

Date de dépôt: 5 avril 2007

**Rapport du Conseil d'Etat
au Grand Conseil sur la motion de M^{mes} et MM. Roger Beer,
Thomas Büchi, Hervé Dessimoz, Daniel Ducommun, Michel
Ducret, John Dupraz, Pierre Froidevaux, Elisabeth Häusermann,
Pierre Kunz, Gérard Laederach, Bernard Lescaze, David
Revaclier, Marie-Françoise de Tassigny, Jean-Philippe de Tolédo
et Michèle Wavre pour la relance de l'activité économique et
l'augmentation de l'attrait fiscal de Genève pour les personnes
morales**

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 23 avril 1998, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion dont la teneur est la suivante :

LE GRAND CONSEIL

considérant

- *que l'arrêté fédéral en faveur des zones économiques en redéploiement (arrêté « Bonny », RS 951.93, publié au RO 1996, pages 1918-1921) permet aux entreprises d'obtenir des avantages financiers et des allègements fiscaux de la Confédération ;*
- *que cet arrêté s'applique à l'ensemble du canton de Neuchâtel et aux principaux districts du canton de Vaud, mais pas au canton de Genève ;*
- *que les considérations fiscales remplissent une fonction importante pour les entreprises lors du choix du lieu de leur installation en Suisse ;*
- *que l'exclusion du canton de Genève du champ d'application de l'arrêté fédéral en faveur des zones économiques en redéploiement crée une distorsion de concurrence qui nuit au développement de Genève,*

- *que le canton de Genève souffre depuis plusieurs années d'une grave crise structurelle et a perdu de nombreuses entreprises, notamment dans le secteur secondaire ;*
- *que le niveau élevé du chômage ne pourra être réduit que par la création de nouveaux emplois ;*
- *que les entreprises existantes tendent à réduire leur personnel et qu'il est donc nécessaire d'attirer de nouvelles entreprises à Genève ;*
- *que tout ou partie du canton de Genève peut être considéré comme une zone économique en redéploiement,*

invite le Conseil d'Etat

- *à examiner sans délai si tout ou partie du canton de Genève remplit les conditions légales prévues par l'article 2 de l'arrêté fédéral du 6 octobre 1995 en faveur des zones économiques en redéploiement ;*
- *à intervenir auprès du Conseil fédéral et du département fédéral de l'économie publique afin que l'ordonnance du 17 juin 1996 concernant la détermination des zones économiques en redéploiement soit modifiée au plus vite pour inclure tout ou partie du canton de Genève.*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

1. Rappel

Institué le 6 octobre 1995, l'arrêté fédéral en faveur des zones économiques en redéploiement – plus connu sous le nom d'arrêté Bonny – mettait en œuvre un programme de la Confédération offrant :

une exonération fiscale, sur dix ans, des impôts fédéraux ;

une prise en charge par la Confédération des intérêts sur les nouveaux investissements.

Destiné à aider les régions suisses touchées par une situation économique difficile, cet arrêté englobait environ tout le Jura, Neuchâtel, Fribourg, une large partie du canton de Vaud et le bas Valais, pour ne citer que les régions romandes. Le canton de Genève n'avait pas été pris en compte.

2. Les dispositions de l'arrêté Bonny

2.1 *Les conditions d'octroi*

Pour pouvoir bénéficier de l'arrêté Bonny, il convient de satisfaire à cinq conditions :

- a) besoin particulier d'adaptation structurelle, à la suite d'une baisse effective ou prévue de l'effectif de la population (p.ex. Jura bernois), d'un niveau de revenus nettement inférieur à la moyenne nationale, et d'une part des activités industrielles supérieure à la moyenne (ex. canton de Neuchâtel) ;
- b) le chômage moyen dépasse la moyenne nationale ;
- c) le nombre des emplois a évolué de manière nettement plus défavorable qu'en moyenne nationale ;
- d) ou des indices clairs montrent que ce sera le cas à brève échéance ;
- e) **les zones dont le revenu dépasse nettement la moyenne nationale ou qui, en raison d'une centralité élevée, disposent d'un potentiel de développement particulier** ne sont pas réputées zones en redéploiement, même si elles remplissent les conditions précédentes.

2.2 Des critères parfois obsolètes

Régulièrement, le département en charge de l'économie genevoise a cherché à mettre au bénéfice de l'arrêté Bonny les zones industrielles particulières du canton (ZIMEYSA, ZIPLO, etc.). Tout aussi régulièrement, il s'est heurté à un refus déterminé, notamment en raison de la condition figurant ci-dessus sous la lettre e). Les rendez-vous organisés avec les conseillers fédéraux chargés de l'économie successifs n'ont pas été plus heureux.

Genève était pourtant particulièrement concernée au regard des critères tels qu'un taux de chômage supérieur à la moyenne nationale (lettre b) ou une évolution du nombre des emplois nettement plus défavorable qu'en moyenne nationale (lettre c).

Le canton de Genève s'est également mobilisé contre la détermination de certaines zones économiques en redéploiement. Celles comprenant par exemple les districts d'Aubonne, Rolle, Morges et de Vevey ont à l'évidence perdu leur légitimité à figurer parmi ces zones au fil du temps.

Les révisions successives de cette disposition légale ont vu la proposition de modèles excluant logiquement ces districts. Les pressions exercées à différents niveaux ont cependant fait échouer ces tentatives de rectifier la situation et mettre un terme à ce type d'abus.

2.2 Des conséquences discutables

L'art. 3 de l'ordonnance d'application précise les conditions d'octroi de l'aide fédérale. Elle étend cette aide aux entreprises purement industrielles, mais aussi à celles fournissant des « services proches de la production ».

Ce dernier concept a permis à certaines entreprises multinationales d'obtenir les allègements fiscaux fédéraux pour l'installation de leurs sièges, au prétexte que leur activité comprenait la gestion des sites de production et de logistique dans les régions d'Europe, d'Afrique et du Moyen-Orient pour lesquelles ces sièges sont compétents.

Un avis de droit¹ a donné raison à l'interprétation genevoise de la notion de « services proches de la production ». Cette définition insiste sur la nécessité d'une proximité géographique au moins nationale de ces services par rapport à l'activité industrielle qu'ils sont censés soutenir. Le SECO a réfuté cette argumentation, sans pourtant y opposer d'arguments juridiques étayés.

¹ Avis de droit du 10.11.2003 de Me François Bellanger, professeur de droit administratif à l'Université de Genève.

A la suite des interventions genevoises, des conditions plus restrictives ont néanmoins été apportées à l'octroi de l'aide fédérale (révision de l'Ordonnance en 2004), soit :

- la nécessité de créer des emplois dans l'entreprise et chez ses fournisseurs et partenaires de la même région (20 emplois au minimum) ;
- la limitation des allègements fiscaux fédéraux à 50 % de l'Impôt fédéral direct (IFD), à moins que les effets induits par le projet soient particulièrement importants ;
- l'appréciation de l'ampleur des investissements et des commandes aux fournisseurs de la même région pour la détermination de l'allègement fiscal ;
- la preuve d'un haut degré d'innovation, d'une valeur ajoutée élevée et d'un marché qui s'étend au-delà de la zone ;
- un lien avéré avec les institutions de recherche suisses.

Dans la pratique, le SECO s'est en outre montré de plus en plus sévère dans l'examen des demandes, notamment en comparant ;

l'économie fiscale escomptée par l'entreprise requérante avec les revenus distribués par celle-ci ;

les investissements qu'elle entend réaliser ;

les effets économiques sur le tissu industriel régional.

De ce fait, il est aujourd'hui de plus en plus difficile à un « quartier général » – fondé essentiellement sur des flux financiers internationaux – d'obtenir les allègements fiscaux fédéraux.

Le SECO se montre également très circonspect lorsque l'implantation d'une entreprise bénéficiaire de ces dispositions légales peut avoir pour conséquence la délocalisation d'une entreprise sise dans un autre canton dans le canton de nouvelle implantation.

L'interprétation actuelle de l'arrêté Bonny reste cependant peu favorable pour Genève, notamment lorsque les entreprises concernées sont actives dans les hautes technologies et ont un caractère industriel marqué (p. ex. électronique, biotechnologie, pharmacie, etc.).

3. La situation actuelle

Le 23 juin 2006, les Chambres fédérales ont adopté à une très large majorité la prolongation de l'arrêté Bonny jusqu'à fin 2008. Sa formulation actuelle est donc maintenue, à l'exception de la contribution au service de l'intérêt, qui est supprimée, bien que les allègements fiscaux fédéraux soient maintenus. Les dispositions légales relatives au zonage devraient également être revues. Des propositions en ce sens seront soumises aux cantons d'ici à fin juin 2007.

En l'état, suite aux contacts pris avec le SECO, il semblerait que les avantages abusifs des districts lémaniques pourraient être supprimés, bien que cela reste pour l'instant encore à confirmer.

4. La nouvelle politique régionale (2008-2015)²

Le 28 février 2007, le Conseil fédéral a présenté son message fixant les principales options adoptées dans le cadre de la nouvelle politique régionale (NPR) pour les années 2008 à 2015.

Ce message fera l'objet d'une consultation auprès de différentes instances. Les cantons, qui figurent évidemment au premier rang de celles-ci vu leur intérêt direct dans ce dossier, feront part de leur position d'ici fin juin 2007.

5. Des abus préjudiciables à la collaboration intercantonale

L'arrêté Bonny constitue un écueil majeur en matière de coopération économique et régionale avec le canton de Vaud – et plus généralement avec les cantons membres de la Conférence des départements de l'économie de Suisse occidentale (CDEP-SO).

Dans le passé, le canton de Genève a soutenu la prorogation de l'Arrêté fédéral par solidarité romande, notamment en faveur des cantons réellement périphériques ou connaissant de lourds handicaps structurels. Il avait formé l'espoir que les cantons concernés par des situations manifestement abusives (Arc lémanique, bords du lac de Neuchâtel p. ex.) renonceraient à ces privilèges injustifiés.

Jusqu'ici, tel n'a pas été le cas. Un certain nombre de dossiers semblent d'ailleurs avoir fait l'objet d'une entente. Dans un certain nombre d'entre eux, il s'agissait d'ailleurs d'entreprises à dimension internationale.

² Message relatif au programme pluriannuel de la Confédération 2008-2015 concernant la mise en œuvre de la nouvelle politique régionale (NPR) et son financement (<http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/7192.pdf>)

Outre leur caractère inéquitable, ces comportements sont préjudiciables à une bonne intégration économique régionale. A tel point que l'intégration économique avec la France voisine apparaît parfois comme plus souhaitable pour le canton de Genève.

En l'étant, voilà les réponses qu'il est possible d'apporter aux questions de la présente motion. Ce dossier se trouve actuellement dans une phase transitoire – du fait de la consultation en cours – mais il sera possible d'en avoir une vision plus claire, dès la fin de la consultation sur la NPR., agendée pour juin 2007.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :
Robert Hensler

Le président :
Charles Beer