

*Date de dépôt : 21 avril 2015*

- a) **IN 150-E**      **Rapport de la Commission fiscale chargée de rédiger un contreprojet à l'initiative populaire 150 « Pas de cadeaux aux multinationales : Initiative pour la suppression des allègements fiscaux »**
- b) **PL 11456-A**   **Rapport de la Commission fiscale chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur l'imposition des personnes morales (LIPM) (D 3 15) (Contreprojet à l'IN 150)**

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

*Rapport de minorité de M. Romain de Sainte Marie (page 88)*

## RAPPORT DE LA MAJORITÉ

### Rapport de M. Jacques Béné

Mesdames et  
Messieurs les députés,

A la suite du rejet de l'IN 150 par le Grand Conseil le 6 juin 2014 et l'acceptation du principe d'un contreprojet, la Commission fiscale a traité le projet de loi du Conseil d'Etat lors de 16 séances entre le 10 juin 2014 et le 17 avril 2015.

La commission s'est réunie sous la présidence de MM. Pascal Spuhler et Vincent Maitre. Elle a pu bénéficier de la présence permanente ou partielle de M. Serge Dal Busco, conseiller d'Etat, DF, M. Philippe Dufey, secrétaire général adjoint, DF, M. Bertrand Lugon-Moulin, secrétaire général adjoint, DF, M. Christophe Bopp, secrétaire général adjoint, DF, M<sup>me</sup> Sarah Busca Bonvin, directrice générale adjointe, AFC, DF.

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 MATIÈRES

|   | <i>Page</i> |
|---|-------------|
| Présentation par M. Serge Dal Busco, conseiller d'Etat .....                | 3           |
| Présentation des directives administratives mises à jour .....              | 7           |
| Audition du GEM .....   | 16          |
| Audition des représentants des initiants .....                              | 23          |
| Audition de l'UAPG et de la CCIG .....                                      | 31          |
| Audition du Conseil d'Etat sur les amendements du comité d'initiative ..... | 34          |
| Audition de la CGAS .....   | 38          |
| Votes .....   | 47          |
| Conclusions .....   | 62          |

## **Présentation du projet de loi par M. Serge Dal Busco, conseiller d'Etat**

M. Dal Busco fait tout d'abord remarquer que le projet de loi prévoit une modification de la LIPM, mais aussi de la LIPP. En effet, même si dans les faits il n'y a pas beaucoup de sociétés de personnes qui sont au bénéfice d'allègements fiscaux, l'article 15 de la LIPP permet également de leur octroyer des allègements fiscaux. Dès lors, le PL 11456 propose de modifier les deux dispositions dans le même sens.

M. Dal Busco explique que le projet de loi consiste à ajouter trois alinéas (2, 3 et 4) qui font toute la différence. L'alinéa 1 est légèrement modifié, mais il ne change pas sur le fond. Quant aux alinéas 5 et 6, ils sont repris in extenso de l'art. 10 existant. Plus précisément, l'alinéa 2 introduit des précisions sur les critères dont doit tenir compte le Conseil d'Etat pour octroyer des allègements fiscaux. L'alinéa 3 apporte des précisions sur le fait que le Conseil d'Etat fixe la durée et l'étendue de l'allègement fiscal et sur les conditions qui sont déjà exigées aujourd'hui. Enfin, l'alinéa 4 précise en toutes lettres ce qu'il se passe si les conditions de l'allègement fiscal ne sont pas respectées, notamment le clawback.

M. Dal Busco indique que le Conseil d'Etat souhaite préciser davantage les conditions d'octroi à travers ce projet de loi, mais aussi préserver une certaine souplesse. Cela serait en effet une erreur d'avoir une définition trop précise. Il faut pouvoir bénéficier de souplesse et d'une faculté d'appréciation de la situation. Pour cette raison, après mûres réflexions, le Conseil d'Etat a essayé de trouver ce qui constitue un juste équilibre pour lui.

Un député (S) salue la volonté du Conseil d'Etat de clarifier les conditions d'octroi des allègements fiscaux. Concernant la durée du clawback, qui est déterminée par une directive, M. Hiler voulait augmenter sa durée à dix ans. Il aimerait donc savoir ce qu'il en est de la durée du clawback. Par ailleurs, le canton de Vaud dispose d'une sous-commission de contrôle des allègements fiscaux. Il souhaite savoir si les avantages et désavantages d'une telle solution ont été évalués et si c'est un ajout possible.

M. Dal Busco répond tout d'abord qu'il n'a pas de position ferme au sujet du clawback. Concernant le fait que le canton de Vaud aurait une durée de clawback supérieure, il rappelle que celui-ci a une pratique un peu différente. M. Dal Busco fait remarquer que la durée pendant laquelle les conditions de l'allègement fiscal ont été respectées joue un rôle sur la durée du clawback lui-même. Il ne s'agit donc pas de dix ans formels. Il y a une modulation du clawback selon la manière et la durée durant laquelle les conditions requises ont été respectées.

M. Dal Busco rappelle que les dossiers d'allégements fiscaux sont étudiés par le Conseil d'Etat in corpore avec un préavis du DSE, du DF et de la commune concernée. Il pense que cette prérogative devrait rester celle du Conseil d'Etat. Dans un domaine tel que celui de la fiscalité, il n'est pas question d'avoir davantage confiance dans une commission vaudoise que dans une commission genevoise, mais force est de constater que le secret de commission n'est pas toujours respecté à Genève. M. Dal Busco émet dès lors quelques craintes sur ce point.

M. Dal Busco précise, concernant la durée du clawback, qu'il ne serait pas opposé à un allongement de celui-ci à dix ans.

M. Bopp ajoute que, actuellement, l'art. 10, al. 1 permet d'octroyer un allégement fiscal pour une période de dix ans maximum. Durant cinq ans après la fin de cette période, la société qui a bénéficié d'un allégement fiscal continue à être surveillée et, en cas de problème, il est possible de récupérer les impôts qui ont été économisés. Maintenant, la loi laisse une marge de manœuvre au Conseil d'Etat et cela n'est pas appliqué mécaniquement, mais en fonction des cas d'espèce et de la situation concrète du contribuable.

Le député (S) fait remarquer que l'on a constaté des tensions vis-à-vis du manque de transparence de la pratique des allégements fiscaux. Le projet de loi va dans le bon sens, mais une sous-commission de contrôle est la meilleure manière d'éteindre l'incendie avant qu'il ne se déclare et de stopper toute tension des partis politiques et de la société sur cette pratique.

Un député (PLR) se souvient effectivement qu'il avait été dit qu'il n'y avait pas de clawback de dix ans dans le canton de Vaud. Maintenant, le groupe PLR est favorable à la formalisation de la situation actuelle, mais pas à un durcissement de celle-ci. Quant à la proposition de mettre en place une sous-commission, il trouve personnellement que c'est une mauvaise idée. Le groupe socialiste lui-même a éveillé tout ce trouble autour d'une petite histoire. Maintenant, il dit que, pour éteindre ce trouble, il faut une sous-commission parlementaire. Il pense que, si le groupe socialiste est calmé par le projet de loi, il n'y aura plus de trouble. De plus, l'objet ne se prête particulièrement pas à une sous-commission. C'est une fonction qui doit rester à l'exécutif. Il pense que celui-ci fait bien son travail. Il n'y a d'ailleurs pas eu d'exemples d'allégements fiscaux donnés à mauvais escient. En d'autres termes, on a éveillé une méfiance qui n'avait pas lieu d'être.

Une députée (EAG) constate une suppression du morceau de phrase sur les entreprises en cours de restructuration (des sociétés mourantes qui ne payaient pas d'impôts, mais à qui on faisait quand même des allégements fiscaux). Elle est contente que cette contradiction ait été relevée.

M. Dal Busco indique que c'est une question de vocabulaire. Le terme de restructuration a été remplacé par « modification importante de l'activité ».

La députée (EAG) ne retrouve pas, dans cette formulation, cette idée d'entreprises au bord de la faillite qui s'en sont sorties grâce aux allègements fiscaux.

M. Bopp fait savoir que, lors de la rédaction de la loi, la terminologie a été examinée et le texte de loi a été examiné sur le plan historique pour savoir si cela impliquait une modification de sens ou si le terme de restructuration était synonyme d'une modification importante de l'activité de la personne morale. Dans les travaux préparatoires, le législateur voulait précisément dire cela en parlant de restructuration. Il a donc semblé préférable de parler de modification importante de l'activité de la personne morale, ce qui est conforme à la LHID et ne comporte pas de double sens. En d'autres termes, la volonté du législateur n'a pas été modifiée, elle a juste été exprimée plus clairement.

La députée (EAG) aimerait savoir si cela concerne également les personnes physiques qui seraient au bord de la faillite.

M. Bopp pense qu'il faut rester attaché au texte de la loi et celle-ci ne parle pas de faillite. Si un entrepreneur a des difficultés financières et qu'il s'approche l'AFC en disant qu'il veut se centrer sur un produit complètement différent, l'AFC va alors voir si c'est une modification importante de l'activité de l'entreprise qui lui permet de bénéficier d'un allègement fiscal.

La députée (EAG) souligne que, quand une entreprise fait des mauvaises affaires, elle fait des pertes reportables. Elle n'a donc pas besoin d'allègement fiscal puisqu'elle ne fait pas de bénéfice.

M. Bopp estime qu'un entrepreneur peut effectivement se dire qu'il a tellement de pertes reportables qu'il n'a pas besoin de demander un allègement fiscal. Toutefois, pour être sûr, il peut aussi demander un allègement fiscal au cas où il serait bénéficiaire.

Une députée (Ve) estime que, en résumé, c'est un projet de loi qui propose de ne rien changer au niveau de la pratique, mais de définir plus « gentiment » les critères d'application. Toutefois, c'est précisément sur ce point que le projet de loi pêche. Il manque le fait que les allègements fiscaux doivent être une pratique exceptionnelle et très ponctuelle. Un autre aspect manquant, c'est le potentiel dégât d'image. Elle n'a pas envie de voir le canton de Genève attirer des entreprises telles que Vale (géant minier installé dans le canton de Vaud) par des allègements fiscaux. Elle constate qu'il n'y a pas de vrais garde-fous dans le projet de loi sur ce point. Concernant les éventuels changements de la directive qui accompagne ce projet de loi, il

serait bien que la commission puisse les connaître. Enfin, elle a un peu peur que le projet de loi ne réponde pas aux craintes des partisans de l'initiative.

M. Dal Busco répond sur l'absence de changement. Tout d'abord, le Conseil d'Etat n'a pas contesté l'utilité, voire le caractère indispensable de ce dispositif. Il ne va donc pas proposer de changer quelque chose qu'il trouve indispensable et utile. Par contre, il a cru comprendre qu'il y avait un problème de transparence. Il a donc travaillé sur la formalisation d'éléments qui viennent renforcer la transparence. Concernant le dégât d'image évoqué, il estime que cela tomberait sous le coup des critères fixés dans la loi, dont celui sur le développement durable. Le projet de loi permet de se prémunir contre ce risque. En outre, il pense qu'il n'y a pas eu de cas aussi tonitruant à Genève que Vale et il ne pense pas qu'il puisse y en avoir s'il se réfère aux entreprises auxquelles des allègements fiscaux ont été octroyés à ce jour.

La députée (Ve) fait remarquer que si l'on parle de développement durable on ne sait pas si cela concerne le fait qu'une l'entreprise, par exemple Vale, vienne à Genève s'installer dans un bâtiment écologique, sans places de parc, etc. Dès lors, elle pense qu'il faudrait introduire une notion de « social responsibility ».

Un député (PLR) est dérangé par le fait de parler du caractère exceptionnel des allègements fiscaux. Pour lui, ce n'est pas exceptionnel par rapport à la procédure. C'est une loi et celui qui remplit les critères peut en bénéficier, même s'il y a une question d'appréciation de la part du Conseil d'Etat. Le but n'est vraiment pas de gérer les allègements fiscaux de manière exceptionnelle. Cela doit être un outil de revitalisation économique, mais avec des règles bien édictées et davantage de publicité.

Il aborde la question du dégât d'image. Il fait remarquer que le cas de l'entreprise Vale est passé par la commission chargée d'étudier ce cas dans le canton de Vaud et il ne croit pas qu'elle ait émis un avis négatif. Il aimerait donc comprendre à quoi va servir une instance supplémentaire qui va éventuellement se tromper comme les autres instances ayant étudié le dossier, à moins de créer une commission spécifique avec des pouvoirs d'enquête étendus pour justifier du caractère exceptionnel que certains voudraient. Par ailleurs, si on le fait, il faudrait le faire pour les statuts, les forfaits fiscaux, etc. Au final, cela donnerait une vraie usine à gaz sans qu'il y ait une véritable plus-value.

Il fait également remarquer que le canton de Vaud a un système différent en matière de clawback. Il octroie souvent les allègements fiscaux en deux étapes et le clawback est de la durée de l'allègement depuis qu'il a été prononcé. Pour un allègement fiscal de dix ans, mais prononcé en deux fois

cinq ans, c'est également un clawback de cinq ans. Par ailleurs, le clawback diminue d'un an chaque année alors que le canton de Genève peut réclamer la totalité de l'allègement. Enfin, concernant le fait que l'économie d'impôt reste dans la société (et qu'elle crée une réserve à ce propos), il semble que c'est déjà le cas. Si le montant de l'allègement est conservé dans la société pour éviter qu'il soit distribué c'est déjà un point très positif.

Un député (PLR) constate que le débat de la commission va dans le sens que voulait éviter le PLR. Il a voulu faire preuve d'ouverture d'esprit mais de son point de vue, il n'y avait pas besoin de projet de loi. Le canton de Vaud a ainsi réussi à agir par le biais de directives. Le groupe PLR a voulu entrer en matière par souci de transparence et pour donner une porte de sortie aux initiants. Maintenant, il refusera tout projet de loi qui ira vers un quelconque durcissement. On peut prévoir de dire sur un site internet que la possibilité d'octroyer des allègements fiscaux existe et quelles sont les possibilités pour en bénéficier. Pour le reste, il est d'avis qu'il faut laisser cette marge de manœuvre au Conseil d'Etat et, surtout, arrêter de se tirer une balle dans le pied. En lançant ce débat, les initiants ont déjà causé du tort à Genève. Le fait de durcir les conditions donnerait alors à nouveau un message négatif.

Un député (S) pense que la réponse à une demande de Monsanto serait presque logique, mais on peut se demander laquelle serait donnée si Ferrari voulait s'installer à Genève. Par rapport au critère de favoriser la création d'emplois, il se demande s'il ne faudrait pas mettre quelque chose de plus précis pour éviter qu'une entreprise qui ne créerait qu'un emploi à Genève sur 2000 employés soit considérée comme créatrice d'emplois.

M. Dal Busco répète qu'il faut que le Conseil d'Etat ait une marge d'appréciation étendue. Chaque cas est différent et il ne sait pas quels cas il aura à traiter. D'ailleurs, il espère bien qu'il y aura des cas à traiter parce qu'il n'y a quasiment plus de cas qui se présentent. Le seul point sur lequel le Conseil d'Etat, dans sa précédente et son actuelle composition, constate qu'il faut faire un effort, est la transparence. Maintenant, il est possible de présenter les directives aux commissaires, mais aller plus loin que ce qui figure dans le projet de loi, en matière de formalisation, le Conseil d'Etat n'y est pas favorable.

### **Présentation par M<sup>me</sup> Sarah Busca Bonvin, directrice générale adjointe de l'AFC, des directives administratives mises à jour explicitant le projet de loi**

M<sup>me</sup> Busca Bonvin explique que l'objet de ce projet de directive est de mettre en œuvre et d'expliciter les dispositions légales en discussion à la

commission fiscale, mais aussi de retravailler la directive pour refléter au mieux la pratique de l'AFC, du service de la promotion économique et du Conseil d'Etat durant les dernières années et qui n'était plus nécessairement reflétée dans la directive de 1999.

Le point 1 introduit les nouveautés et explique pourquoi il y a une révision de la directive. Au point 2, sur les conditions d'octroi des allègements fiscaux, l'idée est de rester au plus près de la directive actuelle, mais en les aménageant en fonction des critères qu'elle avait indiqués. Il s'agit tout d'abord de rappeler la teneur des articles 15 (LIPP) et 10 (LIPM) pour évoquer le fait que les allègements fiscaux s'appliquent tant aux personnes morales qu'aux entreprises de personnes physiques avec quelques éléments complémentaires, notamment la présence requise sur le canton (pour rappeler qu'il n'y a pas besoin d'un siège à Genève, mais qu'une activité économique suffit). Ce paragraphe reprend dans les grandes lignes le paragraphe 4.1 de la circulaire de 1999. Il est ensuite rappelé que, pour octroyer des allègements fiscaux, il faut être face à une société nouvellement créée ou qui a subi une modification fondamentale de son activité. C'est un changement proposé dans le cadre du nouveau projet de loi pour être adapté ou pour mieux reprendre les termes de la loi d'harmonisation (LHID).

La notion d'entreprise nouvellement créée reflète ce qui était dit dans l'ancienne circulaire. L'entreprise correspond à une entreprise au sens économique. Il ne suffit pas qu'il y ait une entité qui, suite à une restructuration, déploie la même activité au sein de deux entités. Cela ne qualifie pas pour un allègement fiscal puisque l'activité est déjà présente sur le canton. Sur la notion d'entreprise nouvellement créée, il n'y a pas de changement, si ce n'est quelques précisions en termes de lisibilité ou de clarification de la notion.

Une autre possibilité pour bénéficier d'un allègement est une modification fondamentale de l'activité de l'entreprise (point 2.1.2). Cette notion est reprise de la LHID et elle a été explicitée en se basant sur les travaux de la LHID et sur ce qui était prévu par l'ancienne circulaire. Quand on lit ce qui figurait dans l'ancienne circulaire, sous les chiffres 4.1 et 4.3, il n'était pas toujours évident de comprendre à quoi on se référait. La pratique en la matière a donc aussi servi de source d'inspiration. On peut ainsi distinguer plusieurs situations. La première situation est celle d'une entreprise qui ne pourrait pas survivre ou dont des emplois ne seraient pas maintenus sans entreprendre quelque chose de drastique, soit dans l'activité, soit dans la manière de fonctionner. La société peut alors entreprendre quelque chose de totalement différent par rapport à ce qu'elle faisait auparavant. Dans un tel cas, on exige en règle générale qu'il y ait de nouveaux investisseurs qui



injectent des fonds pour permettre à l'entreprise de survivre. La condition supplémentaire qui figurait dans l'ancienne circulaire et dans celle du canton de Vaud est qu'il faut démontrer que, sans cette reconversion, la société aurait cessé ses activités ou les aurait déplacées ailleurs. Le deuxième cas de figure est celui d'une entreprise qui rachète tout un pan d'une nouvelle activité qui, en tant que telle, serait considérée comme qualifiante pour un allègement fiscal. Il faut savoir que certaines sociétés préfèrent ne pas séparer leurs activités dans diverses entités notamment pour des questions de coût et d'optimisation du fonctionnement. Cette nouvelle activité est alors apportée dans une société existante. Dans ce cas, il y a une nouvelle activité, mais l'exonération ne peut porter sur l'entier de l'impôt dû par la société. C'est ainsi une notion d'une entité viable, mais qui est rattachée à une entreprise existante. En revanche, la modification fondamentale de l'activité n'est pas reconnue lorsque la société développe, dans le cours normal de son fonctionnement, des nouveaux produits, entre dans de nouveaux marchés ou se diversifie. Dans ce cas, cela reste le développement ordinaire d'une société qui ne peut pas la qualifier pour un allègement fiscal.

Le point 2.1.3 reprend, de la circulaire actuelle, la liste des entreprises qui ne peuvent pas bénéficier des allègements fiscaux. Il y a des modifications qui ne sont pas nécessairement reflétées dans les bases légales, puisqu'elles ne mentionnent pas explicitement qui peut ou non bénéficier des allègements fiscaux. Le facteur de sociétés en concurrence directe a été repris de la circulaire de 1999. Celles-ci ne pourront pas bénéficier d'allègements fiscaux. Ce paragraphe a été élaboré par la Promotion économique. Un deuxième aspect, ce sont les entreprises venant d'un autre canton. En vertu du concordat intercantonal interdisant les arrangements fiscaux, il n'est pas possible d'octroyer des allègements fiscaux à une entreprise venant d'un autre canton où elle a déjà bénéficié d'un allègement fiscal. Néanmoins, ce concordat n'interdit pas, si la société n'a pas utilisé l'entier de la durée de l'allègement fiscal, que le nouveau canton d'accueil fasse perdurer l'allègement fiscal pour la durée restante. Cela a donc été repris dans la nouvelle circulaire. Les sociétés holding ne peuvent pas non plus bénéficier d'allègements fiscaux. Elles ne paient pas d'impôt au niveau cantonal, on ne voit donc pas bien pourquoi elles devraient avoir des allègements fiscaux. Par ailleurs, elles ne créent que très peu d'emplois. Les sociétés immobilières qui ont pour but de gérer, principalement, un patrimoine immobilier figurent également dans la liste, ce qui était déjà le cas dans la circulaire de 1999.

Mme Busca Bonvin signale qu'il y a eu un changement au niveau des sociétés qui n'ont qu'une activité administrative : les sociétés auxiliaires et les sociétés de services, dans le but de refléter la pratique qui s'est modifiée

depuis l'élaboration de la circulaire de 1999. Il convient de rappeler la notion de sociétés dites administratives. En 1999, il n'existait dans les bases légales qu'une disposition sur les sociétés de domicile (les fameuses « boîtes aux lettres »). C'est à cette notion de « société auxiliaire » que se référait la circulaire de 1999. Depuis la notion a évolué, puisqu'il y a aussi les sociétés auxiliaires mixtes (exerçant une activité commerciale en Suisse qui demeure secondaire par rapport à celle exercée à l'étranger) relativement importantes à Genève. La pratique s'était modifiée notamment suite à la modification de la LHID en 2001 pour intégrer et permettre d'octroyer des allègements fiscaux aux sociétés mixtes. Ce changement est intervenu parce que ces sociétés, une fois qu'elles remplissent les conditions légales, peuvent bénéficier de cette imposition. Certains cantons disent qu'ils n'octroient pas le bénéfice de ces allègements. A Genève, cela a causé des soucis dans la pratique quand ces sociétés n'étaient pas taxées conformément à ce statut fiscal, notamment quand il fallait appliquer le clawback. On se retrouvait dix ans après et il fallait d'un coup appliquer le statut avec les allocations de revenus, les différentes catégories de revenus, et le travail rétroactif sur dix ans était extrêmement compliqué pour avoir les données et les valider auprès de l'administration. Pour cette raison, la pratique s'est modifiée pour permettre à ces sociétés d'avoir des allègements fiscaux, bien qu'elles remplissent les conditions du statut fiscal de société auxiliaire. Quant aux sociétés de services, la circulaire de 1999 visait les sociétés qui rendent des services de back-office, de facturation, de la bureautique, etc. La pratique actuelle est de ne pas octroyer d'allègements fiscaux puisqu'elles ne sont manifestement pas dans l'intérêt du canton au sens des critères fixés par la loi et la nouvelle circulaire. Cela n'a néanmoins pas été maintenu dans la nouvelle circulaire parce que, dans certains cas, la notion de société de services se réfère à la manière de déterminer le bénéfice imposable. Dans ce cadre, les sociétés de services peuvent être d'intérêt pour le canton. Mme Busca Bonvin donne l'exemple des sociétés dans la recherche et développement. Souvent les sociétés d'un groupe et faisant de la recherche et du développement sont rémunérées sur la base d'un « cost plus » de leurs charges qui avoisine le 5 % à 7 % selon l'étude des prix de transfert. Il semblait donc délicat de maintenir de manière aussi générale cet élément de la manière dont il était formulé dans la directive de 1999. Il n'a donc pas été repris dans la liste des sociétés qui ne peuvent pas bénéficier d'allègements fiscaux, tout en soulignant que, pour les sociétés de services, il faut étudier l'activité, l'intérêt de celle-ci pour le canton et le nombre et le type d'emplois créés. Par ailleurs, cette souplesse figure également dans la directive vaudoise lorsque la venue de ces sociétés est dans l'intérêt du canton.

M<sup>me</sup> Busca Bonvin explique que le deuxième critère pour entrer en matière pour un allègement fiscal est un intérêt économique pour le canton d'accueillir cette société. Le projet de directive reprend ainsi les critères fixés dans le projet de loi.

Le point 3 fixe ensuite les modalités de l'exonération. Il est notamment rappelé qu'un allègement fiscal ne peut aller au-delà de dix ans et que celui-ci peut être partiel, complet, constatant, dégressif, etc. En d'autres termes, au sein de cette période de dix ans, le Conseil d'Etat peut décider sous quelles formes cet allègement doit être octroyé. Il y a également un changement inspiré de la directive vaudoise. Il s'agit de savoir à partir de quel moment on fait démarrer l'allègement fiscal. Les sociétés viennent sur le canton et créent une entité juridique, mais il faut un certain temps pour pouvoir exercer leur activité. Le canton de Vaud a toujours dit que les allègements fiscaux démarrent lorsque la société déploie une activité, en d'autres termes dès lors qu'il y a un chiffre d'affaires. C'est un aménagement dont la reprise est proposée dans la directive genevoise. Cela permet à une société de ne pas perdre des années d'allègement fiscal alors qu'elle n'est pas encore opérationnelle. Cela se rallie à cette notion d'activité économique plutôt qu'à l'aspect formel.

La directive énumère également des conditions qui figurent quasiment toujours dans les arrêtés du Conseil d'Etat. Les conditions sont :

- a) l'interdiction de cesser ses activités, de vendre tout ou partie de celles-ci ou de transférer le siège ou une partie prépondérante de son activité hors du canton pendant la durée des allègements fiscaux et pendant les cinq années suivantes avec l'obligation d'en informer l'autorité fiscale en cas de violation de cette interdiction ;
- b) l'obligation faite à la société d'attribuer à une réserve le montant d'impôts économisé pour permettre à l'AFC de recouvrer le montant de l'impôt dû par la société si les conditions ne devaient pas être respectées ;
- c) l'engagement de la société à réaliser les objectifs annoncés dans le business plan et à informer l'AFC régulièrement sur l'atteinte de ces objectifs.

Le point 3.2 traite du réexamen de l'allègement fiscal. L'AFC a mis en place un suivi plus régulier et systématique des sociétés au bénéfice d'un allègement fiscal suite à la volonté du précédent Conseil d'Etat. Ce suivi se fait sur une base annuelle, à mi-parcours et en cas de contrôle extraordinaire (s'il survient un fait extraordinaire qui fait qu'il faut discuter avec l'entreprise). Le point 3 se réfère surtout au contrôle à mi-parcours où, systématiquement, le service de la Promotion économique et l'AFC reçoivent

le contribuable pour faire un bilan des objectifs et discuter de la suite de la période d'allégement fiscal. Il peut alors survenir trois cas :

- a) Les objectifs sont atteints. L'arrêté se prolonge alors et il est maintenu pour la période fiscale restante.
- b) La société atteint partiellement les objectifs. Dans ce cas, le Conseil d'Etat peut modifier la portée de l'allégement fiscal pour la période restante (en règle générale cinq ans) au vu des objectifs atteints par la société, voire résilier l'arrêté.
- c) Reste réservé le cas d'abus où la société n'a pas du tout réalisé les objectifs annoncés. Le Conseil d'Etat peut alors même revenir sur le passé si le contrat auquel s'est engagée la société n'est pas respecté. Cette clause réserve toujours la possibilité au Conseil d'Etat d'agir à tout moment de la période des allègements fiscaux et des années suivantes si une des conditions du clawback est réalisée.

Le point 4 a pour vocation de s'adresser plutôt au contribuable pour lui expliquer comment se passe une demande d'allégement fiscal. En substance, il reprend des éléments de la directive interdépartementale, qui avait été remise aux commissaires lors de la séance du 21 janvier 2014, et toute la liste des éléments que le contribuable doit fournir à la base de la demande d'allégement fiscal. Il faut encore préciser qu'une dérogation est prévue pour les sociétés au bénéfice du statut de JEDI pour lesquelles une procédure un peu assouplie a été mise en place pour leur permettre de fournir moins de chiffres, d'autant plus qu'il est difficile pour elles de fournir des chiffres à cinq ans.

Le point 4.2 détaille la procédure de suivi. Il y a ainsi un reporting annuel où la société doit fournir, en annexe à sa déclaration fiscale, des éléments qui reprennent ceux qu'elle a fait valoir à la base de sa demande d'allégement fiscal pour que l'administration puisse réagir à temps et que le Conseil ait un suivi plus régulier des sociétés au bénéfice d'allègements fiscaux.

Le point 5 fixe la date en vigueur de la directive. L'idée est que, une fois le projet de loi et la directive adoptés, cette dernière s'applique à toutes les demandes pendantes, y compris celles déposées précédemment, mais qui n'ont pas encore pu être traitées par le Conseil d'Etat.

Une députée (EAG) constate que le champ des sociétés pouvant bénéficier d'un allégement fiscal a plutôt été étendu puisque les sociétés de services pourront en bénéficier. Elle se demande s'il n'aurait pas été possible de garder l'ancienne formulation en faisant une exception pour la recherche et le développement. On pense tous aux sociétés de négoce et il serait désagréable qu'elles aient des allègements fiscaux quand elles viennent

s'installer à Genève en plus du taux d'imposition privilégié dont elles vont bénéficier. Cela paraît dommage. Parmi les réexamens, il est peu question des bénéfiques. Elle se demande ce qui se passe si une société fait beaucoup plus de bénéfiques que prévu ou si elle fait des pertes juste au moment où finit l'allégement fiscal.

M<sup>me</sup> Busca Bonvin rappelle que des allègements fiscaux ne sont pas octroyés aux sociétés de trading. Cela demeure ainsi, mais elle comprend le souci par rapport à la réforme possible. Néanmoins, c'est peut-être plus sous l'angle du statut de société auxiliaire qu'il faudrait émettre cette réserve tout en précisant que, si la réforme passe et que les statuts sont abolis, que la directive fasse référence aux sociétés auxiliaires ou à autre chose, cela ne changera pas grand-chose. En effet, ce statut n'existera plus. C'est davantage lié à l'activité de la société et cela ne couvrira peut-être pas le risque évoqué. Elle ajoute que la directive reflète la pratique tout en précisant que le statut est pris en considération par rapport à l'allégement fiscal. Elle indique que la directive du canton de Vaud prévoit également qu'il n'est pas exclu d'octroyer des allègements fiscaux aux sociétés au bénéfice d'un statut ou d'un statut de société principale ou aux sociétés de services en fonction de l'importance économique pour le canton. C'est cette notion que M<sup>me</sup> Busca Bonvin a essayé de refléter dans la directive proposée. En effet, il est parfois dans l'intérêt économique du canton d'octroyer un allégement fiscal à ces sociétés. Cela peut être des activités de services en recherche et développement, mais aussi d'autres activités. En voulant le limiter à la recherche et au développement, la définition risque d'être trop restrictive. Elle préfère ainsi une définition plus large tout en sachant que l'on n'entre pas en matière pour un allégement fiscal en faveur de sociétés de services qui créent quatre ou cinq emplois dans des activités de reporting puisque ce n'est pas dans l'intérêt économique du canton au sens où il est défini dans la loi.

M<sup>me</sup> Busca Bonvin revient ensuite sur les bénéfiques. Le suivi s'applique surtout aux emplois, mais concerne également les bénéfiques, notamment au cas où ils excéderaient ce qui a été annoncé. Il ne faudrait pas qu'il y ait des bénéfiques sans corrélation avec le personnel existant au sein de l'entreprise.

La députée (EAG) se demande pourquoi ne pas mettre le bénéfice dans les paramètres du suivi.

M<sup>me</sup> Busca Bonvin explique que cela n'est pas demandé au contribuable parce que cette donnée figure dans la déclaration fiscale qu'il remplit.

Un député (PLR) comprend que le principe de cette réserve est de s'assurer que, en cas de non-respect des conditions pour bénéficier de

l'allégement fiscal, il soit possible de recouvrer l'impôt. Il aimerait savoir si le Conseil d'Etat a déjà eu recours à cette mesure.

M<sup>me</sup> Busca Bonvin fait savoir que l'existence de cette réserve est vérifiée chaque année. Elle précise que c'est la société elle-même qui puise dans cette réserve. C'est juste un cash qui n'est pas distribué aux actionnaires. Il peut toutefois arriver qu'une société déficitaire doive verser à l'Etat le montant de l'impôt et puise dans ses réserves à cet effet.

Le député (PLR) trouve cela contradictoire, cela bloque les capitaux. L'allégement fiscal devrait permettre à la société qui en bénéficie d'utiliser ce qu'elle aurait payé comme impôts pour une autre chose et que cela serait bénéficiaire pour le canton récipiendaire (engager du personnel, faire de l'investissement, etc.).

M<sup>me</sup> Busca Bonvin fait savoir que, en pratique, cette clause n'a pas posé de problème. Elle a pour but de garantir le paiement de la créance de l'Etat si celle-ci devait remplir les conditions du clawback.

M. Bopp ajoute que cette réserve est un poste passif. A l'actif, la société peut faire ce qu'elle veut avec les disponibilités. Elle peut très bien les investir dans une autre chose. Cela doit rester dans la société et ne pas être distribué aux actionnaires, mais pour la société cela peut être investi dans quelque chose d'autre que des liquidités.

M<sup>me</sup> Busca Bonvin indique que si la société, qui a constitué une telle réserve, devait par la suite avoir des difficultés et faire des pertes, il faut distinguer les clauses de clawback. A ce niveau, si une société est en difficulté parce que le projet ne s'est simplement pas réalisé comme prévu, le clawback n'est généralement pas appliqué. Pour une société qui tombe en faillite et dont les montants d'impôts sont ridicules en raison des pertes, le clawback ne va pas être appliqué.

Un député (PLR) s'interroge sur le critère pour déterminer si l'entreprise est en difficulté. Dans le cas d'une entreprise qui se rend compte qu'elle va se retrouver en difficulté parce qu'elle a perdu son principal client et qu'elle va devoir de séparer d'une partie de son personnel pour continuer ses activités, il aimerait savoir s'il est possible d'entrer en matière pour un allégement fiscal.

M<sup>me</sup> Busca Bonvin indique que l'allégement fiscal est octroyé au début d'une activité. Il ne va pas être octroyé à des entreprises au bord de la faillite. La seule réserve est dans le cas d'une société qui modifie fondamentalement son activité. Là, comme pour toute nouvelle société, des éléments tels qu'un business plan ou des projections sont demandés.

Un député (UDC) constate que certaines sociétés au bénéfice du statut de JEDI ont mis la clé sous la porte. Il aimerait savoir comment cela s'est passé avec elles.

M<sup>me</sup> Busca Bonvin signale que, si ces sociétés avaient dû payer 0 francs d'impôts, il est difficile d'en réclamer davantage. Elle ajoute que passablement de sociétés n'arrivent pas à se développer ou ne réussissent pas à homologuer le produit qu'elles ont développé. Cela étant, les sociétés JEDI, tout comme les sociétés ordinaires, font l'objet d'un suivi par l'administration. Celle-ci examine si ces sociétés sont mortes de leur belle mort parce qu'elles n'ont pas pu développer leur activité ou si elles ont, par exemple, vendu le brevet du produit qu'elles ont développé. Dans un tel cas, cela tombe sous le coup d'une clause de clawback. Les sociétés JEDI et les sociétés ordinaires suivent le même processus. La seule différence pour celles au bénéfice d'un statut de JEDI, c'est que des projections simplifiées leur sont demandées puisqu'il y a une grande part d'incertitude et que les moyens à leur disposition ne sont pas les mêmes que pour une multinationale.

Une députée (Ve) note, par rapport au point 2.2, qu'il y a effectivement l'intérêt économique du canton, mais aussi l'image du canton. Ainsi, on préfère peut-être que certaines entreprises aillent s'installer ailleurs. Dans ce sens, elle se demande si on ne pourrait pas développer un peu mieux la notion de responsabilité sociale de l'entreprise. Le Conseil d'Etat pourrait se baser sur un rating de la responsabilité sociale de l'entreprise. Cela serait intéressant pour le Conseil d'Etat d'avoir cet élément en main avant de se décider.

M. Dal Busco estime que la liste des éléments qui pourraient être ajoutés est sans fin. Cela étant, le Conseil d'Etat a une certaine capacité de discernement. La subtilité dont il faut faire preuve dans le jugement est partagée entre les composantes et les sensibilités différentes du Conseil d'Etat. Par ailleurs, celui-ci fait une appréciation politique. Si les ratings de certaines sociétés de cotations sont perçus par certains comme étant très intrusifs, on peut s'étonner que l'on délivre un jugement uniquement sur ce que pourraient dire des tiers. Ce qui est important pour le Conseil d'Etat, c'est d'avoir une marge d'appréciation de la situation. Cela dit, l'image du canton est un élément d'appréciation important et il est présent dans ces discussions.

Un député (S) a une question sur les différents facteurs qui devraient servir aux intérêts économiques mentionnés dans la directive. Il aimerait savoir comment il sera possible de mesurer ces facteurs et de savoir si les entreprises réalisent les objectifs prévus. On se rend en effet compte que, dans les éléments prévisionnels devant accompagner la demande

d'allégement, il n'y a rien en matière de formation, de développement durable ou de collaboration avec des institutions d'intérêt public. En d'autres termes, il aimerait savoir comment se passe cette évaluation.

M<sup>me</sup> Busca Bonvin explique que la demande est faite au niveau de la procédure d'octroi, mais également au niveau du suivi. La rencontre à mi-parcours se base sur ce qui a été annoncé et les différents facteurs sont parcourus. Cela étant, le développement durable ou la collaboration avec des institutions d'intérêt public étaient déjà des éléments qui étaient relevés dans la demande d'allégement fiscal et dans le dossier présenté au Conseil d'Etat. En effet, ils dénotaient déjà de l'intérêt économique pour le canton d'accueillir une telle entreprise. Au niveau des investissements, un suivi est également fait pour voir que ce qui est promis a été développé. Pour les autres points, il n'y a peut-être qu'un reporting annuel, mais lors de la rencontre à mi-parcours tous les objectifs initialement annoncés sont parcourus.

Un député (S) aimerait des précisions sur les objectifs en matière de formation.

M<sup>me</sup> Busca Bonvin répond qu'il s'agit de places d'apprentissage, des stages, le financement d'une chaire, etc.

### **Audition de M<sup>mes</sup> Frédérique Reeb-Landry, présidente, et Olivia Guyot Unger, secrétaire générale du Groupement des entreprises multinationales (GEM)**

M<sup>me</sup> Reeb-Landry déclare que, comme le GEM a été auditionné sur l'IN 150, il faisait sens qu'il vienne dire ce qu'il pense du projet de loi. Tel qu'il est prévu, celui-ci amène des satisfactions en apportant des clarifications, notamment au niveau des critères d'attribution des allégements fiscaux, tout en n'étant pas trop contraignant. Il va, certes, plus loin que la législation vaudoise, mais il permet quand même à Genève de garder de la flexibilité dans l'application de la législation. En établissant des critères plus spécifiques, cela aide également les entreprises lorsqu'elles font une demande d'allégement. En effet, cela apporte de la clarté sur les critères qui seront pris en compte. En matière de fiscalité internationale, l'objectivité est également un élément important. Ce projet de loi semble ainsi bon pour préserver cette objectivité et cette égalité de traitement.

Un député (PLR) aimerait savoir si le GEM dispose d'indications sur l'évolution de l'emploi dans le secteur des multinationales ou dans l'entreprise que représente M<sup>me</sup> Reeb-Landry (Procter et Gamble).



M<sup>me</sup> Reeb-Landry répond que le GEM ne dispose pas d'indications précises à l'heure actuelle, mais que, de manière générale, c'est relativement stable. Cela étant, elle se tient à disposition pour parler plus particulièrement de son entreprise, mais ce n'est pas le sujet à l'ordre du jour.

Un député (S) note que, selon le projet de loi, une modification importante de l'activité de la personne morale peut être assimilée à une création nouvelle. Il se demande si cela ne pourrait pas conduire à l'octroi d'allègements fiscaux à la chaîne pour une même entreprise.

M<sup>me</sup> Reeb-Landry indique que, lorsqu'une entreprise a des activités nouvelles qui sont conséquentes, cela nécessite des investissements importants et un allègement peut aider l'entreprise à faire ceux-ci, soit en termes de création d'emplois, d'investissements dans des bâtiments supplémentaires, etc. Du point de vue du GEM, ce n'est pas un risque. Cela serait même logique de pouvoir attribuer des allègements successifs si les activités nouvelles sont importantes et requièrent des investissements.

Une députée (Ve) estime que ce projet de loi détermine un certain nombre de critères pour attribuer un allègement fiscal à une entreprise, mais ceux-ci sont relativement vagues. Elle se demande s'il ne faudrait donc pas préciser leur portée ou leur définition. Elle pense notamment au critère du développement durable. Elle se demande également s'il ne serait pas bon pour les entreprises concernées, et pour Genève, d'introduire une notion de « social responsibility ».

M<sup>me</sup> Reeb-Landry considère que, quand il est question de l'« aptitude 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 », le projet de loi est déjà relativement précis. Le canton de Vaud est moins spécifique, même dans la circulaire. La loi vaudoise ne dit quasiment rien, les allègements étant, selon son texte, destinés aux entreprises nouvellement créées servant les intérêts économiques du canton. Davantage de détails sont donnés dans la circulaire, où il est question d'emplois créés, d'investissements, de partenariats avec des institutions d'intérêt public, mais sans être aussi spécifique qu'à Genève où il est question d'innovation ou de développement durable. Sur la question du développement des définitions, on peut être plus spécifique, mais avec le risque, dans des cas qui peuvent être un peu plus particuliers, qu'il soit difficile ensuite de revenir en arrière. Des principes plus généraux laissent davantage de souplesse d'interprétation.

La députée (Ve) fait remarquer que le canton de Vaud a connu le cas de l'entreprise Vale. Une telle situation est nuisible pour le canton et peut jeter un discrédit sur les autres entreprises installées. Elle se demande s'il n'est pas dans l'intérêt des entreprises et du canton de Genève de montrer qu'elles sont conscientes des enjeux sociaux.

M<sup>me</sup> Reeb-Landry rappelle que le GEM a organisé des journées portes ouvertes au printemps 2014 notamment pour présenter leurs activités et montrer leur implication dans la vie genevoise. Ce sont donc des choses qui existent et qui sont développées. Elle rappelle par ailleurs que le GEM représente 80 membres et 30 000 emplois, dont 25 000 à Genève.

Un député (S) relève, par rapport à l'environnement général, qu'une partie des membres de la commission ainsi que le Conseil d'Etat expliquent que les multinationales qu'ils rencontrent ont besoin d'être rassurées. Il peut tout à fait le comprendre. Ils ajoutent également que certaines entreprises seraient sur le point de partir. Il aimerait un panorama de la situation sur ce point.

M<sup>me</sup> Reeb-Landry confirme que des membres du GEM ont été rencontrés par M. Dal Busco et M. Maudet. Le GEM s'est aussi ouvert à un certain souci de son secteur d'activité par rapport aux conditions-cadres suisses. Il faut que la Suisse et Genève restent compétitifs. Il faut aussi de la prévisibilité pour l'avenir afin de permettre les investissements qui sont importants pour ces grandes sociétés. Elle rappelle aussi que 75 % de la recherche en Suisse est financée par les multinationales. Il est également vrai que 2014 a été une cascade d'atteintes aux conditions-cadres, notamment avec le vote du 9 février. Les emplois à haute valeur ajoutée ne peuvent pas forcément être tous trouvés en Suisse et il faut de la flexibilité dans ce domaine. Et quand ces entreprises font du business avec des régions en dehors de la Suisse, il faut pouvoir utiliser du personnel qui connaît bien ces régions. Les multinationales se sont aussi ouvertes de cette situation des conditions-cadres au niveau national.

M<sup>me</sup> Reeb-Landry explique que la fiscalité des entreprises est un dossier qui évolue. La manière dont cela est traité au niveau national n'est pas vraiment celle attendue par le gouvernement genevois avec des compensations moins importantes que ce qui était envisagé. Cela remet ainsi davantage en question le taux de 13 %, ce qui est une source d'incertitude supplémentaire. Il faut savoir qu'un certain nombre d'entreprises n'ont pas leurs patentes en Suisse et ne pourront donc pas bénéficier du système de l'IP-Box. Pour les entreprises de trading, celles-ci ne bénéficient d'aucune autre mesure si ce n'est un taux compétitif. Le taux de 13 % est donc important et la manière dont le dossier évolue au niveau de la Confédération

va dans une direction satisfaisante dans la mesure où cela va dans le sens de standards compatibles au niveau international. C'est très important pour les multinationales, mais, au niveau de la compétitivité, si le taux d'imposition à Genève ne peut pas être de 13 %, c'est une grosse source de souci pour les membres du GEM. Ces entreprises vont en effet regarder cet aspect lorsqu'elles considéreront les atouts et les inconvénients de la région.

Le député (S) entend bien la problématique des 13 %, mais avec moins de compensations de la part de la Confédération, cela pourrait avoir des conséquences sur la sécurité ou sur d'autres prestations à la population et, donc, sur les conditions-cadres. Il se demande si le GEM n'a pas peur qu'il y ait de cette manière des pertes au niveau des revenus de l'Etat, ce qui pourrait péjorer les prestations et les conditions-cadres existantes à Genève.

M<sup>me</sup> Reeb-Landry est d'accord avec la remarque, mais les aspects économiques sont quand même très importants pour les membres du GEM, de même que la sécurité du droit. A partir de là, en période de franc fort, il faut que la fiscalité reste compétitive. La sécurité et la formation sont, certes, des éléments importants, mais il faut considérer tout un ensemble d'éléments et les aspects économiques et de fiscalité en font aussi partie. Pour cette raison, le GEM plaide pour un taux de 13 %, d'autant plus qu'il y a d'autres éléments qui se sont péjorés, notamment au niveau de l'immigration (l'accès à la main-d'œuvre ne sera pas nécessairement le même à l'avenir). Il est vrai que, en matière de sécurité et de formation, la Suisse est bien en avance. Et en matière de fiscalité, il faut que la Suisse reste compétitive, principalement en période de franc fort.

Une députée (EAG) avait compris que, jusqu'à présent, les allègements fiscaux visaient à aider les entreprises désireuses de s'installer à Genève ou les entreprises en difficulté. Elle avait d'ailleurs du mal à comprendre l'intérêt des allègements fiscaux pour cette deuxième catégorie puisque les entreprises en difficulté ne font pas de bénéfiques. Elle ne voit donc pas pourquoi il faudrait leur faire des allègements fiscaux. Maintenant, elle constate que le projet de loi ne fait plus que référence au critère de la modification importante de l'activité. D'ailleurs, des entreprises désireuses de faire des investissements ont été évoquées plus tôt. Cela ne peut qu'accroître l'arbitraire dans la mesure où toute entreprise peut être tentée de faire des investissements, ce qui a l'avantage d'être amortissable sur plusieurs années. Dès lors, on aimerait savoir pourquoi certaines entreprises pourraient en bénéficier plutôt que d'autres. En effet, la logique de toute entreprise est de payer le moins possible d'impôts et de pouvoir faire des investissements. Elle se demande si cette nouvelle formulation entièrement axée sur le

développement et plus du tout sur les difficultés ne va pas encore accroître l'arbitraire dans l'octroi de ces allègements fiscaux.

M<sup>me</sup> Reeb-Landry pense qu'il revient plutôt au Conseil d'Etat de répondre à cette question. Pour le GEM, du moment qu'une entreprise peut prétendre à des allègements, elle ne voit pas pourquoi le restreindre à certains secteurs d'activité.

Un député (PLR) note que la question du clawback avait été évoquée lors de la précédente audition du GEM. Il aimerait donc savoir si la disposition prévue dans le projet de loi lui semble praticable.

M<sup>me</sup> Reeb-Landry répond que la disposition lui paraît praticable. D'ailleurs, elle reprend la pratique actuelle. Dans ce sens, le GEM ne voit pas de souci.

Un député (UDC) ajoute que le GEM avait exprimé des doutes et des inquiétudes par rapport à l'IN 150. Il aimerait donc savoir si le projet de loi satisfait entièrement le GEM ou si certains aspects devraient être améliorés ou modifiés.

M<sup>me</sup> Reeb-Landry fait savoir que le projet de loi va dans le bon sens selon le GEM. Il clarifie des éléments sans être trop restrictif. Jusqu'à présent, quand une entreprise voulait pouvoir déposer une demande d'allègement, c'était assez flou. Le projet de loi clarifie maintenant les critères d'attribution. Dans ce sens, c'est un bon équilibre entre, d'une part, davantage de transparence et de clarifications et, d'autre part, pas trop de contraintes.

Un député (S) relève que certaines multinationales sont directement touchées par les allègements fiscaux et qu'ils ne concernent pas uniquement des petites start-ups. Il se demande ainsi si cela ne pourrait ne pas être la source de nouvelles pressions de la part de l'UE qui pourrait percevoir cela comme le moyen de contourner le principe de nivellement fiscal.

M<sup>me</sup> Reeb-Landry pense que le fait que toutes les entreprises (petites, moyennes ou grandes) soient traitées sur un pied d'égalité ne comporte pas de risque de pression de l'UE. Du point de vue du GEM, l'objectivité de traitement des entreprises par rapport à ce projet de loi va dans le sens du développement de la fiscalité en matière internationale, que cela soit au niveau des principes de l'OCDE ou de l'Europe.

M<sup>me</sup> Guyot Unger ajoute que cet aspect excède peut-être le cadre de la discussion du jour. Cette question relève plutôt du niveau fédéral. D'ailleurs, dans le cadre de ce débat au niveau fédéral, il serait peut-être bon de rappeler aux voisins européens que les aides directes aux entreprises (par exemple en

France) sont des mesures totalement incompatibles avec les accords de l'OMC. Cela étant, ce n'est pas une discussion de niveau cantonal.

M<sup>me</sup> Reeb-Landry précise que, pour autant, il n'y a pas de principe de discrimination dans le projet de loi.

Le député (S) constate que certains facteurs sont indiqués dans le projet de loi, mais leur application et leur interprétation comportent une certaine incertitude. Selon lui, la Suisse n'est pas à l'abri de certaines critiques de l'UE sur cet aspect arbitraire de l'octroi des allègements fiscaux.

M<sup>me</sup> Reeb-Landry fait remarquer que la Suisse et Genève doivent rester compétitifs. Avec trop de précisions dans la loi, le canton de Genève serait plus prescriptif que les pays voisins et que les pays membres de l'OCDE. Le cas échéant, il faudra s'adapter, mais il ne faudrait donc pas être plus royaliste que le roi. Il est normal de poser la question – il faut pouvoir anticiper les futurs développements en matière de fiscalité –, mais du point de vue du GEM, cela ne pose pas un problème d'opacité. Il s'agit plutôt d'une aide pour qu'une entreprise puisse évaluer si elle peut bénéficier d'un allègement ou non.

Un député (PLR) aimerait tout d'abord savoir s'il y a d'autres sujets d'inquiétudes importants sur lesquels les multinationales se posent des questions afin que le Grand Conseil puisse anticiper ces problématiques, hormis les suites du vote du 9 février et la question de l'imposition des entreprises.

M<sup>me</sup> Reeb-Landry souligne que toute entreprise déteste l'incertitude. Les atteintes à la stabilité du droit sont donc toutes des sujets de préoccupation pour les sociétés que représente le GEM. Le droit suisse et le droit cantonal font traditionnellement partie de la stabilité helvétique. Dans ce sens, pour le GEM, c'est un atout. Pour les sociétés actives au niveau international, avec des dirigeants qui ne sont pas nécessairement installés en Suisse, l'écoute dont elles ont bénéficié est importante pour les rassurer. Sur les autres sujets de préoccupation, si le GEM pouvait avoir un moyen d'expliquer la démocratie helvétique et de rassurer les entreprises, cela serait un plus. Cela étant, on voit qu'il y a maintenant davantage d'écoute et le fait de pouvoir se faire rencontrer les dirigeants et les membres des gouvernements, cela permet aussi de rassurer les entreprises. Sur les autres sujets à venir, M<sup>me</sup> Reeb-Landry n'en a pas à mentionner. Cela dépendra de l'évolution de la situation. Sur le timing, l'Europe vient de mettre fin à son conflit avec la Suisse en matière de fiscalité. Le timing prévu sur les années 2015 et 2016 avec des votations prévues entre 2017 et 2018, sauf erreur, satisfait le GEM. Il va également y avoir un message de la Confédération qui sera mis en

consultation. Il faudra alors voir son contenu, mais cela va dans le bon sens. Elle fait remarquer qu'il faut toutefois expliquer dans les entreprises pourquoi il faut attendre 2017 ou 2018 pour connaître le dernier mot sur la manière dont les entreprises seront taxées.

Un député (PLR) se demande s'il ne faudrait pas accélérer le rythme à Genève, quand bien même il dépend en partie de décisions fédérales.

M<sup>me</sup> Reeb-Landry considère que tout ce que l'on peut faire pour diminuer l'incertitude et pour accélérer le timing est bienvenu. Sur le taux de 13 %, il est défendu par le GEM, car il correspond à toutes les activités différentes que les sociétés membres ont de manière générale. Sachant aussi que, par rapport aux autres mesures possibles, le taux est quelque chose qui peut être fait sans problème et qui ne sera pas discuté par l'UE ou l'OCDE. Sur les autres mesures, il y a quand même des incertitudes qui demeurent et il est d'autant plus important d'avoir un taux compétitif.

Un député (PLR) aimerait savoir si des entreprises pourraient ne pas rester avec un taux d'imposition à 13 %.

M<sup>me</sup> Reeb-Landry indique qu'un taux à 13 % permet déjà d'enlever un problème en adoptant une fiscalité compatible au niveau international. Les entreprises membres sont quand même prêtes à accepter des augmentations du taux en contrepartie d'une fiscalité solide.

M<sup>me</sup> Guyot Unger précise que le taux de 13 % convient, mais avec des mesures complémentaires (toutes celles qui ont été évoquées lors des discussions sur la réforme de l'imposition des entreprises, notamment la déduction de l'intérêt notionnel, des mesures sur la recherche et le développement, etc.). Le taux de 13 % est ainsi nécessaire, mais pas suffisant.

M<sup>me</sup> Reeb-Landry ajoute que la réforme de la fiscalité repose sur un éventail de propositions qui va correspondre aux besoins des différentes entreprises et aux spécificités des cantons. A Genève, une intervention sur le taux est importante, puisque le taux ordinaire actuel est très élevé. En d'autres termes, le taux est certes le point le plus important, mais la palette d'instruments est importante et il faut du soutien à l'innovation et à d'autres éléments comme la déduction des intérêts notionnels.

Un député (PLR) aimerait savoir si les multinationales ont été satisfaites des modalités d'application de la loi dans le canton de Vaud (il y a une douzaine de pages de directives) et si cela fonctionne bien.

M<sup>me</sup> Reeb-Landry indique que le GEM n'a pas eu d'échos négatifs. Cela doit donc bien fonctionner. Il faut toutefois remarquer que le projet de loi genevois va plus loin que ce qu'il y a dans la loi du canton de Vaud.

Un député (PLR) s'inquiète de l'incertitude existante. Il a été globalement rassuré par les propos des auditionnées, mais il faut attendre les chiffres de l'emploi, notamment suite au vote du 9 février dont tous les effets pervers ne se sont pas déployés. Il souhaite savoir si le GEM a déjà réfléchi à cela.

M<sup>me</sup> Reeb-Landry répond que, pour l'heure, ce sont les modalités antérieures à la votation qui s'appliquent. Les entreprises attendent ainsi encore des précisions sur la suite. Il faut reconnaître que, en matière d'incertitude, c'est déstabilisant. Pour l'heure, on ne peut donc pas beaucoup tirer de conclusions. Quant au fait que les entreprises pourraient se trouver en difficulté ou dans des instabilités temporaires, il est vrai que, au niveau international, ce n'est pas facile sur le plan économique.

Un député (PLR) constate, par rapport aux conditions-cadres, qu'il y a peut-être une utilisation insatisfaisante de l'apprentissage par les entreprises du GEM.

M<sup>me</sup> Reeb-Landry souligne que certaines entreprises sont engagées dans l'apprentissage et dans la formation. Il y a ainsi 180 apprentis chez Richemont. DuPont et Caterpillar pratiquent aussi l'apprentissage depuis 30 ans. Quant à Procter & Gamble, l'entreprise a plutôt recours à la maturité professionnelle. Par ailleurs, il y a des contacts étroits avec le DIP pour tâcher d'améliorer encore la situation. Ces entreprises pensent qu'elles ont quelque chose à faire. Il est ainsi important d'identifier les freins potentiels à l'engagement d'apprentis pour améliorer la situation.

### **Audition des représentants du comité d'initiative de l'IN 150**

M<sup>me</sup> Schneider Hausser signale qu'une partie de ses membres ont exprimé le souhait de rester fidèles aux valeurs de l'initiative et de maintenir celle-ci. D'autres trouvent intéressant d'entrer en matière sur le projet de loi. Elle et ses collègues vont donc mettre en évidence les points importants pour le comité d'initiative et sur lesquels il faudrait travailler. A cet égard, quatre amendements sont proposés à la commission (cf. annexe) pour améliorer le projet de loi. Elle explique que les amendements proposés permettent de prendre la température sur les points importants pour les personnes qui ont œuvré à l'IN 150.

M<sup>me</sup> Schneider Hausser indique que le premier amendement propose de prévoir deux périodes de cinq ans pour les allègements fiscaux. Si les deux périodes sont cumulées, le clawback serait alors de dix ans au lieu de cinq ans pour une période maximum de dix ans d'allègement. Il est effectivement important que les entreprises viennent à Genève et participent à la vie du canton, mais cela signifie aussi s'inscrire dans la durée. Symboliquement, il

s'agit de demander un retour de la part des entreprises, lorsqu'un canton leur propose des avantages fiscaux, des services de qualité, de la formation de qualité. Un des instruments de ce retour sur investissement peut être le clawback.

Un député (S) indique, en préambule, que les amendements proposés vont dans un sens pragmatique. Ils ne visent pas à demander l'impossible, mais vont dans le sens des discussions de la commission.

M. de Sainte Marie présente le deuxième amendement modifiant l'art. 10, al. 2. Il vise à améliorer et promouvoir la responsabilité sociale des entreprises au bénéfice d'allègements fiscaux par une implication en termes de création de places d'apprentissage. On sait que Genève est un canton qui a fourni beaucoup d'efforts en matière de places d'apprentissage dual, même si le canton reste à la traîne par rapport à la Suisse alémanique. A Genève, seuls 10 % des entreprises offrent des places d'apprentissage. Cela semble ainsi être pertinent de mentionner, avec les critères prévus par le Conseil d'Etat, le fait que les entreprises au bénéfice d'allègements fiscaux, doivent mettre à disposition des places d'apprentissage. C'est un élément important qui ferait sens dans la vision évoquée par le Conseil d'Etat à travers son programme de législation dans lequel il souhaite encourager la formation duale.

Un député (PLR) aimerait savoir si l'IN 150 sera retirée dans le cas où ces amendements sont intégrés au projet de loi.

M. de Sainte Marie ne peut prédire cette décision à l'avance, mais cela montrerait au comité d'initiative que le contre-projet va dans le bon sens.

Le député (PLR) trouve difficile de prendre en compte l'aptitude d'une société qui s'implante à Genève à créer des places d'apprentissage. En effet, les conditions nécessaires pour proposer des places d'apprentissage ne sont pas si simples. Il faut notamment que les maîtres d'apprentissage aient suivi une formation. Il est, certes, favorable à l'apprentissage, mais cela serait un leurre de croire que le fait d'inscrire cette proposition dans la loi va effectivement créer des places d'apprentissage. C'est un vœu que l'entreprise va accepter ou non, mais cela ne veut pas dire qu'elle va le faire.

M. de Sainte Marie constate, dans le contexte actuel avec la montée de partis comme le MCG ou la votation du 9 février, une tension sociale autour d'un développement économique qui n'a peut-être pas assez pris en compte la population locale. On a peut-être oublié des éléments comme l'apprentissage qui permet l'intégration réussie des jeunes dans le marché du travail. Il s'agit donc de se donner les moyens d'un développement économique harmonieux avec la formation existante sur le canton de Genève. Par ailleurs, il faut savoir que certains secteurs du marché de l'emploi ne



trouvent pas assez de candidats pour les places d'apprentissage. Par contre, le secteur du commerce souffre d'un manque de places d'apprentissage. On voit toutefois que plus de 50 % des entreprises au bénéfice d'allègements fiscaux (27 % d'entre elles sont des quartiers généraux et 25 % des entreprises de services) pourraient ainsi répondre à ce type d'apprentissages.

Un député (UDC) se demande si les éléments énumérés à l'art. 10, al. 2 sont cumulatifs ou s'ils peuvent être dissociés. En d'autres termes, il aimerait savoir si une entreprise peut bénéficier d'un allègement fiscal si elle ne remplit pas tous ces critères (par exemple si elle ne proposait pas de places d'apprentissage).

M. Lugon-Moulin répond que la liste proposée par le projet de loi, et complétée par les amendements présentés aujourd'hui, est exemplative. Cela veut dire que chacun des critères ne doit pas forcément être respecté. Ils servent avant tout à expliciter, à l'aide d'exemples, ce que veut dire l'expression « sert les intérêts économiques du canton ».

M. Lugon-Moulin fait remarquer que l'art. 10, al. 2, tel que proposé par le PL 11456, parle déjà de la formation, ce qui inclut alors les places d'apprentissage. Il relève que l'ajout proposé par l'amendement n'aurait toutefois pas pour conséquence qu'il faudra forcément qu'une entreprise propose des places d'apprentissage pour obtenir un allègement fiscal.

Un député (UDC) comprend les explications de M<sup>me</sup> Schneider Hausser. Il note que cette mesure ne serait valable que pour les nouvelles entreprises, les autres étant déjà au courant du système de formation duale. Pour autant, il se demande si, avec l'ajout de conditions trop strictes, les entreprises ne vont pas hésiter à s'implanter à Genève.

M. de Sainte Marie ne sait pas si c'est cette condition qui va freiner les entreprises de s'installer à Genève. Cela l'étonnerait. Cela étant, c'est une particularité suisse où le canton de Genève a encore du retard. Le fait de le préciser dans cette disposition ferait d'ailleurs écho au programme de législation du Conseil d'Etat qui cherche également à développer ces formations.

M<sup>me</sup> Schneider Hausser pense qu'il ne faut pas le voir seulement comme une condition difficile à respecter pour les entreprises, mais plutôt comme du gagnant-gagnant. Pour les entreprises venant de l'extérieur, le fait d'apprendre à utiliser le système des apprentissages leur permet aussi de pouvoir le transporter ailleurs.

Un député (PLR) aimerait des précisions sur la définition de « l'image de Genève ». Il se demande si cela vise à limiter le nombre de traders et de sociétés qui économiquement ne plaisent pas aux initiants.

M<sup>me</sup> Schneider Hausser précise que « l'image de Genève » fait référence à son image internationale (siège de l'OIT, siège du Conseil des droits de l'homme, etc.). Ce concept de diligence des entreprises s'adresse principalement aux multinationales. Certaines de ces entreprises peuvent avoir, à couvert ou à découvert, des pratiques qui ne respectent pas les droits de l'homme, le droit du travail ou de l'environnement dans certains pays où elles sont installées. Il semblait donc important d'introduire ce concept dans l'énumération de l'art. 10, al. 2, pour pouvoir, petit à petit, tenir compte de ces critères dans l'octroi des allègements fiscaux. Cela permettrait ainsi de sauvegarder l'image de Genève. Cet amendement permet également de donner la possibilité au Conseil d'Etat de dialoguer avec ces entreprises sur ces normes. A un moment, il peut être intéressant que le Conseil d'Etat puisse parler avec certaines de ces entreprises sur des dérives, notamment quand on se rappelle du scandale relatif à l'entreprise VALE.

M<sup>me</sup> Schneider Hausser rappelle, par rapport au quatrième amendement proposé en matière de transparence, qu'il reprend ce qui avait été dit par M. Pascal Broulis. C'est d'ailleurs bien une sous-commission de la commission des finances qui est proposée puisque le sujet abordé ne concerne pas uniquement la fiscalité. Enfin, le fait de restreindre celle-ci à quatre représentants permet d'avoir les différentes tendances politiques sans atteindre un nombre ingérable de membres.

Un député (MCG) aimerait savoir pourquoi et comment le nombre de quatre membres a été déterminé.

M<sup>me</sup> Schneider Hausser répond que l'idée était de ne pas rester à une représentation uniquement de deux blocs politiques et d'avoir ainsi une forme de neutralité.

Un député (S) ajoute que l'idée n'est pas d'alourdir les choses. Il s'agit d'un amendement symbolique au niveau de la transparence. Il semblait important que le Conseil d'Etat ne donne pas l'impression, à tort ou à raison, de décider des allègements fiscaux en vase clos. Concernant le nombre de membres de cette sous-commission, il pourrait être de quatre ou de six. Cela permettrait de rassurer les autres députés, et au-delà, grâce à cette sous-commission, sans pour autant donner le nom des entreprises.

Un député (PLR) fait savoir que les explications données par rapport à « l'image de Genève » renforcent ses craintes. Si l'interprétation consiste à prendre ce critère positivement, c'est-à-dire que c'est un bon motif d'accueillir des entreprises si elles favorisent l'image de Genève, il n'a pas de problème avec cette adjonction. En revanche, l'interprétation qui en a été donnée est négative. Elle consiste à voir si des entreprises, à un moment ou

un autre, sont problématiques parce qu'elles ont une activité que l'on considérerait problématique quelque part dans le monde. Dans un tel cas, il en serait tenu compte pour refuser un allègement fiscal. Il estime que c'est une chasse aux sorcières qu'il faut éviter. De tels cas peuvent exister, mais la proposition reviendrait à faire une sélection qui ne s'arrêterait jamais parce qu'il y aurait sans cesse de nouveaux éléments à mettre en cause. Si ces entreprises ont des activités considérées comme illégales, elles doivent être poursuivies sur le lieu où ces éventuelles infractions sont commises. Si ce n'est pas le cas, le fait que Genève s'érige en juge pour déterminer si elles ont des comportements problématiques dans d'autres pays créerait une distorsion du système qui n'apporterait rien de bon au canton. On risque aussi d'avoir des informations qui circulent sur le nom des entreprises concernées et sur les raisons pour lesquelles une entreprise donnée a été refusée, ce qui serait très mauvais pour l'image du canton.

M<sup>me</sup> Schneider Hausser estime, par rapport au troisième amendement sur la diligence des entreprises, que c'est un mouvement qui est en route dans le monde entier. Il s'agit de remettre des normes au niveau des entreprises multinationales parce qu'il y a eu des dérives. On a cru qu'elles pouvaient s'autoréguler, mais au final il y a des phénomènes qui concernent les droits humains, des guerres, etc. Beaucoup de dérives sont ainsi notées. Elle fait remarquer que, au niveau de l'ONU, du Conseil de droits de l'homme ou des ONG, les choses bougent. Cet amendement constitue ainsi une opportunité pour dire que Genève n'est pas en reste.

M. de Sainte Marie s'étonne de la vision de certains sur le travail de député. Quand il entend que l'octroi d'allègements fiscaux est une décision qui doit rester la plus discrète possible et doit être prise par des initiés, etc., il a l'impression que l'on en revient à l'opacité que l'initiative entendait précisément dénoncer. Cela va contre l'initiative et le contre-projet. D'ailleurs, le Conseil d'Etat et les représentants des entreprises ont dit à la commission que c'était une bonne chose d'aller vers davantage de transparence. Aujourd'hui, pour décider d'un allègement fiscal, la commune concernée donne aussi un préavis. Cela veut dire qu'un conseiller administratif ou une conseillère administrative ainsi qu'un ou deux fonctionnaires traitent cette demande. De même, le département de l'économie, le département des finances et le Conseil d'Etat sont informés de ces dossiers. Dès lors, il ne pense pas que le fait d'ajouter une sous-commission de quatre députés soumis au secret fiscal soit un problème ou constitue un manque de discrétion. On peut faire confiance aux députés pour assumer ce rôle qui est bon au niveau de la transparence.

Un député (PLR) se rappelle d'une motion socialiste, sauf erreur, qui se référait à la position d'un syndicat basé à Nyon qui attaquait Nestlé pour son comportement allégué en Indonésie et dans un autre pays d'Asie du sud-est et qui était basée sur des faits, soit passés, soit faux. Cela lui fait penser au proverbe disant « a beau mentir qui vient de loin » et qui avait été mis en œuvre au nom de l'image de Genève par ceux qui avaient déposé cet objet parlementaire. Il imagine ainsi bien ses auteurs s'intéresser par exemple à la composition des conseils d'administration pour voir s'ils respectent la parité dans les pays du Sud. Leur volonté de façonner le monde à l'image de ce qu'ils entendent faire à Genève n'a pas de limite. Cette « image de Genève » semble ainsi annonciatrice de davantage de côtés négatifs que de côtés positifs. Ce qui a été dit à l'instant, le conforte dans le fait que la proposition est l'expression d'une volonté duplice.

Une députée (Ve) rappelle que, à la question posée à M. Dal Busco de savoir si le Conseil d'Etat était soucieux de l'image de Genève lors de l'octroi d'allègements fiscaux, il avait répondu positivement. Si une entreprise de fabrication d'armes vient s'installer à Genève, cela n'est pas la meilleure chose pour l'image de la Genève humanitaire. Cet amendement ne semble ainsi pas problématique. D'ailleurs, on aurait aussi pu parler de la responsabilité sociale des entreprises. En ce qui concerne le quatrième amendement, sur la transparence, les possibilités de fuite semblent réduites avec un rapport oral. Le Conseil d'Etat n'a pas non plus l'obligation de donner des noms d'entreprises, mais il faut dire sur quels critères il a basé son choix.

Un député (PLR) considère que, si l'information est donnée sous forme anonymisée, il faut le dire clairement. S'il s'agit de donner des informations quels genres d'octrois ont été donnés sur la base de quels critères, il n'a pas de problème pour entrer en matière, mais ce n'est pas ce qui est écrit dans l'amendement proposé.

M. Lugon-Moulin rappelle, sur ce point précis, que le rapport de gestion du Conseil d'Etat contient déjà des informations statistiques sur le nombre d'allègements octroyés, sur les impôts auxquels il aurait renoncé et sur les secteurs d'activités. C'est un type d'information sur les allègements fiscaux qui n'existe pas dans le canton de Vaud. Il faut aussi rappeler que M. Dal Busco avait exprimé son scepticisme parce que cela reviendrait à mettre en place une usine à gaz alors que, à Genève, les allègements fiscaux se comptent sur les doigts d'une main chaque année.

Une députée (Ve) estime que la publication de ces informations dans le rapport de gestion revient quand même à mettre les gens devant le fait accompli. Cela sera également le cas avec l'amendement proposé.

M. de Sainte Marie indique que cette possibilité, dans le canton de Vaud, de réunir une sous-commission existe, sauf erreur, dans une directive. Il précise également que la sous-commission ne devrait pas être réunie s'il n'y a pas d'allègement fiscal attribué. Par ailleurs, il faut souligner que l'amendement propose que le Conseil d'Etat « informe » cette sous-commission. Il ne s'agit en aucun cas que celle-ci donne un préavis. Quant au côté anonymisé, il estime que les quatre députés membres de la sous-commission devraient avoir les informations et les noms des entreprises ayant reçu des allègements fiscaux. Étant donné qu'ils seraient soumis au secret fiscal, en cas de fuite, ils pourraient être poursuivis pénalement.

Un député (UDC) n'est pas totalement opposé à cette proposition sur le fond, mais elle le dérange sur la forme. Quand on voit que le secret de fonction ne fonctionne pas, notamment à la commission de contrôle de gestion, la situation ne sera pas différente pour cette sous-commission. Il s'interroge également sur ce que fera la sous-commission des informations obtenues, si tous les groupes politiques (notamment ceux qui ne seraient pas représentés) obtiendront les mêmes informations et sur le choix de rattacher la sous-commission à la commission des finances. Il se demande également pourquoi ne pas plutôt informer la commission fiscale dans sa globalité. Si tout est anonymisé, il n'y a pas de problème et cela permettra à tous les groupes d'avoir la même information.

Un député (MCG) aimerait davantage de précisions. L'objectif de transparence de cet amendement semble en effet échouer puisqu'il cherche à garder des informations de façon confinée. Il est proposé de désigner quatre membres du parlement soumis au secret fiscal qui obtiendraient ces informations, mais ils ne pourraient rien en faire et les nonante-six autres députés n'y auraient pas accès. Il n'en voit donc pas bien l'intérêt. Il relève également un risque. Il est difficile d'avoir une confiance totale envers tous les députés et cet amendement reviendrait à instaurer une usine à gaz qui ne servira alors qu'à la propagande des uns ou des autres, qui plus est sur la base d'informations invérifiables. Cela semble donc problématique dans la pratique.

M. de Sainte Marie répond que cet amendement permet à une délégation (il peut s'agir de quatre personnes, d'un représentant par parti ou de la commission fiscale) du pouvoir législatif d'obtenir des informations sur les allègements fiscaux octroyés, y compris sur le nom des entreprises concernées. Si un député faisant partie de cette délégation n'est pas satisfait d'un allègement donné par le Conseil d'Etat, il ne pourra toutefois pas le dire à son groupe, ni à la presse. D'ailleurs, il faudrait avoir un avis juridique sur le secret fiscal pour être sûr que ce n'est pas juste du « secret de fonction »

(qui est effectivement souvent violé au Grand Conseil). Pour autant, ce mécanisme est important, car il permet d'avertir le Conseil d'Etat, en amont, qu'il devra, le moment venu, aller présenter les allègements fiscaux qu'il aura octroyés à cette délégation.

Un député (PLR) considère également que le quatrième amendement, sur la transparence, est un vœu pieux. Ce n'est pas le fait que quatre personnes de plus soient au courant qui va améliorer la transparence. A Genève, on a une volonté malsaine de transparence qui devient parfois presque du voyeurisme. Il ne voit pas non plus en quoi cela va améliorer la situation. Si les informations ne sont pas conformes à ce que la sous-commission attend, aucune mesure ne pourrait être prise puisque ses membres ne peuvent pas en parler. Il trouve que ce n'est pas satisfaisant. Ce qu'on pourrait envisager, c'est de mentionner que le Conseil d'Etat doit rendre un rapport spécifique, mais il faudrait que les initiants disent ce qu'il faut y mettre en plus de ce que contient déjà le rapport de gestion du Conseil d'Etat. En tout cas, il ne faudrait pas que l'on puisse identifier l'entreprise concernée, ce qui pourrait nuire à l'outil des allègements fiscaux. Par ailleurs, il faut se rendre compte que les plaintes pénales déposées par la commission de contrôle de gestion ont été classées. En effet, la protection des informateurs des médias est plus grande que celles des travaux de la commission. La situation serait certainement la même avec le secret fiscal.

A une question d'un député (PLR) M. Lugon-Moulin répond qu'il n'est pas sûr que le premier amendement porte véritablement sur le clawback. Il rappelle que la pratique actuelle consiste habituellement à octroyer un allègement pour une période de dix ans, avec un contrôle à mi-parcours permettant de revenir sur l'allègement si les conditions auxquelles il était subordonné n'ont pas été respectées. Selon sa compréhension, l'amendement proposé renverse quelque peu cette pratique en prévoyant qu'à l'avenir un allègement fiscal soit octroyé pour une période initiale de cinq ans, renouvelable ensuite pour cinq ans supplémentaires. Il relève que, bien qu'elle demanderait un travail administratif supplémentaire et diminuerait sans doute un peu l'attractivité de Genève, cette proposition n'a apparemment pas trait au clawback en tant que tel.

M. Lugon-Moulin rappelle que M<sup>me</sup> Busca Bonvin avait expliqué à la commission fiscale que la pratique antérieure du canton de Vaud était d'appliquer un clawback de dix ans (cf. PV n° 8 du 4 février 2014, p. 9 et 10). Elle avait en outre expliqué que la pratique vaudoise consiste à octroyer maintenant deux allègements successifs de cinq ans, chacun assorti d'un clawback de cinq ans, soit une période de protection maximale de dix ans. A Genève, la pratique actuelle est de dix ans d'allègement fiscal suivi de cinq

ans de clawback. Cela veut dire qu'une entreprise qui part dans les cinq ans après la fin de l'allégement fiscal doit rembourser les impôts qu'elle aurait dû payer pendant les dix ans de l'allégement fiscal, soit une période de protection maximale de quinze ans.

Un député (MCG) constate qu'il est question de « la modification importante de l'activité de la personne morale » à l'art. 10, al. 1. Pour lui c'est une notion juridique indéterminée et il aimerait avoir des explications sur ce point. Il se demande si on a pu constater une perte de lisibilité des sociétés inscrites au registre du commerce et si celles-ci ne seraient pas tentées d'inscrire la notion la plus vaste possible.

M. Bopp explique que l'administration regarde l'activité effective d'une entreprise et ne se limite pas à ce qui est inscrit dans le registre du commerce. Par ailleurs, c'est une formulation qui est en ligne avec la LHID et qui ne pose pas problème selon lui.

**Audition de M<sup>me</sup> Stéphanie Ruegsegger, secrétaire permanente de l'UAPG, et M. Charles Lassauce, membre de la direction de la CCIG**

M<sup>me</sup> Ruegsegger propose, avant d'en venir au PL 11456, de revenir sur l'audition sur l'IN 150 en décembre 2013. L'UAPG et la CCIG s'étaient exprimées en défaveur de cette initiative en relevant notamment le non-sens de supprimer une faculté offerte au Conseil d'Etat de procéder à des allègements fiscaux qui lui permettent d'orienter sa politique économique de façon efficace. Cette position s'appuyait sur le fait qu'il y a peu d'octrois ces dernières années, le Conseil d'Etat faisant ainsi une utilisation parcimonieuse des allègements fiscaux. Il y a aussi une loi fédérale qui autorise les cantons à prévoir ce type d'allègements pour les entreprises et il serait dommage que Genève y renonce. De plus, l'effet positif sur l'emploi de ces allègements a été démontré. De nombreux emplois ont pu être créés grâce à ces dispositions. Enfin, il avait été relevé que la loi actuelle fixait déjà des conditions à l'octroi de ces allègements fiscaux. Enfin, il existe un rapport annuel adressé au Grand Conseil qui apporte un élément de transparence. Cela étant, des questions avaient été laissées ouvertes, notamment en faveur d'un cadrage plus marqué des conditions d'octroi au niveau de la loi et du degré de transparence attendu en matière d'allègements fiscaux. L'UAPG et la CCIG constatent que le projet de loi du Conseil d'Etat répond à ces préoccupations.

M. Lassauce indique que les réponses apportées par le PL 11456 font que l'UAPG et la CCIG sont favorables à celui-ci, du moment qu'il s'agit d'un contre-projet à l'IN 150. Tout d'abord, l'ensemble des questions des

allègements sont traitées et le projet de loi traite tant de la LIPM que de la LIPP. L'ensemble des entreprises se retrouvent ainsi concernées par cet aspect, ce qui est un élément positif et important. L'introduction d'une liste exemplative peut ainsi donner une certaine garantie contre un soupçon d'arbitraire à l'égard du Conseil d'Etat. Il faut toutefois faire attention à ne pas aller trop loin et la liste proposée semble être correcte au niveau des critères développés. Il est aussi important pour les entreprises de mieux pouvoir cerner les conditions derrière les allègements fiscaux. Cette liste exemplative leur permet ainsi de voir quels éléments apporter pour obtenir des allègements fiscaux. Cela constitue un élément de transparence pour les entreprises, ce qui satisfait la CCIG et l'UAPG. Enfin, l'identification de ces critères, qui étaient auparavant uniquement dans des dispositions administratives, est maintenant plus claire et la transparence s'en retrouve renforcée.

M. Lassauce note que l'article 10, alinéa 1, du PL remplace le terme de « restructuration » par la définition tirée de la LHID. Cette mise en adéquation est tout à fait positive. L'article 10, alinéa 2, présente une liste exemplative de critères. Dans cet exercice, il faut trouver le juste milieu entre une restriction trop grande du contenu de la liste et un inventaire à la Prévert. Dans le cas présent, il semble que les éléments essentiels sont mis en avant et cela devrait pouvoir être conservé tel quel. Quant aux alinéas 3 et 4 de l'article 10 qui attribuent au Conseil d'Etat les compétences d'octroi et de suivi des allègements fiscaux, ils semblent apporter les clarifications nécessaires. En conclusion, si le but est de renforcer l'acceptation par la population du mécanisme des allègements fiscaux, il semble que le PL 11456 va dans le bon sens et donne une meilleure visibilité aux entreprises s'agissant de l'octroi des allègements fiscaux, ce que l'UAPG et la CCIG saluent.

M. Lassauce propose de parler maintenant des amendements proposés dont Mme Ruegsegger et lui-même viennent seulement de prendre connaissance.

M<sup>me</sup> Ruegsegger indique, s'agissant du premier amendement, qu'une entreprise n'aime pas forcément l'incertitude. Le fait de prévoir deux périodes de cinq ans d'allègement fiscal est sans doute plus délicat que de mettre une période de dix ans. Au niveau de la prévisibilité, la situation actuelle est préférable. Tout peut être discuté, mais ce n'est pas forcément un changement positif du point de vue de l'entreprise.

M. Lassauce ajoute que, de toute manière, il y a une révision qui se fait au terme des cinq premières années d'octroi d'un allègement fiscal. Il semble d'ailleurs plus aisé de réviser un allègement fiscal octroyé pour une longue



durée, lorsque l'entreprise peut se préparer à remplir les conditions pendant dix ans, plutôt que d'avoir une nouvelle analyse et de nouvelles conditions au terme de cinq ans. Cela rendrait les choses plus compliquées pour l'entreprise alors qu'elle est dans une phase de développement ou de restructuration importante.

M<sup>me</sup> Rueggsegger fait savoir, s'agissant du deuxième amendement, que la CCIG et l'UAPG sont favorables à l'apprentissage et sa promotion. Maintenant, le PL 11456 parle déjà de formation, ce qui inclut l'apprentissage. La formulation prévue par le PL 11456 est donc plus globale et moins excluante que celle proposée par l'amendement.

M. Lassauce estime, par rapport au troisième amendement et à l'ajout du critère de l'image de Genève, que, plus la liste exemplative prévue dans le projet de loi est courte, plus elle est pertinente. On pourrait, certes, encore ajouter de nombreux critères, comme l'image de Genève. On peut d'ailleurs comprendre le sens de cet ajout de l'image de Genève – il ne faut d'ailleurs pas négliger cet aspect dans l'examen effectué –, mais cela reste quelque chose de subjectif et qui n'a pas sa place dans la liste de l'article 10, alinéa 2.

M<sup>me</sup> Rueggsegger indique, s'agissant du quatrième et dernier amendement, qu'il est peut-être le moins acceptable. Elle a de la peine à comprendre. Le Conseil d'Etat a la légitimité due à son élection par le peuple. Elle ne voit donc pas l'intérêt de mettre en place une sous-commission des finances qui, en plus, serait soumise au secret fiscal et qui ne pourrait pas faire grand-chose des informations reçues. En résumé, l'UAPG et la CCIG ne sont donc pas très emballées par les amendements.

Un député (PLR) rappelle le point de départ de la saga qui semble arriver à son terme. Il s'agit de l'IN 150 dont le premier considérant disait « concurrence déloyale avec les entreprises genevoises : Les grandes multinationales qui s'implantent à Genève ne sont taxées qu'à hauteur de 11,65 % contre 24,6 % pour les entreprises suisses, et bénéficient en plus d'allègements fiscaux » et dont le quatrième considérant ajoutait « 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 ». Il faut rappeler que toutes les signatures ont été obtenues sur la base d'un texte qui n'est pas celui qui a été discuté par la commission. Au moment où le Grand Conseil aborde la question budgétaire, on constate que, pour certains, le fait que 600 à 700 millions de francs de recettes fiscales proviennent de ces entreprises, qui ont une situation différente des entreprises locales, est quelque chose d'anormal. De plus, cela revient à considérer que ces entreprises resteraient à Genève si elles étaient imposées à 24,5 %. Pour lui,

la commission a eu amplement l'occasion de se rendre compte que, si ces entreprises sont taxées à un tel taux, elles s'en iront toutes. Dans le dernier document sur la RIE III remis aux commissaires, on peut voir à quel point cela serait une catastrophe pour le canton de Genève.

## **Audition du Conseil d'Etat sur les amendements proposés par le comité d'initiative**

### 1) Durée du claw back, période de blocage

#### *Art. 10, al. 1*

*... cet allègement ne peut aller au-delà d'une période totale de 10 ans soit une période de 5 ans renouvelable une fois. La modification importante de l'activité de la personne morale peut être assimilée à une création nouvelle.*

M. Dal Busco rappelle, par rapport au premier amendement, que les allègements fiscaux sont actuellement accordés pour une période totale de dix ans avec une analyse par l'AFC à mi-parcours. A cette occasion, si les conditions fixées lors de l'octroi sont respectées, l'allègement fiscal continue jusqu'à son terme. Si l'AFC considère que les conditions ne sont pas toutes respectées – cela arrive parfois, deux fois depuis le début de la législature – le Conseil d'Etat est nanti par l'AFC et celui-ci doit se positionner. En d'autres termes, la pratique actuelle consiste déjà à faire ce que cet amendement essaie de vouloir faire. Il y a toutefois une différence en mettant cela dans la loi. On viendrait ainsi rendre les conditions d'octroi en apparence plus dures. Une entreprise pourrait alors le prendre comme un obstacle supplémentaire et se demander si un investissement nécessaire à son implantation vaut la peine. Cela relève plus de l'impression que cela dégage, avec un canton qui serait prêt à s'engager pour une période moins longue. Le fait d'inscrire cette question dans la loi compliquerait les choses et rendrait la position de Genève moins favorable. Le Conseil d'Etat attire également l'attention des commissaires sur le fait que le clawback et la période de rattrapage d'impôts seraient moins sévères que dans la pratique actuelle avec l'amendement proposé. En d'autres termes, le Conseil d'Etat est défavorable à cette inscription dans la loi. La pratique actuelle permet d'avoir de la souplesse. Il est arrivé que le Conseil d'Etat refuse la poursuite de l'allègement et, dans d'autres circonstances, il a considéré que c'était une mauvaise passe et il a confirmé l'allègement fiscal.

## 2) Promotion de l'apprentissage dual

*Art. 10, al. 2*

*Afin de déterminer si une personne morale sert les intérêts économiques du canton, le Conseil d'Etat tient compte notamment de son aptitude à favoriser la diversification du tissu économique, la formation, l'innovation et le développement durable, à créer des emplois et des places d'apprentissage, à procéder à des investissements, à collaborer avec des institutions d'intérêt public ainsi qu'à respecter les conventions collectives de travail.*

M. Dal Busco indique, par rapport au deuxième amendement, que la promotion de l'apprentissage dual est un élément d'appréciation que le Conseil d'Etat prend en compte. Honnêtement, son inscription dans la loi ne poserait pas de problème. Le Conseil d'Etat a pu dire à de nombreuses reprises quelle était sa politique en matière de développement des places d'apprentissage. M. Dal Busco pense toutefois que tout faire figurer dans une loi n'est pas ce qu'il y a de mieux. Il semble que la proposition du Conseil d'Etat était équilibrée, mais il ne serait pas contrarié par un tel ajout.

## 3) Due diligence, devoir de diligence des entreprises

*Art. 10, al. 2*

*Afin de déterminer si une personne morale sert les intérêts économiques du canton, le Conseil d'Etat tient compte notamment de son aptitude à favoriser la diversification du tissu économique, l'image de Genève, la formation, l'innovation et le développement durable, à créer des emplois et à procéder à des investissements, à collaborer avec des institutions d'intérêt public ainsi qu'à respecter les conventions collectives de travail.*

M. Dal Busco ajoute, concernant le troisième amendement, que la due diligence et l'image de Genève sont des éléments qui sont pris en compte dans l'octroi d'un allègement fiscal. Le Conseil d'Etat peut actuellement le faire dans la souplesse et c'est l'esprit qui sous-tend cette proposition qui est important. Cela étant, le Conseil d'Etat pourrait vivre avec le fait de parler de l'image de Genève, mais il n'est pas enthousiaste par rapport à cette proposition.

#### 4) Transparence

*Art. 10, al. 7 (nouveau) et art. 15, al. 7 (nouveau)*

*Le Conseil d'Etat informe régulièrement, au travers d'un rapport oral, une sous-commission de la commission des finances, composée de quatre représentants soumis au secret fiscal, des allègements octroyés.*

M. Dal Busco estime, par rapport au quatrième amendement, que le terme de transparence est mal utilisé. En effet, ses auteurs voudraient qu'une sous-commission de la commission des finances soumise au secret fiscal soit informée par oral par le Conseil d'Etat sur les allègements octroyés. Cela paraît contradictoire. Si quelqu'un est soumis au secret fiscal, il ne peut pas faire preuve de transparence. On ne voit donc pas bien la valeur ajoutée que cela apporterait. Pour autant, cela augmenterait les risques, malgré le secret fiscal et les sanctions prévues dans le cas de son non-respect. M. Dal Busco ne voit pas ce que cela pourrait apporter si ce n'est l'assurance d'avoir des histoires. Le Conseil d'Etat est opposé à la proposition de faire figurer cela dans une loi.

Une députée (EAG) note qu'une société cotée en bourse publie ses rapports et il est ainsi facile de savoir les impôts qu'elle a payés par rapport à son bénéficiaire. Il y a donc une inégalité entre celles qui publient et celles qui ne le font pas, étant entendu que les sociétés de négoce sont souvent dans un régime familial qui les dispense de publier. Elle pense que les allègements fiscaux aident des sociétés qui publient et d'autres qui ne publient pas. La notion de secret est donc très relative par rapport à la structure de la société.

Un député (S) aimerait savoir, par rapport au quatrième amendement, si M. Dal Busco serait favorable à une autre formulation : « Le Conseil d'Etat informe régulièrement, au travers d'un rapport oral anonymisé, la commission fiscale du Grand Conseil des allègements octroyés ». Il ne s'agit pas d'entrer dans le détail, mais cela pourrait permettre un gain de transparence sans transmettre des données fiscales. Cela permettrait ainsi d'atténuer une certaine tension sur l'opacité en matière du respect des conditions d'octroi.

M. Dal Busco estime que l'objectif n'est pas de faire de la rétention d'informations ou de laisser planer le doute. Il faut une certaine discrétion, mais la manière dont les informations sont actuellement données est effectivement assez lapidaire. Toutefois, entre l'inscription dans la loi, y compris selon la variante présentée aujourd'hui, et l'information relative succincte qui est donnée actuellement, il y a une marge de manœuvre. On pourrait trouver une possibilité de vernir devant une commission – peut-être la commission de l'économie puisque l'allègement fiscal est un instrument de

politique économique – pour donner des informations un peu plus détaillées qu'aujourd'hui. Par contre, l'inscrire dans la loi est inutile. Il semble que la rédaction de cet article dans le projet de loi est déjà étoffée par rapport à la situation actuelle ou à la disposition équivalente du canton de Vaud. En d'autres termes, le Conseil d'Etat ne souhaite pas avoir un carcan dans la loi avec une disposition trop détaillée.

Un député (PLR) se demande s'il ne serait pas possible d'arriver à ce que les allègements fiscaux fassent l'objet d'un rapport spécifique envoyé au Grand Conseil alors que c'est inclus jusqu'à présent dans le rapport de gestion. Cela donnerait un peu plus de transparence, même en conservant la forme actuelle. Pour lui, il s'agit de trouver ainsi un point d'ancrage aux initiants qui ont peut-être compris que l'initiative n'aboutirait peut-être pas à l'objectif visé initialement.

M. Dal Busco relève que c'est aussi dans cet esprit que le Conseil d'Etat a proposé de modifier la loi actuelle. Quant à cette information supplémentaire, cela ne pose pas de problème de la fournir sous une forme qui reste à définir, mais le Conseil d'Etat pense que cela ne devrait pas figurer dans la loi. Enfin, M. Dal Busco considère qu'il n'est pas nécessaire que cela fasse l'objet d'un rapport spécifique du Conseil d'Etat.

M. Lugon-Moulin rappelle le contenu de l'art. 10. al. 3 (LIPM) : « Le Conseil d'Etat informe les communes concernées des allègements fiscaux accordés et présente un rapport annuel au Grand Conseil, dans le cadre du compte rendu, sur sa politique en matière d'allègements fiscaux ». Actuellement, ce compte rendu est matérialisé par le rapport de gestion, mais cela pourrait être fait sous une autre forme.

Un député (PLR) précise qu'il ne parlait que de la forme, les éléments existants dans le rapport de gestion actuel lui apparaissant suffisants au fond. Personnellement, il ne trouve pas qu'il faut aller plus loin, sauf à violer le secret fiscal et à mettre en péril l'activité des entreprises concernées. Il trouve juste que c'est plus transparent d'avoir un rapport spécifique.

M. Dal Busco constate que la base légale le permet. Si tel est le souhait du Grand Conseil, un rapport spécifique sera donc fait.

Un député (S) apporte une précision par rapport à la proposition de recourir à une sous-commission. L'idée est la limite entre la discrétion et l'opacité. Le terme de « transparence » est peut-être mal choisi puisqu'il ne s'agit pas de la transparence vis-à-vis du public. Pour les auteurs des amendements, il s'agirait juste d'informer une sous-commission par un rapport oral, mais sans nécessité qu'elle donne un préavis en amont. Cela permet d'informer une délégation du pouvoir législatif de manière non

anonymisée des allègements octroyés. Quant à la question de savoir ce que les membres de cette sous-commission (dont le nombre resterait à définir) pourraient faire, ils ne pourront rien faire pour les allègements octroyés, mais ils pourront donner une indication au Conseil d'Etat que tel allègement n'aurait peut-être pas dû être donné. Cela permettrait ainsi de donner une indication pour les décisions futures.

### **Audition de la CGAS : M. Umberto Bandiera, UNIA, et M. Jean-Luc Ferrière, SIT**

M. Ferrière fait savoir que la CGAS ne partage pas l'avis que les allègements fiscaux aient servis les intérêts économiques du canton. Elle ne voit donc pas comment le contre-projet pourrait améliorer la situation. Les allègements fiscaux ne sont pas un moyen à même d'améliorer la politique économique du canton. Pour preuve, M. Ferrière va parler de la problématique de l'emploi, des salaires, du logement et de la fiscalité.

Au niveau de l'emploi, on ne constate pas que la politique des allègements fiscaux ait pu amener des changements significatifs à une situation de chômage durable sur le plan du marché local et qui n'a absolument pas évolué ces dernières années. Si la politique des allègements fiscaux devait amener un résultat, cela aurait dû se voir. Le taux de chômage réel compte tenu de l'ensemble des personnes qui ne sont pas inscrites dans un ORP ainsi que celles qui ont été mises au chômage à Genève et qui sont au chômage, soit dans le canton voisin, soit en France voisine, équivaut à 10 % de l'emploi à Genève. A ce niveau, une véritable politique de l'emploi fait toujours défaut. Dans ce sens, la CGAS pense que les mesures proposées par le projet de loi 11501 sont davantage à même d'apporter des solutions sur l'angle de l'emploi que la politique des allègements fiscaux.

Au niveau des salaires, il faut constater que, à Genève, une des villes les plus riches et chères du monde, il y a 33 000 personnes avec des emplois à bas salaires. Et ce nombre a tendance à augmenter, de même que l'écart entre les salaires les plus élevés et les salaires les plus bas. Par exemple, à Genève, le revenu annuel brut imposable des contribuables les plus aisés a augmenté de 12 %, alors que celui des moins aisés a baissé de 35 % entre 2003 et 2009. La CGAS conteste donc le fait de parler d'une politique économique qui aboutirait à des résultats positifs du point de vue du statut du travailleur. A ce titre, le PL 11456 prévoit des sortes de cautèles pour le respect des salaires, notamment le respect des CCT. On pourrait se dire qu'il vise à éviter les problèmes de non-respect de salaires, mais il faut constater (sans avoir une vision très précise puisque le nom des entreprises bénéficiant d'allègements

fiscaux ne sont pas connus, mais en se basant sur les données disponibles) qu'il n'y a pas de CCT existantes dans les domaines où la majorité des sociétés bénéficiant d'allègements fiscaux sont actives. Ce critère serait donc sans effet. Même si c'était le cas, on constate que le dumping a lieu par la sous-traitance et par le recours massif à l'emploi temporaire.

En ce qui concerne le logement, la CGAS constate que la situation ne s'améliore pas, bien au contraire. Le prix des loyers augmente à une vitesse deux fois et demie supérieure à l'augmentation du salaire moyen. Du point de vue des travailleurs, l'effet d'une politique qui a consisté à faire venir beaucoup de monde à Genève se traduit par une difficulté croissante sur l'accès au logement. Le taux de vacance ne s'améliore pas. Genève est aussi dans des grosses difficultés pour construire à la mesure de ses besoins. La situation du point de vue des travailleurs est très négative et les contraint souvent à s'expatrier pour pouvoir trouver un logement à des prix abordables, avec tous les problèmes que cela pose au niveau de la région en termes de transports, d'infrastructures, etc.

Sous l'angle de la fiscalité, la CGAS ne voit pas non plus que la politique des allègements fiscaux ait amélioré la situation globale de la fiscalité à terme. Au final, c'est quand même un critère déterminant. Pour la CGAS, la fiscalité est le seul moyen par lequel des politiques publiques peuvent contrebalancer les effets d'inégalités créés par le marché du travail. Là aussi, on constate d'année en année que l'Etat se retrouve avec des finances déficitaires et avec une dégradation des moyens à disposition pour aider les personnes qui se trouvent en difficulté. Cela amène également à revoir les prestations régulièrement à la baisse, par exemple au niveau des assurances réglées par des lois nationales (comme l'assurance sur le chômage), qui ensuite se répercutent sur l'aide sociale. Dans le budget 2015 du canton de Genève, on voit que l'on va encore aller plus loin dans la diminution des prestations à l'aide des personnes qui bénéficieraient des prestations publiques. En d'autres termes, sous l'angle de la fiscalité, on ne voit pas non plus que le système mis en place permette d'améliorer globalement la fiscalité genevoise.

M. Bandiera pose la question de la politique fiscale que le canton veut se donner pour l'avenir, notamment par rapport à la RIE III. A nouveau, le Conseil fédéral prévoit une mesure de baisse fiscale comme on ne l'a jamais vu en Europe. Le canton de Genève a ainsi annoncé une baisse de 24 % à 13 % de l'imposition des entreprises. D'ores et déjà, on sait que cette baisse provoquera des pertes énormes dans les recettes publiques. On ne connaît en effet pas la recette magique qui permettra de faire face à cette situation, si ce n'est de vider les caisses publiques et de couper dans les budgets publics.

M. Bandiera estime que c'est ainsi une politique fiscale qui mérite plus de réflexion, surtout dans le contexte actuel.

M. Bandiera se réfère à la déclaration du 29 octobre 2014 de la première conférence internationale sur la politique fiscale lancée par le gouvernement allemand et qui regroupait les plus importantes économies de la planète autour de la table. La conférence s'est conclue par une déclaration conjointe, dont des paradis fiscaux comme les dépendances britanniques ou les pays des Caraïbes. La Suisse était présente, mais malheureusement, elle ne figure pas parmi les signataires. On se pose donc la question de savoir quelle politique fiscale on veut réellement mener pour satisfaire, ce qui est nommé ainsi dans le projet de loi, « les intérêts économiques du canton ». Il est vrai que la politique des allègements fiscaux a permis d'attirer beaucoup d'entreprises et les partisans de cette mesure fiscale disent aujourd'hui qu'il faut la conserver et continuer dans cette politique, tout en sachant que l'on vide les caisses des finances publiques et que l'on doit couper dans les services sociaux, sous prétexte que ces entreprises vont, sinon, partir ailleurs. Le Conseil d'Etat a montré, dans ses derniers rapports, selon la source PricewaterhouseCoopers, quels sont exactement les pays où il y a un taux de fiscalité plus bas que celui pratiqué à Genève. Il y a notamment la Bulgarie, la Roumanie, la Lituanie, la Hongrie, la Pologne, etc. Si on imagine que le point de référence est la politique fiscale suivie par ces pays, M. Bandiera pense qu'il y a un gros problème de fond. Comme syndicat, il n'est pas possible d'accepter un tel cadeau aux entreprises sans aucune contre-mesure présentée à l'avance, sans aucune discussion préalable avec les associations patronales et sans engagement de la part des autorités publiques.

Pour conclure, en dépit de ce que l'on peut penser, la politique fiscale n'est qu'un des septante critères pris en compte par les entreprises selon l'étude de l'IMD qui a placé, cette année, la Suisse à la deuxième place en termes de compétitivité et d'attractivité pour les entreprises (les USA étant en première place et Singapour en troisième place). M. Bandiera aimerait comprendre pourquoi le Conseil d'Etat et la majorité du Grand Conseil vont continuer dans une politique fragmentaire quand on devrait investir dans d'autres atouts que le canton offre. Il faut ainsi consulter cette étude pour savoir qu'il y a 69 autres critères que le canton de Genève satisfait et qui n'obligent pas les autorités publiques à aller vers des cadeaux fiscaux et une politique un peu trop proche des groupes internationaux. Comme l'a dit M. Ferrière, la CGAS est opposée à ce projet de loi et elle soutient l'IN 150. Elle est également opposée à la RIE III comme elle a été présentée jusqu'à présent.



Un député (PLR) note que ces deux exposés montrent qu'il est difficile de parler du sujet. En effet, le projet de loi ne parle pas des statuts fiscaux, ni de RIE III. Il a bien entendu le plaidoyer contre les allègements fiscaux, mais il a de la peine à réconcilier l'image peinte par M. Ferrière et M. Bandiera avec la croissance économique qui fait que la région lémanique est celle qui a le mieux performé en Suisse, voire en Europe, ces dernières années. Il précise que les allègements fiscaux n'ont qu'une incidence très modeste sur le fait que Genève ait connu cette croissance. Maintenant, attaquer cette disposition et les projets de lois qui suivent avec le discours tenu aujourd'hui semble en décalage avec la réalité.

M. Ferrière indique que la CGAS entend mettre en évidence un décalage entre deux réalités. Effectivement, il y a une croissance du PIB et, vraisemblablement, une augmentation des bénéfiques. Les statistiques de l'IFD montrent que, de 1997 à 2010, l'IFD payé par les entreprises genevoises a augmenté d'environ 300 % et que le capital déclaré de ces entreprises a augmenté de 200 %. Dans la même période, le rendement de l'impôt a diminué de 35 % en moyenne. Ce sont des chiffres publiés par l'administration fiscale fédérale. Quant au montant, il a augmenté d'environ 100 %. Cela veut dire que le taux effectif d'imposition de l'IFD est passé d'une moyenne entre 5,5 et 8 % (en 1997-1998) à une moyenne entre 2,5 % et 4 % (en 2008-2010). Effectivement, on constate une croissance économique, mais les travailleurs que les syndicats représentent n'en bénéficient pas, ni sur le plan du logement, ni sur le plan du salaire, ni sur le plan des protections sociales, ni sur le plan de la fiscalité globale. Si une politique économique efficace devait aboutir à des résultats, dont les allègements fiscaux devraient faire partie, au final on devrait avoir des finances publiques plus fortes, or ce n'est pas le cas. En effet, seules ces finances publiques seraient à même de corriger ensuite les inégalités créées et les personnes laissées-pour-compte, or ce n'est pas le cas. La CGAS fait donc le raisonnement que cette politique globale, dont fait partie la politique d'allègements fiscaux, est un échec. Il y a, certes, une croissance, mais seule une minorité en bénéficie. M. Ferrière ne s'étonne pas que la question soit posée, parce que l'on oublie la rupture qui se creuse entre ces deux mondes, même si c'est le même canton et le même pays. On peut aussi penser que ces deux parties ont de plus en plus de peine à discuter. En tout cas, M. Ferrière constate que la redistribution des bénéfiques de la croissance se fait de moins en moins.

M. Ferrière s'enflamme dans ses propos, mais c'est la cause qui est défendue par la CGAS au quotidien. Tous les jours, elle reçoit des personnes qui subissent ces pressions et qui doivent être défendues, y compris devant

les tribunaux, ou amenées à l'aide sociale parce que la situation n'a pas pu être résolue avec les employeurs ou avec les CTT en raison de fins de non-recevoir. La CGAS se fait le porte-parole de cette population.

Un député (PLR) n'arrive pas à démêler le discours statistique du discours politique de la CGAS. Il propose ainsi que M. Ferrière envoie à la commission les statistiques qui lui permettent d'affirmer qu'il y a une baisse du rendement de l'impôt.

Un député (PLR) remercie M. Ferrière et M. Bandiera pour la qualité de leur présentation. Il en profite pour les inciter à lire l'étude de l'Observatoire de la Fondation pour Genève sur l'impact du secteur international sur Genève et l'Arc lémanique. Ils y trouveront peut-être d'autres données qui pourraient compléter leur présentation.

Il pense que si la réalité correspondait au tableau dressé, cela se saurait davantage. On saurait davantage que, tant l'Hospice général que les assurances sociales qui existent à Genève ne sont là que pour la galerie et que les dispositions pour les aides cantonales complémentaires sont des artefacts qui servent à convaincre de choses qui n'existent pas. Il est désolé de penser que la politique menée ces dernières années n'ait pas été menée avec davantage de force. Quand l'imposition sur les personnes physiques a été baissée de 12 %, celle qui allait devenir Conseillère fédérale, et qui était alors en charge des finances cantonales, s'est félicitée de pouvoir l'introduire sur le plan local. Il pense qu'il aurait fallu aller au-delà de 12 %. Certains n'ont pas voulu le faire, mais il estime que le peuple se serait félicité de baisser de plus de 12 % l'imposition sur les personnes physiques. La conséquence de ce manque d'esprit de suite est le développement d'une fonction publique proliférante et bénéficiant de salaires plus élevés que dans d'autres cantons. Dans le canton de Vaud, il faut constater que les salaires de la fonction publique hospitalière sont de 20 à 25 % inférieurs à ceux du canton de Genève. C'est une masse fiscale considérable et, ce que l'on trouve aux HUG, on le trouve dans d'autres secteurs de la fonction publique où l'on ne s'intéresse pas beaucoup aux comparaisons avec le canton de Vaud. On a tendance à vouloir dépenser davantage et à ne pas vouloir faire preuve d'économies.

M. Bandiera pense que tout le monde est au courant que l'Hospice général a connu une augmentation de 44 % en 2013. C'est un chiffre qui parle à tout le monde. On ne peut parler d'allègements fiscaux, sans tenir compte de la RIE III ou des forfaits fiscaux. C'est l'ensemble de la politique fiscale qui est en question, même si la discussion du jour porte sur les allègements fiscaux. La CGAS a lu toute la documentation produite par le Grand Conseil, mais elle ne comprend pas pourquoi cette politique devrait

continuer à être soutenue sans aucun autre garde-fou. Ce qui a été fait jusqu'à aujourd'hui était juste dans l'intérêt d'une partie minoritaire de la population.

Un député (PLR) note que M. Ferrière a parlé de 33 000 personnes avec des emplois à bas salaires. Il aimerait savoir quel est le montant qui est considéré comme un bas salaire pour une personne employée à temps plein à Genève.

M. Ferrière explique que ces chiffres ont été produits par l'observatoire universitaire de l'emploi sur demande du SIT dans le cadre de l'initiative pour un salaire minimum. Ils se basent sur la définition officielle des bas salaires qui correspond aux deux tiers du salaire médian à Genève. Ce sont des données de l'enquête suisse sur la structure des salaires de 2010. C'est d'ailleurs une publication publique qu'il peut transmettre à la commission. Il faut encore préciser que, sur le plan genevois, des secteurs qui n'étaient pas compris dans l'enquête suisse sur la structure des salaires avaient été ajoutés, notamment les emplois de solidarité, pour obtenir ces résultats.

Un député (PLR) relève qu'il est un peu particulier d'effectuer ce calcul sur la base d'un salaire médian. Pour savoir si quelqu'un a un bas salaire, ce qui compte ce n'est pas de savoir si la personne est proche ou éloignée de la médiane, mais de savoir si, avec le salaire qu'elle perçoit, elle peut vivre correctement dans le lieu où elle se trouve. Il est ainsi étonnant de se baser sur un critère relatif. Cela dit, sur les éléments mentionnés, il est frappé par la déconnexion avec la réalité dont font preuve les syndicats dont l'objectif est a priori la défense des employés. Ils interviennent pour la défense de leurs salaires, de leurs conditions de travail, etc., mais il y a aussi la défense de l'emploi au sens large et la préservation d'un maximum d'emplois.

Il peut entendre que les écarts sont croissants et que la redistribution n'est pas suffisante. Il ne partage pas forcément les points de vue de M. Ferrière et M. Bandiera sur tous ces points, mais il comprend les explications données. Il a par contre de la peine à comprendre l'explication qui consiste à dire que l'on n'a pas vu d'impact de ces allègements fiscaux parce que l'on n'a pas constaté de vraie amélioration de la situation des employés. Il faut tout de même constater que la situation genevoise, en matière d'emplois, est quand même nettement plus favorable que dans les pays alentour. M. Bandiera dit qu'il n'y a pas eu d'amélioration au niveau de la fiscalité et il a cité l'étude de l'IMD. Effectivement, la position de la Suisse en matière de compétitivité est une bonne nouvelle, mais la Suisse dans son ensemble n'est pas Genève et, en matière de fiscalité, le canton de Genève est loin d'être au niveau d'autres cantons, notamment de Suisse alémanique. A un moment, la question qui devrait se poser est de savoir comment faire en sorte d'améliorer la situation de chacun des salariés, mais surtout comment faire attention à préserver

l'emploi. Idéologiquement, dans un monde idéal, on devrait avoir des syndicats qui travaillent main dans la main avec le patronat pour préserver les conditions les plus favorables pour les entreprises, en sachant que la contrepartie devrait être d'obtenir les conditions les meilleures pour les employés. Il est interpellé par le fait que M. Ferrière et M. Bandiera disent, pour les allègements fiscaux et RIE III, ne pas être sûrs de ce que cela apporte, qu'ils ne constatent pas un impact réel, etc. Il estime qu'il faut aussi regarder quelle serait l'alternative. Par rapport à la RIE III, les syndicats devraient se dire que l'alternative est que ces entreprises partent. Les calculs de l'Etat parlent de 22 000 emplois directs et de 1,5 milliard de francs de rentrées fiscales en jeu. En tant que syndicaliste, il se dirait qu'il faut tout faire pour préserver les emplois et pour maintenir les entreprises à Genève et en Suisse. C'est dans ce cadre qu'il faut négocier des améliorations salariales, des conventions collectives, etc. Il aimerait comprendre comment le discours des syndicats peut être à ce point déconnecté de la question principale qui est de savoir combien d'emplois on veut maintenir dans le canton.

M. Bandiera demande juste de respecter l'avis des membres des syndicats qui sont ceux qui déterminent la politique qu'ils mènent. M. Bandiera rappelle également que les syndicats sont nés pour défendre leurs intérêts dans la société et pas seulement dans leur petite entreprise en restant confinés dans leurs droits et sans parler d'autres sujets.

M. Bandiera signale qu'un secteur important pour le canton de Genève, comme le tourisme et, en particulier, la restauration, compte 16 000 employés à Genève et les salaires y sont gelés depuis 2005. Il faut calculer de combien le coût de la vie a augmenté pour ces travailleurs. M. Bandiera veut bien jouer la carte du partenariat social – c'est ce qui se fait d'ailleurs pratiquement tous les jours – mais il faut aussi réfléchir à la réponse du secteur industriel et des entreprises vis-à-vis des syndicats sur la répartition de la richesse créée dans l'économie suisse. M. Bandiera signale également qu'il était tous les jours dans la rue avec les employés de Merck Serono. Il ne se souvient pas d'une politique forte du Conseil d'Etat ou de certains partis pour défendre l'emploi à Genève. On a laissé partir une multinationale pharmaceutique sans dire un mot et en toute connaissance de cause. En d'autres termes, M. Bandiera estime qu'il faut laisser les syndicats défendre l'emploi comme les travailleurs souhaitent que cela soit fait.

M. Bandiera convient que des emplois ont été créés. Il faut toutefois se demander de quels types d'emplois il s'agit. Le débat qui existe au niveau international, c'est celui de créer du travail décent. C'est une question importante qui appartient aux députés concernant la « sustainability », soit le

caractère durable, des mesures mises en place et de savoir de combien il faut encore baisser les impôts pour faire plaisir à ces groupes internationaux.

M. Ferrière comprend la question et c'est celle que la CGAS s'est posée. Elle n'est pas opposée à un soutien aux entreprises, par exemple sous la forme de la mise à disposition d'un fonds de soutien à la création d'entreprises ou d'autres aides, comme le conseil aux entreprises. Par contre, elle est opposée à une aide sous forme d'allègements fiscaux. Les montants perdus par l'Etat en raison de l'octroi d'allègements fiscaux se montent à 1,2 milliard. La CGAS estime que la balance entre cette exonération et le prix à payer pour les finances publiques n'est pas dans l'avantage des salariés. Si on pouvait conclure des accords gagnants-gagnants, les syndicats seraient les premiers à le faire. Aujourd'hui, ils considèrent que ce sont des accords gagnants-perdants, les travailleurs étant la partie perdante. Pour cette raison, ils mettent en cause le système qui aboutit à ce modèle. Concernant l'emploi, ce sont bien les chiffres qui ont été donnés aux commissaires et la préoccupation des syndicats concerne les possibilités de résorber les problèmes de chômage et d'emploi pour les personnes de Genève et de la région pour lesquels il semble que la politique d'allègements fiscaux n'a pas amélioré la situation. Le détail n'est pas disponible, mais il est possible que cela ait eu un effet en dizaines d'emplois. Toutefois, au niveau global, il n'y a pas d'impact sur le taux de chômage local ou régional.

Un député (PLR) rappelle que M. Ferrière parle d'une période où le chômage a explosé dans les pays voisins.

M. Ferrière a cité le taux de chômage induit par la situation à Genève au niveau régional. Si on intègre les frontaliers licenciés, on se retrouve avec un taux de chômage de 10 %. Effectivement, ce taux est différent de celui des statistiques officielles, mais c'est la réalité des rapports de travail qui ont pris fin à Genève et qui doivent être indemnisés par le chômage. Ce ne sont pas des taux si glorieux.

Un député (MCG) estime que, entre dogmatisme et réalité, il y a un souvent un fossé. Il voit plutôt les allègements fiscaux comme un outil à disposition du Conseil d'Etat pour favoriser la création d'entreprises et entretenir un terreau fertile en termes novateurs, ce qui permet d'avoir d'autres emplois qualifiés pour demain. Il voit ainsi que c'est quelque chose qui s'inscrit dans la durée. Aujourd'hui, il a l'impression que la CGAS dit que c'est un outil inutile. Il aimerait savoir si c'est cela qu'il faut retenir de cette demi-heure de dogmatisme.

M. Bandiera note qu'on parle de dogmatisme, mais les chiffres donnés ne viennent même pas des syndicats. Concernant l'outil que représentent les

allègements fiscaux, la CGAS considère que cette politique fiscale et d'autres mesures ne sert pas réellement l'intérêt global du canton et de ses citoyens. M. Ferrière et M. Bandiera ont précisément demandé si les allègements fiscaux peuvent être le seul outil pour attirer les investissements et créer des emplois. Une autre question consiste à réfléchir au type d'emplois qui ont été créés à Genève. M. Ferrière a bien dit que des emplois ont été créés et que l'on a maintenu au même taux le chômage dans le canton, mais sans considérer le taux de frontaliers licenciés dans le canton ces dernières années qui ont gonflé les statistiques du chômage en France voisine. Il s'agit donc de trouver d'autres outils qui ne précarisent pas la solidité économique du canton de Genève. En effet, à chaque fois que l'on a une discussion sur ce thème, on terrorise tout de suite la population en disant que si on touche à quelque chose, toutes les entreprises vont partir et tout le monde va être licencié. M. Bandiera relève que l'étude de l'IMD prend en considération plus de 70 critères économiques. Il estime qu'il est donc possible de chercher ailleurs des mesures plus convenables et plus soutenables pour le futur des citoyens de Genève.

Un député (MCG) estime que la discussion du jour montre que les points de vue sont inconciliables en raison de lectures inversées de la réalité. La CGAS a des exigences et elle estime que la réalité économique devrait s'y adapter. Le point de vue qu'il défend c'est qu'il y a une réalité économique et qu'il faut s'y adapter pour faire en sorte que des recettes fiscales soient possibles et stabilisées. Les allègements fiscaux sont précisément un outil de politique économique fiscale. Cela veut dire que l'on intervient dans la liberté du commerce et de l'industrie avec un certain objectif qui est de créer des emplois. L'allègement fiscal fait partie de ces instruments et crée des emplois.

Un député (PLR) relève que la CGAS est contre ces allègements fiscaux. Par contre, elle ne donne pas d'arguments crédibles pour dire qu'il faut les arrêter. Elle dit que cela n'a pas créé d'emplois, mais dans un tel cas cela veut dire que cela n'a pas attiré de personnel de l'extérieur de Genève. Dès lors, cela n'a pas d'incidence sur le logement. En d'autres termes, cela ne coûte rien à l'Etat, si ce n'est que ces entreprises sont venues peut-être avec quelques rentrées fiscales et quelques emplois à terme. Il ne voit pas en quoi c'est du négatif. En effet, si cela crée des emplois, cela crée aussi des revenus et les impôts qui vont avec (les allègements n'étant que pour l'entreprise). Les syndicats disent toujours que cela va coûter, mais ils ne parlent jamais du manque à gagner. Quelque part, le manque à gagner pour l'Etat est quand même réel. Si une entreprise ne vient pas parce qu'elle n'a pas d'allègement fiscal, c'est dommage puisque le but est de créer de l'emploi. Si une

entreprise ne crée pas d'emploi, elle n'a pas d'incidence sur l'économie du canton, ni positivement, ni négativement. Il se demande dès lors où est le problème.

Il note que M. Bandiera a cité 70 critères qui font que la Suisse et Genève sont dans le top ten de la compétitivité au niveau mondial. Il est clair que l'on peut supprimer chacun de ces critères individuellement. Il est vrai que cela ne sera pas dramatique si on en supprime un, mais on peut répéter cet exercice sur chacun des critères en considérant que chacun n'a qu'un effet marginal sur la décision de s'implanter à Genève ou en Suisse. Cela voudrait alors dire qu'il faudrait s'attaquer à l'ensemble de ces critères.

M. Ferrière considère qu'il y a un vrai problème de méthodologie puisque l'on ne sait pas quelles sont les entreprises bénéficiaires des allègements fiscaux. Il est donc difficile de dire que telle entreprise a créé tels emplois qui ont pu être occupés par une personne du marché régional et en a fait venir tant d'autres de l'extérieur. C'est pour cette raison que M. Bandiera et lui-même ont parlé du marché local de l'emploi. De la même manière, la CGAS n'a pas constaté que la politique des allègements fiscaux ait amené structurellement une modification. De la même manière, la CGAS met en garde les commissaires sur le fait qu'un critère comme le respect des CCT est un critère sur lequel les syndicats comptent énormément. Quand on est en train de trouver des aménagements sur le cadre des marchés publics pour mieux respecter les conditions de travail, on est sur une dimension où l'on arrive à maîtriser l'ensemble de la chaîne économique. On est encore loin d'avoir abouti à des résultats satisfaisants, mais on maîtrise un nombre de paramètres importants. Dans le cas des allègements fiscaux, on ne maîtrise aucun des paramètres. Il n'y a généralement pas de conventions collectives et, quand il y en a, elles sont contournables par des moyens contre lesquels il n'y a aucun outil légal. La CGAS dit qu'elle ne voit pas d'effets positifs venant des allègements fiscaux pour l'immense majorité des travailleurs. Cela étant, une aide aux entreprises, notamment nouvelles, va de soi. La CGAS y souscrit.

## **Votes**

Mise aux voix de l'entrée en matière sur le PL 11456 est acceptée par :

Pour : 14 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 3 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Contre : –

Abstention : –

## 2<sup>e</sup> débat

M. Bopp rappelle propose des modifications purement légistiques par rapport aux amendements des initiants, repris par le groupe socialiste.

### Titre et préambule

Pas d'opposition, adoptés.

### Article 1 souligné

Pas d'opposition, adopté.

### Article 10, alinéa 1

La proposition de M. Bopp consiste uniquement à ajouter une virgule :

« cet allègement ne peut aller au-delà d'une période totale de 10 ans, soit une période de 5 ans renouvelable une fois ».

Le président met aux voix l'amendement du groupe socialiste ainsi formulé :

*<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat peut, après consultation des communes concernées, accorder un allègement fiscal à une personne morale nouvellement créée qui sert les intérêts économiques du canton afin de faciliter son installation et son développement; cet allègement ne peut aller au-delà d'une période totale de 10 ans, soit une période de 5 ans renouvelable une fois. La modification importante de l'activité de la personne morale peut être assimilée à une création nouvelle.*

Pour : 5 (1 EAG, 3 S, 1 Ve)

Contre : 9 (1 PDC, 3 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Abstention : –

Cet amendement est refusé.

Le président met aux voix l'art. 10, al. 1.

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

Contre : 4 (1 EAG, 3 S)

Abstention : 1 (1 Ve)

L'art. 10, al. 1 est adopté.



### Article 10, alinéa 2

Le président met aux voix l'amendement du groupe socialiste à l'art. 10, al. 2, visant à favoriser « *l'image de Genève* ».

Pour : 5 (1 EAG, 3 S, 1 Ve)

Contre : 9 (1 PDC, 3 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Abstention : –

Cet amendement est refusé.

Un député (S) signale que la reformulation, proposée par le DF, de l'amendement sur les places d'apprentissage convient très bien au groupe socialiste.

Le président met aux voix l'amendement du groupe socialiste à l'art. 10, al. 2, visant à favoriser « *la formation (notamment sous forme d'apprentissage professionnel en entreprise)* ».

Pour : Unanimité (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 3 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Contre : –

Abstention : –

Cet amendement est accepté.

Le président met aux voix l'art. 10, alinéa 2, tel qu'amendé :

<sup>2</sup> *Afin de déterminer si une personne morale sert les intérêts économiques du canton, le Conseil d'Etat tient compte notamment de son aptitude à favoriser la diversification du tissu économique, la formation (notamment sous forme d'apprentissage professionnel en entreprise), 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.*

Pour : 10 (1 Ve, 1 PDC, 3 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Contre :

Abstentions : 4 (1 EAG, 3 S)

L'art. 10, alinéa 2, est adopté.

### Article 10, alinéa 3

Pas d'opposition, adopté.

Article 10, alinéa 4

Pas d'opposition, adopté.

Article 10, alinéa 5 (Teneur inchangée. Changement de numérotation)

Pas d'opposition, adopté.

Article 10, alinéa 6 (Teneur inchangée. Changement de numérotation)

Pas d'opposition, adopté.

Article 10, alinéa 7

M. Bopp propose de reformuler ainsi l'amendement du groupe socialiste :  
« *Le Conseil d'Etat présente régulièrement, à une sous-commission de la commission des finances composée de quatre représentants soumis au secret fiscal, un rapport oral sur les allègements fiscaux accordés* »

Un député (S) propose un sous-amendement : « *Le Conseil d'Etat présente régulièrement, à une sous-commission de la commission des finances composée d'un représentant par parti représenté au Grand Conseil soumis au secret fiscal, un rapport oral sur les allègements fiscaux accordés* ».

Une députée (Ve) annonce que le groupe des Verts ne soutiendra pas cet amendement. Il ne voit pas ce que cela apporte d'informer une personne par groupe. Il serait plutôt favorable à ce que le Conseil d'Etat informe la commission des finances ou la commission fiscale d'un rapport oral. Par contre, il ne trouve pas nécessaire de créer un sous-groupe ad hoc. Dès lors, elle propose un sous-amendement : « *Le Conseil d'Etat présente régulièrement, à la commission des finances un rapport oral sur les allègements fiscaux accordés* ».

Un député (UDC) estime que la commission a déjà longuement parlé de cette proposition et le groupe UDC s'opposera à ces deux amendements. S'il y a une commission qui doit être informée, c'est effectivement la commission fiscale dans son ensemble et non un commissaire par groupe. Maintenant, si le Conseil d'Etat rend un rapport au Grand Conseil tel que cela est formulé dans la loi et que le Grand Conseil souhaite des informations complémentaires, il suffira à celui-ci de renvoyer ce rapport à la commission fiscale.

Le président met aux voix le sous-amendement socialiste à l'art. 10, al. 7, ainsi formulé :

<sup>7</sup> *Le Conseil d'Etat présente régulièrement, à une sous-commission de la commission des finances composée d'un représentant par parti représenté au Grand Conseil soumis au secret fiscal, un rapport oral sur les allègements fiscaux accordés.*

Pour : 4 (1 EAG, 3 S)

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

Abstention : –

Cet amendement est refusé.

Le président met aux voix le sous-amendement vert à l'art. 10, al. 7, ainsi formulé :

<sup>7</sup> *Le Conseil d'Etat présente régulièrement, à la commission des finances un rapport oral sur les allègements fiscaux accordés.*

Pour : 5 (1 EAG, 3 S, 1 Ve)

Contre : 9 (1 PDC, 3 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Abstention : –

Cet amendement est refusé.

Le président met aux voix l'amendement du groupe socialiste à l'art. 10, al. 7 (nouveau), ainsi formulé :

<sup>7</sup> *Le Conseil d'Etat présente régulièrement, à une sous-commission de la commission des finances composée de quatre représentants soumis au secret fiscal, un rapport oral sur les allègements fiscaux accordés.*

Pour : 4 (1 EAG, 3 S)

Contre : 9 (1 PDC, 3 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Abstention : 1 (1 Ve)

Cet amendement est refusé.

Le président met aux voix l'art. 10, tel qu'amendé, dans son ensemble.

Pour : 10 (1 Ve, 1 PDC, 3 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Contre : –

Abstentions : 4 (1 EAG, 3 S)

L'art. 10, dans son ensemble, est adopté.

## Article 2 souligné

Pas d'opposition, le titre et le préambule sont adoptés.

## Article 15, alinéa 1

Le président met aux voix l'amendement proposé par le groupe socialiste à l'art. 15, al. 1 :

*<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat peut, après consultation des communes concernées, accorder un allègement fiscal à une entreprise nouvellement créée qui sert les intérêts économiques du canton afin de faciliter son installation et son développement; cet allègement ne peut aller au-delà d'une période totale de 10 ans, soit une période de 5 ans renouvelable une fois. La modification importante de l'activité de l'entreprise peut être assimilée à une création nouvelle.*

Pour : 5 (1 EAG, 3 S, 1 Ve)

Contre : 9 (1 PDC, 3 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Abstention : –

Cet amendement est refusé.

Le président met aux voix l'art. 15, al. 1.

Pour : 10 (1 Ve, 1 PDC, 3 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Contre : 4 (1 EAG, 3 S)

Abstention : –

L'article 15, alinéa 1, est adopté.

## Article 15, alinéa 2

Le président met aux voix l'amendement du groupe socialiste à l'art. 15, al. 2, visant à favoriser « l'image de Genève ».

Pour : 5 (1 EAG, 3 S, 1 Ve)

Contre : 9 (1 PDC, 3 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Abstention : –

Cet amendement est refusé.

Le président met aux voix l'amendement du groupe socialiste à l'art. 15, al. 2, visant à favoriser « *la formation (notamment sous forme d'apprentissage professionnel en entreprise)* ».

Pour : Unanimité (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 3 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Contre : –

Abstention : –

Cet amendement est accepté.

Le président met aux voix l'art. 15, al. 2, tel qu'amendé.

Pour : 10 (1 Ve, 1 PDC, 3 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Contre : 1 (1 S)

Abstentions : 3 (2 S, 1 EAG)

L'art. 15, al. 2, tel qu'amendé, est adopté.

#### Article 15, alinéa 3

Pas d'opposition, adopté.

#### Article 15, alinéa 4

Pas d'opposition, adopté.

#### Article 15, alinéa 5

Pas d'opposition, adopté.

#### Article 15, alinéa 6 (Teneur inchangée. Changement de numérotation)

Pas d'opposition, l'art. 15, al. 6 est adopté.

#### Article 15, alinéa 7

Un député (S) propose le sous-amendement suivant : « *Le Conseil d'Etat présente régulièrement, à une sous-commission de la commission des finances composée d'un représentant par parti représenté au Grand Conseil soumis au secret fiscal, un rapport oral sur les allègements fiscaux accordés* ».

Le président met aux voix le sous-amendement du député (S) à l'art. 15, al. 7, ainsi formulé :

<sup>7</sup> *Le Conseil d'Etat présente régulièrement, à une sous-commission de la commission des finances composée d'un représentant par parti représenté au Grand Conseil soumis au secret fiscal, un rapport oral sur les allègements fiscaux accordés*

Pour : 4 (1 EAG, 3 S)

Contre : 9 (1 PDC, 3 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Abstention : 1 (1 Ve)

Cet amendement est refusé.

Le président met aux voix l'amendement du groupe socialiste à l'art. 15, al. 7, ainsi formulé :

*« Le Conseil d'Etat présente régulièrement, à une sous-commission de la commission des finances composée de quatre représentants soumis au secret fiscal, un rapport oral sur les allègements fiscaux accordés »*

Pour : 4 (1 EAG, 3 S)

Contre : 9 (1 PDC, 3 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Abstention : 1 (1 Ve)

Cet amendement est refusé.

Article 15 dans son ensemble

Le président met aux voix l'art. 15, tel qu'amendé, dans son ensemble.

Pour : 10 (1 Ve, 1 PDC, 3 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Contre : –

Abstentions : 4 (1 EAG, 3 S)

L'article 15, tel qu'amendé, est adopté dans son ensemble.

### Article 3 souligné

Le président met aux voix l'art. 3.

Pas d'opposition, adopté.

### 3<sup>e</sup> débat

Une députée (S) note qu'il y a eu des approches pour négocier le retrait de l'initiative. A ce stade, les commissaires socialistes ont fait part des travaux de la commission à leur parti qui attend des résultats concrets pour pouvoir décider. En effet, ce ne sont pas trois commissaires socialistes, membres du comité d'initiative, à eux seuls, qui peuvent décider du retrait d'une initiative. D'ailleurs, les travaux ne sont pas encore assez avancés puisque le projet de loi doit encore passer en plénière du Grand Conseil. De plus, même s'il est adopté, il pourrait encore faire l'objet d'un référendum. Pour un parti qui a lancé une initiative, tant qu'il n'a pas l'assurance que le contre-projet ne sera pas validé, il ne peut pas prendre une décision sur le retrait de l'initiative.

Une députée (S) relève que le groupe socialiste a présenté des amendements qui semblaient relativement légers. Elle espérait ainsi pouvoir se retrouver devant son parti avec au moins deux amendements votés, ce qui n'est pas le cas. Maintenant, elle propose que la commission suspende ses travaux avant le vote en troisième débat. Cela laisserait une marge pour présenter les travaux de la commission et discuter de la position du groupe socialiste.

Un député (PLR) estime que le report du vote ne pose pas de problème. Par ailleurs, il comprend qu'il y ait des incertitudes tant que le texte, et notamment les amendements, n'ont pas été votés. Ensuite, il est possible pour les uns et les autres de prendre des engagements et de s'assurer de faire voter en plénière le texte du projet de loi, tel qu'issu des débats de la commission. Il estime qu'il est possible d'attendre, mais si cela se prolonge il faudra, à un moment, oublier l'idée de tomber d'accord sur le texte et laisser le peuple trancher sur ce sujet. Cela étant, il est quand même surpris que l'on vienne parler de référendum sur un tel projet de loi.

Une députée (S) comprend bien ces propos dans l'esprit du retrait d'une initiative par rapport à l'initiative et au contre-projet qui seraient soumis au peuple. Cela étant, le double oui existe aussi en votation populaire. En résumé, le groupe socialiste ne peut pas s'engager pour le moment à un retrait de l'initiative.

Un député (PLR) estime qu'il est important de savoir si l'on est pour ou contre l'initiative et si on estime que le PL 11456 est un contre-projet ou non. Le groupe PLR ne s'est pas encore prononcé sur ce point. Il n'est pas impossible, si l'initiative est maintenue, qu'il considère qu'il n'y a pas de contre-projet et que l'initiative doit être soumise sans autre au peuple. Cela étant, le groupe PLR peut prendre l'engagement qu'il votera le projet de loi sans retirer quoi que ce soit et de ne pas lancer de référendum. Il est tout à

fait possible d'admettre que les initiants prennent l'engagement de retirer l'initiative pour autant qu'il n'y ait pas de référendum sur le projet de loi. Il est tout à fait possible de faire confiance aux initiants qu'ils retireront leur initiative à la fin du délai référendaire s'ils en prennent l'engagement.

La commission suspend ses travaux sur le PL 11456, dans l'attente de la décision de l'assemblée générale du parti socialiste, puisque c'est elle, bizarrement malgré le fait qu'il y ait un comité d'initiative, qui doit se prononcer sur le retrait de l'initiative. Des discussions ont lieu avec M. Dal Busco afin qu'il intervienne lors de cette assemblée afin de convaincre le parti socialiste de retirer son initiative, sur la base du PL 11456 comme contreprojet.

A la reprise des travaux un député (S) annonce que l'assemblée générale du parti socialiste a décidé de maintenir l'IN 150 et, par conséquent, de s'opposer au contre-projet proposé. Concernant l'argumentation qui motive ce choix, les militants du parti socialiste ont trouvé que le contreprojet n'était pas assez contraignant, qu'il faisait figure d'une déclaration d'intention de la part du Conseil d'Etat et qu'il n'améliorait en aucun cas la transparence (il n'y a aucun moyen de savoir si les conditions qui servent aux intérêts économiques du canton de Genève, telles que mentionnées avec un « notamment », ce qui fait perdre un pouvoir de contrainte auprès des entreprises, sont respectées). En d'autres termes, ce projet de loi n'atteint pas le but de pouvoir cibler avec transparence et précision une promotion économique et une volonté d'un développement économique orienté par le pouvoir législatif. Il n'est donc pas satisfaisant.

Il a également été relevé que la pratique des allègements fiscaux devient un outil relativement faible en matière de promotion économique et qu'ils coûtent au canton de Genève non seulement en recettes manquantes par rapport à ce qu'elles devraient être, mais aussi au niveau du potentiel imposable des entreprises servant à déterminer la contribution du canton de Genève dans la péréquation intercantonale. Pour la majorité des militants du parti socialiste, il a donc semblé qu'il fallait maintenir l'IN-150 en raison de ces allègements fiscaux coûteux pour le canton de Genève et qui représentent une pratique opaque et difficilement cernable.

Une députée (S) fait remarquer qu'un point central du maintien de l'IN 150 reste le fait qu'il n'y ait aucun contrôle, dans la pratique actuelle, sur la responsabilité économique fiscale et sociale des entreprises qui viennent s'établir dans le canton. Au niveau national et international, on voit que c'est un point sensible et que cela devrait être l'occasion d'en discuter. En effet, dans tout le processus autour du secret fiscal et de la lutte contre la fraude fiscale, la prochaine étape pourrait être ces entreprises qui viennent s'établir



en Suisse, ou ailleurs, et qui ont des localisations de main-d'œuvre dans d'autres pays qui n'en tirent rien, voire qui paient pour avoir des emplois. Par ailleurs, tous les travaux qui ont pu être menés à la commission fiscale n'allaient en tout cas pas assez loin pour les membres du parti socialiste présents à l'assemblée générale.

Un député (S) rappelle que, légalement, c'est le comité d'initiative qui peut prendre la décision du retrait d'une initiative. Dans le cas présent, le comité d'initiative a toutefois mandaté l'assemblée générale du parti socialiste pour la décision de retrait de l'initiative.

Un député (MCG) note que le PS, et la gauche en général, se permettent de mettre en jeu, avec la suppression de ces allégements fiscaux, des milliers d'emplois actuels et à venir. Il ne fait pas l'injure à la gauche de penser qu'elle est stupide, mais en prenant le risque de faire voter une initiative qui aura comme conséquence la suppression de milliers d'emplois, il se dit que c'est peut-être le but visé. C'est particulièrement irresponsable en regard de la situation difficile que l'on traverse aujourd'hui.

M. Lugon-Moulin rappelle que, formellement, le projet de loi du Conseil d'Etat n'est pas un contreprojet. Il avait été déposé par le Conseil d'Etat, un peu à la demande de la commission, pour permettre aux initiants de retirer l'initiative et éviter que ce débat ne vienne « polluer » celui sur la RIE III. Dans la mesure où les initiants ont décidé de ne pas retirer l'initiative, la commission doit décider si elle entend voter le projet de loi malgré tout pour lui-même. Dans ce cas, il deviendrait un contreprojet indirect. Si la commission veut en revanche en faire un contreprojet en tant que tel, il faudrait que des députés le reprennent à leur compte en tant que contreprojet. La troisième possibilité consiste à refuser le projet de loi et laisser l'IN 150 aller devant le peuple sans contreprojet.

Un député (PLR) propose formellement de transformer ce projet de loi en contreprojet, mais la commission doit alors avoir un nouveau débat. En effet, des amendements ont été proposés dans la perspective d'un retrait de l'initiative et il y a peut-être des choses que la commission peut remodifier à partir du moment où cela devient un contreprojet.

Un député (PLR) reprend donc l'amendement consistant à ajouter « (Contreprojet à l'IN 150) » au titre du PL 11456.

Un député (PLR) propose également un amendement consistant à revenir à la formulation initiale de l'art. 10, al. 2 tel que proposé par le Conseil d'Etat. Autrement dit, cela revient à supprimer la formule « (notamment sous forme d'apprentissage professionnel en entreprise) ». Il ne s'agit nullement d'une opposition à l'apprentissage professionnel en entreprise, mais de

doutes quant à l'applicabilité de cette disposition pour le Conseil d'Etat. Il est très difficile de demander, à une entreprise qui arrive à Genève et qui ne connaît pas le système de l'apprentissage, de faire un effort pour l'apprentissage en entreprise. Pour cette raison, il propose de supprimer la formule mentionnée ci-dessus. Par ailleurs, l'apprentissage professionnel en entreprise est déjà intégré dans la disposition à travers de la notion de « formation ». Il estime que, pour une entreprise qui bénéficie d'allégements, son souci principal n'est pas de former des apprentis. Surtout, cela voudrait dire qu'il faudrait déjà qu'elle envisage, dans son business plan, d'avoir des commissaires d'apprentissage. Il pense que c'est un leurre de mettre une référence spécifique à l'apprentissage professionnel en entreprise dans la loi. Il voit mal comment il sera possible de juger cette capacité entre une entreprise et une autre et d'attribuer plutôt l'allégement fiscal à l'entreprise qui se serait montrée plus favorable à l'apprentissage. Il comprend l'intention de cette mention, mais, dans une loi destinée à apporter des précisions sur les allégements fiscaux, cet ajout vient plutôt compliquer les choses que les préciser.

Une députée (Ve) relève tout d'abord que c'est le seul amendement qui a été accepté par la commission. Maintenant, si le but est de donner une chance à l'IN 150, le fait de supprimer cet amendement est un excellent moyen de le faire ! Cette mention de la formation professionnelle est quelque chose qui ne mange pas de pain et qui est un excellent signal quand on sait que l'on doit renforcer l'apprentissage dual. D'ailleurs, il n'y a aucune coercition prévue pour les entreprises qui ne le feraient pas. Elle fait savoir que, si la commission revient sur cet amendement, elle ne pense pas qu'elle votera pour le projet de loi.

Un député (UDC) annonce que le groupe UDC soutiendra les deux amendements proposés. Quant à l'amendement supprimant la référence à l'apprentissage professionnel en entreprise, il a aussi l'impression que le fait d'ajouter trop d'éléments pourrait être mal perçu par les entreprises. Même avec le « notamment », cela pourrait donner un sens négatif à ce projet de loi et tendrait plutôt à durcir la loi, surtout que la formation doit être générale (que cela soit en place d'apprentissage, en formation continue, etc.).

Un député (S) est déçu par la proposition de revenir sur un amendement adopté en deuxième débat. Cela arrangerait plutôt les initiants puisque les positions seraient ainsi très claires. Il est quand même étonné, car l'argumentation donnée est difficile à comprendre. Aujourd'hui, on a un problème certain avec l'apprentissage. D'ailleurs, cela a été stipulé comme une priorité dans le programme de législature du Conseil d'Etat. Le problème que l'on a à Genève aujourd'hui c'est qu'il y a un taux moyen de 10 %

d'entreprises formatrices seulement contre une moyenne de 17 % au niveau suisse. Certes, les autres cantons-villes ont des taux plus bas que la moyenne de 17 %, mais Genève est le pire canton en la matière. Effectivement, le canton de Genève a un tissu économique où le secteur tertiaire est très représenté et celui-ci correspondant moins à des formations en matière d'apprentissage que d'autres secteurs. Cela étant, il y a également un facteur culturel important à Genève qui se concrétise principalement par un manque de places d'apprentissage dans le secteur administratif et commercial. Beaucoup de grandes sociétés multinationales qui viennent s'installer à Genève ont un réel problème à créer des places d'apprentissage en raison d'un écart culturel qui fait qu'elles connaissent mal ce système et que leurs ressources humaines ont peut-être tendance à reproduire le schéma qu'elles connaissent et auquel elles ont été formées. Du coup, il y a un manque de création de places d'apprentissage dans ces domaines. Il pensait également que le constat de la nécessité de développer les places d'apprentissage était partagé. Dès lors, soit on décide de ne rien faire parce que les entreprises ne comprennent rien au système de l'apprentissage – c'est quasiment l'argument qui vient d'être donné –, soit on essaie d'influencer ou de faire comprendre à celles-ci que c'est un système gagnant pour les jeunes, pour l'Etat et pour les entreprises. Avec cet amendement, c'est au moins un levier pour faire en sorte que l'on effectue une transition au niveau du tissu économique genevois et des types d'entreprises qui viennent s'installer à Genève.

Un député (MCG) pense personnellement qu'il aurait même été possible de faire abstraction d'un contreprojet, l'initiative étant suffisamment bancal pour être très largement refusée en votation populaire. Quant à l'amendement sur l'apprentissage, il estime que le fait que le projet de loi fasse référence à la formation était amplement suffisant. Le fait d'ajouter « notamment sous forme d'apprentissage professionnel en entreprise » n'est toutefois pas terriblement contraignant.

Un député (PLR) rappelle que cet amendement a été voté en deuxième débat, mais dans la perspective d'un retrait de l'initiative. Si les initiants avaient annoncé d'emblée qu'ils ne retireraient jamais l'initiative, la commission aurait certainement adopté le projet de loi du Conseil d'Etat sans aucun amendement. Concernant l'argument consistant à dire qu'il faut favoriser l'apprentissage parce qu'il en manque à Genève, il le comprend. Mais il faut se rendre compte que l'on demande des choses qui ne sont pas évidentes pour ces entreprises. On peut ainsi se demander ce qu'une entreprise étrangère qui aurait l'intention de s'installer à Genève va devoir démontrer pour essayer d'obtenir un allégement fiscal. Celle-ci va devoir démontrer que, pendant les cinq ans de l'allégement fiscal, elle va former des

apprentis, engager des commissaires d'apprentissage ou en former, alors que même certaines entreprises bien implantées à Genève ont de la peine à le faire. Il est vrai que cela ne change pas grand-chose parce que ce n'est pas contraignant, mais il ne faudrait pas ajouter une contrainte supplémentaire pour le Conseil d'Etat qui va devoir juger de la capacité des entreprises à proposer des apprentissages alors que certaines n'ont pas nécessairement la connaissance de ce qu'il se passe à Genève en la matière et qu'elles n'auront peut-être pas la capacité de le faire durant les cinq premières années de leur implantation à Genève. Un député (PLR) rappelle que ce n'est pas pour rien que le Conseil d'Etat avait émis des doutes sur cet amendement adopté en deuxième débat.

Un député (PDC) estime que si les conditions de l'art. 10, al. 2, servant à déterminer si une personne morale sert les intérêts du canton, ne sont pas cumulatives, mais exemplatives, il n'empêche que le groupe PDC juge utile de maintenir cette formule parce que c'est un réel message à faire passer aux entreprises pour qu'elles s'impliquent et qu'elles s'investissent dans la formation des jeunes à Genève. A défaut de ce signal, il pourrait être trop simple d'éluder la question de la formation en disant par exemple que le critère de la formation a été rempli parce que deux séminaires d'une demi-heure ont été organisés pour les employés. L'esprit de la loi serait alors éludé alors que le critère serait considéré comme rempli. Dès lors, il est nécessaire de maintenir, à l'intention des employeurs, cette indication déterminant le sens dans lequel on veut aller à Genève, c'est-à-dire favoriser la formation duale, au sein de l'entreprise. Le groupe PDC refusera donc cet amendement.

Une députée (Ve) rappelle que la loi s'applique aussi à des entreprises déjà installées. Celles-ci connaissent ainsi très bien le tissu suisse et n'auraient aucun problème à essayer de créer des places d'apprentissage. En résumé, elle plaide vraiment pour le maintien de cet amendement.

Un député (UDC) considère que, sur le fond, la présence de cette formule dans la loi ne changera pas grand-chose, mais les multinationales, qui viennent par exemple des USA, ne connaissent pas ce système de formation. D'ailleurs, le Conseiller fédéral Schneider-Amman est allé récemment aux USA parler du système d'apprentissage qui est totalement inconnu là-bas et qui commence seulement maintenant à susciter de l'intérêt. Il estime que l'ajout de cette précision dans le projet de loi peut prêter à confusion et pourrait compliquer les choses. Le terme général de « formation » figurant dans la formulation originelle du projet de loi convient bien et le fait de vouloir trop préciser peut être contre-productif.

Un député (MCG) estime qu'il faut quand même rappeler que la fiscalité est lourde à Genève et que les nouvelles entreprises souhaitant s'installer

dans le canton ne se bousculent pas au portillon. Dès lors, tout ce qui va dans le sens de la simplification et de l'élargissement des conditions-cadres pour l'accueil de nouvelles entreprises est favorable. En revanche, il faut faire attention lorsque l'on durcit ces conditions parce cela ajoute un petit nuage noir. On peut également s'interroger sur la nécessité de faire cet ajout au projet de loi original alors que cela était déjà inclus dans la notion de « formation ». Maintenant, vu que cela n'alourdit pas significativement la disposition, on doit pouvoir vivre avec.

Une députée (Ve) est frappée par le fait que, hormis le PLR, ceux qui s'expriment pour enlever cette référence dans le projet de loi sont les mêmes que ceux qui ont été favorables à l'initiative contre l'immigration de masse et qui disaient que les Suisses doivent aussi bénéficier de la création d'emplois. Avec le projet de loi, on essaie d'avoir une solution gagnant-gagnant pour faire en sorte que les entreprises étrangères venant s'installer à Genève essaient d'engager des apprentis suisses et des gens sur place. Elle ne comprend donc pas que ces personnes s'opposent maintenant à cette proposition.

Le président met aux voix l'amendement ajoutant « *(Contreprojet à l'IN 150)* » au titre du projet de loi.

Pour : 11 (1 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Contre : 1 (1 EAG)

Abstentions : 3 (3 S)

Cet amendement est accepté.

Le président met aux voix l'amendement PLR supprimant la formule « *(notamment sous forme d'apprentissage professionnel en entreprise)* » à l'art. 10. al. 2.

Pour : 6 (4 PLR, 2 UDC)

Contre : 8 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 MCG)

Abstention : 1 (1 MCG)

Cet amendement est refusé.

**Vote d'ensemble sur le PL 11456**

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

Contre : 4 (1 EAG, 3 S)

Abstention : 1 (1 Ve)

**Le PL 11456 est adopté.**

**Conclusions**

La commission des travaux a terminé ses travaux sur un sentiment mitigé. Elle regrette vivement que les représentants du comité d'initiative membres de la commission n'aient pas obtenu le retrait de l'initiative par l'assemblée du parti socialiste. Manœuvre volontaire ou non, cette démarche jusqu'au-boutiste va obliger les citoyens à se prononcer sur l'IN 150. Quel que soit l'issue du vote, le simple fait de débattre publiquement de cette problématique est une nouvelle atteinte aux conditions-cadres que les entreprises qui souhaiteraient s'installer à Genève analysent.

La transparence souhaitée par les amendements proposés au présent projet de loi n'a pas convaincu la commission qui pense que ce voyeurisme réservé à quelques « élus » ne sera qu'un leurre, puisque la communication publique de leurs constatations ne sera pas possible du fait du respect du secret fiscal.

Enfin, ces allègements sont la seule mesure de promotion économique à disposition du Conseil d'Etat, qui en a, jusqu'à ce jour, toujours fait bon usage et de manière parcimonieuse.

Le projet de loi déposé par le Conseil d'Etat semblait concrétiser le besoin de transparence souhaité lors des débats, en inscrivant dans la loi les pratiques en vigueur. Cela n'aura pas été suffisant pour un retrait de l'initiative. Le dogmatisme l'emporte sur la raison et le sujet sera donc soumis au peuple avec le risque que cet outil de promotion économique qui a fait ses preuves soit purement et simplement supprimé. Soit ! Espérons que nos concitoyens comprendront les enjeux et plébisciteront le présent contreprojet à l'IN 150, tout comme une large majorité de la commission vous recommande, Mesdames et Messieurs les députés, de le faire.

*Catégorie de débat : II*

*Annexes :*

- 1. Projet de directive sur les allègements fiscaux en faveur des entreprises*
- 2. Amendements du comité d'initiative*
- 3. Position de l'UAPG et de la CCIG*
- 4. Position de la CGAS*
- 5. Tableau comparatif avec la version du 30 avril 2014, les amendements proposés le 16 septembre 2014 et la reformulation des amendements proposée par le département*

## **Projet de loi (11456)**

**modifiant la loi sur l'imposition des personnes morales (LIPM) (D 3 15)**  
*(Contreprojet à l'IN 150)*

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève  
décrète ce qui suit :

### **Art. 1 Modifications**

La loi sur l'imposition des personnes morales, du 23 septembre 1994, est  
modifiée comme suit :

#### **Art. 10 (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat peut, après consultation des communes concernées, accorder un allègement fiscal à une personne morale nouvellement créée qui sert les intérêts économiques du canton afin de faciliter son installation et son développement; cet allègement ne peut aller au-delà d'une période de 10 ans. La modification importante de l'activité de la personne morale peut être assimilée à une création nouvelle.

<sup>2</sup> Afin de déterminer si une personne morale sert les intérêts économiques du canton, le Conseil d'Etat tient compte notamment de son aptitude à favoriser la diversification du tissu économique, la formation (notamment sous forme d'apprentissage professionnel en entreprise), 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.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat fixe la durée et l'étendue de l'allègement fiscal. Il peut en outre subordonner l'octroi de ce dernier au respect de certaines conditions.

<sup>4</sup> Si les conditions auxquelles l'allègement fiscal est subordonné ne sont pas respectées, le Conseil d'Etat peut le modifier, le résilier ou le révoquer avec effet rétroactif à la date de son octroi.

<sup>5</sup> Revêtant un caractère politique prépondérant au sens de l'article 86, alinéa 3, de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral, du 17 juin 2005, les décisions du Conseil d'Etat fondées sur l'alinéa 1 ne sont pas sujettes à recours cantonal.

<sup>6</sup> Le Conseil d'Etat informe les communes concernées des allègements fiscaux accordés et présente un rapport annuel au Grand Conseil, dans le cadre du compte rendu, sur sa politique en matière d'allègements fiscaux.



## **Art. 2 Modifications à une autre loi**

La loi sur l'imposition des personnes physiques, du 27 septembre 2009 (D 3 08), est modifiée comme suit :

### **Art. 15 (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat peut, après consultation des communes concernées, accorder un allègement fiscal à une entreprise nouvellement créée qui sert les intérêts économiques du canton afin de faciliter son installation et son développement; cet allègement ne peut aller au-delà d'une période de 10 ans. La modification importante de l'activité de l'entreprise peut être assimilée à une création nouvelle.

<sup>2</sup> Afin de déterminer si une entreprise sert les intérêts économiques du canton, le Conseil d'Etat tient compte notamment de son aptitude à favoriser la diversification du tissu économique, la formation (notamment sous forme d'apprentissage professionnel en entreprise), 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.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat fixe la durée et l'étendue de l'allègement fiscal. Il peut en outre subordonner l'octroi de ce dernier au respect de certaines conditions.

<sup>4</sup> Si les conditions auxquelles l'allègement fiscal est subordonné ne sont pas respectées, le Conseil d'Etat peut le modifier, le résilier ou le révoquer avec effet rétroactif à la date de son octroi.

<sup>5</sup> Revêtant un caractère politique prépondérant au sens de l'article 86, alinéa 3, de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral, du 17 juin 2005, les décisions du Conseil d'Etat fondées sur l'alinéa 1 ne sont pas sujettes à recours cantonal.

<sup>6</sup> Le Conseil d'Etat informe les communes concernées des allègements fiscaux accordés et présente un rapport annuel au Grand Conseil, dans le cadre du compte rendu, sur sa politique en matière d'allègements fiscaux.

## **Art. 3 Entrée en vigueur**

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

**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 .....   | <b>16 mars 2012</b>  |
| 2. Dépôt du rapport du Conseil d'Etat au sujet de la validité et de la prise en considération de l'initiative, <b>au plus tard le</b> .....   | <b>16 juin 2012</b>  |
| 3. Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la commission législative, <b>au plus tard le</b> .....  | <b>16 décembre 2012</b>  |
| 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, <b>au plus tard le</b> ..... | <del>16 septembre 2013</del><br><b>28 juillet 2014<sup>1</sup></b> |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, <b>au plus tard le</b> .....   | <del>16 septembre 2014</del><br><b>28 juillet 2015<sup>1</sup></b> |

<sup>1</sup> 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 allègements fiscaux !**

L'Etat de Genève attire des multinationales au moyen d'allègements 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'allègements 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 allègements 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 mammoths 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%                |

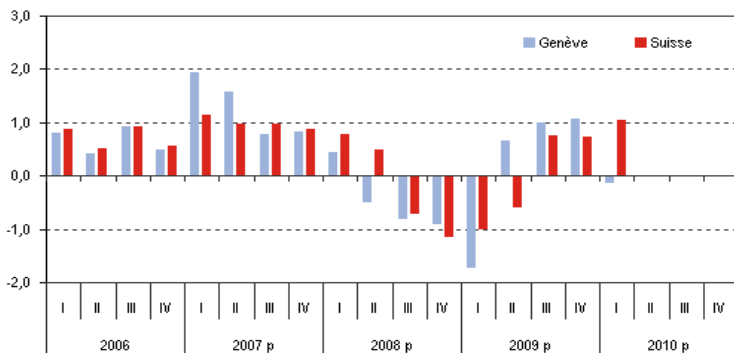
### Revenus déclarés par les 10% les plus riches et les 10% les plus pauvres des contribuables du canton de GE

|                       | 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.



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE  
Département des finances  
Administration fiscale cantonale

AFC  
Direction générale  
Case postale 3937  
1211 Genève 3

N/réf. : xx/xx

Genève, le xx.xx.2014

### Information n° x/2014

#### Allègements fiscaux en faveur des entreprises - Table des matières

|    |   |   |
|----|---|---|
| 1. | But et bases légales des allègements fiscaux.....                   | 2 |
| 2. | Conditions d'octroi des allègements fiscaux.....                    | 2 |
|    | 2.1 Cercle des bénéficiaires.....                                   | 2 |
|    | 2.1.1 Entreprises nouvellement créées.....                          | 2 |
|    | 2.1.2 Modification fondamentale de l'activité de l'entreprise.....  | 2 |
|    | 2.1.3 Sociétés ne pouvant pas bénéficier d'allègements fiscaux..... | 3 |
|    | 2.2 Intérêt économique du canton.....                               | 3 |
| 3. | Modalités de l'exonération.....                                     | 4 |
|    | 3.1 Durée et portée de l'allègement fiscal.....                     | 4 |
|    | 3.2 Réexamen de l'allègement fiscal.....                            | 5 |
| 4. | Procédure.....  | 5 |
|    | 4.1 Procédure d'octroi de l'allègement fiscal.....                  | 5 |
|    | 4.2 Procédure de suivi de l'allègement fiscal.....                  | 6 |
|    | 4.2.1 Procédure de suivi annuel.....                                | 6 |
|    | 4.2.2 Procédure de suivi à mi-parcours.....                         | 7 |
| 5. | Entrée en vigueur.....  | 7 |

## Allègements fiscaux en faveur des entreprises

### 1. But et bases légales des allègements fiscaux

Les allègements fiscaux sont des mesures d'exonération temporaire destinées à permettre au Conseil d'Etat de mener une politique active d'encouragement au développement économique du canton.

Ils sont régis par les articles 15 de la Loi sur l'imposition des personnes physiques (ci-après : "LIPP") et 10 de la Loi sur l'imposition des personnes morales (ci-après : "LIPM").

Le xxxx 2014, le Grand Conseil a modifié l'article 15 LIPP et 10 LIPM précisant les conditions d'octroi et de révocation des allègements fiscaux ainsi que les procédures y relatives.

La présente information a pour objet de préciser l'interprétation de ces dispositions légales. Elle annule et remplace l'Information n° 7/99 du 17 juin 1999.

### 2. Conditions d'octroi des allègements fiscaux

#### 2.1 Cercle des bénéficiaires

Conformément aux dispositions des articles 15 LIPP et 10 LIPM, tant les entreprises de personnes (entreprise individuelle ou société de personnes) que les personnes morales peuvent demander à être mises au bénéfice d'un allègement fiscal. Il n'est pas nécessaire que l'entreprise concernée possède son siège dans le canton ; il suffit qu'elle y exerce son activité économique dans le cadre d'un établissement stable. Les conditions pour bénéficier d'un allègement fiscal sont identiques quelle que soit la forme juridique de l'entreprise concernée.

Un allègement fiscal ne peut être accordé qu'aux entreprises nouvellement créées. La modification importante de l'activité peut être assimilée à une création nouvelle.

##### 2.1.1 Entreprises nouvellement créées

La notion d'entreprises nouvellement créées doit être entendue dans son sens économique et non pas juridique. Elle comprend donc non seulement les sociétés nouvellement fondées sur le plan juridique, mais également des entreprises qui, économiquement, peuvent être considérées comme nouvelles. Ainsi, 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 (cette notion est détaillée au point 2.1.2 ci-dessous).

Par contre, ne constitue pas une entreprise nouvellement créée celle qui résulte notamment de la transformation, de la scission ou de la fusion d'entreprises existantes dont elle poursuit l'activité. Cela étant, il n'est toutefois pas exclu que l'une des entités issue d'une restructuration puisse être qualifiée d'entreprise nouvellement créée ; il faut alors que l'activité qu'elle déploie diffère de manière fondamentale de celle que l'entreprise exerçait précédemment.

##### 2.1.2 Modification fondamentale de l'activité de l'entreprise

La notion de "modification fondamentale de l'activité de l'entreprise" doit s'interpréter de manière restrictive. L'entreprise qui modifie de manière essentielle la nature de son activité impliquant notamment des investissements importants ou l'utilisation de procédés techniques

différents remplit l'exigence d'une modification fondamentale de l'activité de l'entreprise. Dans ce cas, l'entreprise doit établir qu'elle aurait vraisemblablement dû cesser son exploitation ou déplacer son activité sans cette reconversion.

Une modification fondamentale de l'activité pourra également être reconnue lorsque l'entreprise entreprend des activités nouvelles qui pourraient être considérées comme viables économiquement au sein d'une nouvelle entité juridique, bien qu'elles soient intégrées dans la structure actuelle.

En revanche, tel ne sera pas le cas lorsque l'entreprise diversifie ses activités, en développe de nouvelles ou crée une nouvelle gamme de produits, soit les opérations faisant partie du cours ordinaire des choses dans le cadre de la vie d'une société.

### 2.1.3 Sociétés ne pouvant pas bénéficier d'allègements fiscaux

Ne peuvent pas bénéficier d'une mesure d'allègement fiscal :

- Les entreprises qui s'installent dans le canton en provenance d'un autre canton où elles auraient bénéficié d'un allègement fiscal, excepté si la durée de l'allègement n'est pas encore totalement consommée dans le canton de départ. Dans ce dernier cas, le Conseil d'Etat devra prendre en considération les éventuelles mesures d'allègement fiscal accordées par le canton de départ ainsi que les clauses auxquelles elles étaient subordonnées. La durée totale des allègements fiscaux ne pourra excéder dix ans conformément au Concordat du 10 décembre 1948 entre les cantons et la Confédération suisse sur l'interdiction des arrangements fiscaux ;
- Les sociétés de détention de patrimoine telles que les sociétés immobilières ;
- Les sociétés au bénéfice d'un statut de société holding au sens de l'article 22 LIPM.

Afin de respecter le principe d'égalité de traitement et d'équité entre les acteurs économiques, un allègement fiscal ne peut en outre être octroyé à une entreprise si il traîne une distorsion de concurrence avec les entreprises établies dans le canton. L'analyse de la concurrence prend notamment en considération le positionnement de l'entreprise sur les marchés (segmentation de la clientèle et répartition géographique), ainsi que le secteur et le type d'activité.

### 2.2 Intérêt économique du canton

L'entreprise nouvellement créée ou qui modifie de manière fondamentale son activité peut bénéficier d'un allègement fiscal uniquement si elle "sert les intérêts économiques du canton".

Il appartient au Conseil d'Etat de juger si cette condition est remplie en tenant compte, dans le cadre d'une politique générale de développement économique, notamment des facteurs suivants :

- La diversification du tissu économique du canton ;
- La création de nouveaux emplois ;
- Les investissements ;
- L'innovation ;

- La formation ;
- Le développement durable ;
- La collaboration avec des institutions d'intérêt public ;
- Le respect des conventions collectives de travail ou à défaut, les conditions en usage dans la région.

### 3. Modalités de l'exonération

#### 3.1 Durée et portée de l'allègement fiscal

Conformément aux articles 15 LIPP et 10 LIPM susmentionnés, le Conseil d'Etat peut octroyer un allègement fiscal dont la durée ne peut aller au-delà de dix périodes fiscales.

Il peut être complet ou partiel, constant ou dégressif et ne concerner que l'impôt sur le bénéfice ou le capital, respectivement l'impôt sur le revenu ou la fortune dans le cas de sociétés de personnes, en fonction des caractéristiques propres au dossier.

La durée de l'allègement fiscal est calculée dès la fondation de l'entreprise dans la mesure où l'entreprise est en mesure de réaliser l'activité pour laquelle l'allègement est accordé. Ainsi, une éventuelle période d'activité préparatoire précédant le démarrage effectif de l'activité économique n'entre pas dans le calcul de la période d'allègement fiscal.

Le Conseil d'Etat peut subordonner le maintien de l'allègement fiscal au respect de certaines conditions.

Font notamment partie des conditions usuelles :

- L'interdiction, fait à la personne morale, de cesser ses activités, vendre tout ou partie de celles-ci, de transférer son siège ou une partie prépondérante de son activité hors du canton, pendant la durée de l'allègement et, en principe, pendant les cinq années qui suivent la fin de l'allègement ainsi que l'obligation correspondante d'informer l'autorité fiscale en cas de violation de cette interdiction, au plus tard, au moment de la violation ;
- L'obligation d'attribuer à un fonds de réserve un montant correspondant à l'économie d'impôt réalisée grâce à l'allègement fiscal, cette réserve ne pouvant être utilisée en aucune façon tant que l'allègement déploie ses effets et, en principe, pendant les cinq années qui suivent la fin de l'allègement ;

La réalisation des objectifs annoncés par l'entreprise dans le cadre de sa demande d'allègement fiscal (nombre d'emplois effectivement créés, nature et volume des investissements réalisés dans le canton, contrats de collaborations avec des institutions d'intérêts public, mesures prises en termes de développement durable, etc.) ainsi que l'obligation correspondante de renseigner l'administration fiscale cantonale quant au respect des objectifs annoncés et à d'éventuelles modifications des activités soumises à l'allègement.

### 3.2 Réexamen de l'allégement fiscal

L'administration fiscale cantonale (ci-après : "Afc") et le Service de la promotion économique de Genève (ci-après : "SPEG") procèdent, à mi-parcours de la durée totale de l'allégement fiscal, à une évaluation de la réalisation des objectifs annoncés par l'entreprise. Lorsque les objectifs ne sont pas atteints ou partiellement, le Conseil d'Etat peut soit modifier la portée ou la durée des allègements fiscaux ou les résilier pour les périodes fiscales restantes. Sauf cas d'abus, l'exonération est acquise pour la période d'allégement fiscal passée (pour plus de détails, veuillez vous référer au point 4.2.2).

En outre, le Conseil d'Etat peut en tout temps révoquer l'allégement fiscal si la société cesse ses activités, vend tout ou partie de celles-ci, transfère son siège ou une partie prépondérante de son activité hors du canton, pendant la durée des allègements ou dans les cinq ans qui suivent. Le montant des impôts qui auraient été perçus sans l'allégement fiscal deviennent alors exigibles en totalité. La société doit informer les autorités fiscales, sans délai, dès qu'une des causes précitées est prévisible ou, au plus tard, au moment de sa réalisation.

## 4. Procédure

### 4.1 Procédure d'octroi de l'allégement fiscal

La décision d'exonération appartient au Conseil d'Etat. Celui-ci se fonde sur les préavis de l'Afc et du SPEG, en prenant également en compte l'avis émis par la ou les commune(s) concernées.

Les demandes d'allègements fiscaux, effectuées par écrit et dûment motivées, sont adressées au Conseil d'Etat. La Chancellerie se charge de les transmettre à l'Afc, autorité responsable de la gestion de la procédure d'octroi de l'allégement fiscal. La demande d'allégement fiscal doit impérativement être déposée au plus tard deux ans après la survenance de l'événement justifiant son dépôt (fondation nouvelle ou modification fondamentale de l'activité). Les périodes fiscales qui sont entrées en force avant le dépôt de la demande d'exonération en pourront pas faire l'objet d'une révision mais viendront réduire la durée de l'allégement fiscal.

Dans le cadre du traitement de la demande, les principes directeurs suivants s'appliquent :

- Dans son préavis, le SPEG se prononce sur la nature et l'importance des retombées économiques pour le canton du projet présenté par l'entreprise. Il se base notamment sur le nombre et le type d'emplois créés, le secteur d'activité, la nature et le volume des investissements envisagés, les éventuelles collaborations avec des institutions d'intérêt public et l'aspect technologique, ainsi que le caractère innovant de l'activité. Le SPEG examine également la question de la distorsion de concurrence avec d'autres entreprises établies dans le canton.
- Dans son préavis, l'Afc se prononce sur les conditions générales de l'exonération, notamment les notions "d'entreprises nouvellement créées" et de "modification fondamentale de l'activité de l'entreprise". Tout en veillant au respect des principes de légalité et d'égalité de traitement, l'Afc se prononce sur la portée de l'allégement fiscal et fixe les conditions à respecter par le contribuable.
- Dans le cadre de la demande d'allégement fiscal, il appartient à l'Afc 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 le territoire.

Les demandes d'allègements adressées au Conseil d'Etat doivent être accompagnées des prévisions suivantes sur une durée minimum de cinq ans :

- Nombre d'emplois créés ou maintenus, calculés en équivalent temps-plein (ETP), assujettis aux impôts en Suisse ou frontaliers;
- Masse salariale imposable, soit hors charges sociales (part employeur) et frais forfaitaires / indemnités de résidence;
- Nature et volume des investissements;
- Chiffre d'affaires;
- Bénéfice avant impôt;
- Bénéfice net.

Par ailleurs, les demandes d'allègements doivent détailler les éventuels projets en matière de collaboration avec des institutions d'intérêt public, de formation, d'innovation, de développement durable, ainsi que tout autre élément pouvant être pertinent dans l'examen de la demande concernée.

En dérogation aux différents principes énoncés ci-dessus, les entreprises au bénéfice d'un statut "JEDI"<sup>1</sup> peuvent déposer leur demande d'allègement fiscal directement auprès du SPEG qui se charge d'en transmettre une copie aux différents intervenants concernés. Les prévisions accompagnant la demande d'exonération sont limitées à une durée de trois ans.

#### 4.2 Procédure de suivi de l'allègement fiscal

##### 4.2.1 Procédure de suivi annuel

Les entreprises au bénéfice d'un allègement fiscal sont astreintes à transmettre, lors de chaque période fiscale, en annexe à leur déclaration d'impôts, les éléments suivants :

- Nombre d'emplois créés ou maintenus, calculés en équivalent temps-plein (ETP), assujettis aux impôts en Suisse ou frontaliers;
- Nombre d'expatriés au sens de l'Ordonnance concernant les expatriés, Oexpa du 3 octobre 2000 ;
- Masse salariale imposable, soit hors charges sociales (part employeur) et frais forfaitaires / indemnités de résidence;
- Volume des investissements réalisés (nature et montant des investissements réalisés durant la période fiscale);

<sup>1</sup> Cf. la Loi accordant le statut de "JEDI" aux jeunes entreprises développant des innovations du 2 juillet 2010 (LJEDI)



- Contrats de collaboration avec des institutions d'intérêt public;
- Mesures prises en termes de développement durable;
- Calcul du montant correspondant à l'économie d'impôt réalisée grâce à l'allègement fiscal et attribué à la réserve ad hoc.

Ces données seront présentées sur la formule établie par l'Afc; celle-ci devra être dûment signée par une personne autorisée à engager l'entreprise. Cette obligation est valable pendant toute la durée de l'allègement fiscal, ainsi que durant les cinq années qui suivent.

#### 4.2.2 Procédure de suivi à mi-parcours

A mi-parcours de la durée de la période d'exonération, un contrôle est effectué par l'Afc et le SPEG afin de vérifier que les objectifs annoncés par l'entreprise au moment du dépôt de sa demande ont bien été réalisés (nombre d'emplois créés ou maintenus, volume des investissements réalisés dans le canton, etc.).

En cas d'atteinte des objectifs annoncés, la portée de l'exonération est maintenue jusqu'au terme de la période d'allègement telle que prévue dans l'arrêté du Conseil d'Etat.

En cas d'atteinte partielle des objectifs annoncés, tant la portée que la durée de l'allègement peuvent être revus pour la deuxième partie de la période d'allègement. En cas de différences sensibles par rapport aux objectifs annoncés, l'exonération peut, cas échéant, être résiliée avec effet immédiat. Sauf en cas d'abus, l'exonération est acquise pour la première période d'allègement.

L'application des clauses générales en matière de révocation de l'allègement fiscal explicitées au chapitre 3.2 demeurent réservées.

#### 5. Entrée en vigueur

La présente Information entre en vigueur le xxxxx et est applicable à toutes les demandes d'allègements fiscaux en cours de traitement à cette date.

Daniel Hodel  
Directeur général

## ANNEXE 2

Amendements PL 11'456 modifiant la loi sur l'imposition des personnes morales (LIPM) (D3 15)

## 1) Durée du claw back, période de blocage

## Art. 10, al. 1

... cet allègement ne peut aller au-delà d'une période totale de 10 ans **soit une période de 5 ans renouvelable une fois**. La modification importante de l'activité de la personne morale peut être assimilée à une création nouvelle.

## 2) Promotion de l'apprentissage dual

## Art. 10, al. 2

Afin de déterminer si une personne morale sert les intérêts économiques du canton, le Conseil d'État tient compte notamment de son aptitude à favoriser la diversification du tissu économique, la formation, l'innovation et le développement durable, à créer des emplois et **des places d'apprentissage**, à procéder à des investissements, à collaborer avec des institutions d'intérêt public ainsi qu'à respecter les conventions collectives de travail.

## 3) Due diligence, devoir de diligence des entreprises

## Art. 10, al. 2

Afin de déterminer si une personne morale sert les intérêts économiques du canton, le Conseil d'État tient compte notamment de son aptitude à favoriser la diversification du tissu économique, **l'image de Genève**, la formation, l'innovation et le développement durable, à créer des emplois et à procéder à des investissements, à collaborer avec des institutions d'intérêt public ainsi qu'à respecter les conventions collectives de travail.

## 4) Transparence

## Art. 10, al. 7 (nouveau) et art. 15, al. 7 (nouveau)

**Le Conseil d'État informe régulièrement, au travers d'un rapport oral, une sous-commission de la commission des finances, composée de quatre représentants soumis au secret fiscal, des allègements octroyés.**

Genève, le 16.09.2014.



**AUDITION DU MARDI 7 OCTOBRE 2014 – COMMISSION FISCALE**

**IN-150 - « Pas de cadeaux aux multinationales : initiative pour la suppression des allègements fiscaux » - contre-projet PL 11456**

En date du 10 décembre 2013, l'Union des associations patronales genevoises (UAPG) et la Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève (CCIG) ont été auditionnées par la Commission fiscale du Grand Conseil s'agissant de l'IN-150.

**Opposition à l'IN 150**

A cette occasion, nous avons relevé le non-sens d'une suppression de la faculté donnée au Conseil d'Etat de bénéficier de l'instrument des allègements fiscaux temporaires dans une optique de promotion économique de la région genevoise. Cette position s'appuyait sur différents éléments, dont :

- L'usage particulièrement modéré par le Conseil d'Etat de cette faculté d'exonération temporaire (quelques cas par année au cours de la dernière décennie);
- Les articles 5 et 23 LHID qui autorisent les cantons à prévoir des allègements fiscaux pour les entreprises dans leur législation cantonale. Cette faculté a été reprise dans tous les cantons suisses. Une suppression à Genève constituerait un désavantage comparatif évident.
- L'existence dans la loi de conditions à l'octroi d'un allègement fiscal : faciliter l'implantation, favoriser la restructuration, prise en compte de l'intérêt du canton, une durée limitée dans le temps, une révocation pour non-respect des conditions, un rapport annuel au Grand Conseil.
- L'impact positif sur l'emploi dans le canton.

Cela étant rappelé, nous avons également laissé ouverte les questions d'un cadrage plus marqué des conditions d'octroi au niveau légal ou des directives administratives, ainsi que le degré de transparence attendu en matière d'allègements fiscaux. Le projet de loi 11456 s'inscrit dans cet esprit et entend répondre aux préoccupations des initiants.

## Soutien au PL 11456

De notre point de vue, le projet de loi proposé répond à nos attentes.

- Il traite l'ensemble de la question des allègements fiscaux en ne se limitant pas à modifier la LIPM, mais également la LIPP, dans un souci de cohérence. Tous les types d'entreprises sont par conséquent pris en compte par le projet, ce qui n'était pas le cas avec l'initiative.
- L'introduction d'une liste exemplative de critères présidant à l'octroi ou non d'un allègement fiscal est de nature à donner des garanties quant à l'absence d'arbitraire dans la décision d'octroi, les intérêts économiques du canton devant être pris en compte.
- Du point de vue des entreprises, cette énumération exemplative permet de mieux cerner les critères auxquels les sociétés demandereses doivent répondre pour obtenir un allègement temporaire de leur charge fiscale.
- La transparence se trouve renforcée par l'identification dans la loi de critères auparavant de nature uniquement administrative, tout en restant exemplatifs.

## Par article

Dans le détail des articles, le remplacement du terme « restructuration » par « modification importante de l'activité de la personne morale peut être assimilée à une fondation » (article 10 al.1 LIPM) nous semble pertinent pour être en adéquation avec la LHID dès lors que sa portée n'est pas modifiée.


L'article 10 al.2 LIPM prévoit une liste exemplative de critères permettant de déterminer si l'allègement fiscal octroyé à l'entreprise servirait les intérêts économiques du canton. Un juste équilibre doit être trouvé entre l'absence de précision de ces critères et la liste à la Prévert multipliant les points à évaluer. Dès lors que les notions de formation, d'innovation, d'emploi, d'investissements et de respect des conventions collectives de travail sont énumérées, les points essentiels à prendre en considération sont identifiés.

Les articles 10 al.3 et 4 LIPM attribuent formellement au Conseil d'Etat les compétences d'octroi et de suivi des allègements fiscaux. La durée et les conditions d'octroi sont également de son ressort. Il s'agit d'une clarification bienvenue dans l'optique de transparence attendue.


## Conclusion

Dans le but de renforcer l'acceptation du mécanisme des allègements fiscaux par la population et de donner aux entreprises une meilleure visibilité de la faculté qui leur est offerte d'obtenir cette aide à des conditions mieux identifiées, nous soutenons le projet de loi 11456 présenté par le Conseil d'Etat comme contre-projet à l'IN 150.

CCIG

  
Charles Lassauce  
Membre de la direction

JAPG

  
Stéphanie Rueggsegger  
Secrétaire permanente



## Communauté genevoise d'action syndicale

Organisation faîtière regroupant l'ensemble des syndicats de la République et canton de Genève // info@cgas.ch  
Rue des Terreaux-du-Temple 6, 1201 Genève - tél. 0041 22 731 84 30 - iban CH69 0900 0000 8541 2318 9

Commission fiscale du Grand Conseil

Notre réf. 2996-CoT

re7522

Genève, le 03-11-2014

### **position pour l'audition du 4 novembre 2014 portant sur PL 11456 modifiant la loi sur l'imposition des personnes morales (LIPM) (D 3 15)**

La CGAS remercie la Commission fiscale de lui donner l'occasion de s'exprimer sur l'IN 150 et son contre-projet.

La CGAS ne partage pas le point de vue que les allègements fiscaux aient servi l'intérêt économique du canton du point de vue des travailleurs et des travailleuses. Dans la notion d'intérêt économique pour Genève, que les allègements fiscaux prétendent soutenir, entrent différents facteurs clé, parmi lesquels la situation de l'emploi, des salaires, du logement et de la fiscalité. Or sur l'ensemble de ces points, le bilan de l'évolution économique globale du canton est négatif.

- **La politique de l'emploi** à Genève, à laquelle une politique d'allègements fiscaux aurait dû contribuer, n'a pas abouti à des résultats significatifs. Le chômage structurel de longue durée ne diminue pas, et le marché du travail n'arrive pas à offrir un débouché durable à ces chômeurs et chômeuses. Déjà en 2011, une étude universitaire mandatée par la CGAS concluait que « le développement économique et les besoins de la population active ne sont plus en adéquation depuis une vingtaine d'années ». Le taux de chômage réel, tenant compte des personnes en recherche d'emploi qui ne sont pas inscrites dans les ORP, ainsi que du chômage transfrontalier, atteint 10% à fin 2013. Une véritable politique industrielle fait toujours défaut. La politique d'austérité des collectivités publiques renforce ces tendances. La CGAS estime que le PL 11501 du 22 août 2014 serait par contre à même d'offrir des réponses adéquates en matière d'emploi.
- **Sur le plan des salaires**, la situation ne cesse de se dégrader. Alors que Genève compte parmi les villes les plus chères du monde, elle compte également en 2010 33000 bas salaires, avec des écarts et des inégalités criantes. Le refus d'un salaire minimum légal par la majorité au pouvoir et la population ne permet aucune correction de cet état de fait. Les secteurs auxquels s'adressent les allègements fiscaux pour autant qu'il soit permis de s'en rendre compte vu l'opacité du dossier, ne bénéficient pas ou que très peu de conventions collectives. Au contraire, elle tend à aggraver la situation puisqu'elle s'adresse à des secteurs à haute valeur ajoutée. Qui plus est, l'évolution de ces inégalités marque une aggravation. Par exemple, à Genève, le revenu annuel brut imposable des contribuables les plus aisés a augmenté de 12%, alors que celui des moins aisés a baissé de 35% entre 2003 et 2009.





## Communauté genevoise d'action syndicale

Organisation faîtière regroupant l'ensemble des syndicats de la République et canton de Genève // info@cgas.ch  
Rue des Terreaux-du-Temple 6, 1201 Genève - tél. 0041 22 731 84 30 - iban CH69 0900 0000 8541 2318 9

- L'autre institution à même de corriger ces inégalités et la précarité sociale et économique découlant de cette situation du marché du travail genevois est **la fiscalité et les politiques publiques mises en œuvre par l'Etat**. Or par définition, les allègements fiscaux empêchent que les entreprises qui en bénéficient contribuent à corriger cette situation puisqu'elles sont exonérées. Quant à leur effet à l'échelle du revenu global de la fiscalité (argument des défenseurs des allègements), ils ont été mis en question par le rapport du Contrôle fédéral des finances. Plus généralement, on constate que la fiscalité globale se dégrade ainsi que le taux de rendement de l'impôt. Cette dégradation imposée par la droite patronale libérale se répercute sur les prestations sociales du canton, soit en termes de subventions, avec impact sur les prestations et les conditions de travail des secteurs, ou en termes de prestations directes (aides). Le projet de budget cantonal 2015 en est la *nième* illustration. Dans le même temps, la population augmente, avec des besoins croissants.
- **En ce qui concerne le logement**, Genève, incapable de construire en suffisance, vit une crise qui ne se résout pas, et exporte cette crise en France voisine. Tant en terme de taux de vacance, que de prix des loyers, dont l'indice augmente 2,5 fois plus vite que celui des salaires (chiffres OCSTAT), la situation pour les travailleurs et travailleuses n'est pas tenable, pouvant aller jusqu'à les obliger à s'expatrier au-delà des limites du canton, avec tous les problèmes que cela occasionne à l'échelle de la région.

En conclusion, la politique économique menée ces dernières années n'a pas bénéficié aux travailleurs et travailleuses, et on ne voit pas l'apport des allègements fiscaux dans ce cadre. Au contraire, le montant d'impôt non perçu du fait des allègements se monte à des centaines de millions de francs.

### Contexte de l'imposition des entreprises

La problématique des allègements fiscaux doit encore être replacée dans le contexte de l'évolution de la fiscalité suisse et genevoise. Globalement, la charge fiscale pesant sur les entreprises en Suisse ne cesse de baisser. S'inscrivant dans une spirale à la sous-enchère intercantonale et internationale, elle met les finances publiques sous pression toute en améliorant la situation du capital et celle des bénéficiaires des entreprises. Avec les différentes mesures de la réforme de 1997 (notamment suppression de tout impôt fédéral sur le capital, l'abandon du principe de progressivité de l'impôt), et de la 2e (avec ses milliards de pertes pour les caisses publiques liés au principe de l'apport en capital, la diminution de près de moitié de l'impôt sur les dividendes), le rendement de l'IFD des entreprises genevoises (SA et Sarl) a été réduit de 30 à 50% entre 1997 et 2010, alors que dans le même temps, leur bénéfice net imposable a augmenté de plus 350% et leur capital de plus de 200%.

Nous voici devant la 3<sup>e</sup> réforme de l'impôt des entreprises, qui ira encore plus loin dans la défiscalisation des bénéficiaires des entreprises, avec l'intention annoncée d'une baisse massive pour un canton comme Genève, qui ne sera évidemment pas compensée au niveau fédéral. Les propositions de passer de 24 % à 13% sont totalement inacceptables pour la CGAS. Il ne peut être question que la suppression des statuts fiscaux s'accompagne d'une mise à mal des collectivités publiques plus encore qu'aujourd'hui.

Aussi, pour soutenir les nouvelles entreprises ou les entreprises en difficulté faut-il avoir recours à d'autres outils que la fiscalité, tels que fonds cantonal, conseil spécialisé etc.



## Communauté genevoise d'action syndicale

Organisation faîtière regroupant l'ensemble des syndicats de la République et canton de Genève // info@cgas.ch  
Rue des Terreaux-du-Temple 6, 1201 Genève - tél. 0041 22 731 84 30 - iban CH69 0900 0000 8541 2318 9

### Concernant le contre-projet

Dans ce cadre, le principe d'un contre-projet à l'IN 150 n'a pour la CGAS pas de raison d'être. Il correspond à la volonté de donner un vernis d'honorabilité à une pratique préjudiciable à l'intérêt commun.

En particulier, le critère proposé de respecter les conventions collectives de travail, s'il doit s'appliquer dès que de l'argent public est en jeu, et devrait aller de soi, est totalement insuffisant à garantir des salaires corrects, ce qui serait l'un des objectifs à atteindre. En effet, il y a de bonnes chances pour les sociétés visées n'entrent pas dans le champ des conventions collectives de travail. D'autre part, même lorsque ce serait le cas, la mention du respect d'une CCT ne garantit ni un salaire minimum correct (toutes les CCT ne prévoient pas des salaires minimums), ni un contrôle de ces salaires. Elle ne garantirait pas non plus contre le contournement de cette CCT par de la sous-traitance ou le recours à de l'emploi temporaire, qui sont aujourd'hui des moyens massivement utilisés par les entreprises pour échapper à leurs obligations et maximiser leurs bénéfices.

Sans mesure efficace sur ces différents plans, la CGAS ne pourra pas souscrire à l'idée que les allègements fiscaux puissent conduire à des conditions de travail correctes. Il en va de même pour les autres critères que le contre-projet entend introduire: même respectés par les sociétés bénéficiaires d'allègements fiscaux, on ne voit pas comment ceux-ci pourraient favoriser l'emploi à l'échelle de la région, réduire les inégalités, améliorer la situation du logement ou la fiscalité globale.

Pour la CGAS

Manuela CATTANI, SIT, présidente CGAS

p.o. Umberto BANDIERA, Unia, président de la commission solidarité internationale

Jean-Luc FERRIERE, secrétaire syndical, SIT

*Date de dépôt : 21 avril 2015*

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

### **Rapport de M. Romain de Sainte Marie**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Le PL 11456 a été déposé par le Conseil d'Etat après le refus du Grand conseil de l'initiative 150 et la volonté de celui-ci de lui apposer un contreprojet. La majorité de la Commission fiscale du Grand conseil a alors décidé de reprendre le PL 11456 comme contre-projet à cette initiative.

#### **Allégements fiscaux : une pratique inégalitaire en perte en décroissance**

Un bref rappel sur les allégements fiscaux octroyés aux personnes morales dans le canton de Genève est nécessaire pour mieux cerner la problématique de ce projet de loi. Depuis 1995, le Canton de Genève octroie des allégements fiscaux à des entreprises s'implantant ou implantées à Genève selon l'art. 10 LIPM. Ces allégements portent sur les impôts cantonaux et communaux. Ils sont accordés par le Conseil d'Etat pour une période de 10 ans. Le seul critère mentionné dans la LIPM Art. 10, al. 1 relatif aux conditions d'octroi d'un allégement est l'intérêt économique du canton.

Les allégements 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.

Ces allégements représentent un outil du passé. En effet, le nombre octroyé a nettement diminué depuis le début du XXI<sup>e</sup> siècle avec une moyenne de 5.7 attributions par année entre 2002 et 2011. Seuls 2 allégements ont été octroyés en 2014.



## 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, suivi 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<br>(23.9%) | 50<br>(27.8%) | 17<br>(9.4%) | 18 (10%)                           | 9 (5%)     | 43<br>(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 établis en février 2012 intitulé « *Examen des allègements d'impôts fédéral direct accordés en application de la loi fédérale en faveur des zones économiques en redéploiements (arrêté Bonny)* ». Ce rapport analyse les effets de cette loi sur les cantons de Neuchâtel, Vaud, Fribourg et Schaffhouse. Les conclusions sur ces 4 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 de la CDF que le non-respect de ces conditions, ainsi que la non-sanction de violations 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 que « 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 »<sup>2</sup>.

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 »<sup>3</sup>

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, certaines lignes directrices fortes (...) pourraient être ancrées dans la loi par un contre-projet à l'IN 150 »<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> PL 11456 déposé par le Conseil d'Etat, exposé des motifs

<sup>3</sup> Idem

<sup>4</sup> Idem

## Les allègements fiscaux, un luxe pour Genève

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 928 millions CHF<sup>5</sup>. 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 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 »*.

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 chers 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 à une stabilité en terme de création d'emplois. Par conséquent, la minorité de la commission fiscale du Grand conseil vous invite à accepter l'IN 150.

## Un contre-projet trop timide

Le PL 11456 a été déposé par le Conseil d'Etat en réponse à l'IN 150 qui vise purement et simplement à supprimer la pratique des allègements fiscaux, Art. 10) LIPM. Nous ne pouvons que saluer la volonté du Conseil d'Etat au travers ce projet et sa prise en considération d'une réelle problématique liée aux allègements fiscaux, comme indiqué dans l'exposé des motifs. Il s'agit donc d'effectuer une « pesée des intérêts » et de mesurer la portée que pourrait avoir le PL 11456 sur un développement stratégique de l'économie du canton de Genève.

L'élément nouveau qu'instaure ce contre-projet est le listing de critères relatifs à l'octroi d'allègements fiscaux Art. 10) al.2 LIPM : *« Afin de déterminer si une personne morale sert les intérêts économiques du canton, le Conseil d'Etat tient compte notamment de son aptitude à favoriser la*

---

<sup>5</sup> Rapport de gestion 2013 du Conseil d'Etat

*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*». Cette liste de critères représente une intention pour le Conseil d'Etat d'octroyer des allègements fiscaux selon des critères précis. En réalité, l'intention est présente mais les moyens ne le sont pas ! Le fait est que « notamment » indique une liste de critères potentiels et non contraignants. La marge décisionnelle quant à l'octroi de ces rabais reste dès lors toujours beaucoup trop importante.

De plus, aucun de ces critères ne peut être mesuré. Comme nous l'avons montré précédemment, l'opacité dans laquelle les allègements fiscaux sont octroyés représente un réel problème. Il est déplorable de constater que le PL 11456 n'apporte rien en matière de transparence.

Par conséquent, ce contre-projet ne donne absolument pas les moyens de développer une stratégie claire en matière d'octroi d'allègements fiscaux. Ce projet de loi ne garantit pas :

- Des critères contraignants, fixes et connus
- Une transparence quant au respect de ces critères
- Des indicateurs permettant d'analyser la réussite de cette politique de promotion économique

### **Un consensus possible ?**

Le groupe socialiste a fait preuve d'ouverture depuis le début des travaux sur ce contre-projet à l'IN 150. Jugé trop faible depuis son dépôt, le groupe socialiste a déposé quatre amendements qui, s'ils étaient acceptés, auraient éventuellement permis le retrait de l'initiative au bénéfice d'un contre-projet.

#### 1) Durée du clawback, période de blocage

Art. 10, al. 1 – ... cet allègement ne peut aller au-delà d'une période totale de 10 ans **soit une période de 5 ans renouvelable une fois**. La modification importante de l'activité de la personne morale peut être assimilée à une création nouvelle.

Ce premier amendement propose de prévoir deux périodes de cinq ans pour les allègements fiscaux. Si les deux périodes sont cumulées, le clawback serait alors de dix ans au lieu de cinq ans pour une période maximum de dix ans d'allègement. Il est effectivement important que les entreprises viennent à Genève et participent à la vie du canton, mais cela signifie aussi s'inscrire

dans la durée. Symboliquement, il s'agit de demander un retour de la part des entreprises, lorsqu'un canton leur propose des avantages fiscaux, des services de qualité, de la formation de qualité. Un des instruments de ce retour sur investissement peut être le clawback.

## 2) Promotion de l'apprentissage dual

Art. 10, al. 2 – Afin de déterminer si une personne morale sert les intérêts économiques du canton, le Conseil d'Etat tient compte notamment de son aptitude à favoriser la diversification du tissu économique, la formation, l'innovation et le développement durable, à créer des emplois et **des places d'apprentissage**, à procéder à des investissements, à collaborer avec des institutions d'intérêt public ainsi qu'à respecter les conventions collectives de travail.

Ce deuxième amendement vise à améliorer et promouvoir la responsabilité sociale des entreprises au bénéfice d'allègements fiscaux par une implication en termes de création de places d'apprentissage. On sait que Genève est un canton qui a fourni beaucoup d'efforts en matière de places d'apprentissage dual, même si le canton reste à la traîne par rapport à la Suisse alémanique. A Genève, seuls 10 % des entreprises offrent des places d'apprentissage. Cela semble ainsi être pertinent de mentionner, avec les critères prévus par le Conseil d'Etat, le fait que les entreprises au bénéfice d'allègements fiscaux, doivent mettre à disposition des places d'apprentissage. C'est un élément important qui ferait sens dans la vision évoquée par le Conseil d'Etat à travers son programme de législature dans lequel il souhaite encourager la formation duale.

## 3) Due diligence, devoir de diligence des entreprises

Art. 10, al. 2 – Afin de déterminer si une personne morale sert les intérêts économiques du canton, le Conseil d'Etat tient compte notamment de son aptitude à favoriser la diversification du tissu économique, **l'image de Genève**, la formation, l'innovation et le développement durable, à créer des emplois et à procéder à des investissements, à collaborer avec des institutions d'intérêt public ainsi qu'à respecter les conventions collectives de travail.

Le troisième amendement s'insère à l'art. 10, al. 2. Quant à « l'image de Genève », cela fait référence à son image internationale (siège de l'OIT, siège du Conseil des droits de l'homme, etc.). Ce concept de diligence des entreprises s'adresse principalement aux multinationales. Certaines de ces entreprises peuvent avoir, à couvert ou à découvert, des pratiques qui ne

respectent pas les droits de l'homme, le droit du travail ou l'environnement dans certains pays où elles sont installées. Il semblait donc important d'introduire ce concept dans l'énumération de l'art. 10, al. 2, pour pouvoir, petit à petit, tenir compte de ces critères dans l'octroi des allègements fiscaux. Cela permettrait ainsi de sauvegarder l'image de Genève. Cet amendement permet également de donner la possibilité au Conseil d'État de dialoguer avec ces entreprises sur ces normes. A un moment, il peut être intéressant que le Conseil d'Etat puisse parler avec certaines de ces entreprises sur des dérives, notamment quand on se rappelle du scandale relatif à l'entreprise VALE.

#### 4) Transparence

Art. 10, al. 7 (nouveau) et art. 15, al. 7 (nouveau)

**Le Conseil d'Etat informe régulièrement, au travers d'un rapport oral, une sous-commission de la commission des finances, composée de quatre représentants soumis au secret fiscal, des allègements octroyés.**

Il s'agit d'un amendement symbolique au niveau de la transparence. Il semblait important que le Conseil d'État ne donne pas l'impression, à tort ou à raison, de décider des allègements fiscaux en vase clos. Concernant le nombre de membres de cette sous-commission, il pourrait être de quatre ou de six. Cela permettrait de rassurer les autres députés, et au-delà, grâce à cette sous-commission, sans pour autant donner le nom des entreprises. Cela permet de rassurer les députés dont certains représentants seront tenus informés de ces allègements fiscaux. Dans le canton de Vaud, il s'agit soit d'une sous-commission des finances ou de contrôle de gestion.

Seul l'amendement concernant la création de places d'apprentissage comme exigence à l'octroi d'un allègement fiscal a été accepté par la majorité de la Commission fiscale, ce qui représente un réel désaveu de la part de cette même majorité vis-à-vis du groupe socialiste, initiants de l'IN 150. Un compromis autour d'un contre-projet aurait été envisageable, malheureusement, la majorité de droite de cette commission en a décidé autrement. La paix fiscale dans le Canton de Genève est encore loin d'être présente. Les électeurs et électrices auront donc voter prochainement sur l'IN 150 qui vise à supprimer l'octroi d'allègements fiscaux et vraisemblablement sur un contre-projet à cette initiative avec le PL 11456.

La minorité de la Commission fiscale vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à refuser le PL 11456 pour les motifs exposés dans ce rapport.



# **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   | <a href="http://www.cdf.admin.ch/">http://www.cdf.admin.ch/</a>                            |
| Order address              |  |
| Número de commande         | 1.11406.704.00246.62   |
| Bestellnummer              |  |
| Numero di ordinazione      |  |
| Order number               |  |
| Complément d'informations  | Centre de compétences 1,<br>Surveillance et révisions financières                          |
| Zusätzliche Informationen  | E-Mail: <a href="mailto:gregoire.demaurex@efk.admin.ch">gregoire.demaurex@efk.admin.ch</a> |
| 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)   |

No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62

## 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**

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>L'ESSENTIEL EN BREF</b>  | <b>5</b>  |
| <b>2</b> | <b>MISSION ET VÉRIFICATIONS</b>   | <b>21</b> |
| 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        |
| <b>3</b> | <b>SUIVI DES PROPOSITIONS DU CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES</b>  | <b>25</b> |
| <b>4</b> | <b>MISE EN ŒUVRE DE LA LÉGISLATION EN FAVEUR DES ZONES ÉCONOMIQUES EN REDÉPLOIEMENT</b>                                 | <b>28</b> |
| 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        |
| <b>5</b> | <b>CONTENU DES DÉCISIONS D'ALLÈGEMENTS D'IMPÔT FÉDÉRAL DIRECT</b>   | <b>34</b> |
| 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        |
| <b>6</b> | <b>CONSTATS LIÉS AU RESPECT DES DÉCISIONS DU DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE ET L'IMPACT SUR L'ÉCONOMIE RÉGIONALE</b> | <b>39</b> |
| 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        |
| <b>7</b> | <b>SURVEILLANCE DES ALLÈGEMENTS DE L'IMPÔT FÉDÉRAL DIRECT</b>   | <b>41</b> |
| 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        |
| <b>8</b> | <b>LECONS A TIRER DES ALLÈGEMENTS D'IMPÔT FÉDÉRAL DIRECT OCTROYÉS AVANT 2008</b>  | <b>46</b> |
| 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        |
| <b>9</b> | <b>ENTRETIEN FINAL</b>  | <b>48</b> |

**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)<sup>1</sup>. 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 (LZER<sup>2</sup>) et l'ordonnance du 10 juin 1996 en faveur des zones économiques en redéploiement (OZER<sup>3</sup>). 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 2007<sup>4</sup>) 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<sup>er</sup> 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.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> RO 1996 1918, 2001 1911, 2006 4301

<sup>3</sup> RO 1996 1922, 2000 187, 2001 3033, 2004 5113, 2006 4305

<sup>4</sup> Dernière année de la LZER avant l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> 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'allègement consenti tant au niveau fédéral que cantonal n'était pas de 100 %. La dimension RPT devrait mieux être prise en compte tant dans les décisions cantonales que dans les propositions d'allègement d'IFD. Seul canton parmi les quatre soumis à l'examen du CDF à présenter un bilan net positif pour les sociétés concernées, le canton de Schaffhouse apparaît à ce titre exemplaire par sa pratique d'allègements à taux partiels.

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

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

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

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

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

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<sup>ème</sup> 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<sup>er</sup> 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 2008<sup>5</sup>). 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 BWE<sup>6</sup>) und der Verordnung vom 10. Juni 1996 (nachfolgend VWE<sup>7</sup>) 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 2007<sup>8</sup>) 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.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> AS 1996 1918, 2001 1911, 2006 4301

<sup>7</sup> AS 1996 1922, 2000 187, 2001 3033, 2004 5113, 2006 4305

<sup>8</sup> 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, der 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 2008<sup>9</sup>). 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 1995<sup>10</sup> in favore delle zone di rilancio economico e l'ordinanza del 10 giugno 1996<sup>11</sup> 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 2007<sup>12</sup>) 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

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> RU 1996 1918, 2001 1911, 2006 4301

<sup>11</sup> RU 1996 1922, 2000 187, 2001 3033, 2004 5113, 2006 4305

<sup>12</sup> 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 sovrapponderazione 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.

No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62

## 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 2008<sup>13</sup>). 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 (AERZ<sup>14</sup>) and the Ordinance of 10 June 1996 in Favour of Economic Regeneration Zones (OERZ<sup>15</sup>). 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 2007<sup>16</sup>) 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.

---

<sup>13</sup> 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

<sup>14</sup> RO 1996 1918, 2001 1911, 2006 4301

<sup>15</sup> RO 1996 1922, 2000 187, 2001 3033, 2004 5113, 2006 4305

<sup>16</sup> 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.

No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62

## 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 précédente<sup>17</sup>. 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.<sup>18</sup> 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)<sup>19</sup>, 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.

---

<sup>17</sup> 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](http://www.seco.admin.ch) > Thèmes > Promotion économique > Politique PME > Allègements fiscaux en application de la politique régionale

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> 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'allégements 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 LHID<sup>20</sup>
- Loi du 10 octobre 1978 sur la promotion de l'économie cantonale (RSN 900.1), en particulier l'article 6 relatif aux allégements fiscaux : « *Dans les limites de la législation fiscale, l'Etat peut accorder des allégements 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)<sup>21</sup>
- 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)

<sup>20</sup> 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* »

<sup>21</sup> L'al. 2 énumère les conditions générales pour l'allégement 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'allégements à l'échelon du canton, ainsi que le principe du remboursement des montants d'impôts allégés en cas de non respect des conditions d'allégement.

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 neuchâtelois 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<br>=> Renvoi à la partie pertinente du présent rapport<br>=> <b>Etat de mise en œuvre au 15 janvier 2012</b>   |
|--|---|
| 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.<br><br>⇒ Pt. 5.3.1 et pt. 7.1 du présent rapport<br>⇒ <b>Mesure mise en œuvre</b>   |
| 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.<br><br>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.<br><br>⇒ Pt. 5.3.1 du présent rapport<br>⇒ <b>Mesure mise en œuvre</b> |



No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62

|  |   |
|--|---|
| <b>Mesures préconisées en 2010 par le CDF</b>  | Actions/mesures prises par le SECO<br>=> Renvoi à la partie pertinente du présent rapport<br>=> Etat de mise en œuvre au 15 janvier 2012  |
| <b>3.</b> 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.<br><br>⇒ Pt. 6.2 du présent rapport<br>⇒ <b>Mesure mise en œuvre</b> |
| <b>4.</b> 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 <sup>er</sup> 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.<br><br>⇒ Pt 5.1 et pt. 5.3.2 du présent rapport<br>⇒ <b>Mise en œuvre partielle</b>  |
| <b>5.</b> 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.<br><br>⇒ Pt. 7.1 du présent rapport<br>⇒ <b>Mesure mise en œuvre</b>   |

No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62

|  |   |
|--|---|
| <b>Mesures préconisées en 2010 par le CDF</b>  | Actions/mesures prises par le SECO<br>=> Renvoi à la partie pertinente du présent rapport<br>=> 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.<br><br>⇒ Pt. 7.1 du présent rapport<br>⇒ <b>Mesure mise en œuvre</b> |
| 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.<br><br>⇒ Pt. 7.1 du présent rapport<br>⇒ <b>Mesure mise en œuvre</b>                              |
| 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.<br><br>⇒ Pt. 7.4 du présent rapport<br>⇒ <b>Mesure mise en œuvre</b>   |

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'INFRAS<sup>22</sup>, 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.

<sup>22</sup> 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.

No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62

## 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 ». <sup>23</sup> 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. <sup>24</sup> 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.

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> 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](http://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<sup>er</sup> 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.<sup>25</sup> 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 bénéficiaire de l'aide fédérale* ».<sup>26</sup>

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.

<sup>25</sup> Voir le Message du Conseil fédéral du 27.4.1994 (FF 1994 III 357).

<sup>26</sup> 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<sup>er</sup>, 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 »<sup>27</sup>, 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 %.

<sup>27</sup> Voir le Message du Conseil fédéral du 27.4.1994 (FF 1994 III 420).

No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62


### 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.

No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62

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<br>« 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<br>« 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<br>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<br>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.

No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62

**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 |
|-----------|---|----|----|----|----|
| <b>D1</b> | <b>L'emploi comme condition...</b>                                |    |    |    |    |
| D1.1      | - de l'allégement d'IFD ?   | ●  | ●  | ●  | ●  |
| D1.2      | - de l'allégement des impôts directs cantonal et communal ?       | ●  | ▲  | ●  | ■  |
| <b>D2</b> | <b>Les investissements comme condition...</b>                     |    |    |    |    |
| D2.1      | - de l'allégement d'IFD ?   | ■  | ■  | ■  | ●  |
| D2.2      | - de l'allégement des impôts directs cantonal et communal ?       | ■  | ■  | ■  | ●  |
| <b>D3</b> | <b>Le partenariat avec les hautes écoles comme condition...</b>   |    |    |    |    |
| D3.1      | - de l'allégement d'IFD ?   | ■  | ■  | ■  | ●  |
| D3.2      | - de l'allégement des impôts directs cantonal et communal ?       | ■  | ■  | ■  | ■  |
| <b>D4</b> | <b>Décision de renouvellement nécessaire après 5 ans...</b>       |    |    |    |    |
| D4.1      | - pour l'allégement d'IFD ?                                       | ●  | ▲  | ●  | ●  |
| D4.2      | - pour l'allégement des impôts directs cantonal et communal ?     | ●  | ▲  | ■  | ●  |
| <b>D5</b> | <b>Devoir d'information de la société en cas de changement...</b> |    |    |    |    |
| D5.1      | - pour l'allégement d'IFD ?                                       | ●  | ●  | ●  | ●  |
| D5.2      | - pour l'allégement des impôts directs cantonal et communal ?     | ■  | ■  | ●  | ●  |
| <b>D6</b> | <b>Condition de maintien de siège à la fin de l'allégement...</b> |    |    |    |    |
| 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.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> 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* »<sup>29</sup>.

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 %. {...}* »

<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup> 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.

<sup>30</sup> 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.

No de rapport CDF 1.11406.704.00246.62

**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.<sup>31</sup>

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.<sup>32</sup> 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 (aménagements, 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.

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> 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<sup>ème</sup> 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 Jeannet  
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<br>[en 1000 CHF] | Impact sur les chiffres RPT 2012 de la société (estimation)<br>[en 1'000 CHF] | Impact RPT 2012 diminué des recettes cantonales 2006-2008<br>[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

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)<sup>1</sup> ».

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.

<sup>1</sup> 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 1988<sup>2</sup> (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 concordat<sup>3</sup> 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 juridique<sup>4</sup>, 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

<sup>2</sup> Op. cit. ad in Bulletin du Grand Conseil, pp. 951 et ss.

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

<sup>4</sup> 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 motifs<sup>5</sup> 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 LFus<sup>6</sup> 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 :

<sup>5</sup> op. cit. ad in Bulletin du Grand Conseil p. 952

<sup>6</sup> 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 motifs<sup>7</sup>, 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 avvertir 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

<sup>7</sup> 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 <sup>1</sup>                                      | Secteur d'activité (PADE)                             | Lieu d'implantation : Pourcentage d'exonération                  |
|---|---|--|---|---|--|
| <b>Start up<sup>2</sup></b>   |   |  | 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  |   |   |  |
| <b>Sociétés de production ou industrielles (innovation)</b>   | Minimum 10 emplois (calculés en ETP)              | <u>Investissements immobiliers et/ou de production</u><br>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   |
| <b>Centres administratifs (p. ex. centre de données, centre d'appel, centre de R&amp;D, quartiers généraux sans ventes)</b> | Minimum 25 emplois (calculés en ETP)              | <u>Investissements immobiliers et/ou de production</u><br>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   |
| <b>Quartiers généraux (avec ventes)<sup>3</sup></b>   | Minimum 40 emplois <sup>4</sup> (calculés en ETP) | <u>Investissements immobiliers et/ou de production</u><br>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<br>Autres régions                       |
|   |   |  |   |   | Districts Morges et Nyon = max. 50%<br>Autres régions = max. 75% |

<sup>1</sup>dans les domaines de la formation, de la recherche, de l'économie, de la culture et du sport notamment

<sup>2</sup>start up = définition restrictive, naissance et développement d'un projet (avec propriété intellectuelle détenue par l'entité au bénéfice de l'exonération

<sup>3</sup>le pourcentage d'exonération est fonction du lieu d'implantation si les autres critères sont remplis

<sup>4</sup>à 5 ans > 50% de contrats locaux