

Les allègements fiscaux de la politique régionale soutiennent les régions structurellement faibles

Les allègements fiscaux octroyés en application de la politique régionale ont contribué à créer de nombreux emplois dans les régions structurellement faibles et à générer de la valeur ajoutée. C'est ce qui ressort d'une évaluation externe. Celle-ci recommande toutefois d'introduire un plafonnement afin d'éviter des excès en la matière. En outre, les zones d'application doivent être adaptées en fonction de la politique d'aménagement du territoire. Le Conseil fédéral a demandé une réforme autour de ces deux grands axes.



Les allègements fiscaux ont profité aux régions structurellement faibles.

Photo: Keystone



Marianne Neuhaus
Secteur Politique PME,
Secrétariat d'État à
l'économie SECO, Berne



Martin Godel
Chef du secteur Politique
PME, Secrétariat d'État à
l'économie SECO, Berne

La politique régionale de la Confédération vise principalement à renforcer la compétitivité des régions rurales. Dans une trentaine de régions, abritant quelque 10% de la population suisse, les entreprises qui créent ou maintiennent des emplois et dynamisent ainsi l'économie peuvent solliciter des allègements fiscaux. Une des conditions est qu'elles soient actives dans l'industrie ou les services proches de la production.

Lors de la phase préparatoire du programme pluriannuel pour la période 2016–2023, le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) a soumis l'application de la loi fédérale sur la politique régionale (LFPR)¹ à une évaluation scientifique. L'entreprise B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung (B,S,S.) a été chargée d'examiner les allègements fiscaux accordés en vertu de l'art. 12 LFPR (voir *encadré 1*), en collaboration avec l'Institut de recherches économiques de l'université de Neuchâtel.

L'évaluation a été encadrée par un groupe de travail placé sous la direction du Seco, dans lequel étaient représentés les secrétariats généraux de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) et de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF). Le

groupe comprenait également des spécialistes cantonaux nommés par la CDEP parmi les collaborateurs des administrations fiscales, des départements de l'économie publique et des services de la promotion économique, ainsi que des représentants de l'Administration fédérale des contributions (AFC).

Le Seco a commandé, parallèlement à cette évaluation et sur la base de l'expérience acquise depuis l'entrée en vigueur de la LFPR, deux études prospectives (voir *encadré 2*) pour jeter les bases d'une éventuelle réforme. Son but est d'améliorer le système d'allègements fiscaux.

Résultats de l'évaluation et recommandations

L'évaluation² montre que les projets en cours en 2010 ont créé à ce jour environ 12 260 emplois dans les espaces ruraux structurellement faibles. En tout, près de 24 650 personnes travaillaient dans les entreprises concernées en 2010. Les 231 projets en cours en 2011 ont généré jusqu'ici une valeur ajoutée – qui correspond au chiffre d'affaires diminué de la consommation intermédiaire – de 6,5 milliards de francs. Ils ont également

1 RS 901.0.

2 Les résultats de l'évaluation sont disponibles sur le site Internet du Seco: www.seco.admin.ch, rubriques «Thèmes», «Promotion économique», «Politique PME», «Allègements fiscaux en application de la politique régionale», «Rapports».

3 RS 901.022.

4 RS 901.022.1.

5 Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SFI), Administration fédérale des contributions (AFC), Direction des affaires européennes (DAE) et Office fédéral de la justice (OFJ).

Encadré 1

L'instrument des allègements fiscaux (art. 12 LFPR)

- 1 Si un canton accorde des allègements fiscaux conformément à l'art. 23, al. 3, de la loi fédérale du 14 décembre 1993 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, la Confédération peut également accorder des allègements pour l'impôt fédéral direct.
- 2 Les allègements de l'impôt fédéral direct sont accordés uniquement:
 - a. aux entreprises industrielles ou aux entreprises de services proches de la production, qui créent ou réorientent des emplois;
 - b. pour des projets qui satisfont aux exigences de la présente loi en matière d'économie régionale;
 - c. aux cantons prévoyant le remboursement des allègements fiscaux touchés indûment.
- 3 Le Conseil fédéral, après consultation des cantons, définit les zones dans lesquelles les entreprises peuvent bénéficier d'allègements fiscaux et règle les modalités de la surveillance financière, notamment l'obligation de collecter et de transmettre les informations relatives aux effets des allègements accordés.

Encadré 2

Deux études et leurs recommandations

Credit Suisse Economic Research a examiné les zones d'application sous l'angle de la politique d'aménagement du territoire pratiquée par la Confédération et les cantons. Les experts recommandent de donner plus de poids à cette dimension et de mettre l'accent sur les centres des régions structurellement faibles. Représentant toujours 10% de la population, les zones d'application doivent se concentrer sur les territoires structurellement faibles propices à la création d'emplois. Conformément aux recommandations des experts, un modèle axé sur les centres de ces régions a été mis au point en tenant compte des objectifs de la Confédération en matière d'aménagement du territoire (Projet de territoire Suisse, plans directeurs cantonaux et plans de développement stratégiques).

KPMG a analysé les modèles existants d'octroi d'allègements fiscaux dans l'UE, ainsi que l'eurocompatibilité du système suisse actuel et après la possible introduction du plafonnement. S'agissant de la détermination des allègements fiscaux, les experts recommandent d'abandonner le modèle basé sur des montants proportionnels au profit d'un montant fixe. Celui-ci serait défini en fonction des emplois créés et pourrait être déduit des impôts par l'entreprise pendant une période de dix ans au maximum.

suscité une demande de biens et services à hauteur de 2 milliards dans les régions concernées. La valeur ajoutée globale induite par ces projets pourrait avoisiner 10 milliards de francs sur la période indiquée. Entre 2007 et 2010, les entreprises bénéficiant d'allègements fiscaux ont potentiellement payé en moyenne chaque année quelque 253 millions de francs d'impôt fédéral direct, soit environ 1,5 milliard de moins qu'en situation d'imposition normale.

En termes de volume, les allègements fiscaux se concentrent sur un nombre limité de projets relevant encore du régime de l'arrêté Bonny (décisions rendues avant le 1^{er} janvier 2008). Environ 38% des projets n'ont pas dégagé de bénéfice et n'ont pas profité d'allègements fiscaux. Pour 57% des entreprises, ces derniers ont déterminé le choix du site d'implantation. Par contre, 43% des firmes auraient réalisé le projet même si elles n'avaient pas bénéficié d'allègements, mais pas nécessairement au même endroit, ce qui revêt une grande importance pour la politique régionale. Pour des raisons d'ordre méthodologique, les auteurs de l'évaluation n'ont pas pu calculer le niveau de l'effet d'aubaine et les coûts nets pour la Confédération. Ils supposent cependant que, si des entreprises très largement bénéficiaires s'implantent dans les régions structurellement faibles, c'est avant tout pour profiter des allègements fiscaux. Les projets qui auraient été réalisés au même endroit en l'absence de cet avantage représentent donc une part relativement faible des recettes fiscales potentiellement exonérées. Les experts ont jugé positive la durabilité des projets soutenus. Durant la période examinée, ils n'ont constaté aucun cas de départ au motif que l'entreprise n'avait plus droit à des allègements fiscaux.

À l'échelle du pays, l'impact des allègements fiscaux ne doit pas être surestimé. Le nombre d'entreprises qui en ont bénéficié est réduit. De ce fait, l'analyse empirique des données macroéconomiques ne permet pas d'identifier d'effet positif de l'instrument. Dans les régions structurellement faibles du pays, l'évaluation montre que les allègements fiscaux ont contribué à créer de nombreux emplois. Ces derniers et la valeur ajoutée induite ont une grande importance pour les zones concernées.

Les auteurs de l'évaluation recommandent un plafonnement, afin d'éviter des allègements fiscaux excessifs par emploi créé et d'adapter les zones d'application en fonction de la politique d'aménagement du territoire. En outre, B,S,S. recommande que ces allègements ne soient plus réservés aux seules entreprises industrielles et de services proches de la production, mais qu'ils puissent être ac-

cordés aux entreprises de tous les secteurs, à l'exception de l'agriculture.

Position des cantons

Les travaux scientifiques de fond se sont achevés au printemps dernier avec la présentation des rapports finaux. Le Seco a examiné consciencieusement les recommandations formulées et consulté la CDEP en sa qualité de représentante des cantons.

Au nom des cantons, la CDEP a approuvé la réalisation d'une réforme et le maintien des allègements fiscaux en application de la politique régionale. Elle a pris position en faveur du plafonnement et du redécoupage des zones d'application, rejetant ainsi clairement le statu quo. Elle s'est aussi prononcée contre l'extension du champ d'application à toutes les activités économiques.

Décision du Conseil fédéral et suite des travaux

Le Conseil fédéral a pris connaissance des résultats de l'évaluation. Il a chargé le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) de préparer un projet de révision de l'ordonnance concernant l'octroi d'allègements fiscaux en application de la politique régionale³ et de l'ordonnance (spécifique au DEFR) concernant la détermination des zones d'application en matière d'allègements fiscaux⁴. La réforme s'articulera autour des points suivants:

- introduction d'un plafond d'octroi ex ante, afin de garantir que l'allègement accordé reste toujours proportionnel aux emplois créés;
- redécoupage des zones d'application: maintien de la part de 10% de la population, coordination avec le Projet de territoire Suisse et les plans directeurs cantonaux, accent mis sur les centres des régions structurellement faibles;
- adaptations ponctuelles de l'ordonnance (précision des critères, entre autres);
- pas d'extension du champ d'application, qui demeure limité aux entreprises industrielles et aux entreprises de services proches de la production.

Un groupe d'experts, placé sous la direction du Seco et comprenant des représentants des cantons et des services fédéraux intéressés⁵, assurera le suivi de la réforme. Les modifications de l'ordonnance doivent être soumises au Conseil fédéral d'ici fin 2014 en vue de l'ouverture de la procédure de consultation; elles entreront en vigueur au plus tard début 2016.