le

marché. La LHID offre la possibilité d'accorder, selon des critères, les allègements. Par opposition, M. Hiler a dit que cela concerne moins les allègements qu'une situation améliorée sur le plan fiscal. Il y a forcément un élément d'appréciation sur la valeur d'une entreprise quand elle n'est pas cotée en bourse. Concernant ces éléments, ni lui ni la députée (EAG) ne sont au courant.

La députée (EAG) aimerait également connaître le nom des sociétés au bénéfice d'allègements.

Cela n'est pas possible, car le secret fiscal est, à Genève, le plus fort de Suisse.

M. Hiler fait remarquer qu'il y a des pays où les conditions sont autrement plus favorables qu'à Genève et où toutes les informations sont publiées. Il s'agit d'une solution envisageable, mais M. Hiler avait cru comprendre que le Grand Conseil n'aimait pas que l'on touche au secret fiscal. Pour l'heure, il est possible de connaître le secteur d'activité de ces entreprises. Cette information figure ainsi dans les comptes. En France, tout le monde sait qu'Amazon touche de l'argent pour rester en France. Cela n'est pas mieux pour autant. Ainsi, dans certains pays, les accords peuvent être connus du public, mais ce n'est pas le système genevois. Par ailleurs, il faut se rendre compte que cela ne concerne que quatre sociétés par an à Genève.

Un député (S) avait posé la question à M. Unger sur le fait que les statistiques sur les allègements montrent que, de 1995 à 2011, 9,4 % des sociétés bénéficiaires sont des startups. On constate également qu'il y a eu beaucoup d'allègements donnés vers 1995. Il aimerait ainsi savoir s'il y a eu une stratégie claire avec des objectifs et des indicateurs visant des domaines et des entreprises. En effet, les chiffres ne donnent pas cette impression.

M. Hiler indique qu'il y a deux prises de position dans ces dossiers, celle du département chargé de l'économie et qui va dire pour quelles raisons l'octroi d'allègements à certaines sociétés est important et celle du département des finances qui fait des ratios entre le nombre d'emplois et le volume de chaque allègement. Il y a également un travail des juristes qui consiste à savoir si l'octroi de ces allègements répond aux conditions. Par ailleurs, le canton de Genève ne connaît pas un régime de planification économique. Ce n'est ainsi pas le département chargé de l'économie qui décide quelles entreprises viennent à Genève. Dès lors, il y a eu des éléments de nature conjoncturelle qui ont expliqué qu'il y a eu davantage d'allègements à des moments qu'à d'autres. A l'arrivée de la crise, la question s'est posée de savoir ce qui pouvait encore être sécurisé. En ne faisant que de la diversification, cela aurait peut-être conduit à ce que

certaines entreprises ne s'implantent pas à Genève. Il faut également se rendre compte que, dans les années nonante, les chiffres sont gonflés par les sociétés informatiques qui ont, depuis, à peu près toutes disparu. Elles étaient toutes innovantes, locales, etc. Il fallait les soutenir, mais elles ont péri avec les autres entreprises à la fin de la bulle informatique. M. Hiler ne pense pas que quatre à cinq cas par année permettent de voir l'expression d'une politique. En effet, la partie la plus importante de l'aide passe plutôt par les crédits et les entreprises qui les donnent. Au demeurant, il arrive même que cela soit des réalisations phares. M. Hiler pense que c'est vraiment un élément complémentaire. Par contre, il y a des sociétés pour lesquelles rien d'autre n'est offert. Si les gens n'ont pas payé d'impôts, ils n'ont pas d'allègement. La question ne se pose donc pas. Par contre, il n'est pas juste de dire que, quand une startup disparaît, ce n'est pas juste, qu'elle ne fait plus de bénéfices. Cela signifie en fait que l'investisseur a perdu tout son argent et que des gens ont perdu leur boulot.

Un député (PLR) constate que, à chaque fois, le débat porte sur autre chose. En fait, peu de gens comprennent ce que sont ces cinq allègements par année. Par conséquent, la montagne semble accoucher d'une souris. Ainsi, il constate que le Conseil d'Etat ne voit aucune urgence à faire des modifications, sauf peut-être sur le clawback.

M. Hiler précise que la règle sur le clawback pourrait même être modifiée sans changer la loi.

Un député (PLR) constate que, pour le reste, toute tentative de définition des entreprises devrait être complétée d'un « notamment » pour ne pas trop se tromper. Maintenant, il aimerait savoir si le Conseil d'Etat aurait initié un changement lui-même sans l'existence de l'IN 150.

M. Hiler fait savoir que les changements initiés sont liés à la manière dont les dossiers sont présentés : les renseignements donnés, le type d'analyse ou les suivis qui font partie plutôt du contrôle interne. Il y a aussi eu des modes. A une époque, l'Etat donnait des allègements pour cinq ans puis, un peu plus tard, à nouveau cinq ans. Globalement, il y a eu quelque chose de plus en plus contrôlé. Quant à la question, surtout celle d'une mise au propre des pratiques actuelles, elle s'est posée, mais il n'y avait aucune urgence. Il fallait surtout ne rien faire, car la vraie question était celle des statuts. A l'avenir, et selon ce qu'il adviendra après l'abolition de ceux-ci, il faudra voir ce qu'il restera encore à alléger dans le cas de l'utilisation d'une IP-box avec un taux d'imposition bas.

M. Hiler reconnaît toutefois que la loi n'est pas très claire. On peut ainsi l'interpréter de diverses manières. Maintenant, avec cette initiative on parle

de signal politique. Les gens se sont inquiétés, d'autant que les multinationales étaient susceptibles de payer des loyers chers à leurs employés. Il fallait que cette inquiétude s'exprime et le signal politique de ces 12 000 personnes a été celui d'un ras-le-bol. Le problème est que celui-ci est arrivé deux à trois ans après les faits, à un moment où il y avait une crise : l'abolition du secret bancaire et une remise en question des statuts.

M. Hiler n'est pas très sûr que les rédacteurs de l'initiative aient tout bien expliqué, notamment la clause rétroactive, au parti socialiste. Honnêtement, l'initiative correspondait à l'état de l'opinion sur une inquiétude. Maintenant, il faut se demander ce que l'on en fait à un moment où la place financière genevoise va connaître l'abolition du secret bancaire en 2015, où un taux d'imposition unique des entreprises sera mis en place tout bientôt et où il n'y a aucune branche porteuse. M. Hiler estime qu'il vaudrait mieux donner une porte de sortie honorable à un parti qui a attiré l'attention sur quelques éléments qui avaient une résonance populaire, avec un contreprojet. En résumé, les conséquences de l'initiative ne seraient concrètement pas très fortes. En revanche, par rapport à la somme d'ennuis qui sont annoncés par l'abolition des statuts fiscaux, cela donnerait un signal négatif de ne rien faire en matière d'allègements fiscaux.

Un député (UDC) relève que la loi actuelle prévoit des allègements d'une durée entre cinq et dix ans et offre une certaine souplesse. Il se demande s'il faut prévoir dix ans, comme dans les cantons de Vaud ou du Jura ou si la loi actuelle convient.

M. Hiler trouve qu'un allègement de cinq à dix ans est une bonne solution. La question qui se pose est celle du clawback. Si une entreprise part dans les cinq années qui suivent la fin de l'allègement, elle doit payer l'impôt qu'elle aurait dû verser. C'est sur ce délai que M. Hiler se disait que prévoir dix ans pourrait avoir un effet rassurant. C'est sur ce point qu'il faudrait peut-être s'aligner sur le canton de Vaud, mais cela n'aurait pas pour autant d'effet rétroactif sur les allègements préexistants. De plus, même en conservant un clawback de cinq ans, il faudrait se demander s'il ne faudrait pas le mettre dans la loi. Il faut par exemple savoir que quelques allègements n'ont pas de clawback. Il faudrait peut-être prévoir de manière formelle l'existence d'un clawback en cas d'octroi d'un allègement. Comme la pratique est bien formalisée maintenant, il est possible d'être un peu plus précis. En l'état, la loi permet en effet à peu près tout.

Un député (UDC) souhaite savoir s'il ne faudrait pas maintenir un plan ouvert par rapport aux startups, JEDI ou autre entreprises qui veulent s'installer au bénéfice du statut.

M. Hiler estime que c'est pour cette raison qu'il faut des « notamment ». Il a ainsi vu la métallurgie disparaître. Cela étant, il n'y avait pas grand-chose à faire. Pour autant, cela n'a pas eu de conséquence sociale majeure, parce ce que d'autres activités ont été créées ailleurs. Quand M. Hiler parle de diversification, c'est plutôt dans une optique de renouvellement. En effet, la plupart des branches finissent par disparaître au bout d'un moment. Genève a eu la chance de garder l'horlogerie, la banque et le négoce pendant longtemps, mais cela est assez rare. Il faut dire que l'objectif général est le renouvellement, la diversification et le maintien d'une activité industrielle au sens traditionnel, mais c'est « notamment » ces éléments. Si une entreprise de 1 500 personnes veut s'installer à Genève uniquement au motif qu'elle pourrait y obtenir des allègements, il faudra bien réfléchir avant de les lui octroyer. On ne peut toutefois pas le savoir à l'avance. Par contre, le Conseil d'Etat n'a pas d'obligation à répondre positivement à une telle entreprise. Si M. Hiler essaie de comprendre les choix des années nonante, certains choix faits auraient été faits par n'importe qui parce que le canton de Genève n'était pas sûr de s'en tirer sur le plan économique.

Un député (PLR) aimerait savoir s'il est possible de fournir une statistique de l'âge d'implantation des sociétés bénéficiant de ces allègements ainsi que le nombre de leurs collaborateurs.

M. Hiler ne peut croiser des données. Il peut toutefois dire combien d'entreprises ont bénéficié d'allègements, combien sont mortes au bout d'un certain temps et si elles sont restées ou parties.

Un député (PLR) est attaché au secret bancaire et fiscal. Il ne souhaite pas obtenir des données qui y contreviendraient. Cela étant, il ne comprend pas, dans la mesure où des cas opportunistes (comme à Neuchâtel ou au Jura) n'ont pas eu lieu à Genève, pourquoi cette possibilité de contreprojet a été proposée, si ce n'est pour que cela prenne plus de temps que ce qui est soumis au Grand Conseil.

M. Hiler estime que ce sont d'abord des éléments psychologiques. Il y a des critiques qui font que les gens savent que des entreprises ont des allègements. Dès lors, s'il n'y a rien à craindre, autant prévoir un clawback de dix ans. M. Hiler relève que, dans le canton de Vaud, il y a quand même eu quelques départs. A un moment, il faut prendre acte qu'il y a une inquiétude des gens. On peut ainsi défendre le fait qu'une chose est utile en garantissant qu'elle sera utilisée le moins possible à mauvais escient. M. Hiler se dit que l'on peut rassurer les gens à cette occasion, ce qui permettra aussi d'avoir un peu plus de sérénité quand on parlera des statuts.

Un député (PLR) se demande si, pour obtenir la bienveillance des initiants, le canton de Genève ne subirait pas des comportements plus dommageables de la part des entreprises, soit de s'en aller, soit de ne plus venir, car les règles du jeu auraient été modifiées à Genève.

M. Hiler considère que, tant que la question des statuts n'aura pas été réglée, peu d'entreprises se risqueront à venir. Cela étant, il vaudrait la peine que la commission soit informée sur les éventuelles conséquences négatives que le renforcement des conditions d'octroi des allègements suite aux critiques du contrôle fédéral des finances a pu avoir dans le canton de Vaud.

Un député (MCG) aimerait avoir l'opinion de M. Hiler sur l'opportunité d'un contreprojet. Ces allègements constituent un instrument de politique fiscale lié à un pouvoir discrétionnaire de l'Etat. Ainsi, le Conseil d'Etat peut octroyer des allègements, mais n'est pas obligé de le faire. Cela est également couplé à des notions juridiques imprécises. Dès lors, il se pose la question de l'opportunité d'un contreprojet et de savoir s'il est utile de mieux définir ce pouvoir discrétionnaire. Il pense que l'Etat en a fait bon usage et que la souplesse permet d'appliquer en tout temps cette disposition à bon escient.

M. Hiler répond que, si l'on parle uniquement de pratique, un contreprojet n'est pas nécessaire. S'il s'agit de profiter de l'occasion pour combattre les rumeurs urbaines, cela en vaut la peine, étant admis qu'il n'y en aura pas beaucoup plus avec la nouvelle loi. Il s'agit de donner les intentions génériques du législateur pour que le Conseil d'Etat ne soit pas empêché de faire quelque chose, mais qu'il sache que le mandat qui lui est confié n'est pas de faire venir des entreprises d'un secteur qui est déjà monstrueux à Genève. Il faudrait ainsi lister les critères avec les objectifs : quels types d'emplois, la collaboration avec les hautes écoles, etc. Cela permet de savoir dans quelle direction on va. Pour le reste, il s'agit d'avoir une paix des braves.

Un député (MCG) comprend qu'il s'agit de garder une législation avec le même contenu, les mêmes principes, le même pouvoir discrétionnaire, mais de nature à rassurer.

M. Hiler précise qu'il s'agit de décrire davantage les choses dans la loi, sans être limitatif.

Une députée (S) relève qu'il y a eu une conférence de presse le 23 novembre 2013 annonçant l'intention de réformer les allègements fiscaux fédéraux, notamment concernant les plafonds et les localisations. Elle aimerait savoir si Genève serait concerné ou pas du tout.

M. Hiler répond que le canton de Genève n'est pas concerné du tout, puisqu'il n'est pas habilité à faire des allègements fédéraux dans le cadre de

la politique régionale. Par ailleurs, quand un canton fait venir des entreprises grâce à un taux de 0 %, ce n'est pas la même chose qu'avec un taux à 8 %. Cela peut être très tentant de venir avec un taux de 0 %, quitte à devoir construire un hangar tous les dix ans. Le canton de Genève n'est donc touché qu'indirectement, mais, pour autant, il a vérifié s'il n'était pas envisagé que tel ou tel secteur du canton de Vaud, à proximité de Genève, figure dans les zones concernées. Il faut en effet savoir que certaines cartes étaient surprenantes à un certain stade des discussions. Ceci dit, M. Hiler peut comprendre qu'il y ait un taux de 0 % dans un canton comme le Jura.

Une députée (MCG) voudrait savoir qui a accès à ces dossiers d'allègements au sein de l'administration fiscale.

M. Hiler fait savoir que tout le personnel de l'administration fiscale est assermenté. Par ailleurs, ce genre de dossier est traité par les affaires fiscales. Cela s'arrête là, mais il faut savoir qu'il y a un très large accès des collaborateurs aux données. C'est la discipline qui règne qui fait qu'il n'y a pas de fuites.

Il précise que, si quelqu'un consulte un dossier sur lequel il n'a rien à faire, tout est tracé. En outre, tous ces dossiers sont traités de manière extrêmement confidentielle. La stratégie générale de l'administration fiscale est que les collaborateurs ont un accès large et qu'il n'y a pas d'accès VIP. M. Hiler peut dire qu'il n'y a pas eu de fuites à ce stade.

Un député (PLR) se demande si, au lieu d'un contreprojet, une modification de la législation ne pourrait pas suffire.

M. Hiler pense que cette solution est possible si elle est accompagnée d'un retrait de l'initiative. Il appuie cette proposition. Une issue satisfaisante ne passe pas nécessairement pas une votation populaire.

Audition de M. Charles Lassaue, membre de la direction de la CCIG, M. Stéphane Tanner, membre de la commission fiscale de la CCIG, et M^{me} Stéphanie Rueggsegger, secrétaire permanente de l'UAPG

M. Tanner va présenter le point de vue de la pratique sur l'IN 150. Tout d'abord, il est important de remettre en perspective celle-ci sur les plans technique et pratique. Il semblait important de reprendre trois affirmations des initiants : la notion de bénéficiaire ; la concurrence dommageable avec les entreprises genevoises ; l'opacité de la procédure d'octroi des allègements fiscaux. Face à ces interrogations, l'initiative répond en proposant la suppression de l'art. 10 (LIPM).

M. Tanner rappelle le contexte. L'article 10 LIPM prévoit la possibilité d'octroyer des allègements fiscaux pour les sociétés de capitaux. Il ne faut toutefois pas oublier que les allègements s'adressent aussi aux entreprises de personnes (cf. art. 15 LIPP) et pas uniquement aux entreprises de capitaux. C'est important parce que cela concerne également le tissu des PME et PMI. Ainsi, il est arrivé que des emplois aient été préservés par l'octroi d'allègements fiscaux à de telles entreprises.

M. Tanner aborde la notion de concurrence dommageable. Les allègements sont un outil de promotion économique. Ils servent à soutenir le développement économique du canton. Ils sont néanmoins assortis de conditions. L'une de celles-ci est que cela ne crée pas de distorsion de concurrence et c'est un point qui est vérifié par le Conseil d'Etat. Par exemple, si M. Tanner ouvre une entreprise de consultant en fiscalité, il pourra frapper longtemps à la porte du Conseil d'Etat pour obtenir un allègement parce qu'il serait, dans un tel cas, en concurrence avec d'autres personnes et entreprises faisant le même métier à Genève.

M. Tanner comprend que la notion d'opacité soit mise en avant dans l'initiative. Il s'est ainsi demandé s'il y a des expériences dont il serait possible de s'inspirer. Il se réfère ainsi au canton de Vaud où les allègements ont été mis en débat et durant lequel la notion d'opacité avait une bonne place. Le résultat de ces discussions a été le fait que l'administration vaudoise a rendu publiques deux directives : une circulaire de juin 2012 qui explique ce qu'est cet outil, comment il fonctionne, quelles sont les conditions d'octroi, à qui il est appliqué, etc. ; un document qui met en évidence le processus d'octroi et la collaboration interdépartementale existante au niveau du canton. Dès lors, s'il y a un souci de transparence à Genève, il faudrait repenser la question du protocole et de la gestion des allègements plutôt que de supprimer les allègements fiscaux.

M. Tanner relève un point fondamental en termes de soutien à l'économie et d'ambiance. Les cantons sont régis par la loi d'harmonisation des impôts directs LHID. Celle-ci définit ce qu'ils peuvent faire ou non. Il y a ainsi peu de latitude pour les cantons, si ce n'est les allègements fiscaux, l'imposition selon la dépense, l'imputation de l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital et la fixation des taux d'imposition. Ces possibilités sont peu nombreuses, mais elles sont régulièrement combattues ces dernières années. Cela donne malheureusement un signal, notamment au niveau économique. Il est en effet peu rassurant de voir que l'on doit faire face à une pression internationale, mais en même temps à une pression intranationale qui vise à casser l'outil que constituent les allègements fiscaux.

M. Lassauce résume la position des milieux économiques en disant qu'ils sont opposés à la suppression de l'article 10 LIPM. Celui-ci vise à faciliter l'implantation d'entreprises suisses ou étrangères à Genève. M. Lassauce ne voit pas comment on peut être contre cette possibilité de diversification du tissu économique genevois et d'accueil d'entreprises innovantes. Cela permet également un gain en termes d'emplois et de savoir-faire. L'article 10 LIPM prévoit également de favoriser la restructuration d'entreprises. Il s'agit ainsi de permettre à des entreprises locales en difficulté de passer un cap difficile, de préserver des emplois et de conserver des savoir-faire dans le canton. M. Lassauce signale que des entreprises qui sont aujourd'hui des fleurons de l'économie genevoise ont bénéficié de ceci. L'article 10 LIPM indique également très clairement que les allègements doivent être dans l'intérêt de l'économie du canton. Il ne s'agit donc pas de faire quelque chose de complètement hors-sol, mais de faire une analyse concrète d'opportunité sur ce qui peut être important pour l'économie genevoise. De plus, un allègement ne peut pas être consenti sans un business plan et sans prévoir le gain pour l'économie genevoise, notamment sur le plan des emplois.

M. Lassauce ajoute que tout cela nécessite des conditions qui sont fixées à l'article 10 LIPM. Tout d'abord, il n'y a aucun droit pour les entreprises à obtenir un allègement. Les allègements représentent une partie de la boîte à outils du Conseil d'Etat pour la promotion économique de la région. Par ailleurs, les allègements sont aussi limités dans le temps. La limite de dix ans est ainsi fixée dans la loi. Dès lors, si les conditions ne sont pas remplies, il est possible de demander la suppression de l'allègement et le versement des sommes dues. Quant à la question de la transparence, elle est prévue à l'article 10 LIPM. Pour autant, si elle n'est pas considérée comme suffisante, il est possible d'en demander plus. Pour l'heure, des informations sont toutefois déjà données chaque année dans les comptes d'Etat dans la limite du secret fiscal.

M. Lassauce précise que les allègements fiscaux sont un outil de promotion économique. Le canton de Genève l'a utilisé de façon judicieuse. Depuis son introduction, il y a dix-huit ans, des allègements ont été accordés, mais ils l'ont surtout été à une période particulière. Cet outil a ainsi surtout été utilisé à la fin des années nonante quand l'économie genevoise a traversé une crise. Il a alors permis de soutenir un secteur industriel qui était à l'époque en pertes, mais aussi de faire venir des quartiers généraux de grandes entreprises. Cet outil a permis de diversifier l'économie genevoise qui était très axée sur le secteur bancaire et de la rendre moins monosectorielle. C'est un outil de promotion économique, mais il y a aussi des emplois à la clé. En 2010, avec six allègements accordés pour un total de

189 millions de francs sur dix ans, ce sont plus de 500 emplois qui ont été créés. Cela représente donc aussi des recettes fiscales et des effets induits sur la consommation.

M^{me} Ruegsegger indique que, en tout, les allègements octroyés en dix-huit ans représentent plus de 1,2 milliard. Cela étant, on peut douter que cet argent serait de toute façon entré dans les caisses du canton en l'absence de ces allègements. En effet, soit les entreprises ne seraient pas venues, soit celles qui ont été aidées auraient disparu. Par contre, il est clair que plus de 5 000 emplois ont été créés.

M^{me} Ruegsegger fait le parallèle avec une autre réforme. Les allègements ne visent pas seulement à faire venir des headquarters. Cet outil permet aussi de soutenir l'économie locale. Il y a quatre ans, le Grand Conseil a revu la loi sur l'aide aux entreprises (LAE – I 1 37) en permettant de créer des crédits relais. Cela permettait d'aider des entreprises structurellement saines, mais avec des problèmes passagers de trésorerie. Selon M^{me} Ruegsegger, il y a un parallélisme dans l'état d'esprit entre les deux mesures. Elle invite ainsi les commissaires à ne pas supprimer cette possibilité. Le canton de Genève est dans un contexte de concurrence très vive en Suisse et au niveau international. Certaines entreprises sont parties ailleurs et cela doit faire réfléchir en faveur du maintien de cette possibilité.

Un député (S) a été touché par certains propos, notamment sur le lien avec l'emploi. C'est bien de là que vient la volonté de réformer la pratique des allègements fiscaux. Il constate que les allègements ont été accordés pour 23 % pour le secteur industriel, mais aussi pour 27 % pour les quartiers généraux et pour 9 % pour les startups. Cet outil a été très utilisé depuis 1995 jusqu'au début des années 2000 pour répondre à une situation de crise. Aujourd'hui, il n'est par contre plus vraiment utilisé. Dès lors, il se demande si c'est vraiment un outil de promotion économique et s'il répond vraiment à la demande en termes d'emplois. Il faut reconnaître cette séparation entre économie et emplois et c'est bien malheureux. Par ailleurs, il n'existe pas forcément de liens effectués entre ces deux notions. On peut le voir dans le fait que ces entreprises – en l'occurrence, on parle beaucoup des multinationales – ont créé beaucoup d'emplois, mais il faut savoir combien d'emplois ont été créés localement. Enfin, les entreprises multinationales recherchent de la stabilité – le groupe socialiste va dans le même sens – et cette stabilité passe aussi par la traduction de la volonté populaire. Aujourd'hui, il y a une tension croissante, reconnue par le Conseil d'Etat, par rapport au développement économique qui n'a pas été en adéquation avec le développement du canton, la main-d'œuvre et la diversité des formations. Il aimerait ainsi savoir si les allègements sont réellement encore un outil de

promotion économique et s'ils ont été utilisés à des fins stratégiques pour le développement de Genève.

M^{me} Ruegsegger explique que, à un moment où un secteur de l'économie a été en danger, cette mesure a été davantage ciblée sur celui-ci. On voit que cet outil permet presque de faire du sur-mesure pour les secteurs que l'on souhaite profiler ou aider. Par ailleurs, si les allègements sont aujourd'hui moins utilisés, cela signifie peut-être que cela ne va pas si mal et c'est tant mieux. Pour les entreprises multinationales, sans doute que l'audition du GEM en dira plus aux commissaires. Cela étant, il ressort des chiffres que la venue de multinationales fait qu'elles amènent une partie de leur personnel lors de leur installation, mais qu'elles engagent ensuite du personnel suisse lorsqu'elles se développent. D'ailleurs, il y a peut-être même, très légèrement, plus de personnel suisse dans les multinationales que dans les entreprises privées suisses. Par ailleurs, il n'y a pas deux économies à Genève. Les PME fonctionnent main dans la main avec les grandes entreprises. Le départ de Merck Serono a par exemple eu un impact énorme sur les affaires d'un hôtel voisin.

Le député (S) comprend qu'il y ait une volonté du Conseil d'Etat, notamment en faveur des cleantechs, mais cela n'est pas concrétisé au niveau de la loi. Dès lors, il aimerait savoir ce que les auditionnés pensent de la possibilité que la loi mentionne les secteurs ciblés.

M^{me} Ruegsegger estime que la loi doit permettre de la souplesse. Le fait de vouloir trop spécifier dans la loi n'est pas bon. Il faut un cadre, mais il faut aussi laisser une souplesse pour permettre les ajustements nécessaires au moment où il le faut.

M. Tanner précise qu'il est important d'avoir à l'esprit que c'est une possibilité laissée au Conseil d'Etat. Il faut ainsi que cela permette cette flexibilité en lien avec l'évolution de l'économie. S'il faut cadrer, cela peut être fait à la manière du canton de Vaud. M. Tanner renvoie aussi les commissaires aux documents qu'il leur remettra, car ils répondent à l'essentiel des questions.

Une députée (EAG) sait que la Constitution fédérale interdit les arrangements fiscaux. Dans la mesure où les choses sont aussi secrètes et discrétionnaires, elle aimerait savoir quelle est la différence fondamentale entre un arrangement fiscal interdit par la Constitution et un allègement fiscal opéré sans contrôle parlementaire. Elle constate que le système est entièrement opaque. Il faut se mettre à la place des citoyens qui voient cela. Maintenant, elle est contente d'apprendre qu'il y a un protocole dans le

canton de Vaud, mais à l'heure actuelle la disposition genevoise est ouverte à l'arbitraire.

M. Tanner reconnaît l'interrogation. Cela étant, la question de la transparence c'est aussi la question de la confiance et de l'organisation du Conseil d'Etat. Ainsi, le Conseil d'Etat n'a jamais pris un allègement fiscal au coin d'une table sans qu'il soit au courant in corpore du dossier et qu'il en mesure la portée. C'est les limites et la vocation de l'outil. Il faut le reconnaître, quitte à aller dans davantage de transparence et de vérification. Par ailleurs, la Constitution interdit bien entendu les arrangements fiscaux et la concurrence dommageable entre cantons. Cela est réglé par un concordat intercantonal qui est respecté. Dans ce contexte, il y a des bases légales qui disent que des allègements fiscaux peuvent être accordés. Il s'agit de renoncer à toute ou partie d'un impôt calculé, ou pouvant l'être, pendant une période jusqu'à dix ans. Par contre, il ne s'agit pas d'arrangements fiscaux.

M. Tanner pense également que l'on peut amener de la transparence sans pour autant supprimer les allègements fiscaux. Déjà maintenant, c'est un sujet largement développé dans le rapport de gestion du Conseil d'Etat.

Un député (PLR) aimerait savoir ce que les auditionnés pensent d'une modification de la législation qui amènerait la durée des allègements de dix ans à cinq ans et qui s'accompagnerait d'un retrait de l'initiative.

M. Tanner pense personnellement que cela serait une fausse bonne idée. Dans la pratique, on peut parfaitement dire que l'on fait des allègements pour cinq ans et mettre des conditions pour les cinq années supplémentaires. Il faut garder cette possibilité qui peut être nécessaire selon les cas. En outre, une telle modification pourrait aussi donner un mauvais signal et ne correspondrait pas à la pratique des cantons voisins. M. Tanner pense que l'initiative devrait être retirée, mais en faveur d'un protocole comme prévu dans le canton de Vaud.

Un député (PLR) aimerait savoir ce que les auditionnés pensent d'étendre la période du clawback de cinq à dix ans.

M. Tanner n'a rien à dire contre cette modification. Quand une entreprise ne remplit pas les termes du contrat, il est alors normal de récupérer l'allègement dont elle a bénéficié. M. Tanner ne voit pas pourquoi la durée ne pourrait pas être poussée à dix ans. D'ailleurs, cela aurait une logique par rapport à la durée de l'allègement.

M^{me} Ruegsegger et M. Lassauce n'ont aucun problème, non plus, avec une telle modification.

Un député (UDC) souhaite savoir s'il existe une étude sur les retombées directes des allègements fiscaux.

M^{me} Ruegsegger répond que, à sa connaissance, il n'y a pas d'étude qui a été faite sur les effets induits pour les entreprises bénéficiant d'allègements fiscaux. Cela étant, l'étude du CREA sur l'impact des sociétés au bénéfice de statuts parle d'un effet multiplicateur sur l'emploi de 1,6 et de jusqu'à 10 milliards de valeurs ajoutées en termes d'effets induits. M^{me} Ruegsegger précise que les entreprises sous statut ne sont toutefois pas concernées dans leur totalité par l'article 10 LIPM. Celui-ci concerne également les PME.

Un député (UDC) souhaite savoir si les personnes auditionnées pensent que la somme des retombées économiques des allègements est supérieure au « coût » de ces derniers évalué à 1,2 milliard de francs.

M^{me} Ruegsegger estime que les effets sont clairement supérieurs.

M. Tanner rappelle qu'une balance est faite quand l'octroi d'un allègement fiscal est évalué. Le Conseil d'Etat vérifie quels montants d'impôts sont abandonnés et quelles en sont les contreparties (par exemple sous forme d'investissements, de création d'emplois et d'impôts sur le revenu des travailleurs). Il y a ainsi déjà une compensation totale ou partielle immédiate. C'est toute l'idée qu'il y a derrière les allègements fiscaux.

Un député (PLR) note que le maniement des chiffres peut être dangereux. On entend souvent que la baisse des impôts aurait coûté 400 millions de francs au canton. Ces chiffres sont, au mieux, un peu creux. Dans les deux cas, ces chiffres sont donnés, toutes choses étant égales par ailleurs. Dans le cas des allègements fiscaux, si une entreprise se voit refuser un allègement fiscal et décide de ne pas venir, le canton de Genève ne perd pas 1,2 milliard de francs. En réalité, le canton renonce à un potentiel de taxation de 1,2 milliard de francs. Ce raisonnement est valable aussi pour les gens qui critiquent les allègements fiscaux. Ils disent que le développement économique aurait été le même sans les allègements fiscaux. Cela n'aurait ainsi eu aucune influence sur le fait que les recettes fiscales ont augmenté chaque année de 3 % depuis que ces allègements ont été donnés et, en plus, le canton aurait obtenu ce qu'il a laissé. C'est un raisonnement absurde.

Un député (PLR) pense qu'il faut maintenant trouver une porte de sortie qui soit acceptable pour l'IN 150. Le clawback à dix ans est une possibilité, mais il est plus sceptique sur l'aspect de la transparence. Une forme de secret n'est pas équivalente à de l'arbitraire. Il s'agit de protéger des intérêts privés qu'il n'y a pas d'intérêt public à exposer, comme le secret médical. En résumé, il se demande s'il y a un moyen d'augmenter la transparence sans endommager l'outil que constituent les allègements fiscaux.

M. Tanner constate que la transparence est effectivement tributaire du secret fiscal. Cela étant, une amélioration de la transparence ne consiste pas à

publier des informations comme le nom des entreprises. C'est dans le processus que de la transparence peut être apportée. Le canton de Vaud vit très bien avec la solution qu'il a retenue et tout le monde est content du résultat.

Un député (PLR) constate avec satisfaction, alors que les milieux économiques pourraient vouloir préserver les intérêts des entreprises en place en ne laissant pas venir de nouvelles entreprises sur le canton de Genève, qu'ils sont opposés à l'IN 150. Maintenant, il aimerait savoir si la solution consistant à reprendre la directive du canton de Vaud est une solution satisfaisante pour les personnes auditionnées.

M. Tanner répond que cette solution va exactement où elle doit aller. Elle donne la définition des entreprises concernées, une explication des bases légales et des contrôles, etc. Pour autant, il n'y a pas de recettes pour dire comment préparer un business plan permettant d'obtenir un allègement. Un tel élément reviendrait en revanche à aller trop loin.

M. Lassauce ajoute qu'il faut garder une latitude pour le Conseil d'Etat. Il faut garder le caractère politique prépondérant dans l'octroi des allègements.

Un député (PDC) relève que M. Tanner a parlé d'ambiance. La qualité d'un canton et de son accueil et surtout que les gens ne doivent pas toujours voir une épée de Damoclès sur leur tête. C'est aussi important que la boîte à outils à disposition du Conseil d'Etat, qui a été élu par la vox populi. Il ne croit pas que c'est au législateur de sanctionner un usage éventuellement inadéquat des outils mis à sa disposition, mais au peuple.

M. Tanner revient sur l'ambiance qu'il a évoquée. La suppression des allègements reviendrait à donner un signal. Cela ne s'applique peut-être pas à l'entrepreneur que l'on croise dans la rue, mais le ressenti est très mauvais, notamment au niveau de la visibilité.

Une députée (S) relève que l'initiative est en faveur de l'abolition des allègements et met en évidence un souci sur cet aspect de transparence pour savoir quels cadeaux sont faits et à qui. Elle trouve également dommage que cela soit fait à travers des allègements et non des aides. Dans cette dernière hypothèse, il y aurait ainsi plus de clarté, notamment sur les montants donnés. Quant à une modification éventuelle des circulaires, cela viendrait dans un contreprojet du Conseil d'Etat, mais il faudra alors les rattacher à la loi pour les appliquer.

M. Tanner ne pense pas que l'on puisse insérer le contenu des circulaires dans la loi. En effet, une circulaire, qui certes engage l'administration, précise l'application d'une loi. Il faudrait ainsi plutôt retirer l'initiative en échange de cette procédure administrative à mettre en place.

Une députée (EAG) relève que les allègements fiscaux n'intéressent que les entreprises qui font des bénéfices, les pertes pouvant être reportées pendant sept ans. Il n'y a alors pas besoin de faire appel à cette loi. Elle souligne donc que cette loi ne devient intéressante que pour les entreprises qui font des bénéfices, et des bénéfices importants.

M. Tanner fait remarquer qu'il est faux de dire que les allègements fiscaux ne s'adressent pas aux entreprises en difficulté, même si ce n'est pas la majorité des cas. Il arrive en effet qu'une entreprise en difficulté soit reprise par des investisseurs. Un allègement fiscal peut être octroyé dans un tel cas, car l'investisseur prend des risques financiers et préserve des places de travail. M. Tanner fait savoir qu'il y a eu de tels cas. Cela n'est pas la grande masse, mais cela existe.

La députée (EAG) reste convaincue que, même s'il n'est pas généralisable, le terme de multinationale évoque l'idée de sociétés faisant des bénéfices importants. Quant à l'allusion sur la trésorerie, c'est un fait que les banques locales et les grandes banques commerciales devraient donner des facilités de trésorerie aux entreprises locales en difficulté. Cela étant, c'est un problème radicalement différent.

Audition de M^{me} Frédérique Reeb-Landry, présidente, et M^{me} Olivia Guyot Unger, secrétaire générale du Groupement des entreprises multinationales (GEM)

M^{me} Reeb-Landry propose d'expliquer qui est le GEM, ses objectifs et en quoi l'initiative le concerne. Il faut savoir que le GEM regroupe 81 sociétés suisses et étrangères, dont 58 sur le canton de Genève. Ces entreprises représentent 30 000 emplois dans l'Arc lémanique et 24 000 emplois à Genève. M^{me} Reeb-Landry précise que le secteur des multinationales représente 76 000 emplois à Genève. On peut ainsi envisager que le PIB du canton dépend en grande partie (à 43 %) de ces multinationales. Par ailleurs, la création d'emplois (deux sur trois) à Genève entre 2000 et 2010 a surtout été générée dans les multinationales. L'objectif du GEM est de défendre et promouvoir les intérêts des sociétés membres et, en particulier, les conditions-cadres. Les entreprises multinationales ont besoin de prévisibilité. Des atouts de la Suisse sont sa stabilité juridique et politique, la présence d'une main-d'œuvre bien formée et des infrastructures de bonne facture, mais il est essentiel de maintenir ce bon niveau de prévisibilité et de stabilité pour garantir des conditions-cadres compétitives.

M^{me} Reeb-Landry fait remarquer que, durant ces dernières années, les conditions-cadres ont évolué. La démocratie directe est un bien en soi, mais

pour les sociétés qui travaillent beaucoup avec l'étranger, cela peut amener de l'instabilité. Il y a aussi les initiatives et certains mouvements qui vont amener des grains de sable dans les rouages. Quand on parle d'introduire une limite sur les salaires ou plus de bureaucratie dans les systèmes, tout cela déstabilise la grande solidité des conditions-cadres.

M^{me} Reeb-Landry relève que le titre de l'IN 150 « Pas de cadeaux aux multinationales » est un peu dérangent. En effet, tant les entreprises locales qu'internationales peuvent bénéficier d'allègements. Par ailleurs, il y a des enjeux très importants en termes de fiscalité pour le canton de Genève. Celui-ci devra se battre pour maintenir une fiscalité attractive. Tous les jours, le GEM travaille avec le gouvernement pour maintenir une image pour les sociétés que représente le GEM qui soit la meilleure possible et qui reflète les efforts qui sont faits au niveau économique, social ou de formation. Le fait d'avoir un tel titre n'est ainsi pas très heureux. Sur le fond, il ne faut pas confondre les allègements, les statuts et les forfaits. Pour le GEM, ce n'est pas forcément un immense problème si les allègements sont touchés puisque tout le monde en bénéficie et pas spécialement les multinationales. Pour autant, c'est un autre grain de sable dans les conditions-cadres qui doivent permettre une grande prévisibilité. Le GEM pense qu'il y a de bien plus grands enjeux à préparer sans avoir ces grains de sables.

M^{me} Guyot Unger relève que l'intitulé de l'IN 150 est plus que dérangent. Tout le monde sait qu'il n'y a pas que les multinationales qui peuvent avoir des allègements. Par ailleurs, le GEM et les multinationales sont des facteurs en faveur de l'emploi et de l'économie et qui profitent à tous. A ce titre, ces entreprises redistribuent plus que ce qu'elles gagnent par d'éventuels allègements. Cela permet de dire que les allègements participent d'une politique visionnaire sur le long terme pour que Genève et la Suisse demeurent une place d'affaire compétitive. En termes d'emplois, les multinationales représentent 76 000 emplois directs, mais avec un facteur multiplicateur de 1,6 (selon la Fondation pour Genève). Au final, ce sont donc 120 000 emplois indirects générés par la présence de ces entreprises. Maintenant, pour les entreprises membres du GEM et pour les entreprises en général, ces allègements font partie des conditions-cadres importantes en termes d'attractivité, de compétitivité pour la place économique genevoise et suisse. D'ailleurs, il est aussi important que Genève reste compétitif par rapport à ses voisins. Pour ces motifs, quelle que soit la décision de la commission, il est important de garder à l'esprit que l'allègement fait partie des outils pour avoir une économie compétitive dans la région.

Un député (S) reconnaît qu'il peut parfois y avoir un amalgame dans l'argumentaire de l'initiative. Concernant la notion de stabilité pour les

entreprises et la population résidente, il aimerait savoir si les infrastructures, qui font que des entreprises peuvent s'implanter à Genève, sont comprises dans les conditions-cadres. Le Conseil d'Etat mentionne dans son rapport (p. 38) qu'il « est en revanche sensible à certains arguments avancés par les initiants concernant l'inadéquation entre la vigueur de la croissance économique au cours de la dernière décennie et le nombre de logements construits, avec à la clé une pénurie que ressentent douloureusement tous les habitants de Genève qui sont à la recherche d'un logement ». On voit ainsi qu'il y a une tension au sein de la population par rapport à un développement économique qui ne correspond pas nécessairement aux besoins de celle-ci. Cette croissance économique a ainsi amené une pression accrue sur le logement. Il se demande s'il ne serait pas important de cadrer et de légiférer au niveau des allègements fiscaux. L'initiative propose de les supprimer, mais un signal d'apaisement à la population pourrait être donné en légiférant sur l'encadrement et la cible des allègements fiscaux.

M^{me} Reeb-Landry revient sur les infrastructures et les conditions-cadres. Evidemment, pour les entreprises représentées par le GEM, la prévisibilité est une condition-cadre majeure. Cela va d'ailleurs être dépendant du taux d'investissement qu'une société va prévoir et qui est planifié plutôt sur le long terme. Une entreprise avec de gros investissements et qui pratique de la recherche et développement va ainsi revoir les conditions-cadres et leur compétitivité tous les dix ans. Les quartiers généraux vont le faire environ tous les cinq ans. Enfin, une société de trading va revoir les conditions-cadres toutes les années. Cela veut dire que les conditions-cadres et ce taux de prévisibilité sont très importants.

M^{me} Reeb-Landry, en tant que directrice générale chez Procter & Gamble, peut dire que sa société génère 1 milliard de francs par année dans la région (salaires, charges sociales, investissements dans les bâtiments, etc.). Pour pouvoir générer 1 milliard de retombées économiques, ce sont des investissements de 1 milliard à Genève, mais aujourd'hui la société réfléchit déjà à 2020. Le taux de prévisibilité est ainsi une condition sine qua non du maintien de ces sociétés à Genève. Aujourd'hui, on est dans une situation avec un franc fort. Quand une entreprise décide d'avoir un emploi qui reste à Genève, elle doit le défendre par rapport au fait que ce même poste détenu par la même personne sera vraisemblablement moins cher ailleurs. Pour une société américaine, payer une secrétaire en Suisse équivaut à payer un cadre aux USA. Il faut se rendre compte que, avec le franc fort, la gradation de l'importance des conditions-cadres change. Pour en revenir à la question du logement, c'est un facteur gênant qu'il y ait une pénurie et c'est pénalisant pour l'image de ces sociétés et des contributions de celles-ci tant au niveau

économique que social. Mais si l'on doit comparer la pénurie de logements par rapport à une fiscalité compétitive et défendable sur le long terme, la pénurie de logements sera peut-être moins importante par rapport au fait qu'il faudra une fiscalité compétitive et défendable par rapport à l'Europe et à l'OCDE. Il faut faire en sorte que Genève et la Suisse puissent développer une fiscalité qui soit compétitive et très défendable. Sans cela, il serait très difficile pour les sociétés suisses et étrangères de continuer à faire leurs affaires depuis ici.

Un député (S) constate, aujourd'hui, une faible utilisation des allègements fiscaux. Par ailleurs, il y a une situation de flou quant à l'utilisation des allègements fiscaux. Dès lors, il se demande s'il ne serait pas utile de légiférer et de donner un signal avec une stratégie.

M^{me} Reeb-Landry estime que toucher au cadre implique de donner pas mal d'explications pour dire si la fiscalité restera aussi stable et prévisible. Si les changements apportent une meilleure prévisibilité et une meilleure compétitivité, cela sera plus facile à expliquer.

Un député (PLR) est étonné par l'idée de vouloir cadrer par la loi le développement des entreprises, notamment des multinationales dont les centres de décision ne sont pas à Genève. Cela peut sembler un caprice de riche. Concernant la responsabilité sociale des entreprises multinationales, il aimerait que les représentantes du GEM donnent quelques détails sur ce que font ces entreprises. Enfin, concernant le clawback, il aimerait savoir si le GEM serait d'accord qu'il soit porté à dix ans plutôt qu'à cinq ans, notamment dans la perspective d'un retrait de l'initiative en contrepartie.

M^{me} Reeb-Landry répond à la question sur le clawback. Si celui-ci est aujourd'hui de cinq ans, le fait de l'amener à dix ans est un grain de sable supplémentaire. M^{me} Reeb-Landry se demande s'il est opportun de péjorer une partie des conditions-cadres alors que les régimes fiscaux cantonaux vont être abolis et si c'est le moment de faire une modification qui va péjorer la compétitivité. Le timing n'est pas opportun et c'est un mauvais signal donné aux entreprises représentées par le GEM. Par rapport à la situation d'incertitude, celles-ci ont eu beaucoup d'échanges à Genève avec l'ancien chef du DF, M. Hiler. De même, le nouveau gouvernement est soucieux qu'il y ait une communication avec le secteur des multinationales. Il est conscient qu'il règne une certaine incertitude et qu'il ne faudrait pas augmenter celle-ci. M^{me} Reeb-Landry croit que le fait d'augmenter le clawback de cinq à dix ans amènerait de l'incertitude.

Par rapport à la question sur la responsabilité sociale, il faut noter que les sociétés multinationales sont des entreprises formatrices, notamment DuPont

et Caterpillar qui forment beaucoup d'apprentis. Au niveau de la qualité des employeurs, M^{me} Reeb-Landry peut également signaler que, sur l'année 2013, dans le classement des meilleurs employeurs établi par le magazine Bilan, ce sont deux sociétés multinationales qui sont parmi les quatre premiers employeurs. Elle pourrait donner l'exemple de Procter & Gamble, mais Firmenich vient aussi d'être récompensée par un prix du développement durable. Procter & Gamble a des implications avec des associations caritatives et à but non lucratif privilégiant la jeunesse et la jeunesse défavorisée, notamment par le biais de partage de ses compétences. Ces implications se font aussi par du bénévolat pur et dur. Finalement des donations de produits invendus vont par exemple à Partage. En résumé, entre les donations en cash ou en produits, cela représente 1 million de francs par année.

M^{me} Reeb-Landry ajoute que, au niveau de l'innovation, 75 % des investissements le sont au niveau des multinationales selon l'étude du Boston Consulting Group.

Un député (PLR) demande si le GEM préférerait une modification de la durée du clawback ou un vote sur l'initiative 150-TF.

M^{me} Reeb-Landry estime qu'il faudrait d'abord chiffrer les deux options. Dans les deux cas, c'est une atteinte aux conditions-cadres. Cela étant, elle n'est pas une experte en fiscalité. Par ailleurs, peut-être que la solution sur les allègements peut être intégrée à la réforme à venir de la fiscalité des entreprises.

Un député (MCG) relève que ces allègements constituent un outil utile de politique fiscale. Ce n'est pas parce le Conseil d'Etat les applique dans une certaine absence de lisibilité qu'ils deviennent mauvais. Quant à la question de l'ambiance, il aimerait savoir comment a été reçu le fait d'être qualifiée de profiteurs et de parasites alors que les multinationales assurent des dizaines de milliers d'emplois.

M^{me} Reeb-Landry rappelle que le GEM existe depuis une trentaine d'années. Il s'occupait à l'origine de ressources humaines. En 2012, il a été réformé pour offrir une plateforme d'échange avec le monde politique, le monde économique et le public. C'est certainement les discussions avec M. Hiler sur la réforme de la fiscalité des entreprises qui ont commencé à faire un cheminement auprès du GEM. Jusqu'alors, ces entreprises pouvaient s'appuyer sur d'autres structures telles que la FER ou la CCIG. Le besoin est toutefois venu de pouvoir représenter leurs intérêts de manière plus forte et plus représentative. Le GEM a ainsi été réformé et il a été décidé d'avoir un comité fait de dirigeants d'entreprises et d'avoir trois commissions (sur la

fiscalité, sur les ressources humaines et sur les « public affairs »). Lorsque l'IN 150 est devenue publique, cela a donné un vrai coup de pouce pour transformer le GEM.

Audition de M. Pascal Broulis, conseiller d'Etat du canton de Vaud, et de M. Roland Ecoffey, chef des affaires extérieures du canton de Vaud

La commission, qui travaille sur l'IN 150, a appris que le canton de Vaud avait adopté des mesures et publié en 2012 un document qui fixait des règles par rapport aux allègements fiscaux pour les entreprises. La commission voulait donc entendre M. Broulis sur ce thème.

M. Broulis fait tout d'abord remarquer que les cantons de Genève et de Vaud essaient de construire une métropole lémanique en regard d'un autre pôle important, celui de Zurich. L'objectif est d'avoir des cohérences de politiques publiques, même s'il y a le fédéralisme et que la concurrence entre cantons est saine. Ce dernier point permet d'ailleurs un laboratoire territorial. Ensuite, ce qui est bon pour un canton peut être repris à l'échelle suisse. Il faut savoir que les cantons de Vaud et de Genève ont été visés par un rapport du Crédit Suisse selon lequel les deux cantons perdaient beaucoup de leur attractivité. Pourtant, la Métropole lémanique est celle qui crée le plus de richesses. Au niveau de la solidarité nationale, cette région représente 15 % des habitants, mais elle paie 25 % de l'IFD et cet impôt est un bon critère pour l'évaluation de la création de richesses (puisqu'il est basé sur l'entier de l'assiette fiscale des personnes physiques et des personnes morales).

M. Broulis aborde le thème de l'IN 150 et de ses incidences. Tout d'abord, si les cantons de Genève et de Vaud pratiquent implicitement une politique de diversification de leurs économies, c'est dans le but de planter des graines pour qu'elles puissent germer demain et créer des richesses. En effet, l'impôt ne se prélève que sur la création de richesse. Il n'y a pas d'impôt négatif, ni de rabais d'impôts ou de crédit d'impôts. Tout ça est une aberration intellectuelle dans les démocraties. Pour autant, pour pouvoir le prélever, il faut une diversification la plus large possible. Il y a quelques années, le canton de Vaud a utilisé l'arrêté Bonny qui est un cadre législatif qui a aujourd'hui disparu. Celui-ci a permis de diversifier l'économie vaudoise. Il faut rappeler que le taux de chômage vaudois était monté à plus de 8,3 % en 1990 et que, entre 1990 et 2002, la dette était passée de 1 milliard de francs à près de 10 milliards de francs. Aujourd'hui, la dette est de 500 millions de francs grâce à la diversification économique. En 1990, dans le canton de Vaud, trois postes sur dix étaient dans le domaine de la construction. Avec le ralentissement immobilier dans les années nonante, ces postes ont disparu. L'arrêté Bonny a alors été utilisé avec sa possibilité

d'exonérer certaines sociétés pendant une période donnée. Le corollaire à la pratique d'une exonération fiscale est que l'entreprise à laquelle cinq ou dix ans d'exonération sont accordés doit le même nombre d'années d'impôts après l'exonération fiscale (sinon elle doit rembourser les impôts dont elle a été exonérée). Cet objectif a été pratiqué de façon très forte.

M. Broulis signale qu'un rapport, qui a été fait en complément du rapport du CREA pour Genève, pourra être donné aux commissaires. Dans la période sous revue, les politiques d'exonérations fiscales temporaires ont permis de créer plus de 8 000 postes à haute valeur ajoutée avec des rentrées fiscales massives au niveau des personnes physiques. Par ailleurs, beaucoup de sociétés commencent maintenant à payer des impôts. M. Broulis ajoute que l'exonération fiscale temporaire ne pose généralement pas beaucoup de problèmes durant les cinq à sept premières années de vie d'une entreprise. En effet, avec un comptable ou un bon responsable financier, une entreprise qui planifie ses amortissements et ses frais d'installation au début de son existence ne paie des impôts qu'à partir de l'année $n+7$ ou $n+8$ au moment où elle commence à faire des bénéfices en lien avec son développement.

M. Broulis explique que le canton de Vaud a revisité cette politique. C'était un débat compliqué parce qu'il est né d'un certain ras le bol. Il y a une sorte de sentiment de trop-plein avec une impression que tout allait bien. Le district de Nyon était considéré comme plein et estimait ne plus avoir besoin d'entreprises supplémentaires, mais on oubliait que le Nord vaudois ou le Jura vaudois ont encore de la place à profusion. Il faut ainsi savoir que le canton de Vaud pourrait multiplier par deux le nombre de ses habitants sans dézoner un seul mètre carré. Il y a donc eu une pression forte du district de Nyon qui ne voulait plus accueillir d'entreprises. Ensuite, il y a le cas de Novartis à Prangins avec une concurrence d'autres districts. On s'est rendu compte à ce moment que le district de Nyon n'était pas si plein, Novartis ayant par exemple à disposition un terrain de 40 000 m² qui est un champ de patates. Le cas de Novartis a aussi permis de se rendre compte que la situation était dangereuse avec la perte potentielle de 290 cols bleus et 500 cols blancs. Cela a permis, à cette occasion, de se rendre compte que le district de Nyon n'était pas si plein et que, plus généralement, tout est fragile.

M. Broulis indique que, après cette grande tension, il y a eu une tentative de légiférer et d'avoir un débat pour savoir quel est le développement économique voulu pour les prochaines années. Cela a conduit à modifier la pratique du canton de Vaud pour se concentrer sur des approches plus en phase avec les besoins de développement économique du canton en disant que les zones pleines, ou potentiellement pleines peuvent bénéficier d'exonérations partielles (à 50 %). L'objectif est la diversification du tissu

économique dans le domaine du secondaire et dans le commerce (vente et marketing), mais plus tellement d'accueillir des sièges mondiaux. Pour autant, le gouvernement garde en main la possibilité de choisir l'installation d'un siège international. La directive continue ainsi à dire que l'outil d'exonération fiscale temporaire est maintenu avec des critères davantage codifiés et plus durs, et avec des suivis par des reportings auprès des commissaires parlementaires responsables. La directive consolide même d'une façon plus forte le clawback.

M. Broulis répond à ceux qui disent que ce sont des cadeaux en disant qu'il n'y a jamais de cadeaux en fiscalité. Il y a provisoirement un non-encaissement d'impôt, c'est-à-dire une sorte d'impôt différé. En effet, sans appliquer une politique particulière pour rester attractif et concurrentiel, il n'y aura pas de miracle. Si l'entreprise ne vient pas, aucun cadeau n'est fait. De plus, avec un clawback, dur et restrictif, cette politique a permis cette diversification et a permis au canton de Vaud de s'en sortir. M. Broulis explique que le canton de Vaud a également utilisé tous ses reliquats et ses bénéfices annuels comptables pour rembourser la dette. Cela lui a permis de passer de la note A, il y a douze ans, à AAA aujourd'hui. En 2002, le canton de Vaud payait plus d'un million de francs aux banques uniquement pour payer le service de la dette. En résumé, le canton de Vaud a essayé de faire une politique transparente avec une directive et un clawback qui donne un privilège provisoire et qui permet de récupérer les impôts en cas de coup dur (sauf si l'entreprise fait faillite).

M. Broulis donne l'exemple de l'entreprise Shire avec des bénéfices nuls dans le canton de Vaud. Avec ou sans exonération, cela ne changeait donc rien. C'est, en d'autres termes, un outil qu'un Etat démocratique doit avoir pour garantir une pluralité de la pratique fiscale intelligente.

Un député (PLR) est déjà satisfait de l'audition, car il avait entendu des rumeurs selon lesquelles M. Broulis allait dire du bien sur l'IN 150, ce qui encouragerait les entreprises à venir dans le canton de Vaud plutôt qu'à Genève. Maintenant, le problème qui se pose est celui de la transparence. Il n'est pas possible de publier le nom et le montant d'impôts des entreprises bénéficiant d'allègements fiscaux. Dès lors, il aimerait savoir comment cela se passe dans le canton de Vaud, par qui est prise la décision d'exonération et sur quelle base.

M. Broulis répond que, avant 2011, la décision d'exonération provisoire était prise en cas de préavis positif du département de l'économie, du département des finances et de la commune de domicile de l'entreprise. Dans le cas d'un préavis négatif de l'une de ces trois entités, c'est le Conseil d'Etat qui tranchait. Avec la directive rendue publique au début 2012, c'est le

Conseil d'Etat dans son ensemble qui décide de l'exonération fiscale temporaire. Cela évite d'avoir des préavis de services. Le gouvernement prend directement la décision. Sur la transparence, il faut être conscient que l'entreprise va être en concurrence avec d'autres entreprises. Cela la met dans une situation complexe si son business plan est diffusé et si le fait qu'elle est au bénéfice d'un ruling fiscal avec une exonération temporaire est connu. Sur la diffusion de ces « crypto-cadeaux », il faut être clair que, en n'étant pas concurrentiel, un canton n'a aucune chance d'accueillir des installations d'entreprises. Dans le cas de Genève, qui diffuse, une fois par année, les informations sur les impôts qui auraient pu être encaissés si les entreprises avaient été soumises à 100 % aux impôts, cela pose davantage de questions qu'autre chose. Il faut être conscient que, sans cette exonération provisoire pour quelques années, il est vraisemblable que l'entreprise ne vienne pas s'installer. Ce type de communication est donc, selon lui, plutôt à bannir. Le canton de Vaud a trouvé un compromis par le biais des commissions de haute surveillance. Un avis de droit a conclu que le canton de Vaud peut informer une partie de la sous-commission des finances et de la sous-commission de gestion sur les rulings en cours et les non-encaissements d'impôts, mais ces informations ne peuvent être diffusées au grand public. Ces commissaires peuvent ainsi accéder à des informations privilégiées.

M. Broulis souligne que, si le fait qu'une entreprise va avoir des difficultés passagères, par exemple en 2015, est connu, cela peut la tuer. Si les banques connaissent cette situation et que l'entreprise va avoir un renouvellement bancaire pour sa trésorerie, la banque pourrait décider de ne pas renouveler l'emprunt, voire même de remonter le taux actuel en arguant un risque accru. M. Broulis a ainsi une très grande réserve au niveau de la transparence fiscale. Par contre, cela ne lui a jamais posé de problème que le Parlement, qui est quand même soumis au secret des affaires et au secret fiscal implicitement pour certains dossiers, soit tenu au courant. Les avis de droit corroborent néanmoins que seules deux ou trois personnes peuvent avoir accès aux dossiers.

Un député (PLR) est étonné qu'il y ait un avis de droit permettant de lever le secret fiscal.

M. Broulis précise que les personnes ayant accès à ces informations sont soumises au secret fiscal. D'ailleurs, c'est tout le problème de la démocratie. Il n'y a que quatre cantons qui donnent accès au résultat final de la déclaration fiscale des personnes physiques. C'est discutable, car on peut mettre à mal une situation. Cela est encore pire dans le canton de Neuchâtel qui donne accès aux pièces annexes de la déclaration d'impôt des personnes physiques si l'on se rend à l'office des impôts. Cela n'est pas conforme au

respect de la sphère privée, mais cela relève des us et coutumes. Sur ce principe, la commission dans son ensemble ne pourrait pas accéder aux dossiers des entreprises dans le détail, mais globalement une sous-commission de deux ou trois personnes pourrait avoir des informations sur les rulings obtenus par les entreprises. Un rapport écrit ne pourrait pas être fait, mais un rapport oral à l'intention de la présidence serait tout à fait possible.

Un député (PLR) note que, compte tenu de la densité d'activité dans le district de Nyon, il n'y a plus d'exonération au-delà de 50 %. Il aimerait savoir quelle forme prend cette règle.

M. Broulis fait remarquer que la règle générale prévoit cette manière d'agir, mais il est possible d'y déroger. Le syndic de Nyon communiquait à qui voulait l'entendre qu'il était repu, mais cela revient à oublier que, une fois le repas fini, quatre heures plus tard, on a de nouveau faim. C'est la même chose dans les cycles économiques. Ce n'est pas parce qu'on est riche aujourd'hui que, demain, on est à l'abri d'une situation plus complexe. En d'autres termes, la directive est en principe restrictive, mais il est possible d'y déroger en cas de nécessité. Si le canton de Vaud garde Novartis à Prangins, une grande succursale de la pharma bâloise, c'est qu'on leur donne la possibilité de réaffecter leur terrain et de construire des logements et un nouveau bâtiment pour 40 millions de francs. Le personnel a également accepté de travailler au moins une heure de plus par semaine. Il a également été décidé avec les syndicats de travailler sur quelques thèmes sur lesquels l'entreprise demandait qu'il y ait davantage d'efficacité sur les chaînes de travail. Au plan fiscal, il faut être clair. L'entreprise a eu un ruling pour les prochaines années sur les nouvelles chaînes produites dans le canton de Vaud. En effet, l'idée alternative était de fermer le site de Prangins pour l'amener à Baar en Allemagne. On conserve ainsi une chaîne de production en Suisse romande que l'on peut considérer comme nouvelle et qui peut être défiscalisée pendant quelques années. Ces résultats permettent au site de devenir clairement bénéficiaire et le nombre de travailleurs va même être augmenté. On voit donc qu'on peut déroger aux règles prévues en cas de besoin.

Un député (PLR) comprend que, malgré le fait que la politique en matière d'exonérations ait été précisée, le collège doit garder une liberté de manœuvre pour réagir à des situations difficiles à anticiper.

M. Broulis confirme qu'il faut cette marge de manœuvre. Il rappelle les pressions pour qu'il n'y ait plus de développement économique à Nyon, mais il faut aussi voir les cas de Prangins, de l'entreprise Shire partie à Zoug, voire celui de Merck Serono à Genève. M. Broulis demande qui pouvait penser que

ces changements allaient intervenir du jour au lendemain. Il y a des cycles économiques et personne ne pouvait par exemple prévoir la fermeture de Merck Serono à Genève. Il faut un peu de souplesse et ne pas tout figer dans une directive. M. Broulis s'est également battu pour garder tous les impôts. Surtout, il ne faut jamais les supprimer. Si un impôt est considéré comme étant « bête », il faut le mettre au taux le plus bas possible. De cette manière, en cas de coup dur, il est toujours possible de le remonter. M. Broulis donne l'exemple de l'impôt sur les successions qui est pratiqué par trois cantons suisses. Il est à 3,5 % dans le canton de Vaud et personne n'a jamais dit qu'il faisait mal. C'est la même logique ici. Le Conseil d'Etat peut déroger à cette directive en cas de besoin. Si une grosse société utile au développement harmonieux de la Métropole lémanique dans son ensemble voulait s'implanter à Gland ou à Nyon, on ne va pas se gêner de le faire. Toutefois, l'idée est en principe de dire non. Le rôle est plutôt de développer le tertiaire dans la production ou dans le secondaire.

Un député (S) note que M. Broulis a parlé d'une volonté de diversification. C'est une bonne chose. On voit aussi une claire stratégie en fonction des districts du canton de Vaud. Il aimerait savoir comment cela fonctionne. A Genève, il n'existe rien en termes de stratégie économique qui soit validée par le Grand Conseil. Il aimerait savoir comment donner les axes en termes de promotion économique liés avec cette possibilité d'exonération fiscale. Par ailleurs, il aimerait des précisions sur ces critères plus durs qui ont été pris dans la dernière réforme vaudoise.

M. Broulis explique que les critères sont plus durs, car le canton de Vaud a été plus restrictif sur les quartiers généraux. On considère en effet qu'il est plus intéressant d'avoir de la production ou des gens qui font du marketing et du commercial que de se concentrer uniquement sur les quartiers généraux. C'était d'ailleurs un peu la critique qui se faisait entendre, notamment par la population. En revanche, rien n'empêche le Conseil d'Etat d'être attentif à des quartiers généraux qui pourraient apporter de la plus-value.

M. Broulis estime que la problématique se voit dans le débat. Les frontières éthiques évoluent en fonction des mentalités. Dans le domaine des entreprises, il y a par exemple eu un débat sans fin sur Monsanto. Cette entreprise a, certes, un côté critiquable, mais elle a aussi sauvé plus d'un milliard de personnes grâce aux produits qu'elle a réussi à mettre en place pour garantir une alimentation de masse et par l'assainissement d'endroits, ce qui a permis d'y garantir une qualité de vie sans paludisme. C'est à chaque fois une question de pondération. De même, la question se pose de savoir s'il est bien d'avoir une entreprise comme Glencore en Suisse dans le cadre d'une démocratie ouverte ou s'il est préférable de l'envoyer à un endroit où il

n'y a pas un tel débat. Les critères ont donc été renforcés dans le canton de Vaud en ayant à l'esprit que l'éthique évolue en permanence. Les engagements annoncés au départ par les entreprises doivent également être tenus. Un critère a également été ajouté pour que la Suisse ne soit pas une machine à laver. Il faut donc des critères pour contrôler cet aspect. Sur la question de la transparence politique et la validation par le pouvoir législatif, il faut au moins donner le nombre d'entreprises au bénéfice d'exonérations temporaires, mais pas la « crypto-perte » qui n'existe pas et qui est même dangereuse. Quand vous commencez à dire que vous avez fait un cadeau, cela revient à cumuler des pommes et des poires qui n'auraient jamais été ici s'il n'y avait pas cette politique, d'autant plus que celle-ci donne du travail aux travailleurs qui eux-mêmes paient des impôts qui donnent du travail à d'autres personnes qui paient elles-mêmes des impôts, etc.

M. Broulis explique que, en raison des trop-pleins à certains endroits et du moins plein ailleurs, le canton de Vaud a essayé avec la nouvelle politique d'exonération fiscale temporaire de favoriser les endroits qui ne sont pas très pleins en y appliquant des taux d'exonération de 70 % ou 100 %. M. Broulis se bat pour que les entreprises aillent à Yverdon ou à Sainte-Croix, mais le malheur est qu'elles attendent certaines conditions-cadres. Si une société veut être proche de l'aéroport ou d'autres éléments, une exonération à 100 % plutôt qu'à 50 % ne sera pas un argument prioritaire pour elle. Le canton de Vaud pousse dans un sens, mais il y a la liberté de domicile des entreprises. Cela étant, c'est au moins une politique incitative.

Un député (S) trouve que le tableau distribué en séance est clair et transparent et que c'est un exemple à suivre. Il comprend qu'il est mis en place par le collège du gouvernement, mais il aimerait savoir si celui-ci passe par le parlement.

M. Broulis indique que la directive a été rendue publique en juin 2012. Il y a également un guide d'accompagnement sur l'allégement fiscal temporaire et une grille explicative principalement destinée aux praticiens de la fiscalité.

Une députée (Ve) aimerait savoir si des critères environnementaux ou de responsabilité sociale ont été pris.

M. Broulis fait savoir qu'il y a déjà un critère sur les emplois avec les conventions collectives de travail qui doivent être respectées et il y a passablement d'autres critères qui offrent certaines garanties. Dans le cas de Shire, l'entreprise va quitter le canton de Vaud et licencier 180 personnes. Si les gens ont voté à 100 % pour le plan social, c'est qu'il était encore plus généreux que celui de Merck Serono. M. Broulis ajoute que les critères sociaux se trouvent dans les législations parallèles. Quant aux critères

environnementaux, ils existent dans d'autres lois. Une entreprise au bénéfice d'une exonération temporaire peut par exemple décider de soutenir une chaire à l'Université, à l'EPFL ou dans une HES. L'entreprise VALE est par exemple en contact avec des HES et avec l'EPFL pour un montant annuel de plusieurs centaines de milliers de francs, voire davantage, pour faire de la recherche dans le domaine de l'extraction la plus douce possible dans le domaine minier. Cela étant, il n'y a pas de contrainte environnementale parce qu'il y a d'autres lois existantes pour contraindre les entreprises à avoir une éthique particulière. Par exemple, le fait que les entreprises doivent avoir des panneaux solaires ou soutenir les éoliennes n'a pas été retenu comme critère. Il faut bien se rendre compte que, plus on met de critères, en se rappelant que l'exonération ne dure que quelques années, plus il faut les mesurer et plus il risque d'y avoir des écarts. Plus les critères sont nombreux, plus il peut être difficile d'équilibrer les choses et de savoir si le but a été atteint. On peut par exemple se demander comment évaluer le fait que l'entreprise n'ait pas construit le bâtiment promis – peut-être parce qu'elle n'a pas trouvé la bonne opportunité – si, dans le même temps, elle a engagé bien plus de personnes que prévu. M. Broulis rappelle que cela reste un outil de diversification et de promotion économique.

Une députée (Ve) relève que le risque est que, sans critères environnementaux, des allègements fiscaux pourraient être accordés à une entreprise alors qu'elle a des activités polluantes et que l'on sait que les entreprises polluantes ne seront pas, à terme, les plus concurrentielles. Il faut donc veiller à attribuer des allègements fiscaux pour la diversification économique, mais pas à des technologies du passé.

M. Broulis répond que cela est fait sur les critères d'éthique. Il s'agit ainsi de savoir si cela entre dans un modèle que l'on souhaite avoir sur le territoire. D'ailleurs, il faut savoir qu'il n'y a pas 500 dossiers par année. Certaines années, ils se comptent même sur les doigts d'une main. Il y a en ce moment une centaine d'entreprises qui sont au bénéfice de rulings fiscaux en exonération temporaires sur 30 000 entreprises dans le canton de Vaud.

Un député (S) prend le cas de VALE, un géant minier brésilien qui a eu des milliards d'allègements sur le canton de Vaud, et aimerait savoir si la décision du Conseil d'Etat vaudois aurait été la même si elle devait être prise aujourd'hui.

M. Broulis souhaite expliquer le cas VALE par souci de clarté. En préambule, il faut dire qu'il est étonnant que le rapport du contrôle fédéral des finances (CDF) ait été en possession de la presse au mois de septembre déjà alors qu'il a été rendu public en janvier. Il se trouve que des règlements de comptes se passaient au niveau de la Berne fédérale et le canton de Vaud

s'est retrouvé pris en tenaille entre deux départements qui n'étaient pas d'accord sur le dossier de VALE. Le cas de cette société est apparu public pour un non-paiement à l'EPFL de 160 000 F. Au moment de son installation dans le canton de Vaud, la société portait un autre nom, mais depuis lors, elle est devenue la société VALE et constitue la concentration de quatre grandes sociétés minières brésiliennes et internationales. Il faut également savoir que, entre 2002 et 2010, le prix de certains matériaux, dans ses domaines d'activité, a été multiplié par 100, VALE étant un des leaders des terres rares. Il y avait également un litige au Brésil concernant des redevances, mais celui-ci a maintenant été liquidé. Au niveau suisse, le litige était lié à l'accord que l'entreprise avait signé et dont le SECO est responsable. Il faut également préciser que VALE est d'accord sur le principe de payer davantage d'impôts sur le ruling fédéral. Ils sont d'accord sur le fait que leur situation, entre le moment de leur arrivée et 2011, n'est plus la même.

M. Broulis souligne que le ruling fédéral ainsi que le contrôle de VALE étaient de la compétence du SECO et de l'administration fédérale des contributions. Le canton n'avait rien à voir là-dedans. M. Broulis indique que, au départ, VALE devait construire un bâtiment à 5 millions de francs, ouvrir 35 postes de travail garantis durablement et verser 160 000 F aux universités lors de la première année et davantage les années suivantes. En réalité, l'entreprise a construit un siège pour 52 millions de francs, soit dix fois plus que prévu. De même, ce sont plus de 100 postes de travail qui ont été créés. L'erreur commise par l'entreprise a été de ne pas verser le montant prévu de 160 000 F à l'EPFL. Il s'ensuit que le contrôle fédéral des finances considère que le contrat n'est pas rempli et que le ruling fédéral doit passer d'une exonération de 80 % à 50 %. C'est-à-dire une diminution de l'abattement. L'entreprise doit ainsi payer 30 % supplémentaires, ce qui fait qu'elle va devoir payer 150 millions de francs d'impôts supplémentaires à la Confédération. Entre le rapport en main d'un journaliste en septembre et celui de décembre-janvier qui va sortir, il y a un changement et cela crée une polémique. Au niveau du contexte, M. Broulis met tout d'abord en évidence le fait qu'il n'était pas possible de savoir que l'entreprise allait fusionner et devenir le troisième groupe minier mondial. Par ailleurs, l'entreprise a tenu ses engagements. Il y avait même une lettre de mission signée. Elle disait être d'accord de payer non pas en arrière, ce qui revenait à casser le ruling 2006-2011 sur des comptes bouclés, mais de payer la même somme à partir de 2011. En effet, quand une entreprise est cotée à la bourse de New York, le fait d'avoir une insécurité avec 250 millions de francs à payer à la Suisse, même sur des milliards de bénéfices, peut faire un peu bizarre. Le SECO

n'en démord pas avec des tensions fortes avec l'AFC qui est d'accord et le canton de Vaud qui est également d'accord.

M. Broulis répond maintenant à la question de savoir si cela était à refaire. Il faudrait peut-être demander à l'entreprise de s'installer à Yverdon plutôt qu'à Saint-Prex. Quant à la question de savoir s'il est bien d'avoir une entreprise dans le domaine minier, il faudrait aussi se demander s'il ne faut pas arrêter de recourir aux produits utilisant ces terres rares si l'on veut être cohérent. Par contre, il y a le fait que la Suisse se montre plus sévère au niveau éthique et demande aux entreprises d'avoir des critères environnementaux, de ne pas employer des enfants et de payer correctement les impôts étrangers (dans certains pays, ce ne sont pas des impôts, mais des royalties qui sont payées et tombent dans la main d'un potentat au lieu de profiter à la communauté). En d'autres termes, M. Broulis pense que le même choix serait fait, mais différemment, en étant plus strict. Cela étant, l'erreur des 160 000 F non payés la première année se situe au niveau de la Confédération.

Un député (S) constate que, pour un canton de Genève plus exigü, un tel cas pourrait être considéré comme ne faisant pas partie des priorités stratégiques si ce n'est dans le cas d'une installation à des endroits comme Céligny ou Chancy.

M. Broulis estime que, s'il y a un lien fort avec l'Université, avec des chaires ou des instituts dans le domaine de la terre et qu'il y a des politiques publiques intelligentes à mener sur l'extraction minière et que tout ça soit rendu public, cela peut être un choix intelligent. M. Broulis se réfère à Nespresso. On peut se demander s'il est juste de vendre du café si cher dans un pays qui n'a pas de production de café et en spoliant en quelque sorte des pays (en voie de développement pour certains). M. Broulis répond négativement. Nespresso vend un produit incroyable, 5 grammes de café étant vendus 50 centimes. Il faut se rendre compte que cela représente 1 500 postes de travail dans le canton de Vaud avec la création de 600 postes prévus à Romont. La logique est la même. Au départ, l'entreprise a aussi bénéficié d'un rüling fiscal pour un certain nombre d'années et après elle paiera des impôts comme toute entreprise. Dans le même temps, il est tout à fait possible de continuer à faire pression pour que le café soit équitable et que les pays exportateurs soient payés correctement.

Un député (S) se demande si le cas VALE représente une épine dans le pied dans les relations entre la Suisse et le Brésil.

M. Broulis explique qu'il existait un litige territorial, à hauteur de 16 milliards, au Brésil à cause des fusions successives et celui-ci a été

instrumentalisé par les ONG. Le photographe Sebastião Salgado a répondu sur ce sujet que sa famille travaillait pour VALE et que, par ailleurs, ce n'est pas un débat au Brésil parce que l'entreprise donne du travail. Certes, il y a des problèmes, mais il faut les traiter pour ce qu'ils sont. Sebastião Salgado a effectivement signé une pétition contre un barrage dans un district brésilien, mais cela ne veut pas dire que l'entreprise est à bannir. Ce qu'il faut faire c'est mettre en place en Suisse un débat public pour que les entreprises ne soient pas négrières, ne sous-païent pas leurs employés ou n'emploient pas des enfants.

Une députée (EAG) aimerait comprendre pourquoi l'affaire a d'abord été dans les mains du SECO.

M. Broulis indique que l'entreprise était au bénéfice de l'arrêté Bonny. A ce titre, il n'était pas possible d'avoir une exonération fédérale sans une exonération cantonale et inversement. Il y a ainsi eu une exonération de 100 % au niveau cantonal et de 80 % au niveau fédéral. En raison de l'erreur survenue, l'exonération fédérale a été ramenée à 50 % (ce qui correspondait à 350 millions de francs d'impôts supplémentaires). Il y avait même une lettre disant que l'entreprise VALE devrait payer un milliard de francs supplémentaires, sauf que l'entreprise ne voulait pas. C'est à ce niveau que la transparence est nocive. Une possibilité pour une entreprise cotée en bourse qui reconnaît une erreur consiste à rouvrir ses comptes, mais cela crée une insécurité de fait. En étant cotée sur plusieurs bourses, les gens ne vont pas comprendre ce qu'il se passe en Suisse. M. Broulis souligne que l'entreprise VALE admet l'erreur et reconnaît qu'elle doit payer davantage d'impôts pour différentes raisons. En revanche, elle ne veut pas rouvrir les exercices antérieurs. Il se trouve que ce litige a été rendu public. Il s'agit simplement du fait que l'exonération fiscale prévue initialement à 80 % a été diminuée à 50 % parce que tous les critères n'étaient pas respectés. M. Broulis considère que ce litige aurait dû être traité entre gens de bonne compagnie.

Une députée (EAG) se demande s'il y a eu une raison particulière pour que l'entreprise VALE oublie de payer ces 160 000 F.

M. Broulis répond qu'il s'agit d'un oubli. Le chef des finances a d'ailleurs été viré ensuite. Il faut bien se rendre compte que le Brésil ne comprenait pas comment la Suisse pouvait se tirer une balle dans le pied pour 160 000 F. En 2006, l'entreprise devait nouer des contacts dans le domaine des sciences de la terre, mais elle ne l'a pas fait. En revanche, l'année suivante, elle est passée de 160 000 F à 1,5 million de francs. La troisième année, elle a également développé des politiques publiques culturelles. Tout cela a été fait avant l'éclatement du scandale. De manière générale, l'entreprise a des politiques de soutien au Brésil. Sebastião Salgado le dit

bien : l'entreprise est proche du peuple. Qu'elle soit parfois un mauvais exploiteur est une autre chose. Globalement, c'est une entreprise qui a une responsabilité sociétale et sociale.

M. Broulis voulait rassurer un député (PLR) qui évoquait l'idée que le canton de Vaud pourrait se frotter les mains à l'idée d'une suppression des allègements fiscaux à Genève. Il se trouve que le canton de Vaud a besoin du canton de Genève. Les deux cantons sont dans le même bateau, notamment celui des cantons contributeurs. Dans le même temps, la concurrence entre cantons demeure, car cela est sain. Un autre sujet qui va préoccuper la commission est celui de l'impôt selon la dépense. Comme ministre des finances, M. Broulis aurait tout intérêt à ce que l'initiative soit acceptée à Genève, mais un tel impôt est pratiqué par les cantons touristiques. Si cet impôt existe, c'est qu'il a une raison d'être. Une augmentation de l'assiette est possible. Cela va être fait et c'est juste, mais M. Broulis encourage à garder un tel impôt. En effet, il n'est pas possible de le remplacer par l'impôt sur la fortune qui est trop cher à Genève et dans le canton de Vaud.

Un député (PLR) demande à M. Broulis s'il peut dire quelques mots sur la RPT et RIE III.

M. Broulis fait savoir que deux chantiers vont être ouverts pour la RPT. La réforme dans ce domaine va avoir lieu en 2014 et concerne la troisième période qui va de 2016 à 2019. En 2014, les cantons et la Confédération doivent donner le rapport d'efficacité de la RPT et des modifications devront être apportées. Genève, Vaud et d'autres cantons ont ainsi travaillé pour apporter des améliorations positives pour leurs finances publiques. La deuxième RPT arrivera dans le cadre de RIE III. Le canton de Genève a communiqué depuis un moment sur le taux. Le canton de Vaud n'a pas communiqué sur les taux en considérant que c'est plutôt la question de savoir quelle pratique on veut et comment faire pour que les finances publiques digèrent la perte de substance et que les cantons puissent rester concurrentiels et attractifs. M. Broulis préférerait d'ailleurs que le premier dossier soit bouclé au préalable pour éviter les interférences. En effet, il y a un critère d'évaluation de la valeur des entreprises qui s'appelle le critère bêta. On le fait passer de 100 % à 12 % pour en tenir compte dans la RPT. Suivant le chemin choisi, les cantons de Vaud et Genève pourraient payer davantage. Cela ne serait pas bien, car, en plus de baisser les impôts, ils devraient payer davantage à la solidarité fédérale. Cela serait une double contrainte qui pourrait ne pas être acceptée par la population locale avec le risque de ne plus être attractif et concurrentiel. Les cantons de Vaud et Genève vont ainsi travailler main dans la main pour tenir un discours similaire. Pour la RIE III, il est important de faire passer le message dans les différents partis qu'il est

crucial que la Confédération mette 1,5 à 2 milliards sur la table (En effet, c'est elle qui perdrait davantage que les cantons), pour que les cantons de Genève et de Vaud puissent digérer cette réforme.

Audition de M. Serge Dal Busco, conseiller d'Etat en charge du département des finances.

M. Dal Busco rappelle que l'IN 150 a fait l'objet de discussions, notamment sur sa recevabilité. A cette occasion, le Conseil d'Etat a donné sa position sur ce point. Il a ainsi été satisfait de constater que le Tribunal fédéral a adopté la même position que le Conseil d'Etat. Dans le rapport du Conseil d'Etat accompagnant l'examen de la validité de cette initiative, il y a aussi des considérations prises par le Conseil d'Etat, dans sa composition antérieure, sur le fond de l'initiative et des propositions, notamment sur la suite à donner à l'initiative et sur la possibilité de présenter un contreprojet. Sur le fond de la question, le Conseil d'Etat actuel n'a pas changé d'avis. Ce dispositif d'allègement fiscal est un instrument de politique économique. Par ailleurs, dans la manière avec laquelle le Conseil d'Etat appliquait ce fameux article 10 LIPM, dont l'initiative veut l'abrogation, il y a des considérations économiques qui seront abordées par M. le conseiller d'Etat Maudet lors de son audition.

M. Dal Busco fait savoir que, selon le Conseil d'Etat, c'est un instrument, qui existe depuis un certain nombre d'années, qui a rempli ses fonctions et qui a été, notamment durant la décennie désastreuse des années nonante, un instrument de politique de revitalisation économique. On le voit dans les chiffres avec une utilisation conséquente de cet outil à cette époque. C'est un instrument important, d'autant plus lorsque l'on voit que la situation de la Suisse et du canton est incertaine. En matière économique, rien n'est acquis. Il ne faudrait donc pas renoncer à cet instrument qui est utilisé par le Conseil d'Etat, dans une procédure clairement établie et parfaitement codifiée. Par rapport aux propos de M. Broulis tenus devant la Commission fiscale, celui-ci a dit tout le bien qu'il pensait du fait de pouvoir disposer d'une palette d'instruments fiscaux. Sur le plan personnel, M. Dal Busco pense que M. Broulis a raison de dire qu'il faut disposer d'instruments les plus variés en matière de politique fiscale. La volonté d'éliminer un instrument qui a fait ses preuves est préjudiciable selon le Conseil d'Etat.

M. Dal Busco fait toutefois remarquer que le Conseil d'Etat considère qu'une formalisation de certains éléments, notamment les critères d'octroi, est une bonne chose. Une liste exemplative de ces critères figure d'ailleurs déjà à la fin du rapport du Conseil d'Etat. Ces critères pourraient ainsi être davantage explicités sous une forme qui reste à définir.

M. Dal Busco aborde la question de la suite que la Commission fiscale pourrait donner à l'initiative 150. Le Conseil d'Etat est enclin à ce qu'un contreprojet soit préparé tout en recommandant le rejet de l'initiative. Dans l'option d'un contreprojet, il faudrait alors indiquer de manière plus explicite un certain nombre de choses, dont les critères auxquels il vient de faire allusion. Le Conseil d'Etat s'interroge sur la possibilité d'aider le Grand Conseil à préparer un contreprojet ou sur la possibilité de déposer un projet de loi. Cela étant, il y aurait une contrepartie qui pourrait, selon le texte de cette loi et ses dispositions, conduire les initiants à apprécier l'utilité du maintien de l'initiative. Le Grand Conseil est maître du sort qu'il donnera à cette problématique, mais M. Dal Busco voulait indiquer que le Conseil d'Etat pourrait envisager la piste législative qu'il vient d'évoquer.

M. Dal Busco relève que les documents présentés aux commissaires montrent qu'une procédure rigoureuse est suivie dans l'examen des dossiers d'allègements fiscaux. Ils sont ensuite présentés au Conseil d'Etat qui est l'instance qui tranche sur cette question. Il est vrai que la lecture de l'initiative laisse apparaître une confusion, délibérée ou fortuite, entre différents thèmes fiscaux. Ce sont tous des thèmes actuellement discutés, mais, dans l'initiative et son exposé des motifs, cela crée une confusion qui doit maintenant être levée suite aux auditions de la Commission fiscale, mais qui est un peu préjudiciable. En lisant cette initiative, on peut avoir l'impression que la possibilité d'accorder des allègements fiscaux selon l'article 10 est une boîte noire, mais il n'en est rien en réalité. Cela est effectué de manière très formatée et très formalisée. Le Conseil d'Etat prend les décisions d'allègements fiscaux en toute connaissance de cause. Pour cette raison, le Conseil d'Etat ne voit pas d'inconvénient à formaliser davantage une pratique qui est déjà largement mise en application.

Un député (S) note que M. Hiler parlait d'allonger le clawback de cinq à dix ans, mais que cette proposition ne figure plus dans le rapport du Conseil d'Etat. Il aimerait ainsi avoir l'avis de M. Dal Busco à ce sujet.

M. Dal Busco fait savoir que le Conseil d'Etat n'y voit aucun inconvénient. C'est une juste compensation de l'allègement fiscal avec la possibilité de récupérer, sur une période plus longue, la fiscalité dont l'allègement a été consenti à des conditions. D'ailleurs, un allongement de cette durée à dix ans ne semble pas non plus poser problème aux milieux économiques.

Un député (PLR) aimerait savoir quelle serait l'incidence de l'IN 150 sur les finances de l'Etat.

M. Dal Busco constate que, dans une certaine option politique, le fait d'alléger la fiscalité c'est, par voie de conséquence, amener moins d'argent dans les caisses de l'Etat et le fait de supprimer un dispositif qui allège la fiscalité pourrait au contraire en amener davantage. M. Dal Busco pense que rien n'est moins sûr. Dans le contexte qui prévaut lorsque ces dispositions sont, et ont été, appliquées, les incidences positives sont très claires (elles ont beaucoup été utilisées lorsque la situation économique du canton de Genève était très mauvaise durant les années 1990 et 2000). Il s'agit de maintenir et de développer à tout prix les activités économiques. Cela a donc des incidences en matière d'emplois avec la fiscalité qui est liée. On ne peut pas simplement imaginer que l'allègement fiscal constitue une perte. C'est exactement le contraire, puisqu'il vise à revitaliser l'activité économique et, par conséquent, à développer l'économie et la fiscalité qui va avec. En résumé, il ne paraît pas possible de répondre directement, mais les allègements fiscaux représentent un instrument de politique économique appréciable et apprécié, qui a fait ses preuves et qui contribue au tissu économique du canton et donc à sa fiscalité.

M^{me} Busca Bonvin explique que, quand une société examine l'opportunité de s'installer en Suisse, elle va voir plusieurs cantons pour évaluer le cadre qui va l'accueillir. Par ailleurs, il faut se rappeler que, jusqu'à récemment, le canton de Vaud était également au bénéfice de l'arrêté Bonny. Il faut ainsi se rendre compte que, sans les allègements fiscaux, un bon nombre de sociétés ne seraient tout simplement pas venues à Genève et auraient choisi le canton voisin. Par ailleurs, quand un allègement fiscal est donné à une société, l'AFC évalue, sur la base d'un business plan, de combien d'impôts la société va être exonérée, mais l'AFC va également voir (puisque l'entreprise n'est pas exonérée de l'IFD et qu'une part de l'IFD est reversée aux cantons) quels sont les impôts qui vont entrer au niveau de la part de l'IFD ou de l'ICC (en cas d'allègement partiel pour l'ICC). Un autre élément évalué est celui du nombre d'emplois que la société va créer et la masse salariale y relative (qui génère des impôts). La difficulté est que l'AFC n'a pas, dans ses bases de données, un lien qui rattache la masse salariale des employés à une société prédéfinie. Pour cette raison, depuis un certain temps, l'AFC demande aux sociétés des informations complémentaires au niveau de la masse salariale effectivement versée pour avoir des idées de grandeur. Quand un dossier est examiné, un rapport est établi à l'attention du Conseil d'Etat qui peut prendre sa décision pour évaluer si les recettes auxquelles l'Etat renonce sont dans un rapport équilibré avec les recettes que la société va apporter.

Un député (PDC) note que certaines multinationales disent que, au-delà d'un certain taux d'imposition, elles se poseront la question de quitter le

territoire genevois. Il aimerait également savoir quel serait l'impact d'une acceptation de l'initiative sur la réforme de la fiscalité des entreprises.

M. Dal Busco estime qu'il y a effectivement un lien entre toutes ces questions. La réforme de l'imposition des entreprises, qui vise à répondre à l'abolition programmée des statuts fiscaux cantonaux concernant des sociétés d'un type particulier, est dans le pipeline. C'est d'ailleurs une préoccupation majeure du Conseil d'Etat parce que les conséquences de cette abolition peuvent être dévastatrices pour l'économie genevoise. Lorsque l'on parle d'allègements fiscaux, on considère d'autres aspects. Ce sont des allègements dans le cadre de l'imposition ordinaire qui se monte aujourd'hui à 24 % (voire davantage en incluant des impôts comme la TPC). C'est ainsi sur la part des impôts cantonaux et communaux que des allègements fiscaux peuvent intervenir. Il est vrai que, si on arrive à une réforme de la fiscalité des entreprises – Genève défend cette voie – une politique d'allègement avec un taux qui serait déjà allégé par rapport à la situation actuelle n'aurait peut-être plus la même acuité qu'aujourd'hui.

M. Dal Busco ajoute que, selon lui, l'acceptation de cette initiative n'aurait aucun impact sur la réforme de la fiscalité des entreprises. Les deux objets sont complètement découplés. Simplement, si la solution du taux unique est retenue, tel que cela est souhaité par le canton de Genève, on peut imaginer que les allègements auront moins lieu d'être ou, tout au moins, seront moins utiles qu'aujourd'hui.

Un député (PLR) aimerait savoir si une multinationale au bénéfice de statuts fiscaux peut obtenir un allègement fiscal.

M. Dal Busco peut dire que le canton de Genève n'est malheureusement plus confronté à ce cas de figure. En effet, il n'y a plus, depuis un certain temps, de sociétés qui bénéficient de statuts qui viennent à Genève et demanderaient ce genre de traitement. Le canton de Genève n'est tout simplement pas attractif. Il y a en effet une incertitude qui pèse sur l'avenir et qui conduit à ce qu'il n'y ait pas, actuellement, un afflux d'entreprises.

M^{me} Busca Bonvin indique qu'il faut distinguer deux choses. L'allègement fiscal est une possibilité donnée au Conseil d'Etat d'exonérer une société d'impôts cantonaux et communaux. Quant au statut fiscal, la société se voit taxée selon ce régime lorsqu'elle remplit les conditions établies. En d'autres termes, il est possible d'octroyer des allègements fiscaux à des sociétés multinationales qui se qualifient aussi pour le statut fiscal. Il faut toutefois préciser qu'un critère pour l'octroi d'un allègement fiscal est que cela soit dans l'intérêt économique du canton. Ainsi, une société avec un statut de société auxiliaire pourrait bénéficier d'un allègement fiscal si elle

créée de nombreux emplois et remplit les autres critères fixés. En revanche, dans la pratique du Conseil d'Etat, les sociétés holdings ne reçoivent pas d'allègements fiscaux parce que ce n'est pas dans l'intérêt du canton en termes de création d'emplois ou d'innovation.

Un député (PLR) relève que M. Broulis a dit que le canton de Vaud a pris certaines mesures, notamment en publiant un tableau spécifiant des critères pour l'octroi des allègements fiscaux, tout en précisant qu'il est possible de s'éloigner de ces critères. Il a également dit que cela avait été fait par le biais de directives et non par la voie législative. Cela a été fait de cette manière afin de laisser une plus grande marge de manœuvre au Conseil d'Etat et afin de ne pas figer des situations qui ont par nature tendance à évoluer. Il aimerait savoir si M. Dal Busco voit une raison particulière d'agir par la loi législative, si ce n'est pour répondre au fait que l'initiative passe par la voie législative.

M. Dal Busco répond qu'il n'y a pas d'autre raison. D'ailleurs, il est vrai que M. Broulis a fait preuve d'habileté dans sa manière de faire. Effectivement, il faut qu'il y ait de la souplesse dans une directive et, d'autant plus, dans une loi. Il faudrait ainsi formuler le texte de manière à ce que le Conseil d'Etat ait une certaine latitude, précisément parce que les situations changent. Le Conseil d'Etat avait estimé que l'on pouvait envisager un contreprojet. Maintenant, si, à l'issue de toutes ses auditions et convaincue par la pertinence de l'approche vaudoise, la commission arrive à la conclusion que l'absence de latitude pour le Conseil d'Etat serait préjudiciable et qu'une directive serait suffisante, cette solution conviendrait tout à fait.

Un député (UDC) souhaite savoir, par rapport à la possibilité d'un contreprojet, s'il y aurait d'autres pistes au-delà du clawback ou d'une redéfinition des procédures.

M^{me} Busca Bonvin fait savoir qu'il y a la piste de prévoir une obligation de transmission d'informations pour les entreprises ayant bénéficié d'allègements fiscaux. Il s'agit de permettre à l'administration compétente de faire un meilleur suivi.

Une députée (EAG) a lu les directives distribuées aux commissaires, notamment celle du 17 juin 1999. Elle cite les entreprises qui ne peuvent pas bénéficier d'allègements fiscaux, notamment les « sociétés auxiliaires qui n'ont en Suisse qu'une activité administrative ». Elle est donc étonnée d'entendre M^{me} Busca Bonvin dire que ces entreprises peuvent, en principe, bénéficier des allègements fiscaux. Elle relève également, au niveau de la transparence, que si les initiants avaient été au courant de ces directives, ils

n'auraient pas mis dans l'exposé des motifs que beaucoup d'entreprises bénéficient à la fois des allègements fiscaux et d'un taux d'impôt sur le bénéfice privilégié. On en revient donc au problème de publicité. Dès lors, elle aimerait savoir jusqu'où le Conseil d'Etat est disposé à rendre publiques les directives internes qui étoffent une loi cantonale très restreinte.

M. Dal Busco comprend ce qui a conduit au dépôt d'une telle initiative, à savoir l'impression que le système des allègements fiscaux est une boîte noire et un système discrétionnaire appliqué à la guise du Conseil d'Etat. Dans les faits, ce n'est pas le cas, mais le Conseil d'Etat n'a jamais pu le montrer. Il faut prendre en compte le fait que la matière est particulière puisqu'elle peut relever du secret fiscal et qu'il faut prendre en compte des considérations liées au système économique. Par exemple, si des pratiques sont connues du public, il peut y avoir une distorsion du marché. Cela étant dit, M. Dal Busco ne sait pas de quelle marge l'Etat dispose pour donner une certaine publicité par rapport à ces directives.

M. Lugon-Moulin ajoute qu'une certaine publicité semble possible. D'ailleurs, le précédent Conseil d'Etat l'avait laissé entendre dans son rapport et lors des auditions. Parallèlement aux travaux sur l'initiative 150, l'idée était que ces directives soient remises à jour et qu'elles soient publiées sur le site Internet de l'AFC. L'Information 7/99 du 17 juin 1999 que les commissaires ont reçue lors de la précédente séance n'est plus publiée parce que la pratique a changé sur divers points. Cela étant, lorsqu'elle sera mise à jour, elle a tout à fait vocation à être publiée, de même qu'elle avait été adressée aux associations professionnelles et aux différents mandataires dans sa version de 1999.

Un député (PLR) a peur que la commission en fasse trop à la fin du processus. Il faudrait admettre que le Conseil d'Etat a fait un usage judicieux des allègements fiscaux qui ont contribué à la prospérité du canton de Genève, mais qu'une révision de la directive semble nécessaire. Elle pourrait également être communiquée aux commissaires, voire au public. En revanche, il n'irait pas beaucoup plus loin. Il trouve qu'un projet de loi est un instrument peu approprié pour ce type de discussion fiscale. Il va également faire perdre au gouvernement sa souplesse. En définitive, il reviendra aux initiants de se prononcer. Ils ont eu une belle plateforme électorale puis une discussion ouverte sur un sujet important. A eux de voir s'il faut s'en tenir à l'intérêt du canton en demandant au gouvernement de mettre de l'ordre dans cette directive, d'éventuellement la publier et de lui laisser la souplesse par rapport à cet exercice. Sinon, ils peuvent continuer sur leur lancée et aller devant la population avec leur initiative. Il rappelle également que ce genre de mesure vient en général en fin de cycle économique. Ceci ne sera pas le

cas à la fin de l'année 2014, le canton de Genève sera nettement moins désireux de freiner l'expansion économique (c'est le but de l'initiative). Cela reviendrait ainsi à ajouter un frein à un moment où cela risque déjà de freiner tout seul.

Un député (PLR) note également que tout le monde semble d'accord pour faire passer le clawback de cinq à dix ans, mais ce n'est pas ce qu'a dit M^{me} Reeb-Landry lors de son audition. Au contraire, elle a dit que cela n'était pas anodin et que toute mesure visant à durcir l'accueil des entreprises qui viennent de l'extérieur serait mal perçue. En effet, le climat est déjà incertain et cette incertitude n'est pas propice.

Une députée (S) relève que, sur les sujets qui concernent le Conseil d'Etat, d'habitude il y a plutôt des arrêtés que des directives. Cela étant, elle laissera le Conseil d'Etat décider le cas échéant. Maintenant, elle aimerait savoir qu'est-ce qu'un projet de loi prévoirait d'adjoindre aux allègements fiscaux.

M. Dal Busco estime que le projet de loi pourrait être un simple alinéa supplémentaire disant que des directives sont établies à ce sujet et sont publiées.

Un député (MCG) considère que ces allègements fiscaux constituent un instrument de politique économique fiscale qui va avec un pouvoir discrétionnaire. L'Etat peut accorder, ou non, ces allègements fiscaux et, lorsqu'il le fait, il dispose d'un très large pouvoir d'appréciation. C'est là sa force. Il ne faudrait pas le restreindre, car celui-ci a permis de sortir l'économie du canton de l'ornière à plusieurs reprises. D'autre part, il est vrai que M^{me} Reeb-Landry a clairement dit que le fait de porter de cinq à dix ans le clawback faisait partie de ces nuages noirs qui s'amoncellent dans le ciel genevois et pouvait participer à la décision de départ de certaines entreprises. Il faut en tenir compte.

Un député (S) demande si la question des emplois localement créés est posée lors des négociations pour les allègements fiscaux.

M^{me} Busca Bonvin confirme que c'est une question qui est posée depuis deux ou trois ans. Cela est également pris en compte dans le suivi.

Un député (UDC) aimerait savoir, sur les trois dernières années, combien d'entreprises ont approché le canton de Genève pour s'y installer.

M^{me} Busca Bonvin ne peut donner les noms des entreprises concernées, mais elle peut dire que deux ou trois entreprises ont approché le canton de Genève, mais ne sont pas venues (les autres décisions d'allègements fiscaux ayant abouti). Concernant les dernières décisions d'allègements fiscaux, il

faut préciser que ce sont des sociétés endogènes (des JEDI) et non des sociétés qui transfèrent leur site en Suisse.

Un député (UDC) se demande si le DF a étudié différentes pistes concernant le contreprojet.

M. Dal Busco fait savoir qu'il est, avec M. Broulis, dans une approche consistant à défendre le pôle lémanique de manière très déterminée. Il s'agit d'une approche harmonisée où les deux cantons sont alliés, notamment concernant RIE III. Par ailleurs, quand on se positionne dans le canton de Genève, à propos de l'imposition selon la dépense ou des allègements fiscaux, il faut toujours faire attention à ce qui se fait dans le canton voisin. Le danger de délocalisation est en effet très fort et immédiat. Quand M. Broulis est venu à Genève, il a dit qu'il a réussi à expliquer les tenants et aboutissants aux députés vaudois et à les convaincre. M. Dal Busco serait ainsi heureux que les députés genevois puissent aussi être convaincus par la solution de la directive, ce qui serait une bonne chose.

Un député (UDC) fait remarquer que la commission a été impressionnée par la solution souple et indolore trouvée par le canton de Vaud. Cela pourrait effectivement être une bonne piste.

Un député (S) précise que M. Broulis a parlé d'une information donnée à une sous-commission concernant les allègements fiscaux. Il aimerait savoir si le Conseil d'Etat trouve cela pertinent, considérant que les trois ou quatre députés concernés seraient soumis au secret fiscal. Cela permettrait d'avoir une information, voire un petit contrôle de la part du parlement. Cela pourrait être intéressant en termes de transparence.

M. Dal Busco a abordé ce point avec M. Broulis. S'il est arrivé à cette solution avec l'utilisation de directives et avec un partage de l'information dans les conditions décrites par rapport à d'autres dispositifs plus rigides, M. Dal Busco est prêt à le croire. Il reste à savoir si c'est la solution qu'il faut appliquer à Genève.

Une députée (Ve) ne fait pas partie des initiants, mais, de son point de vue, elle trouverait dommage de se contenter d'une directive pour répondre à une initiative. Certes, il y a l'argument de la souplesse, mais il y a aussi la question de la prévisibilité. Elle trouverait intéressant que le Grand Conseil ait une réponse politique à cette initiative. Le fait d'inscrire dans la loi qu'il faut une directive n'est pas une réponse politique. Une réponse politique consisterait à dire qu'il y a des critères sur lesquels tout le monde se met d'accord politiquement. Cela serait un moyen honorable de sortir de l'impasse et de trouver une réponse adéquate aux craintes de la population. Très clairement, si le parlement ne peut vérifier comment les allègements

fiscaux sont octroyés en raison du secret fiscal, il a par contre la compétence de demander que des critères soient respectés et suivent une certaine politique et une certaine prévisibilité. On peut en effet imaginer que la philosophie du gouvernement change au moment de son renouvellement et il est important que le parlement donne une ligne politique sur ce qui doit être fait. D'ailleurs, cela peut être fait de manière assez souple. En d'autres termes, elle plaide pour une réponse plus sérieuse que celle de faire une nouvelle directive.

Un député (PLR) constate que, au départ, il a beaucoup été question de transparence. Il pense que c'est à ce niveau qu'il faut avancer. Pour lui, elle serait largement suffisante en suivant à peu près la solution vaudoise, voire rien qu'en publiant les directives sur internet. Par contre, ce qui le dérangerait dans un projet de loi, c'est l'incertitude du cadre juridique dans lequel on navigue. C'est dans ce sens que M^{me} Reeb-Landry est intervenue. Quelle que soit la modification législative qui pourrait être apportée, des explications doivent être transmises par les directions locales aux maisons mères à l'étranger. Maintenant, si les dirigeants à l'étranger sont en train de sentir que des modifications sont encore apportées aux législations qui les touchent, cela entame l'image du canton de Genève. Quand il y a une incertitude juridique et qu'on sent qu'un parlement veut prendre une thématique des mains d'une personne pour la mettre dans la main de cent personnes, cela crée inévitablement une incertitude. M^{me} Reeb-Landry est intervenue dans ce sens. Elle n'a pas dit que cela posait un problème phénoménal de passer de cinq à dix ans, mais le simple fait de dire qu'il y a une modification législative est très négatif. Dès lors, il faut faire très attention. Cela étant, il partage le souci de transparence. S'il est possible d'arriver à une solution comme celle du canton de Vaud, il faut que le canton de Genève puisse avoir la même souplesse que son voisin. Par ailleurs, il ne voit pas pourquoi le parlement devrait prendre la main sur ce sujet alors que cela fonctionne mieux dans la main du Conseil d'Etat, tous deux étant une représentation du peuple.

Une députée (S) estime que ce n'est pas pour rien si les signatures pour l'initiative ont été récoltées. Il y a une part de la population qui trouve que beaucoup de choses ne jouent pas. Ces personnes se demandent notamment comment cautionner des entreprises qui agissent de manière inacceptable dans le tiers-monde avec leurs employés. Il y a d'autres aspects qui font partie du jeu de la démocratie et ce n'est pas seulement celui d'attirer des entreprises à Genève.

M. Dal Busco trouve qu'il est difficile de se mettre à la place des signataires, mais on peut imaginer que ce n'est pas uniquement pour le texte

de l'initiative que les gens ont signé. Par ailleurs, il se trouve que le timing est effectivement très mauvais. Les enjeux sont énormes et il est vrai que chaque élément qui vient altérer, même en apparence, les conditions-cadres peut être mal interprété et avoir des effets dévastateurs. Maintenant, il faut apporter une réponse appropriée à l'initiative.

M. Dal Busco rappelle que le Conseil d'Etat peut envisager de présenter un projet de loi qui lui laisse toute la latitude voulue. Cela étant, on pourrait être encore moins contraignant si la solution vaudoise pouvait convenir au Grand Conseil.

M^{me} Busca Bonvin revient sur le clawback. Le canton de Vaud avait effectivement un clawback d'une période de dix ans, mais ce n'est plus le cas. Par ailleurs, les modalités d'application étaient différentes par rapport à la période de clawback de cinq ans à Genève. A Genève, en cas d'allègement fiscal, si la société part, dans les cinq ans après la fin de la période d'allègement fiscal, elle se verra réclamer les impôts dus pour toute la période de l'allègement fiscal. Le canton de Vaud avait une approche différente. Le clawback était de dix ans, mais, si la société s'en allait avant terme pour des raisons économiques, l'impôt dû était calculé d'une manière différente que l'impôt ordinaire sur la base du bénéfice. Par ailleurs, si la société partait pour des raisons volontaires et transférait son activité, le clawback était effectivement de dix ans, mais l'impôt potentiellement dû était réduit pour chaque année supplémentaire durant laquelle elle était restée après la fin de la période d'allègement fiscal. Une société partant durant la dixième année après la fin de son allègement fiscal ne devait plus qu'une année de clawback. M^{me} Busca Bonvin indique qu'il y a d'ailleurs eu beaucoup de contacts avec le canton de Vaud, notamment lorsque les sociétés partent parce que les conditions deviennent moins intéressantes. D'ailleurs, elles préfèrent parfois avoir une période plus courte de cinq ans avec un poids assez fort en disant « c'est dix années d'impôts que vous devez si vous partez ».

M^{me} Busca Bonvin présente la nouvelle pratique du canton de Vaud. Le Conseil d'Etat vaudois ne procède pas par un allègement fiscal de dix ans, mais en deux étapes de cinq ans. Au terme de la première période de cinq ans, il examine si la société a rempli ses objectifs. Si c'est le cas, il prolonge l'allègement de cinq ans, sinon l'allègement peut voir sa portée diminuée, voire être arrêté. Il réserve uniquement la possibilité de revenir sur les cinq premières années pour les cas d'abus (ce qui serait l'équivalent du départ ou de la vente de l'entreprise à Genève). Il y a ensuite un nouveau round d'allègement fiscal qui se conclut à nouveau par un examen des conditions fixées. Par contre, il n'est possible de revenir que sur les cinq dernières

années. En d'autres termes, il s'agit de deux périodes de clawback de cinq ans.

M^{me} Busca Bonvin précise qu'il y a également un arrêt du Tribunal fédéral, dont elle n'a pas retrouvé la source, mais où la question de la proportionnalité du clawback s'était posée. Cela étant, il n'avait pas été nécessaire de trancher parce que c'était une année après la fin de l'arrêté, la période semblait donc proportionnelle. Cela pose la question de la proportionnalité d'un clawback trop long par rapport à l'engagement que prend la société lorsqu'elle s'implante. Dans la mesure où la loi sur les allègements fiscaux est maintenue, il faudra examiner que la mesure du clawback tienne la route au niveau de sa constitutionnalité.

M^{me} Busca Bonvin souhaite également répondre sur le résultat du suivi des entreprises. Un tableau a été préparé à l'intention des commissaires. Il indique ainsi le nombre d'allègements fiscaux octroyés par année. Cela permet de constater qu'ils ont effectivement été plus nombreux durant les années nonante. Ce tableau examine encore quelles sociétés ayant bénéficié d'allègements fiscaux étaient encore présentes au 31 décembre 2013 à Genève. M^{me} Busca Bonvin précise que le rapport du Conseil d'Etat parlait de 194 arrêtés d'allègements fiscaux. Si ce tableau ne parle que de 191 sociétés, c'est que trois arrêtés ont été octroyés, mais que les sociétés concernées ne sont jamais venues.

M^{me} Busca Bonvin explique que le tableau distingue trois catégories : les sociétés qui ont quitté le canton (en fait, il s'agit du départ de l'activité économique, l'entreprise pouvant, par ailleurs, rester dans le canton de Genève) ; les entreprises qui ont disparu suite à une faillite ; les sociétés qui ont cessé leurs activités. Quant aux colonnes A et B, elles permettent de distinguer entre la période de clawback et la période après le clawback.

M^{me} Busca Bonvin note que treize sociétés ont quitté le canton pendant la période de clawback. Huit d'entre elles sont parties dans un autre canton et cinq sociétés sont parties, ont été vendues ou ont été transférées à l'étranger. M^{me} Busca Bonvin précise que, au niveau de la pratique intercantonale, les cantons ne reviennent pas sur la période d'allègements fiscaux octroyée par un autre canton. La durée de ceux-ci ne peut repartir à zéro. En revanche, elle peut être poursuivie si elle n'a pas atteint sa durée maximale. Une telle situation arrive plutôt avec le canton de Vaud, mais cela serait la même chose avec le canton de Zoug ou de Zurich. Concernant les cinq entreprises parties à l'étranger, le clawback a été demandé pour quatre d'entre elles. Pour la cinquième, les allègements fiscaux ont été supprimés au cours de la période de l'allègement, l'entreprise étant soumise, à compter de la suppression, au régime du droit commun. Pour les sociétés radiées suite à une procédure de

faillite, il n'y a pas de procédure de clawback parce que l'activité est déficitaire et que l'Etat n'a pas de créance privilégiée par rapport aux autres créanciers. Enfin, pour les sociétés radiées suite à une cessation d'activité, il faut savoir que les arrêtés tels que pratiqués jusqu'en 2003 prévoyaient une clause de clawback en cas de cession ou de transfert de l'activité. En revanche, le cas de la cessation de l'activité n'était pas couvert. Suite à un cas de cessation d'activité, il a fallu intervenir pour demander le clawback et cela a conduit à une réflexion consistant à ajouter la clause de cessation d'activité, tout en précisant que si la société cesse son activité parce qu'elle va mal, on est dans le même cas qu'une faillite. Dès lors, pour les cas de cessation d'activité avant 2003, il n'était pas possible de réclamer un clawback. Il y a ainsi eu un seul cas en 2004 pour lequel il a fallu faire un clawback. Enfin, il y a une autre discussion en cours avec un contribuable pour un allègement fiscal octroyé en 2008 pour exiger le paiement des impôts dus durant la période d'allègement fiscal.

Un député (PLR) se demande également si les initiants vont retirer leur initiative suite à la lecture de ce tableau. Enfin, il aimerait savoir ce qu'il en est du nombre d'emplois concernés par ces entreprises. Cela permettrait d'approcher sa question précédente sur l'efficacité fiscale du dispositif. Il faut aussi voir comment ces données peuvent être apportées de manière plus transparente pour ne pas uniquement produire le chiffre des impôts économisés dans le rapport de gestion (qui ne semble pas refléter la réalité), mais également les impôts payés et la masse salariale fiscalisée.

Il précise qu'il aimerait connaître, si possible, le nombre d'emplois prévus par les neuf entreprises ayant bénéficié d'un allègement fiscal en 2013, de même pour les quatre entreprises ayant bénéficié d'un allègement fiscal en 2005.

M^{me} Busca Bonvin confirme que l'AFC dispose des business plan de 2005 où ces entreprises présentent les emplois qu'elles allaient créer jusqu'en 2010. Simplement, en 2013, il n'y a pas la donnée, dans les déclarations fiscales, sur le nombre d'emplois qu'elles ont actuellement. C'est cette information qui est demandée à ces sociétés.

Un député (PLR) note que les entreprises doivent donner des indications sur le nombre d'emplois lorsqu'elles paient la taxe professionnelle communale.

M^{me} Busca Bonvin répond que c'est précisément la donnée qui manque à l'AFC. Une démarche avait été entreprise auprès des communes, mais la piste n'avait pas été retenue.

Audition de M. Pierre Maudet, conseiller d'Etat chargé du département de la sécurité et de l'économie

M. Maudet a pris connaissance des propos de M. Dal Busco et celui-ci a déjà exprimé la position du Conseil d'Etat. Il peut toutefois apporter un éclairage du point de vue de l'économie, domaine dont il a la charge au sein de son département. Il est ainsi soucieux, à travers le service de la promotion économique – qui pratique de la promotion exogène et endogène – d'avoir des instruments à cet effet. Plus précisément, les allègements fiscaux sont quasiment le seul instrument à disposition à cet effet. M. Maudet trouverait donc regrettable d'être privé de la possibilité d'exonérer des entreprises des impôts cantonaux et communaux alors qu'elle est utilisée de manière très parcimonieuse.

M. Maudet comprend aussi la volonté des initiants d'éviter de perpétuer un sentiment d'opacité et de choix faits à la tête du client dans un Etat de droit où l'on a besoin d'avoir des règles qui sont posées et d'avoir confiance dans les institutions et leur capacité à faire obéir les mêmes paramètres dans toutes les circonstances. Par ailleurs, l'actualité récente a enseigné qu'il faut être soucieux des signaux que donnent les initiatives sous peine de voir certaines d'entre elles être approuvées. M. Maudet a donc lu la sagesse des propos de M. Dal Busco qui a donné quelques pistes, soit d'ordre de la directive, du règlement, de la loi ou d'un contreprojet, afin d'éviter de jeter le bébé avec l'eau du bain. M. Maudet précise enfin qu'il y a peu d'occurrences récentes, notamment s'agissant de promotion exogène, où des allègements fiscaux se sont concrétisés. C'est relativement marginal par rapport à d'autres sujets que la Commission fiscale peut traiter. Il y a également eu des questions sur les statuts fiscaux et c'est précisément sur le taux d'imposition unique que se situe le vrai débat.

M. Maudet note, s'agissant de la promotion économique, qu'il ne s'agit pas tant d'attirer les entreprises, mais de conserver celles qui sont déjà là à travers des réponses qu'il n'est pas possible de donner – encore moins depuis le 9 février 2014 – notamment sur les aspects fiscaux. L'incertitude générée par la situation actuelle est en réalité le principal souci de M. Maudet comme magistrat en charge de l'économie.

Un député (S) précise que les statistiques en matière de promotion économique effectuées pour les années 1995 à 2011 montrent que les allègements fiscaux ont concerné les « autres services » à 23,9 %, les « quartiers généraux » à 27,8 % et la « production » à 23,9 %. La commission a également entendu M. Broulis présenter une directive vaudoise avec des taux de rabatement différenciés en fonction des secteurs économique (ce qui n'existe pas à Genève). Il aimerait savoir s'il faut revoir à Genève, par la loi

ou une directive, des orientations de promotion économique sur certains secteurs et si cela doit figurer dans la directive sur les allègements fiscaux.

M. Maudet répond positivement, mais avec un bémol. En effet, il faut pouvoir assumer, en termes de politique publique, un débat en amont sur la promotion économique que l'on veut. En définitive, c'est moins une loi ou des éléments de nature très formelle et juridique, qu'un débat en amont et sur la place publique sur le type de promotion économique que l'on souhaite et sur la cible que l'on vise. A la lecture de ces statistiques, M. Maudet a été agréablement surpris par les 23,9 % dans le domaine de la production. Il est très important dans le secteur industriel de disposer de cet outil pour donner des impulsions, l'inciter à se développer et contrevenir à l'idée que le canton de Genève a une monoculture dans quelques domaines comme la finance. En d'autres termes, il est important d'avoir un débat sur le type de promotion économique que l'on veut et sur les cibles de celle-ci, en sachant que les conditions ont changé depuis le 9 février 2014. Jusque-là, la question était de savoir quelles entreprises il était possible de retenir. Maintenant, cela va encore se compliquer.

M. Maudet fait remarquer que la loi prévoit un conseil stratégique de la promotion économique. Il y a donc des instruments qui existent. Celui-ci produit beaucoup de rapports, mais qui n'ont pas nécessairement éclairé le débat de manière notable, ni permis la discussion au niveau politique. Une fois que la discussion a lieu, il faut qu'elle puisse être transcrite dans les faits. Cela pose des questions d'aménagement et de fiscalité. Cela étant, quelle que soit la décision prise en amont sur l'orientation et la cible en termes de promotion économique, il faut pouvoir disposer de cet instrument fiscal. Dans ce cas, on peut, par voie de directive, donner un poids plus ou moins important sur les cibles que l'on vise. Cela reste toutefois théorique par rapport à la période dans laquelle on entre maintenant.

Un député (PLR) aimerait savoir, à travers les discussions que M. Maudet a avec les entreprises du canton, comment celles-ci réagissent et si un sentiment de les voir partir apparaît. Par rapport au vote du 9 février 2014, il se demande si l'inquiétude sur la capacité à engager du monde a un impact sur la perception des entreprises. Quant aux statuts spéciaux, il souhaite savoir si la solution du taux à 13 % est de nature à assurer le maintien des entreprises à Genève.

M. Maudet signale que la question recoupe sa préoccupation de savoir quelle est la marge de manœuvre existante et quels sont les paramètres structurants. En tant que représentant du PLR, il part du principe que l'économie ce n'est pas d'abord l'Etat, mais les entreprises. Il essaye donc de se mettre à leur écoute et de savoir ce qui fonde leur éventuelle envie de

partir. A ce stade, aucune entreprise ne lui a dit qu'elle souhaitait partir. Pour autant, il sent des frémissements et des inquiétudes. Après le 9 février 2014, on sent d'autant plus la perception par les entreprises d'un climat qui leur est davantage hostile. Les entreprises, dans certains domaines plus que dans d'autres, ont la perception d'une dégradation des conditions-cadres (lorsque les infrastructures sont saturées en termes de mobilité ou de logement ou lorsque les conditions-cadres dans le domaine de la sécurité sont perçues comme se dégradant). Cela ressort fortement des entretiens avec les entreprises. Les conditions-cadres et le contexte donnent le sentiment que ce n'est plus comme avant. Il y a aussi un contexte législatif fédéral qui n'est pas perçu comme très propice avec une certaine hostilité à l'endroit des entreprises (initiative 1:12, initiative Minder, etc.). Il s'agit de tentatives d'encadrer, parfois de façon excessive, le libre fonctionnement de l'économie. La Suisse est ainsi nouvellement perçue comme un pays où des discussions assez poussées se font sur les conditions dans lesquelles les entreprises vont pouvoir développer leurs activités. Après – cela est dû au 9 février – il y a la perception d'une réversibilité du droit qui s'est accrue par les déclarations des uns et des autres. Les bilatérales ont été acceptées en 2002 et un sérieux coup de canif, si ce n'est un retour en arrière, leur a maintenant été donné. C'est peut-être un peu contraire à l'idée que l'on a de la Suisse comme étant un pays très stable juridiquement. La différence entre 1992 (avec la non-entrée dans l'EEE) et le 9 février 2014, c'est que l'EEE était un nouveau projet auquel la Suisse n'a pas participé pour rester dans un statu quo. Le 9 février 2014 est en revanche perçu comme un retour en arrière, notamment auprès des entreprises qui ont connu le système des contingents. Cette incertitude supplémentaire est problématique. Il faut y ajouter le flottement qui existe au niveau fiscal avec la pression de l'UE, la bagarre avec les USA ou la question des successions avec la France pour les personnes physiques. Tout bouge, sans que l'on sache dans quelle direction. Les échos des multinationales, notamment le GEM, est qu'elles pourront vivre avec un taux d'imposition à 13 %, mais qu'elles ont surtout besoin de savoir ce qu'il en est. Elles ne veulent pas rester dans une incertitude. D'ailleurs, celle-ci n'est pas du fait du canton de Genève, mais plutôt de la Confédération qui a de la peine à rassembler des opinions, notamment des cantons, et à trouver les modèles compensatoires. Aujourd'hui, c'est ce qui semble être le plus difficile, mais où aussi, paradoxalement, une solution semble possible. En effet, s'il y a une réelle avancée au niveau de la 3^e réforme de l'imposition des entreprises (RIE III), on pourrait compenser l'instabilité générée dans les aspects mentionnés auparavant. C'est le sentiment qui ressort aussi bien pour des entreprises de trading que pour d'autres multinationales ou pour les PME.

Un député (PLR) pense qu'il va devenir important, dans l'optique des effets de la votation fédérale du 9 février 2014, d'avoir un classement objectif de la force attractive des cantons. C'est là que l'on va voir ce qu'ils attirent encore et ce qu'ils retiennent par catégories économiques (sachant que la classification économique devient de plus en plus difficile à faire). Il faut faire attention au moindre détail étant entendu que l'on ne va pas retourner au temps de la Pic-Pic ou d'autres objets industriels que l'on a fini par ne plus fabriquer. Il relève aussi avec intérêt que la Suisse orientale, dans le domaine du textile, a réussi des reconversions intéressantes. Il y a également à Genève, grâce au CERN, un cluster d'entreprises très intéressantes. En d'autres termes, la situation n'est pas aussi dramatique que l'on pourrait le croire pour Genève. En revanche, il croit qu'elle est beaucoup plus grave pour l'Université, notamment pour la recherche sur le cerveau.

Une députée (EAG) signale que M. Roger Nordmann a fait réaliser une étude par un consultant où il apparaît que la Confédération s'est enrichie avec ces statuts spéciaux. Il en ressort également qu'à un taux de 13 % le canton de Genève se ruinerait littéralement au profit de la Confédération. M. Roger Nordmann propose de profiter de l'occasion pour réduire la concurrence intercantonale et de faire un taux unique de 16 % pour toute la Suisse. Elle indique que son groupe reste convaincu que 13 % est une catastrophe à tous points de vue et qui ne donne pas l'assurance que les sociétés concernées ne partiront pas à une prochaine occasion. Elle rappelle également que l'OCDE s'agit aussi beaucoup sur la fiscalité des entreprises. On s'aperçoit que les entreprises sautent de paradis fiscal en paradis fiscal jusqu'à ne plus payer d'impôts du tout dans certains cas. Dès lors, il ne faudrait pas non plus que le canton de Genève devienne un asile pour un certain nombre de sociétés de négoce avec un taux qui serait un des plus bas d'Europe. Quant à la perte annoncée et engendrée par le taux de 13%, son estimation est revue à la baisse chaque semaine. Elle a entendu depuis le début que la Confédération et certains cantons, qui ne sont pas concernés par la problématique du négoce international, n'étaient pas chauds pour aider le canton de Genève. On a aussi vu que des erreurs d'estimation pouvaient coûter des centaines de millions de francs. Dès lors, elle aimerait avoir l'assurance que l'on ne va pas dire demain que le coût de cette réforme a encore changé.

M. Maudet répond que l'idée d'un taux unique va au-delà du canton de Genève, mais il y a également la question de la quotité qui se pose. Dans le domaine de la fiscalité, il faut voir ce qui ne fait pas fuir les entreprises, ce qui permet de soutenir les efforts nécessaires par la redistribution de la manne fiscale et ce qui ne doit pas non plus engendrer un nouveau front avec l'UE par un taux exagérément bas qui appellerait des mesures de rétorsion.

M. Maudet pense que plusieurs cantons n'ont pas encore repris le taux de 13 % tout d'abord parce qu'ils n'ont pas tout de suite fait les calculs nécessaires. Deuxièmement, ils ont le sentiment qu'ils vont passablement perdre, mais cela vient du fait qu'ils n'ont pas une approche dynamique. Effectivement, on peut aussi se demander ce que l'on perd si on ne le fait pas. Pour M. Maudet, l'économie est par définition un domaine dynamique. C'est la mort assurée en restant statique. Il y a un exemple parfait à Glaris où les entreprises ont su se reconvertir dans le domaine du textile avec le maintien d'un tissu industriel fort.

M. Maudet rappelle que les allègements fiscaux se pratiquent davantage sur l'endogène que sur l'exogène. Vu l'intitulé de l'initiative et son évolution suite à la décision du Tribunal fédéral, le tissu économique aurait à nouveau la perception d'une forme d'agression d'un groupe donné, à savoir les multinationales, alors que les allègements portent sur un spectre plus large d'entreprises. M. Maudet a le sentiment, dans ses contacts avec ses collègues chargés de l'économie, que la popularité d'un taux à 13 % (ou à un autre taux à définir) est en train de se développer assez vite.

Un député (UDC) veut faire un lien avec la TPC. La position du précédent Conseil d'Etat était de lier ces éléments. Il a toujours dit qu'il fallait plutôt les dissocier. Il se demande s'il ne faudrait pas aller de l'avant et rassurer les entreprises en supprimant déjà la TPC.

M. Maudet précise tout d'abord qu'il n'a pas consulté ses collègues sur ce point. Ensuite, il faut comprendre que, du point de vue économique, par sa structure économique totalement anachronique, la suppression de la TPC ne rassurerait qu'un nombre restreint d'entreprises (notamment des entreprises actives dans le secteur financier). Cet impôt est, certes, anachronique dans la mesure où il fonctionne avec les paramètres du nombre d'employés, du nombre de m² utilisés ou du chiffre d'affaires plutôt que du bénéfice, mais il avait été utilisé, à l'époque, comme une façon de taxer, au niveau communal, des coopératives telles que la Migros.

M. Maudet pense qu'il faut vraiment plaider pour une réforme globale. Tout d'abord, il faut rappeler que les allègements fiscaux touchent également la fiscalité communale à travers la TPC et l'initiative montre que l'on approche la fiscalité cantonale et communale, à travers les mécanismes des allègements fiscaux, de façon globale. La deuxième raison est que cela a un impact sur les finances publiques, notamment les finances communales. Les communes savent depuis de nombreuses années que la menace de la suppression de la TPC plane. Il y a aussi des communes qui pratiquent un dégrèvement sur la TPC et qui utilisent celle-ci comme une variable d'ajustement par rapport à leurs comptes. Elles en font aussi un outil de

promotion économique local. Dès lors, il faudrait discuter avec les communes pour savoir ce que cette suppression produirait pour elles en termes de perte de levier. Il faut voir les choses dans la globalité. On est en train de toucher tout le système et ce n'est pas neutre. Pour M. Maudet, il n'y a pas de tabou. A titre personnel, il a toujours été en faveur de l'abolition de la TPC qu'il trouve fondamentalement injuste. Cela étant, toute taxe peut être vue comme plus ou moins juste selon le point de vue. Il serait toutefois une erreur d'attaquer la seule TPC sans la prendre en compte dans un contexte global, ne serait-ce que pour les équilibres des budgets publics globaux. M. Maudet pense, de la même manière, que cette initiative est un mauvais combat, au mauvais moment et avec une mauvaise formulation. De la même façon, s'attaquer à la TPC dans le contexte actuel dans l'objectif de donner un signal perçu positivement pour les entreprises est un faux combat.

M. Maudet rappelle malicieusement que, sans TPC, il n'y aurait pas d'allègements possibles non plus au niveau communal. Et il serait dommage de se priver de l'instrument de l'allègement au niveau communal !

Un député (PLR) note que, dans le tableau de l'imposition des personnes morales par tranches de bénéfice imposable présenté par l'AFC, on se rend compte que 39 sociétés représentent 42,6 % de l'impôt, 500 sociétés représentent 80 % de l'impôt et 150 sociétés environ représentent 65 % de l'impôt. Il serait intéressant de connaître le nombre de collaborateurs de ces sociétés et la fiscalité de ceux-ci. Généralement, on oublie dans le débat que, sur ce plan, il n'y a pas de différence. Les entreprises qui bénéficient d'un avantage fiscal en termes de société ne bénéficient pas de cet avantage fiscal en termes de salaires et c'est une contribution massive à une pyramide qui est déjà assez déséquilibrée à Genève. En d'autres termes, il aimerait savoir combien de personnes sont concernées par les 150 premières sociétés du canton et quelle est la masse des salaires qu'elles représentent.

M. Maudet explique que c'est une des préoccupations du début de législature. D'ailleurs, il ne faut pas cacher que l'une des vertus de l'initiative est de conduire à se poser ces questions pour pouvoir ensuite apporter les explications nécessaires. Il est en effet intéressant de pouvoir en dire davantage et faire ces relations auprès de la population qui ne les voit pas forcément. On critique les multinationales, mais il faut voir quelle est la réalité de celles-ci. Les multinationales sont ainsi très diverses.

M. Maudet explique que cela est fait concrètement de deux façons. D'une part, avec M. Dal Busco, M. Maudet a décidé de créer une sorte de catégorie « grands compte » simplement pour commencer par rencontrer ces entreprises. Des contacts ont donc été pris avec la cinquantaine d'entreprises qui pesaient le plus. Il n'a alors pas été simple de croiser les critères pour

définir celles-ci, parce que ce travail n'était pas fait. Maintenant, il s'agit de rencontrer ces entreprises pour mieux comprendre leur substance. D'autre part, il y a la volonté, à travers l'intégration du registre du commerce à l'OCIRT, qui est ainsi rassemblé avec le registre des entreprises depuis le 1^{er} mars 2014, d'avoir un registre des entreprises, non pas quant aux seuls aspects juridiques (c'est le registre du commerce), mais aussi quant aux aspects personnels (combien d'employés, quelle évolution, etc.). Il s'agit de mieux connaître ce tissu économique sous cet angle. L'ambition est d'arriver à suivre, voire à mieux anticiper, les évolutions dans ces différentes branches. Il s'agit également de faire un suivi plus soigné de ces entreprises, sans que cela soit du favoritisme. Cela permet également de les rendre conscientes de ce qu'elles pèsent sur le tissu économique genevois.

Une députée (EAG) se permet de dire que les commissaires ont pu constater que peu d'entreprises sont concernées par la baisse d'impôt à 13 %. Il y a beaucoup de sociétés de capitaux qui ne font pas de bénéfice ou très peu et qui ne bénéficieront pas d'une baisse massive d'impôts. On s'obstine également depuis le début à parler d'entreprises alors que l'on devrait parler de personnes morales. En effet, on sait que les banquiers privés qui étaient des personnes physiques ont bénéficié du bouclier fiscal à ce titre et sont maintenant en train de se mettre sous la forme juridique de personnes morales pour bénéficier, entre autres choses, de cette baisse d'impôts éventuelle. Cela crée quand même un déséquilibre par rapport à un certain nombre d'entreprises. Elle pense notamment aux PME qui sont sous forme de raison individuelle, qui remplissent une déclaration fiscale pour les personnes physiques et qui vont continuer à payer leurs impôts normalement, tout en voyant des entreprises prospères, qui, parce qu'elles ont choisi la forme de société anonyme (ce qui paraît normal à ce niveau de chiffre d'affaires et de bénéfices), vont bénéficier de cette future baisse d'impôt.

M. Maudet considère que cette initiative traduit des préoccupations légitimes s'agissant de transparence ou de cadre à respecter, même s'il y a une forte dimension discrétionnaire dans les allègements fiscaux. C'est consubstantiel à l'allègement fiscal. Ce sont des principes d'opportunité, mais qui sont quand même bien discutés au Conseil d'Etat. Si cette initiative devait être présentée au peuple, il faudrait la mettre au chapitre des embûches que l'on se met à soi-même. Si l'initiative devait être ensuite approuvée, le canton de Genève se priverait d'à peu près le seul instrument de promotion économique dont il dispose. Cela étant, cela ne doit pas dispenser d'avoir une politique dans le domaine qui soit lisible et précédée d'un débat. Maintenant, l'initiative manque sa cible. Par ailleurs, vu son titre et vu le contexte, il suffit de quelques autres initiatives de ce type pour chasser une part de la prospérité

du canton. Maintenant, si l'initiative doit être présentée au peuple, elle le sera et il en va de même pour un éventuel contreprojet. Et si l'initiative devait être retirée au bénéfice d'une modification législative, réglementaire ou au niveau d'une directive, le Conseil d'Etat en serait agréablement surpris. Cela étant, celui-ci s'en remettra au choix du Grand Conseil.

Un député (PLR) souhaite savoir s'il y a des directives prêtes au niveau du Conseil d'Etat. M. Unger avait évoqué la possibilité d'agir, soit par la voie de directives, soit par la voie réglementaire, soit par une modification législative (qui ne plaît pas à une grande partie de la commission). Dès lors, un député (PLR) aimerait savoir ce qui est envisagé pour montrer la bonne volonté de la commission. Il y a un accord pour dire qu'avoir davantage de transparence ne serait pas perçu négativement. Dans ce sens, le canton de Genève pourrait au moins s'approcher de ce que fait le canton de Vaud qui agit de manière un peu plus publique. M. Unger avait également parlé de cibler certains domaines d'activités, mais il trouve que ce n'est pas une bonne idée. Il considère que ces domaines d'activités doivent être laissés à l'appréciation du Conseil d'Etat.

M. Maudet répond, sur l'aspect formel et procédural, que cela doit se régler sous forme de directive. On doit pouvoir décrire la façon dont les choses se font. Il faut lever une forme d'opacité et dire que ces allègements fiscaux ne sont pas discutés sur un coin de table. Sur ce point, la directive existe et il ne tient qu'au Conseil d'Etat de la modifier, le cas échéant. Sur le fond, c'est moins une directive ou une loi que l'utilisation d'entités existantes (M. Maudet pensait au conseil stratégique de la promotion économique) qui doivent pouvoir, sur un plan matériel, décrire plus précisément quelles entreprises sont éligibles aux allègements fiscaux (sous l'angle de la politique assumée par le canton et avec des critères que l'on peut objectiver, relatifs à l'innovation, aux perspectives de création d'emplois,...). Une fois que cela est posé, il faut croiser la grille matérielle et la grille formelle et laisser au gouvernement le soin de gouverner. Celui-ci ne va pas se produire sur la place publique, mais produire des résultats qui doivent être quantifiés et être évalués en termes de politiques publiques. C'est de cette manière que cela devrait fonctionner du point de vue du Conseil d'Etat. Cela supposerait donc des améliorations procédurales quant à la lisibilité du processus et matérielle de fond sur des objectifs qui, par hypothèse, doivent être, à chaque législature au moins, repensés et bien fixés.

M. Maudet ajoute qu'il préférerait qu'il n'y ait ni initiative ni contreprojet et ne pas donner un signal de plus avec une discussion qui est délétère sur la place publique. Dans le climat actuel il serait préférable de s'en passer. Maintenant, si les initiants donnent des signaux clairs et que l'on annonce,

par voie réglementaire, législative ou de directive, que l'on veut procéder différemment parce que l'on fait droit à la demande de tordre le cou à une forme d'opacité, tout le monde repart content. Si on estime que le contreprojet est un passage indispensable, il est tout à fait possible d'en rédiger un. Celui-ci ne sera toutefois pas très substantiel. Il pourrait introduire une forme de cautèle, charger le conseil stratégique de promotion économique d'édicter les paramètres structurants en termes matériels s'agissant de la promotion économique et régler les éléments procéduraux dans le règlement topique. Cela fait qu'il y aura toujours l'initiative opposée au contreprojet et un débat sur cette question. M. Maudet peut faire en sorte qu'un contreprojet soit rédigé rapidement, mais c'est plutôt une question tactique qu'une question de fond. Par sa nature, le contreprojet ne proposera pas une autre voie politique.

Un député (PLR) n'est personnellement favorable ni à l'initiative ni à un contreprojet. Il aimerait laisser les initiants s'empêtrer avec leur initiative, mais cela n'est pas positif. Il faut également dire que, dans ses débats, la Commission fiscale a senti des ouvertures avec la possibilité d'éviter de voter sur quelque chose qui embête tout le monde (même si les initiants ne vont pas dire qu'ils n'auraient pas dû déposer leur initiative). Maintenant, il y a une possibilité de trouver une solution et il vaudrait mieux le faire avant d'avoir besoin de se prononcer sur un contreprojet et d'avoir un débat à ce sujet au Grand Conseil. En d'autres termes, il ne doit pas y avoir un contreprojet formel. S'il est possible d'arriver à une solution à la vaudoise avec davantage de publicité, cela ne le dérangerait pas et cela constituerait une solution satisfaisante.

M. Maudet indique que le Conseil d'Etat privilégierait l'option du dépôt d'un contreprojet non formel, soit un projet de loi, en contrepartie du retrait de l'initiative. Le Grand Conseil s'engagerait alors à entrer en matière et à en voter les grandes lignes. C'est le scénario idéal. Il garantit une publicité et le Conseil d'Etat est lié par un texte légal. Cela permet également de prendre acte de l'initiative, ainsi que des changements intervenus depuis le dépôt de l'initiative. Enfin, cela permet à tout le monde de garder la face et d'éviter de donner de mauvais signaux à l'économie.

Un député (PLR) a l'impression qu'il y a plusieurs moyens de fonctionner. Tout le monde se rend compte qu'un projet de loi n'est pas la panacée. Pour mettre tout le monde d'accord, celui-ci devrait être formulé en termes tellement généraux qu'il ne changerait pas grand-chose. Au fond, les éléments importants vont plutôt se trouver dans une directive ou un règlement. Plutôt que de discuter d'un projet de loi qui ne va pas apporter grand-chose en tant que tel, il vaudrait donc mieux discuter de ce qui pourrait

figurer dans une directive ou un règlement. Maintenant, il faut voir si c'est au Conseil d'Etat de présenter ce qu'il prévoit de mettre dans la directive et de voir ensuite si cette solution satisfait les initiants et les conduits à retirer leur initiative. Sinon, la commission peut discuter avec les initiants et réfléchir au texte d'une directive qui devra être adoptée par le Conseil d'Etat. Quoi qu'il en soit, il pense que c'est plutôt au niveau de la directive que l'on va trouver des réponses qu'au niveau d'un projet de loi pour lequel personne ne semble trouver un intérêt autre que celui de prendre acte de l'initiative.

M. Maudet considère que, si le parlement dit qu'il faut aller dans l'exploratoire, le Conseil d'Etat va faire le nécessaire auprès des initiants pour développer un paquet qui puisse être présenté avec un ancrage légal, même si sa substance est de l'ordre réglementaire ou de la directive. Si c'est le message de la Commission fiscale, il peut le transmettre à M. Dal Busco.

Un député (S) trouve qu'il est indispensable d'entendre le Conseil d'Etat plus précisément sur les éléments qui pourraient être apportés dans une directive. Il tient à rappeler l'importance d'un contreprojet ou d'un projet de loi qui permettrait aux initiants d'entrer en matière sur un retrait de l'initiative. Une simple directive ne saurait suffire. Il faut un acte symbolique fort. Ce n'est pas dans une loi que l'on peut voir apparaître les critères qui sont normalement dans une directive. Par contre, on peut avoir dans une loi une référence à cette directive. Il appelle donc de ses vœux le Conseil d'Etat à faire savoir les éléments qu'il pourrait y faire figurer pour répondre aux attentes des initiants et des signataires.

Deuxième audition de M. Serge Dal Busco, conseiller d'Etat chargé du département des finances

M. Dal Busco a compris que la commission attend maintenant de sa part qu'il vienne avec des propositions répondant au besoin de clarification et d'objectivation de la pratique en matière d'allègements fiscaux mis en lumière par l'initiative. Jugeant ce besoin légitime, le Conseil d'Etat est prêt à aller dans ce sens. Il serait ainsi disposé à déposer un projet de loi qui entend répondre en grande partie aux soucis exprimés par l'initiative et par les discussions de la commission.

En préambule, M. Dal Busco rappelle toutefois que, dans le contexte budgétaire actuel, mais aussi suite au vote du 9 février sur l'initiative contre l'immigration de masse, il y a une insécurité accrue en matière économique. M. Dal Busco explique que, depuis cette date, il a eu beaucoup de contacts avec des responsables d'entreprises, y compris des CEO, venus pour dire leur inquiétude, notamment au niveau de l'accès au marché du travail. Dans ce

cadre, l'abrogation de l'article 10 LIPM pourrait presque constituer un coup de grâce. Cela viendrait en tout cas renforcer cette péjoration des conditions économiques, ce qui serait préjudiciable pour l'emploi, pour l'impôt et pour les prestations que l'Etat doit fournir.

M. Dal Busco présente les grandes lignes du projet de loi que le Conseil d'Etat serait prêt à déposer (*note du rapporteur : le projet de loi PL 11456 a été déposé par le Conseil d'Etat en date du 30 avril 2014, soit après la présente audition*). Ce projet n'abrogerait bien évidemment pas l'article 10 LIPM. Par contre, il ajouterait un alinéa à cet article qui préciserait, à titres exemplatifs, les critères à prendre en compte par le Conseil d'Etat pour déterminer si une personne morale sollicitant un allègement fiscal « sert les intérêts économiques du canton » au sens de cette disposition. Ces critères seraient l'aptitude de la personne morale concernée à favoriser la diversification du tissu économique, la formation, l'innovation et le développement durable, à créer des emplois, à procéder à des investissements, à collaborer avec des institutions d'intérêt public ainsi qu'à respecter les conventions collectives de travail. Un autre alinéa serait également ajouté afin de préciser que le Conseil d'Etat fixe la durée et l'entendue de l'allègement fiscal et qu'il peut subordonner l'octroi de ce dernier au respect de certaines conditions. Enfin, un troisième alinéa serait ajouté afin de formaliser la pratique actuelle selon laquelle, si les conditions auxquelles l'allègement fiscal est subordonné ne sont pas respectées, le Conseil peut le modifier, le résilier ou le révoquer avec effet rétroactif à la date de son entrée en vigueur (« clawback »). M. Dal Busco souligne par ailleurs que le Conseil d'Etat est également prêt à s'engager à expliciter les dispositions légales dans des directives administratives accessibles à tout un chacun.

M. Dal Busco rappelle que le rapport de gestion du Conseil d'Etat est déjà assez loquace sur les allègements fiscaux. Dans sa teneur actuelle, il indique notamment, s'agissant de l'année sur laquelle porte le rapport, le nombre d'allègements octroyés, le nombre d'emplois créés ou maintenus, les impôts exonérés, les impôts générés ainsi que la masse salariale soumise à l'impôt cantonal. Il y a donc déjà une forme de transparence.

M. Dal Busco explique que le Conseil d'Etat peut déposer le projet de loi rapidement.

Une députée (EAG) revient sur les CEO très inquiets. Elle imagine qu'ils le sont autant au niveau des éléments décidés par l'OCDE. A cet égard, la Suisse reste quand même compétitive.

M. Dal Busco pense surtout que c'est la question de l'accès restreint au marché du travail qui inquiète ces CEO ; or ce point n'est pas encore remis en cause dans le reste de l'Europe.

Une députée (EAG) revient sur le critère de l'aptitude à créer des emplois. Elle se demande si le projet du Conseil d'Etat ne devrait pas être plus précis sur ce point.

M. Dal Busco estime que cet aspect pourrait éventuellement figurer dans une directive. C'est plus difficile à dire dans la loi. Cela étant, un des objectifs du Conseil d'Etat lorsqu'il octroie un allègement fiscal est clairement la création d'emplois. M. Dal Busco précise par ailleurs que la loi parle de création d'emplois et non d'accès au marché du travail.

Un député (UDC) se demande quel était l'état d'esprit des CEO. Certains vont quand même voir le taux d'imposition de leur entreprise augmenter.

M. Dal Busco signale que, de manière générale, ce qui est une source d'inquiétude, c'est, que ce qui a fait les caractéristiques politiques et économiques de la Suisse avec la stabilité du droit, est, à leurs yeux, en train d'être modifié. Des décisions prises en matière fiscale et sur le plan du marché du travail, tout comme une initiative telle que l'IN 150 qui vient changer une pratique attractive, créent un climat qui suscite ces inquiétudes.

Un député (UDC) aimerait savoir si M. Dal Busco a parlé des expatriés par rapport au marché local de l'emploi. Les entreprises apportent quand même un certain nombre de cadres avec elles lorsqu'elles s'installent à Genève.

M. Dal Busco rend les commissaires attentifs au fait que, à Genève, pour les multinationales, le taux d'emploi local est supérieur de 2 à 3 % à la moyenne des entreprises genevoises. De plus, chaque emploi dans une multinationale permet d'en créer ou d'en maintenir 1,5 dans le reste de l'économie genevoise.

Un député (S) note que, concernant la surveillance et le contrôle de l'application des allègements fiscaux, M. Broulis avait parlé de la pratique vaudoise d'une sous-commission de contrôle soumise au secret fiscal.

M. Dal Busco pense que c'est une possibilité. Il faut toutefois se rendre compte que l'octroi d'un allègement fiscal ne relève pas du pouvoir discrétionnaire d'un conseiller d'Etat. Il découle d'une décision du Conseil d'Etat in corpore lequel se fonde sur une analyse préalable poussée faite conjointement par le département de l'économie et celui des finances. Sur ce point de l'opportunité de mettre en place une sous-commission de contrôle en matière d'allègements fiscaux n'a pas été discutée au Conseil d'Etat. Cela étant, si les règles du jeu sont clairement définies dans la loi et dans des

directives, il lui semble que cela devrait pouvoir rester une prérogative du Conseil d'Etat.

Un député (S) aborde la question de la stratégie de promotion économique. La commission a vu comment le canton de Vaud effectue des rabattements fiscaux selon les secteurs économiques. Il a semblé qu'il était peut-être trop rigide de le mettre dans la loi, mais qu'il fallait faire référence à une directive. Il aimerait savoir comment M. Dal Busco envisage cet aspect et sa place dans la loi ou dans une directive ou s'il faut laisser le champ totalement libre. Une des critiques envers les allègements fiscaux était de dire que l'on ne voyait pas bien la stratégie du Conseil d'Etat. Il est alors aussi difficile de l'évaluer.

M. Dal Busco estime que la question de régler ce point dans une directive ou dans la loi reste ouverte. Cela étant, il propose d'être très précis dans l'exposé des motifs. Celui-ci donnera des orientations dans ce sens. Cela étant, il est convaincu que cela ne doit pas figurer formellement dans la loi.

M. Dal Busco fait remarquer que l'idée est bien de préciser dans la loi ce qui est déjà la pratique actuelle. Certains pensent qu'il y a un manque de clarté, mais au niveau de la pratique c'est quelque chose qui existe déjà aujourd'hui.

Une députée (S) relève que, dans l'ébauche du projet de loi, il est question de développement durable. Elle se demande si cela inclut les droits humains.

M. Dal Busco indique que le volet social du développement durable est évidemment pris en compte. Sinon, il n'est pas envisagé de donner au développement durable une définition autre que celle qui est aujourd'hui communément admise.

Discussion de la commission

Une députée (S) ajoute qu'il faut suivre l'idée du Conseil d'Etat de dire qu'il faudrait un contreprojet qui va plus loin que la pratique actuelle en matière de transparence. Cet instrument pourrait ainsi être l'équivalent d'une politique économique avérée et transparente, mais il faudrait la définir.

Un député (PLR) a trouvé intéressant l'aspect de souplesse évoqué lors de l'audition de M. Broulis. En effet, la solution vaudoise n'est pas vraiment plus transparente, puisque le canton de Vaud communique moins de chiffres que le canton de Genève. Par contre, certains éléments sont plus concrets au niveau de l'information donnée. Il semble en effet qu'il n'y a rien sur le site internet de l'Etat de Genève concernant les exonérations fiscales.

Un député (PLR) pense qu'il faudrait une réflexion sur ce qui se fait dans le canton de Vaud et voir si c'est une solution qui pourrait être reprise. Il a lu la directive vaudoise de juin 2012 et il la trouve intéressante. Une directive peut en effet être modifiée facilement et le parlement peut poser des questions sur d'éventuels changements le cas échéant. Ces éléments pourraient également être publiés sur internet. En d'autres termes, le canton de Vaud a plus de transparence dans la manière d'agir. Il faudrait donc voir si un tel système pourrait amener un retrait de l'initiative ou la réalisation d'un contreprojet. Il faut savoir ce que les initiants sont prêts à accepter.

Un député (PLR) relève que le canton de Vaud a agi sous la forme d'une directive pour permettre d'avoir de la souplesse. En revanche, la commission commence à discuter d'un projet de loi dans le contexte d'une initiative. De prime abord, il ne voit pas l'intérêt de faire un projet de loi quand la solution d'une directive est satisfaisante. Il vit bien avec un tableau tel qu'il existe dans le canton de Vaud, mais ce n'est pas de cela qu'il est apparemment question dans la commission en ce moment.

Une députée (EAG) n'a pas compris pourquoi on dit qu'il y avait moins de transparence. Elle note que des commissaires vaudois ont accès à certaines informations, ce qui n'est pas le cas actuellement à Genève. De cette manière, il y a un minimum de contrôle parlementaire.

Un député (PLR) rappelle que le contrôle est fait a posteriori pour voir si ce qui a été fait est conforme aux directives émises et à la liberté d'appréciation.

Une députée (EAG) ne trouve pas que la solution vaudoise est moins transparente. Ce n'est pas l'idéal, mais on ne peut pas dire que c'est moins transparent.

Un député (S) aimerait savoir s'il existe une directive à Genève sur les allègements fiscaux. Il souhaiterait la voir le cas échéant.

M. Lugon-Moulin explique que le Conseil d'Etat se fonde essentiellement sur l'article 10 de la LIPM (celui que l'initiative vise à abolir). Ensuite, il y a des règles internes entre l'AFC et la promotion économique pour se mettre d'accord sur la manière dont les dossiers sont traités et sur la manière dont ils remontent au Conseil d'Etat, mais cela ne traite pas des critères d'octroi des allègements. Les critères sont principalement ceux qui figurent dans la loi. Dans son rapport sur l'IN 150, le Conseil d'Etat a esquissé d'autres critères qui pourraient être repris dans un contreprojet, mais qu'il serait sans doute aussi d'accord, a fortiori, de reprendre dans des directives administratives.

M. Bopp souhaite apporter une information complémentaire à cette réponse. Tout d'abord, concernant les principes applicables en matière

d'allégements fiscaux, il faut signaler que, le 26 mai 1999, à la demande de M^{me} Calmy-Rey, le Conseil d'Etat a arrêté des principes applicables en matière d'allégements fiscaux. Ces principes ont été repris dans une circulaire de l'AFC qui a été diffusée aux associations professionnelles en date du 17 juin 1999. En l'état, cette circulaire n'est plus à jour, notamment en ce qui concerne le processus d'octroi et les sociétés auxiliaires. Pour cette raison, elle ne figure pas sur le site internet de l'administration fiscale. Les travaux sur l'IN 150 seraient ainsi l'occasion de mettre à jour cette circulaire. En ce qui concerne les règles internes entre l'AFC et la Promotion économique, il faut relever que, en date du 12 septembre 2007, le Conseil d'Etat a mis sur pied une cellule interdépartementale entre le département des finances et le département de l'économie et de la santé. Le 22 avril 2013, la pratique suivie jusqu'alors a été formalisée dans une directive interne de l'administration. Celle-ci, de par sa nature, n'est pas publiée.

Prise de position des groupes

Un député (PLR) annonce que le groupe PLR refusera l'initiative 150 et approuvera un éventuel contreprojet s'il lui donne satisfaction.

Un député (UDC) indique que le groupe UDC refusera l'initiative et ne s'opposera pas au principe d'un contreprojet.

Un député (MCG) fait savoir que le groupe MCG refusera l'initiative et acceptera le principe d'un contreprojet.

Une députée (Ve) signale que le groupe des Verts s'abstiendra sur l'initiative et est favorable au principe d'un contreprojet. En effet, il ne s'agit pas de supprimer les allégements fiscaux, mais de mieux cadrer cet outil.

Une députée (S) annonce le maintien de l'initiative par le groupe socialiste. Il est par ailleurs opposé au contreprojet pour l'instant afin de maintenir l'initiative. Cela étant, il attend de voir la teneur du contreprojet qui sera proposé.

Une députée (EAG) ajoute que le groupe EAG soutiendra le maintien de l'initiative.

Vote sur l'initiative IN 150-TF

Pour : 3 (1 EAG, 2 S)

Contre : 10 (1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Abstention : 1 (1 Ve)

L'IN 150-TF est refusée.

Vote sur le principe d'un contreprojet à l'IN 150-TF

Pour : 9 (1 Ve, 3 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Contre : –

Abstentions : 5 (1 PDC, 1 PLR, 2 S, 1 EAG)

Le principe d'un contreprojet est accepté.

Conclusion

Le titre trompeur de l'initiative laisse supposer que le sujet ne concerne que les multinationales, alors que les allègements qu'elle propose de supprimer peuvent concerner toutes les entreprises qui développent une activité nouvelle ou envisagent de s'installer sur notre canton, pour autant qu'elles créent des emplois, qu'elles élargissent le marché et surtout qu'il n'y ait pas de distorsion de concurrence. Bref, que cela serve les intérêts économiques de notre canton.

Cet outil de revitalisation économique a toujours été utilisé avec parcimonie. Particulièrement utile dans les années désastreuses, il est quasiment le seul dispositif de promotion économique en mains du Conseil d'Etat in corpore.

La suppression de cet instrument serait un signal très négatif pour l'ensemble des décideurs économiques, notamment pour les multinationales dont les centres de décision sont souvent à l'étranger, qui reste très attentifs à l'évolution des conditions-cadres dans notre canton.

Les raisons de s'implanter ou de demeurer à Genève se résument en trois termes :

Prévisibilité – Stabilité – Sécurité

Ces trois critères de choix ne doivent pas être mis à mal par des considérations par trop démagogiques ou purement électoralistes.

A toujours trop vouloir, on prend le risque de casser une dynamique qui a fait ses preuves depuis des décennies. Genève, petite ville de province à l'échelle mondiale, a des atouts et des moyens de les mettre en valeur. Sans ces moyens, la petite ville pourrait vite se faire oublier de ceux qui l'ont, un temps, choisi.

La majorité de la commission a bien entendu les arguments des initiants et partage leurs soucis de transparence et d'information. Mais ce n'est pas en supprimant un article de loi qu'on rend plus transparente son application. La majorité salue la volonté du Conseil d'Etat de mieux documenter le processus

de décision et d'y accorder une meilleure publicité. Elle se réjouit du dépôt d'un projet de loi (PL 11456) allant dans ce sens et le traitera en commission avec toute la diligence voulue.

La majorité de la commission vous recommande, Mesdames et Messieurs les députés, de rejeter l'IN 150 et d'accepter le principe d'un contreprojet.

Annexes :

1. *GEM – Note de l'audition de la GEM concernant la modification de l'article 10 de la LIPM (IN 150) ;*
2. *GEM – Présentation du Groupement des entreprises multinationales (GEM) ;*
3. *GEM – Etude d'impact sur la Genève internationale UNIGE UNIL EPFL, Fondation pour Genève ;*
4. *GEM – Les sociétés multinationales basées à Genève et Vaud (Boston Consulting Group) ;*
5. *UAPG CCIG – Synthèse de l'audition (IN 150) ;*
6. *UAPG CCIG – Note à l'appui de l'audition de l'Union des Associations Patronales Genevoises et de la Chambre de Commerce, d'industrie et des services de Genève (IN 150) ;*
7. *UAPG CCIG – Note de M^{me} Nicolazzi et M Tanner ;*
8. *Communiqué du Conseil d'Etat « Fiscalité cantonale des entreprises un enjeu capital pour Genève » ;*
9. *Tableau de suivi des sociétés mises au bénéfice d'un allègement fiscal depuis 1995 (année d'entrée en vigueur de la LIPM) ;*
10. *Service de la promotion économique et du commerce (VD) – Allègements fiscaux création implantation et développement d'entreprise ;*
11. *Administration cantonale des impôts (Vaud) « Exonération temporaire des entreprises (Articles 17 et 91 LI) » ;*
12. *Note d'information de la Conférence Latine des Directeurs des Finances sur la fiscalité européenne.*

Initiative 150 à la suite de l'arrêt du Tribunal fédéral du 24 septembre 2013

Secrétariat du Grand Conseil

IN 150-TF

Initiative populaire cantonale

« Pas de cadeaux aux multinationales :

Initiative pour la suppression des allègements fiscaux »

Le parti socialiste a lancé l'initiative cantonale intitulée « Pas de cadeaux aux multinationales : Initiative pour la suppression des allègements fiscaux », qui a abouti.

Le tableau ci-dessous indique les dates ultimes auxquelles cette initiative doit être traitée aux différents stades du processus d'examen des initiatives prévus par la loi.

- | | |
|---|--|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 16 mars 2012 |
| 2. Dépôt du rapport du Conseil d'Etat au sujet de la validité et de la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 16 juin 2012 |
| 3. Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la commission législative, au plus tard le | 16 décembre 2012 |
| 4. Sur la base du rapport de la commission désignée à cette fin, décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, au plus tard le | 16 septembre 2013
28 juillet 2014² |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 16 septembre 2014
28 juillet 2015¹ |

² Nouveaux délais en raison du recours au Tribunal fédéral.

Initiative populaire cantonale

« Pas de cadeaux aux multinationales :

Initiative pour la suppression des allègements fiscaux »

Les soussigné-e-s, électrices et électeurs du canton de Genève, en vertu des articles 64 et 65B de la constitution de la République et canton de Genève du 24 mai 1847, et des articles 86 à 94 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982, appuient l'initiative législative suivante visant à modifier la loi sur l'imposition des personnes morales (LIPM) (abrogation des allègements d'impôts), ayant la teneur suivante:

Article unique

La loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPM), du 23 septembre 1994, est modifiée comme suit:

Art. 10 Allègements fiscaux (abrogé)

Art. 45B — Dispositions transitoires (nouveau)

~~L'abrogation de l'article 10 déploie ses effets dès la période fiscale qui suit la votation populaire. Toutes les conventions fondées sur l'article abrogé sont caduques et cessent de déployer un quelconque effet à la fin de la période fiscale au cours de laquelle la votation populaire a eu lieu.~~

EXPOSÉ DES MOTIFS

Pas de cadeaux pour les multinationales : supprimons les allégements fiscaux !

L'Etat de Genève attire des multinationales au moyen d'allégements fiscaux. Le nombre de ces grandes firmes, sociétés de négoce, hedge funds, holdings et autres sociétés auxiliaires augmentent donc chaque année.

Les conséquences pour Genève sont:

- **Concurrence déloyale avec les entreprises genevoises :** Les grandes multinationales qui s'implantent à Genève ne sont taxées qu'à hauteur de 11.65 % contre 24.3 % pour les entreprises suisses, et bénéficient en plus d'allégements fiscaux. Conséquences: ces firmes sont beaucoup plus avantagées que nos entreprises et représentent une réelle menace pour notre économie locale.
- **La marmite genevoise sous pression !** La plupart des multinationales viennent avec leurs propres employé-e-s. Elles ne créent que très peu d'emplois localement. De plus, elles accaparent des logements au prix fort pour leurs employé-e-s, ce qui a encore pour effet d'augmenter les prix de l'immobilier.
- **Profiteurs :** Si ces firmes choisissent Genève, c'est également pour sa qualité de vie et ses infrastructures. Or, avec les allégements fiscaux, elles ne reversent pas ce qu'elles devraient tout en profitant de ces prestations offertes.
- **Pas nécessaire économiquement :** La fiscalité attrayante n'est qu'un des facteurs de la venue des multinationales à Genève. Imposer normalement ces firmes ne les ferait donc pas fuir pour autant et cela rapporterait davantage.

ARGUMENTAIRE

L'Etat de Genève propose à certains types d'entreprises, hedge funds, holdings et autres sociétés auxiliaires, des allègements fiscaux afin de motiver leur venue. Politique ultra attractive réussie. Le nombre de ces multinationales, ne cesse d'augmenter chaque année dans le canton de Genève. Mais à quel prix ? Loin des idées reçues de notre société, la venue de ces entités n'amène pas que du bon.

A. Principaux arguments

1) *Concurrence déloyale avec les entreprises genevoises*

En attirant des multinationales, ne répondant qu'aux besoins de la finance internationale, à l'aide de cadeaux fiscaux, on pénalise nos entreprises locales qui se retrouvent en concurrence directes et inéquitables avec ces mammouths de l'économie mondiale.

Prenons l'exemple très récent de Newell Rubbermaid, groupe international qui pèse pour plus de 5 milliards de chiffre d'affaires, propriétaire des marques Reynolds, Parker, Waterman... est un concurrent direct de Caran d'Ache. D'un côté on attire cette multinationale en lui proposant un rabais fiscal (taux d'imposition sur le bénéfice de 11,65%) et un très certain allègement fiscal supplémentaire, et de l'autre on fait payer plein pot une entreprise comme Caran d'Ache (taux de 24,3%), qui embauche localement, fait tourner l'économie genevoise et incarne une image positive de la Suisse à l'étranger.

2) *Opacité*

La façon dont les allègements fiscaux sont accordés est des plus opaques. En effet, il n'existe pas ou quasiment pas de contrôle démocratique ou judiciaire sur les négociations qui ont lieu entre le département des finances et les multinationales bénéficiaires de ces ristournes. De plus, aucune statistique n'existe sur la création d'emplois locaux et la durée de ceux-ci. Il est donc difficile de pouvoir savoir si ces multinationales créent réellement de l'emploi pour les habitant-e-s de Genève et de sa région.

3) *Genève parasite*

En attirant de la sorte des multinationales, le Conseil d'Etat ne vise que les rentrées fiscales possibles à court terme. Celles-ci ne sont d'ailleurs pas aussi élevées qu'elles pourraient l'être en raison d'allègements fiscaux et d'une fiscalité réduite dans son ensemble. Ce qui est problématique, c'est que de la sorte, Genève vit dangereusement, sous perfusion de rentrées fiscales provenant de l'extérieur. Ce produit fiscal volatile fragilise l'assise financière de l'Etat à moyen et long terme. Une crise financière, un redéploiement des multinationales ou des réductions massives de personnel décidées à New-York, Londres ou Milan, voire une subite délocalisation pour des places financières plus généreuses encore, mettraient à mal les finances du canton et des communes.

4) *PME et PMU locales oubliées*

Notre développement économique endogène est laissé à l'abandon. Les entreprises genevoises souffrent de cette concurrence et les rares emplois locaux proposés ne répondent pas à la diversité des demandes issues de formations variées. Il est temps de tirer la sonnette d'alarme car nous dépendons de plus en plus de l'extérieur sans garantie. Un proverbe chinois illustre parfaitement cette situation. « Si tu veux nourrir un homme un jour, donne-lui un poisson; si tu veux le nourrir tous les jours, apprends-lui à pêcher. » Il en est de même pour notre économie, Genève a besoin de développer son économie locale et non de survivre aux injections financières de grandes sociétés multinationales hors-sol.

5) *Profiteurs*

Les multinationales qui s'implantent sur Genève sont attirées non seulement par la basse fiscalité (allègements fiscaux et bas taux d'imposition), mais avant tout par la qualité de vie qui règne dans notre canton. Cette qualité de vie est le fruit d'infrastructures et de prestations publiques (crèches, transports, sécurité, propreté) offertes à la population. Pour obtenir de telles infrastructures, chacun doit contribuer de façon équitable. Or ces firmes paient bien moins que ce qu'elles devraient et pourtant profitent pleinement des moyens mis à disposition par l'Etat. Cela représente donc un manque à gagner pour les caisses publiques et autant de prestations qui pourraient être à disposition de toutes et tous en moins. Ne voulons-nous pas d'infrastructures de qualité financées équitablement ?

6) Concurrence déloyale et évasion fiscale

Tout comme pour les personnes physiques, l'ultra attractivité proposée par le canton de Genève biaise la concurrence avec les acteurs extérieurs. L'Union Européenne se fait d'ailleurs de plus en plus insistante à notre égard et souhaite un nivellement de notre fiscalité avec elle. En agissant de la sorte nous froissons nos relations avec d'autres pays, avec des risques pour le futur.

Au-delà de cet aspect, nous encourageons l'évasion fiscale qui représente un manque à gagner terrible pour les caisses des Etats d'où proviennent ces multinationales délocalisées. A l'heure de la crise de l'endettement des pays, cela a de quoi accentuer la pression à l'encontre de la Suisse.

Enfin, le capital avec les sièges des multinationales s'implantent chez nous alors que la production reste dans des pays plus pauvres. On ne peut accepter un tel système contraire au principe de justice sociale.

7) Crise immobilière

Les taux très bas d'imposition des bénéficiaires offerts par les cantons aux sociétés étrangères attirent en Suisse de nombreuses banques, hedge funds, sociétés financières, agences de négoce, etc. Or, ces sociétés, loin de créer des emplois localement, importent massivement des postes de travail déjà pourvus d'« expats ». Leur arrivée aggrave fortement la pénurie de logements et fait exploser les loyers par les indemnités mensuelles de plusieurs milliers de francs que les sociétés versent à leurs salariés pour leur loyer. Les milieux économiques et immobiliers et leurs relais dans les exécutifs et législatif cantonaux, orientent la production de logements vers cette nouvelle demande des « expats ». Ce sont donc les logements en propriété et en loyer libre qui sont construits à tour de bras, alors que le nombre de logements sociaux, lui, décroît.

Afin de convaincre leur personnel de suivre leur délocalisation à Genève, certaines firmes n'hésitent pas à déboursier dans l'achat d'immeubles entiers pour proposer des conditions de travail et de logements à bas prix à leurs expatriés. L'impact sur l'immobilier genevois est catastrophique. Les classes moyennes et populaires – majoritairement des locataires – ne bénéficient donc pas de l'arrivée de ces sociétés étrangères. La lutte contre la pénurie de logements passe aussi par la fin des cadeaux fiscaux offerts aux entreprises étrangères.

8) Chômage local

En 2001, on comptait 442 multinationales étrangères disposant de 30 445 emplois. Avec la politique économique attractive voulue par le Conseil d'Etat, on dénombre 735 multinationales étrangères en 2008, pour

46 096 emplois. Cela représente une augmentation de 70% de ces multinationales pour une hausse de seulement 51,4% d'emplois dans ces firmes.

En comparaison à cette croissance, il est frappant de remarquer que le chômage a quant à lui augmenté de façon significative en passant de 4% en 2001 à 7% en 2010. Sans tirer de conclusions hâtives, il est quand même probable de penser que ces entreprises ne créent que très peu d'emplois localement.

Ces multinationales qui s'implantent à Genève amènent avec elles un grand nombre de leurs employé-e-s. Afin de convaincre leur main d'œuvre de suivre leur délocalisation, ces firmes n'hésitent pas à déboursier dans l'achat d'immeubles entiers pour proposer des logements à très bas prix à leurs expatriés. L'impact sur l'immobilier genevois est catastrophique. Cette façon de faire illustre parfaitement la volonté des multinationales de garder leur main d'œuvre tout en changeant de localisation au gré des paradis fiscaux qui s'offrent à elles. Il n'existe pas de statistiques officielles sur la main d'œuvre locale embauchée par les multinationales à Genève. Cependant, par voie de presse et divers témoignages, très peu d'emplois sont créés localement. Bien souvent, il ne s'agit même pas d'un tiers des postes.

9) Diminution des prestations publiques

Le prix à payer pour les contribuables Genevois est lourd. En offrant, ces réductions fiscales à ces multinationales, c'est autant de recettes en moins qui servent à financer des prestations publiques pour toutes et tous. En effet, la fiscalité n'est pas le premier facteur d'attrait des multinationales. Par conséquent, il est envisageable de penser que celles-ci pourraient rapporter bien davantage à Genève en terme de rentrées fiscales. Augmentation du prix de l'immobilier, peu de créations d'emplois locaux, fiscalité aux rabais pour les multinationales et autant de prestations publiques en moins dues à ces allègements ; les conséquences pour la classe moyenne et les classes les plus populaires sont désastreuses. Finalement, les rentrées fiscales de ces entreprises servent à compenser les dommages qu'elles peuvent entraîner sur une grande partie de la population locale, comme cela se constate avec un marché du logement en crise et du chômage de longue durée, malgré les efforts fournis.

10) Augmentation des inégalités

Pour mesurer les inégalités, il est possible d'observer le comportement statistique des extrêmes tout en les mettant en perspective avec l'évolution du PIB (croissance). Voici les résultats sur les salaires (source OFS – Office fédéral de la statistique) et sur les déclarations fiscales (OCSTAT).

Evolution des salaires dans le secteur privé à Genève

Quantiles principaux du salaire mensuel brut standardisé

	2000	2002	2004	2006	2008	Progression relative
Les 10% les plus bas	3 619	3 754	3 928	3 976	4 043	10,5%
Les 10% les plus haut	11 145	12 079	12 381	13 000	14 415	22,7%

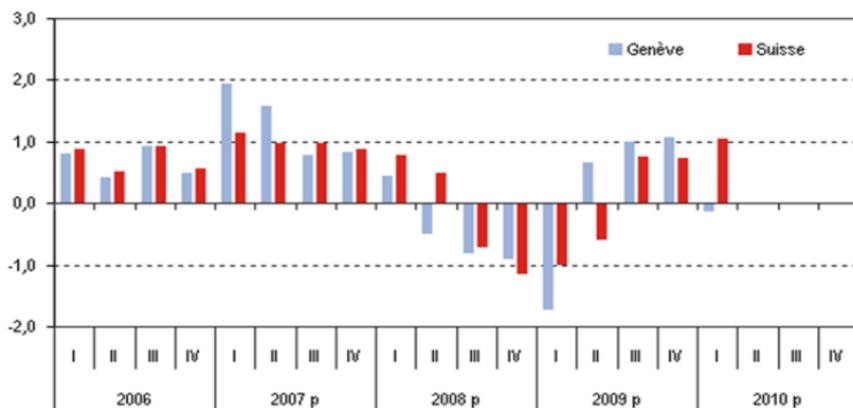
Revenus déclarés par les 10% les plus riches et les 10% les plus pauvres des contribuables du canton de GE

	2003	2004	2005	2006	Progression relative
Les 10% les plus bas	10 241	9 525	8 585	8 028	-27,6%
Les 10% les plus haut	173 639	175 262	179 710	183 264	5,3%

Produit intérieur brut

Variation trimestrielle réelle depuis 2006, en % (1)

G 04.02.01



(1) Données corrigées des variations saisonnières.

p : chiffres provisoires

Source : Secrétariat d'Etat à l'économie / Institut Créa / Office cantonal de la statistique

© OCSTAT/08.2010

Conclusions : L'écart entre les catégories favorisées et défavorisées se creuse rapidement. L'économie genevoise est génératrice d'inégalités importantes, et indépendamment de la croissance. En effet, que nous nous trouvions en période de croissance ou de récession, le comportement des extrêmes reste stable et va dans le même sens, celui de l'accroissement des inégalités. En d'autres termes, cela se traduit par la paupérisation de la classe moyenne et la précarisation encore plus grande des classes les plus populaires.

11) Penser que si on supprime les allègements fiscaux, les multinationales vont partir est FAUX !

C'est certainement faux ! Il faut savoir que selon un grand nombre d'études, il existe plusieurs facteurs déterminants du choix de localisation d'une entreprise. Or dans l'ordre croissant, voici les facteurs les plus importants :

- le tissu industriel local : effets d'agglomération (être certain de pouvoir sous-traiter certaines tâches en assurant la qualité),
- la demande : potentiel du marché,
- les coûts de production (salaires, charges sociales...),
- les facteurs qualitatifs (qualité des infrastructures, qualité de vie, éloignement de la maison-mère...),
- la taxation.

On voit que la fiscalité des entreprises arrive en dernière position. Certes une imposition basse permet d'attirer des entreprises, mais bien d'autres facteurs sont plus importants. En bradant notre fiscalité pour être le plus attractif, nous réduisons qualitativement et quantitativement les prestations desservies par l'Etat et donc la qualité de vie. Les classes les plus précarisées et la classe moyenne sont les premiers touchés. De plus, on péjore un facteur d'attractivité économique.



Groupement des Entreprises Multinationales

Monsieur Pascal Spuhler
Président
Commission fiscale du Grand Conseil
Rue de l'Hôtel de ville 2
Case postale 3970
1211 Genève 3

Genève, le 10 décembre 2013

Initiative populaire 150 « Pas de cadeaux aux multinationales. Initiative pour la suppression des allègements fiscaux » - Modification de l'article 10 de la Loi sur l'imposition des personnes morales (LIPM) - Audition de ce jour

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Nous vous remercions d'avoir auditionné le Groupement des entreprises multinationales (GEM) dans le cadre de la procédure parlementaire relative à l'initiative (I/N) mentionnée en titre.

Nous faisons suite à l'audition des représentantes de notre Groupement et vous transmettons ci-après la **position du GEM** telle que communiquée oralement ce jour.

I. Introduction – le GEM et ses objectifs – de l'importance des multinationales pour la région

Le GEM a pour objectif de promouvoir et défendre les intérêts des multinationales suisses et étrangères actives dans les Cantons de Genève, Vaud et Fribourg. Dans cette perspective, nous visons à tout mettre en œuvre, notamment de concert avec les autorités législatives, pour que Genève et sa région demeure et se développe comme une place d'affaires compétitive en comparaison intercantonale et internationale.

A ce jour, le GEM compte 81 entreprises membres¹ représentant environ 30'000 emplois. A Genève, l'association compte 58 sociétés membres, ce qui représente environ 24'000 emplois directs et près de 40'000 emplois indirects.²

Entre 2000 et 2010, en termes d'emplois, les multinationales étrangères ont été, à Genève, les principaux moteurs de l'emploi, qu'elles ont permis d'accroître de 8% par an (contre une moyenne cantonale de 2%) et elles ont accru l'emploi dans le canton de Vaud de 7% par an (contre une moyenne cantonale de 1%). Dans ces deux cantons, **les multinationales ont créé deux-tiers de l'ensemble des nouveaux emplois entre 2000 et 2010.**³

¹ Cf. liste des membres annexée

² Selon un facteur multiplicateur de 1,6, cf. Etude Fondation pour Genève, mars 2013

³ Etude Boston Consulting Group/Swiss American Chamber of Commerce, juin 2012

Les cantons de Genève et de Vaud contribuent à 25% du total de l'impôt fédéral direct (IFD) sur les personnes morales. A Genève, les sociétés auxiliaires contribuent à 70% du total de l'IFD sur les personnes morales.⁴

A Genève, les multinationales d'origine étrangère représentent 22% du Produit Intérieur Brut (PIB), 17% de l'emploi et 24% de la masse salariale. Elles paient 26% de la totalité de l'impôt des sociétés et 27% de l'impôt sur les revenus.⁵

Or, la concurrence internationale pour attirer et fidéliser les entreprises multinationales s'intensifie : de nombreux pays, y compris en Europe, améliorent leurs conditions-cadres et donc leurs offres aux entreprises. Ces dernières, quant à elles, réévaluent régulièrement lesdites conditions-cadres. Leur besoin de prévisibilité se mesure à la hauteur des investissements qu'elles effectuent. Une visibilité sur investissements est nécessaire sur 5 ans en moyenne, 10 ans pour la recherche et le développement, 5 ans pour les centres administratifs et chaque année pour les services financiers, services parmi lesquels figure le secteur du négoce.

Lorsque l'on évoque la compétitivité de la place économique locale, il convient de rappeler que celle-ci repose sur un ensemble de conditions-cadres parmi lesquelles figurent

- la **prévisibilité et la sécurité du droit** ;
- une **fiscalité compétitive répondant aux standards internationaux** ;
- la flexibilité du marché du travail ;
- une main d'œuvre hautement qualifiée ;
- le multiculturalisme ;
- la qualité des infrastructures et
- une bonne qualité de vie.

Depuis quelques temps, ces conditions-cadres sont menacées : Initiative 1 :12 – rejetée par le peuple suisse -, initiative pour un salaire minimum, diverses initiatives fédérales qui remettent en cause la libre-circulation des personnes, etc. et, *last but not least*, l'IN 150 au sujet de laquelle vous avez auditionné notre groupement.

En ce qui concerne l'IN 150, il convient tout d'abord de souligner que son **titre « pas de cadeaux aux multinationales » ne reflète pas la réalité**. Comme nous l'exposerons ci-après, les allègements fiscaux ne constituent en aucun cas un prétendu « cadeau » et toutes les entreprises, multinationales ou non, peuvent en bénéficier. Cette initiative, en particulier par le biais de son intitulé, constitue un grain de sable déstabilisant dans les rouages du fonctionnement des entreprises, notamment multinationales.

En résumé, la multiplication de ces initiatives met en danger l'équilibre nécessaire au bon fonctionnement des entreprises qui n'ont pas une compréhension aigüe et précise de la démocratie directe et, de la sorte, met à mal la compétitivité et la stabilité de la place économique suisse, à moyen et long terme.

II. La pratique actuelle

Les **allègements** fiscaux sont autorisés par le droit fédéral⁶ et de nombreux cantons les utilisent en application de leur droit cantonal respectif.

⁴ Etude Boston Consulting Group/Swiss American Chamber of Commerce, juin 2012

⁵ Etude Fondation pour Genève, mars 2013

⁶ Cf. notamment article 5 LHID

Cette pratique permet une saine concurrence fiscale entre les cantons.

A Genève, en application de l'article 10 LIPM, ces allègements sont accordés par le gouvernement aux sociétés nouvellement créées ou installées de longue date localement mais victimes de restructuration. L'objectif est de faciliter leur installation, leur développement ou leur redémarrage. L'allègement est conditionné au fait que la mesure permette à l'entreprise ainsi soutenue de servir l'intérêt économique du canton, en particulier en créant, développant ou maintenant des emplois. Les allègements sont limités à 10 ans et **s'appliquent à tous types d'entreprises, quelle que soit leur origine (suisse ou étrangère, locale ou internationale).**

Ainsi, l'allègement fiscal n'est en aucun cas un « cadeau » qui ne pourrait être octroyé qu'aux entreprises multinationales.

Ces 10 dernières années, le canton n'a octroyé en moyenne annuelle que 5,7 allègements. Depuis 1995, 57% des entreprises ayant bénéficié d'allègements ont leur centre de décision en Suisse. Il s'agit donc d'entreprises locales.⁷

L'on constate ainsi que le gouvernement a octroyé ces quelques allègements

- avec parcimonie et
- en respectant les strictes conditions légales, à savoir notamment la création ou le maintien d'emplois.

Il convient en outre de ne pas confondre les allègements avec

- **les statuts** fiscaux, qui concernent les sociétés qui gèrent des participations (holdings) ou dont l'activité est essentiellement orientée vers l'étranger (sociétés auxiliaires ou mixtes). Ces statuts sont contestés par l'Union Européenne et sont donc, à terme, amenés à disparaître ;
- **les forfaits** fiscaux ou « impositions selon la dépense », qui ne concernent pas les entreprises (personnes morales) mais les **particuliers** (personnes physiques) qui n'exercent **pas d'activité lucrative en Suisse**. A titre d'exemple, **les employés des entreprises multinationales ne peuvent jamais bénéficier de forfaits** fiscaux puisque, précisément, ils exercent une activité lucrative en Suisse.

III. L'initiative 150 – abrogation de l'article 10 LIPM ?

Les entreprises, notamment multinationales, ont besoin de conditions cadres compétitives, stables, prévisibles et répondant aux standards internationaux, en particulier en matière fiscale.

L'octroi d'un allègement est, comme on l'a vu, soumis à des conditions très strictes, notamment la création ou le maintien d'emplois et s'adresse à toutes les entreprises, de petite, moyenne (PME / PMI) ou grande taille, quelle que soit leur origine (suisse ou étrangère) et quel que soit leur rayon d'activité (local ou international).

De manière générale, les conditions-cadres doivent rester compétitives, prévisibles et défendables sur le long terme. En ce qui concerne plus particulièrement la question de la sécurité du droit, les entreprises doivent pouvoir bénéficier d'un cadre légal prévisible mais souple. Ces conditions font partie des avantages compétitifs de la Suisse et sont indispensables notamment dans la perspective de maintenir et

⁷ Cf. rapport du Conseil d'Etat du 20 juin 2012

développer les centaines de milliers d'emplois directs et indirects générés par la présence de sociétés multinationales suisses et étrangères.

Au contraire de ce qu'affirment les initiants

- Les allègements ne sont **en aucun cas des « cadeaux aux multinationales »** puisqu'ils peuvent être octroyés **à tous types d'entreprise, quelle que soit leur taille, leur origine (suisse ou étrangère) ou leur rayon d'activité (local ou international)**. Aucune concurrence soi-disant déloyale entre entreprises multinationales et genevoises, notamment les PME / PMI / PMU, n'est à déplorer, en particulier en lien avec les allègements fiscaux.
- Les allègements sont octroyés en toute **transparence** et non de façon prétendument « opaque ». En particulier, ces allègements ne sont octroyés que moyennant le strict respect des conditions légales, à savoir « dans l'intérêt de l'économie du canton », soit, en particulier, pour **la création, le développement ou le maintien d'emplois**.
- L'allègement s'inscrit dans le cadre d'une **politique fiscale visionnaire et prévisible sur le long terme**. Certes, compte tenu de la globalisation de l'économie, les entreprises peuvent se délocaliser vers des lieux plus cléments. C'est précisément pour faire face à cette concurrence fiscale internationale et intercantonale accrue que se justifie le maintien de la mesure de l'allègement fiscal.
- Les **rentrées fiscales** générées grâce aux allègements permettent le maintien et le développement des entreprises, grands contribuables de notre canton et des emplois qui y sont liés. En ce qui concerne les entreprises multinationales, elles **emploient directement 76'000 personnes et génèrent plus de 120'000 emplois indirects**⁸.

Ces entreprises et leurs employés, ainsi que les personnes et entreprises dont l'activité dépend indirectement des premiers, paient tous des impôts et contribuent – pour beaucoup d'entre eux, de manière substantielle - de la sorte au bien-être commun, notamment au financement des infrastructures collectives tels qu'hôpitaux, écoles ou routes.

En conclusion, il ne faut **en aucun cas supprimer ces allègements, nécessaires au maintien de la compétitivité de la région, sur le plan local** (avec les autres cantons) **et international** (avec les autres pays et régions du monde), qui sont au demeurant parfaitement compatibles avec les règles internationales, notamment de l'Union Européenne et de l'Organisation pour la Coopération et le Développement en Europe (OCDE).

Nous réitérons nos remerciements pour l'audition des soussignées, vous remercions également de l'attention portée au présent et restons à votre disposition pour tout renseignement complémentaire.

Veuillez croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Députés, à l'assurance de notre parfaite considération.



Frédérique Reeb-Landry
Présidente



Patrick Schriber
Vice-Président

⁸ Selon un facteur multiplicateur de 1,6, cf. Etude Fondation pour Genève, mars 2013

Les multinationales à Genève et en Suisse

Pour la région valdo-genevoise, les activités des entreprises multinationales contribuent à 43% du Produit Intérieur Brut (PIB) du canton de Genève et à 41% du PIB du canton de Vaud. Ces entreprises génèrent 76'000 emplois directs à Genève et 88'000 dans le Canton de Vaud.^{9,10,11} En ce qui concerne plus spécifiquement les multinationales d'origine étrangère, elles ont été, à Genève, les principaux moteurs de l'emploi, qu'elles ont permis d'accroître de 8% par an (contre une moyenne cantonale de 2%) et elles ont accru l'emploi dans le canton de Vaud de 7% par an (contre une moyenne cantonale de 1%). Dans ces deux cantons, **les multinationales ont créé deux-tiers de l'ensemble des nouveaux emplois entre 2000 et 2010**¹².

Selon le Secrétariat d'Etat à l'Economie (SECO), les emplois directs et indirects générés en Suisse grâce à la présence des entreprises multinationales seraient près de 1,3 millions.¹³

Les cantons de Genève et de Vaud contribuent à 25% du total de l'impôt fédéral direct (IFD) sur les personnes morales. A Genève, les sociétés auxiliaires contribuent à 70% du total de l'IFD sur les personnes morales.¹⁴

A Genève, les multinationales d'origine étrangère représentent 22% du Produit Intérieur Brut (PIB), 17% de l'emploi et 24% de la masse salariale. Elles paient 26% de la totalité de l'impôt des sociétés et 27% de l'impôt sur les revenus.¹⁵

Le Groupement des Entreprises Multinationales (GEM) vise à développer, promouvoir, représenter et défendre les intérêts communs de ses membres auprès des autorités et du public en général. Avec 81 membres, entreprises multinationales d'origine suisses et étrangère de toutes tailles dont le siège est situé dans les cantons de Genève, Vaud et Fribourg, le GEM représente près de 30'000 emplois dans cette région.

- Annexes :
- Présentation du GEM
 - Liste des membres du GEM ;
 - Etudes mentionnées dans les notes de bas de page

⁹ Etude Boston Consulting Group/Swiss American Chamber of Commerce, juin 2012

¹⁰ Etude Fondation pour Genève, mars 2013

¹¹ Etude CREA, juin 2012

¹² Etude Boston Consulting Group/Swiss American Chamber of Commerce, juin 2012

¹³ Déclaration de la Directrice du SECO, Mme Gabrielle Ineichen-Fleisch, à l'occasion d'une conférence donnée chez Procter & Gamble à Genève le 09.09.13.

¹⁴ Etude Boston Consulting Group/Swiss American Chamber of Commerce, juin 2012

¹⁵ Etude Fondation pour Genève, mars 2013



Groupement des Entreprises Multinationales

ANNEXE 2

Buts du Groupement des entreprises multinationales (GEM)

- Représenter, promouvoir et défendre les intérêts des multinationales suisses et étrangères présentes dans les Cantons de Vaud, Genève et Fribourg
 - 81 membres, env. 30'000 employés (cf. liste complète des sociétés membres du GEM en annexe)
 - ❖ Genève : 58 sociétés
 - ❖ Vaud: 20 sociétés
 - ❖ Fribourg: 3 sociétés
- Favoriser une place d'affaire compétitive et prévisible
 - Cadre juridique et législatif stable
 - Autorités attentives au secteur des affaires – vision politique sur le long terme
 - Fiscalité attrayante, compétitive et responsable
 - Main d'œuvre polyglotte à forte valeur ajoutée
 - Autres conditions-cadres favorables : infrastructures, logement, coût de la vie, sécurité
- Focus
 - Représenter un partenaire légitime pour les autorités, acteurs économiques et médias
 - Participer activement et de manière responsable aux processus législatifs fédéraux et cantonaux
 - Informer le public sur les contributions économiques et sociales des multinationales

Les contributions des multinationales suisses et étrangères à la Suisse

- Economie : 36% du PIB Suisse (41% du PIB Vaud et 43% du PIB Genève)¹
- Emplois : 1 million en Suisse (76'000 dans le canton de Genève et 88'000 dans le canton de Vaud) et +1% de croissance entre 2000 et 2010 pour la Suisse (+1.3% pour Vaud et +1.7% pour Genève)

Pour tout contact :

Présidente : Mme Frédérique Reeb-Landry (Procter&Gamble)

Vice-présidents : M. Robert Binoth (Caterpillar), M. Patrick Schriber (DuPont de Nemours) et M. François Naef (Merck Serono)

Groupement des Entreprises Multinationales (GEM)

98, Rue de St-Jean

Case postale 5278

1211 Genève 11

Tel. +41 22 715 32 99 – Fax +41 22 715 32 22

Website : www.gemonline.ch / courriel : info@gemonline.ch

Annexe : liste des membres

¹ Source : Etude Fondation pour Genève 2013 et Etude BCG-Amcham 2012


Groupement des Entreprises Multinationales
Liste des sociétés membres du Groupement des Entreprises Multinationales
Genève

- Addax Petroleum Limited, Douglas, succursale de Genève
- Alcoa Europe Sàrl
- Banco Santander (Suisse) SA
- BNP Paribas (Suisse) SA
- Bunge SA
- Capital Group Companies Global, Los Angeles, Geneva branch
- Cargill International SA
- Caterpillar Sàrl
- Colgate-Palmolive Europe Sàrl
- Columbia Sportswear International Sàrl
- Cotecna Inspection SA
- Coty Geneva SA
- Covance Central Laboratory Services SA
- Dell SA
- DuPont de Nemours International Sàrl
- EA Swiss Sàrl
- Eli Lilly Export SA
- Energizer SA
- Expedia Switzerland Sàrl
- Firmenich SA
- Hewlett-Packard (Suisse) Sàrl
- HSBC Private Bank (Suisse) SA
- ING Belgique, Bruxelles, succursale de Genève
- Invista (International) Sàrl
- J.P. Morgan (Suisse) SA
- Julius Baer & Co. Ltd
- JT International SA
- Koch Supply & Trading Sàrl
- L'Oréal (Suisse) SA
- Lexmark International Technology SA
- Litasco SA
- Louis Dreyfus Commodities Suisse SA
- Monsanto International Sàrl
- MSC Mediterranean Shipping Co. SA
- MSCI Barra SA
- MWV International Sàrl
- Newell Rubbermaid Europe Sàrl
- Nielsen Company (Europe) Sàrl
- Nissan International SA
- Noble Resources SA
- Oracle Software (Schweiz) GmbH
- PepsiCo International
- Pringles International Operations Sàrl
- Procter & Gamble Europe SA
- Ralph Lauren Europe Sàrl
- RWE Supply & Trading SA
- Sanofi SA
- SGS Société Générale de Surveillance SA
- SITA
- Sportfive International SA
- ST-Ericsson SA
- ST Microelectronics NV
- TAG Aviation SA
- Temenos Headquarters SA
- Thomson Reuters (Markets) SA
- Total Gestion Internationale SA
- TOTSA Total Oil Trading SA
- Tradall SA

Vaud

- Agilent Technologies International Sàrl (sur Genève également)
- Beckman Coulter Eurocenter SA
- Carefusion Switzerland 317 Sàrl
- Chiquita Brands International Sàrl
- Eastman Kodak Sàrl
- Eaton Industries Manufacturing GmbH
- Edwards Lifesciences SA
- Ferring International Center SA
- General Mills International Sàrl
- Haemonetics SA
- Honeywell technologies Sàrl
- Lloyds Bank Plc, Londres, succursale de Genève
- Logitech Europe SA
- Medtronic International Trading Sàrl
- Merck Serono SA Genève
- O-I Europe Sàrl
- PPG Industries Europe Sàrl
- SC Johnson Europe Sàrl
- SICPA Management SA
- Stryker SA

Fribourg

- Bayer International SA
- Lanxess International SA
- Richemont International SA (sur Genève également)

ETUDE D'IMPACT SUR LA GENEVE INTERNATIONALE

1. Objectifs du mandat

L'étude présentée ci-après a été commandée par la Fondation pour Genève à quatre universités romandes : l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, l'Institut de hautes études internationales et du développement et les Universités de Genève et Lausanne.

Ce projet part d'un constat et d'une inquiétude du mandant : la croissance économique et démographique de Genève, qui a été en grande partie liée à sa capacité à attirer des entreprises multinationales et des organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales, ne met-elle pas le canton face à un risque de saturation et d'explosion, qui se manifesterait déjà aujourd'hui, notamment par les difficultés de circulation dans Genève et la pénurie de logements, plus particulièrement dans certains segments du marché, qui se traduit par une augmentation des loyers ? La question qui se pose est dès lors de savoir si ces tensions, particulièrement perceptibles par la population, sont susceptibles de remettre en cause la politique locale à l'égard des entreprises multinationales et des organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales.

L'objectif principal du mandat est donc d'évaluer l'impact sur Genève et la région qui l'entoure de sa composante internationale. Il s'agit également d'évaluer les conséquences d'une attractivité persistante en termes notamment d'infrastructure, d'emplois, de demande de services liés à la présence du secteur international et de politiques publiques cantonales, municipales et régionales. En étudiant les éventuels clusters qui unissent, au sein de la région genevoise, les entreprises multinationales aux entreprises locales, organisations internationales gouvernementales ou non, cette analyse devrait permettre la mise en valeur des atouts sur lesquels la région devrait s'appuyer pour maintenir sa position mais aussi les facteurs d'engorgement qui pourraient constituer, à plus ou moins long terme, des obstacles au renforcement du secteur international.

Ces questions, complexes, ont soulevé quelques difficultés auxquelles l'équipe des chercheurs s'est trouvée confrontée. Elles concernent notamment la notion d'impact que nous nous sommes efforcés de rendre opératoire, au-delà du concept de valeur ajoutée créée par le secteur international. En soi, ce secteur n'est pas aisé à délimiter ce qui constitue une autre difficulté majeure de cette étude. Finalement, dernière difficulté, il s'agit de déterminer quels indicateurs employer pour évaluer l'impact de la Genève internationale sur sa région.

2. Hypothèses de travail

En comparaison internationale, Genève est une petite « ville mondiale » confrontée à des problèmes à la fois locaux et globaux. De plus, la mondialité de Genève ne se réduit pas à sa composante diplomatique et onusienne. Nous avons dès lors choisi d'étudier conjointement les logiques productives et sociales, locales et globales, qui ne peuvent être dissociées. Forts de ces hypothèses, nous avons souhaité examiner en particulier l'expansion de l'agglomération genevoise, étudier le degré de mondialité de Genève et analyser finalement si l'espace urbain genevois se segmente.



UNIVERSITÉ
DE GENÈVE



ÉCOLE POLYTECHNIQUE
FÉDÉRALE DE LAUSANNE

THE GRADUATE INSTITUTE | GENÈVA
INSTITUT DE HAUTES ÉTUDES
INTERNATIONALES ET DU DÉVELOPPEMENT
GLOBALE INSTITUTE OF INTERNATIONAL
AND DEVELOPMENT STUDIES

Unil
UNIL | Université de Lausanne



Fondation pour Genève

I. LE CONTEXTE REGIONAL : GENEVE COMME « PETITE VILLE MONDIALE »

La première partie de l'étude a consisté à établir une cartographie résidentielle des populations établies dans la région genevoise en examinant à l'échelle communale la croissance démographique.

1. Expansion

L'analyse des données démographiques issues des recensements fédéraux de la population met en évidence une forte croissance démographique, soutenue par le solde migratoire, avec déversement du surplus aux périphéries (Nyon et France). La croissance généralisée de l'emploi attirant des frontaliers plus nombreux et recrutés plus loin. En somme, une expansion réelle mais à une échelle limitée, avec des densités qui restent faibles.

2. Mondialité

Premièrement, Genève est une métropole mondiale, connectée aux réseaux mondiaux. De fait, sa mondialité ne se résume pas à une « Genève internationale » réduite aux entreprises multinationales, aux OI, ONG et missions diplomatiques : elle est le fait de flux de personnes, d'investissements et d'idées, à différentes échelles, de celle des principaux réseaux financiers mondiaux à celle des pendulaires annemassiens. Derrière l'expression réductrice « Genève internationale » se dresse une réalité protéiforme.

Or, les chiffres et études existants ne nous disent pas ce qu'est véritablement le secteur international, sa composition socio-culturelle, la longueur des séjours des personnes qui forment ce secteur, l'origine nationale des employés et des investissements, ni comment ses différentes composantes (multinationales, OI, ONG et missions diplomatiques) interagissent (l'existence d'une douzaine de clusters n'a pas fait l'objet d'études fouillées) et encore moins la manière dont il s'intègre dans le tissu socio-économique et l'espace genevois.

3. Segmentation

L'analyse des données résidentielles de la population établie dans le canton de Genève et sa région environnante démontre l'existence d'oppositions productives liées notamment à la concentration du tertiaire supérieur (finance, services aux entreprises, diplomatie...) dans l'hyper-centre. Il existe d'autre part des oppositions contre-productives associées à de larges périphéries essentiellement résidentielles et une pénurie de logements dans le centre, peu combattue. L'hypothèse que nous émettons à ce propos est celle de l'existence d'une « urbaphobie » qui freine l'urbanisation du centre genevois.

PRINCIPALES CONCLUSIONS

1. Cosmopolitisme hors du commun de Genève alimenté par la forte attractivité internationale de l'hyper-centre.



UNIVERSITÉ
DE GENEVE

THE GRADUATE INSTITUTE | GENEVA
INSTITUT DE HAUTES ETUDES
INTERNATIONALES | FONDEMENT
CANTONALE INSTITUTS OF INTERNATIONAL
AND DEVELOPMENT STUDIES



EPFL

UNIL | Université de Lausanne



Fondation pour Genève

2. Risque de déconnexion entre une mondialisation « par le haut » (élite socioculturelle) et « par le bas » (main-d'œuvre subalterne). La population étrangère témoigne de la gentrification de Genève.
3. Genève croît mais n'est pas au bord de l'explosion et reste une petite métropole.
4. Les mondialités de Genève sont intégrées au plan productif mais génèrent une segmentation croissante de l'espace urbain.
5. Plus que la mobilité, logement et gouvernance sont donc les vrais enjeux du développement genevois.

II. LES MULTINATIONALES ETRANGERES

1. Domaines d'activité

Les multinationales étrangères se trouvent, pour la majeure partie, dans les branches du commerce de gros (17,8%), des activités financières et assurances (21%) et des activités spécialisées, scientifiques et techniques (22,1%).

Les emplois des multinationales étrangères dans le commerce de gros représentent 57,8% du nombre total des emplois genevois dans cette même branche, ce qui est notablement plus élevé que pour la part des établissements (9,7%). Les emplois des multinationales étrangères dans la branche des activités financières et assurances représentent 37% des emplois genevois dans cette branche, ce qui est également largement supérieur à la part des établissements (10,8%).

Les multinationales étrangères représentent 3,1% du nombre total des établissements dans l'économie genevoise et 16,8% du nombre total des emplois.

2. Valeur ajoutée

La valeur ajoutée des multinationales étrangères dans l'économie genevoise se monte à 8,6 milliards, ce qui représente 22% de la valeur ajoutée totale genevoise. 90,5% de la valeur ajoutée des multinationales étrangères sont réalisés dans le secteur tertiaire, en premier lieu par la branche des activités financières et assurances (41,5%) et par les activités de commerce (26,1%).

Les multinationales étrangères contribuent pour 21,6% à la valeur ajoutée totale du canton, pour 11,6% à la valeur ajoutée du secteur secondaire et pour 23,7% à la valeur ajoutée du secteur tertiaire. La masse salariale se monte à 5,5 milliards, soit 24% de la masse totale genevoise.

3. Impôts revenant aux canton et communes

Selon nos estimations, le montant des impôts sur les multinationales étrangères atteint 430 millions, ce qui représente 26% du total des impôts sur les sociétés de capitaux et coopératives.



UNIVERSITÉ
DE GENÈVE
THE GRADUATE INSTITUTE | GENÈVA
INSTITUT DES HAUTES ÉTUDES
INTERNATIONALES ET DU DÉVELOPPEMENT
GRADUATE INSTITUTE OF INTERNATIONAL
AND DEVELOPMENT STUDIES



EPFL
ÉCOLE POLYTECHNIQUE
FÉDÉRALE DE LAUSANNE
Unil
UNIL | Université de Lausanne



Fondation pour Genève

Selon nos estimations, les personnes travaillant dans les multinationales ont versé au total 928 millions au titre d'impôts cantonaux et communaux sur le revenu et d'IFD, soit environ 27% du total de l'impôt sur le revenu de l'Etat. A noter que ce montant est pour le moment surestimé car il ne prend pas encore en considération le nombre de personnes résidant dans un autre canton.

PRINCIPALES CONCLUSIONS

1. **VALEUR AJOUTEE** directe créée par les entreprises multinationales étrangères s'élève à 8,6 milliards ce qui représente 22% de la valeur ajoutée totale genevoise.
2. **LE NOMBRE D'EMPLOIS** en équivalents plein-temps s'élève à 42'702 ce qui représente 18% du total genevois.
3. **LES IMPOTS** versés par les entreprises multinationales se montent à 430 millions ce qui représente 26% du total des impôts sur les sociétés de capitaux et coopératives.
4. **LES IMPOTS** payés par les personnes physiques employées par les entreprises multinationales s'élèvent à 928 millions ce qui représente 27% du total de l'impôt sur le revenu prélevé par l'Etat.
5. **LA MASSE SALARIALE TOTALE** versée par les entreprises multinationales se monte à 5,5 milliards ce qui représente 24% de la masse salariale totale genevoise.

III. LE PERSONNEL EMPLOYE PAR LES MULTINATIONALES

1. Secteurs économiques

Les Suisses représentent 43.6 % du nombre total d'employés des multinationales (suisses et étrangères confondues) contre 42.1 % dans le reste de l'économie genevoise. Cette première observation, basée sur les données de l'Enquête suisse sur la structure des salaires pour l'année 2010 qui ont été, pour la première fois analysée pour comparer ces deux groupes d'entreprises, bat en brèche une idée reçue concernant le personnel employé par les multinationales, souvent perçues comme des employeurs engageant une forte majorité de personnes étrangères.

Dans les multinationales, les Suisses sont particulièrement représentés dans les secteurs des industries manufacturières (47.4%), les activités financières et d'assurance (58.6%), les activités immobilières (63.9%) et les activités de services administratifs et de soutien (50%). Parmi les secteurs

où les multinationales suisses sont prépondérantes, seules les industries manufacturières emploient davantage de Suisses que le reste de l'économie genevoise. A contrario, parmi les secteurs où les multinationales étrangères sont plus représentées, les Suisses sont moins nombreux dans les secteurs du commerce de gros et de la réparation (30.7% contre 40.1% pour le reste de l'économie) et dans les activités spécialisées, scientifiques et techniques (32.8% contre 57%).

2. Position hiérarchique, niveau de formation et niveau d'exigence du poste

Dans les multinationales, une plus faible part de Suisses occupe des postes de cadres supérieurs (6.8% pour l'ensemble des secteurs économiques) que dans l'ensemble de l'économie genevoise (11.7%), mais occupe davantage des postes de cadres moyens ou inférieurs. Une plus grande part d'étrangers (détenteurs de permis C ou B) occupe des postes de cadres supérieurs (8.6% contre 4%).

En termes de niveau de formations et de niveau d'exigence du poste, les employés suisses travaillant dans les multinationales ou dans les autres entreprises, non-multinationales, ont un profil similaire. En revanche, les employés étrangers des multinationales sont mieux formés que les employés étrangers travaillant dans le reste de l'économie. Ainsi plus de 60 % des étrangers des multinationales sont détenteurs d'une formation supérieure (université ou HES) contre 20% dans le reste de l'économie. De même, les étrangers occupent davantage les postes les plus exigeants dans les multinationales. Ce résultat confirme la pénurie de personnel qualifié dont souffre l'économie genevoise tout comme l'économie suisse qui contraint nombre d'entreprises, notamment les multinationales, à recruter leur personnel à l'étranger.

3. Différences salariales

Un employé d'une multinationale ayant un profil similaire (en termes de niveau de formation, d'expérience professionnelle, position hiérarchique, domaine d'activité, etc.) à celui d'un employé travaillant dans une entreprise non-multinationale gagnera en moyenne 15% de plus. Une analyse plus détaillée de cette différence de traitement permet de constater que les entreprises multinationales ont tendance à rémunérer davantage les employés ayant un haut niveau de formation ou dont le niveau d'exigence du poste est élevé. Cette tendance à valoriser les formations plus que ce que ne font les entreprises locales confirme une nouvelle fois la pénurie de personnel qualifié évoqué précédemment.

Résultats préliminaires des questionnaires individuels

1. Personnel des entreprises multinationales et des banques

Les personnes travaillant dans les entreprises multinationales et les banques sont en grande majorité des ressortissants de l'Union européenne (80% dont plus de 20% de Suisses). Ils travaillent en moyenne dans le canton de Genève depuis 12.6 ans et près de 75% des ménages parlent français. Ce résultat tend à battre en brèche une autre idée reçue selon laquelle les employés des entreprises multinationales seraient pour la plupart des personnes qui séjournent très peu de temps à Genève et qui, dès lors, ne cherchent pas nécessairement à s'y insérer. Ces personnes déclarent par ailleurs que

le fait de trouver un logement figure parmi les principaux problèmes qu'elles ont rencontré (50% des répondants) en venant travailler à Genève.

2. Personnel des organisations internationales

Bien que près de 70% des répondants sont des ressortissants des pays de l'Union européenne, seuls 8% sont suisses. Ils travaillent en moyenne dans le canton depuis 11 ans, mais seuls 43% des ménages parlent français. À nouveau, la question du logement figure parmi les principaux problèmes rencontrés par les répondants.

PRINCIPALES CONCLUSIONS

Bien qu'encore préliminaires, ces premiers résultats battent en brèche des idées reçues concernant la composition du personnel employé par les multinationales qui ne diffère guère de celle des entreprises qui ne font pas partie de ce groupe.

Les données de l'enquête sur la structure des salaires confirment également la pénurie de personnel qualifié dont souffre l'économie genevoise tout comme l'économie suisse qui contraint nombre d'entreprises, notamment les multinationales, à recruter leur personnel à l'étranger.

Cette situation explique aussi pourquoi ces entreprises valorisent fortement le niveau de formation du personnel qui obtient, toutes choses égales par ailleurs, des rémunérations plus élevées que les employés des entreprises non multinationales. Ces résultats sont conformes aux conclusions dérivées de l'analyse effectuée sur l'impact des entreprises multinationales qui ont révélé que ce secteur avait une valeur ajoutée par personne significativement plus élevée que celle des autres entreprises.

Les résultats préliminaires de notre étude indiquent que l'image de « l'expatrié » qu'on se fait de la population étrangère occupée dans le secteur international est quelque peu fautive. Ces employés sont en moyenne présents à Genève depuis de nombreuses années (alors qu'un turn-over plus important était attendu) et sont en grande majorité francophones, bien que cela soit moins le cas pour les employés des organisations internationales. A l'instar des Genevois, le logement figure en tête des problèmes rencontrés par le personnel du secteur international. Ces résultats ne confirment en tous les cas pas l'image d'une population déconnectée du reste de la cité et d'une segmentation entre la Genève internationale et sa région d'accueil.

IV. LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES GOUVERNEMENTALES ET NON GOUVERNEMENTALES ET LES MISSIONS PERMANENTES

Deux questionnaires ont été envoyés aux organisations internationales gouvernementales (OI) et non-gouvernementales (ONG), et aux missions permanentes (MP). Le premier était destiné aux représentants des ressources humaines et/ou Top Management. Cette enquête comportait des

questions générales sur leurs organisations respectives. La deuxième enquête était destinée aux employés de ces organisations et elle comportait des questions portant sur leur vie professionnelle et expériences à Genève.

Le taux de réponse varie pour chaque groupe d'acteurs mentionné ci-dessus, et est actuellement de 41% pour les OIs, 13.5% pour les ONGs et 4% pour les MPs. Le taux de réponses au questionnaire « Personnel des organisations internationales gouvernementales et non-gouvernementales et des missions permanentes » est de 6.5%.

Les premiers résultats montrent que, pour les OIs, les deux facteurs les plus importants quant à l'attractivité de Genève sont la présence d'organisation(s)/société(s) importante(s) pour les activités de leurs organisations et la politique d'accueil de la Suisse comme État hôte (système des privilèges et immunités et facilités). Un autre facteur important est lié à la qualité de la vie pour les employés de ces organisations internationales. Les MPs évoquent les mêmes facteurs comme étant les plus importants pour eux.

Les ONGs accordent également une grande importance à la présence d'organisation(s)/société(s) importante(s) pour les activités de leurs organisations (il s'agit du facteur choisi par la grande majorité). Les autres facteurs les plus fréquemment cités sont la politique d'accueil de la Suisse comme État hôte ainsi que la position géographique et la réputation de Genève.

En ce qui concerne les relations qui existent entre toutes ces organisations, dans l'optique de la formation de clusters régionaux, il est intéressant de relever que 89% des OIs, 79% des ONGs et 44% des MPs qui ont répondu au questionnaire, admettent avoir des interactions fréquentes avec des OIs basées à Genève. De surcroît, 48% des OIs, 81% des ONGs et 33% des MPs disent interagir fréquemment avec des ONGs. Ces résultats semblent démontrer l'existence d'un effet d'agglomération qui constitue en soi un facteur d'attraction pour d'autres organisations internationales. En revanche, cet effet ne semble pas se manifester entre le secteur public et le secteur privé qui semble avoir beaucoup moins de contacts entre eux. Ainsi, 18% seulement des OIs et 27% des ONGs déclarent avoir des interactions fréquentes avec des entreprises multinationales.

Les OIs les plus citées en termes de fréquence d'interactions sont l'ONU, l'OMS et l'OIT. Par contre, la grande partie des organisations qui ont complété les questionnaires avaient du mal à indiquer avec quelles ONGs et surtout avec quelles entreprises multinationales (le cas échéant) elles interagissent.

Il est intéressant de relever également que la grande majorité des organisations qui ont répondu aux questionnaires déclare se sentir bien acceptée par la population de Genève, de la région et de la Suisse en général.

Les MPs perçoivent leur présence à Genève comme étant indispensable pour leurs Etats d'origine. Les ONGs indiquent pour la plupart d'entre elles qu'aucune autre ville ou canton suisse n'aurait pu entrer en considération pour l'installation de leurs bureaux. Les ONGs ainsi que les OIs peuvent uniquement imaginer être présentes à New York si elles n'avaient pas de bureaux à Genève, mais elles évoquent très rarement d'autres villes (telles que Bruxelles, Vienne, Lausanne, ou autre).



UNIVERSITÉ
DE GENÈVE



ÉCOLE POLYTECHNIQUE
FÉDÉRALE DE LAUSANNE

THE GRADUATE INSTITUTE | GIPVA
INSTITUT DE HAUTES ÉTUDES
INTERNATIONALES ET DU DÉVELOPPEMENT
LAUSANNE INSTITUTE OF INTERNATIONAL
AND DEVELOPMENT STUDIES

Unil
UNIL | Université de Lausanne



Fondation pour Genève

PERDRE LA BATAILLE POUR ATTIRER LES MULTINATIONALES AURAIT DES CONSÉQUENCES SÉRIEUSES ET DIFFICILES À CORRIGER. LES BÉNÉFICES DE NOMBREUSES ANNÉES D'INVESTISSEMENTS ET DE TRAVAIL ACHARNÉ POURRAIENT ÊTRE PERDUS TRÈS RAPIDEMENT.

Les sociétés multinationales basées à Genève et Vaud

Un moteur de croissance en danger!

- Genève et Vaud seraient beaucoup plus sérieusement affectés que d'autres cantons suisses par un développement négatif si les multinationales devaient y réduire leur présence, voire s'en aller.
- Il existe un risque d'effet domino : la perte d'une multinationale peut provoquer la perte d'autres multinationales et finalement l'érosion du secteur tout entier.
- Un départ des investissements et du personnel qualifié se traduirait par une diminution de la prospérité, des opportunités d'emplois et de la compétitivité.

NOUS RECOMMANDONS QUATRE MESURES CLÉS POUR MAINTENIR ET AMÉLIORER L'ATTRAIT DE GENEVE ET VAUD POUR LES MULTINATIONALES.

1. Établir des groupes de travail interdépartementaux à Genève et Vaud pour répondre aux préoccupations immédiates des multinationales en ce qui concerne (1) les investissements dans les infrastructures, (2) l'assouplissement des procédures d'immigration pour la main d'œuvre très qualifiée, (3) les processus administratifs, (4) les incitations fiscales, (5) la mise à disposition de logements à prix abordable, (6) la sécurité des personnes et (7) un environnement stable et ouvert au monde des affaires.
2. Augmenter la coopération entre Genève et Vaud afin de créer une stratégie commune concernant les multinationales.
3. Promouvoir des pôles d'excellence sectoriels.
4. Développer une stratégie détaillée pour attirer les multinationales asiatiques.



LA SUISSE OFFRE UN ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE ATTRAYANT AUX SOCIÉTÉS MULTINATIONALES QUI, À LEUR TOUR, CONTRIBUENT DE MANIÈRE SIGNIFICATIVE À LA PROSPÉRITÉ DE L'ÉCONOMIE SUISSE EN TERMES DE CRÉATION DE RICHESSE, DE COMPÉTITIVITÉ, D'EMPLOI ET D'INNOVATION.

- En 2010, les multinationales contribuaient pour 36% au PIB de la Suisse.
- Plus de 30% des 129 milliards de dollars de PIB additionnels créés en Suisse entre 2000 et 2010 ont été générés par des multinationales nouvellement établies en Suisse, ou par l'expansion de certaines multinationales.
- Durant la même période, la part du PIB générée par les multinationales étrangères a augmenté de 9% à 14% – avec une croissance annuelle de 8% (comparativement aux 3% de moyenne nationale).
- En termes de croissance de l'emploi, les multinationales étrangères ont multiplié par 6 la moyenne nationale et sont responsables de la création d'un emploi sur deux en Suisse.
- 75% des investissements dans la R&D proviennent des multinationales.

DANS LES CANTONS DE GENÈVE ET VAUD, DEUX PARMIS LES PLUS IMPORTANTS DE SUISSE ET QUI CONNAISSENT L'UNE DES CROISSANCES LES PLUS RAPIDES DU PAYS, LES BÉNÉFICES MUTUELS SONT ENCORE PLUS PRONONCÉS.

- En 2010, les multinationales étaient à l'origine de 43% du PIB de Genève et de 41% de celui du canton de Vaud – contre respectivement 35% et 33% en 2000.
- Les multinationales étaient à l'origine de 67% de la croissance du PIB de Genève et de 63% de celui du canton de Vaud.
- Les multinationales étrangères sont les principaux moteurs de la croissance de l'emploi. Entre 2000 et 2010, les multinationales

étrangères ont augmenté le taux d'emploi de 8% par an à Genève (comparativement à la moyenne cantonale de 2%) et de 7% par an dans le canton de Vaud (moyenne cantonale: 1%).

- Dans les deux cantons, les multinationales ont créé deux tiers de tous les nouveaux emplois, ce qui représente 24'000 emplois pour chaque canton.
- Les multinationales sont engagées dans leurs communautés respectives et offrent des prestations additionnelles sous forme de sponsoring, de soutien aux œuvres caritatives et de travail bénévole.

MAIS IL N'Y A PAS DE PLACE POUR L'AUTOSATISFACTION : LES MOTEURS DE CROISSANCE DE GENÈVE ET VAUD SONT EN DANGER, ET AUCUN DES DEUX CANTONS NE PEUT SE PERMETTRE D'IMAGINER QUE SON SUCCÈS PASSÉ AU PRÈS DES MULTINATIONALES EST GARANT DE SON SUCCÈS FUTUR.

- L'attrait de Vaud et Genève vis-à-vis des multinationales se détériore, notamment en raison de facteurs clés tels que les infrastructures.
- L'attrait des mesures économiques offertes aux multinationales – coûts, productivité et fiscalité – s'érode.
- Il existe des incertitudes sur la fiscalité, notamment en ce qui concerne l'imposition des sociétés et les incitations fiscales offertes aux entreprises à l'avenir.
- Le franc fort a réduit la compétitivité des opérations en Suisse.
- La concurrence globale et régionale pour attirer les multinationales s'est accrue car de nombreux pays ont amélioré leurs conditions cadres et offrent des solutions attrayantes aux multinationales.



AUDITION DU MARDI 10 DÉCEMBRE 2013 – COMMISSION FISCALE

IN-150 - « Pas de cadeaux aux multinationales : initiative pour la suppression des allègements fiscaux »

Synthèse

Cette initiative propose de supprimer les allègements fiscaux facultatifs qui constituent un outil central de la promotion économique des cantons. Si l'usage qui est fait de cette faculté est modéré – moins de 10 cas par an en moyennes – l'impact économique de ces allègements est particulièrement important – plus de 5300 emplois créés. Les milieux économiques s'opposent fermement à la suppression de ces allègements fiscaux.

L'initiative 150 vise à supprimer l'article 10 de la Loi sur l'imposition des personnes morales. Outil de promotion économique, le Conseil d'Etat peut avoir besoin d'accorder des allègements fiscaux pour plusieurs raisons contenues dans cet article 10 LIPM.

- L'allègement peut être octroyé pour **faciliter l'implantation** d'entreprises, suisses ou étrangères. Ce mécanisme peut être utilisé pour aider l'installation à Genève d'une entreprise innovante, dans le cadre d'un des clusters identifiés, ou l'installation en Suisse d'une grande multinationale.
Les gains pour Genève s'expriment en termes d'emploi et d'acquisition de savoir-faire dans le canton.
- L'allègement peut être octroyé pour **favoriser la restructuration** d'entreprises en difficulté. Cela permet d'aider des entreprises locales à passer un cap difficile et de conserver à Genève un tissu économique diversifié.
Les gains pour Genève s'expriment en termes de conservation d'emploi et de maintien de savoir-faire dans le canton.
- L'allègement doit être **dans l'intérêt** de l'économie du canton. Cela signifie qu'une analyse de l'opportunité doit être réalisée, que des business plan sont élaborés et présentés par les entreprises, que des synergies doivent exister avec le tissu économique du canton (clusters, économie locale) et que de l'emploi est créé ou maintenu.

Dans tous les cas, des conditions sont posées à l'octroi des allègements.

- Le Conseil d'Etat dispose d'une **faculté**. Négocier un allègement fiscal avec une entreprise fait partie des instruments de la « boîte à outils » que peut utiliser le gouvernement pour permettre l'implantation d'une entreprise (promotion économique) ou pour conserver des postes de travail (favoriser l'emploi).

- b) L'allègement est **limité dans le temps** (maximum de 10 ans). Des clauses visant à limiter ou supprimer l'allègement fiscal sont par ailleurs prévues en cas de non-respect par les bénéficiaires des conditions d'octroi (développement sur Genève, création d'emplois).
- c) La politique de **transparence** des allègements est inscrite dans la loi, avec un rapport annuel publié dans le compte rendu accompagnant le compte d'Etat. Des questions peuvent être posées par le Grand Conseil, dans le respect du secret fiscal et de la protection de la sphère privée.

Priver le Conseil d'Etat de cette faculté, prévue par la LHID et appliquée dans la majorité des cantons, notamment romands, est un non-sens qui nous apparaît pour le moins dangereux. Les spécialistes de la fiscalité vous ont certainement déjà dressé un tableau exhaustif des systèmes fiscaux cantonaux. Il ne vous aura dès lors pas échappé que cette initiative opère un mélange des genres – volontaire ? – et aborde, dans son argumentaire, des aspects fiscaux sans lien les uns avec les autres (statuts fiscaux, allègements, voire l'imposition d'après la dépense des personnes physiques...). Sa crédibilité en est clairement entachée.

Nous regrettons par ailleurs le focus effectué sur les entreprises multinationales, stigmatisées au travers de maintes affirmations erronées et d'amalgames fallacieux (statuts, forfaits fiscaux, ...). Il convient de garder à l'esprit que seuls ¼ des allègements accordés concernaient l'installation de QG de multinationales, ce qui démontre clairement que cet article 10 LIPM n'est pas un outil dédié aux multinationales.

Cela a déjà été rappelé, les allègements fiscaux constituent des outils de promotion économique à disposition des cantons. Genève les a judicieusement utilisés. Depuis l'introduction de cet outil il y a 18 ans, environ 180 allègements ont été accordés. Il a principalement été utilisé à la fin des années 90 – début des années 2000, lorsqu'il s'agissait d'aider l'économie genevoise, en prise avec des turbulences. Il a notamment permis de soutenir le secteur industriel, que l'on disait moribond mais qui est aujourd'hui l'un des fleurons de l'économie genevoise, et de faire venir des quartiers généraux de grandes entreprises.

Cet outil a clairement permis une diversification de l'économie genevoise, en explorant d'autres filières que celle des services financiers qui la caractérisait. Ces dernières années, il a plutôt bénéficié aux cleantechs, à la biotechnologie, à la technologie industrielle et au secteur des TIC. Ce qui démontre bien que cette faculté d'accorder des allègements constitue bel et bien un outil de promotion économique du canton, auquel il serait suicidaire de renoncer.

Pour 2010, six allègements ont été accordés, pour un total sur 10 ans de 189 millions. En contrepartie, cela a permis la création de plus de 500 emplois.

Le total des allègements octroyés depuis l'introduction de cette faculté à Genève se monte à 1,2 milliard, pour 5300 emplois créés. Le canton est donc largement bénéficiaire de ces opérations.

Il n'est pas inutile de réaffirmer que cet outil permet également de donner un coup de pouce aux entreprises déjà établies mais en difficulté. L'UAPG s'était prononcée favorablement en 2009 sur le projet de réforme de la FAE, introduisant des avances de trésorerie et le financement d'audit aux entreprises en difficultés passagères. L'article 10 LIPM relève de la même philosophie, soit permettre à des entreprises déjà existantes de surmonter une passe difficile, de ne pas faire faillite et voir disparaître, dans le même temps, des emplois et un savoir-faire.

A l'attention de la Commission fiscale du Grand Conseil

Note à l'appui de l'audition de l'Union des Associations Patronales Genevoises et de la Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève sur l'initiative populaire cantonale « Pas de cadeaux aux multinationales : initiative pour la suppression des allègements fiscaux » (« IN150 »).

En quelques mots :

Plutôt que d'abolir l'outil de promotion économique que sont les allègements fiscaux, il conviendrait de mieux le cadrer en précisant les contours et le processus de décision. L'exemple du canton de Vaud mérite d'être considéré.

Les textes légaux visent l'apport à l'économie, pas les « multinationales étrangères » ou les « sociétés qui ne répondent qu'aux besoins de la finance internationale ». Ils ont pour objectif de soutenir le développement ou le maintien de l'économie du canton et de préserver les postes de travail qui les accompagnent. Supprimer les allègements fiscaux, c'est pénaliser toutes les entreprises qui pourraient en bénéficier, quel que soit leur taille, leur provenance ou leur domaine d'activité, y compris celle qui proviennent du développement endogène.

Les allègements fiscaux sont accordés sous conditions, dont celle impérative de l'absence de distorsion de concurrence. Dire que les entreprises qui en bénéficient font une concurrence déloyale aux entreprises locales est erroné.

La faculté d'accorder des allègements est l'un des rares terrains où la loi fédérale laisse une latitude aux cantons. Tous les cantons ont introduit de telles mesures. En supprimant cet outil de promotion, Genève ferait le lit de ses concurrents fiscaux et enverrait aux entreprises qui envisagent de s'établir dans le canton le signal néfaste qu'elles n'y sont pas souhaitées.

Les motifs principaux de l'IN 150

Selon l'exposé de ses motifs, l'IN 150 justifie la nécessité de supprimer les allègements fiscaux octroyés aux entreprises par trois raisons principales :

- Ils profitent aux multinationales étrangères (« notre développement économique endogène est à l'abandon »)
- Ils sont source de concurrence déloyale avec les entreprises genevoises
- La procédure d'octroi est « des plus opaques ».

A qui profitent les allègements fiscaux ?

Les allègements peuvent être accordés à des personnes morales – c'est l'article 10 de la loi genevoise sur l'imposition des personnes morales (« LIPM ») que l'initiative veut abolir – ou à des personnes

Conclusion

La faculté offerte au Conseil d'Etat de pouvoir accorder des allègements fiscaux à des entreprises en difficulté ou afin d'en faciliter l'implantation sur notre territoire, lorsqu'un intérêt économique existe pour Genève, nous apparaît un instrument indispensable à une politique de promotion économique et de lutte contre le chômage.

Il est incompréhensible – aucun droit à un allègement ne pouvant être déduit de cet article 10 LIPM par les entreprises – de vouloir priver Genève de cette faculté qui lui permet simplement de lutter à armes égales avec ses concurrents.

De récents départs d'entreprises pour Londres ou Zoug devraient inciter à une réflexion plus ouverte et conservatrice des mécanismes qui permettent à Genève de demeurer l'un des pôles économiques les plus dynamique d'Europe et la Suisse un pays relativement épargné par le marasme économique européen. En dépassant la simple question de cette initiative, il nous apparaît surprenant et regrettable que voient le jour des velléités systématiques de priver Genève de tous les atouts dont le canton pourrait disposer pour rester compétitif dans le concert national, européen et mondial des places économiques.

Nous rejetons avec vigueur cette initiative.

CCIG



Charles Lassaue
Membre de la direction

UAPG



Stéphanie Rueggsegger
Secrétaire permanente

La Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève (CCIG) a pour vocation d'améliorer les conditions cadre de Genève afin de favoriser l'essor des entreprises qui composent le tissu économique de la région. Elle compte plus de 2'000 membres et la fiscalité fait partie de ses domaines d'action prioritaires.

L'UAPG (Union des associations patronales genevoises) est l'organisation faitière des employeurs genevois. Elle regroupe 6 fédérations actives dans différents secteurs de la vie économique genevoise, dans le but de défendre les intérêts généraux du patronat et de le représenter auprès des pouvoirs publics, notamment dans le domaine des relations du travail. Elle regroupe près 28'000 entreprises et couvre plus de 170'000 emplois, représentant ainsi la grande majorité de l'emploi privé du canton.

A l'attention de la Commission fiscale du Grand Conseil

Note à l'appui de l'audition de l'Union des Associations Patronales Genevoises et de la Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève sur l'initiative populaire cantonale « Pas de cadeaux aux multinationales : initiative pour la suppression des allègements fiscaux » (« IN150 »).

En quelques mots :

Plutôt que d'abolir l'outil de promotion économique que sont les allègements fiscaux, il conviendrait de mieux le cadrer en en précisant les contours et le processus de décision. L'exemple du canton de Vaud mérite d'être considéré.

Les textes légaux visent l'apport à l'économie, non pas les « multinationales étrangères » ou les « sociétés qui ne répondent qu'aux besoins de la finance internationale ». Ils ont pour objectif de soutenir le développement ou le maintien de l'économie du canton et de préserver les postes de travail qui les accompagnent. Supprimer les allègements fiscaux, c'est pénaliser toutes les entreprises qui pourraient en bénéficier, quel que soit leur taille, leur provenance ou leur domaine d'activité, y compris celle qui proviennent du développement endogène.

Les allègements fiscaux sont accordés sous conditions, dont celle impérative de l'absence de distorsion de concurrence. Dire que les entreprises qui en bénéficient font une concurrence déloyale aux entreprises locales est erroné.

La faculté d'accorder des allègements est l'un des rares terrains où la loi fédérale laisse une latitude aux cantons. Tous les cantons ont introduit de telles mesures. En supprimant cet outil de promotion, Genève ferait le lit de ses concurrents fiscaux et enverrait aux entreprises qui envisagent de s'établir dans le canton le signal néfaste qu'elles n'y sont pas souhaitées.

Les motifs principaux de l'IN 150

Selon l'exposé de ses motifs, l'IN 150 justifie la nécessité de supprimer les allègements fiscaux octroyés aux entreprises par trois raisons principales :

- Ils profitent aux multinationales étrangères (« notre développement économique endogène est à l'abandon »)
- Ils sont source de concurrence déloyale avec les entreprises genevoises
- La procédure d'octroi est « des plus opaques ».

A qui profitent les allègements fiscaux ?

Les allègements peuvent être accordés à des personnes morales – c'est l'article 10 de la loi genevoise sur l'imposition des personnes morales (« LIPM ») que l'initiative veut abolir – ou à des personnes

physiques, en vertu de l'article 15¹ de la loi genevoise sur l'imposition des personnes physiques (« LIPP »), dont l'initiative ne parle pas. Ce dernier article est applicable à toute entreprise individuelle ou société de personnes, présente en Suisse.

Les allègements fiscaux ont pour but de faciliter l'installation ou le maintien des entreprises « qui servent les intérêts économiques du canton ». Cet objectif est l'une des conditions des dispositions de la loi fédérale d'harmonisation fiscale (« LHID ») permettant aux cantons de prévoir ces allègements (articles 5 (personnes physiques) et 23 al. 3 (personnes morales) LHID). **En conséquence, les allègements fiscaux visent l'apport économique ainsi que la préservation et le développement des postes de travail.**

En supprimant l'article 10 LIPM, Genève supprimerait l'instrument qui permet d'encourager l'implantation ou le maintien de toute entreprise établie sous la forme de sociétés de capitaux, quel que soit sa taille, sa provenance ou son domaine d'activité. Comme le dit la Conférence suisse des impôts, la condition première ne tient pas au genre de l'entreprise; c'est bien plutôt l'utilité économique attendue pour le territoire concerné qui prime ((Informations fiscales éditées par la Conférence suisse des impôts sur le Concordat intercantonal sur l'interdiction des arrangements fiscaux, page 9).

En d'autres termes, l'abolition des allègements fiscaux frapperait non seulement les entreprises que l'initiative pointe du doigt (« multinationales étrangère » ou « sociétés qui ne répondent qu'aux besoins de la finance internationale ») mais également les PME venant de l'étranger, de même que les « PME et PMU locales oubliées » qui proviennent du développement endogène et que l'IN 150 entend protéger.

Concurrence déloyale

Les allègements fiscaux sont accordés sous certaines conditions, au rang desquelles figure la condition impérative de l'absence de distorsion de concurrence avec le marché local. Il est donc erroné de prétendre qu'ils sont source de concurrence déloyale.

Transparence améliorée: l'exemple du canton de Vaud

Le canton de Vaud a récemment mené, au niveau législatif, une réflexion au sujet des allègements fiscaux. A l'issue du débat politique, il a pris la décision de préciser et de documenter sa pratique en la matière. A cet effet, il a édicté une circulaire de juin 2012 sur l'exonération temporaire des entreprises (annexe 1) publiée sur le site de l'Administration cantonale des impôts. Cette pratique précisée prévoit notamment un processus de traitement du dossier de l'entreprise requérante qui implique divers secteurs de l'administration cantonale. Ce processus de traitement est publié sur le site de la promotion économique et du commerce du canton de Vaud (annexe 2, page 11).

¹ LIPP Art. 15 Allègements fiscaux : ¹ Le Conseil d'Etat peut, après consultation des communes concernées, accorder des allègements fiscaux en faveur des entreprises nouvellement créées, afin de faciliter leur installation et leur développement s'ils sont dans l'intérêt de l'économie du canton; ces allègements ne peuvent aller au-delà d'une période de 10 ans. La modification importante de l'activité de l'entreprise peut être assimilée à une fondation nouvelle.

Signal néfaste et effet boomerang de la concurrence fiscale

La plupart des dispositions de la loi fédérale d'harmonisation prescrivent impérativement ce que les cantons doivent faire, respectivement ce que les cantons ne peuvent pas faire. Les allègements fiscaux sont l'une des rares plages laissées à la latitude des cantons. **En n'utilisant pas cette latitude, Genève enverrait aux entreprises qui envisagent de s'établir dans notre canton qu'elles n'y sont pas désirées.**

Il faut savoir que les dispositions de la LHID reprennent celles du Concordat intercantonal sur l'interdiction des arrangements fiscaux du 10 décembre 1948. Le Concordat réserve en effet expressément le droit des cantons d'accorder des allègements fiscaux, durant une période de dix ans au maximum, à des entreprises nouvellement créées, dont le canton est économiquement intéressé à promouvoir le développement et/ou dont l'implantation sert les intérêts économiques du canton ou de l'une de ses régions (art. 1, al. 3, let. b du Concordat).

A ce jour, **tous les cantons ont introduit les dispositions nécessaires dans leurs lois fiscales.** Il appartient chaque fois à l'autorité compétente, saisie d'une requête, d'examiner si l'octroi de tels allègements est justifié; elle peut donc refuser de les accorder (Informations fiscales éditées par la Conférence suisse des impôts sur le Concordat intercantonal sur l'interdiction des arrangements fiscaux, page 9). **En supprimant les allègements fiscaux, Genève se priverait d'une mesure largement usitée par tous les autres cantons et qui a fait ses preuves sur plus de 60 ans et favoriserait ainsi une concurrence fiscale contreproductive.**

Genève, le 9 décembre 2013



Myriam Nicolazzi
Avocat, expert fiscal diplômé



Stéphane Tanner
Expert fiscal diplômé



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Chancellerie d'Etat

Service communication et information

Genève, le 11 octobre 2012

Aux représentant-e-s des médias

Communiqué de presse du Conseil d'Etat**Fiscalité cantonale des entreprises : un enjeu capital pour Genève**

Près de 20'000 emplois en équivalents plein-temps (EPT), plus d'un milliard de francs d'impôts pour le canton et les communes et près de 10% de la valeur ajoutée totale du canton : tels sont les impacts directs sur l'économie genevoise des 945 sociétés au bénéfice d'un statut fiscal et des 136 entreprises qui leurs sont liées, selon les résultats d'une étude exclusive réalisée par l'institut CREA sur mandat du Conseil d'Etat.

En additionnant les effets directs, indirects et induits sur l'économie cantonale, ces sociétés génèrent environ 50'000 emplois EPT et contribuent à hauteur de près d'un quart au PIB cantonal.

Le Conseil d'Etat se prépare depuis deux ans à faire face à l'abolition prévisible des statuts fiscaux cantonaux, autorisés en vertu du droit suisse mais jugés par l'UE contraires à son code de conduite. Pour éviter les effets économiques et sociaux dévastateurs de délocalisations massives, le Conseil d'Etat préconise une forte réduction du taux effectif d'impôt pour l'ensemble des sociétés. Afin de rendre supportables les pertes de recettes considérables qui en découleront, Genève exigera des compensations conséquentes au niveau de la Confédération.

Le mandat du Conseil fédéral relatif au dialogue avec l'Union européenne sur les régimes fiscaux des entreprises a été adopté le 4 juillet 2012. Il définit trois objectifs : conserver la compétitivité de la place économique suisse en matière fiscale, favoriser l'acceptation internationale du régime suisse d'imposition des entreprises et préserver les recettes fiscales dont la Confédération, les cantons et les communes ont besoin pour financer leurs activités. Au cœur des négociations : les statuts fiscaux cantonaux dont peuvent bénéficier les sociétés qui possèdent des actions d'autres sociétés (holdings), qui n'ont qu'une activité purement administrative en Suisse (société de domicile) ou qui achètent et vendent des biens dans le monde sans que ceux-ci transitent par la Suisse (sociétés mixtes). Ces statuts sont contestés depuis plusieurs années par Bruxelles, pour cause d'inégalité de traitement entre l'imposition des bénéfices étrangers et des bénéfices nationaux.

Impacts majeurs sur l'économie cantonale

Pour plusieurs cantons suisses, parmi lesquels figurent tous les grands centres économiques du pays, ces statuts ont une importance considérable. Une étude de l'institut CREA, effectuée sur mandat du Conseil d'Etat sur la base des données de l'année 2008, apporte pour la première fois des précisions sur les impacts dans le canton de Genève des 945 sociétés au bénéfice d'un statut et des 136 sociétés qui leur sont directement liées.

S'agissant des impacts directs, ces sociétés représentent 19'288 emplois EPT, soit 8,1% du total des emplois cantonaux. Elles versent 576 millions de francs d'impôt sur les sociétés au canton et aux communes, soit 35% du total de cet impôt. S'y ajoutent 435 millions de francs d'impôt sur les personnes pour le canton et les communes, soit 13% du total de cet impôt. En tout, les sociétés concernées versent ainsi 1'011 millions d'impôts au canton et aux communes genevoises. En sus, 640 millions de francs d'impôt fédéral sur le bénéfice reviennent à la Confédération. Au plan macroéconomique, les sociétés concernées apportent directement 3,72 milliards de francs de valeur ajoutée au canton, soit 9,4% de la valeur ajoutée totale.

Chancellerie d'Etat • Rue Henri-Fazy 2 • 1204 Genève

Tél. +41 (22) 327 90 90 • Fax +41 (22) 327 90 91 • E-mail communication-cha@etat.ge.ch • www.ge.ch/chancellerie

Accès bus : Lignes TPG 2-12-16, arrêt Molard • Lignes 3-5, arrêt Place Neuve • Ligne 36, arrêt H.-Fazy • Parking : Saint-Antoine

A ces impacts directs s'ajoutent les impacts indirects sur la chaîne des fournisseurs en biens et services de ces sociétés. Selon l'étude du CREA, ces impacts indirects représentent 15'064 emplois EPT supplémentaires, ainsi que 2,6 milliards de francs supplémentaires de valeur ajoutée pour l'économie cantonale.

S'y ajoutent encore les impacts qui sont induits par l'effet d'entraînement des dépenses des impacts directs et indirects. Selon l'étude, l'addition des impacts directs, indirects et induits aboutit à une valeur ajoutée globale pour le canton de l'ordre de 9,6 milliards de francs. En termes d'emplois, l'addition de tous les impacts représente un peu plus de 50'000 EPT. Le CREA précise en outre que les résultats de cette étude relèvent d'un scénario « conservateur » et que ceux-ci sont probablement sous-évalués.

Eviter un choc économique et social destructeur

Face à l'intransigeance de l'Union européenne, la seule réponse globale et fiable que peut proposer la Suisse pour éviter de graves mesures de rétorsion consiste en l'abolition des statuts contestés. Si, dès lors, on appliquait aux sociétés concernées les taux d'imposition ordinaires, celles-ci subiraient un doublement de leur charge fiscale que la plupart d'entre elles jugeraient insupportable. Il en résulterait inévitablement un mouvement massif de délocalisations vers d'autres cantons qui pratiquement d'ores et déjà des taux inférieurs à 15% ou vers les nombreux pays à fiscalité attrayante qui cherchent activement à attirer des investissements et des entreprises. Il suffirait du départ de quelques acteurs majeurs pour infliger à notre canton un choc économique et social destructeur.

La suppression des statuts fiscaux devra dès lors être accompagnée d'une baisse généralisée du taux d'imposition des bénéficiaires des personnes morales, afin de permettre le maintien des sociétés concernées et des emplois qu'elles génèrent. Une telle mesure permettra à la Suisse de se doter d'une fiscalité irréprochable aux yeux de l'UE et d'introduire l'égalité de traitement entre toutes les sociétés. S'agissant de la mise en œuvre cantonale des nouveaux principes légaux, lorsque ceux-ci auront été adoptés au plan fédéral, le Conseil d'Etat estime qu'un taux d'imposition effectif d'environ 13% est le mieux à même de préserver la position concurrentielle du canton. Le taux définitif devra tenir compte de l'effet d'éventuelles mesures eurocompatibles qui pourraient être introduites suite à la suppression des statuts contestés.

Indispensables compensations pour le canton et les communes

Selon les estimations de l'administration fiscale, le coût d'une baisse de l'impôt sur le bénéfice à 13% avec imputation totale de l'impôt sur le bénéfice sur l'impôt sur le capital serait d'environ 457 millions de francs (valeur 2008), à raison de 387 millions pour le canton et 70 millions pour les communes.

Au vu de son coût, le Conseil d'Etat souligne qu'une telle réforme n'est pas soutenable pour le canton de Genève – comme pour les autres cantons urbains – sans d'importantes compensations de la part de la Confédération.

Ces compensations doivent rendre la perte fiscale supportable pour le canton et pour les communes. Elles se justifient d'autant plus que les sociétés au bénéfice de statuts cantonaux versent l'intégralité de l'impôt fédéral sur le bénéfice, comme toutes les autres personnes morales. La Confédération est dès lors tout aussi motivée que les cantons à trouver une solution eurocompatible qui permette d'éviter des délocalisations massives, tout en préservant, selon les objectifs du mandat du 4 juillet 2012, « les recettes fiscales dont la Confédération, les cantons et les communes ont besoin pour financer leurs activités. »

Diverses solutions envisageables

Le débat national sur ces compensations est dès lors indissociable de l'issue des négociations menées au plan international entre Berne et Bruxelles. Diverses solutions peuvent être examinées. Dans tous les cas, ces solutions devront garantir à la Suisse une sécurité juridique durable. Elles devront dès lors exclure la mise en œuvre dans les cantons de taux inférieurs aux taux les plus bas pratiqués au sein de l'Union européenne, de même que l'application par les cantons de mesures fiscales qui ne sont pas eurocompatibles.

L'une des solutions envisageables passe par une baisse du taux de l'impôt fédéral sur les bénéfices, qui permettrait aux cantons de relever leurs taux sans affecter le taux effectif global. Cette solution devrait impérativement s'accompagner de la fixation d'un taux effectif minimum comparable à celui de l'Irlande (12,5%). Une autre solution consiste en l'augmentation de la part de l'impôt fédéral direct

reversée aux cantons (actuellement 17%). Ces solutions sont politiquement délicates, dès lors qu'elles impliquent une perte conséquente de revenus fiscaux pour la Confédération.

Des compensations pourraient aussi intervenir par la voie d'un soutien fédéral accru pour certaines prestations majeures qui sont financées par les cantons urbains, comme les hautes écoles. Ces prestations bénéficient à l'ensemble de la Suisse et contribuent de manière déterminante à préserver le niveau de compétitivité du pays.

Enfin, il convient de réexaminer les principes de la péréquation intercantonale, dans le sens d'un renforcement conséquent de la compensation des charges dues aux facteurs socio-démographiques que doivent assumer les cantons métropolitains, au détriment de la compensation des charges dues aux facteurs géo-topographiques. Il s'agit aussi d'examiner l'éventuelle intégration des charges induites par les hautes écoles dans le calcul de la péréquation.

Le Conseil d'Etat souligne que l'ampleur de la baisse de l'imposition effective des personnes morales que le canton de Genève sera en mesure de supporter, ainsi que la capacité du canton à compenser partiellement les pertes des communes dépendront, dans une très large mesure, de la nature et de l'ampleur des compensations qui seront mises en place par la Confédération. Comme les autres cantons fortement touchés, Genève n'acceptera pas une réforme inéquitable qui pénaliserait gravement les principaux centres économiques du pays et nuirait, en fin de compte, à l'ensemble de la Suisse.

Suivi des sociétés mises au bénéfice d'un allégement fiscal depuis 1995 (année d'entrée en vigueur de la LIPM)

Année	Sociétés mises au bénéfice d'un allégement fiscal	Sociétés toujours présentes à Genève au 31.12.13	Sociétés ayant quitté le canton		Sociétés radiées suite mises en faillite		Sociétés radiées suite cessation d'activité	
			A	B	A	B	A	B
1995	12	7 (58%)	1		4			
1996	13	7 (54%)	1			1	2	1
1997	24	12 (50%)	5		4		3	
1998	12	7 (58%)	1		2		2	
1999	28	13 (46%)	1	2	7	1	4	
2000	24	18 (75%)	2	1	1		2	
2001	11	5 (45%)			2		4	
2002	4	2 (50%)			1		1	
2003	8	6 (75%)	2					
2004	3	2 (67%)					1	
2005	4	4 (100%)						
2006	3	3 (100%)						
2007	6	6 (100%)						
2008	6	5 (83%)					1	
2009	11	11 (100%)						
2010	6	6 (100%)						
2011	5	5 (100%)						
2012	2	2 (100%)						
2013	9	9 (100%)						
Total	191	130	13*	3**	22	2	20	1

A = avant la fin de la période de claw-back

B = après la fin de la période de claw-back

* sur les 13 sociétés ayant quitté Genève avant la fin de la période de claw-back, 8 l'ont fait pour un autre canton suisse et 5 pour l'étranger

** sur les 3 sociétés ayant quitté Genève après la fin de la période de claw-back, toutes l'ont fait pour un autre canton suisse

NB: La classification des sociétés dans les différentes catégories du tableau a été effectuée selon une approche "économique". La priorité a été donnée à l'activité économique au bénéfice de l'allégement fiscal plutôt qu'aux éléments de nature strictement juridique tels que l'inscription d'une entité donnée au Registre du commerce. Ainsi, par exemple, une société ayant fusionné avec une autre société sise à Genève et dont l'activité se poursuit de la sorte dans notre canton a été classée dans la colonne "Sociétés toujours présentes à Genève au 31.12.13". A contrario, une société qui a transféré hors canton ses activités au bénéfice d'un allégement fiscal a été classée dans la colonne "Sociétés ayant quitté le canton", ceci même si cette dernière est toujours présente à Genève et continue à y déployer d'autres types d'activités.

La colonne "Sociétés mises au bénéfice d'un allégement fiscal" comprend les sociétés qui ont obtenu un allégement fiscal du Conseil d'Etat et qui se sont effectivement implantées à Genève. Par rapport aux allégements fiscaux accordés depuis 1995 par le Conseil d'Etat (194), trois l'ont été à des sociétés ne s'étant finalement pas installées dans notre canton. Ces sociétés n'ont pas été intégrées dans le présent tableau.



Service de la promotion économique
et du commerce (SPECo)



allégements fiscaux

création, implantation et développement d'entreprises

→ TABLE DES MATIÈRES

3

1. IMPÔT SUR LE BÉNÉFICIE ET LE CAPITAL	4
1.1. RÉGIME ORDINAIRE	4
1.2. SOCIÉTÉ DE PARTICIPATIONS (HOLDING)	5
1.3. SOCIÉTÉ HOLDING INDUSTRIELLE OU COMMERCIALE (HOLDING MIXTE)	6
1.4. SOCIÉTÉ DE BASE OU SOCIÉTÉ AUXILIAIRE (OU SOCIÉTÉ MIXTE)	7
1.5. SOCIÉTÉ PRINCIPALE	8
1.6. SOCIÉTÉ DE SERVICES	9
1.7. SUCCURSALE FINANCIÈRE	9
2. EXONÉRATION FISCALE TEMPORAIRE	10
2.1. IMPÔT DIRECT CANTONAL ET COMMUNAL (ICD)	10

Avertissement

Le présent document donne un aperçu général des conditions fiscales valables en 2012 pour les sociétés exerçant leur activité dans le canton de Vaud. Bien qu'il s'agisse d'un document à caractère général, il ne saurait être considéré comme exhaustif sur la base des informations contenues à titre informatif, sans garantie pour l'application à des cas particuliers. Il n'est pas destiné à fournir des informations détaillées et cibles nécessaires à une prise de décision en matière d'implantation. Aussi, nous vous recommandons de faire appel aux conseils de spécialistes avant d'effectuer des démarches concrètes.

1. IMPÔT SUR LE BÉNÉFICE ET LE CAPITAL

Il y a de nombreuses façons de structurer vos activités commerciales dans le canton de Vaud, qui peuvent contribuer à optimiser la situation fiscale de votre société. De plus, une localisation judicieuse peut permettre à votre entreprise de bénéficier d'avantages fiscaux spécifiques.

En cas de l'impôt fédéral direct (IFD) sur le bénéfice, après impôt est de 8,5%. L'impôt étant déductible, le taux effectif est de 7,83%. Ces taux est encore réduit si d'autres impôts sont déductibles simultanément.

Sur le plan cantonal, les taux d'impôts varient sensiblement d'un lieu à l'autre et se composent d'un taux de base et de coefficients cantonaux et communaux pouvant être adaptés chaque année par le Conseil communal.

Le taux d'imposition applicable aux sociétés en Suisse dépend du type, du but et de l'activité de celles-ci. Succinctement, les sociétés de personnes suisses ne sont pas considérées comme des « personnes morales » en Suisse, ce qui a pour effet que les bénéfices et la fortune (netto) de ces sociétés sont directement imposés auprès des associés. Il existe bien d'autres différences dans le traitement fiscal des sociétés suisses, qui sont le plus souvent, soit des sociétés anonymes (SA), soit des sociétés à responsabilité limitée (SRL). De surcroît, il existe plusieurs modes de taxation. Les taux d'impôts cantonaux dans ce document sont effectifs (il est ainsi tenu compte de la possibilité de déduire l'impôt).

Le système fiscal suisse connaît 41 différents types d'entités fiscales. Les principaux régimes fiscaux sont :

- la société ordinaire,
- la société de participations (holding pure),
- la société suissaire (ou « de base »),
- la société de commerce,
- la société de services,
- la succursale étrangère.

Les succursales peuvent aussi bénéficier de certains des régimes fiscaux décrits ci-dessus.

4

1.1. RÉGIME ORDINAIRE

Une société opérationnelle exerce des activités commerciales ou autres en Suisse. A ce titre, elle est donc imposable sur son bénéfice et son capital.

Le taux de l'impôt fédéral direct (IFD) sur le bénéfice après impôt est de 8,5%. L'impôt étant déductible, le taux effectif est de 7,83%. Ces taux est encore réduit si d'autres impôts sont déductibles simultanément.

Sur le plan cantonal, les taux d'impôts varient sensiblement d'un lieu à l'autre et se composent d'un taux de base et de coefficients cantonaux et communaux pouvant être adaptés chaque année par le Conseil communal.

Exemple

Siège de la société à Lausanne

Fonds propres	5'000'000
Revenus	14'285'714
Dépenses	(4'285'714)
Bénéfice avant impôts	<u>10'000'000</u>
Impôt cantonal direct sur le bénéfice	18,97 %
Impôt fédéral direct	6,50 %
Impôt cantonal sur le capital	0,00 %
Charge fiscale totale	23,48 %

L'impôt sur le bénéfice cantonal est imputé sur l'impôt sur le capital. Le taux ordinaire de l'impôt sur le capital est de 0,07 %.

Remarque

Ces taux sont purement indicatifs et destinés à des fins de comparaison (principalement à l'égard du régime ordinaire). Ils sont calculés sur la base de l'exemple particulier et ne s'appliquent dans bon pas de façon générale.

1. IMPÔT SUR LE BÉNÉFICE ET LE CAPITAL



1.2. SOCIÉTÉ DE PARTICIPATIONS (HOLDING)

Ce régime fiscal particulier s'applique uniquement aux sociétés dont le but statutaire principal est la gestion durable de participations substantielles (participations qualifiées) dans le capital d'autres sociétés. Les sociétés de participations ne peuvent exercer d'activités commerciales en Suisse.

De surcroît, les deux tiers de leurs actifs ou de leurs revenus doivent être investis dans des participations substantielles sur la base de la valeur comptable ou, sur demande, de la valeur vénale de l'ensemble des postes du bilan). Dans certains cas, les prêts à long terme à des filiales peuvent également être considérés comme des participations.

A l'échelon cantonal, les sociétés holding sont exonérées de l'impôt sur le bénéfice et bénéficient d'un taux d'imposition réduit sur leurs fonds propres. Cette exemption ne s'applique pas aux revenus immobiliers.

Une participation est considérée comme substantielle si son détendeur exerce une influence notable sur la conduite des affaires de la filiale.

Ce régime n'est accordé qu'au niveau cantonal. A l'échelon fédéral s'applique un système de réduction pour les participations (cf. ci-dessous « Société holding industrielle ou commerciale »), dans ce sens que les revenus autres que ceux de participations sont pleinement imposés (7,83%), alors que ceux de participations sont largement exonérés.

Exemple

Siège de la société à Lausanne

Fonds propres	5'000'000
Dividendes	8'228'316
Intérêts	2'000'000
Dépenses	(8'228'316)
Bénéfice avant impôts	<u>10'000'000</u>
Impôt cantonal direct sur le bénéfice	0,00 %
Impôt fédéral direct	1,48 %
Impôt cantonal sur le capital	0,18 %
Charge fiscale totale	1,67 %

Réduction pour participations pour l'impôt fédéral direct

82,28 %

Remarque

Ces taux sont purement indicatifs et destinés à des fins de comparaison (principalement à l'égard du régime ordinaire). Ils sont calculés sur la base de l'exemple particulier et ne s'appliquent dans des pas de façon générale.

1. IMPÔT SUR LE BÉNÉFICE ET LE CAPITAL

6



© Adam Hutzung / EPTL

1.3. SOCIÉTÉ HOLDING INDUSTRIELLE OU COMMERCIALE (HOLDING MIXTE)

Les sociétés (de capitaux ou sociétés coopératives) qui, à la fois exercent une activité industrielle ou commerciale et détiennent des participations, bénéficient, au niveau cantonal et fédéral, du régime de participation. Les bénéfices, les dividendes, les réserves de capitaux, les dividendes et les bénéfices sont imposables (sous réserve de la réduction de financement et d'administration) résultant de participations qualifiées sont exonérés d'impôt et le bénéfice de la société est, en conséquence, imposé à un taux réduit, proportionnel au rapport existant entre les revenus nets provenant des participations qualifiées et le bénéfice net total.

Les participations qualifiées sont définies comme suit :

- ➔ **Pour les dividendes** : une participation d'au moins 10 % dans le capital d'une autre société ou d'une valeur vénale d'au moins CHF 1 million. Une participation de 10 % au moins dans le bénéfice et les réserves d'une autre société bénéficie aussi de la réduction pour participations.
- ➔ **Pour les bénéfices en capital** : une participation d'au moins 10 % dans le capital d'une autre société ou si elle a un droit forcé sur 10 % au moins au bénéfice et aux réserves d'une autre société et que la déduction a duré une année au moins. Par ailleurs, le produit de liquidation doit être supérieur au coût d'investissement calculé selon des règles propres.

Exemple

Siège de la société à Lausanne

Fonds propres	5'000'000
Dividendes	4'285'714
Revenus commerciaux	10'000'000
Dépenses	(4'285'714)
Bénéfice avant impôts	10'000'000
Impôt cantonal direct sur le bénéfice	10,07%
Impôt fédéral direct sur le bénéfice	3,84%
Impôt cantonal sur le capital ¹	0,00%
Charge fiscale totale	13,92%

Taux de réduction pour participation

1. L'impôt cantonal sur le bénéfice est imputé sur l'impôt sur le capital. Le taux ordinaire de l'impôt sur le capital est de 0,07%.

Remarque

Ces taux sont purement indicatifs et destinés à des fins de comparaison (principalement à l'égard du régime ordinaire). Ils sont calculés sur la base de l'exemple particulier et ne s'appliquent pas en la sorte de façon générale.

1. IMPÔT SUR LE BÉNÉFICE ET LE CAPITAL

7



© Corbis Photo

1.4. SOCIÉTÉ DE BASE OU SOCIÉTÉ AUXILIAIRE (OU SOCIÉTÉ MIXTE)

Les sociétés internationales d'administration, dont les revenus et les dépenses qui y sont liées sont, à raison d'au moins 85 %, de source étrangère, remplissent les conditions requises pour bénéficier de la réduction de financement et d'administration. Ces sociétés ne comptent pas de salariés à l'étranger. Ces sociétés dépendent complètement de marchés situés et d'activités déployées à l'étranger.

Dans ce cadre, et pour autant que l'actif dominant réside à l'étranger, 80 % à 90 % des revenus étrangers provenant des activités suivantes peuvent être exonérés de l'impôt sur le bénéfice au niveau cantonal :

- ➔ les activités commerciales internationales (achat et vente de tous produits ne transitant pas par la Suisse),
- ➔ la gestion intracorde (financement, gestion de liquidités, devises)
- ➔ les fonds d'investissement
- ➔ les licences et les brevets (développés à l'étranger, les activités de base au général européen ou international (structure principale),
- ➔ les achats centralisés, le leasing, les revenus résultant de tout programme d'assurance lié à la société, le marketing et les ventes.

Les revenus de source suisse sont imposés selon le régime ordinaire.

Si la société est détenue par des résidents suisses, les taux d'impôts intégrés ci-après seront augmentés sur la base de critères particuliers.

Exemple

Siège de la société à Lausanne (pas d'établissement domicilié en Suisse)

Fonds propres	5'000'000
Revenus de source étrangère	114'285'714
Dépenses de source étrangère	(80'000'000)
Bénéfice avant impôts	34'285'714
Impôt cantonal sur le bénéfice	0,84%
Impôt fédéral direct sur le bénéfice	7,65%
Impôt cantonal sur le capital ¹	0,00%
Charge fiscale totale	9,99%

1. L'impôt cantonal sur le bénéfice est imputé sur l'impôt sur le capital. Le taux de l'impôt sur le capital est de 0,023 %.

Remarque

Ces taux sont purement indicatifs et destinés à des fins de comparaison (principalement à l'égard du régime ordinaire). Ils sont calculés sur la base de l'exemple particulier et ne s'appliquent pas en la sorte de façon générale.

1. IMPÔT SUR LE BÉNÉFICE ET LE CAPITAL

8



1.5. SOCIÉTÉ PRINCIPALE

Ce régime fiscal particulier s'applique à l'entité fédérale aux sociétés suisses (partenaires généraux et régionaux) qui fabriquent généralement à l'étranger par l'intermédiaire de fabricants à l'étranger par des agents locaux (commissaires ou accords «step-by-sell»).

Dans le cadre de ce régime, le bénéfice imposable est réduit jusqu'à concurrence de 35% au niveau de l'impôt fédéral direct. Les bénéfices non commerciaux, comme les revenus d'investissements financiers, les redevances et les commissions, sont en revanche entièrement imposables.

Au niveau cantonal, ce régime prend souvent la forme du statut de société de base si les conditions sont réunies (cf. chapitre 1.4). Si la fabrication a lieu en Suisse et que dès lors le statut de société de base n'est pas admissible, le statut ordinaire est applicable au niveau cantonal, sous réserve de l'octroi du régime principal à ce niveau également.

Le statut fiscal suisse de société principale est adapté aux exigences les plus modernes de structures de gestion (logistique intégrée («happy chain management»)).

Exemple

Siège de la société à Lausanne (pas d'actionnaire domicilié en Suisse - régime société de base)

Fonds propres	5'000'000
Revenus commerciaux de source étrangère	114'285'714
Dépenses de source étrangère	(80'000'000)
Bénéfice avant impôts	34'285'714

Impôt cantonal sur le bénéfice (taux régime société de base)	2,38 %
Impôt fédéral direct	5,11 %
Impôt cantonal sur le capital ¹	0,00 %
Charge fiscale totale	7,50 %

¹ L'impôt cantonal sur le bénéfice est imposable sur l'impôt sur le capital. Le taux de l'impôt sur le capital est de 0,023 %.

Remarque

Ces taux sont purement indicatifs et destinés à des fins de comparaison (principalement à l'égard du régime ordinaire). Ils sont calculés sur la base de l'exemple particulier et ne s'appliquent dès lors pas de façon générale.

1. IMPÔT SUR LE BÉNÉFICE ET LE CAPITAL

9



1.6. SOCIÉTÉ DE SERVICES

Une société qui assure des fonctions ou qui fournit des services à des sociétés du groupe par le biais d'une assistance administrative, technique, scientifique ou marketing est considérée comme captive. (En effet, une telle société n'a pas pour but de réaliser des bénéfices (elle est organisée uniquement en tant que centre de coûts). Ses coûts sont couverts par une société affiliée, généralement la société mère.

La délimitation de la marge bénéficiaire imposable des sociétés de services doit s'effectuer en application du principe de pleine concurrence entre tiers d'un impact de fourchettes de marges appropriées pour chaque cas d'espèce. Cette marge est normalement imposée au taux ordinaire.

Le régime de sociétés de services ne s'applique généralement pas aux services financiers et de gestion.

1.7. SUCCURSALE FINANCIÈRE

La succursale financière est une structure dans laquelle, généralement, une société holding européenne dispose d'une succursale enregistrée en Suisse. La succursale utilise des fonds obtenus auprès de son siège, de sociétés du groupe ou de tiers pour financer des filiales du groupe. Un bilan d'au moins CHF 100 millions est exigé. Les activités financières incluent les prêts, la gestion de liquidités, la couverture des opérations de change, etc.

Ce régime fiscal autorise la déduction d'intérêts notionnels à des fins fiscales. Le statut cantonal de société de base peut être combiné avec ce régime fiscal.

Dans ce cas, la charge fiscale globale en matière d'impôt sur le bénéfice peut se situer aux alentours de 1% à 2%.

2. EXONÉRATION FISCALE TEMPORAIRE

2.1. IMPÔT CANTONAL ET COMMUNAL DIRECT (ICD)

Conformément à la Loi du 4 juillet 2000 sur les impôts cantonaux directs (L. art. 77, 91 et 189), une exonération fiscale temporaire, basée en particulier, au niveau de l'impôt cantonal sur le bénéfice et le capital peut être accordée pour une période pouvant atteindre 10 ans consécutifs à la création d'une entreprise nouvelle, le terme "impôt cantonal" couvre aussi l'impôt communal.

Au travers de cette disposition légale, le Conseil d'Etat entend ainsi encourager la création et l'implantation d'entreprises, ainsi que la création d'emplois dans le canton de Vaud.

Bénéficiaires

L'exonération fiscale temporaire est accordée aux entreprises nouvellement créées et qui exercent une activité durable dans le canton. Elle concerne les entreprises qui ont des activités économiques nouvelles, menées dans des secteurs et/ou des zones géographiques prioritaires sur le plan économique.

L'exonération fiscale temporaire vise avant tout les entreprises qui «servent les intérêts économiques du canton». Cette évaluation est le ressort de la collectivité publique et s'inscrit dans le cadre d'une politique générale d'appui au développement économique. Le Conseil d'Etat a ainsi défini les secteurs et activités prioritaires suivants :

- les sciences de la vie (pharmaceutique, biotechnologies, technologies de précision,
- l'industrie de précision,
- les technologies de l'information et de la communication (ITC),
- les technologies de l'énergie et de l'environnement (cleantech),
- l'industrie agroalimentaire,
- l'industrie des produits haut de gamme,
- le sport international.

Taux et durée

L'exonération fiscale temporaire est de **maximum 100 %** durant **10 ans**.

Le montant de l'exonération fiscale temporaire est régié par des critères bien définis :

- le secteur d'activités,
- le nombre d'emplois créés,
- la nature et le volume des investissements,
- la région d'implantation,
- la collaboration avec les hautes écoles et les centres de recherche du canton.

- la situation concurrentielle,
- les possibilités de diversification du tissu régional (etombées économiques indirectes sur le canton et la région),
- l'autonomie décisionnelle et opérationnelle de l'entreprise vis-à-vis de l'Etat.

En règle générale, une exonération temporaire est accordée en deux périodes de cinq ans chacune (dans le cas où elle porte sur 10 ans). Le prolongement pour la seconde période est conditionné à l'atteinte des objectifs prévus en termes de temps créés ainsi que d'investissements réalisés par rapport à la requête déposée initialement par l'entreprise.

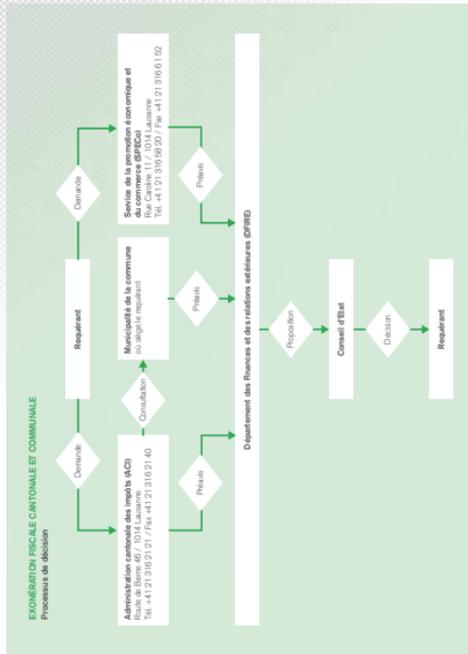
D'autres conditions s'appliquent, en particulier une «cédure de revers» (maintien de l'activité dans le canton pour un maximum de 10 ans au terme de la période d'exonération).

Procédure

Sur la base d'un préavis du Service de la promotion économique et du commerce (SPECO), de l'Administration cantonale des impôts (ACI) et de la commune où siège l'entreprise, la décision d'exonération appartient au Conseil d'Etat.

Les dossiers soumis au Service de la promotion économique et du commerce (SPECO) ou à l'Administration cantonale des impôts (ACI) sont traités **en toute confidentialité**.

2. EXONÉRATION FISCALE TEMPORAIRE



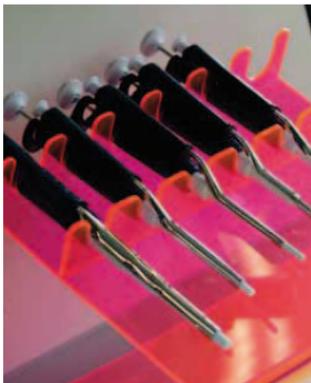
Constitution du dossier

Le dossier de demande d'exonération fiscale temporaire doit composer les éléments suivants :

- un plan d'affaires ou une présentation de l'entreprise (informations générales, organisation, produits et services, marketing et distribution, concurrence, plan financier, etc.),
- un aperçu détaillé de la situation financière de l'entreprise (bilan, chiffre d'affaires, résultat, capital, endettement, risques, etc.),
- une description de l'impact économique des activités de l'entreprise (emplois nouvellement créés, masse salariale, volume des investissements et des infrastructures, collaborations avec des instituts académiques et de recherche, valeur ajoutée pour l'économie régionale).

Le dossier doit par ailleurs être accompagné des annexes suivantes :

- les statuts de la société et un extrait du registre du commerce,
 - les comptes des deux années précédant la demande (pour les entreprises existantes), y compris les rapports de l'organe de contrôle, (comptes de résultat prévisionnels),
 - un formulaire signé d'engagement au respect des conventions collectives de travail en vigueur (entreprises promotion-économiques).
- une demande formelle (lettre d'accompagnement de la demande).



**Service de la promotion économique
et du commerce (SPECo)**
Rue Caroline 11
CH - 1014 Lausanne

Tél. : + 41 (0)21 316 58 20
Fax : + 41 (0)21 316 61 52
E-mail : info.speco@vd.ch
Internet : www.vd.ch/promotion-economique

**ADMINISTRATION CANTONALE
DES IMPÔTS**

Route de Berne 46
1014 Lausanne

ANNEXE II

IMPOT SUR LE REVENU ET LA FORTUNE

CIRCULAIRE JUIN 2012

L'EXONERATION TEMPORAIRE DES ENTREPRISES (ARTICLES 17 ET 91 LI)

Lors de sa session de printemps 1988, le Grand Conseil du canton de Vaud a adopté diverses dispositions relatives à l'imposition des personnes morales. En particulier, il a donné son aval à la disposition suivante : « Le Conseil d'Etat peut accorder une exonération partielle ou totale de l'impôt, pour l'année de fondation et les neuf années suivantes, aux entreprises nouvellement créées qui servent les intérêts économiques du canton (article 15, al. 2 de la loi du 26 novembre 1956 sur les impôts directs cantonaux)¹ ».

En date du 21 juin 1994, le législateur a ajouté, conformément à l'article 5 de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et communes du 14 décembre 1990 (LHID), qu'une « modification importante de l'activité de l'entreprise peut être assimilée à une fondation nouvelle ». Cette disposition doit être interprétée en prenant en compte le concordat du 10 décembre 1948 entre les cantons de la Confédération suisse sur l'interdiction des arrangements fiscaux, concordat auquel le canton de Vaud a adhéré. On relèvera que les communes sont également liées par ce concordat.

La loi du 4 juillet 2000 sur les impôts directs cantonaux (LI) a repris aux articles 17 et 91 LI la teneur de l'article 15, al. 2 de la loi du 26 novembre 1956 sur les impôts directs cantonaux. Ces articles s'adressent respectivement aux entreprises de personnes et aux personnes morales.

1. LA NOTION D'ENTREPRISE

La notion d'entreprise doit être comprise de manière uniforme dans l'ensemble de la législation fiscale. On peut se référer à cet égard à la notion généralement retenue, selon laquelle l'entreprise est une activité économique et juridique dans laquelle sont groupés les facteurs humains et matériels de l'activité économique ; elle implique une combinaison du capital et du travail en vue de l'acquisition d'un profit. L'entreprise peut, au plan économique, appartenir aux secteurs primaire, secondaire et tertiaire.

Le champ d'application des dispositions contenues aux articles 17 et 91 LI n'est pas limité uniquement aux entreprises industrielles. Il convient donc d'admettre que toute entreprise peut, en principe, entrer dans le cadre des entreprises bénéficiant d'une exonération, ceci pour autant qu'elle serve les intérêts économiques du canton au sens large.

Telle qu'elle est décrite ci-dessus, la notion d'entreprise n'est pas liée à une forme juridique particulière. Il peut donc s'agir d'une entreprise exercée en raison individuelle, ou exploitée par une personne morale ou par une société de personnes. Il résulte cependant des buts visés par les articles 17 et 91 LI que, par sa forme juridique, l'entreprise doit pouvoir être considérée comme une entité durable. L'entreprise au bénéfice d'une exonération doit donc démontrer l'existence d'une structure juridique bien définie et ayant un caractère durable.

¹ Bulletin du Grand Conseil, session ordinaire, printemps 1988, pp. 948 et ss.

En principe, l'entreprise doit revêtir une forme juridique correspondant aux règles du droit privé suisse. Cependant, il n'est pas exclu qu'une exonération puisse être demandée et, le cas échéant, accordée à une entreprise étrangère, revêtant une forme juridique étrangère, œuvrant dans le canton par l'intermédiaire d'un établissement stable.

Les articles 17 et 91 LI n'exigent pas que l'entreprise ait son siège dans le canton. Il faut cependant – c'est une évidence – que l'entreprise ait une activité économique dans le canton. Cette activité s'exerce dans le cadre d'un établissement stable ou d'une base fixe d'affaires au sens fiscal du terme, soit d'une installation fixe et permanente au moyen de laquelle s'exerce une part qualitativement et quantitativement importante de l'activité de l'entreprise. Le siège de l'entreprise peut cependant être situé hors du canton, en Suisse ou à l'étranger. On observera que, dans la pratique, l'exonération fiscale est généralement accordée aux entreprises ayant leur siège dans le canton. Celles-ci peuvent avoir, le cas échéant, des établissements stables en Suisse ou à l'étranger.

2. EXONERATION TEMPORAIRE D'ENTREPRISES DE PERSONNES – ARTICLE 17 LI

Conformément à l'article 17 LI, les entreprises de personnes peuvent demander à être mises au bénéfice d'une exonération temporaire. Les conditions sont identiques à celles qui prévalent pour les personnes morales (chapitre 3, ci-après). Toutefois, restent réservées les dispositions d'application relatives aux particularités liées aux sociétés de personnes (notamment et à titre d'exemple, le report de pertes, la période fiscale, etc.).

Si l'entreprise est une raison individuelle ou une société de personnes, l'exonération ne portera pas sur la part du bénéfice assimilable au salaire des exploitants.

3. EXONERATION TEMPORAIRE DES PERSONNES MORALES – ARTICLE 91 LI

3.1 L'ENTREPRISE NOUVELLEMENT CREEE

L'exonération n'est accordée qu'aux entreprises « nouvellement créées ». L'exposé des motifs de la session ordinaire du printemps 1988² (ci-après « l'exposé des motifs ») relève à cet égard que la notion d'entreprise nouvellement créée est essentiellement économique. « Elle comprend donc non seulement les sociétés nouvellement fondées sur le plan juridique, mais également des entreprises qui, économiquement, peuvent être considérées comme nouvelles. Peut également être considérée comme nouvellement créée l'entreprise qui modifie de manière fondamentale son activité ou se restructure de façon essentielle sur le plan économique. En revanche, il serait contraire au concordat³ que la société qui déplace son siège ou son activité d'un canton à l'autre bénéficie d'allègements fiscaux qui dépassent la période de dix ans. En effet, il est nécessaire que le canton d'arrivée prenne en considération les éventuelles mesures d'exonération prises par le canton de départ et qu'il examine les clauses auxquelles elles étaient subordonnées. En outre, on ne peut pas considérer comme nouvellement créée l'entreprise qui se borne à modifier sa structure juridique⁴, sans que son activité économique ne se modifie de façon importante ».

Il convient de reprendre de manière plus détaillée quelques éléments de cette notion.

Le premier élément déterminant est que l'activité économique de l'entreprise soit nouvelle. Cette condition est remplie lorsque l'entreprise est en mesure de réaliser son activité. Par conséquent, une éventuelle période d'activité préparatoire précédant le démarrage effectif de l'activité économique n'entre pas dans le calcul de la période d'exonération. Toutefois, la « fondation » à laquelle se réfère l'article 91 LI est la fondation de l'entreprise en tant

² Op. cit. ad in Bulletin du Grand Conseil, pp. 951 et ss.

³ Concordat du 10 décembre 1948 entre les cantons et la Confédération suisse sur l'interdiction des arrangements fiscaux

⁴ ou sa raison sociale

qu'entité économique. On ne saurait donc donner à la notion juridique de fondation (d'une société anonyme, par exemple) une portée absolue. Ainsi que le relève l'exposé des motifs, on ne considère pas comme société nouvelle l'entreprise qui se borne à modifier sa structure juridique ; par exemple, la raison individuelle dont l'exploitation est reprise sans changement par une société anonyme n'est pas une entreprise nouvellement créée dès la fondation de la personne morale.

3.2 MODIFICATION FONDAMENTALE DE L'ACTIVITE DE L'ENTREPRISE

L'exposé des motifs⁵ relève que la notion d'entreprise nouvellement créée n'est pas limitée aux entreprises nouvelles, mais qu'elle comprend l'entreprise « qui modifie de manière fondamentale son activité ou se restructure de façon essentielle sur le plan économique ». Sur ce point, on ne saurait retenir une interprétation trop extensive. On peut considérer comme une entreprise nouvelle une entreprise existante qui modifie son activité économique, si l'on doit admettre que, sans cette reconversion, l'entreprise aurait vraisemblablement dû cesser toute activité ou pourrait être déplacée. L'article 91 LI ne s'applique donc pas du seul fait qu'une entreprise, pour de pertinents motifs d'ordre économique, diversifie ses activités ou en entreprend de nouvelles. En effet, il convient d'examiner si les modifications qui interviennent au sein de l'entreprise entraînent une modification fondamentale de structure, notamment en raison de l'apport de fonds nouveaux par les actionnaires, changement de main du capital, nouveaux investissements, ou encore pour des raisons stratégiques elle reprend des activités nouvelles qui pourraient être considérées comme viables économiquement au sein d'une nouvelle entité juridique, bien qu'elle soit intégrée dans la structure actuelle. Dès lors, une exonération ne peut pas en principe être envisagée lorsqu'une entreprise déjà existante développe uniquement une nouvelle gamme de produits ; une exonération peut en revanche être considérée, s'il s'agit d'un nouveau département autonome d'activités impliquant des nouveaux emplois, des nouveaux investissements et une nouvelle technologie. Toutefois, dans le domaine des secteurs prioritaires ressortant de la PADE, la notion de modification fondamentale de l'activité sur le plan économique peut être analysée de manière assouplie.

Au cours des dernières années, de nombreuses entreprises ont procédé, pour divers motifs à des restructurations, notamment par le biais de transformations, fusions et scissions. Des dispositions nouvelles de la loi sur les impôts directs cantonaux liées à l'introduction de la LFus⁶ ont réglé les questions fiscales liées à de telles opérations, rendues possibles grâce au report des réserves latentes d'une société dans l'autre. Il ressort notamment de l'exposé des motifs que l'on ne saurait considérer comme « des entreprises nouvellement créées » les sociétés constituées à l'occasion de ces opérations, en se fondant sur le seul critère juridique de la fondation. Dans la mesure où la restructuration conduit à une répartition des activités de l'entreprise entre plusieurs entités, on ne peut soutenir qu'il y a nouveauté au plan économique. Il n'est cependant pas exclu qu'à l'occasion d'une restructuration, l'une des entités créées puisse être qualifiée de nouvelle entreprise ; il faut alors que l'activité qu'elle déploie diffère de manière fondamentale de celle que l'entreprise exerçait antérieurement. On porte également une attention particulière aux entreprises qui reprennent des activités par la voie du « management buy out » destinées, dans le cadre d'une restructuration, à disparaître ou encore à être délocalisées.

3.3 PRISE EN CONSIDERATION DE STATUTS FISCAUX PARTICULIERS

La loi fiscale vaudoise, ainsi que la pratique administrative prévoit des régimes fiscaux particuliers pour certaines entreprises. Il s'agit notamment :

⁵ op. cit. ad in Bulletin du Grand Conseil p. 952

⁶ Loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la fusion, la scission, la transformation et le transfert de patrimoine (Loi sur la fusion, LFus) RS 221.301

- a) du régime de « Sociétés de participations » (régime holding) : dans ce régime, la société ne paie pas l'impôt sur le bénéfice (art. 108 LI) ;
- b) du régime de « Sociétés de base » : dans ce régime, l'entreprise est imposée sur une part de son bénéfice, compte tenu de son activité à l'étranger (art. 109 LI) ;
- c) de l'impôt minimum sur les recettes brutes et les capitaux investis (art. 123 et ss LI) ;
- d) du mode de détermination du bénéfice imposable des « société de services » qui doit s'effectuer en application du principe de pleine concurrence, sur la base de prestations comparables entre tiers et au moyen de fourchettes de marges appropriées pour chaque cas, ou à défaut selon le principe du « coût majoré » ;
- e) de la répartition internationale des sociétés principales (circulaire no 8 de l'Administration fédérale des contributions du 18 décembre 2001) : cette répartition du bénéfice s'effectue sur la base d'une analyse des fonctions (type d'emplois), de leur importance, des contrats conclus et des risques assumés par la société. Seule une part du bénéfice est ainsi imposée en Suisse.

L'exonération prévue à l'article 91 LI ne peut s'appliquer aux sociétés de participations qui bénéficient d'une exemption totale du bénéfice imposable sous réserve de l'imposition des biens immobiliers sis dans le canton. En revanche, une application conjointe de l'article 91 LI avec les articles 106 et 107 LI est possible. Ainsi, l'entreprise ayant une exonération temporaire peut bénéficier de la « réduction pour participations ».

Pour les « sociétés de base » et les sociétés qui sont au bénéfice d'une « répartition internationale de société principale », il n'est pas exclu, en fonction de l'importance économique pour le canton, que ces sociétés puissent bénéficier d'une exonération fiscale temporaire.

Finalement, rien ne s'oppose à la prise en considération d'une demande d'exonération fondée sur l'article 91 LI si l'entreprise est une « société de services » ou si la société tombe sous le coup de l'impôt minimum. Dans le premier cas en effet, les règles applicables aux « sociétés de services » ont pour objet la détermination de l'élément (bénéfice) soumis aux règles ordinaires d'imposition ; dans le second cas, l'impôt minimum est perçu en lieu et place de l'impôt ordinaire.

3.4 L'ENTREPRISE SERVANT LES INTERETS ECONOMIQUES DU CANTON

3.4.1 Généralités

Toute entreprise nouvellement créée ne peut comme telle bénéficier d'une exonération. L'article 91 LI n'est applicable que si l'entreprise « sert les intérêts économiques du canton ».

L'exploitant ou les exploitants d'une entreprise visant en premier lieu à réaliser un profit, il appartient aux autorités de juger si l'entreprise sert également les intérêts économiques du canton.

A cet égard, la décision d'exonération s'inscrit dans le cadre de la politique d'appui au développement économique (PADE) telle que validée par le Conseil d'Etat et régulièrement mise à jour.

En outre, une analyse de la concurrence est nécessaire afin de maintenir le principe de l'égalité de traitement entre acteurs économiques. La concurrence s'apprécie en tenant compte du positionnement de l'entreprise sur le marché (local, national ou international), du

secteur d'activités (présence d'entreprises directement concurrentes sur le territoire cantonal) et du produit (degré d'innovation).

Enfin, la décision d'exonération tient également compte de l'application d'un statut fiscal particulier.

3.4.2 Types de sociétés qui peuvent bénéficier d'une exonération temporaire et/ou d'un statut fiscal particulier

Dans la pratique, on distingue quatre catégories de sociétés qui servent les intérêts économiques du canton, en fonction des types d'activités exercés, à savoir les starts-up, les sociétés de production ou industrielles, les centres administratifs ainsi que les quartiers généraux (avec ventes). Celles-ci sont appréhendées fiscalement de manière différenciée, comme suit :

Les **start-up** sont définies comme étant de nouvelles entreprises à fort potentiel de croissance généralement issues de Hautes Ecoles ou de Centres de recherche de la région et qui font la plupart du temps l'objet de levée de fonds pour le démarrage de leur activité. La start-up a une phase plus ou moins longue de développement d'un produit, de test d'une idée, de validation d'une technologie ou d'un modèle économique. Elle doit concrétiser la naissance et le développement d'un projet. Il est impératif que la propriété intellectuelle soit détenue par l'entité qui demande une exonération. L'activité étant exercée sur le territoire suisse, aucun statut fiscal particulier n'est applicable à cette catégorie d'entreprise.

Les **sociétés de production ou industrielles** sont de nouvelles entités actives dans l'industrie ou les technologies de pointe ; cette catégorie s'applique également aux sociétés existantes qui fabriquent des produits innovants au sein d'un nouveau département autonome d'activités. Ces entités peuvent être dépendantes de groupes, mais ne détiennent pas nécessairement elles-mêmes de propriété immatérielle. Dans ce cas, la rémunération est assurée contractuellement (contrat de fabrication à façon). L'activité étant exercée sur le territoire suisse, aucun statut fiscal particulier n'est applicable (l'examen de la marge de bénéfice pour les sociétés dépendantes d'un groupe demeure réservé).

Les **centres administratifs (sans ventes)** (par exemple centre de données, centre d'appel, centre de R&D, quartiers généraux sans ventes) sont des entités destinées à fournir des services au sein d'un groupe de sociétés. Ces entités sont captives et leur rémunération est déterminée selon les méthodes de prix de transfert reconnues par les standards OCDE. Aucun statut fiscal n'est applicable puisque l'entreprise est taxée ordinairement sur la base d'une marge adéquate (examen des prix de transfert intra-groupe).

Les **quartiers généraux (avec ventes)** recouvrant notamment les sociétés dites principales sont des entités actives sur le plan international oeuvrant dans le cadre de groupe de sociétés. S'agissant plus particulièrement des sociétés principales, leur but est de centraliser des fonctions essentielles de type entrepreneuriales justifiant des marges importantes et assurant la plupart des risques de l'entreprise. De manière générale, ces sociétés ne fabriquent pas elles-mêmes leurs produits (fabrication à façon) et les distribuent par le biais de commissionnaires ou de distributeurs à risques limités. Les quartiers généraux (avec ventes) combinent des activités administratives centrales et de ventes internationales. Ils peuvent – si les conditions sont remplies – bénéficier du statut de société de base au sens de l'article 109 LI, voire d'une répartition internationale en principe applicable sur le plan fédéral. Il conviendra alors de tenir compte du cumul des mesures applicables (statut fiscal particulier/répartition internationale et exonération temporaire) dans l'appréciation du dossier.

3.5 LES MODALITES DE L'EXONERATION

3.5.1 Généralités

La loi autorise le Conseil d'Etat à accorder une exonération totale ou partielle de l'impôt, pour l'année de fondation et les neuf années suivantes, sans toutefois octroyer un droit aux entreprises requérantes.

Pour les personnes morales et conformément à l'article 119 LI, l'impôt sur le bénéfice net et sur le capital propre sont fixés et prélevés pour chaque période fiscale. La période fiscale correspond à l'exercice commercial. Chaque année civile, excepté l'année de fondation, les contribuables doivent procéder à la clôture de leurs comptes et établir un bilan et un compte de résultats. Dans la pratique, l'allègement portera sur une durée totale maximale allant jusqu'à dix exercices commerciaux en fonction du cas d'espèce.

La durée de l'exonération est ainsi clairement définie. Elle doit être comptée dès la fondation de l'entreprise ou au terme de la période d'activité préparatoire au sens économique mentionné au chapitre 3.1 ci-dessus, même si la demande d'exonération est déposée après quelques années d'exploitation. Les périodes fiscales qui sont entrées en force avant le dépôt de la demande d'exonération ne pourront pas faire l'objet d'une révision. Ceci pourra, le cas échéant, réduire la durée totale de l'exonération.

3.5.2 Critères retenus pour l'octroi d'une exonération temporaire (grille d'analyse)

Le Conseil d'Etat précise dans la grille d'analyse annexée – qui fait partie intégrante de la présente circulaire – les critères et les modalités d'octroi des exonérations en fonction du type de sociétés décrit sous chiffre 3.4.2. Il peut déroger aux principes et critères mentionnés de la grille en relation avec les perspectives conjoncturelles ou pour toute autre raison jugée pertinente.

Les critères retenus pour l'appréciation de l'exonération sont les suivants :

- **le type de sociétés (3.4.2)**
- **le nombre d'emplois à 5 ans projetés dans le canton.** Sont pris en considération les emplois créés sur une base permanente, calculés en équivalent temps-plein (ETP), assujettis fiscalement sur le territoire cantonal ou national et assujettis aux assurances sociales obligatoires; le transfert d'emploi de l'étranger est considéré comme une création d'emploi, de même qu'exceptionnellement le recrutement d'un travailleur frontalier. S'agissant des quartiers généraux (avec ventes), l'entité exonérée devra être en mesure de justifier d'au moins 50 % de contrats locaux au terme de la première période d'exonération. Les emplois figurant dans la grille d'analyse doivent être considérés comme des minima ;
- **la nature et le volume des investissements immobiliers et/ou de production à 5 ans projetés dans le canton.** Sont pris en considération les investissements immobiliers (notamment l'acquisition de terrains, d'un immeuble ou de locaux – une location de surface commerciale à long terme, 10 ans au moins, peut être assimilée à un investissement immobilier), les investissements mobiliers (notamment l'acquisition de machines et équipements – un leasing à long terme des machines et équipements peut être assimilé à un investissement mobilier) et les investissements immatériels (notamment l'acquisition et/ou le transfert de propriété intellectuelle) réalisés dans le Canton de Vaud ainsi que les investissements effectués dans des entreprises vaudoises (pour autant que lesdits investissements servent les intérêts économiques du canton). Les montants figurant dans la grille d'analyse doivent être considérés comme des minima ;

- **les collaborations avec des institutions d'intérêt public** dans les domaines de la formation, de la recherche, de l'économie, de la culture et du sport, notamment. En ce qui concerne la start-up, la société requérante devra démontrer, dès le dépôt de la demande d'exonération, un lien avec une Haute Ecole ou un Institut de recherche de la région. Pour les quartiers généraux (avec ventes), tout investissement financier (donation, notion de mécénat) réalisé dans l'économie locale en lien avec les domaines précités pourra être pris en considération. Le montant du soutien financier figurant dans la grille d'analyse doit être considéré comme un minimum ;
- **le lieu d'implantation** : pour les quartiers généraux (avec ventes) une distinction est faite entre :
 - o les districts de Morges et Nyon ;
 - o les autres régions du canton ;
- **le secteur d'activité** : les secteurs jugés prioritaires par le Conseil d'Etat sont définis dans le cadre de la politique d'appui au développement économique (PADE). Cette dernière fait également référence aux secteurs dits « sensibles » pour lesquels l'octroi d'une exonération temporaire est en principe exclu.
- **le pourcentage d'exonération** indiqué est un pourcentage maximum.

A noter que le nombre d'emplois à 5 ans, les investissements immobiliers et/ou de production à 5 ans ainsi que le montant relatif au soutien financier (donation) sont à considérer comme des minima, alors que le pourcentage d'exonération représente un maximum. Ces minima et maxima peuvent être modifiés en tout temps par le Conseil d'Etat, notamment en fonction de l'évolution conjoncturelle ou pour toute autre raison jugée pertinente.

Pour les **start-up**, l'exonération est en principe totale, quels que soient la région d'implantation, le nombre d'emplois et les investissements. L'unique condition à remplir réside dans le lien immédiat démontré avec une Haute Ecole ou un Institut de recherche de la région.

Pour les **sociétés de production ou industrielle ainsi que pour les centres administratifs (sans ventes)**, l'exonération peut être totale, pour autant que les critères minimaux définis dans la grille d'analyse (nombre d'emplois à 5 ans, investissements immobiliers et/ou de production à 5 ans) soient remplis.

Finalement, les **quartiers généraux (avec ventes)**, pour autant que les critères minimaux définis dans la grille soient remplis à 5 ans, ne peuvent prétendre qu'à un allègement partiel, notamment en raison de l'application conjointe d'une exonération temporaire et d'un statut de société de base ou d'une répartition internationale. De plus, une distinction est faite en fonction du lieu d'implantation.

Ces dispositions relatives aux quartiers généraux (avec ventes) reflètent l'intention du Conseil d'Etat de se concentrer principalement sur les autres types de sociétés.

En règle générale, une exonération est accordée pour plusieurs périodes fiscales. Elle peut être dégressive et sa durée maximale est de dix exercices commerciaux dès l'année de fondation ou dès la fin de la période préparatoire mentionnée au chapitre 3.1. Il est également possible qu'une entreprise puisse faire l'objet d'une seconde décision d'exonération temporaire, toujours dans la limite des dix ans, si elle a investi ou s'est développée d'une manière plus importante que prévue initialement.

L'article 118a LI prévoit que l'impôt sur le bénéfice dû par les sociétés de capitaux et les sociétés coopératives, à l'exception des sociétés de participations imposées selon l'article

108 LI, est imputé sur le capital. Dans l'hypothèse où la société fait l'objet d'une exonération sur le bénéfice uniquement, il est évident que l'impôt sur le capital demeure dû pendant la durée de l'exonération. Par ailleurs, une exonération de l'impôt sur les gains immobiliers et de l'impôt complémentaire sur les immeubles est légalement exclue. Dans sa décision d'exonération, le Conseil d'Etat peut réserver expressément l'imposition de certaines recettes, tout comme il est en droit de n'accorder qu'une exonération partielle de l'impôt. Dans ce dernier cas, la quotité de la réduction est fixée pour l'ensemble de la période d'exonération ou, le cas échéant, pour chaque année fiscale.

3.5.3 Conditions

Selon l'exposé des motifs⁷, l'exonération peut être assortie de conditions. Il est notamment possible d'exiger que les bénéfices réalisés soient réinvestis dans l'entreprise et non pas distribués aux ayant-droits. Ainsi, une limitation du dividende destinée à permettre l'autofinancement d'une société est prévue de manière générale pendant la durée de l'exonération.

En règle générale, une exonération temporaire d'une durée maximale de dix exercices commerciaux sera accordée en deux étapes de cinq exercices chacun. Le prolongement pour la seconde moitié de l'exonération sera conditionné à l'atteinte des objectifs, en termes d'emplois créés ou maintenus, d'investissements prévus et de collaborations éventuelles avec des institutions d'intérêt public, sur la base de la requête déposée par l'entreprise ou son représentant. A défaut, ou dans l'hypothèse d'une évolution différente du projet tel que présenté dans la requête à l'origine de la décision d'exonération, l'entreprise, ou son mandataire, s'engage de son propre chef à informer les Services de l'Administration cantonale concernés, soit l'Administration cantonale des impôts et le Service de la promotion économique et du commerce. Plus précisément, l'entreprise au bénéfice d'une décision d'exonération devra impérativement avertir et sans délai l'Administration cantonale des impôts si le bénéfice effectif ou si les évolutions du marché laissent penser que les résultats divergeront sensiblement des projections financières remises à l'appui de la demande d'exonération.

L'exposé des motifs envisage également la possibilité de subordonner l'exonération à la condition du maintien de l'entreprise dans le canton durant un certain laps de temps. Il s'agit d'éviter un tourisme intercantonal ou international. Cet aspect du problème doit être pris en compte en particulier pour les entreprises du secteur tertiaire, plus mobiles que celles des autres secteurs économiques. En pratique, une entreprise doit demeurer dans le canton durant la période d'exonération et au terme de celle-ci, pour une durée équivalente à la moitié de celle de l'allègement accordé (période de blocage dite « claw back »), pour autant que l'allègement se décline en deux étapes. Dans le cas contraire (une seule étape), la période de blocage est en principe fixée pour une durée équivalente à la période d'allègement accordé. Le non respect de tout ou partie des conditions de subordination à l'exonération temporaire entraîne un retrait de tout ou partie de l'allègement. Un retrait opéré durant la période d'exonération ou durant la période de blocage conduit à une reprise rétroactive des impôts exonérés. Le traitement fiscal des cas où le non respect des conditions de subordination est occasionné par un changement fondamental des circonstances ayant présidé à l'octroi pour des motifs économiques (notamment, situation de faillite, de cessation des activités du groupe auquel la société appartient) non liés à des considérations fiscales demeure réservé.

Une autre condition liée à l'octroi de l'exonération est la tenue d'une comptabilité, ainsi que le dépôt, dans les délais, d'une déclaration d'impôt. On ne saurait en effet admettre l'application des articles 17 et 91 LI en faveur d'une entreprise qui ne tiendrait pas une

⁷ op. cit. ad in Bulletin du Grand Conseil p. 952

comptabilité conforme à l'usage commercial. Le non dépôt de la déclaration d'impôt dans les délais légaux entraînera la suppression de l'exonération temporaire lors de la taxation d'office.

Par ailleurs, durant la période d'exonération, l'entreprise doit procéder aux amortissements et provisions commercialement justifiés. S'agissant du report de pertes dans le temps, celui-ci sera autorisé conformément aux dispositions légales. Lors d'exonération par secteur d'activité au sein de l'entreprise, la question d'un éventuel report de pertes devra être examinée en fonction de la méthode appliquée (exonération sur base d'une comptabilité analytique ou en pourcentage du chiffre d'affaires).

3.5.4 Renouvellement, réexamen, révision de l'exonération temporaire

Dans la décision d'exonération temporaire et pour tous les types de sociétés, le Conseil d'Etat se réserve le droit de revoir sa décision au terme de la première période d'allègement ainsi qu'à la fin de la période d'exonération. Sauf cas d'abus et sous réserve des précisions relatives aux quartiers généraux (avec ventes) (3.5.4.2 d)), l'exonération est acquise pour la première période d'allègement.

Les seuils minimaux d'objectifs à atteindre en termes d'emplois, d'investissement et de collaborations (le cas échéant, si exigé par la grille) mentionnés dans la décision d'exonération sont examinés à l'issue de la première période de cinq ans. Les règles d'appréciation liées au renouvellement ou au réexamen de l'allègement pour la seconde période sont abordées ci-après, à l'instar du réexamen à la fin de la période d'exonération. Les cas d'abus demeurent réservés.

3.5.4.1 *Renouvellement de l'exonération temporaire au terme de la première période de cinq ans – maintien de l'allègement initial*

Au terme des cinq premières années, si toutes les conditions sont remplies conformément à la décision d'exonération et à la requête déposée (emplois, investissements, collaborations éventuelles, lieu d'implantation, secteur d'activité, résultats selon compte de pertes et profits prévisionnel), l'exonération est maintenue et se poursuit pour la seconde période. La société est informée par un courrier de confirmation de l'Administration cantonale des impôts.

3.5.4.2 *Réexamen de l'exonération temporaire au terme de la première période de cinq ans*

Dans les cas où l'entreprise ne respecte pas ou que partiellement les objectifs prévus par la décision d'exonération et le plan d'affaires déposé, le Conseil d'Etat prend une nouvelle décision d'exonération, applicable à la seconde période d'allègement. Les règles d'appréciation sont propres au type de sociétés concernées, soit :

a) **Start-up**

La condition unique nécessaire au maintien de l'allègement est la collaboration immédiate (dès l'octroi de l'exonération) avec une institution académique (Haute Ecole, Institut de recherche de la région).

b) **Sociétés de production ou industrielles** - Réduction proportionnelle/retrait **sans rétroactivité**

Au terme des cinq ans, l'exonération pourra être revue à la baisse (pour la seconde période) en fonction du pourcentage de réalisation des objectifs (proportion entre objectifs réalisés et objectifs prévus, compte tenu d'une pondération identique des critères emplois/investissements).

La réduction sera proportionnée à l'atteinte des objectifs lorsque ceux-ci sont réalisés à raison de plus de 50% (mais de moins de 100%).

L'exonération sera retirée après la première période de cinq ans pour la deuxième étape lorsque les objectifs réalisés n'atteignent pas 50%.

c) **Centre administratifs (cost plus)** - Réduction proportionnelle/retrait **sans rétroactivité**

Au terme des cinq ans, l'exonération pourra être revue à la baisse (pour la seconde période) en fonction du pourcentage de réalisation des objectifs (proportion entre objectifs réalisés et objectifs prévus, compte tenu d'une pondération identique des critères emplois/investissements).

La réduction sera proportionnée à l'atteinte des objectifs lorsque ceux-ci sont réalisés à raison de plus de 50% (mais de moins de 100%).

L'exonération sera retirée après la première période de cinq ans pour la deuxième étape lorsque les objectifs réalisés n'atteignent pas 50%.

d) **Quartiers généraux (avec ventes)** - Réduction proportionnelle/retrait

Au terme des cinq ans, l'exonération pourra être revue à la baisse (pour la seconde période) en fonction du pourcentage de réalisation des objectifs (proportion entre objectifs réalisés et objectifs prévus, compte tenu d'une pondération des critères emplois, investissements et collaborations ; pondération des critères : emplois = 2, investissement = 2, collaborations = 1).

Dans ce contexte (non atteinte des objectifs) et s'agissant de la première période d'exonération, le Conseil d'Etat se réserve toutefois la possibilité, en fonction de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce, de réexaminer le bien-fondé de l'exonération pour les années écoulées (effet rétroactif).

En principe, et sous réserve d'une appréciation différente par le Conseil d'Etat (rétroactivité), la réduction sera proportionnée à l'atteinte des objectifs lorsque ceux-ci sont réalisés à raison de plus de 50% (mais moins de 100%).

L'exonération sera retirée après la première période de cinq ans pour la deuxième étape lorsque les objectifs réalisés n'atteignent pas 50%.

Enfin, dans chaque cas, un examen de l'écart entre les résultats annoncés (bénéfice prévisionnel) dans le plan d'affaires et les résultats effectifs réalisés par la société sera effectué. Un écart manifeste entre ces deux valeurs peut conduire à la suppression de tout ou partie de l'allégement pour l'entier de la période alléguée.

3.5.4.3. Réexamen de l'exonération temporaire au terme de l'allégement

Au terme de l'allégement temporaire, l'exonération de la deuxième période pourra être revue à la baisse rétroactivement sur la base d'une moyenne annuelle des effectifs (emplois), laquelle doit correspondre aux objectifs d'emplois prévus dans la décision d'exonération originelle.

La révision de l'exonération temporaire (pour toute sa durée) est possible dans les cas d'abus.

3.6 LA PROCEDURE D'EXONERATION

3.6.1 Procédure d'octroi de l'exonération

La décision d'exonération appartient au Conseil d'Etat. Celui-ci se fonde sur le préavis de l'Administration cantonale des impôts, du Service de la promotion économique et du commerce, ainsi que de la ou des communes concernées.

Selon l'article 189 LI, « Les demandes d'exonération de l'impôt fondées sur les articles 17 et 91 LI, doivent être adressées au Département des finances et des relations extérieures, par écrit et motivées ». En pratique, les demandes devront être acheminées à l'Administration cantonale des impôts et simultanément au Service de la promotion économique et du commerce. L'Administration cantonale des impôts sera responsable de la gestion de la procédure d'exonération.

Les principes directeurs suivants s'appliquent :

- a) Dans son préavis, l'Administration cantonale des impôts s'attachera principalement au contrôle des conditions générales d'exonération, relatives notamment à la « nouveauté » de l'« entreprise » requérante et au respect des principes de légalité et d'égalité de traitement ; elle donne également son préavis sur la quotité demandée, ainsi que sur les clauses de subordination de la décision d'exonération.
- b) Dans son préavis, le Service de la promotion économique et du commerce se prononcera en particulier sur la nature et l'importance des retombées économiques pour le canton pris en compte pour fonder l'exonération, sur la base des critères retenus (nombre d'emplois, nature et volume des investissements ainsi que d'éventuelles collaborations avec des institutions d'intérêt public). Il examinera également le problème de la concurrence.
- c) Dans le cadre de l'étude de la demande d'exonération, il appartient à l'Administration cantonale des impôts de prendre l'avis de la ou des communes concernées. Lorsque l'entreprise requérante fait état de plusieurs établissements situés dans plusieurs communes, chaque commune est consultée pour sa part à l'activité qui se déroule sur son territoire. En cas de transfert ultérieur de siège de l'entreprise exonérée, et/ou de déplacement d'établissement stable, d'une commune dans une autre, il n'y a pas de nouvelle procédure formelle de consultation auprès de la ou des nouvelles communes concernées. La décision originelle prise par l'instance compétente (Conseil d'Etat) est applicable pour la ou les nouvelles collectivités communales impliquées. Dans ces situations, un courrier d'information est cependant envoyé à l'ancienne commune ainsi qu'à la (ou les) nouvelles communes concernées.

Lorsque l'entreprise (requérante) consulte préalablement un organisme de promotion économique ou/et un prestataire privé, ces derniers ont la possibilité de s'informer en tout temps auprès de l'Administration cantonale des impôts ou auprès du Service de la promotion économique et du commerce sur les conditions d'exonération et sur l'appréciation de l'importance des intérêts économiques en jeu.

Il appartient néanmoins à l'organisme de promotion économique ou/et au prestataire privé de veiller à ce que l'entreprise présente un dossier complet si elle entend demander une exonération ; l'avis de la ou des communes concernées doit également être requis par l'intermédiaire de l'Administration cantonale des impôts.

Il y a lieu de rappeler que tous les acteurs qui participent à la procédure d'exonération temporaire sont tenus de respecter le secret fiscal ancré à l'article 157 LI.

Une décision d'exonération peut être accordée à une entreprise en création sur la base d'un plan d'affaires complet. Toutefois, et c'est une évidence, ladite décision ne prendra effet qu'à compter de la fondation de l'entreprise ou dès la fin de la période préparatoire, le cas échéant.

3.6.2 Procédure de suivi de l'exonération

3.6.2.1 Reporting annuel

Les entreprises au bénéfice d'une exonération temporaire sont astreintes à un reporting annuel portant notamment sur les critères suivants :

- Nombre d'emplois
- Masse salariale
- Volume des investissements
- Contrats de collaborations avec des institutions d'intérêt public et les autres retombées indirectes (contrats de sous-traitance, achat de biens et services, etc.).

Le reporting annuel revêt la forme écrite ; la véracité des informations communiquées par l'entreprise est attestée par la signature d'une personne autorisée à engager l'entreprise. Un formulaire détaillé préétabli est disponible auprès des Services cantonaux compétents.

3.6.2.2 Contrôle des objectifs à atteindre après la première période de cinq ans

Après la première période de cinq ans, un contrôle des objectifs à atteindre selon les dispositions stipulées au chapitre 3.5.3 en vue du renouvellement sera effectué.

3.6.2.3 Contrôle des emplois créés et maintenus après la fin de la période totale d'exonération

Après la période totale d'allègement, un contrôle portant notamment sur les emplois créés et maintenus selon les dispositions stipulées au chapitre 3.5.3 sera effectué.

3.7 IMPOTS COMMUNAUX

En application de l'article 5 de la loi du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux, la décision d'exonération prise par le Conseil d'Etat pour l'impôt cantonal est également valable pour l'impôt communal perçu en pour-cent de l'impôt cantonal de base.

4. ENTREE EN VIGUEUR

La présente circulaire a été approuvée par le Conseil d'Etat le 27 juin 2012 et est applicable immédiatement. En outre, elle annule et remplace la circulaire N° 39 parue en février 1999.

Lausanne, le 27 juin 2012

Annexe : grille d'analyse

Exonérations temporaires

Annexe

Grille d'analyse des dossiers

Types de sociétés	Nombre d'emplois à 5 ans*	Investissements immobiliers et/ou de production à 5 ans	Collaborations avec des institutions d'intérêt public ¹	Secteur d'activité (PADE)	Lieu d'implantation : Pourcentage d'exonération
Start up²			Lien démontré avec une haute école ou un institut de recherche de la région (non chiffré mais immédiat)		
- R&D	Ø	Ø		Oui/à évaluer - secteurs sensibles en principe exclus	Toutes les régions
- Production	Ø	Ø			Toutes régions = max. 100%
- Commercialisation	Ø	Ø			
Sociétés de production ou industrielles (innovation)	Minimum 10 emplois (calculés en ETP)	<u>Investissements immobiliers et/ou de production</u> Loyer annuel de CHF 100'000 (bail à long terme, au min. 10 ans) <u>ou</u> investissements de CHF 1 mio directs ou indirects (sous-traitants industriels vaudois)	Ø	Oui/à évaluer - secteurs sensibles en principe exclus	Toutes les régions
Centres administratifs (p. ex. centre de données, centre d'appel, centre de R&D, quartiers généraux sans ventes)	Minimum 25 emplois (calculés en ETP)	<u>Investissements immobiliers et/ou de production</u> Loyer annuel de CHF 250'000 (bail à long terme, au min. 10 ans) <u>ou</u> investissements de CHF 2.5 mio directs ou indirects (sous-traitants industriels vaudois)	Ø	Oui/à évaluer - secteurs sensibles en principe exclus	Toutes les régions
Quartiers généraux (avec ventes)³	Minimum 40 emplois ⁴ (calculés en ETP)	<u>Investissements immobiliers et/ou de production</u> Loyer annuel de CHF 400'000 (bail à long terme, au min. 10 ans) <u>ou</u> investissements de CHF 4 mio directs ou indirects (sous-traitants industriels vaudois)	Soutien financier sous forme de donation d'au minimum CHF 500'000 (à 5 ans)	Oui/à évaluer - secteurs sensibles en principe exclus	Districts Morges et Nyon Autres régions Districts Morges et Nyon = max. 50% Autres régions = max. 75%

¹dans les domaines de la formation, de la recherche, de l'économie, de la culture et du sport notamment

²start up = définition restrictive, naissance et développement d'un projet (avec propriété intellectuelle détenue par l'entité au bénéfice de l'exonération

³le pourcentage d'exonération est fonction du lieu d'implantation si les autres critères sont remplis

⁴à 5 ans > 50% de contrats locaux

FISCALITÉS EUROPÉENNES DES SOCIÉTÉS : des pratiques bien éloignées des taux officiels

L'Union européenne, certains de ses Etats en particulier, mène une croisade contre divers aspects de la fiscalité suisse. Sont particulièrement visés les régimes cantonaux applicables aux sociétés mixtes selon la réalisation du bénéfice en Suisse ou à l'étranger.

Alors que l'Union européenne critique ces régimes d'imposition différenciés, la plupart de ses Etats membres pratiquent des régimes fiscaux extrêmement divers et une imposition sur le bénéfice différenciée selon les régions ou types d'activités. Ainsi, des pays qui affichent un taux élevé appliquent des dispositions qui peuvent rendre l'imposition très avantageuse, notamment pour les entreprises internationales.

A l'étude des pratiques fiscales européennes, un constat s'impose: l'Union européenne ne pourra pas refuser à la Suisse des pratiques qu'elle accepte de ses Etats membres.

Deux poids, deux mesures

Un inventaire rigoureux des pratiques fiscales de trente-sept Etats membres de l'UE, de l'EEE ou encore candidats à l'adhésion met en lumière l'extrême diversité des régimes fiscaux. Réalisée par des fiscalistes de PricewaterhouseCoopers (PWC), sur mandat de l'Association vaudoise des banques (AVB), l'étude atteste de l'autonomie, en droit et en pratiques, dont jouissent les Etats européens alors que cette autonomie est contestée à la Suisse.

Fiscalité à géométrie variable

L'étude démontre que la plupart des Etats appliquent des taux d'impôts sur le bénéfice différenciés selon les régions, la forme légale de la société, son type d'activité, sa taille, le type de ses revenus ou encore selon l'importance de son profit. Dans les faits, les taux pratiqués sont inférieurs à ceux officiellement affichés. L'étude relève que les pays membres font preuve « d'une grande créativité » et que les législations s'adaptent très rapidement, donnant à certains Etats un avantage compétitif.

Taux très compétitifs

Onze pays pratiquent un taux d'imposition légal très bas, égal ou inférieur à 15%. D'autres veulent s'en inspirer, à l'instar du Portugal en discussion avec l'UE pour réduire son taux de 25% à 10%. Sans parler des Iles anglo-normandes et l'Ile de Man qui affichent un taux d'imposition de 0%.

Des apparences trompeuses

Les pays qui affichent un taux élevé mettent, quant à eux, en place des dispositions ou des pratiques afin de rendre l'imposition plus avantageuse en fonction de critères particuliers. Ces pays – la Belgique (33,99%), le Luxembourg (28,8%) ou encore les Pays-Bas (25%) par exemple – utilisent certains aménagements ou pratiques afin de proposer un taux largement inférieur au taux affiché.

Des taux officiels rarement appliqués

Pays	Taux officiel (%)
 France	36,1
 Malte	35
 Belgique	34
 Espagne	30
 Luxembourg	28,8
 Norvège	28
 Italie	27,5
 Suède	26,3
 Autriche	25
 Danemark	25
 Pays-Bas	25
 Portugal	25
 Finlande	24,5
 Royaume-Uni	24
 Moyenne UE	22,6
 Moyenne Suisse	21
 Estonie	21
 Croatie	20
 Grèce	20
 Islande	20
 Turquie	20
 République tchèque	19
 Pologne	19
 Slovaquie	19
 Slovénie	18
 Roumanie	16
 Allemagne	15,8
 Lettonie	15
 Lituanie	15
 Irlande	12,5
 Liechtenstein	12,5
 Bulgarie	10
 Chypre	10
 Hongrie	10
 Iles de la Manche	0
 Ile de Man	0

Pratiques fiscales européennes

La liste des aménagements pratiqués par les pays membres de l'UE et la dichotomie entre les taux d'imposition affichés et appliqués impliquent que l'Union européenne n'impose à la Suisse que les règles qu'elle prescrit à ses Etats membres. Or, il existe une grande diversité de pratiques, transparentes ou non, permettant aux entreprises de diminuer leurs charges fiscales.

En voici quelques exemples relevés par l'étude PWC – liste non exhaustive.

Taux d'impôt sur le bénéfice compétitif

Appliquer un taux d'impôt sur le bénéfice égal ou inférieur à 15%.



Taux d'imposition variables

Appliquer des taux d'impôt sur le bénéfice différents selon les régions, les caractéristiques / forme légale de l'entité, l'industrie/activité, le type de revenus, la taille de l'entreprise ou l'importance de son profit.



Zones franches/spécifiques

Une zone franche est une zone géographique d'un pays bénéficiant d'avantages tels que l'exonération de charges fiscales. Les entreprises qui s'y installent bénéficient d'un régime de faveur par rapport à celles situées dans l'environnement fiscal et réglementaire normal.



Impôt au tonnage

Régime d'imposition forfaitaire pour les compagnies maritimes. La base imposable utilisée dans le calcul de l'impôt sur les sociétés est déterminée à partir du tonnage de la flotte concernée, et non sur la valeur des marchandises transportées (pour une période déterminée, renouvelable, avec ou sans condition concernant les pavillons des navires).



Imposition à la source des dividendes

Contrairement à la Suisse (35%), certains pays européens ne retiennent aucun impôt à la source sur les distributions de dividendes.



Propriété intellectuelle

En général, les revenus de licences bénéficient d'une exemption à hauteur de 80%. La différence entre les systèmes nationaux relève du type de propriété intellectuelle éligible. Certains systèmes permettent même la requalification de profit commercial en redevance bénéficiant de l'imposition privilégiée: Belgique, France, Irlande, Liechtenstein, Pays-Bas et Royaume-Uni.



Statut de société principale

Les concepts de société principale sont connus en Belgique, au Luxembourg, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Les concepts se basent sur des modèles de prix de transfert et/ou modèles de bilan fiscal (contribution informelle de capital/ruling sur les profits excédentaires).



Informations

Office des affaires extérieures du canton de Vaud
Tél. 021 316 44 11

La France : fiscalité à la carte ?

Officiellement, la France affiche un taux de base très élevé. Cependant, le Conseil des prélèvements obligatoires a révélé que les grandes entreprises jouissent d'une situation fiscale des plus enviables, grâce aux crédits d'impôts. Ainsi, le taux moyen d'imposition pour les entreprises du CAC 40 s'élève à 8%, contre 22% pour les PME. De plus, les crédits d'impôts, notamment lorsqu'ils portent sur la Recherche et développement, constituent une forme de discrimination à l'égard des entreprises étrangères.

Selon le rapport Carrez présenté à l'assemblée nationale en 2011, un quart des entreprises du CAC 40 ne paie pas d'impôt, notamment grâce au principe du bénéfice mondial consolidé (permettant à certains groupes de déduire de leur impôt payé en France les résultats négatifs de leurs filiales étrangères alors qu'elles ne sont taxées que sur les bénéfices réalisés en France). Figurent parmi ces entreprises Total, Danone ou Suez Environnement.

En conclusion, alors que la France affiche le taux officiel le plus élevé, à savoir 36,1% (y compris les charges sociales de 3,3%), les multinationales bénéficient d'avantages fiscaux divers réduisant considérablement leur contribution finale.

Date de dépôt : 20 mai 2014

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapport de M. Romain de Sainte Marie

Mesdames et
Messieurs les députés,

Depuis 1995, le canton de Genève octroie des allègements fiscaux à des entreprises s'implantant ou implantées à Genève selon les articles 15 LIPP et 10 LIPM. Ces allègements portent sur les impôts cantonaux et communaux. Ils sont accordés par le Conseil d'Etat pour une période de 10 ans. Depuis leur instauration jusqu'en 2011, 183 allègements fiscaux ont été accordés. La majeure partie de ces rabais a été octroyée dans la deuxième moitié des années nonante.

Une inégalité entre entreprises contestée

Les allègements fiscaux consistent en un rabais fiscal particulièrement avantageux octroyé à des entreprises selon des critères abstraits. Ils impliquent une inégalité entre personnes morales, ainsi qu'une concurrence déloyale. Cette mesure octroyée à des entreprises nouvelles ou en restructuration pénalise des entreprises implantées depuis longtemps sur le sol genevois.

Les allègements fiscaux sont un outil du passé. En effet, le nombre octroyé a nettement diminué depuis le début du XXI^e siècle avec une moyenne de 5.7 attributions par année entre 2002 et 2011. De plus, la 3^e réforme sur l'imposition des entreprises (RIE 3) est déjà bien entamée et vise à la suppression des statuts fiscaux³. Depuis quelques années, l'Union européenne maintient une pression sans relâche sur la Suisse et ses cantons afin qu'ils adoptent une fiscalité égale pour toutes les entreprises. C'est pourquoi la RIE 3 s'achemine vers l'instauration d'un taux unique, à

³ Les statuts fiscaux prévoient un traitement fiscal particulier des sociétés dont le but principal consiste à gérer durablement (holdings), des sociétés dont l'activité commerciale est essentiellement orientée vers l'étranger (sociétés mixtes), ainsi que des sociétés n'ayant qu'une activité administrative en Suisse (sociétés de domicile).

l'inverse de la situation actuelle qui prévoit des taux à hauteur de 11% pour les entreprises au bénéfice d'un statut spécial et 24% pour les autres. Sans confondre allègements et statuts spéciaux, il est légitime de prévoir que le maintien des allègements fiscaux sera soumis à une nouvelle et similaire pression de la part de l'UE. Ce maintien implique une instabilité politique et économique à prévoir qui nuira au bon développement des entreprises.

Un manque cruel de critères et de vision

Il est frappant de déplorer l'absence de critères sociaux, économiques ou encore environnementaux concrets définissant l'octroi des allègements. En effet, le seul critère existant dans la loi actuelle (art. 10, al. 1, LIPM) stipule qu'une entreprise peut bénéficier d'un allègement si celle-ci est « dans l'intérêt de l'économie du canton ».

Sans critères, le Conseil d'Etat a depuis 1995 les mains libres en matière de stratégie et de promotion économique. Malheureusement, il est navrant de remarquer sur le *Tableau 1* que cette liberté est synonyme d'absence complète de stratégie. En observant la répartition par type de sociétés, on s'aperçoit que les « Quartiers généraux » (QG) occupent largement la plus grande part, suivis des « Autres services », catégorie révélatrice de la limpidité des allègements fiscaux, puis à égalité avec les sociétés de « Production ». L'idée reçue, trop souvent propagée par les partis de la droite bourgeoise et la majorité du Conseil d'Etat, faisant croire que les « Start-up » sont une priorité, apparaît comme un mensonge au vu des statistiques.

Tableau 1 : Allègements octroyés par catégorie d'activité économique pour les périodes 1995-2011 (Rapport du Conseil d'Etat IN 150-A)

Production	QG	Start-up	Télécommunication et systèmes info	Transports	Autres services	Total
43 (23.9%)	50 (27.8%)	17 (9.4%)	18 (10%)	9 (5%)	43 (23.9%)	180

Un manque de transparence et de contrôle

L'octroi des allègements fiscaux et le contrôle du respect de ces conditions souffrent d'un manque de transparence flagrant. L'identité des sociétés bénéficiaires ainsi que le montant des allègements sont inconnus du grand public ou de tout organe de surveillance. Seul le Conseil d'Etat et le département des finances possèdent ces informations.

Sur le principe, même si Genève est le seul canton qui publie quelques informations sur les allègements fiscaux dans le rapport de gestion du

Conseil d'Etat, ce n'est pas suffisant. En effet, dans le budget et les comptes de l'Etat, les entités subventionnées (pour des associations ou dans le cadre d'aides aux entreprises) apparaissent au centime près. En revanche, les allègements fiscaux n'apparaissent pas dans les comptes et encore moins nominativement.

Cette situation d'opacité et de manque de surveillance est clairement dénoncée par le Contrôle fédéral des finances (CDF) (annexe 1) dans un rapport établi en février 2012 intitulé « *Examen des allègements d'impôt fédéral direct accordés en application de la loi fédérale en faveur des zones économiques en redéploiement (arrêté Bonny)* ». Ce rapport analyse les effets de cette loi sur les cantons de Neuchâtel, Vaud, Fribourg et Schaffhouse. Les conclusions sur ces quatre cantons permettront d'établir des parallèles certains avec la pratique dans le canton de Genève.

Il est impossible de savoir si les entreprises au bénéfice d'allègements fiscaux respectent les conditions négociées avec le département des finances lors de l'octroi dudit allègement. Il est inquiétant de constater au vu du rapport du CDF que le non-respect de ces conditions, ainsi que la non-sanction de la violation de ces conditions, est monnaie courante pour les quatre cantons étudiés. Voici deux exemples révélateurs de cette pratique :

« Sur toute la durée de son allègement d'IFD jusqu'en 2008, une société neuchâteloise n'a jamais respecté la condition de l'emploi, en occupant une vingtaine d'emplois au lieu des 60 prescrits par la décision. Selon la pratique suivie jusqu'à 2006 par le canton, la décision n'incluait aucune clause de renouvellement après cinq ans ni clause de remboursement. Aucune sanction n'a ainsi été prise à l'encontre de cette société qui présentait des bénéfices imposables annuels de l'ordre d'une centaine de millions de francs.

Au moment du renouvellement de son allègement d'IFD après cinq ans, une société fribourgeoise occupait un nombre d'emplois clairement en dessous du seuil stipulé par la décision du DFE de 2000. En lien étroit avec l'administration fiscale cantonale, la promotion économique fribourgeoise a cependant considéré que la condition d'emploi était respectée en raison d'une masse soumise à impôts plus importante. Ce cas a été communiqué au SECO, qui n'a pas remis en question la position prise par le canton. Dans un autre cas, le canton de Fribourg a demandé et obtenu une prolongation de la période d'examen de cinq ans pour trois années supplémentaires en raison du retard pris par la société dans l'engagement de collaborateurs qualifiés.

Le CDF remarque qu'en raison d'un dispositif décisionnel inadéquat, le SECO a jusqu'à récemment agi avec une certaine souplesse dans le renouvellement des allègements après cinq ans. »

Concernant les entreprises « hors sol » au bénéfice d'allègements, le CDF tire des conclusions semblables en constatant « *qu'un besoin accru de contrôle des emplois existe sur les sociétés sans ancrage véritable dans l'économie régionale* ».

Enfin, il règne la même opacité concernant la clause de remboursement en cas de violation des conditions de l'octroi d'un allègement.

Nous ne pouvons établir de parallélisme hâtif avec le canton de Genève, mais tout laisse à penser que des cas similaires peuvent exister. Par conséquent, les conclusions du CDF pourraient s'appliquer pour le canton de Genève. Qu'en est-il ? Nous ne le saurons jamais !

Pour conclure, il est navrant de constater que le canton de Vaud fait preuve d'une bien plus grande transparence que le canton de Genève. En effet, M. Pascal Broulis est venu présenter les critères d'attribution des allègements fiscaux (voir annexe 2). Même si ceux-ci représentent toujours une inégalité entre les entreprises, les conditions qui doivent être respectées par les entreprises allégées fiscalement pendant 10 ans et 5 ans sont connues de tout le monde et même disponibles sur internet !

Tension sociale croissante

Ce manque de transparence, additionné à l'absence de conditions claires, augmente le sentiment d'une absence globale de stratégie. Sans objectifs établis et sans indicateurs, c'est le flou absolu ! Cette situation d'opacité, le Conseil d'Etat la reconnaît lui-même en notant « *le fait que la pratique en la matière souffre actuellement d'un certain manque de transparence et suscite, par voie de conséquence, une méfiance légitime de la population* »⁴.

De plus, ce développement économique non maîtrisé est générateur de tensions. Le Conseil d'Etat reconnaît être « *sensible à certains arguments avancés par les initiants concernant l'inadéquation entre la vigueur de la croissance économique au cours de la dernière décennie et le nombre de logements construits, avec à la clé une pénurie que ressentent douloureusement tous les habitants de Genève qui sont à la recherche d'un logement* »⁵.

Enfin, le Conseil d'Etat est également d'avis que, « *pour éviter le climat de suspicion qui entoure aujourd'hui la pratique des allègements fiscaux,*

⁴ PL 11456 déposé par le Conseil d'Etat, exposé des motifs

⁵ Idem

certaines lignes directrices fortes (...) pourraient être ancrées dans la loi par un contre-projet à l'IN 150 »⁶.

Les allègements fiscaux, un luxe pour Genève

« Faute à moitié avouée, à moitié pardonnée », pourrait-on conclure de la volonté du Conseil d'Etat de proposer le PL 11456 comme contre-projet indirect à l'IN 150.

Toutefois, il est important de rappeler que ces allègements fiscaux représentent un manque à gagner direct pour le canton de Genève et pour les communes et ceci sans contreparties palpables. Le montant des impôts exonérés ces dix dernières années, de 2004 à 2014, s'élève à hauteur de 928 millions CHF⁷. De plus, il est particulièrement intéressant de se pencher sur l'une des conclusions du rapport du CDF qui pointe le coût pour les cantons des allègements. Ainsi, sur « *les 27 sociétés de l'échantillon ayant des bénéfices sur l'exercice 2008, dix présentent un bilan final cantonal négatif. Cela signifie qu'elles ont coûté davantage en contributions à la RPT qu'elles n'ont généré d'impôts sur la société et ses employés aux niveaux cantonal et communal* ».

Alors que les finances du canton de Genève connaissent certaines difficultés, que la dette cantonale vient de dépasser 12 milliards CHF, il nous semble que les allègements fiscaux représentent un luxe pour le canton de Genève que celui-ci n'a pas les moyens de s'offrir.

En conclusion, les allègements fiscaux coûtent certainement plus cher qu'ils ne rapportent. Chercher à vouloir les maintenir par le moyen d'un contre-projet n'est pas une solution durable pour le développement économique de Genève. Ils incarnent une iniquité entre entreprises que l'UE ne tardera pas à combattre et ils ne favorisent pas une stabilité en termes de création d'emplois. Par conséquent, la minorité de la commission fiscale du Grand Conseil vous invite à accepter l'IN 150.

⁶ Idem

⁷ Rapport de gestion 2013 du Conseil d'Etat



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

No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62

Impressum

Adresse de commande	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Bestelladresse	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Berne
Indirizzo di ordinazione	http://www.cdf.admin.ch/
Order address	
Número de commande	1.11406.704.00246.62
Bestellnummer	
Numero di ordinazione	
Order number	
Complément d'informations	Centre de compétences 1, Surveillance et révisions financières
Zusätzliche Informationen	E-Mail: gregoire.demaurex@efk.admin.ch
Informazioni complementari	Tél. +41 31 323 10 88
Additional information	
Texte original	Français
Originaltext	Französisch
Testo originale	Francese
Original text	French
Résumé	Français (« L'essentiel en bref »)
Zusammenfassung	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Riassunto	Italiano (« L'essenziale in breve »)
Summary	English (« Key facts »)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorised (please mention the source)

Table des abréviations

AFC	Administration fédérale des contributions
CCF	Contrôles cantonaux des finances
CDF	Contrôle fédéral des finances
DFE	Département fédéral de l'économie
DFF	Département fédéral des finances
ESPP	Entreprises de services proches de la production
IFD	Impôt fédéral direct
LCF	Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (RS 614.0)
LHID	Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (RS 642.14)
LIFD	Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (RS 642.11)
LPR	Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale (RS 901.0)
LZER	Loi fédérale du 6 octobre 1995 en faveur des zones économiques en redéploiement (RO 1996 1918, 2001 1911, 2006 2197)
NPR	Nouvelle politique régionale
OAPR	Ordonnance fédérale du 28 novembre 2007 concernant l'octroi d'allègements fiscaux en application de la politique régionale (RS 901.022)
OFC	Ordonnance fédérale du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération (RS 611.01)
OZER	Ordonnance du 10 juin 1996 sur l'aide en faveur des zones économiques en redéploiement (RO 1996 1922, 2000 187, 2001 3033, 2004 5113, 2006 4305)
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
ZER	Zones économiques en redéploiement

Table des matières

1	L'ESSENTIEL EN BREF	5
2	MISSION ET VÉRIFICATIONS	21
2.1	Mission	21
2.2	Bases légales	22
2.3	Etendue et principes des contrôles	24
2.4	Documentation et entretiens	24
2.5	Priorité des recommandations du Contrôle fédéral des finances	25
3	SUIVI DES PROPOSITIONS DU CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES	25
4	MISE EN ŒUVRE DE LA LÉGISLATION EN FAVEUR DES ZONES ÉCONOMIQUES EN REDÉPLOIEMENT	28
4.1	Prépondérance de la composante fiscale pour les entreprises de service	28
4.2	Application de l'ancien droit aux entreprises de services proches de la production	28
4.3	Classification des entreprises de services selon leur ancrage à l'économie régionale	31
5	CONTENU DES DÉCISIONS D'ALLÈGEMENTS D'IMPÔT FÉDÉRAL DIRECT	34
5.1	Différences significatives dans les contenus des décisions d'allègement fiscal	34
5.2	Définitions cantonales des conditions d'allègement d'impôt fédéral direct	36
5.3	Zones d'ombre dans l'exécution des décisions d'allègements d'impôt fédéral direct	37
6	CONSTATS LIÉS AU RESPECT DES DÉCISIONS DU DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE ET L'IMPACT SUR L'ÉCONOMIE RÉGIONALE	39
6.1	Réactions variées face à un nombre insuffisant d'emplois	39
6.2	Respect des conditions à vérifier pour une société « hors sol »	40
6.3	Les entreprises de services ne créent que peu d'emplois sur le marché local	40
6.4	Les investissements consistent avant tout en des aménagements de bureaux	40
6.5	Ecart entre les cantons dans la coopération avec les hautes écoles et le tissu local	41
7	SURVEILLANCE DES ALLÈGEMENTS DE L'IMPÔT FÉDÉRAL DIRECT	41
7.1	Il manque un cadre général dans la surveillance	41
7.2	Délégation imprécise des tâches de surveillance	42
7.3	Caractère limité des contrôles des cantons sur le reporting des sociétés	42
7.4	Meilleure utilisation des données fiscales des employés des entreprises de services	43
7.5	Refus exceptionnel de renouvellement des allègements après cinq ans	44
7.6	Mise en œuvre difficile de la clause de remboursement	45
7.7	Absence de confirmation sur le respect des conditions en fin d'allègement	45
7.8	Divergences entre les dispositifs cantonaux de surveillance	45
8	LECONS A TIRER DES ALLÈGEMENTS D'IMPÔT FÉDÉRAL DIRECT OCTROYÉS AVANT 2008	46
8.1	Plusieurs sociétés Bonny coûtent plus d'argent qu'elles n'en rapportent aux cantons	46
8.2	Une évaluation des impacts directs et indirects apparaît utile	47
9	ENTRETIEN FINAL	48
Annexe: Analyse des recettes fiscales cantonales et des impacts des implantations des sociétés auditées sur la contribution cantonale à la péréquation financière intercantonale (RPT)		

No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62

1 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 (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'allègements.

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).

No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62

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'allègements d'IFD en veillant que les sociétés concernées ne puissent être identifiées.

Les décisions d'allègement 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 allègement 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'allègements, 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'allègements 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

No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62

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'allégement 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'allégement 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'allégements à taux partiels.

Le CDF n'a pas examiné les autres composantes indirectes de l'octroi de ces allégements, 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'allégements 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 allégements 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'allégement d'IFD, le canton de Fribourg aimerait à l'avenir pouvoir estimer l'impact RPT des sociétés candidates à un allégement 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'allégements 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.

No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62

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 prévus des clauses de remboursement.

No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62

DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Nach den 2010 beim Vergleich der Daten des Finanzausgleichs (NFA) mit denjenigen des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) festgestellten Unstimmigkeiten beim Umfang der Steuererleichterungen bei der direkten Bundessteuer (DBSt) lancierte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) 2010 eine Prüfung in diesem Bereich. Die EFK untersuchte die Aufsicht durch das SECO und stellte fest, dass die DBSt-Erleichterungen die dem Parlament gemeldeten Finanzvolumen weit übertrafen. Sie kamen hauptsächlich produktionsnahen Dienstleistungsbetrieben (PNDB) zugute und konzentrierten sich auf einzelne Kantone (Waadt und Neuenburg mit 22 resp. 23 % der Anzahl Erleichterungen und 48 resp. 14 % der Gesamtbasis der Gewinne vor Erleichterungen 2008⁵). Die Prüfung deckte erhebliche Mängel bei der Aufsicht auf, namentlich bei der Koordination zwischen Eidgenössischer Steuerverwaltung (ESTV) und SECO sowie der unklaren Definition der Laufzeit der Steuererleichterung (zehn Kalender- oder Geschäftsjahre?).

2011 setzte die EFK die Analyse fort und untersuchte eine Stichprobe von 32 Gesellschaften (26 PNDB und sechs Produktionsbetriebe) mit einer DBSt-Erleichterung nach dem Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 (nachfolgend BWE⁶) und der Verordnung vom 10. Juni 1996 (nachfolgend VWE⁷) zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete. Die Stichprobe wurde anhand der von der EFK ermittelten Risiken (PNDB, besonderer Steuerstatus, Höhe des DBSt-pflichtigen Gewinns vor der Erleichterung, massiver Anstieg der Erleichterungsentscheide 2007⁸) in den vier Kantonen mit den meisten Steuererleichterungen im Rahmen des Bonny-Beschlusses Freiburg, Neuenburg, Schaffhausen und Waadt bestimmt. Die EFK prüfte bei den 32 Stichproben-Dossiers, ob die Entscheide des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD) den Kriterien der geltenden Gesetzgebung entsprachen und ob die Betriebe die Auflagen der EVD-Entscheide erfüllten. Die EFK erhielt von den Firmen die genauen Daten über die Arbeitsplätze und Investitionen sowie über die Zusammenarbeit mit den Hochschulen und der regionalen Wirtschaft. Mithilfe dieser Angaben konnten die Reporting-Informationen des SECO erstmals mit den tatsächlichen Zahlen geschaffener Arbeitsplätze und getätigter Investitionen verglichen werden.

In sechs Dossiers (alle von PNDB) stellte die EFK fest, dass die EVD-Entscheide die expliziten Kriterien der Gesetzgebung über wirtschaftliche Erneuerungsgebiete (WEG) – insbesondere in Bezug auf die regionalwirtschaftliche Bedeutung und die Zusammenarbeit mit den Hochschulen nach dem per 1. Februar 2005 eingeführten Artikel 4a VWE – nicht vollständig übernahmen. Diese Feststellung dürfte zu einer diesbezüglichen Präzisierung künftiger EVD-Entscheide führen. Die Entscheide dürften in Zukunft auch die fiskalischen Konsequenzen bei Nichteinhaltung der Auflagen oder nur zum Teil erfüllten Zielen klarer regeln.

⁵ Im Jahre 2007 machten die Kantone Waadt und Neuenburg 20 resp. 27 % der Anzahl Erleichterungen und 73 resp. 14 % der Gesamtbasis der Gewinne vor Erleichterungen aus.

⁶ AS 1996 1918, 2001 1911, 2006 4301

⁷ AS 1996 1922, 2000 187, 2001 3033, 2004 5113, 2006 4305

⁸ Letztes Jahr des BWE vor Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes über die Regionalpolitik per 1. Januar 2008 (SR 901.0, Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Regionalpolitik).

No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62

Die EFK hat bei den überprüften Dossiers zwei Einzelfälle von Nichteinhaltung des vor 2005 gefällten EVD-Entscheids festgestellt, und ein weiterer Fall ergab sich aus den Gesprächen mit den kantonalen Verantwortlichen. Die Prüfung macht deutlich, dass eine genauere Definition der Begriffe «geschaffene Arbeitsplätze» oder «Investitionen» erforderlich ist. Einige grenzüberschreitende Gesellschaften rechnen auch Stellen von nicht in der Schweiz steuerpflichtigen Angestellten mit ein. Der Anteil von Anstellungen in der Region ist allgemein gering (rund 20 %). Der Grossteil der geschaffenen Arbeitsplätze wird mit aus dem Ausland transferiertem Personal besetzt. Die Investitionen beziehen sich aufgrund der Dienstleistungstätigkeiten vor allem auf den Auf- oder Ausbau von Büros. Der Bericht enthält konkrete Beispiele, um das Verständnis der Kriterien für DBSt-Erleichterungen zu erleichtern, wobei aber die Anonymität der betroffenen Firmen gewahrt wird.

Die Laufzeit der Steuererleichterungen beträgt in der Regel fünf Jahre. Sie kann für weitere fünf Jahre verlängert werden. Nach fünf Jahren sollten die Firmen gewisse Arbeitsplatz- und Investitionsziele erreicht haben. Sie melden dem Kanton die Zahlen, die sie dann an das SECO weiterleitet. Die EFK hat Differenzen bei der Bestimmung dieser Fünfjahresetappe festgestellt, die in einigen Kantonen nicht von Kalender-, sondern von Geschäftsjahren ausgehen. Die Unterscheidung kann sich auf die Beurteilung auswirken, ob die Ziele als erreicht gelten. Weiter spielt auch die Frage eine Rolle, wann und auf welchen Grundlagen die Kontrolle der Zielerreichung vorgenommen wird, bei der die Kantone unterschiedlich vorgehen. Zum Teil findet diese Kontrolle ein paar Monate vor Ablauf der Laufzeit statt und basiert auf geschätzten Zahlen. In anderen Fällen werden die definitiven Zahlen abgewartet, was dazu führen könnte, dass die Steuererleichterung über die ersten fünf Jahre hinaus verlängert wird, obschon die Auflagen nicht eingehalten wurden.

Das Aufsichtsdispositiv, das auf Vertrauen gegenüber den Betrieben und den Kantonen beruht, ist unvollständig und ineffizient. Die Aufgaben wurden informell den kantonalen Stellen übertragen, die für die Standortförderung zuständig sind. Diese sehen sich als Partner und Berater der Firmen mit Steuererleichterungen oft mit Interessenskonflikten konfrontiert, oder sie erhalten von der Steuerverwaltung die nötigen Informationen nicht. Im Kanton Schaffhausen hat die Wirtschaftsförderung seit 2004 zur Bezifferung der Steuererträge, die Gesellschaften mit Steuererleichterungen und deren Angestellte generieren, Zugriff auf aggregierte Steuerdaten des Kantons.

Daraus ergeben sich zwei Massnahmen, um die Kontrolle der tatsächlich geschaffenen Arbeitsplätze in der Region sicherzustellen:

- Das SECO sollte ein neues, detailliertes Reportingformular zu den Arbeitsplätzen erstellen und den Kantonen rasch zustellen.
- Wegen des fehlenden Datenaustauschs zwischen Fiskus und Wirtschaftsförderung auf kantonalen Ebene sollten sich die Kantone verpflichten, die Steuerpflicht der Angestellten zu überprüfen.

Die DBSt-Erleichterungen für die Unternehmen können zu zusätzlichen Steuererträgen in Bezug auf die Steuerpflicht des Personals und die Steuern für ihre nicht steuerbefreite Tätigkeiten, aber auch zu einer Erhöhung des Kantonsbeitrags an die anderen Kantone im Rahmen des NFA führen. Nur die Firmen betrachtend, die DBSt-Erleichterungen erhalten (ohne übrige allenfalls im Kanton angesiedelte Gesellschaften des Konzerns ohne Erleichterung), stellt die EFK bei zehn

No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62

Gesellschaften fest, dass der Anstieg des NFA-Beitrags über dem zusätzlichen Steuerertrag liegt und in drei Fällen (einer im Kanton Freiburg, einer im Kanton Waadt, einer im Kanton Neuenburg) zehn Millionen Franken pro Jahr übersteigt. Dieser Nebeneffekt würde vermieden, wenn die Steuererleichterung auf Kantons- und Bundesebene nicht 100 Prozent betragen würde. Der NFA-Aspekt sollte bei der Gewährung der Steuererleichterungen stärker berücksichtigt werden. Der Kanton Schaffhausen weist als einziger der vier geprüften Kantone eine positive Nettobilanz bei den betreffenden Gesellschaften auf, seine Praxis bezüglich der Erleichterungssätze stellt sich als vorbildlich heraus.

Andere indirekte Komponenten der Steuererleichterung, wie die Wirkung auf den Wohnungs- oder Stellenmarkt, auf die regionalen Infrastrukturen oder die Auswirkungen auf die in der Standortregion der PNDB ansässigen Firmen (insbesondere Spin-off- oder Aufrechterhaltungseffekte) hat die EFK nicht geprüft. Das SECO wird sie im Rahmen der geplanten Evaluation der Neuen Regionalpolitik (NRP) 2013 untersuchen. Diese Evaluation sollte nach Ansicht der EFK unbedingt auch die Unternehmen mit Steuererleichterungen nach altem Recht (BWE) einschliessen.

Die zuständigen Stellen des Kantons Waadt haben eine Stellungnahme an das SECO übermittelt. Sie haben die von der EFK als negativ beurteilte Bilanz der Steuererleichterungen gewisser Gesellschaften für ihr kantonales Budget in Frage gestellt und insbesondere auf die Massnahmen verwiesen, die der Kanton zur Korrektur dieser Effekte bei der grössten diesbezüglichen Gesellschaft vorgenommen habe. In Bezug auf die NFA-Wirkung macht der Kanton eine zu starke Gewichtung entsprechender Firmen in der EFK-Stichprobe und einen «methodischen Bias» der EFK geltend, da die NFA nach dem Bonny-Beschluss in Kraft (2008) getreten sei.

Der künftig vom Anwendungsbereich der DBSt-Erleichterung ausgeschlossene Kanton Freiburg möchte die NFA-Wirkung der Kandidaten für eine kantonale Steuererleichterung abschätzen können. Das Finanz- und das Wirtschaftsamt des Kantons Neuenburg weisen auf den informellen Charakter der Delegation der Aufsichtsaufgaben an die Kantone und das Fehlen einer koordinierten Kontrolle zwischen den kantonalen Steuer- und Wirtschaftsstellen bezüglich der von den Unternehmen gelieferten Daten hin.

Der Kanton Schaffhausen präzisiert einzelne Elemente, die bei gewissen Erleichterungsentscheiden vorhanden, von der EFK aber nicht berücksichtigt worden seien, wie namentlich die Erneuerungsklausel und die Pflicht zur Aufrechterhaltung des Standorts. Ausserdem führt der Kanton verschiedene Punkte auf, welche die regionalwirtschaftliche Verankerung der geprüften Gesellschaften belegen sollen.

Das SECO hat von den Feststellungen und Empfehlungen der EFK Kenntnis genommen. Es stellt die Fokussierung der EFK-Stichprobe auf die PNDB in Frage, die nicht die Mehrheit der Steuererleichterungsfälle bilden würden. Es erachtet das Kriterium der Steuerverankerung der Arbeitsplätze hinsichtlich der rechtlichen Grundlagen als nicht relevant. Am 21. November 2011 hat das SECO jedoch den Begriff «Arbeitsplatz» zuhanden der Kantone präzisiert. Betreffend die zwei von der EFK ermittelten Fälle von Nichtübereinstimmung mit den EVD-Entscheiden ist das SECO der Ansicht, es handle es sich um alte Fälle, und die Praxis sei inzwischen geändert worden.

No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62

Die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte hat an ihrer ordentlichen Sitzung vom 28./29. November 2011 von diesem Dossier Kenntnis genommen.

Die EFK hat den einzelnen Stellungnahmen und zusätzlichen Informationen des SECO und der zuständigen Stellen der vier Kantone Rechnung getragen. Sie hat zur Kenntnis genommen, dass das SECO ein Aufsichts- und Controllingkonzept erstellt hat, das am 21. Dezember 2011 vom EVD-Vorsteher genehmigt wurde. Eine Revision der Anwendungsrichtlinien für die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen des Bundesgesetzes über Regionalpolitik des SECO ist im ersten Halbjahr 2012 geplant. Bezüglich der Erleichterungen nach altem Recht hat das SECO in seinem Konzept die Grundbegriffe im Rahmen des Erneuerungsverfahrens nach fünf Jahren präzisiert. Auf Anregung des SECO und gestützt auf die von der EFK erhobenen Daten hat die ESTV Beschwerde gegen die DBSt-Veranlagung eines PNDB durch einen kantonalen Fiskus wegen Nichteinhaltung des EVD-Entscheids eingereicht. Für die gleiche Gesellschaft hat das SECO eine Bestätigung des Kantons bezüglich der Zielerreichung nach fünf Jahren verlangt, ansonsten die DBSt-Erleichterung nicht für weitere fünf Jahre verlängert werde.

Im Übrigen erachtet die EFK die Berücksichtigung der NFA-Wirkungen in Bezug auf vor ihrem Inkrafttreten 2008 getroffene DBSt-Erleichterungsentscheide als methodisch korrekt, da die NFA-Regelungen seit 2003 explizit auf die Gewinne vor der DBSt-Erleichterung Bezug nahmen. Die sukzessiven Interventionen der EFK konnten die Mängel des Systems insbesondere bezüglich PNDB mit 100-prozentiger Erleichterung, problematische Gesellschaften und Best Practices aufzeigen und Überlegungen über die Verwendung dieses regionalpolitischen Instruments und seine Wirkung anstossen.

Die EFK beabsichtigt 2014-2015 ein Follow-up der Massnahmen des SECO und der betroffenen Kantone vorzunehmen, da die Erleichterungsentscheide nach altem Recht bis 2017 oder in den Kantonen mit Nachzahlungsklausel gar darüber hinaus gelten.

No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62

L'ESSENZIALE IN BREVE

A seguito delle incoerenze nella stima degli sgravi dell'imposta federale diretta (IFD), identificate nel 2010 confrontando i dati della perequazione finanziaria a livello federale (NPC) con quelli della Segreteria di Stato dell'economia (SECO), il Controllo federale delle finanze (CDF) ha avviato nel 2010 una verifica in questo ambito. La verifica, che ha avuto per oggetto la sorveglianza esercitata dalla SECO, ha dimostrato che l'entità degli sgravi superava considerevolmente le cifre comunicate al Parlamento e che essi si concentravano su imprese di prestazione di servizi affini alla produzione e su alcuni Cantoni (Vaud e Neuchâtel con risp. il 22 e il 23 % di agevolazioni concesse e risp. il 48 e il 14 % della base imponibile totale degli utili prima dello sgravio dell'IFD nel 2008⁹). Questa verifica ha accertato importanti lacune in materia di sorveglianza, in particolare l'assenza di coordinazione tra l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) e la SECO nonché una definizione ambigua della durata dello sgravio (10 anni civili o esercizi?).

Proseguendo la sua analisi nel 2011, il CDF ha considerato un campione di 32 società (26 imprese di prestazione di servizi affini alla produzione e sei imprese di produzione) che beneficiano di uno sgravio dell'IFD secondo la legge del 6 ottobre 1995¹⁰ in favore delle zone di rilancio economico e l'ordinanza del 10 giugno 1996¹¹ sull'aiuto in favore delle zone di rilancio economico. Il campione è stato scelto in funzione dei rischi identificati dal CDF (imprese di prestazione di servizi affini alla produzione, statuto fiscale particolare, importanza dell'ammontare dell'utile sottoposto all'IFD prima dello sgravio, massiccio aumento delle decisioni di sgravio nel 2007¹²) e nei quattro Cantoni che hanno concesso il maggior numero di sgravi secondo la legge in favore delle zone di rilancio economico, ovvero Friburgo, Neuchâtel, Sciaffusa e Vaud. Per questi 32 dossier, il CDF ha verificato, da un lato, la conformità al dispositivo legale delle decisioni del Dipartimento federale dell'economia (DFE) e, dall'altro, il rispetto da parte delle società delle condizioni poste in queste decisioni. Il CDF ha ottenuto dalle società dati dettagliati su impieghi, investimenti e informazioni concernenti le collaborazioni con le scuole universitarie e l'economia locale. Questa raccolta di dati ha permesso di confrontare per la prima volta i dati del *reporting* ufficiale con le cifre effettive in materia di impiego e di investimenti.

In sei dossier (concernenti tutte imprese di prestazione di servizi affini alla produzione), il CDF ha constatato che le decisioni del DFE non riprendevano in modo integrale le condizioni previste esplicitamente nella legislazione in favore delle zone di rilancio economico, in particolare riguardo all'impatto sull'economia regionale e alla collaborazione con le scuole universitarie secondo l'articolo 4a dell'ordinanza sull'aiuto in favore delle zone di rilancio economico (RU 2004 5113), introdotto il 1° febbraio 2005. Questa constatazione dovrebbe implicare una maggiore precisione nelle future decisioni. Le conseguenze fiscali del mancato rispetto delle esigenze, o di un

⁹ Nel 2007 rappresentavano gli cantoni Vaud e Neuchâtel 20 risp. 27 % di agevolazioni concesse e 73 risp. 14 % della base imponibile totale degli utili prima dello sgravio dell'IFD.

¹⁰ RU 1996 1918, 2001 1911, 2006 4301

¹¹ RU 1996 1922, 2000 187, 2001 3033, 2004 5113, 2006 4305

¹² Ultimo anno della legge in favore delle zone di rilancio economico prima dell'entrata in vigore il 1° gennaio 2008 della nuova legge federale sulla politica regionale (legge federale del 6 ottobre 2006 sulla politica regionale; RS 901.0).

No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62

conseguimento parziale degli obiettivi, dovrebbero parimenti essere disciplinate in modo più realista nelle decisioni di sgravio.

Nel suo campione il CDF ha rilevato due casi isolati di mancato rispetto delle decisioni prese dal DFE prima del 2005. Un altro caso è emerso dagli incontri con i responsabili cantonali. L'esame dei dossier ha dimostrato l'importanza di definire in modo più chiaro l'espressione «creare nuovi posti di lavoro» o il termine «investimento». In effetti, talune società transfrontaliere integrano nel loro effettivo impiegati non assoggettati all'obbligo fiscale in Svizzera. In generale il CDF constata la debole proporzione di impiegati locali (20 % circa); la maggior parte degli impieghi creati è riconducibile a persone provenienti dall'estero. A causa del tipo di attività (servizi), gli investimenti avvengono soprattutto nella costruzione o sistemazione d'uffici. Il presente rapporto fornisce esempi concreti per facilitare la comprensione dei criteri di sgravio dell'IFD badando affinché le società interessate non possano essere identificate.

Normalmente le decisioni di sgravio hanno una durata di cinque anni e possono essere rinnovate per un secondo periodo di cinque anni. Allo scadere dei primi cinque anni, le società dovrebbero aver raggiunto taluni obiettivi in materia di impiego e di investimento. Esse informano le autorità cantonali sulle cifre effettive, che vengono in seguito trasmesse alla SECO. Il CDF ha constatato divergenze nella maniera di determinare questa prima scadenza quinquennale, dato che qualcuno si basava sugli anni civili e altri sugli esercizi commerciali. L'interpretazione presa in considerazione può influenzare la decisione relativa al raggiungimento degli obiettivi. Inoltre si pone la questione concernente il momento e su quali basi deve essere effettuato questo controllo del raggiungimento degli obiettivi. A questo proposito le prassi cantonali non sono uniformi. Per alcune società il controllo avviene diversi mesi prima della scadenza sulla base di cifre stimate. Per altre società si aspettano le cifre definitive, cosa che potrebbe prolungare il loro sgravio oltre il periodo iniziale di cinque anni anche se le condizioni non sono rispettate.

Basandosi sul principio della fiducia verso le società e i Cantoni d'insediamento interessati, il dispositivo di sorveglianza è incompleto e inefficace. I compiti sono stati delegati in modo informale ai Servizi cantonali incaricati dell'insediamento di nuove imprese. Questi ultimi, veri partner e consulenti delle società a beneficio degli sgravi, sono spesso confrontati con conflitti di interesse o non ricevono le informazioni necessarie dalla propria Amministrazione delle contribuzioni. Dal 2004 la promozione economica del Cantone di Sciaffusa dispone tuttavia di un accesso ai dati fiscali aggregati del suo Cantone per calcolare il volume delle entrate fiscali generate dalle società che beneficiano dell'esenzione nonché dai loro impiegati.

Tenuto conto del segreto fiscale che viene talvolta loro opposto, due misure si impongono per garantire il controllo dell'appartenenza effettiva degli impieghi alla regione:

- un nuovo modulo di *reporting* annuale dettagliato e individualizzato sugli impieghi dovrebbe essere allestito dalla SECO e trasmesso senza indugio a tutti i Cantoni;
- in assenza di uno scambio di dati tra il fisco e la promozione economica cantonali, i Cantoni dovrebbero impegnarsi a verificare l'assoggettamento degli impiegati all'imposta.

Gli sgravi dell'IFD concessi alle società generano ulteriori entrate fiscali legate all'assoggettamento dei loro impiegati e all'imposizione della parte non esentata delle loro attività, ma possono pure

No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62

provocare un aumento del contributo cantonale agli altri Cantoni nel quadro della NPC. Tenendo conto unicamente delle società che beneficiano dello sgravio dell'IFD (e non delle altre società del gruppo non sgravate eventualmente insediate nel Cantone), il CDF constata che per dieci società l'aumento del contributo cantonale alla NPC è superiore alle entrate fiscali generate. Per tre società (una friburghese, una vodese e una neocastellana), questa differenza supera la decina di milioni di franchi per anno. Tale effetto collaterale potrebbe essere evitato se l'aliquota di sgravio concessa a livello federale e cantonale non fosse del 100 per cento. La dimensione NPC dovrebbe essere meglio considerata nelle decisioni cantonali e nelle proposte di sgravio dell'IFD. Il Cantone di Sciaffusa, unico tra i quattro Cantoni sottoposti alla verifica del CDF che presenta un bilancio netto positivo per le società interessate, risulta essere l'esempio da seguire con la sua prassi di sgravio con aliquote parziali.

Il CDF non ha esaminato le altre componenti indirette della concessione di questi sgravi, come ad esempio l'impatto sul mercato dell'alloggio, su quello del lavoro o sulle infrastrutture regionali, oppure gli effetti sulle società che risiedono nella regione di insediamento (in particolare i cosiddetti effetti «Spin-off» o di mantenimento). Questo tipo di analisi sarà effettuato dalla SECO nel quadro della valutazione della Nuova politica regionale (NPR) prevista nel 2013. Il CDF è dell'opinione che questa valutazione dovrebbe necessariamente comprendere le società che hanno beneficiato dello sgravio secondo il vecchio diritto (legge in favore delle zone di rilancio economico).

I servizi competenti del Cantone di Vaud hanno trasmesso spontaneamente alla SECO le loro osservazioni sulle conclusioni del CDF. Essi rimettono in causa il bilancio negativo per le finanze cantonali degli sgravi dell'IFD per talune società, indicando in particolare gli interventi realizzati presso la più importante per correggere questi effetti. Riguardo alla presa in considerazione degli impatti NPC, questi servizi sottolineano la sovrapposizione delle imprese considerate sensibili nel campione e fanno valere l'entrata in vigore posteriore della NPC (2008) per argomentare una distorsione metodologica.

Ormai escluso dal campo di applicazione dello sgravio dell'IFD, il Cantone di Friburgo vorrebbe in futuro poter stimare l'impatto NPC delle società candidate a uno sgravio fiscale cantonale. I Dipartimenti delle finanze e dell'economia del Cantone di Neuchâtel hanno invece sottolineato il carattere informale della delega dei compiti di sorveglianza ai Cantoni e l'assenza di un reale controllo coordinato tra i Servizi cantonali del fisco e dell'economia sui dati che le imprese trasmettono loro.

Il Cantone di Sciaffusa ha precisato alcuni elementi contenuti nel dispositivo decisionale per certe società che beneficiano dello sgravio fiscale, in particolare la clausola di rinnovo e le condizioni dell'obbligo di mantenimento della sede che il CDF aveva omesso di considerare. Esso ha parimenti evidenziato alcuni punti che dimostrerebbero l'inserimento delle società verificate nella sua economia regionale.

La SECO prende atto delle constatazioni e delle raccomandazioni del CDF. Essa rimette in causa la focalizzazione del campione del CDF sulle imprese di prestazione di servizi affini alla produzione, che non rappresentano la maggioranza delle imprese a cui è stato concesso lo sgravio. Il criterio dell'appartenenza fiscale degli impieghi non è stato considerato pertinente dal

No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62

punto di vista delle basi legali. Il 21 novembre 2011 la SECO ha tuttavia precisato all'attenzione dei Cantoni la nozione di «posto di lavoro». Trattandosi di due casi di non conformità alle decisioni del DFE individuate dal CDF, la SECO considera che sono dei vecchi casi e che nel frattempo le prassi sono cambiate.

La Delegazione delle finanze delle Camere federali ha preso conoscenza del dossier in occasione della sua sesta seduta ordinaria del 28-29 novembre 2011.

Il CDF ha tenuto conto delle differenti posizioni e dei complementi di informazione forniti dalla SECO e dai Servizi cantonali competenti per i quattro Cantoni. Esso ha preso atto che la SECO ha approntato un concetto di sorveglianza e di controlling approvato il 21 dicembre 2011 dal capo del DFE. Nel primo semestre del 2012 è prevista una revisione dei principi della concessione degli sgravi fiscali nel quadro dell'attuazione della nuova politica regionale della SECO. Trattandosi di sgravi avviati secondo il vecchio diritto, la SECO ha precisato nel suo concetto le nozioni di base nel quadro della procedura di rinnovo degli sgravi dopo cinque anni. Su iniziativa della SECO e sulla base dei dati rilevati dal CDF, l'AFC ha presentato ricorso contro le tassazioni IFD effettuate da un'Amministrazione delle contribuzioni cantonale di un'impresa di prestazione di servizi affini alla produzione per applicazione non conforme della decisione del DFE. Per questa stessa società, la SECO ha preteso una conferma da parte del Cantone in ordine al raggiungimento degli obiettivi dopo cinque anni, pena il mancato prolungamento dello sgravio IFD per altri cinque anni.

Il CDF ritiene inoltre che la considerazione degli impatti sulla NPC per quanto riguarda le decisioni di sgravio dell'IFD prese prima della sua entrata in vigore nel 2008 è corretta da un punto di vista metodologico poiché dal 2003 le norme della NPC si riferiscono esplicitamente agli utili prima dello sgravio dell'IFD. Gli interventi successivi del CDF hanno avuto il merito di identificare le lacune del sistema, in particolare per quel che concerne le imprese di prestazione di servizi affini alla produzione che beneficiano dello sgravio dell'IFD al 100 per cento, di distinguere le società problematiche dalle buone prassi e suscitare la riflessione sull'impiego di questo strumento di politica regionale e di valutare i suoi effetti.

Il CDF intende continuare a osservare le misure prese dalla SECO e dai Cantoni interessati nel periodo 2014-2015, visto che le decisioni di sgravio concesse secondo il vecchio diritto saranno valide fino al 2017, o dopo per i Cantoni che hanno previsto clausole di rimborso.

KEY FACTS

Due to certain inconsistencies in the assessment of direct federal tax (DFT) relief, brought to light in 2010 by comparing the data of the Reorganisation of Financial Equalisation (NFA) with data from the State Secretariat for Economic Affairs (SECO), the Swiss Federal Audit Office (SFAO) began an analysis of this area in 2010, focusing on SECO's supervision. It was found that the extent of such tax relief largely exceeded the amounts disclosed to Parliament and that the associated measures were disproportionately concentrated in production-related service companies and in certain cantons (Vaud and Neuchâtel accounted for, respectively, 22 % and 23 % of all exemptions and 48 % and 14 % of the total volume of earnings before direct federal tax relief in 2008¹³). The exam identified some serious shortcomings with regard to supervision, in particular the absence of any coordination between the Federal Tax Administration (FTA) and SECO, and no clear definition of how long such relief should apply (ten calendar years or ten fiscal years?).

Continuing its analysis in 2011, the SFAO took a sample of 32 companies (26 production-related service companies and six production companies) that were granted direct federal tax relief under the Federal Act of 6 October 1995 (AERZ¹⁴) and the Ordinance of 10 June 1996 in Favour of Economic Regeneration Zones (OERZ¹⁵). The sample was chosen according to the risks identified by the SFAO (production-related service companies, special tax status, amount of earnings subject to direct federal tax before relief, large increase of the tax relief decisions in 2007¹⁶) and in the four cantons granting the most cases of such tax relief under the aforementioned law, i.e. Fribourg, Neuchâtel, Schaffhausen and Vaud. For these 32 cases, the SFAO verified two aspects: the legal compliance of the decisions taken by the Federal Department of Economic Affairs (FDEA) and the companies' observance of the conditions set out in such decisions. The SFAO obtained details from the companies regarding their headcount and investments made as well as information on their collaboration with Swiss universities and the local economy. This made it possible for the first time to compare the official reporting data with actual employment and investment figures.

In six cases (all of which were production-related service companies), the SFAO found that the FDEA's decisions did not adequately specify the conditions explicitly provided for in the legislation on economic regeneration zones, particularly the impact on the regional economy and collaboration with Swiss universities as per Art. 4a OFERZ introduced on 1 February 2005. Future decisions should therefore be more precise in this respect. The tax consequences of non-compliance with the requirements, or of only partial attainment of targets, should also be defined more realistically in decisions on tax relief.

¹³ In 2007, Vaud and Neuchâtel accounted for, respectively, 20 % and 27 % of all exemptions and 73% and 14 % of the total volume of earnings before direct federal tax relief

¹⁴ RO 1996 1918, 2001 1911, 2006 4301

¹⁵ RO 1996 1922, 2000 187, 2001 3033, 2004 5113, 2006 4305

¹⁶ The last year of the Federal Act on Economic Regeneration Zones before the new federal law on regional development policy came into effect on 1 January 2008 (SR 901.0; Regional Policy Act of 6 October 2006)

No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62

Among its sample, the SFAO found two separate cases of non-compliance with the FDEA's decisions. Another case emerged from meetings with the cantonal managers. A study of these cases has highlighted the need for a more precise definition of the concepts of "job created" and "investment". For example, some multinational companies include employees who are not liable to Swiss tax in their headcount numbers. In general, the SFAO found a low proportion of local hires (approx. 20%), with most jobs created being filled by employees transferred from abroad. Given the service nature of their business, most investments were made in office fittings or construction. This report includes actual examples for the sake of comprehension and observance of the criteria for direct federal tax relief; however, it does not disclose any information that could serve to identify the companies in question.

Tax relief decisions generally apply for five years and may be renewed for a second five-year period. The companies are supposed to have met certain job-creation and investment targets after the first five years. They inform the cantonal authorities of the actual figures, which are then forwarded to SECO. The SFAO found discrepancies in how the first five-year period is measured, with some companies taking calendar years and other taking fiscal years; the interpretation chosen may influence the decision on whether the targets have been met. There is also the issue of when exactly targets should be checked and on what basis. Practice differs in this area according to the canton. Targets of some companies are checked several months before the end of the initial period, based on estimated figures. Targets of others are not checked until the actual figures are available, which could result in the tax relief period extending beyond the initial five-year period, even if the conditions are not met.

The supervision system was found to be incomplete and inefficient, based on a principle of trust regarding the companies and the cantons in which they are established. Supervisory tasks have been informally delegated to the cantonal departments responsible for the establishment of new companies. Acting as advisors and partners to companies granted tax relief, these departments are often faced with conflicts of interest or do not receive the necessary information from their own tax offices. Since 2004, however, Schaffhausen's economic development body has had access to its canton's aggregate tax data for the purpose of calculating the volume of tax receipts generated by exempted companies and their employees.

Given the tax secrecy they sometimes face, two measures are necessary to ascertain that the jobs created are actually in the given region:

- A new annual jobs reporting form – one that is detailed and individual – should be drawn up by SECO and forwarded to all cantons without delay.
- Where there is no exchange of data between the cantonal tax office and economic development body, the cantons should check the employees' tax liability.

Although direct federal tax relief for companies produces additional tax receipts by way of employees' payroll taxes and the taxation of the non-exempt part of profitable operations, such relief measures may also have the result of increasing the canton's NFA (i.e. fiscal equalization) contribution. Considering only those companies with direct federal tax exemptions (and not the taxable companies of the same group possibly based in that canton), the SFAO found that, for ten companies, the increase in the canton's NFA contribution was higher than the tax receipts

No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62

generated. For three of these (one based in Fribourg, one in Vaud and one in Neuchâtel), this exceeded ten million francs a year. This collateral impact could be avoided for these cantons if the rate of relief granted at both federal and cantonal level was less than 100 %. The NFA aspect should thus be given more consideration in cantonal decisions as well as in proposals for direct federal tax relief. As the only canton to show a positive net result among the four examined by the SFAO, Schaffhausen appears to be setting a good example with its partial exemptions.

The SFAO did not study the other indirect components in the granting of such relief, like the impact on the housing and labour markets, the regional infrastructure or the repercussions on companies already established in that region (specifically the spin-off and maintenance effects). SECO will carry out such an analysis as part of its scheduled assessment of the new regional policy for 2013. The SFAO believes this study should include companies granted tax relief under the previous legislation (AERZ).

The departments responsible in the Canton of Vaud voluntarily sent SECO their feedback on the SFAO's findings. They questioned the negative net result on the cantonal budget of direct federal tax relief for certain companies, referring to the interventions undertaken with the largest of these to correct such effects. With regard to taking account of the NFA impact, they claimed that the more sensitive companies were overrepresented in the sample and that there was a "methodological bias" by virtue of the fact that the NFA came into force subsequently (in 2008).

The Canton of Fribourg, no longer included in the scope of application of direct federal tax relief, expressed a desire to estimate in advance the NFA impact of companies applying for cantonal tax relief. Meanwhile, the Canton of Neuchâtel's departments of finance and the economy focused on the informal manner in which supervisory tasks are delegated to the cantons, highlighting the absence of any real coordinated control between the cantonal departments of taxation and the economy with regard to the data submitted by companies.

The Canton of Schaffhausen identified some elements of the decision-making process for certain companies with tax exemption which the SFAO hasn't taken into account, specifically the renewal clause and the conditions of the obligation to maintain company headquarters. It also pointed out certain evidence of the audited companies' close ties to their regional economy.

SECO has noted the SFAO's findings and recommendations. It questions the SFAO's focus in its sample on production-related service companies, which are not representative of the majority of companies granted tax relief. The criterion of tax liability for jobs created is not considered pertinent with regard to the underlying legislation. On 21 November 2011, SECO nevertheless brought the concept of "place of work" to the attention of the cantons. As to the two cases where the FDEA's decisions were not respected, SECO claims that these were old cases, and that such practices were no longer in use.

The federal parliamentary Finance Delegation took note of the case at its sixth ordinary session of 28 to 29 November 2011.

No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62

The SFAO has considered the different viewpoints and additional information furnished by SECO and the relevant cantonal departments for the four cantons. It notes that SECO has worked out a concept for supervision and controlling which was put into force on 21 December 2011 by the Head of the FDEA. A revision of the principles of application in granting tax relief within the new regional policy of SECO is planned for the first half of 2012. The basic principles of how to handle tax relief granted under the former law were specified by SECO in the context of the renewal of tax relief after five years. At the initiative of SECO and based on data collected by the SFAO, the FTA has filed an appeal against the DFT taxation of a production-related service company by the cantonal tax administration for non-compliance with the tax relief decision of the FDEA. SECO has also demanded the canton's confirmation of the company's achievement of objectives after five years, and has declared this a precondition for the extension of the tax relief for an additional five years.

Furthermore, the SFAO believes that it is methodologically correct to take the NFA impact into account for tax relief decisions that were granted before it came into effect in 2008 because, since 2003, the NFA rules have explicitly referred to earnings prior to direct federal tax relief. Through its successive interventions, the SFAO has shown the deficiencies of the system, in particular the 100 % direct federal tax relief granted to production-related service companies. It also identified critical companies, pointed out best practices and stimulated discussion on the use of this regional policy tool and the evaluation of its impact.

The SFAO intends to conduct a follow-up audit of the measures taken by SECO and the cantons concerned in 2014/2015, with the relief decisions granted under the previous legislation remaining applicable until 2017, or even longer in the case of those cantons with reimbursement clauses.

2 MISSION ET VÉRIFICATIONS

2.1 Mission

2.1.1 Objectif de l'audit

En 2007, l'année qui a précédé l'entrée en vigueur de la Nouvelle politique régionale (NPR), beaucoup plus restrictive, en matière de régions bénéficiaires, que la LZER, le Département fédéral de l'économie (DFE) a pris 91 décisions concernant l'allègement de l'IFD soit le double de l'année précédente¹⁷. Pour cette même année 2007, le CDF a constaté un écart important entre les chiffres fournis par le SECO, sur la base des informations reçues de la part des cantons, et les données RPT collectées par l'AFC.

En 2010, le CDF a examiné le dispositif de surveillance du SECO sur les cantons en vérifiant le volet fiscal des décisions d'allègements d'IFD. Il a remarqué que les volumes d'allègement d'IFD les plus importants concernaient des entreprises de services proches de la production (ESPP) et identifié d'importantes lacunes dans les dispositifs fédéraux et cantonaux de surveillance. Il a demandé au SECO de prendre les mesures nécessaires pour améliorer cette surveillance. Le chapitre 3 du présent rapport donne une vue synoptique sur les mesures déjà prises par le SECO.

Le présent audit complète l'analyse du dispositif de surveillance par une analyse des décisions du DFE et de leur mise en œuvre pour un échantillon de 32 sociétés, potentiellement à risques et choisies dans les quatre cantons ayant pris le plus de décisions.¹⁸ Il s'inscrit dans la mission générale de surveillance financière qui incombe au CDF dans le domaine des subventions (art. 8, al. 1, let. c, de la loi sur le CDF du 28 juin 1967, LCF ; RS 614.0)¹⁹, subsidiairement selon la NPR (art. 4 de l'ordonnance du 28 novembre 2007 concernant l'octroi d'allègements fiscaux en application de la politique régionale, OAPR ; RS 901.022). Les dossiers examinés concernent des décisions d'allègements d'IFD octroyées avant le 31 décembre 2007, donc selon la LZER. Cet examen doit permettre d'assurer un suivi correct de ces décisions du DFE prises sous l'ancien régime mais qui déploient leurs effets parfois jusqu'en 2017. Les enseignements tirés devraient également permettre d'améliorer la mise en œuvre de la NPR.

Cet examen comporte une analyse de nature qualitative des décisions du DFE, en particulier sur le respect des éléments contenus dans les bases légales successives et de l'impact des sociétés sélectionnées sur l'économie régionale, respectivement sur les finances cantonales:

- 1) la nature des emplois créés et des investissements effectués,
- 2) les montants des recettes fiscales perçues par le canton du siège d'implantation, et
- 3) les coûts induits par les sociétés au bénéfice d'allègement d'IFD au titre de la contribution cantonale annuelle à la RPT et leur mise en relation avec les recettes fiscales cantonales.

¹⁷ Selon le rapport du DFE de décembre 2011 sur les allègements fiscaux en application de la LPR et la délimitation des zones d'application, p. 11 ; voir www.seco.admin.ch > Thèmes > Promotion économique > Politique PME > Allègements fiscaux en application de la politique régionale

¹⁸ Les critères de sélection (non nécessairement cumulatifs) ont été les suivants : a. existence d'un statut fiscal particulier selon les données RPT 2007 et/ou 2008, et b. importance du montant de bénéfice soumis à IFD avant allègement. Compte tenu des différences entre les quatre cantons et pour garantir une bonne comparabilité des constats, le CDF a fixé à sept le nombre minimum de sociétés soumis à audit pour chaque canton.

¹⁹ L'allègement d'IFD est considéré par le CDF comme une subvention de promotion économique.

No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62

L'analyse des données détaillées fournies par les sociétés et leur confrontation avec les données précédemment livrées au titre du reporting, permettent pour leur part:

- 4) de déceler les cas de non-respect des décisions du DFE en matière de création d'emplois,
- 5) d'identifier les lacunes du dispositif d'allègement d'IFD, en particulier dans la surveillance, et améliorer, le cas échéant, les dispositifs décisionnels et de surveillance développés dans le cadre de la NPR.

2.1.2 Questions spécifiques à examiner

Dans le cadre du présent examen, le CDF vise à répondre aux questions suivantes :

- Les informations reçues par le SECO de la part des services de promotion économique cantonaux sont-elles fiables et reflètent-elles la réalité ?
- Les services de promotion économique prennent-ils cette tâche au sérieux et font-ils les contrôles permettant de vérifier que les conditions fixées dans les décisions établies par le DFE soient respectées ?
- Les informations collectées sont-elles appropriées et suffisantes afin de pouvoir juger du bien fondé de la mise en œuvre de ces décisions ? Comment sont-elles corroborées et contrôlées sous l'angle de la plausibilité afin de s'assurer que les exigences soient respectées et que les données soient ensuite transmises au SECO ?
- Existe-t-il une coordination entre les services de promotion économique et les administrations fiscales cantonales afin d'augmenter l'efficacité de la mise en œuvre de ces décisions ?
- L'impact des décisions est-il uniquement mesuré par les créations d'emplois ou les investissements effectivement réalisés ou bien les services cantonaux utilisent-ils d'autres indicateurs afin de mesurer cet impact sur la région, le canton et son économie ?
- Les recettes fiscales générées au niveau cantonal sont-elles de nature à compenser l'augmentation des contributions du canton à la RPT ? Si oui, une telle compensation dépend-elle des modalités de la décision d'allègement d'IFD ?

2.2 Bases légales

2.2.1 Niveau fédéral

- Art. 5 et art. 23, al. 2, de la loi du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID ; RS 642.14) sur les allègements fiscaux : « *Les cantons peuvent prévoir, par voie législative, des allègements fiscaux en faveur des entreprises nouvellement créées qui servent les intérêts économiques du canton, pour l'année de fondation de l'entreprise et pour les neuf années suivantes. La modification importante de l'activité de l'entreprise peut être assimilée à une fondation nouvelle* ».

Dispositif légal en faveur des zones économiques en redéploiement

(Bases normatives des décisions prises entre 1995 et 2007)

- Loi fédérale du 6 octobre 1995 en faveur des zones économiques en redéploiement (LZER), avec ses versions du 14 août 2001 et du 23 juin 2006 (RO 1996 1918, 2001 1911, 2006 2197)

No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62

- Ordonnance du 10 juin 1996 sur l'aide en faveur des zones économiques en redéploiement (OZER), avec ses versions du 21 novembre 2001, du 24 novembre 2004 et du 7 novembre 2006 (RO 1996 1922, 2001 3033, 2004 5113, 2006 4305)

Nouvelle politique régionale - NPR (en vigueur depuis 2008)

- Loi du 6 octobre 2006 sur la politique régionale (LPR ; RS 901.0)
- Ordonnance du 28 novembre 2007 sur la politique régionale (OPR ; RS 901.021)
- Ordonnance du 28 novembre 2007 concernant l'octroi d'allègements fiscaux en application de la politique régionale (OAPR ; RS 901.022)

2.2.2 Niveau cantonal

Canton de Fribourg

- Art. 15 de la loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs (RSF 631.1), qui reprend in extenso les dispositions de l'art. 5 LHID
- Loi du 3 octobre 1996 sur la promotion économique (RSF 900.1)

Canton de Neuchâtel

- Art. 82 de la loi du 21 mars 2000 sur les contributions directes (RSN 631.0) qui reprend quasi in extenso l'art. 5 LHID²⁰
- Loi du 10 octobre 1978 sur la promotion de l'économie cantonale (RSN 900.1), en particulier l'article 6 relatif aux allègements fiscaux : « *Dans les limites de la législation fiscale, l'Etat peut accorder des allègements aux entreprises, faisant des efforts de recherches et d'investissements conformes aux buts de la présente loi* »

Canton de Schaffhouse

- Art. 16 Abs. 2 und 3 des Gesetzes vom 20. März 2000 über die direkten Steuern (SHR 641.100)²¹
- Wirtschaftsförderungsgesetz vom 23. November 1998 (SHR 900.100)

Canton de Vaud

- Art. 17 de la loi du 4 juillet 2000 sur les impôts directs cantonaux (RSV 642.11), qui reprend in extenso les dispositions de l'art. 5 LHID
- Loi du 15 septembre 1999 sur la promotion économique (en vigueur jusqu'en 2007)
- Loi du 12 juin 2007 sur l'appui au développement économique (RSV 900.05 ; en vigueur depuis 2008)

²⁰ La dernière phrase a été remplacée par « *L'extension et la diversification importantes de l'activité de l'entreprise sont assimilées à une fondation nouvelle* »

²¹ L'al. 2 énumère les conditions générales pour l'allègement fiscal à l'échelon cantonal, soit:

a) das Vorhaben von volkswirtschaftlicher Bedeutung für den Kanton ist,

b) dadurch bestehende Arbeitsplätze erhalten oder neue geschaffen werden,

c) ein klares Konzept zugrunde liegt, und

d) die Unternehmenstätigkeit ganz oder überwiegend auf einen überregionalen Markt ausgerichtet ist. »

L'al. 3 stipule l'obligation de la passation d'un contrat de prestations entre le canton et la société mise au bénéfice d'allègements à l'échelon du canton, ainsi que le principe du remboursement des montants d'impôts allégés en cas de non respect des conditions d'allègement.

No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62

2.3 Etendue et principes des contrôles

Les cantons les plus importants en termes de volumes d'allègements ont été retenus, soit Fribourg, Neuchâtel, Schaffhouse et Vaud. Priorité a été donnée aux sociétés répondant aux critères d'une ESPP et présentant un volume de bénéfiques soumis à allègement d'IFD significatif. Pour chacun de ces cantons, le CDF a retenu une sélection de sept entreprises et, du fait du nombre important d'ESPP dans le canton de Vaud, il a élargi son choix à onze sociétés pour ce dernier.

Sur la base d'un formulaire standard adressé en avril 2011 à ces 32 entreprises, le CDF a demandé et obtenu la livraison de données détaillées en matière d'emplois et d'investissements, ainsi que des informations sur les collaborations avec les hautes écoles.

Le CDF a procédé aux étapes suivantes d'analyse :

- 1) Analyse critique des données détaillées des sociétés et comparaison de ces dernières avec :
 - i) les reportings des cantons au SECO (emploi et investissement),
 - ii) les données fiscales des employés assujettis à la source et, en cas de divergence, avec les données individuelles des sourciers et des employés taxés de manière ordinaire
- 2) Examen de la conformité de ces dernières aux décisions d'allègements d'IFD (formelle et qualitative).
- 3) Echanges avec les autorités cantonales d'exécution sur les notions de base, les principes de surveillance et la collaboration avec le SECO, ainsi qu'examen en commun des écarts identifiés entre les décisions et les données effectives. Ces interventions ont été conduites entre le 26 mai et le 14 juin 2011.

Les conclusions du rapport reposent sur l'examen approfondi de différents échantillons de dossiers et de transactions. La détermination de ces échantillons est fondée sur le principe de l'importance relative et sur les facteurs de risques des différentes activités considérées. Il ne s'agit donc pas d'échantillons représentatifs.

2.4 Documentation et entretiens

Dans le cadre de ses travaux d'audit, le CDF s'est entretenu avec différents responsables des cantons de Fribourg, Neuchâtel, Schaffhouse et Vaud œuvrant dans la surveillance des conditions des allègements d'IFD, soit :

- l'office fribourgeois de promotion économique
- les services neuchâtelais de l'économie et des contributions
- le service schaffhousois de l'économie et Generis SA, entité chargée de la promotion économique cantonale
- le service vaudois de l'économie, du tourisme et du logement, l'administration cantonale des impôts et le service d'analyse et de gestion financière

A signaler qu'au terme de son audit, le CDF a demandé aux sociétés auditées d'accepter la transmission des données collectées dans le cadre du contrôle aux services cantonaux de

No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62

promotion économique. La quasi-totalité des entreprises a fait part de son accord, permettant ainsi aux services cantonaux de promotion économique de bénéficier de données d'un niveau de détail supérieur à toutes celles collectées jusqu'alors.

2.5 Priorité des recommandations du Contrôle fédéral des finances

Du point de vue du mandat de révision, le CDF juge l'importance des recommandations et des remarques selon trois priorités (1 = élevée, 2 = moyenne, 3 = faible). Tant le facteur risque [par exemple, volume des conséquences financières, resp. importance des constatations; probabilité de survenance d'un dommage; fréquence de cette lacune (cas isolé, plusieurs cas similaires, généralité) et répétition; etc.] que le facteur urgence de la mise en œuvre (court, moyen et long terme) sont pris en compte.

3 SUIVI DES PROPOSITIONS DU CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

A l'occasion de son examen préliminaire du domaine en 2010, le CDF a préconisé une série de mesures pour améliorer la surveillance du SECO sur les cantons. Le tableau ci-dessous présente les actions prises par le SECO au 15 janvier 2012.

Mesures préconisées en 2010 par le CDF	Actions/mesures prises par le SECO => Renvoi à la partie pertinente du présent rapport => Etat de mise en œuvre au 15 janvier 2012
1. Etablissement d'une grille de critères pour fixer les taux et autres modalités d'allègement de l'IFD	Adopté le 21 décembre 2011 par le Chef du DFE, le concept de surveillance et de controlling du SECO sur les allègements d'IFD dans le cadre de la nouvelle politique régionale (ci-après « concept de surveillance ») inclut la définition des critères d'évaluation pour le calcul des taux. Cette grille d'évaluation sert de base pour les décisions d'allègement d'IFD prises à partir du 1er janvier 2012. ⇒ Pt. 5.3.1 et pt. 7.1 du présent rapport ⇒ Mesure mise en œuvre
2. Le SECO doit prendre des mesures urgentes pour s'assurer du respect par toutes les administrations fiscales des cantons concernés de la règle de la durée maximale de dix ans	Compte tenu de diverses analyses, de la position de l'AFC, du respect de la sécurité du droit et du principe de la bonne foi, le Chef du DFE a décidé le 15 juin 2011 de ne pas remettre en cause rétroactivement les pratiques des cantons ayant opté pour l'exercice commercial, à l'exception des décisions qui s'écartent explicitement de cette notion. Vu l'hétérogénéité de ces décisions, une mise en œuvre systématique du principe d'égalité de traitement n'est pas possible pour les décisions déjà rendues. Le SECO a indiqué qu'il communiquera les termes de la décision du Chef du DFE aux cantons dans le cadre de la révision des principes d'application qu'il entreprendra cette année. Pour les nouvelles décisions, il fixera la date de fin de l'allègement avec précision, pour garantir à l'avenir la limite des dix années civiles. ⇒ Pt. 5.3.1 du présent rapport ⇒ Mesure mise en œuvre

No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62

Mesures préconisées en 2010 par le CDF	Actions/mesures prises par le SECO => Renvoi à la partie pertinente du présent rapport => Etat de mise en œuvre au 15 janvier 2012
3. Réexamen de la taxation d'une société qui aurait bénéficié d'un taux d'allègement excessif sur les dix premiers mois de la période d'allègement de l'IFD	Conformément à la décision du Chef du DFE du 15 juin 2011, le SECO considère que le canton ne peut se référer à l'exercice commercial pour la mise en œuvre de l'allègement fiscal de cette société. Rendues en décembre 2011, la taxation de cette société par le fisc cantonal n'en tient pas compte. De plus, constatant qu'une augmentation du taux d'allègement avait été allouée de manière contraire aux conditions de la décision du DFE, le SECO a, par l'intermédiaire de l'AFC, recouru contre ces décisions de taxation en janvier 2012. ⇒ Pt. 6.2 du présent rapport ⇒ Mesure mise en œuvre
4. Etude de la possibilité d'introduire dans la loi sur la politique régionale une obligation de maintien du siège durant un certain nombre d'année après la fin de la période d'allègement fiscal	Le SECO a, dans le cadre d'une prise de position interne, intégré cette question dans l'évaluation de la NPR prévue en 2013. Cette évaluation prendra également en compte d'autres aspects susceptibles de nécessiter une révision de la base légale. En outre, dès le 1 ^{er} janvier 2012, le SECO introduira une nouvelle condition dans les décisions du DFE afin de pouvoir retirer rétroactivement l'allègement dans le cas où celui du canton le permettrait. ⇒ Pt 5.1 et pt. 5.3.2 du présent rapport ⇒ Mise en œuvre partielle
5. Mise en place d'un concept de surveillance couvrant toutes les décisions en vigueur, comprenant entre autres une analyse de risques par nature de sociétés et par canton, pour les dimensions fiscale et économique. Validé par la hiérarchie, cet instrument doit orienter l'activité de surveillance du SECO et, au besoin, générer des interventions sur site	Le Chef du DFE a validé le 21 décembre 2011 le concept de surveillance du SECO. Le concept a été porté à la connaissance du CDF le 27 décembre 2011. ⇒ Pt. 7.1 du présent rapport ⇒ Mesure mise en œuvre

No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62

Mesures préconisées en 2010 par le CDF	Actions/mesures prises par le SECO => Renvoi à la partie pertinente du présent rapport => Etat de mise en œuvre au 15 janvier 2012
6. Examen complet par le SECO de sa base de données et mesures appropriées pour garantir la fiabilité des données et des programmes d'extractions	En 2010, un comparatif des données RPT et des données des sociétés « Bonny » du SECO a révélé l'existence de sociétés au bénéfice d'allègements d'IFD qui ne se trouvaient plus dans la base de données du SECO. Le SECO s'est engagé à ajouter un contrôle supplémentaire pour les mutations futures (principe des quatre yeux) afin de minimiser le risque d'erreurs. Le concept de surveillance de décembre 2011 contient un chapitre sur ce thème. Selon le SECO, la banque de données aurait été vérifiée exhaustivement. <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Pt. 7.1 du présent rapport ⇒ Mesure mise en œuvre
7. Nécessité de définir conjointement la surveillance entre le SECO et l'AFC de l'application correcte des décisions par les autorités fiscales cantonales et de la formaliser par une convention de prestations	Conjointement avec la division Etudes et Support de l'AFC, le SECO a défini le processus, ainsi que le cadre de contrôle, pour vérifier la bonne exécution des décisions d'allègement de l'IFD sur la base des listes pertinentes de la péréquation des ressources. Les principes de cette collaboration ont été confirmés par le Directeur de l'AFC dans un courrier du 7 juin 2011 à la Direction du SECO. Ces éléments sont précisés dans le concept de surveillance du SECO de décembre 2011. <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Pt. 7.1 du présent rapport ⇒ Mesure mise en œuvre
8. Le CDF recommande au SECO d'obtenir des cantons une liste individuelle et détaillée des nouveaux emplois créés et des investissements réalisés, de même que les comptes annuels audités afin d'étayer ses contrôles	Le SECO a indiqué qu'une liste particulière des emplois et des investissements réalisés ne sera pas systématiquement demandée aux cantons. Selon le SECO, la requête d'informations particulières et détaillées est uniquement judicieuse pour les dossiers présentant un risque élevé après analyse. Le concept de surveillance précise l'approche retenue. <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Pt. 7.4 du présent rapport ⇒ Mesure mise en œuvre

S'agissant de la transparence des montants des manques à gagner liés à des allègements d'IFD, le CDF a constaté que le rapport du 22 décembre 2010 de l'AFC sur les allègements fiscaux destiné à la Commission des finances du Conseil national reprend les montants ressortant d'une évaluation de 2004 d'INFRAS²², qui chiffrait à 75 millions les montants d'impôts au bénéfice d'allègements. Les derniers chiffres connus et vérifiés – soit les données 2008 de la RPT – font état d'un volume annuel d'allègements IFD nettement supérieur.

²² Voir le rapport de l'AFC du 2.2.2011 intitulé « Quels sont les allègements fiscaux accordés par la Confédération ? » et l'évaluation de l'arrêté fédéral en faveur des régions en redéploiement économique, rapport final commandé par le SECO, 2004.

4 MISE EN ŒUVRE DE LA LÉGISLATION EN FAVEUR DES ZONES ÉCONOMIQUES EN REDÉPLOIEMENT

4.1 Prépondérance de la composante fiscale pour les entreprises de service

Sous l'effet du découplage en 2001 des mesures d'allègements d'IFD avec le reste du dispositif de politique régionale, les agents de promotion de la place économique suisse ont interprété la notion d'« entreprises de services proches de la production » (ESSP) de manière à y inclure les « quartiers généraux ».²³ Pour les sociétés transnationales, cette approche présente l'intérêt de pouvoir cumuler un statut fiscal particulier au niveau cantonal et un allègement de l'IFD au titre de la politique régionale. Visant initialement une ouverture au domaine des technologies et des systèmes d'information, le dispositif légal en faveur des zones économiques en redéploiement (ZER) a accéléré l'implantation de sociétés multinationales en quête d'optimisation fiscale. Arguant de leur notoriété et du haut niveau de rémunération des employés de leurs futurs quartiers généraux, de nombreuses multinationales ont demandé aux cantons des sites potentiels d'implantation un allègement total d'IFD plutôt qu'au taux de 50 %.

L'annonce d'une modification à fin 2007 des zones bénéficiaires d'allègements d'IFD a créé un emballement sur l'arc lémanique (Vaud), le littoral neuchâtelois, ainsi que dans les cantons de Schaffhouse et de Fribourg. Les cantons concernés ont vu le nombre de décisions d'allègements d'IFD augmenter spectaculairement entre 2006 et 2007.²⁴ A l'exception de Schaffhouse, ces cantons ont obtenu du DFE des allègements d'IFD de 100% pour un grand nombre de sociétés internationales et leurs « quartiers généraux ». Aucune mesure spécifique n'a été prise à l'époque par le SECO ou les cantons pour prévenir l'implantation, par le biais de décisions fédérales de promotion économique, de sociétés dont le but principal est l'optimisation fiscale.

Bien que ne représentant que le 25% de l'ensemble des sociétés au bénéfice d'allègements d'IFD, la soixantaine d'ESPP recensée en Suisse a « généré » pour 2007 et 2008 le 75 %, respectivement le 80 %, de l'assiette totale des bénéficiaires bruts sur lesquels les allègements sont calculés.

4.2 Application de l'ancien droit aux entreprises de services proches de la production

En application des dispositions légales en vigueur jusqu'à fin 2007, un allègement fiscal pouvait être accordé aux entreprises industrielles et aux ESPP (depuis 1996) dans la mesure où leurs projets étaient, de manière cumulative, innovants, à forte valeur ajoutée (art. 3, al 1, OZER) et présentaient une importance particulière pour l'économie régionale. S'agissant de ce dernier critère, l'art. 6, al. 3, de l'Arrêté fédéral en faveur des ZER (LZER) stipule le caractère indépendant des modalités d'allègements d'IFD. La Confédération a ainsi la possibilité de définir des taux d'allègement différents des taux pratiqués au niveau cantonal pour tenir compte de l'importance des effets induits sur l'économie régionale.

²³ Ce modèle était au cœur de la stratégie promotionnelle du Development Economic Western Switzerland (DEWS), entité de promotion économique « exogène » ayant réuni de 2002 à 2008, les cantons du Jura, de Neuchâtel et de Vaud sous une même entité.

²⁴ Rapport du DFE de décembre 2011 sur les allègements fiscaux en application de la LPR et la délimitation des zones d'application, p. 11, voir www.seco.admin.ch > Thèmes > Promotion économique > Politique PME > Allègements fiscaux en application de la politique régionale

No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62

Entré en vigueur le 1^{er} février 2005, l'art. 4a de l'OZER introduit les critères d'emplois créés, d' « *ampleur des investissements planifiés* » dans « *la zone économique en redéploiement* » pour déterminer le niveau d'importance du projet pour l'économie régionale. Fixant le seuil minimum d'emplois à 20, l'al. 2 de l'art. 4a OZER conditionne le dépassement « *exceptionnel* » des 50 % d'allègement d'IFD à son « *importance particulière pour l'économie régionale* ».

Dans l'échantillon sélectionné par le CDF, seize sociétés ont bénéficié d'une décision du DFE avant l'entrée en vigueur de cet art. 4a, alors que seize entreprises doivent répondre à ces critères plus contraignants pour déterminer si leur projet est important pour l'économie régionale. Cette distinction a une incidence sur les résultats de l'analyse effectuée sous le pt. 4.3 concernant l'essai de classification en quatre catégories des ESPP examinées.

Le simple constat du caractère antinomique entre la nature « *délocalisée* » de l'ESPP et les conditions de base de l'Arrêté depuis 1996 (innovation, valeur ajoutée, importance pour l'économie régionale) montre les efforts d'interprétation que les autorités ont dû fournir pour faire coïncider leurs décisions avec la législation en vigueur.

4.2.1 La rationalisation du processus opérationnel des entreprises de services proches de la production considérée per se comme une innovation

Lors de l'extension en 1995 du champ d'application de l'arrêté Bonny aux ESPP, le Message du Conseil fédéral avait explicitement mis l'accent sur le « *caractère particulier d'innovation* » que devaient revêtir les projets bénéficiaires d'allègements d'IFD.²⁵ Dans la version de 1995 de la LZER, cette condition d'innovation devait se matérialiser par la fabrication de nouveaux produits ou l'introduction de « *nouveaux procédés de fabrication* ». Bien que cette formulation ait été remplacée en 2001 par le caractère « *novateur* » des projets à soutenir par la Confédération au travers d'allègements, l'innovation conserve un statut de « *condition prépondérante pour bénéficier de l'aide fédérale* ».²⁶

Elément central de la diversification et de la redynamisation des zones « *en redéploiement économique* », ce critère de l'innovation est interprété largement par les cantons à l'exception du canton de Vaud. Le processus de rationalisation des achats ou de la gestion des stocks qui accompagne l'implantation d'un « *quartier général* » est ainsi considéré par ces cantons *per se* comme porteur d'innovation. A l'inverse, la promotion économique vaudoise considère que l'innovation est nécessairement liée à des échanges de savoir-faire entre la société et des partenaires locaux, à l'exemple de tests cliniques réalisés sur le site d'implantation pour l'ensemble d'un groupe de sociétés.

En regard des bases légales en vigueur jusqu'au 31 décembre 2007, la seule rationalisation d'un processus opérationnel interne aux ESPP liée à une démarche d'optimisation fiscale ne peut à elle-seule, selon le CDF, justifier d'un caractère d'innovation suffisant en regard de la politique menée en faveur des zones économiques en redéploiement. Cette exigence devrait nécessairement se traduire par une création de produits ou des procédés et/ou activités originaux et comprendre un lien étroit avec l'économie régionale du site d'implémentation.

²⁵ Voir le Message du Conseil fédéral du 27.4.1994 (FF 1994 III 357).

²⁶ Voir le Message du Conseil fédéral du 13.9.2000 (FF 2000 5224 et suivantes).

4.2.2 Le niveau de qualification des employés comme valeur ajoutée principale

L'art. 3, al. 1^{er}, OZER prévoit qu'un projet mis au bénéfice d'un allègement doit générer une « valeur ajoutée élevée ». Les fonctions directement affectées au rapatriement de bénéficiaires réalisés à l'étranger par le développement de montages fiscaux ne sauraient manifestement être pris en compte. En revanche, les activités de recherche et de développement ou d'analyses de marchés, les activités d'achat, ainsi que la création de relations d'affaires durables avec des fournisseurs locaux sont à considérer comme générant une valeur ajoutée élevée pour la région d'accueil.

Selon les cantons, une valeur ajoutée élevée peut aussi résider en un niveau de qualification et de rémunération des employés en dessus de la moyenne cantonale ou la possibilité de réduire de manière durable le taux de chômage dans un secteur particulier. Cette interprétation correspond à la stratégie des cantons de Fribourg, Neuchâtel et Schaffhouse qui souhaitent attirer des cadres. Compte tenu de l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'Union européenne, les promotions économiques des cantons « frontaliers » (Neuchâtel, Schaffhouse, Vaud) considèrent que l'ensemble des employés résidant dans la zone frontalière est à considérer dans la détermination de la valeur ajoutée.

4.2.3 Les emplois et les investissements comme sous-critères pour l'importance pour l'économie régionale

Le dépassement du taux de 50 % d'allègements d'IFD est conditionné à un impact significatif en termes de création d'emplois et d'investissement. Cette règle a été introduite pour la première fois dans l'OZER (art. 4a OZER - état au 7 novembre 2006). Selon le Message du Conseil fédéral du 27 avril 1994, ce dernier se mesure « aux débouchés dépassant les limites de la région », à la création d'un « nombre significatif de nouvelles places de travail »²⁷, ou à l'existence d'un lien étroit avec des entreprises de la région (et donc pas uniquement avec les entreprises du groupe).

Au terme de l'art. 4a OZER, l'importance des impacts se détermine quantitativement en fonction du nombre d'emplois créés, de l'ampleur des investissements planifiés, ainsi que des « achats, commandes ou demandes de prestations planifiés ou réalisés dans la zone économique en redéploiement ». L'existence d'une « collaboration avec des instituts de recherche et de formation présentant un lien direct avec le projet » constitue un critère qualitatif (let. d).

Selon les cantons interrogés, l'impact d'une ESPP doit être particulièrement important en termes d'emplois, d'investissements et sous l'angle des autres critères, si elle souhaite bénéficier d'un allègement de l'IFD de 100 %.

²⁷ Voir le Message du Conseil fédéral du 27.4.1994 (FF 1994 III 420).

4.3 Classification des entreprises de services selon leur ancrage à l'économie régionale

Pour classer les 26 ESPP soumises à examen selon leur niveau de conformité aux conditions spécifiées par les bases légales concernant les zones économiques en redéploiement, le CDF a créé une typologie. Un ratio entre les bénéfices net avant allègement et le nombre d'employés engagés a notamment été utilisé, afin d'apprécier l'importance de la composante d'optimisation fiscale, respectivement le caractère transnational de l'activité déployée en Suisse. Sur les quatre types d'ESPP définis (hors sol, vitrine, impliquée, intégrée), les sociétés identifiées comme « intégrées » et « impliquées » ont un ancrage significatif et identifiable dans l'économie régionale. Pour les deux autres types de sociétés, ce lien est selon le CDF trop ténu pour garantir la conformité aux exigences légales. Dans la plupart des cas, la seule condition pour l'allègement d'IFD se résume au critère de l'emploi. L'allègement d'IFD repose ainsi souvent exclusivement sur la création d'un nombre d'emplois pouvant osciller entre 20 et 75 unités.

Le CDF constate qu'en raison de leur faible rattachement à l'économie régionale, un tiers des 26 ESPP examinées ne remplit pas cumulativement les conditions légales concernant les zones économiques en redéploiement (art. 3 et 6 OZER, puis précision dès 2005 des critères de l'importance pour l'économie régionale). Dans cette conclusion, le CDF suppose que les critères explicités en 2005, étaient déjà implicitement valables pour les périodes précédentes. En se plaçant sur un plan purement formel, seules six de ces 26 sociétés ne remplissent pas les conditions légales. A l'inverse, le CDF constate que les deux cas de non respect des critères décisionnels identifiés dans l'audit (voir sous pt. 6.1) portent sur des décisions du DFE antérieures à 2005.

Tableau 1 : Niveau d'ancrage des entreprises de service proches de la production



Typologie d'ESPP	Nature du lien avec l'économie régionale	Nombre de sociétés par type
ESPP « hors sol »	Constituées principalement dans un but d'optimisation fiscale, ces sociétés se distinguent par un faible nombre d'employés par rapport aux bénéficiaires engendrés. L'implication dans l'économie régionale se situe à un niveau marginal, en principe juste suffisant pour satisfaire les conditions impératives d'allègement d'IFD. L'essentiel du personnel est constitué d'employés transférés des différentes sociétés du groupe.	2
ESPP « vitrine »	A côté de leur composante fiscale, ces sociétés mettent avant tout en avant leur réputation et l'intérêt du canton à les attirer pour créer des synergies dans un domaine spécifique (hautes écoles, industrie locale). Elles se caractérisent par une certaine disproportion entre le nombre d'emplois et les importants bénéficiaires rapatriés, ainsi qu'un certain lien avec les institutions académiques du lieu.	7
ESPP impliquée	Bien que le nombre d'emplois et l'importance des investissements soient relativement peu importants, les fonctions occupées dans ces sociétés sont d'un niveau de rémunération plutôt élevé et un certain ancrage à l'économie régionale est à relever au niveau des investissements. Ces sociétés développent et engagent certaines compétences permettant aux groupes auxquels elles appartiennent de créer une plus-value de type opérationnel, comme dans le processus des achats ou l'assurance-qualité. La composante fiscale y est néanmoins importante.	9
ESPP intégrée	L'implication de ces sociétés dans l'économie régionale se situe tant par leurs activités, notamment la recherche et le développement, des études de marchés ou des procédures de contrôle-qualité, que par la provenance locale et le nombre de ses employés. Une forte valeur ajoutée est générée pour l'économie locale.	8

Les 26 ESPP de l'échantillon d'audit ont été classées selon les typologies définies dans le tableau 1 ci-dessus. Les six sociétés identifiées comme « hors sol » et « vitrines » sont considérées comme s'écartant des critères fixés en 2005 pour le rattachement avec les zones économiques en redéploiement.

Exemples de sociétés ne respectant pas cumulativement les conditions d'allégement d'IFD (innovation, valeur ajoutée, importance pour l'économie régionale)

Exemple 1 : Cette société multinationale a centralisé ses fonctions de « quartier général » en Suisse. A la fin de la septième année (civile) d'allégement à 50 % d'IFD, l'engagement de personnel local reste marginal. Elle ne recense que 25 % de personnes résidant (nationalité suisse ou permis d'établissement) dans le pays. L'essentiel des « investissements » opérés portent sur des frais de location. La société ne déclare aucune coopération avec les hautes écoles ou autre forme de coopération avec le tissu socio-économique local.

Exemple 2 : A travers le « quartier général » suisse de cette société transnationale, moins d'une centaine d'emplois permet le rapatriement annuel de centaines de millions de bénéfices en provenance des autres sociétés du groupe. Les seuls investissements opérés dans l'économie régionale consistent en la construction d'un bâtiment administratif et à quelques engagements accessoires en matière de recherche et de développement.

Exemples de sociétés respectant les conditions d'allégement d'IFD (innovation, valeur ajoutée élevée, importance pour l'économie régionale)

Exemple 3 : Occupant une centaine de personnes sur son site suisse, cette société du domaine des technologies de la communication y accomplit une des fonctions clés du groupe de sociétés. Elle poursuit plusieurs collaborations scientifiques avec les hautes écoles du canton. Elle conserve cependant une composante fiscale significative.

Exemple 4 : Active dans le domaine médical, cette société compte plus d'une centaine d'employés, dont une partie travaille dans le contrôle qualité ou en laboratoire. Cette entreprise collabore étroitement avec plusieurs établissements hospitaliers suisses. Elle est bien ancrée dans le tissu socio-économique local au travers de contributions diverses à des associations culturelles ou sportives, ainsi que par une participation à la rénovation de la route d'accès à son site.

Exemple 5 : Faisant partie du même groupe de sociétés, ces deux entités au bénéfice d'allégement d'IFD du domaine technologique et de l'énergie ont établi leur centre d'achats pour l'Europe, ainsi que d'autres activités de coordination du groupe. Réunissant plus de 250 employés, ces deux sociétés assurent le développement et l'utilisation de technologies avancées à travers leur site d'implantation suisse.

5 CONTENU DES DÉCISIONS D'ALLÈGEMENTS D'IMPÔT FÉDÉRAL DIRECT

5.1 Différences significatives dans les contenus des décisions d'allégement fiscal

La condition liée à l'emploi constitue le socle commun aux décisions d'allégement d'IFD. Elle était cependant absente des décisions neuchâteloises d'allégement des impôts cantonal et communal jusqu'à fin 2008. S'agissant des objectifs à réaliser sur la période d'allégement, les décisions vaudoises n'imposent pas de conditions strictes au niveau de l'emploi. Pour ce canton, les décisions tant fédérales que cantonales contiennent cependant d'autres conditions liées aux investissements et aux partenariats avec les hautes écoles.

Depuis 2001, le canton de Schaffhouse passe un contrat de prestations avec chaque entreprise mise au bénéfice d'un allégement fiscal. Ce document stipule les modalités de l'allégement, telles que les obligations de maintien du siège et de communication d'information.

La clause de renouvellement, moyennant atteinte de conditions après cinq ans, est présente dans toutes les décisions du DFE, à l'exception de celles concernant le canton de Neuchâtel. Ce dernier n'en dispose également pas dans ses décisions d'allégement cantonal. Le droit cantonal schaffhousois rend possible l'inclusion d'une telle clause dans les décisions, sans toutefois qu'elle soit appliquée de manière systématique. Un devoir d'information de la société, quant à d'éventuelles modifications de l'activité soumise à allégement, figure dans toutes les décisions du DFE, ainsi que dans les décisions vaudoises d'allégement fiscal cantonal et communal. L'obligation de maintien durant la période d'allégement existe tant pour les décisions du DFE que cantonales, sauf pour le canton de Neuchâtel. Au niveau des décisions cantonales, cette obligation se prolonge de dix ans après la période d'allégement pour les sociétés vaudoises et de cinq ans pour les sociétés fribourgeoises. Dans le canton de Schaffhouse, une telle obligation existe en principe également, mais sa portée varie d'une décision à l'autre, soit entre deux et dix ans après l'allégement (voir mesure n° 4 au chapitre 3).

No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62

Tableau 2 : Analyse comparative du dispositif décisionnel d'allégement fiscal IFD/impôts directs cantonal et communal

N°	Conditions prises en compte dans la décision d'allégement fiscal	FR	NE	SH	VD
D1	L'emploi comme condition...				
D1.1	- de l'allégement d'IFD ?	●	●	●	●
D1.2	- de l'allégement des impôts directs cantonal et communal ?	●	▲	●	■
D2	Les investissements comme condition...				
D2.1	- de l'allégement d'IFD ?	■	■	■	●
D2.2	- de l'allégement des impôts directs cantonal et communal ?	■	■	■	●
D3	Le partenariat avec les hautes écoles comme condition...				
D3.1	- de l'allégement d'IFD ?	■	■	■	●
D3.2	- de l'allégement des impôts directs cantonal et communal ?	■	■	■	■
D4	Décision de renouvellement nécessaire après 5 ans...				
D4.1	- pour l'allégement d'IFD ?	●	▲	●	●
D4.2	- pour l'allégement des impôts directs cantonal et communal ?	●	▲	■	●
D5	Devoir d'information de la société en cas de changement...				
D5.1	- pour l'allégement d'IFD ?	●	●	●	●
D5.2	- pour l'allégement des impôts directs cantonal et communal ?	■	■	●	●
D6	Condition de maintien de siège à la fin de l'allégement...				
D6.1	- au niveau de l'allégement d'IFD ?	■	▲	■	■
D6.2	- pour l'allégement des impôts directs cantonal et communal ?	●	▲	●	●

En référence aux quatre cantons audités, le tableau 2 ci-dessus présente les différentes conditions stipulées dans les décisions du DFE en matière d'allégement d'IFD et/ou dans les décisions d'allégement des impôts directs cantonal et communal. Ayant identifié pour chacun des critères des bonnes pratiques, le CDF les a évalués selon la gradation suivante :

- ▲ le critère n'a à tort pas été pris en compte comme condition de la décision ;
- le critère aurait dû être considéré de manière à garantir le strict respect des conditions légales d'allégement d'IFD (potentiel d'amélioration) ;
- le critère est pris en compte comme condition d'allégement d'IFD

Le contenu des décisions cantonales est en grande partie repris dans les décisions du DFE. Le DFE y ajoute en principe la condition d'emploi, la clause de remboursement ainsi que le devoir d'information de la société en cas de changement des conditions. Les taux d'allégement d'IFD accordés aux sociétés concordent en principe avec ceux proposés par les cantons. Il en résulte des divergences significatives entre les cantons tant dans le nombre et la nature des conditions que dans les taux d'allégement appliqués à des sociétés. A l'exemple de deux sociétés vaudoises ne respectant pas cumulativement les conditions d'allégement d'IFD, le DFE a réduit dans certains cas les taux d'allégement d'IFD par rapport à ceux stipulés au niveau cantonal. Le CDF constate que cette absence d'unité de doctrine en matière de taux a été partiellement corrigée avec l'introduction de la nouvelle politique régionale.²⁸

²⁸ Selon les principes d'applications pour l'octroi d'allégements fiscaux en application de la politique régionale définis par le SECO en décembre 2008, « [...] si le nombre d'emplois dépasse nettement la barre des 20 emplois ou que des investissements matériels importants sont prévus le taux d'allégement peut être augmenté. Progressivement,

No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62

Conjointement avec l'existence de conditions définies dans le dispositif décisionnel, l'existence d'une pondération des taux d'allègement en fonction de l'importance particulière pour l'économie régionale (art. 4a OZER) constitue l'un des facteurs clés de succès de l'implantation de la société pour le canton et l'économie régionale.

5.2 Définitions cantonales des conditions d'allègement d'impôt fédéral direct

Vu l'absence de définitions claires du SECO, les cantons interprètent de manière différente les conditions d'allègement IFD.

5.2.1 L'emploi doit-il être rattaché localement ?

La notion d'emploi n'a été définie par le SECO que dans une lettre du 10 décembre 2008 à l'attention des promotions économiques cantonales transférant la tâche de surveillance à ces dernières. Le SECO a précisé que la condition de « *places de travail* » se référerait au nombre de nouveaux emplois à plein-temps (ou équivalent plein-temps) créés depuis le début du soutien. Il précisait que « *seuls les emplois créés exclusivement dans le cadre du projet sont à prendre en considération* »²⁹.

Les emplois transférés de l'étranger par une ESPP sont acceptés dans le décompte des nouveaux emplois par les promotions économiques des quatre cantons, pour autant que les postes créés soient maintenus sur la durée. L'engagement de personnel temporaire est accepté comme emplois à condition cependant que les postes correspondants soient effectivement maintenus.

Les promotions économiques des quatre cantons considèrent qu'une création d'emploi ne peut être prise en compte que si les conditions suivantes sont remplies:

1° être assujetti fiscalement sur le territoire cantonal, voire national, le cas échéant au travers d'une rétrocession du fisc de son pays (ex : frontalier français « quotidien » dans les cantons de Neuchâtel ou Vaud et allemand dans le canton de Schaffhouse). En effet, compte tenu des accords bilatéraux passés avec l'Union européenne, aucune discrimination n'est possible entre le résident local et le frontalier.

2° contribuer au système suisse d'assurances sociales. Des accords bilatéraux permettent parfois le paiement des cotisations sociales de l'expatrié dans son pays de provenance. Dans ce cas de figure, l'employé concerné peut être assujetti fiscalement dans le canton, sans pour autant s'acquitter, en vertu des accords bilatéraux, de la sécurité sociale en Suisse.

5.2.2 Notion d'investissement parfois mal comprise par les sociétés exonérées

Les décisions d'allègements mentionnent généralement les investissements que les sociétés se sont engagées à réaliser dans le cadre du projet. Ce critère ne constitue formellement une condition que pour certaines sociétés vaudoises.

une règle approximative s'est dégagée : une certaine d'emplois, ainsi que les investissements et les retombées locales qui en découlent peuvent amener à un allègement de 100 %. {...} »

²⁹ Cette précision relative à la notion d'emploi a également été faite dans les principes d'applications du DFE publiés en juin 2008.

No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62

Les investissements stipulés dans les décisions du DFE portent sur les achats, les constructions et autres transformations immobilières, l'équipement de production/machines, l'infrastructure informatique, ainsi que les travaux de recherche et de développement. Ils correspondent généralement à une notion comptable, soit l'activation au bilan des dépenses engendrées, qui ensuite devront être amorties. Parfois, le DFE assimile à un investissement les dépenses d'exploitation comme les coûts de location à long terme (valeur actualisée des coûts de loyer en fonction de la durée du bail). En outre, des dépenses de lancement de l'activité, des frais de démarrage, de déménagement de la direction, ainsi que des coûts de transfert sont occasionnellement pris en compte dans les investissements.

S'agissant du reporting opéré par les cantons, le SECO définissait en 2005 les investissements comme « *toutes les dépenses directement liées au projet en Suisse* », à l'exclusion des « *dépenses liées au recrutement de personnel* » et des « *coûts d'acquisition de valeurs immatérielles dans la mesure où ces dernières sont utilisées dans le cadre d'activités déployées à l'étranger* ».

A l'analyse des informations détaillées fournies par les entreprises auditées sur les investissements, le CDF a constaté des écarts d'interprétation au niveau de certaines sociétés par rapport au cadre fixé par le DFE et aussi à la notion d'investissement stricte pratiquée par les cantons. Le CDF estime que la notion d'investissement doit être définie sans équivoque pour toutes les parties prenantes à la décision.

5.2.3 Partenariat avec les hautes écoles et le tissu local comme critère qualitatif

Le partenariat avec les hautes écoles constitue une condition obligatoire dans les allègements cantonal et fédéral de certaines sociétés vaudoises. Il s'agit cependant plutôt d'un critère qualitatif complémentaire, permettant de renforcer l'ancrage de la société dans la région ou en Suisse. Cette composante est plus forte dans les cantons pour lesquels la présence de hautes écoles constitue un élément stratégique de promotion économique (Vaud et Neuchâtel en particulier). Canton non universitaire, Schaffhouse ne considère ce critère qu'à titre subsidiaire.

5.3 Zones d'ombre dans l'exécution des décisions d'allègements d'impôt fédéral direct

5.3.1 Incertitudes quant au renouvellement des allègements d'impôt fédéral direct

Lors de son analyse préalable de 2010, le CDF a constaté la prise en compte par les cantons tantôt de l'année civile, tantôt de l'exercice commercial dans l'exécution des allègements d'IFD et des impôts directs cantonal et communal. Il a préconisé que le SECO entreprenne un examen approfondi de la question (voir mesure n° 2 au chapitre 3). L'analyse de la situation faite par le SECO a montré l'hétérogénéité des pratiques cantonales et l'absence d'unité de doctrine en la matière. Compte tenu de diverses analyses, de la position de l'AFC, du respect de la sécurité du droit et du principe de la bonne foi, le Chef du DFE a décidé le 15 juin 2011 de ne pas remettre en cause rétroactivement les pratiques des cantons ayant opté pour l'exercice commercial, à l'exception des décisions qui s'écartent explicitement de cette notion. Il a ainsi entériné une inégalité dans l'application des allègements IFD suivant le recours à la notion d'année civile ou d'exercice commercial. Cela montre l'importance de déterminer clairement et à l'avance les critères et les modalités d'allègement pour éviter de telles inégalités de traitement entre cantons. Le CDF

No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62

relève également la nécessité d'assurer la cohérence de la mise en œuvre du concept de surveillance (voir mesure n° 5 - chapitre 3) tant dans la détermination de la période totale d'allègement que dans la définition de la date de renouvellement après cinq ans. Le CDF a constaté pour une société vaudoise le recours à l'exercice commercial, mais une prolongation selon l'année civile.

Selon les termes de la délégation des tâches de surveillance aux cantons, le SECO a précisé en décembre 2008 qu'il appartenait au canton « *d'informer le SECO avant l'échéance de la première période de la réalisation des conditions fixées à la prolongation de l'allègement.* » Cette solution n'est pas idéale et induit un double risque : d'un côté, un chiffre communiqué par avance par une société pourrait se révéler ensuite surévalué, donnant lieu, le cas échéant, à un renouvellement à tort de l'allègement d'IFD ; de l'autre côté, le SECO pourrait à tort refuser une prolongation d'allègement en raison du non-respect du seuil d'emploi à la date de communication (anticipée) de la société. Cette situation illustre les désavantages de la procédure actuelle. Cette absence de nuances entre le tout (100% d'allègement) et le rien (suppression totale de l'allègement) est de nature à conduire tantôt à une clémence excessive tantôt à une sévérité de nature arbitraire des autorités fédérale et cantonale d'application. Le CDF constate à ce titre que le SECO vient d'élaborer une grille de critères pour l'analyse des dossiers qu'il a inclus dans son concept de surveillance (voir mesure n° 1 - chapitre 3).

Recommandation 5.3.1 (Priorité 1) : Le CDF invite le SECO à définir précisément la procédure de renouvellement des allègements d'IFD sur la base de la LZER après cinq années et à les communiquer au plus vite à tous les cantons concernés afin de leur permettre de faire face aux nombreux renouvellements auxquels ils seront confrontés d'ici fin 2012.

Position du SECO :

Le processus pour le renouvellement des allègements de l'IFD au terme de la première période a été précisé dans le concept de surveillance entériné le 21 décembre 2011 par le Chef du DFE. Le SECO l'avait présenté le 24 novembre 2011 aux cantons concernés dans le cadre d'une séance d'information. Il prendra en compte les modalités de renouvellement dans le cadre de la révision en 2012 des principes d'application.

5.3.2 Non distinction entre les cas volontaires et involontaires de cessation d'activité

Les décisions d'allègement d'IFD stipulent la possibilité d'une révocation partielle ou entière des allègements d'IFD avec effet rétroactif en cas de liquidation des activités de la société pendant la durée de l'allègement, en raison d'objectifs non atteints en matière d'emplois ou « *si les résultats sont bien inférieurs aux objectifs fixés* ». Elles ne distinguent cependant pas selon le caractère volontaire ou involontaire de la cessation d'activité.

Au niveau cantonal, des modalités pour le traitement des cas de départs involontaires sont parfois définies. Ces règles peuvent figurer dans la décision d'allègement d'impôts cantonal et communal au travers d'un renvoi explicite à la lettre d'un mandataire comme dans le cas d'une société fribourgeoise. Elles peuvent également être formulées dans une lettre fiscale établie séparément par l'administration cantonale des impôts qui peut également porter sur l'attribution d'un statut fiscal particulier à ladite société, à l'instar de ce qui se pratique parfois dans le canton de Vaud.

No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62

Avec l'introduction d'une clause de maintien de siège durant cinq années au minimum après la fin de la période d'allègement, le canton de Neuchâtel vient d'introduire, dans le cadre de la NPR, une disposition traitant des cas de départ « pour cause de force majeure » (voir mesure n° 4 – chapitre 3).

Pour la cessation des activités des sociétés allégées, une distinction entre cas volontaires et involontaires devrait être introduite par le SECO. Une limitation des cas involontaires aux seuls cas de « force majeure » permettrait notamment d'éviter qu'un transfert d'activité dans un autre pays pour des raisons liées à des conditions fiscales plus favorables ne soit, à tort, considéré comme cessation involontaire d'activités.

Recommandation 5.3.2 (Priorité 2) : Le SECO devrait distinguer tant au niveau des instructions qu'au niveau des nouvelles décisions, les cas volontaires et involontaires de cessations d'activités.

Position du SECO :

Cette recommandation sera examinée dans le cadre de l'évaluation du programme pluriannuel 2008 – 2015 concernant la Nouvelle Politique régionale (NPR).

6 CONSTATS LIÉS AU RESPECT DES DÉCISIONS DU DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE ET L'IMPACT SUR L'ÉCONOMIE RÉGIONALE

6.1 Réactions variées face à un nombre insuffisant d'emplois

Sur toute la durée de son allègement d'IFD jusqu'en 2008, une société neuchâteloise n'a jamais respecté la condition de l'emploi, en occupant une vingtaine d'emplois au lieu des 60 prescrits par la décision. Selon la pratique suivie jusqu'à 2006 par le canton, la décision n'incluait aucune clause de renouvellement après cinq ans ni clause de remboursement.³⁰ Aucune sanction n'a ainsi été prise à l'encontre de cette société qui présentait des bénéficiaires imposables annuels de l'ordre d'une centaine de millions de francs.

Au moment du renouvellement de son allègement d'IFD après cinq ans, une société fribourgeoise occupait un nombre d'emplois clairement en dessous du seuil stipulé par la décision du DFE de 2000. En lien étroit avec l'administration fiscale cantonale, la promotion économique fribourgeoise a cependant considéré que la condition d'emploi était respectée en raison d'une masse soumise à impôts plus importante. Ce cas a été communiqué au SECO, qui n'a pas remis en question la position prise par le canton. Dans un autre cas, le canton de Fribourg a demandé et obtenu une prolongation de la période d'examen de cinq ans pour trois années supplémentaires en raison du retard pris par la société dans l'engagement de collaborateurs qualifiés.

³⁰ Cette clause a été introduite dans le canton de Neuchâtel à partir de 2006.

No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62

Le CDF remarque qu'en raison d'un dispositif décisionnel inadéquat, le SECO a jusqu'à récemment agi avec une certaine souplesse dans le renouvellement des allègements après cinq ans.

6.2 Respect des conditions à vérifier pour une société « hors sol »

D'après les chiffres détaillés des investissements obtenus d'une société, la condition de renouvellement en matière d'investissements pourrait très vraisemblablement ne pas être atteinte. Dans le cadre de son examen approfondi des données sur l'emploi de cette ESPP « hors sol », cette dernière avait surestimé le nombre d'emplois communiqué au canton et juste atteint le seuil nécessaire à l'obtention d'un taux supérieur d'allègement d'IFD à la fin de la première année (voir mesure n° 3 chapitre 3). Le CDF constate qu'un besoin accru de contrôle des emplois existe sur les sociétés sans ancrage véritable dans l'économie régionale.

Recommandation 6.2 (Priorité 1) : Le CDF invite le SECO à vérifier attentivement le respect des conditions d'allègement de la société à la date de renouvellement de son allègement d'IFD

Position du SECO :

Le SECO vérifiera le respect des conditions d'allègement lors de son éventuel renouvellement.

6.3 Les entreprises de services ne créent que peu d'emplois sur le marché local

S'agissant des ESPP examinées, le CDF constate que la proportion d'employés engagés sur le marché de l'emploi suisse, se situe entre 15 % et 30 %. De manière générale, ces derniers occupent plutôt des fonctions subalternes ou d'appui (fiscal, administratif,...) alors que les employés les mieux rémunérés sont occupés par des personnes taxées à la source et ayant été transférés au sein du groupe. Le CDF remarque qu'une certaine proportion des employés de ces ESPP réside en outre dans un autre canton que celui dans lequel la société est implantée. Ceci est particulièrement vrai dans le canton de Schaffhouse ainsi que, dans des proportions moindres, dans les cantons de Neuchâtel et de Fribourg. Pour Schaffhouse, il s'agit cependant de tenir compte de sa petite taille, de son voisinage avec le canton de Zürich et de sa situation frontalière particulière. De manière générale, le CDF relève l'impact réduit de ces créations de postes de travail sur le marché local de l'emploi.

Outre la volatilité dans l'évaluation des emplois d'une ESPP, au travers des départs et des arrivées vers/en provenance d'autres sociétés du groupe, le CDF relève que les employés ne sont parfois pas assujettis au système suisse d'assurances sociales.

6.4 Les investissements consistent avant tout en des aménagements de bureaux

Les investissements « en dur » les plus significatifs des ESPP examinées portent sur la construction de bâtiments ou l'aménagement de bureaux. S'il est vrai que ces investissements profitent parfois aux entreprises locales de construction, l'implication des fournisseurs locaux ne revêt souvent qu'un caractère marginal.

No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62

Comme autres investissements, le CDF relève surtout les frais de location, en lien avec des contrats à dix ans avec des gérances de la région, ainsi que, de manière plus marginale, les frais de recherche et développement. Les frais de démarrage, ainsi que les coûts de transferts de siège, figurent parfois pour mention dans les décisions du DFE et ne font dès lors pas l'objet d'un suivi comptable. Sous dépenses d'exploitation reflétant un ancrage avec l'économie régionale, les sociétés font principalement mention de frais de voyage, de location d'automobiles, de fiduciaire, d'avocats, d'assurance choses, de frais d'envoi express. Certaines sociétés relèvent également des dépenses telles que les contributions AVS ou des dépenses d'expatriés.

6.5 Ecart entre les cantons dans la coopération avec les hautes écoles et le tissu local

Le CDF a remarqué que la coopération avec les hautes écoles jouait un rôle particulier dans les cantons de Vaud et Neuchâtel. Ceci-ci est lié à la présence sur leur territoire de ces établissements, ainsi qu'à l'orientation stratégique de leur promotion économique (biotechnologie, microtechnique, pharmaceutique,...). Cette implication peut cependant varier, allant de la participation occasionnelle à des séminaires, au financement de chaires de professeurs, voire à celui de tout un programme de cours.

En termes de lien avec le tissu local, certains cantons, tels que Fribourg et Neuchâtel, mettent l'accent sur la formation notamment de stagiaires et d'apprentis. Certaines sociétés s'investissent dans le mécénat de mouvements sportifs ou d'événements culturels ou collectent des fonds destinés à des œuvres charitables. Le CDF a notamment relevé certains engagements particuliers illustrant l'ancrage local d'une société, tels que des cours donnés par ses employés dans un gymnase de la région.

7 SURVEILLANCE DES ALLÈGEMENTS DE L'IMPÔT FÉDÉRAL DIRECT

7.1 Il manque un cadre général dans la surveillance

Lors de son examen préalable de 2010, le CDF a mis en évidence des lacunes significatives dans le dispositif de surveillance fédéral sur les allègements d'IFD, notamment l'absence de concept de surveillance (voir mesure n° 5 chapitre 3) et le manque de coordination avec l'AFC pour surveiller l'exécution par les autorités fiscales cantonales des décisions du DFE (voir mesure n° 7 – chapitre 3).

Si ce n'est l'envoi chaque année par le SECO d'un formulaire de rapport aux banques, le dispositif légal pour les ZER ne prévoyait pas d'autres mesures de surveillance que le couplage des allègements d'IFD avec d'autres mesures de promotion économiques (ex : prises en charge d'intérêts et cautionnements bancaires). Au moment de délier en 2001 les mesures d'allègements des autres instruments de la politique régionale, le SECO n'a pas introduit de mesures compensatoires en matière de surveillance. Le dispositif de surveillance repose depuis lors sur un système de reporting des sociétés, qui ne contient que depuis récemment un mécanisme de sanctions.

No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62

Outre les erreurs décelées quant à la fiabilité de la base de données du SECO, le CDF a relevé le cas d'une société ayant été supprimée de cette base de données suite à sa radiation en 2007. La société a cependant continué à bénéficier de l'allègement dans sa nouvelle forme de succursale. Le CDF relève que l'accès nouvellement donné au SECO par l'AFC aux données de la RPT, ainsi que les travaux de mise à jour de la base de données réalisés (voir mesure n° 6 - chapitre 3) devraient permettre d'améliorer le dispositif général de surveillance.

7.2 Délégation imprécise des tâches de surveillance

Avec l'entrée en vigueur en 2008 de la nouvelle politique régionale (NPR), la surveillance a été réglée dans l'article 10 de l'Ordonnance fédérale du 28 novembre 2007 concernant l'octroi d'allègements fiscaux en application de la politique régionale (OAPR). Bien que cet article renforce le rôle des cantons en matière de surveillance, le SECO n'a pas accompagné ce transfert de tâches d'instructions précisant le cadre et les moyens de surveillance. Le courrier rédigé à fin 2008 par le SECO à l'attention des promotions économiques cantonales ne définissait par exemple pas les notions de bases utilisées (emplois, investissements).

Mal définis, les objectifs et modalités de la surveillance à exercer par les cantons sont laissés à leur libre appréciation. En pratique, et à l'instar du SECO dans le passé, les cantons peinent à obtenir la livraison des données dans les temps impartis. Ne pouvant remettre en question les données de reporting, les cantons se réduisent, à l'exception du canton de Schaffhouse, à une surveillance formelle en se limitant à collecter l'information et à la faire suivre au SECO. De manière indépendante du SECO, le canton de Schaffhouse procède depuis 2004 à une évaluation systématique des effets des sociétés implantées sur l'économie régionale en chiffrant notamment les recettes fiscales obtenues à travers elles et leurs employés. Le CDF relève cependant que cette évaluation n'inclut pas de contrôle sur une base individuelle du nombre d'emplois communiqués au SECO.

7.3 Caractère limité des contrôles des cantons sur le reporting des sociétés

S'étant rendu compte de la difficulté d'obtenir des sociétés les données de reporting, le SECO a transféré la tâche de reporting aux cantons, mais sans leur donner les moyens nécessaires à son exécution. Les services cantonaux de promotion économique ne sont pas en mesure d'accomplir cette fonction de surveillance de manière satisfaisante. L'art. 10 OAPR ne prévoit ni droit d'accès à l'information ni moyens de contrainte pour les cantons.

Sur le plan cantonal, les allègements fiscaux sont généralement ancrés dans une loi fiscale cantonale plutôt que dans une loi sur la promotion économique. La procédure cantonale d'allègement sur laquelle se greffe le dispositif d'allègement de l'IFD est de la responsabilité première de l'administration fiscale. Face à cette orientation résolument fiscale, la promotion économique n'apparaît pas équipée, particulièrement dans les cantons de Neuchâtel et Vaud, pour accomplir sa tâche de surveillance.

Outre cette absence de moyens, on peut se demander si un organe chargé de vanter les bénéfices d'une implémentation à de nouvelles sociétés est en mesure de procéder à une surveillance attentive des exigences liées aux allègements de l'IFD. Cette contradiction semble d'autant plus flagrante dans les cantons ayant externalisé la promotion économique exogène (pour Neuchâtel jusqu'en 2007 et Vaud jusqu'à aujourd'hui). Le service cantonal y revêt d'abord un rôle de

No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62

conseiller voire d'appui à l'implantation pour la société. A l'inverse, telle qu'adoptée par le canton de Schaffhouse, la solution des contrats de prestation entre les sociétés et le canton permet de mieux définir les rôles et responsabilités des différents acteurs du dispositif d'allégement fiscal.

Pour les années 2008 et suivantes, les cantons ont invité les sociétés à leur adresser les données de reporting. Le SECO leur a fourni comme exemple le modèle de reporting qu'il utilisait jusqu'à la fin 2007. De manière générale, le nombre d'emplois communiqué par les sociétés au SECO est légèrement inférieur à celui indiqué au CDF dans le cadre du présent audit. S'agissant des deux sociétés ayant fait l'objet d'un contrôle systématique et approfondi de validation du rattachement fiscal des emplois annoncés, un certain nombre d'employés figurant sur le décompte d'emploi n'était pas assujetti fiscalement en Suisse.

Suite à l'identification par le CDF d'écarts lors de son audit RPT de 2010, le contrôle cantonal des finances (CCF) du canton de Vaud a reçu la compétence provisoire d'examiner le dispositif de surveillance des allègements de l'impôt cantonal et communal. Dans la quasi-totalité des autres cantons, les CCF n'interviennent pas dans la vérification du système de contrôle interne dans ce domaine. Dans le cadre de la nouvelle politique régionale, les conventions programmes contiennent des modalités de surveillance financière.

Recommandation 7.3 (Priorité 2) : Le CDF recommande au SECO d'intégrer la surveillance des allègements d'IFD dans les conventions-programmes établies dans le cadre de la politique régionale et de définir pour ces derniers, le principe d'une surveillance conjointe entre le CDF et les CCF.

Position du SECO :

Le SECO est prêt à examiner cette recommandation d'ici au 31.12.2013

7.4 Meilleure utilisation des données fiscales des employés des entreprises de services

L'administration fiscale cantonale se trouve en contact étroit avec la société et ses employés. Pour des raisons de secret fiscal, le fisc cantonal se refuse en principe à divulguer les données de taxation relatives aux personnes physiques qui y sont employées à d'autres services cantonaux. Ces informations seraient pourtant essentielles pour vérifier la plausibilité des données transmises par les sociétés au bénéfice d'allègements de l'IFD. A l'instar du contrôle opéré par le CDF, ces données fiscales individuelles devraient être confrontées à des données transmises non pas sous forme agrégée mais de manière individualisée par la société à la promotion économique cantonale (voir mesure n° 8 - chapitre 3).

Actuellement aucun canton n'effectue un contrôle systématique sur la base d'un échange d'informations entre l'administration fiscale et la promotion économique. Le CDF relève cependant la pratique d'échange informel observée dans les cantons de Fribourg et de Schaffhouse. Bien que la problématique du secret fiscal soit importante, le CDF est d'avis qu'elle ne devrait pas être une entrave aux activités de surveillance des autres services de l'Etat. Les cantons devraient pouvoir garantir un échange d'information adéquat entre les fiscs cantonaux et les promotions économiques cantonales pour garantir le respect de la condition d'emploi.

Recommandation 7.4 (Priorité 1) : Le CDF recommande au SECO d'inciter les organes cantonaux de promotion économique à exiger des sociétés bénéficiant d'allègement d'IFD la transmission annuelle des données détaillées concernant leurs employés en s'inspirant du formulaire développé par le CDF pour son audit.

Position du SECO :

Le concept de surveillance établi d'ici le 31 décembre 2011 définit la notion de l'emploi. Sur cette base, le SECO prendra les mesures nécessaires pour assurer le contrôle des conditions d'emplois fixées dans les décisions et adaptera, le cas échéant, les listes de reporting annuel. L'opportunité de requérir des informations détaillées telles que celles suggérées par le CDF dépend toutefois de la définition de l'emploi. Dans tous les cas, la requête d'informations particulières et détaillées sera effectuée uniquement pour les dossiers présentant un risque élevé selon l'analyse de risque qui figurera dans le concept de surveillance.

7.5 Refus exceptionnel de renouvellement des allègements après cinq ans

En raison du nombre important de décisions d'allègement d'IFD prises durant l'année 2007, le SECO devra se prononcer sur un grand nombre de renouvellement entre 2011 et 2012. Au regard des pratiques différenciées adoptées par les cantons et non harmonisées par le SECO, il existe un risque significatif de non-conformité des prolongations aux conditions stipulées dans la décision du DFE. Le CDF relève cependant que l'absence de précision des décisions initiales rend difficile leur mise en œuvre cohérente et équitable par les cantons.

Le fait d'être entré en matière par le passé pour prolonger les allègements d'IFD pour certaines entreprises (notamment la société fribourgeoise citée au pt. 6.1) alors que dans un cas vaudois il l'a refusé pour un écart plus petit induit une insécurité du droit tant au niveau des sociétés « Bonny » que des services cantonaux de promotion économique.

Dans un courrier de décembre 2008, le SECO donnait l'instruction aux cantons de procéder à un « *contrôle plus détaillé du projet et du respect des conditions* ». Alors que, dans le canton de Neuchâtel, ce contrôle est du ressort du Service des contributions, il revient ailleurs à la promotion économique. Pour le critère de l'emploi, un contrôle approfondi au moment du renouvellement de l'allègement d'IFD doit avoir lieu de la même manière dans tous les cantons. Ce dernier devrait comporter une confrontation des données transmises par la société à l'appui de sa demande de renouvellement avec les données fiscales individuelles de ses employés.

Recommandation 7.5 (Priorité 1) : Le CDF recommande au SECO de définir précisément et de communiquer au plus vite aux cantons les notions clés relatives aux allègements d'IFD (notamment les emplois, investissements), les modalités de renouvellement, le niveau de détails des données à obtenir des sociétés, de manière à garantir la conformité aux décisions du Département fédéral de l'économie, ainsi que l'égalité de traitement entre les cantons et entre les entreprises.

Position du SECO :

Adopté par le Chef du DFE le 21 décembre 2011, un concept de surveillance précise les processus de reporting et de renouvellement, ainsi que la définition de la notion de l'emploi. Une première information des cantons a eu lieu le 24 novembre 2011. Les principes d'application seront adaptés en conséquence en 2012 et soumis au premier semestre aux cantons pour consultation.

7.6 Mise en œuvre difficile de la clause de remboursement

Le CDF n'a identifié aucun cas de non application à tort de la clause de remboursement. Pour trois sociétés ayant cessé leurs activités, il a pris connaissance des raisons de leur non application :

- La maison mère d'une société fribourgeoise a fermé son site suisse en raison de pertes importantes et transféré ses activités à des sociétés basées en France et en Allemagne.
- Une société vaudoise a été déplacée dans un autre canton. L'activité de recherche et développement a été cependant maintenue sur sol vaudois. La clause de remboursement est devenue sans objet en raison des pertes générées par cette société depuis le début de ses activités.
- Au rachat d'une société vaudoise par un autre groupe de sociétés, la clause de remboursement n'a pas été appliquée du fait des pertes affectant son résultat.

Parmi les sociétés soumises à audit, aucun cas d'application de la clause de remboursement n'a été relevé. Le CDF a toutefois constaté qu'une telle clause avait été appliquée pour une société vaudoise ayant volontairement cessé ses activités. Dans le cas d'espèce, le montant à rembourser avait été finalement fixé de manière forfaitaire au terme d'une négociation avec la société concernée.

7.7 Absence de confirmation sur le respect des conditions en fin d'allègement

Etant donné le risque existant qu'une société continue à bénéficier d'un allègement d'IFD sans y avoir droit, le CDF est d'avis qu'une procédure de fin d'allègement devrait être formalisée et mise en œuvre. A travers une décision formelle du SECO, une quittance de conformité de l'allègement sur la seconde période d'allègement (en principe cinq ans), ainsi que de fin de l'allègement devrait être donnée au fisc cantonal et à l'AFC par les services cantonaux de promotion économique, respectivement par le SECO.

De cette manière, l'allègement de l'IFD pourrait être clos tant au niveau opérationnel (promotion économique cantonale et SECO) qu'au niveau fiscal (administration fiscale cantonale et AFC).

7.8 Divergences entre les dispositifs cantonaux de surveillance

Dans le cadre de ses audits menés dans les cantons de Fribourg, de Neuchâtel, de Schaffhouse et de Vaud, le CDF a décelé des différences significatives dans les dispositifs de surveillance. Comme le montre le tableau récapitulatif ci-dessous, le CDF a constaté que dans tous les cantons visités des mesures d'amélioration sont requises. Toutefois, la mise en œuvre du futur concept de surveillance du SECO aura un impact positif sur les contrôles à réaliser par les promotions économiques cantonales et de rapides améliorations sont à attendre.

No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62

Tableau 3 : Analyse comparative des dispositifs de surveillance sur les conditions économiques des allègements fiscaux

N°	Points de contrôle	FR	NE	SH	VD
S1	Niveau de contrôle par le canton des données reçues des sociétés	■	■	■	▲
S2	Echanges d'informations entre le fisc et la promotion économique au niveau cantonal ?	■	▲	■	▲
S3	Implication du CCF dans le contrôle du système de contrôle interne en matière d'allègement d'IFD ?	▲	▲	▲	■

Légende :

- ▲ Une lacune existe dans le dispositif de surveillance. Des mesures rapides s'imposent.
- Il existe un potentiel d'amélioration au niveau du canton
- La surveillance est adéquate. Aucune mesure d'amélioration n'est requise.

8 LECONS A TIRER DES ALLÈGEMENTS D'IMPÔT FÉDÉRAL DIRECT OCTROYÉS AVANT 2008

Les règles du dispositif Bonny conditionnent le niveau d'allègement à l'importance du projet pour l'économie régionale. Outre les critères généraux mentionnés au chapitre 4, d'autres éléments sont à prendre en compte pour évaluer les impacts des allègements d'IFD sur l'économie régionale et sur le budget cantonal. Il s'agit notamment des impacts directs sur la RPT, des effets sur les budgets des cantons concernés, des conséquences indirectes aux niveaux des recettes (effets de « spin-off », essaimage liés aux sociétés implantées depuis une longue période de temps et maintien d'entreprises qui sinon seraient parties à l'étranger) et des dépenses de la collectivité (en particulier d'infrastructure), des autres mesures d'implémentation qui sont prises par le groupe d'une société « allégée », des effets globaux sur l'économie locale et des conséquences fiscales que ces effets entraînent.

8.1 Plusieurs sociétés Bonny coûtent plus d'argent qu'elles n'en rapportent aux cantons

Depuis l'entrée en vigueur de la RPT en 2008, le potentiel que représentent les bénéficiaires non soumis à taxation en vertu des normes concernant les ZER et de la NPR est pris en compte dans la détermination de l'indice de ressources du canton concerné. Suivant l'importance des bénéficiaires rapatriés, le taux de la réduction pour participations à l'IFD, ainsi que le statut fiscal cantonal de la société concernée, le potentiel RPT déterminant pèjore de manière plus ou moins importante le niveau des contributions versées ou reçues par le canton concerné. Pour estimer l'impact des potentiels de ces sociétés sur les chiffres RPT, le CDF a pris en compte les données des années 2006, 2007 et 2008, années de référence pour le calcul des chiffres RPT 2012.

No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62

Sur les 27 sociétés de l'échantillon ayant des bénéficiaires sur l'exercice 2008, dix présentent un bilan final cantonal négatif. Cela signifie qu'elles ont coûté davantage en contributions à la RPT qu'elles n'ont généré d'impôts sur la société et ses employés aux niveaux cantonal et communal.³¹

Trois sociétés ont un impact financier particulièrement négatif pour le budget cantonal estimé à plusieurs dizaines de millions de francs par année (voir le tableau des impacts sur le budget cantonal classés de manière dégressive en annexe). Ces sociétés (une fribourgeoise, une vaudoise et une neuchâteloise) ont été mises au bénéfice d'allègements d'IFD à 100 % et bénéficient, à l'exception de la société neuchâteloise, d'un statut fiscal particulier.³² A l'inverse, les sociétés présentant un résultat net positif se distinguent soit par un nombre d'emploi ou une activité productive locale, soit par un volume significatif d'impôt perçu (allègements à taux partiel de l'IFD, voire de l'impôt cantonal et communal sur le bénéfice dans le canton de Schaffhouse ou perception d'un impôt cantonal et communal sur le capital comme dans le canton de Neuchâtel).

En se limitant aux seuls impacts directs sur le budget des cantons concernés liés à la présence sur leur sol de sociétés au bénéfice d'allègements fiscaux, le CDF souligne le bilan positif net pour le canton de Schaffhouse. A l'inverse, les cantons de Fribourg, Neuchâtel et Vaud présentent des résultats plus contrastés. De manière à disposer d'une image plus complète des effets sur le budget du canton des allègements fiscaux, il conviendrait de tenir compte pour les sociétés transnationales implantées depuis un certain temps (cinq ans au moins) de l'ensemble des activités déployées sur le territoire du canton (qu'elles soient ou non exonérées). Les sociétés transnationales mises au bénéfice d'allègement d'IFD dans les cantons de Fribourg et Vaud n'y sont implantées, pour la plupart d'entre elles, que depuis peu d'années. Pour ces deux cantons, une telle analyse ne pourra avoir lieu qu'une fois passée la procédure de renouvellement après cinq années.

Dans tous les cas, le CDF est d'avis que, tant le SECO que les cantons auraient intérêt à l'avenir à utiliser une telle analyse d'impact comme un des indicateurs importants pour mieux filtrer les sociétés transnationales candidates aux allègements fiscaux.

8.2 Une évaluation des impacts directs et indirects apparaît utile

Outre les recettes et coûts directement imputables au budget cantonal, les recettes fiscales durables induites par l'implantation des sociétés au bénéfice d'allègement d'IFD (consommation, séminaires, tourisme), ainsi que les impacts indirects en termes d'infrastructures (aménagement, écoles, trafic routier et ferroviaire,...) et d'augmentation des dépenses sociales liées à l'augmentation des prix du terrain et des loyers dans certaines régions devraient être pris en compte. La loi fédérale sur la politique régionale (art. 18) prévoit d'évaluer l'efficacité des mesures mises en œuvre dans le cadre de la NPR. Cette évaluation est prévue par le SECO en 2013. Le SECO n'a pas encore défini si les allègements octroyés sous la LZER (et encore en vigueur depuis 2008) seraient examinés.

³¹ Soit la contribution à l'IFD de 17 %, les impôts sur le bénéfice et le capital éventuel ainsi que les impôts directs cantonal et communal sur le revenu des personnes physiques ordinaires, assujetties à la source et frontaliers.

³² Cela malgré leur statut de société mixte au sens de l'art. 28 al.4 LHID, ce qui leur vaut une pondération RPT à hauteur de 12,5 % de leurs recettes en provenance de l'étranger.

No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62

9 ENTRETIEN FINAL

Les résultats de l'audit ont été discutés le 12 septembre 2011 avec le directeur suppléant et responsable de la direction de la promotion économique du SECO, le responsable du domaine Politique PME, ainsi que ses collaborateurs chargés des dossiers d'allégements. Les remarques et commentaires, transmis par le biais d'un document distribué en début de séance par les représentants du SECO, ont été pris en considération.

Le rapport a été distribué aux services cantonaux de promotion économique ayant fait l'objet du présent audit en même temps que l'envoi de l'original au SECO. La Délégation des finances des Chambres fédérales a pris connaissance du dossier lors de sa 6^{ème} séance ordinaire des 28 et 29 novembre 2011.

Le présent rapport intègre la prise de position du SECO et les remarques et commentaires des services cantonaux ayant fait l'objet de cet audit.

L'attitude coopérative et compréhensive manifestée par les différents interlocuteurs a facilité l'exécution des travaux d'audit et le CDF les en remercie.

CONTROLE FEDERAL DES FINANCES

Eric-Serge Jeannot
Responsable de mandat

Grégoire Demarex
Responsable de révision

No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62

**ANNEXE : ANALYSE DES RECETTES FISCALES CANTONALES ET DES IMPACTS DES
IMPLANTATIONS DES SOCIÉTÉS AUDITÉES SUR LA CONTRIBUTION CANTONALE À LA
PÉRÉQUATION FINANCIÈRE INTERCANTONALE (RPT)**

No de société *	Taux d'allègement IFD (référence 2008)	Estimation de la moyenne 2006-2008 de la part IFD cantonale & ICC sur société et employés [en 1000 CHF]	Impact sur les chiffres RPT 2012 de la société (estimation) [en 1'000 CHF]	Impact RPT 2012 diminué des recettes cantonales 2006-2008 [en 1'000 CHF]	Typologie de société selon CDF (pt. 4.3)
<i>1</i>	80%	39537	-365	39172	impliquée
<i>2</i>	40%, 30%	18171	-6115	12056	production
<i>3</i>	100%	7197	-1061	6136	intégrée
<i>4</i>	100%	6071	-1158	4913	intégrée
<i>5</i>	100%	9524	-5840	3684	intégrée
<i>6</i>	50%	4100	-1061	3039	"hors sol"
<i>7</i>	50%	3213	-284	2929	impliquée
<i>8</i>	50%	2834	0	2834	"vitrine"
<i>9</i>	100%	2799	0	2799	impliquée
<i>10</i>	50%	2225	-206	2019	impliquée
<i>11</i>	100%	2669	-1061	1608	intégrée
<i>12</i>	100%	2634	-1061	1573	"vitrine"
<i>13</i>	35%	4707	-3170	1537	impliquée
<i>14</i>	100%	1183	0	1183	"vitrine"
<i>15</i>	100%	840	0	840	"vitrine"
<i>16</i>	80%	536	0	536	impliquée
<i>17</i>	100%	645	-206	439	production
<i>18</i>	80%	133	0	133	production
<i>19</i>	80%	105	0	105	intégrée
<i>20</i>	100%	47	0	47	impliquée
<i>21</i>	50%	0	0	0	impliquée
<i>22</i>	100%	0	0	0	impliquée
<i>23</i>	50%	768	-1703	-935	production
<i>24</i>	100%	6709	-7657	-948	intégrée
<i>25</i>	40%	3849	-8585	-4736	production
<i>26</i>	100%	1475	-6296	-4821	intégrée
<i>27</i>	100%	1452	-6745	-5293	"vitrine"
<i>28</i>	100%	777	-6897	-6120	production
<i>29</i>	80%	11406	-19266	-7860	"hors sol"
<i>30</i>	100%	2154	-12503	-10349	intégrée
<i>31</i>	100%	1171	-36566	-35395	"vitrine"
<i>32</i>	100%	980	-36563	-35583	"vitrine"

* Les sociétés indiquées en italique et en gras ont bénéficié d'une décision après l'entrée en vigueur de l'article 4a OZER (décision prise entre 2005 et 2007)

**ADMINISTRATION CANTONALE
DES IMPÔTS**

Route de Berne 46
1014 Lausanne

ANNEXE 2

IMPOT SUR LE REVENU ET LA FORTUNE

CIRCULAIRE JUIN 2012

L'EXONERATION TEMPORAIRE DES ENTREPRISES (ARTICLES 17 ET 91 LI)

Lors de sa session de printemps 1988, le Grand Conseil du canton de Vaud a adopté diverses dispositions relatives à l'imposition des personnes morales. En particulier, il a donné son aval à la disposition suivante : « Le Conseil d'Etat peut accorder une exonération partielle ou totale de l'impôt, pour l'année de fondation et les neuf années suivantes, aux entreprises nouvellement créées qui servent les intérêts économiques du canton (article 15, al. 2 de la loi du 26 novembre 1956 sur les impôts directs cantonaux)¹ ».

En date du 21 juin 1994, le législateur a ajouté, conformément à l'article 5 de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et communes du 14 décembre 1990 (LHID), qu'une « modification importante de l'activité de l'entreprise peut être assimilée à une fondation nouvelle ». Cette disposition doit être interprétée en prenant en compte le concordat du 10 décembre 1948 entre les cantons de la Confédération suisse sur l'interdiction des arrangements fiscaux, concordat auquel le canton de Vaud a adhéré. On relèvera que les communes sont également liées par ce concordat.

La loi du 4 juillet 2000 sur les impôts directs cantonaux (LI) a repris aux articles 17 et 91 LI la teneur de l'article 15, al. 2 de la loi du 26 novembre 1956 sur les impôts directs cantonaux. Ces articles s'adressent respectivement aux entreprises de personnes et aux personnes morales.

1. LA NOTION D'ENTREPRISE

La notion d'entreprise doit être comprise de manière uniforme dans l'ensemble de la législation fiscale. On peut se référer à cet égard à la notion généralement retenue, selon laquelle l'entreprise est une activité économique et juridique dans laquelle sont groupés les facteurs humains et matériels de l'activité économique ; elle implique une combinaison du capital et du travail en vue de l'acquisition d'un profit. L'entreprise peut, au plan économique, appartenir aux secteurs primaire, secondaire et tertiaire.

Le champ d'application des dispositions contenues aux articles 17 et 91 LI n'est pas limité uniquement aux entreprises industrielles. Il convient donc d'admettre que toute entreprise peut, en principe, entrer dans le cadre des entreprises bénéficiant d'une exonération, ceci pour autant qu'elle serve les intérêts économiques du canton au sens large.

Telle qu'elle est décrite ci-dessus, la notion d'entreprise n'est pas liée à une forme juridique particulière. Il peut donc s'agir d'une entreprise exercée en raison individuelle, ou exploitée par une personne morale ou par une société de personnes. Il résulte cependant des buts visés par les articles 17 et 91 LI que, par sa forme juridique, l'entreprise doit pouvoir être considérée comme une entité durable. L'entreprise au bénéfice d'une exonération doit donc démontrer l'existence d'une structure juridique bien définie et ayant un caractère durable.

¹ Bulletin du Grand Conseil, session ordinaire, printemps 1988, pp. 948 et ss.

En principe, l'entreprise doit revêtir une forme juridique correspondant aux règles du droit privé suisse. Cependant, il n'est pas exclu qu'une exonération puisse être demandée et, le cas échéant, accordée à une entreprise étrangère, revêtant une forme juridique étrangère, œuvrant dans le canton par l'intermédiaire d'un établissement stable.

Les articles 17 et 91 LI n'exigent pas que l'entreprise ait son siège dans le canton. Il faut cependant – c'est une évidence – que l'entreprise ait une activité économique dans le canton. Cette activité s'exerce dans le cadre d'un établissement stable ou d'une base fixe d'affaires au sens fiscal du terme, soit d'une installation fixe et permanente au moyen de laquelle s'exerce une part qualitativement et quantitativement importante de l'activité de l'entreprise. Le siège de l'entreprise peut cependant être situé hors du canton, en Suisse ou à l'étranger. On observera que, dans la pratique, l'exonération fiscale est généralement accordée aux entreprises ayant leur siège dans le canton. Celles-ci peuvent avoir, le cas échéant, des établissements stables en Suisse ou à l'étranger.

2. EXONERATION TEMPORAIRE D'ENTREPRISES DE PERSONNES – ARTICLE 17 LI

Conformément à l'article 17 LI, les entreprises de personnes peuvent demander à être mises au bénéfice d'une exonération temporaire. Les conditions sont identiques à celles qui prévalent pour les personnes morales (chapitre 3, ci-après). Toutefois, restent réservées les dispositions d'application relatives aux particularités liées aux sociétés de personnes (notamment et à titre d'exemple, le report de pertes, la période fiscale, etc.).

Si l'entreprise est une raison individuelle ou une société de personnes, l'exonération ne portera pas sur la part du bénéfice assimilable au salaire des exploitants.

3. EXONERATION TEMPORAIRE DES PERSONNES MORALES – ARTICLE 91 LI

3.1 L'ENTREPRISE NOUVELLEMENT CREEE

L'exonération n'est accordée qu'aux entreprises « nouvellement créées ». L'exposé des motifs de la session ordinaire du printemps 1988² (ci-après « l'exposé des motifs ») relève à cet égard que la notion d'entreprise nouvellement créée est essentiellement économique. « Elle comprend donc non seulement les sociétés nouvellement fondées sur le plan juridique, mais également des entreprises qui, économiquement, peuvent être considérées comme nouvelles. Peut également être considérée comme nouvellement créée l'entreprise qui modifie de manière fondamentale son activité ou se restructure de façon essentielle sur le plan économique. En revanche, il serait contraire au concordat³ que la société qui déplace son siège ou son activité d'un canton à l'autre bénéficie d'allègements fiscaux qui dépassent la période de dix ans. En effet, il est nécessaire que le canton d'arrivée prenne en considération les éventuelles mesures d'exonération prises par le canton de départ et qu'il examine les clauses auxquelles elles étaient subordonnées. En outre, on ne peut pas considérer comme nouvellement créée l'entreprise qui se borne à modifier sa structure juridique⁴, sans que son activité économique ne se modifie de façon importante ».

Il convient de reprendre de manière plus détaillée quelques éléments de cette notion.

Le premier élément déterminant est que l'activité économique de l'entreprise soit nouvelle. Cette condition est remplie lorsque l'entreprise est en mesure de réaliser son activité. Par conséquent, une éventuelle période d'activité préparatoire précédant le démarrage effectif de l'activité économique n'entre pas dans le calcul de la période d'exonération. Toutefois, la « fondation » à laquelle se réfère l'article 91 LI est la fondation de l'entreprise en tant

² Op. cit. ad in Bulletin du Grand Conseil, pp. 951 et ss.

³ Concordat du 10 décembre 1948 entre les cantons et la Confédération suisse sur l'interdiction des arrangements fiscaux

⁴ ou sa raison sociale

qu'entité économique. On ne saurait donc donner à la notion juridique de fondation (d'une société anonyme, par exemple) une portée absolue. Ainsi que le relève l'exposé des motifs, on ne considère pas comme société nouvelle l'entreprise qui se borne à modifier sa structure juridique ; par exemple, la raison individuelle dont l'exploitation est reprise sans changement par une société anonyme n'est pas une entreprise nouvellement créée dès la fondation de la personne morale.

3.2 MODIFICATION FONDAMENTALE DE L'ACTIVITE DE L'ENTREPRISE

L'exposé des motifs⁵ relève que la notion d'entreprise nouvellement créée n'est pas limitée aux entreprises nouvelles, mais qu'elle comprend l'entreprise « qui modifie de manière fondamentale son activité ou se restructure de façon essentielle sur le plan économique ». Sur ce point, on ne saurait retenir une interprétation trop extensive. On peut considérer comme une entreprise nouvelle une entreprise existante qui modifie son activité économique, si l'on doit admettre que, sans cette reconversion, l'entreprise aurait vraisemblablement dû cesser toute activité ou pourrait être déplacée. L'article 91 LI ne s'applique donc pas du seul fait qu'une entreprise, pour de pertinents motifs d'ordre économique, diversifie ses activités ou en entreprend de nouvelles. En effet, il convient d'examiner si les modifications qui interviennent au sein de l'entreprise entraînent une modification fondamentale de structure, notamment en raison de l'apport de fonds nouveaux par les actionnaires, changement de main du capital, nouveaux investissements, ou encore pour des raisons stratégiques elle reprend des activités nouvelles qui pourraient être considérées comme viables économiquement au sein d'une nouvelle entité juridique, bien qu'elle soit intégrée dans la structure actuelle. Dès lors, une exonération ne peut pas en principe être envisagée lorsqu'une entreprise déjà existante développe uniquement une nouvelle gamme de produits ; une exonération peut en revanche être considérée, s'il s'agit d'un nouveau département autonome d'activités impliquant des nouveaux emplois, des nouveaux investissements et une nouvelle technologie. Toutefois, dans le domaine des secteurs prioritaires ressortant de la PADE, la notion de modification fondamentale de l'activité sur le plan économique peut être analysée de manière assouplie.

Au cours des dernières années, de nombreuses entreprises ont procédé, pour divers motifs à des restructurations, notamment par le biais de transformations, fusions et scissions. Des dispositions nouvelles de la loi sur les impôts directs cantonaux liées à l'introduction de la LFus⁶ ont réglé les questions fiscales liées à de telles opérations, rendues possibles grâce au report des réserves latentes d'une société dans l'autre. Il ressort notamment de l'exposé des motifs que l'on ne saurait considérer comme « des entreprises nouvellement créées » les sociétés constituées à l'occasion de ces opérations, en se fondant sur le seul critère juridique de la fondation. Dans la mesure où la restructuration conduit à une répartition des activités de l'entreprise entre plusieurs entités, on ne peut soutenir qu'il y a nouveauté au plan économique. Il n'est cependant pas exclu qu'à l'occasion d'une restructuration, l'une des entités créées puisse être qualifiée de nouvelle entreprise ; il faut alors que l'activité qu'elle déploie diffère de manière fondamentale de celle que l'entreprise exerçait antérieurement. On porte également une attention particulière aux entreprises qui reprennent des activités par la voie du « management buy out » destinées, dans le cadre d'une restructuration, à disparaître ou encore à être délocalisées.

3.3 PRISE EN CONSIDERATION DE STATUTS FISCAUX PARTICULIERS

La loi fiscale vaudoise, ainsi que la pratique administrative prévoit des régimes fiscaux particuliers pour certaines entreprises. Il s'agit notamment :

⁵ op. cit. ad in Bulletin du Grand Conseil p. 952

⁶ Loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la fusion, la scission, la transformation et le transfert de patrimoine (Loi sur la fusion, LFus) RS 221.301

- a) du régime de « Sociétés de participations » (régime holding) : dans ce régime, la société ne paie pas l'impôt sur le bénéfice (art. 108 LI) ;
- b) du régime de « Sociétés de base » : dans ce régime, l'entreprise est imposée sur une part de son bénéfice, compte tenu de son activité à l'étranger (art. 109 LI) ;
- c) de l'impôt minimum sur les recettes brutes et les capitaux investis (art. 123 et ss LI) ;
- d) du mode de détermination du bénéfice imposable des « société de services » qui doit s'effectuer en application du principe de pleine concurrence, sur la base de prestations comparables entre tiers et au moyen de fourchettes de marges appropriées pour chaque cas, ou à défaut selon le principe du « coût majoré » ;
- e) de la répartition internationale des sociétés principales (circulaire no 8 de l'Administration fédérale des contributions du 18 décembre 2001) : cette répartition du bénéfice s'effectue sur la base d'une analyse des fonctions (type d'emplois), de leur importance, des contrats conclus et des risques assumés par la société. Seule une part du bénéfice est ainsi imposée en Suisse.

L'exonération prévue à l'article 91 LI ne peut s'appliquer aux sociétés de participations qui bénéficient d'une exemption totale du bénéfice imposable sous réserve de l'imposition des biens immobiliers sis dans le canton. En revanche, une application conjointe de l'article 91 LI avec les articles 106 et 107 LI est possible. Ainsi, l'entreprise ayant une exonération temporaire peut bénéficier de la « réduction pour participations ».

Pour les « sociétés de base » et les sociétés qui sont au bénéfice d'une « répartition internationale de société principale », il n'est pas exclu, en fonction de l'importance économique pour le canton, que ces sociétés puissent bénéficier d'une exonération fiscale temporaire.

Finalement, rien ne s'oppose à la prise en considération d'une demande d'exonération fondée sur l'article 91 LI si l'entreprise est une « société de services » ou si la société tombe sous le coup de l'impôt minimum. Dans le premier cas en effet, les règles applicables aux « sociétés de services » ont pour objet la détermination de l'élément (bénéfice) soumis aux règles ordinaires d'imposition ; dans le second cas, l'impôt minimum est perçu en lieu et place de l'impôt ordinaire.

3.4 L'ENTREPRISE SERVANT LES INTERETS ECONOMIQUES DU CANTON

3.4.1 Généralités

Toute entreprise nouvellement créée ne peut comme telle bénéficier d'une exonération. L'article 91 LI n'est applicable que si l'entreprise « sert les intérêts économiques du canton ».

L'exploitant ou les exploitants d'une entreprise visant en premier lieu à réaliser un profit, il appartient aux autorités de juger si l'entreprise sert également les intérêts économiques du canton.

A cet égard, la décision d'exonération s'inscrit dans le cadre de la politique d'appui au développement économique (PADE) telle que validée par le Conseil d'Etat et régulièrement mise à jour.

En outre, une analyse de la concurrence est nécessaire afin de maintenir le principe de l'égalité de traitement entre acteurs économiques. La concurrence s'apprécie en tenant compte du positionnement de l'entreprise sur le marché (local, national ou international), du

secteur d'activités (présence d'entreprises directement concurrentes sur le territoire cantonal) et du produit (degré d'innovation).

Enfin, la décision d'exonération tient également compte de l'application d'un statut fiscal particulier.

3.4.2 Types de sociétés qui peuvent bénéficier d'une exonération temporaire et/ou d'un statut fiscal particulier

Dans la pratique, on distingue quatre catégories de sociétés qui servent les intérêts économique du canton, en fonction des types d'activités exercés, à savoir les starts-up, les sociétés de production ou industrielles, les centres administratifs ainsi que les quartiers généraux (avec ventes). Celles-ci sont appréhendées fiscalement de manière différenciée, comme suit :

Les **start-up** sont définies comme étant de nouvelles entreprises à fort potentiel de croissance généralement issues de Hautes Ecoles ou de Centres de recherche de la région et qui font la plupart du temps l'objet de levée de fonds pour le démarrage de leur activité. La start-up a une phase plus ou moins longue de développement d'un produit, de test d'une idée, de validation d'une technologie ou d'un modèle économique. Elle doit concrétiser la naissance et le développement d'un projet. Il est impératif que la propriété intellectuelle soit détenue par l'entité qui demande une exonération. L'activité étant exercée sur le territoire suisse, aucun statut fiscal particulier n'est applicable à cette catégorie d'entreprise.

Les **sociétés de production ou industrielles** sont de nouvelles entités actives dans l'industrie ou les technologies de pointe ; cette catégorie s'applique également aux sociétés existantes qui fabriquent des produits innovants au sein d'un nouveau département autonome d'activités. Ces entités peuvent être dépendantes de groupes, mais ne détiennent pas nécessairement elles-mêmes de propriété immatérielle. Dans ce cas, la rémunération est assurée contractuellement (contrat de fabrication à façon). L'activité étant exercée sur le territoire suisse, aucun statut fiscal particulier n'est applicable (l'examen de la marge de bénéfice pour les sociétés dépendantes d'un groupe demeure réservé).

Les **centres administratifs (sans ventes)** (par exemple centre de données, centre d'appel, centre de R&D, quartiers généraux sans ventes) sont des entités destinées à fournir des services au sein d'un groupe de sociétés. Ces entités sont captives et leur rémunération est déterminée selon les méthodes de prix de transfert reconnues par les standards OCDE. Aucun statut fiscal n'est applicable puisque l'entreprise est taxée ordinairement sur la base d'une marge adéquate (examen des prix de transfert intra-groupe).

Les **quartiers généraux (avec ventes)** recouvrant notamment les sociétés dites principales sont des entités actives sur le plan international oeuvrant dans le cadre de groupe de sociétés. S'agissant plus particulièrement des sociétés principales, leur but est de centraliser des fonctions essentielles de type entrepreneuriales justifiant des marges importantes et assurant la plupart des risques de l'entreprise. De manière générale, ces sociétés ne fabriquent pas elles-mêmes leurs produits (fabrication à façon) et les distribuent par le biais de commissionnaires ou de distributeurs à risques limités. Les quartiers généraux (avec ventes) combinent des activités administratives centrales et de ventes internationales. Ils peuvent – si les conditions sont remplies – bénéficier du statut de société de base au sens de l'article 109 LI, voire d'une répartition internationale en principe applicable sur le plan fédéral. Il conviendra alors de tenir compte du cumul des mesures applicables (statut fiscal particulier/répartition internationale et exonération temporaire) dans l'appréciation du dossier.

3.5 LES MODALITES DE L'EXONERATION

3.5.1 Généralités

La loi autorise le Conseil d'Etat à accorder une exonération totale ou partielle de l'impôt, pour l'année de fondation et les neuf années suivantes, sans toutefois octroyer un droit aux entreprises requérantes.

Pour les personnes morales et conformément à l'article 119 LI, l'impôt sur le bénéfice net et sur le capital propre sont fixés et prélevés pour chaque période fiscale. La période fiscale correspond à l'exercice commercial. Chaque année civile, excepté l'année de fondation, les contribuables doivent procéder à la clôture de leurs comptes et établir un bilan et un compte de résultats. Dans la pratique, l'allègement portera sur une durée totale maximale allant jusqu'à dix exercices commerciaux en fonction du cas d'espèce.

La durée de l'exonération est ainsi clairement définie. Elle doit être comptée dès la fondation de l'entreprise ou au terme de la période d'activité préparatoire au sens économique mentionné au chapitre 3.1 ci-dessus, même si la demande d'exonération est déposée après quelques années d'exploitation. Les périodes fiscales qui sont entrées en force avant le dépôt de la demande d'exonération ne pourront pas faire l'objet d'une révision. Ceci pourra, le cas échéant, réduire la durée totale de l'exonération.

3.5.2 Critères retenus pour l'octroi d'une exonération temporaire (grille d'analyse)

Le Conseil d'Etat précise dans la grille d'analyse annexée – qui fait partie intégrante de la présente circulaire – les critères et les modalités d'octroi des exonérations en fonction du type de sociétés décrit sous chiffre 3.4.2. Il peut déroger aux principes et critères mentionnés de la grille en relation avec les perspectives conjoncturelles ou pour toute autre raison jugée pertinente.

Les critères retenus pour l'appréciation de l'exonération sont les suivants :

- **le type de sociétés (3.4.2)**
- **le nombre d'emplois à 5 ans projetés dans le canton.** Sont pris en considération les emplois créés sur une base permanente, calculés en équivalent temps-plein (ETP), assujettis fiscalement sur le territoire cantonal ou national et assujettis aux assurances sociales obligatoires; le transfert d'emploi de l'étranger est considéré comme une création d'emploi, de même qu'exceptionnellement le recrutement d'un travailleur frontalier. S'agissant des quartiers généraux (avec ventes), l'entité exonérée devra être en mesure de justifier d'au moins 50 % de contrats locaux au terme de la première période d'exonération. Les emplois figurant dans la grille d'analyse doivent être considérés comme des minima ;
- **la nature et le volume des investissements immobiliers et/ou de production à 5 ans projetés dans le canton.** Sont pris en considération les investissements immobiliers (notamment l'acquisition de terrains, d'un immeuble ou de locaux – une location de surface commerciale à long terme, 10 ans au moins, peut être assimilée à un investissement immobilier), les investissements mobiliers (notamment l'acquisition de machines et équipements – un leasing à long terme des machines et équipements peut être assimilé à un investissement mobilier) et les investissements immatériels (notamment l'acquisition et/ou le transfert de propriété intellectuelle) réalisés dans le Canton de Vaud ainsi que les investissements effectués dans des entreprises vaudoises (pour autant que lesdits investissements servent les intérêts économiques du canton). Les montants figurant dans la grille d'analyse doivent être considérés comme des minima ;

- **les collaborations avec des institutions d'intérêt public** dans les domaines de la formation, de la recherche, de l'économie, de la culture et du sport, notamment. En ce qui concerne la start-up, la société requérante devra démontrer, dès le dépôt de la demande d'exonération, un lien avec une Haute Ecole ou un Institut de recherche de la région. Pour les quartiers généraux (avec ventes), tout investissement financier (donation, notion de mécénat) réalisé dans l'économie locale en lien avec les domaines précités pourra être pris en considération. Le montant du soutien financier figurant dans la grille d'analyse doit être considéré comme un minimum ;
- **le lieu d'implantation** : pour les quartiers généraux (avec ventes) une distinction est faite entre :
 - o les districts de Morges et Nyon ;
 - o les autres régions du canton ;
- **le secteur d'activité** : les secteurs jugés prioritaires par le Conseil d'Etat sont définis dans le cadre de la politique d'appui au développement économique (PADE). Cette dernière fait également référence aux secteurs dits « sensibles » pour lesquels l'octroi d'une exonération temporaire est en principe exclu.
- **le pourcentage d'exonération** indiqué est un pourcentage maximum.

A noter que le nombre d'emplois à 5 ans, les investissements immobiliers et/ou de production à 5 ans ainsi que le montant relatif au soutien financier (donation) sont à considérer comme des minima, alors que le pourcentage d'exonération représente un maximum. Ces minima et maxima peuvent être modifiés en tout temps par le Conseil d'Etat, notamment en fonction de l'évolution conjoncturelle ou pour toute autre raison jugée pertinente.

Pour les **start-up**, l'exonération est en principe totale, quels que soient la région d'implantation, le nombre d'emplois et les investissements. L'unique condition à remplir réside dans le lien immédiat démontré avec une Haute Ecole ou un Institut de recherche de la région.

Pour les **sociétés de production ou industrielle ainsi que pour les centres administratifs (sans ventes)**, l'exonération peut être totale, pour autant que les critères minimaux définis dans la grille d'analyse (nombre d'emplois à 5 ans, investissements immobiliers et/ou de production à 5 ans) soient remplis.

Finalement, les **quartiers généraux (avec ventes)**, pour autant que les critères minimaux définis dans la grille soient remplis à 5 ans, ne peuvent prétendre qu'à un allègement partiel, notamment en raison de l'application conjointe d'une exonération temporaire et d'un statut de société de base ou d'une répartition internationale. De plus, une distinction est faite en fonction du lieu d'implantation.

Ces dispositions relatives aux quartiers généraux (avec ventes) reflètent l'intention du Conseil d'Etat de se concentrer principalement sur les autres types de sociétés.

En règle générale, une exonération est accordée pour plusieurs périodes fiscales. Elle peut être dégressive et sa durée maximale est de dix exercices commerciaux dès l'année de fondation ou dès la fin de la période préparatoire mentionnée au chapitre 3.1. Il est également possible qu'une entreprise puisse faire l'objet d'une seconde décision d'exonération temporaire, toujours dans la limite des dix ans, si elle a investi ou s'est développée d'une manière plus importante que prévue initialement.

L'article 118a LI prévoit que l'impôt sur le bénéfice dû par les sociétés de capitaux et les sociétés coopératives, à l'exception des sociétés de participations imposées selon l'article

108 LI, est imputé sur le capital. Dans l'hypothèse où la société fait l'objet d'une exonération sur le bénéfice uniquement, il est évident que l'impôt sur le capital demeure dû pendant la durée de l'exonération. Par ailleurs, une exonération de l'impôt sur les gains immobiliers et de l'impôt complémentaire sur les immeubles est légalement exclue. Dans sa décision d'exonération, le Conseil d'Etat peut réserver expressément l'imposition de certaines recettes, tout comme il est en droit de n'accorder qu'une exonération partielle de l'impôt. Dans ce dernier cas, la quotité de la réduction est fixée pour l'ensemble de la période d'exonération ou, le cas échéant, pour chaque année fiscale.

3.5.3 Conditions

Selon l'exposé des motifs⁷, l'exonération peut être assortie de conditions. Il est notamment possible d'exiger que les bénéfices réalisés soient réinvestis dans l'entreprise et non pas distribués aux ayants-droits. Ainsi, une limitation du dividende destinée à permettre l'autofinancement d'une société est prévue de manière générale pendant la durée de l'exonération.

En règle générale, une exonération temporaire d'une durée maximale de dix exercices commerciaux sera accordée en deux étapes de cinq exercices chacun. Le prolongement pour la seconde moitié de l'exonération sera conditionné à l'atteinte des objectifs, en termes d'emplois créés ou maintenus, d'investissements prévus et de collaborations éventuelles avec des institutions d'intérêt public, sur la base de la requête déposée par l'entreprise ou son représentant. A défaut, ou dans l'hypothèse d'une évolution différente du projet tel que présenté dans la requête à l'origine de la décision d'exonération, l'entreprise, ou son mandataire, s'engage de son propre chef à informer les Services de l'Administration cantonale concernés, soit l'Administration cantonale des impôts et le Service de la promotion économique et du commerce. Plus précisément, l'entreprise au bénéfice d'une décision d'exonération devra impérativement avertir et sans délai l'Administration cantonale des impôts si le bénéfice effectif ou si les évolutions du marché laissent penser que les résultats divergeront sensiblement des projections financières remises à l'appui de la demande d'exonération.

L'exposé des motifs envisage également la possibilité de subordonner l'exonération à la condition du maintien de l'entreprise dans le canton durant un certain laps de temps. Il s'agit d'éviter un tourisme intercantonal ou international. Cet aspect du problème doit être pris en compte en particulier pour les entreprises du secteur tertiaire, plus mobiles que celles des autres secteurs économiques. En pratique, une entreprise doit demeurer dans le canton durant la période d'exonération et au terme de celle-ci, pour une durée équivalente à la moitié de celle de l'allègement accordé (période de blocage dite « claw back »), pour autant que l'allègement se décline en deux étapes. Dans le cas contraire (une seule étape), la période de blocage est en principe fixée pour une durée équivalente à la période d'allègement accordé. Le non respect de tout ou partie des conditions de subordination à l'exonération temporaire entraîne un retrait de tout ou partie de l'allègement. Un retrait opéré durant la période d'exonération ou durant la période de blocage conduit à une reprise rétroactive des impôts exonérés. Le traitement fiscal des cas où le non respect des conditions de subordination est occasionné par un changement fondamental des circonstances ayant présidé à l'octroi pour des motifs économiques (notamment, situation de faillite, de cessation des activités du groupe auquel la société appartient) non liés à des considérations fiscales demeure réservé.

Une autre condition liée à l'octroi de l'exonération est la tenue d'une comptabilité, ainsi que le dépôt, dans les délais, d'une déclaration d'impôt. On ne saurait en effet admettre l'application des articles 17 et 91 LI en faveur d'une entreprise qui ne tiendrait pas une

⁷ op. cit. ad in Bulletin du Grand Conseil p. 952

comptabilité conforme à l'usage commercial. Le non dépôt de la déclaration d'impôt dans les délais légaux entraînera la suppression de l'exonération temporaire lors de la taxation d'office.

Par ailleurs, durant la période d'exonération, l'entreprise doit procéder aux amortissements et provisions commercialement justifiés. S'agissant du report de pertes dans le temps, celui-ci sera autorisé conformément aux dispositions légales. Lors d'exonération par secteur d'activité au sein de l'entreprise, la question d'un éventuel report de pertes devra être examinée en fonction de la méthode appliquée (exonération sur base d'une comptabilité analytique ou en pourcentage du chiffre d'affaires).

3.5.4 Renouvellement, réexamen, révision de l'exonération temporaire

Dans la décision d'exonération temporaire et pour tous les types de sociétés, le Conseil d'Etat se réserve le droit de revoir sa décision au terme de la première période d'allègement ainsi qu'à la fin de la période d'exonération. Sauf cas d'abus et sous réserve des précisions relatives aux quartiers généraux (avec ventes) (3.5.4.2 d)), l'exonération est acquise pour la première période d'allègement.

Les seuils minimaux d'objectifs à atteindre en termes d'emplois, d'investissement et de collaborations (le cas échéant, si exigé par la grille) mentionnés dans la décision d'exonération sont examinés à l'issue de la première période de cinq ans. Les règles d'appréciation liées au renouvellement ou au réexamen de l'allègement pour la seconde période sont abordées ci-après, à l'instar du réexamen à la fin de la période d'exonération. Les cas d'abus demeurent réservés.

3.5.4.1 *Renouvellement de l'exonération temporaire au terme de la première période de cinq ans – maintien de l'allègement initial*

Au terme des cinq premières années, si toutes les conditions sont remplies conformément à la décision d'exonération et à la requête déposée (emplois, investissements, collaborations éventuelles, lieu d'implantation, secteur d'activité, résultats selon compte de pertes et profits prévisionnel), l'exonération est maintenue et se poursuit pour la seconde période. La société est informée par un courrier de confirmation de l'Administration cantonale des impôts.

3.5.4.2 *Réexamen de l'exonération temporaire au terme de la première période de cinq ans*

Dans les cas où l'entreprise ne respecte pas ou que partiellement les objectifs prévus par la décision d'exonération et le plan d'affaires déposé, le Conseil d'Etat prend une nouvelle décision d'exonération, applicable à la seconde période d'allègement. Les règles d'appréciation sont propres au type de sociétés concernées, soit :

a) **Start-up**

La condition unique nécessaire au maintien de l'allègement est la collaboration immédiate (dès l'octroi de l'exonération) avec une institution académique (Haute Ecole, Institut de recherche de la région).

b) **Sociétés de production ou industrielles** - Réduction proportionnelle/retrait **sans rétroactivité**

Au terme des cinq ans, l'exonération pourra être revue à la baisse (pour la seconde période) en fonction du pourcentage de réalisation des objectifs (proportion entre objectifs réalisés et objectifs prévus, compte tenu d'une pondération identique des critères emplois/investissements).

La réduction sera proportionnée à l'atteinte des objectifs lorsque ceux-ci sont réalisés à raison de plus de 50% (mais de moins de 100%).

L'exonération sera retirée après la première période de cinq ans pour la deuxième étape lorsque les objectifs réalisés n'atteignent pas 50%.

c) **Centre administratifs (cost plus)** - Réduction proportionnelle/retrait **sans rétroactivité**

Au terme des cinq ans, l'exonération pourra être revue à la baisse (pour la seconde période) en fonction du pourcentage de réalisation des objectifs (proportion entre objectifs réalisés et objectifs prévus, compte tenu d'une pondération identique des critères emplois/investissements).

La réduction sera proportionnée à l'atteinte des objectifs lorsque ceux-ci sont réalisés à raison de plus de 50% (mais de moins de 100%).

L'exonération sera retirée après la première période de cinq ans pour la deuxième étape lorsque les objectifs réalisés n'atteignent pas 50%.

d) **Quartiers généraux (avec ventes) - Réduction proportionnelle/retrait**

Au terme des cinq ans, l'exonération pourra être revue à la baisse (pour la seconde période) en fonction du pourcentage de réalisation des objectifs (proportion entre objectifs réalisés et objectifs prévus, compte tenu d'une pondération des critères emplois, investissements et collaborations ; pondération des critères : emplois = 2, investissement = 2, collaborations = 1).

Dans ce contexte (non atteinte des objectifs) et s'agissant de la première période d'exonération, le Conseil d'Etat se réserve toutefois la possibilité, en fonction de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce, de réexaminer le bien-fondé de l'exonération pour les années écoulées (effet rétroactif).

En principe, et sous réserve d'une appréciation différente par le Conseil d'Etat (rétroactivité), la réduction sera proportionnée à l'atteinte des objectifs lorsque ceux-ci sont réalisés à raison de plus de 50% (mais moins de 100%).

L'exonération sera retirée après la première période de cinq ans pour la deuxième étape lorsque les objectifs réalisés n'atteignent pas 50%.

Enfin, dans chaque cas, un examen de l'écart entre les résultats annoncés (bénéfice prévisionnel) dans le plan d'affaires et les résultats effectifs réalisés par la société sera effectué. Un écart manifeste entre ces deux valeurs peut conduire à la suppression de tout ou partie de l'allègement pour l'entier de la période alléguée.

3.5.4.3. Réexamen de l'exonération temporaire au terme de l'allègement

Au terme de l'allègement temporaire, l'exonération de la deuxième période pourra être revue à la baisse rétroactivement sur la base d'une moyenne annuelle des effectifs (emplois), laquelle doit correspondre aux objectifs d'emplois prévus dans la décision d'exonération originelle.

La révision de l'exonération temporaire (pour toute sa durée) est possible dans les cas d'abus.

3.6 LA PROCEDURE D'EXONERATION

3.6.1 Procédure d'octroi de l'exonération

La décision d'exonération appartient au Conseil d'Etat. Celui-ci se fonde sur le préavis de l'Administration cantonale des impôts, du Service de la promotion économique et du commerce, ainsi que de la ou des communes concernées.

Selon l'article 189 LI, « Les demandes d'exonération de l'impôt fondées sur les articles 17 et 91 LI, doivent être adressées au Département des finances et des relations extérieures, par écrit et motivées ». En pratique, les demandes devront être acheminées à l'Administration cantonale des impôts et simultanément au Service de la promotion économique et du commerce. L'Administration cantonale des impôts sera responsable de la gestion de la procédure d'exonération.

Les principes directeurs suivants s'appliquent :

- a) Dans son préavis, l'Administration cantonale des impôts s'attachera principalement au contrôle des conditions générales d'exonération, relatives notamment à la « nouveauté » de l'« entreprise » requérante et au respect des principes de légalité et d'égalité de traitement ; elle donne également son préavis sur la quotité demandée, ainsi que sur les clauses de subordination de la décision d'exonération.
- b) Dans son préavis, le Service de la promotion économique et du commerce se prononcera en particulier sur la nature et l'importance des retombées économiques pour le canton pris en compte pour fonder l'exonération, sur la base des critères retenus (nombre d'emplois, nature et volume des investissements ainsi que d'éventuelles collaborations avec des institutions d'intérêt public). Il examinera également le problème de la concurrence.
- c) Dans le cadre de l'étude de la demande d'exonération, il appartient à l'Administration cantonale des impôts de prendre l'avis de la ou des communes concernées. Lorsque l'entreprise requérante fait état de plusieurs établissements situés dans plusieurs communes, chaque commune est consultée pour sa part à l'activité qui se déroule sur son territoire. En cas de transfert ultérieur de siège de l'entreprise exonérée, et/ou de déplacement d'établissement stable, d'une commune dans une autre, il n'y a pas de nouvelle procédure formelle de consultation auprès de la ou des nouvelles communes concernées. La décision originelle prise par l'instance compétente (Conseil d'Etat) est applicable pour la ou les nouvelles collectivités communales impliquées. Dans ces situations, un courrier d'information est cependant envoyé à l'ancienne commune ainsi qu'à la (ou les) nouvelles communes concernées.

Lorsque l'entreprise (requérante) consulte préalablement un organisme de promotion économique ou/et un prestataire privé, ces derniers ont la possibilité de s'informer en tout temps auprès de l'Administration cantonale des impôts ou auprès du Service de la promotion économique et du commerce sur les conditions d'exonération et sur l'appréciation de l'importance des intérêts économiques en jeu.

Il appartient néanmoins à l'organisme de promotion économique ou/et au prestataire privé de veiller à ce que l'entreprise présente un dossier complet si elle entend demander une exonération ; l'avis de la ou des communes concernées doit également être requis par l'intermédiaire de l'Administration cantonale des impôts.

Il y a lieu de rappeler que tous les acteurs qui participent à la procédure d'exonération temporaire sont tenus de respecter le secret fiscal ancré à l'article 157 LI.

Une décision d'exonération peut être accordée à une entreprise en création sur la base d'un plan d'affaires complet. Toutefois, et c'est une évidence, ladite décision ne prendra effet qu'à compter de la fondation de l'entreprise ou dès la fin de la période préparatoire, le cas échéant.

3.6.2 Procédure de suivi de l'exonération

3.6.2.1 Reporting annuel

Les entreprises au bénéfice d'une exonération temporaire sont astreintes à un reporting annuel portant notamment sur les critères suivants :

- Nombre d'emplois
- Masse salariale
- Volume des investissements
- Contrats de collaborations avec des institutions d'intérêt public et les autres retombées indirectes (contrats de sous-traitance, achat de biens et services, etc.).

Le reporting annuel revêt la forme écrite ; la véracité des informations communiquées par l'entreprise est attestée par la signature d'une personne autorisée à engager l'entreprise. Un formulaire détaillé préétabli est disponible auprès des Services cantonaux compétents.

3.6.2.2 Contrôle des objectifs à atteindre après la première période de cinq ans

Après la première période de cinq ans, un contrôle des objectifs à atteindre selon les dispositions stipulées au chapitre 3.5.3 en vue du renouvellement sera effectué.

3.6.2.3 Contrôle des emplois créés et maintenus après la fin de la période totale d'exonération

Après la période totale d'allègement, un contrôle portant notamment sur les emplois créés et maintenus selon les dispositions stipulées au chapitre 3.5.3 sera effectué.

3.7 IMPOTS COMMUNAUX

En application de l'article 5 de la loi du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux, la décision d'exonération prise par le Conseil d'Etat pour l'impôt cantonal est également valable pour l'impôt communal perçu en pour-cent de l'impôt cantonal de base.

4. ENTREE EN VIGUEUR

La présente circulaire a été approuvée par le Conseil d'Etat le 27 juin 2012 et est applicable immédiatement. En outre, elle annule et remplace la circulaire N° 39 parue en février 1999.

Lausanne, le 27 juin 2012

Annexe : grille d'analyse

Exonérations temporaires

Annexe

Grille d'analyse des dossiers

Types de sociétés	Nombre d'emplois à 5 ans*	Investissements immobiliers et/ou de production à 5 ans	Collaborations avec des institutions d'intérêt public ¹	Secteur d'activité (PADE)	Lieu d'implantation : Pourcentage d'exonération
Start up²					
- R&D	Ø	Ø	Lien démontré avec une haute école ou un institut de recherche de la région (non chiffré mais immédiat)	Oui/à évaluer - secteurs sensibles en principe exclus	Toutes les régions
- Production	Ø	Ø			Toutes régions = max. 100%
- Commercialisation	Ø	Ø			
Sociétés de production ou industrielles (innovation)	Minimum 10 emplois (calculés en ETP)	<u>Investissements immobiliers et/ou de production</u> Loyer annuel de CHF 100'000 (bail à long terme, au min. 10 ans) <u>ou</u> investissements de CHF 1 mio directs ou indirects (sous-traitants industriels vaudois)	Ø	Oui/à évaluer - secteurs sensibles en principe exclus	Toutes les régions
Centres administratifs (p. ex. centre de données, centre d'appel, centre de R&D, quartiers généraux sans ventes)	Minimum 25 emplois (calculés en ETP)	<u>Investissements immobiliers et/ou de production</u> Loyer annuel de CHF 250'000 (bail à long terme, au min. 10 ans) <u>ou</u> investissements de CHF 2.5 mio directs ou indirects (sous-traitants industriels vaudois)	Ø	Oui/à évaluer - secteurs sensibles en principe exclus	Toutes les régions
Quartiers généraux (avec ventes)³	Minimum 40 emplois ⁴ (calculés en ETP)	<u>Investissements immobiliers et/ou de production</u> Loyer annuel de CHF 400'000 (bail à long terme, au min. 10 ans) <u>ou</u> investissements de CHF 4 mio directs ou indirects (sous-traitants industriels vaudois)	Soutien financier sous forme de donation d'au minimum CHF 500'000 (à 5 ans)	Oui/à évaluer - secteurs sensibles en principe exclus	Districts Morges et Nyon Autres régions
					Districts Morges et Nyon = max. 50%
					Autres régions = max. 75%

¹dans les domaines de la formation, de la recherche, de l'économie, de la culture et du sport notamment

²start up = définition restrictive, naissance et développement d'un projet (avec propriété intellectuelle détenue par l'entité au bénéfice de l'exonération

³le pourcentage d'exonération est fonction du lieu d'implantation si les autres critères sont remplis

⁴à 5 ans > 50% de contrats locaux

Date de dépôt : 28 avril 2014

RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

Rapport de M^{me} Magali Orsini

Mesdames et
Messieurs les députés,

EAG soutient les initiants dans leur projet de faire supprimer de la législation genevoise l'article 10 LIPM qui permet au Conseil d'Etat d'accorder des allègements fiscaux à certaines personnes morales nouvellement créées ou en cours de restructuration.

Le Conseil d'Etat a dit qu'il préconisait un contreprojet qui pourrait être assez créatif et déterminer des secteurs considérés « d'intérêt particulier » et sur lesquels les allègements fiscaux pourraient être concentrés.

Selon l'article 127 de la Constitution fédérale, les principes de l'égalité de traitement et de la capacité économique régissent l'imposition. Ces principes ne sont pas respectés quand un canton accorde des allègements à des sociétés qui pourraient parfaitement payer le taux normal, comme les autres sociétés suisses de la place, uniquement pour les attirer sur notre territoire. C'est effectivement une concurrence déloyale à l'égard de ces dernières, comme le soulignent les initiants.

La concurrence intercantonale est une plaie, surtout que certains cantons ont bénéficié de l'arrêté Bonny, d'autres de mesures de politique régionale particulières. On pourrait espérer que, dans le cadre de la future réforme de la fiscalité des personnes morales, cette concurrence soit, sinon supprimée, du moins fortement atténuée. La droite brandit sans cesse la menace du départ ou de la non-venue de sociétés ou de sièges sociaux de groupes prestigieux sur notre territoire. Toutes les enquêtes démontrent que le facteur fiscal n'arrive pas en première position dans les décisions d'implantation de ceux-ci, bien après le cadre de vie, la stabilité politique, les facilités d'école, d'aéroport, etc.

Il n'y a pas d'« intérêt particulier » qui justifie une telle inégalité de traitement. On nous fait miroiter un peu tard des secteurs vertueux qui le mériteraient plus que d'autres, tels que le « cleantech », le « biotech », etc. Nous pensons qu'il y a d'autres méthodes, par exemple au niveau du

financement, pour les encourager au lieu d'un impôt discriminatoire. Alors que la loi suprême de notre Confédération insiste sur l'égalité de tous devant l'impôt, on assiste au pouvoir discrétionnaire du Conseil d'Etat de privilégier certaines sociétés sans aucun contrôle parlementaire. Certes, quelques informations concernant les allègements fiscaux sont publiées dans le rapport de gestion du Conseil d'Etat, mais le détail reste bien opaque si on le compare à celui des entités subventionnées. D'ailleurs, comme le remarque une commissaire (S), le contrôle fédéral des finances a estimé que ces allègements devraient figurer dans les comptes comme les autres subventions.

On essaie de nous expliquer que ces allègements sont également appliqués dans le cadre de restructuration de sociétés en difficulté. Il nous apparaît qu'un allègement fiscal est surtout utile quand on doit payer beaucoup d'impôts parce qu'on fait de gros bénéfices et non quand on fait des pertes qui sont, pour tout le monde, reportables pendant sept ans.

La même opacité règne sur les emplois créés, ceux importés, d'éventuelles exigences du Conseil d'Etat dans ce domaine.

Le Conseil d'Etat reste intransigeant en ce qui concerne le secret fiscal, même pour des membres de la Commission fiscale qui prêteraient serment. Tout au plus consentirait-il, dans le cadre du contreprojet, à rendre publiques des directives internes qui précisent un certain nombre de critères. Nous ne pensons pas que les milliers de personnes qui ont signé cette initiative, ainsi que la population qui sera appelée à voter, pourront se contenter d'une si faible transparence.

C'est pourquoi le groupe EAG soutiendra le maintien de l'initiative.