



Rapport explicatif sur la modification de l'ordonnance concernant l'octroi d'allégements fiscaux en application de la politique régionale

Mars 2015 pour la consultation

Tables des matières

Introduction	4
1 Présentation du projet	4
1.1 Bases et contexte	4
1.1.1 Bases juridiques et autres	4
1.1.2 Contexte.....	5
1.2 Evaluation des allègements fiscaux en application de la politique régionale	6
1.3 Comparaison internationale	7
1.4 Promotion économique et immigration	9
1.5 Les Allègements fiscaux et la péréquation financière et compensation des charges.....	10
1.6 Interventions parlementaires.....	11
1.7 Aspects de politique européenne	11
1.8 Démarche de l'OCDE	12
1.9 Principales modifications matérielles	12
1.9.1 Généralités.....	12
1.9.2 Zones d'application (art. 3).....	12
1.9.3 Forme de la décision cantonale d'allègement fiscal (art. 9)	13
1.9.4 Montant maximal de l'allègement fiscal de la Confédération (art. 11)	14
1.9.5 Organe de révision (art. 14).....	14
1.9.6 Information (art. 18).....	14
1.10 Avis du groupe d'experts.....	15
2 Commentaires articles par articles	16
2.1 Section 1 Principe et zones d'application	17
2.1.1 Art. 1 Principe.....	17
2.1.2 Art. 2 Définitions.....	17
2.1.3 Art. 3 Zones d'application	17
2.1.4 Art. 4 Fusion de communes.....	18
2.1.5 Art. 5 Rapport, actualisation et réexamen.....	19
2.2 Section 2: Conditions	19
2.2.1 Art. 6 Conditions d'octroi	19
2.2.2 Art. 7 Détermination du nombre d'emplois.....	21
2.2.3 Art. 8 Importance pour l'économie régionale	21
2.2.4 Art. 9 Forme de la décision cantonale d'allègement fiscal	22
2.3 Section 3: Durée et montant de l'allègement fiscal.....	22
2.3.1 Art. 10 Début et durée	22
2.3.2 Art. 11 Montant.....	23
2.4 Section 4: Procédure	25
2.4.1 Art. 12 Demande de l'entreprise	25
2.4.2 Art. 13 Proposition du canton	25
2.4.3 Art. 14 Compétence	27
2.4.4 Art. 15 Décision du DEFR	27
2.4.5 Art. 16 Surveillance	28

2.4.6	Art. 17 Organe de révision.....	29
2.4.7	Art. 18 Information.....	29
2.5	Section 5: révocation	30
2.5.1	Art. 19 Révocation.....	30
2.5.2	Art. 20 Allègement fiscal touché indûment.....	30
2.6	Section 6 Dispositions finales	30
2.6.1	Art. 21 Abrogation d'un autre acte	30
2.6.2	Art. 22 Dispositions transitoires pour les allègements fiscaux.....	30
2.6.3	Art. 23 Dispositions transitoires pour les cautionnements.....	31
2.6.4	Art. 24 Entrée en vigueur.....	32
3	Conséquences de la réforme	32
4	Annexe: vue d'ensemble de la révision de l'ordonnance	34
5	Annexes.....	37
5.1	Annexe 1: Etude prospective sur le périmètre.....	37
5.2	Annexe 2: Questionnaire.....	37
6	Documents de référence	38
7	Glossaire	39

Figure

Figure 1: Statistique sur les allègements fiscaux.....	7
--------------------------------------------------------	---

Introduction

S'appuyant sur les résultats de l'évaluation externe des allègements fiscaux dans le cadre de la politique régionale (cf. chap. 1.2), le Conseil fédéral a chargé, en octobre 2013, le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) de préparer une réforme des allègements fiscaux. Celle-ci vise principalement à introduire un plafond fixé à l'avance, à redéfinir les zones d'applications et à effectuer de nombreuses adaptations techniques. La présente révision totale de l'ordonnance concernant l'octroi d'allègements fiscaux en application de la politique régionale doit permettre de mettre en œuvre les éléments précités.

La première partie du rapport présentera les résultats de l'évaluation, et proposera une comparaison internationale ainsi qu'une analyse des relations de cause à effet entre les allègements fiscaux et l'immigration. Elle se penchera ensuite sur les interventions parlementaires concernant le sujet, le contexte international, et la relation entre les allègements fiscaux, d'une part, et la péréquation financière et la compensation des charges, d'autre part. Enfin, elle décrira les principales modifications matérielles et la position du groupe d'experts institué par le Conseil fédéral. La deuxième partie comportera les commentaires des articles.

1 Présentation du projet

1.1 Bases et contexte

1.1.1 Bases juridiques et autres

En vertu de l'art. 103 de la Constitution fédérale¹, la Confédération peut, conformément à l'art. 12, al. 1 de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale (RS 901.0, ci-après LFPR, réf. 1) «accorder des allègements pour l'impôt fédéral direct».

Selon l'art.1 LFPR, les allègements fiscaux visent à «améliorer la compétitivité de certaines régions et à y générer de la valeur ajoutée, contribuant ainsi à la création et à la sauvegarde d'emplois dans ces régions, à l'occupation décentralisée du territoire et à l'élimination des inégalités régionales».

L'art. 12, al. 2, LFPR précise que les allègements fiscaux sont destinés aux projets des «entreprises industrielles ou aux entreprises de services proches de la production qui créent ou réorientent des emplois». Peuvent en bénéficier des entreprises existantes ou nouvelles, qu'elles soient suisses ou étrangères.

La procédure de demande d'allègements fiscaux est décrite à l'art. 19 LFPR². Les dispositions et zones d'application sont fixées par deux ordonnances:

¹ **Art. 103 Politique structurelle**

«La Confédération peut soutenir les régions économiquement menacées et promouvoir des branches économiques et des professions si les mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement exiger d'elles ne suffisent pas à assurer leur existence. Elle peut, au besoin, déroger au principe de la liberté économique.»

² **Art. 19 Demandes d'allègements fiscaux et procédure**

¹ «Le canton décide de l'octroi d'allègements fiscaux cantonaux. Il transmet la demande accompagnée de ses décisions et propositions au Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO).

² Le SECO examine les demandes et les transmet au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR). Celui-ci statue sur l'octroi et l'ampleur des allègements de l'impôt fédéral direct.

³ Les allègements de l'impôt fédéral direct sont notifiés par l'autorité cantonale compétente pour l'imposition des entreprises, en fonction de la décision prise par le DEFR en accord avec le Département fédéral des finances.»

- [l'ordonnance](#) du Conseil fédéral du 28 novembre 2007 concernant l'octroi d'allègements fiscaux en application de la politique régionale (RS 901.022, ci-après ordonnance du Conseil fédéral, réf. 2)
- [l'ordonnance](#) du DEFR du 28 novembre 2007 concernant la détermination des zones d'application en matière d'allègements fiscaux³ (RS 901.022.1, ci-après ordonnance du DEFR sur le périmètre, réf. 3)

Les [principes d'application](#)⁴ du DEFR pour l'octroi d'allègements fiscaux en application de la politique régionale arrêtés le 27 novembre 2012 (ci-après principes d'application, réf. 4) complètent les principales dispositions de l'ordonnance du Conseil fédéral.

Les lois suivantes sont également pertinentes pour l'octroi d'allègements fiscaux en application de la politique régionale:

- la [loi fédérale](#) du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (RS 642.11, ci-après LIFD, réf. 5)
- la [loi fédérale](#) du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (RS 642.14, ci-après LHID, réf. 6)

1.1.2 Contexte

Dans le cadre de la phase préparatoire du programme pluriannuel pour la période 2016-2023, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) a, conformément à la loi fédérale sur la politique régionale (art. 18 LFPR⁵), confié l'évaluation de la mise en œuvre de la politique régionale à un organe externe, qui s'est aussi penché sur les allègements fiscaux octroyés en application de l'art. 12 LFPR. Parallèlement à cette évaluation (ci-après évaluation⁶, réf. 7) et dans la perspective d'optimiser cet instrument, le SECO a commandé, suite à l'expérience acquise depuis l'introduction de la nouvelle politique régionale (NPR), deux études prospectives (ci-après étude prospective sur le système d'allègements fiscaux en comparaison internationale, réf. 8⁷, et étude prospective sur le périmètre, réf. 9⁸).

Le Conseil fédéral a pris connaissance des résultats de l'évaluation. Compte tenu de la concurrence internationale entre les places économiques, des aspects de politique européenne et de la pesée d'intérêts entre l'avantage réglementaire que représente une suppression de l'instrument et le renforcement du milieu rural structurellement faible par son maintien, le Conseil fédéral a chargé le DEFR, par son arrêté du 23 octobre 2013, de préparer une réforme des allègements fiscaux dans le cadre de la politique régionale.

³ Nouveau titre: ordonnance concernant la détermination des communes appartenant aux zones d'application en matière d'allègements fiscaux

⁴ Les principes d'application sont publiés sur le site interne du SECO dans la colonne de droite sous Autres informations de base: <http://www.seco.admin.ch/themen/05116/05118/05298/index.html?lang=fr>.

⁵ **Art. 18: Evaluation du programme pluriannuel**
«Le Conseil fédéral veille à ce que le programme pluriannuel fasse l'objet d'une évaluation scientifique et présente un rapport à l'Assemblée fédérale».

⁶ B, S, S. en collaboration avec IRENE, *Evaluation des allègements fiscaux dans le cadre de la politique régionale*, publication en octobre 2013 sur le site internet du SECO, dans la colonne de droite sous Rapports: <http://www.seco.admin.ch/themen/05116/05118/05298/index.html?lang=fr>.

⁷ KPMG, *Système d'allègements fiscaux en comparaison internationale*, publication en décembre 2014 sur le site du SECO, dans la colonne de droite sous Rapports: <http://www.seco.admin.ch/themen/05116/05118/05298/index.html?lang=fr>.

⁸ Credit Suisse Economic Research, *Examen des zones d'application des allègements fiscaux dans le cadre de la NPR*, publication en décembre 2014 sur le site internet du SECO, dans la colonne de droite, sous Rapports: <http://www.seco.admin.ch/themen/05116/05118/05298/index.html?lang=fr>.

Cette réforme doit comporter trois axes principaux: a) l'introduction d'un plafond pour que l'allégement fiscal soit toujours proportionné au nombre d'emplois qu'il est prévu de créer ou de maintenir; b) l'adaptation des zones d'application en tenant compte de la politique d'organisation du territoire et c) des modifications techniques prenant en considération les expériences acquises jusqu'à présent.

Un groupe d'experts placé sous la direction du DEFR/SECO a été institué afin d'accompagner les travaux liés à cette réforme. Outre l'Office fédéral de la justice (OFJ), le Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales (SFI), l'Administration fédérale des contributions (AFC) et la Direction des affaires européennes (DAE), la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), 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), ainsi que des spécialistes cantonaux des administrations fiscales, des directions de l'économie publique et des organismes de promotion économique nommés par la CDEP et la CDF étaient représentés au sein du groupe d'experts. Ce groupe a commencé ses activités en février 2014. Les travaux concernant l'ordonnance du Conseil fédéral et l'ordonnance du DEFR sur le périmètre ont pu être achevés en juin 2014. Le mandat était d'accompagner la révision de l'ordonnance sur le plan technique. La participation des cantons consistait dans le soutien technique et la coordination précoce, sans toutefois préjuger des décisions politiques (cf. Avis du groupe d'experts, chap. 1.10, p. 15).

1.2 Evaluation des allègements fiscaux en application de la politique régionale

L'évaluation menée dans le cadre de la phase préparatoire du programme pluriannuel pour la période 2016-2023 avait pour objectif d'examiner les effets de l'instrument des allègements fiscaux sur les dix dernières années (2002-2011) et d'étudier certaines questions institutionnelles. Les résultats de l'évaluation constituent une base de décision pour établir la pertinence de cet instrument ou de la nécessité d'une réforme.

L'évaluation montre que les projets en cours en 2010 avaient, à cette date, créé environ 12 260 emplois dans les zones rurales structurellement faibles. Ces projets donnaient, en 2010, du travail à près de 24 650 personnes en tout. Les 231 projets en cours en 2011 ont généré jusqu'ici une valeur ajoutée (c.-à-d. le chiffre d'affaires moins la consommation intermédiaire) de 6,5 milliards de francs et occasionné une demande de biens et services de 2 milliards de francs dans les régions concernées. La valeur ajoutée induite globalement pourrait avoisiner, sur la période indiquée, 10 milliards de francs pour ces projets. Entre 2007 et 2010, les entreprises bénéficiant d'allègements fiscaux ont payé en moyenne chaque année quelque 253 millions de francs d'impôts fédéraux directs, soit, théoriquement, 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 la lex Bonny (décisions rendues avant le 1.1.2008). Environ 38 % des projets n'ont pas dégagé de bénéfice et n'ont donc pas bénéficié d'allègements fiscaux. Pour 57 % des entreprises, les allègements fiscaux ont été le facteur déterminant du choix du site d'implantation. Les experts ont jugé positive la durabilité des projets soutenus. Durant la période sous revue, aucun départ au motif que l'entreprise n'avait plus droit à des allègements fiscaux n'a été constaté.

L'évaluation conclut que l'instrument des allègements fiscaux a contribué à créer de nombreux emplois dans des régions structurellement faibles. Pour celles-ci, ces emplois et la valeur ajoutée induite ont une grande importance. Les experts recommandent parallèlement d'introduire un plafond afin d'éviter des allègements fiscaux disproportionnés par rapport aux emplois prévus. Du point de vue formel, les allègements fiscaux concédés par les cantons en lien avec un allègement fiscal de la Confédération doivent également être transparents,

c'est-à-dire que plafonnés à l'avance. Par ailleurs, à l'avenir, les zones d'application devraient prendre en considération, outre la faiblesse structurelle, la politique d'organisation du territoire et se focaliser par conséquent sur les centres régionaux.

Parallèlement aux résultats de l'évaluation, le SECO a publié pour la première fois les données agrégées concernant les allégements fiscaux effectifs au niveau national⁹ (réf. 10, cf. figure 1).

Figure 1: Statistique sur les allégements fiscaux

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre de décisions prises¹⁾	96	9	22	49	4	6	9
avec cautionnement ⁴⁾	9	//	//	//	//	//	//
avec allégements fiscaux	91	9	22	49	4	6	9
dont entreprises industrielles	66	6	15	27	4	3	9
dont entreprises de services proches de la production	30	3	7	22	0	3	0
Investissements (en mio. CHF)	2'092.2	114.4	666.8	1'349.0	58.6	223.5	534.9
Emplois en lien avec l'application des décisions ¹⁾							
Nouveaux emplois prévus	3'273	3'743	2'017	1'146	1'456	1'102	902
et effectivement créés au 31.12.2012 ⁴⁾	2'914	2'260	2'230	396	562	206	... ²⁾
Maintien d'emplois prévus	1'245	1'367	365	319	0	3'546	257
et effectivement maintenus au 31.12.2012 ⁴⁾	594	1'206	310	296	0	3'546	... ²⁾
Total des décisions en vigueur au 31.12 (all. fiscaux uniquement)	266	278	269	250	242	220	189
Bénéfice avant impôt et après déduction pour participation (en mio. CHF)	22'652.8	15'991.2	20'816.1	23'718.9	19'424.8	... ³⁾	... ³⁾
Pertes fiscales (en mio. CHF)	1'653.4	1'133.8	1'571.1	1'651.6	1'374.35	... ³⁾	... ³⁾
résultant de l'application de la Lex Bonny (décisions prises avant le 1.1.2008)	1'653.4	1'133.5	1'561.9	1'631.7	1'344.27	... ³⁾	... ³⁾
en lien avec la mise en place du périmètre transitoire (entre le 1.1.2008 et le 31.12.2010)	//	0.3	9.2	19.9	30.03	... ³⁾	... ³⁾
depuis l'introduction du périmètre définitif (à partir du 1.1.2011)	//	//	//	//	0.05	... ³⁾	... ³⁾
Perte fiscale en points de pourcentage du PIB	0.3	0.2	0.3	0.3	0.2	... ³⁾	... ³⁾
Impôts versés (en mio. CHF)	272.1	179.3	198.2	362.5	251.2	... ³⁾	... ³⁾

¹⁾ Le début du soutien ne correspond pas obligatoirement avec l'année de la publication de la décision

²⁾ Les chiffres de 2013 seront disponibles seulement à la fin de 2015.

³⁾ La même source est utilisée que pour la péréquation financière. Les données ne sont réunies à partir des taxations définitives ou des déclarations remises que trois ans après l'année fiscale en question.

⁴⁾ Lors de révocation d'allégements fiscaux avec effet rétroactif, le nombre de postes effectifs et planifiés n'est pas adapté, sauf pour les projets qui n'ont pas débuté.

^{A)} Les cautionnements pouvaient être octroyés jusqu'au 31.12.2007.

Source: SECO, état au 1^{er} septembre 2014

Avec l'entrée en vigueur de la NPR au 1^{er} janvier 2008, le nombre d'allégements fiscaux a considérablement diminué. Cette évolution est à mettre principalement au compte de la réduction progressive des zones d'application, qui n'englobent plus que 10 % de la population suisse, contre 27 % auparavant.

1.3 Comparaison internationale

Des analyses internes au SECO, fondées sur l'expérience acquise depuis l'introduction de la NPR, posent la question d'un éventuel plafonnement des allégements fiscaux. Etant donné que plusieurs Etats membres de l'UE ont intégré un plafonnement des allégements fiscaux en application de leur politique régionale, ces systèmes ont été étudiés plus en détail. A ce sujet, il faut préciser d'emblée que la Suisse, n'étant pas membre de l'UE, n'est tenue ni par les réglementations communautaires relatives aux aides d'Etat, ni par le Code de conduite (Code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises, ci-après Code de conduite, réf 11¹⁰).

L'étude prospective «Systèmes d'allégement fiscal: comparaison internationale» (cf. note 7, p. 1) montre que l'UE dispose d'un vaste corpus de réglementations concernant les aides

⁹⁾ La statistique annuelle complète sur les allégements fiscaux est publiée sur le site internet du SECO, dans la colonne de droite sous Rapports:

<http://www.seco.admin.ch/themen/05116/05118/05298/index.html?lang=fr>.

¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/coc_fr.pdf

d'Etat. L'art. 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne¹¹ (TFUE) est complété par les lignes directrices concernant les aides d'Etat à finalité régionale pour la période 2014-2020 (ci-après lignes directrices concernant les aides d'Etat à finalité régionale, réf. 12) et par le règlement général d'exemption par catégorie (réf. 13), sans oublier les nombreuses communications et décisions de la Commission européenne. Selon le droit communautaire, une mesure constitue une aide d'Etat non autorisée lorsque les trois conditions suivantes sont remplies:

- a. elle est financée par les moyens de l'Etat,
- b. elle est sélective, et
- c. elle introduit une distorsion de la concurrence dans les échanges entre Etats membres.

Le droit de l'UE relatif aux aides d'Etat s'applique à toutes les branches économiques, aux entreprises de production comme aux entreprises de services. Une aide d'Etat peut prendre diverses formes; elle permet notamment de réduire les charges que doit normalement supporter une entreprise. Il peut par exemple s'agir de subsides, de prêts à taux d'intérêt préférentiel, de prises de participation publique ou encore d'exonérations ou de réductions d'impôt.

Au sein de l'UE, il existe deux catégories de régions éligibles aux aides d'Etat: d'une part, il s'agit des régions visées à l'art. 107, al. 3, let. a, TFUE, dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi (zones NUTS II dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE, soit actuellement 25,17 % de la population totale de l'UE). D'autre part, il s'agit des régions bénéficiaires au sens de l'art. 107, al. 3, let. c, TFUE, selon lequel les Etats membres peuvent soutenir des régions ou des activités économiques qui sont défavorisées par rapport à la moyenne nationale (actuellement 22,04 % de la population totale de l'UE). Le plafond prévu à la let. c sera relevé pour chaque membre de manière à ce qu'au moins 7,5 % de sa population soient couverts. Les zones d'application du système suisse répondent à des critères semblables à ceux des régions de l'UE visées à l'art. 107, al. 3, let. c, TFUE.

Selon les réglementations communautaires relatives aux aides d'Etat, celles-ci doivent être transparentes, en ce sens que leur montant et leur intensité¹² doivent pouvoir être déterminés au cas par cas et définis à l'avance. Ainsi, les aides sous forme de mesures fiscales répondent au critère de transparence lorsqu'un plafonnement est prévu.

Ce plafond est fonction du lieu d'investissement, de la taille de l'entreprise et du montant investi. La valeur dans les zones visées à l'art. 107, al. 3, let. a, TFUE, varie entre 25 % et 50 %, alors que celle dans les zones visées à l'art. 107, al. 3, let. c, TFUE se situe entre

¹¹ **Art. 107 TFUE**

¹ «Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre Etats membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions».

[...]

³ *Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur:*

a) *les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi, ainsi que celui des régions visées à l'article 349, compte tenu de leur situation structurelle, économique et sociale;*

[...]

c) *les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun,*

[...]

¹² L'intensité d'une aide est le montant de l'aide brute exprimée en pourcentage des coûts de l'aide, avant la déduction des impôts et des autres charges. Si les aides ne sont pas versées sous forme de subventions, leur montant est déterminé selon leur équivalent-subvention brut (ESB). Dans ce cas, l'intensité de l'aide correspond au pourcentage du montant sans les intérêts (valeur actuelle) sur le montant des coûts éligibles sans les intérêts (valeur actuelle).

10 % et 15 %. S'agissant des petites et moyennes entreprises (PME), ces valeurs peuvent être majorées de, respectivement, 20 % et 10 %. L'investissement dans la région doit être maintenu pendant une durée minimale de cinq ans après l'achèvement du projet (trois ans pour les PME). Les emplois doivent être pourvus dans les trois ans suivant la fin du projet et maintenus dans la région où ils ont été créés pendant une période de cinq ans à compter de la date à laquelle ils ont été pourvus (trois ans pour les PME).

Le Code de conduite précise que les mesures fiscales doivent être transparente et respecter le principe d'égalité de traitement entre les entreprises nationales et étrangères. En outre, les avantages peuvent être accordés uniquement sous condition d'une activité économique réelle et d'une présence économique substantielle dans l'Etat membre offrant les avantages fiscaux en question.

Une enquête sommaire a montré que neuf pays membres de l'UE/EEE¹³ appliquent l'instrument des allègements fiscaux dans le cadre de leur politique régionale. L'Allemagne, la France, la Hongrie, l'Italie et la Pologne ont été sélectionnées pour faire l'objet d'une étude détaillée. Il s'est avéré que l'Allemagne ne connaît qu'un système de subventionnement (sans mécanismes d'allègements fiscaux), alors que les autres pays étudiés ont généralement un système combinant les deux, les allègements fiscaux prenant souvent la forme d'un crédit d'impôt. Dans certains pays, ce crédit d'impôt ne peut être utilisé que pour l'année au cours de laquelle l'investissement a été effectué, tandis que dans d'autres, il est possible de le reporter sur les exercices suivants.

En se fondant sur l'étude réalisée, les experts parviennent à la conclusion que l'instrument suisse des allègements fiscaux en application de la politique régionale est légitime du point de vue du droit européen également.

1.4 Promotion économique et immigration

L'étude «Promotion économique et immigration» publiée décembre 2013 et réalisée sur mandat du SECO (réf. 14¹⁴) analyse les relations de cause à effet entre les mesures de promotion économique de la Confédération et l'immigration, et fournit des estimations quantitatives procédant par analogies statistiques.

La promotion économique de la Confédération a pour objectif de développer la place économique suisse, de préserver l'entrepreneuriat existant, d'encourager l'exploitation des débouchés commerciaux et de renforcer l'attrait de la place économique. Elle est l'un des nombreux composants de la politique de promotion économique et vise notamment à augmenter la compétitivité des régions. Outre les allègements fiscaux en application de la politique régionale, la promotion de la place économique, principalement celle assurée par Switzerland Global Enterprise (anciennement OSEC), et l'encouragement du secteur de l'hébergement par la Société suisse de crédit hôtelier (SCH) ont été examinés en tant que mesures de promotion économique de la Confédération susceptibles d'avoir un impact sur l'immigration. Au cours des cinq dernières années, les mesures d'encouragement de ces trois instruments – conjuguées aux efforts fournis par les cantons, les régions et les communes – ont bénéficié à environ 600 entreprises par an en moyenne, qui ont créé quelque 3600 emplois par an. L'immigration induite par ces instruments équivaut à environ 2000 postes par an, soit, en tout 3200 personnes avec le regroupement familial. Ce nombre correspond à environ 4 % de l'immigration nette en Suisse, en comptant le regroupement familial.

¹³ L'Espagne, la France, la Hongrie, l'Islande, l'Italie, la Lettonie, la Pologne, le Portugal et la République tchèque.

¹⁴ ECOPLAN, *Promotion économique et immigration: rapport*, décembre 2013. Ce rapport est publié uniquement en allemand sur le site du SECO, dans la colonne de droite sous Rapports: <http://www.seco.admin.ch/themen/05116/05118/05298/index.html?lang=de>.

Les allègements fiscaux de la Confédération en application de la politique régionale sont accordés depuis 2008 à des entreprises situées exclusivement dans 30 régions rurales structurellement faibles hébergeant environ 10 % de la population suisse. Au cours des années 2008 à 2011, près de 2300 emplois en moyenne ont été créés par année par les entreprises qui ont bénéficié d'allègements fiscaux de la Confédération pour l'année considérée. Parmi ces emplois, plus de la moitié ont été créés par des entreprises suisses, y compris par de nouvelles entreprises. Les implantations d'entreprises étrangères, qui devraient déjà être pour une grande partie d'entre elles recensées dans le cadre de la promotion de la place économique, ont permis de créer environ 1000 emplois.

Par analogie, on estime que l'immigration induite par ces mesures se monte à quelque 2100 personnes, regroupement familial compris (sans déduction des doubles comptages), ce qui représente environ 2,7 % de l'immigration nette. Il est à noter que ces personnes, conformément au périmètre défini, ne s'installent que dans des régions rurales structurellement faibles, et non dans les centres urbains. La conception des allègements fiscaux en application de la politique régionale dirige donc, bien que de manière modeste, l'immigration qu'elle induit loin des centres urbains.

Enfin, un sondage réalisé auprès de 900 responsables de recrutement et l'analyse de différentes études ont montré que les entreprises multinationales ne recrutent pas sensiblement plus de personnel à l'étranger que les autres. Le recrutement à l'étranger concerne avant tout les postes ayant un profil d'exigences élevé, la nationalité ne jouant qu'un rôle secondaire. Les entreprises nouvellement implantées, y compris les multinationales, recherchent souvent un ancrage local rapide. Les employés indigènes concourent à la réalisation de cet objectif, puisqu'ils disposent de bonnes connaissances des conditions locales. Les entreprises jugent que l'immigration est toutefois essentielle pour répondre à la pénurie de personnel qualifié. De plus, elles perçoivent l'internationalisation liée à l'immigration de personnel hautement qualifié comme un avantage comparatif. Dans ce sens, l'immigration contribue également au maintien et à la promotion de la capacité d'innovation et de la compétitivité de la Suisse.

1.5 Les Allègements fiscaux et la péréquation financière et compensation des charges

La loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (RS 613.2, ci-après PFCC, réf. 1) entrée en vigueur en 2008 vise à réduire les disparités entre les cantons s'agissant des biens publics et de la charge fiscale. L'art. 2 PFCC dispose que la péréquation financière vise notamment à «*garantir aux cantons une dotation minimale en ressources financières; compenser les charges excessives des cantons dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques, et garantir une compensation des charges équitable entre les cantons.*» Cette loi crée ainsi les conditions financières indispensables au maintien de la construction fédérale.

Parallèlement à la réforme de la péréquation financière et la compensation des charges (ci-après RPT), la NPR est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008. La RPT était d'une importance capitale pour la NPR. En ce qui concerne la NPR, le message de 2001 relatif à la RPT a exposé que les objectifs en matière de redistribution seront atteints à travers un renforcement de la péréquation financière au sens strict et que la NPR se concentrera sur les objectifs structurels. Par conséquent, la NPR s'est fixé comme objectif d'améliorer la compétitivité de certaines régions et d'y générer de la valeur ajoutée, contribuant ainsi à l'occupation décentralisée du territoire et à l'élimination des disparités régionales. La RPT et la NPR forment donc deux champs d'action complémentaires du développement régional.

D'un point de vue systémique, les allègements fiscaux sont neutres pour la péréquation financière. Le fait mérite d'être souligné en particulier du côté des ressources: les allègements fiscaux de la Confédération ne diminuent pas le potentiel de ressources d'un canton. Selon

l'art. 3 PFCC, «*le potentiel de ressources d'un canton correspond à la valeur de ses ressources exploitables fiscalement*». Outre le revenu imposable et la fortune des personnes physiques, la valeur des ressources exploitables fiscalement comprend les «*bénéfices imposables des personnes morales*» selon la LFID. Le bénéfice net imposable de personnes morales profitant d'allègements fiscaux cantonaux conformément à l'art. 23 LHID¹⁵ et d'allègements fiscaux de l'impôt fédéral direct selon l'art. 12 LFPR font entièrement partie du calcul du potentiel de ressources, ce qui pour conséquence que les allègements fiscaux n'ont pas d'incidence sur les contributions à la péréquation des ressources. Les allègements fiscaux accordés ont alors un effet négatif sur le budget du canton qui les a octroyés. Le potentiel de ressources a été défini ainsi à dessein. Il s'agit d'éviter qu'un canton utilise des mesures fiscales pour modifier son potentiel de ressource et influencer ainsi sa contribution à la péréquation des ressources. Il appartient au canton de tenir compte des éventuelles conséquences sur ses contributions à la péréquation financière quand il propose un allègement fiscal. La compensation des charges, quant à elle, ne vise pas le même objectif que les allègements fiscaux. Elle a pour vocation de compenser les charges excessives, par exemple dans le domaine des infrastructures. En résumé, la RPT veille à ce que les ressources et les infrastructures soient suffisantes et n'a pas pour objectif de créer des emplois dans les régions structurellement faibles. Ceci est du ressort de la NPR. La RPT et la NPR se complètent donc judicieusement.

1.6 Interventions parlementaires

Plusieurs interventions parlementaires en lien avec les allègements fiscaux ont été traitées au parlement ou retirées:

- Motion Amarelle 12.3895: Imposition des entreprises. Consacrer un seuil maximal de réductions d'impôts (retirée);
- Motion Amarelle 12.3896: Imposition des entreprises. Consacrer des mécanismes de contrôle transparents (retirée);
- Motion Bruderer 12.3710: Limitation des possibilités d'accorder des allègements fiscaux par le truchement de la nouvelle politique régionale (retirée).

Dans ses avis sur les trois motions, le Conseil fédéral a renvoyé à l'évaluation des allègements fiscaux et recommandé d'attendre les éventuelles mesures préconisées par cette évaluation. Entre temps, les trois motions ont été retirées. Avec la publication des résultats de l'évaluation en octobre 2013 et des allègements fiscaux effectifs agrégés (figure 1: Statistique sur les allègements fiscaux et note 9, p. 1), et la réforme prévue, notamment l'introduction d'un plafond, les grandes lignes des interventions susmentionnées sont largement prises en considération.

1.7 Aspects de politique européenne

Suite aux craintes de distorsions de la concurrence en cas d'implantations d'entreprises au-delà des frontières, l'instrument des allègements fiscaux a régulièrement fait l'objet de discussion avec la Commission européenne. Des échanges de lettres et des entretiens entre experts ont attesté que l'UE reconnaît la légitimité des allègements fiscaux en tant qu'instru-

¹⁵ **Art. 23 Exonération**

[...]

³ «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. Une modification importante de l'activité de l'entreprise peut être assimilée à une fondation.»

[...]

ment de politique régionale et que ses Etats membres ont eux aussi recours à cet instrument. Pour la Commission européenne, l'absence de plafond et le peu de transparence sont les principales différences avec le système d'aide européen.

1.8 Démarche de l'OCDE

En novembre 2012, le Forum de l'OCDE sur les pratiques fiscales dommageables a décidé d'examiner le «caractère dommageable» de cinq régimes fiscaux suisses, dont les allègements fiscaux en application de la politique régionale. Il a décidé de traiter les allègements fiscaux comme les régimes fiscaux prévoyant une imposition préférentielle des produits de licence dits «licence box» et de les analyser seulement sous l'angle du privilège des revenus passifs issus des biens économiques mobiles. Pour conclure les délibérations, les membres de l'OCDE doivent au préalable s'accorder sur les exigences de fond. La décision concernant les exigences que doit remplir un privilège des revenus issus de la propriété intellectuelle dans le cadre des allègements fiscaux pour que ceux-ci ne soient pas considérés comme dommageables n'a pas encore été prise. Les éventuelles adaptations nécessaires pour la Suisse feront partie de la nouvelle ordonnance du DEFR en cours d'élaboration (cf. chap. 1.9.1, p. 12).

1.9 Principales modifications matérielles

1.9.1 Généralités

Les principes d'application seront supprimés. Leurs dispositions pertinentes seront, pour la plupart, reprises dans l'ordonnance du Conseil fédéral et complétées par des précisions techniques ainsi que de nombreuses autres se basant sur l'expérience acquise et les clarifications apportées depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la politique régionale le 1^{er} janvier 2008. Les autres dispositions devraient figurer dans une ordonnance du département (ci-après ordonnance d'application du DEFR) qui doit encore être préparée. L'élaboration de cette ordonnance sera elle aussi accompagnée par le groupe d'experts et fera l'objet d'une procédure d'audition auprès des cantons après l'évaluation des résultats de la présente consultation. Toutes les ordonnances (ordonnance du Conseil fédéral, ordonnance du DEFR sur le périmètre et ordonnance d'application du DEFR) doivent entrer en vigueur en même temps.

1.9.2 Zones d'application (art. 3)

L'étude prospective sur le périmètre (cf. annexe et note 8) parvient à la conclusion que l'instrument des allègements fiscaux, qui poursuit l'objectif de la NPR de contribuer à la création et à la sauvegarde d'emplois dans certaines régions (art. 1 LFPR), peut avoir des conséquences sur l'organisation du territoire. Dans les régions faisant partie des zones d'application, les entreprises sont encouragées par des incitations fiscales à créer des emplois ou à investir pour renforcer les structures. Alors que, par le passé, les objectifs de la politique de développement territorial n'ont pas été pris en considération dans l'analyse de l'effet de l'instrument, les efforts de la Confédération et des cantons dans ce domaine devraient y être intégrés à l'avenir. Ce changement permettra de tenir compte des principes du message concernant la nouvelle politique régionale¹⁶, selon lesquels la politique régionale contribue à un

¹⁶ Message concernant la nouvelle politique régionale (FF 2006 223):

«3^e principe: les exigences du développement durable sont prises en considération (...). La NPR doit toutefois démontrer: dans quelle mesure elle contribue aux buts d'un développement territorial durable», et

«5^e principe: les services fédéraux collaborent étroitement entre eux et avec les institutions suisses et étrangères. La politique régionale collabore étroitement avec les autres politiques de la Confédération qui ont une incidence territoriale afin d'exploiter les synergies. A cet effet, l'administration fédérale dispose déjà des bases

développement territorial durable et est coordonnée avec d'autres politiques de la Confédération qui ont une incidence territoriale. L'art. 2, let. c, LFPR prévoit que «*les centres régionaux sont les moteurs du développement*».

Afin de garantir cet objectif, l'évaluateur a développé un modèle qui prend en considération le Projet de territoire Suisse (réf. 2¹⁷), qui a été approuvé par le Conseil fédéral et la CdC en tant que cadre d'orientation politique, et les centres régionaux. La CDEP a ensuite coordonné une consultation distincte des cantons afin de définir les communes éligibles. Cette consultation a permis de tenir également compte des plans directeurs cantonaux et de leurs priorités de développement géographiques. De cette façon, le Projet de territoire Suisse a été adapté aux besoins locaux et, en partie, régionaux relatifs au dispositif des allègements fiscaux, et les variantes pour le futur périmètre ont été définies de manière à ne comprendre que des zones dans lesquelles les cantons souhaitent intensifier l'activité économique.

Il en résulte des centres ayant un potentiel économique, qui se situent dans les espaces fonctionnels précités et qui répondent au besoin de créer des emplois à proximité d'infrastructures et de logements existants ou prévus.

Ces centres seront ensuite analysés du point de vue des faiblesses structurelles, ce qui permettra de délimiter les zones d'application. Comme jusqu'à présent, les zones d'application doivent comprendre les communes les plus faibles d'un point de vue structurel et représentant 10 % au plus de la population suisse. Les régions soutenues sont répertoriées par canton à l'art. 1 de l'ordonnance du DEFR sur le périmètre. Celle-ci sera soumise aux cantons, qui pourront prendre position à l'occasion d'une audition distincte¹⁸. La liste des zones d'application figure dans l'étude prospective sur le périmètre (cf. figures 23 à 28, p. 39 et suivantes).

1.9.3 Forme de la décision cantonale d'allègement fiscal (art. 9)

La décision cantonale d'allègement fiscal doit respecter une nouvelle exigence formelle qui est de fixer un plafond d'exonération pour la durée de l'allègement fiscal. Cette exigence s'applique uniquement aux décisions cantonales d'allègement fiscal qui ont donné lieu à une proposition d'allègement fiscal de la Confédération. La hauteur et la définition de ce plafond sont laissées à l'appréciation du canton. Il est toujours possible de combiner le plafond avec un allègement fiscal cantonal exprimé en pourcentage.

Des clarifications juridiques ont conclu que cette nouvelle exigence était une disposition formelle pour le dépôt d'une demande d'allègement fiscal au niveau fédéral qui était compatible avec la LHID. Les allègements fiscaux octroyés par les cantons conformément à l'art. 23 LHID sont concernés seulement sur le plan formel, et non sur le plan matériel (cf. note 15).

La définition d'un plafond pour l'allègement fiscal de la Confédération (cf. chap. 1.9.4) associée à l'obligation pour le canton de fixer aussi un plafond dans sa décision cantonale d'allègement fait que cet instrument est mieux accueilli sur la scène internationale.

juridiques et du cadre organisationnel nécessaire, à travers l'ordonnance du 22 octobre 1997 sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire et la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire.

¹⁷ ARE, Projet de territoire Suisse, version remaniée du 20.12.2012 publiée sur le site internet de l'ARE sous Organisation et aménagement du territoire: www.are.admin.ch.

¹⁸ Les documents relatifs à l'audition peuvent être téléchargés à l'adresse suivante: www.admin.ch/ch/f/gg/pc/pendent.html.

1.9.4 Montant maximal de l'allégement fiscal de la Confédération (art. 11)

A l'avenir, un plafond fixé à l'avance doit remplacer le pourcentage définissant actuellement l'allégement fiscal au niveau fédéral. Ce montant doit être en rapport avec le nombre d'emplois créés ou préservés et pouvoir être déduit par l'entreprise des impôts qu'elle paie pour dix années civiles au maximum.

Les paramètres pertinents des plafonds d'octroi figurent dans l'ordonnance du Conseil fédéral. La forme précise (taux, montant et calcul) du plafond fixé par la Confédération sera inscrite dans l'ordonnance d'application du DEFR. La fourchette des futurs plafonds et la formule font l'objet de discussion dans le cadre de l'actuelle consultation organisée par le Conseil fédéral. Les réponses obtenues permettront d'élaborer l'ordonnance d'application.

L'introduction d'un plafond doit garantir que l'allégement fiscal soit toujours proportionné aux emplois qu'il est prévu de créer ou de maintenir. Elle a été recommandée par l'évaluation menée dans le cadre de la phase préparatoire du programme pluriannuel pour la période 2016-2023. Ce plafond permettra d'éviter les pertes fiscales disproportionnées par rapport aux emplois prévus, comme on a pu l'observer dans certains cas avec le système actuel. L'introduction d'un plafond préalablement fixé renforce la compatibilité du système suisse avec l'UE.

1.9.5 Organe de révision (art. 14)

Les données relatives à l'évolution des emplois devront désormais être confirmées par l'organe de révision de l'entreprise.

Cette exigence a été ajoutée sur proposition des experts cantonaux. Elle vise à renforcer l'exactitude, l'exhaustivité et la fiabilité des données transmises concernant l'évolution des emplois. Cette règle vaut seulement pour les décisions qui seront prises après l'entrée en vigueur de la nouvelle ordonnance.

1.9.6 Information (art. 18)

Désormais, le SECO publiera une fois par an certaines informations provenant des décisions nouvellement rendues, à savoir le nom de l'entreprise ayant obtenu un allégement fiscal, le lieu de mise en œuvre du projet, l'ordre de grandeur concernant le plafond de l'allégement fiscal et l'ordre de grandeur des postes de travail à créer ou à préserver. Le montant de l'exonération effective ne sera pas rendu public, car celle-ci est soumise au secret fiscal, conformément à l'art. 110 LIFD¹⁹. En outre, il s'agit d'informations concernant uniquement l'allégement fiscal de la Confédération. Une condition correspondante sera ajoutée dans les décisions d'allègements fiscaux prises par le DEFR à partir du 1^{er} janvier 2016.

La réglementation proposée dans le projet d'ordonnance est semblable aux règles étrangères en matière de transparence. Les États membres de l'UE doivent, conformément aux prescriptions en matière de transparence concernant l'octroi d'aides d'État de la Commission européenne entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2014²⁰, publier le nom de l'entreprise, l'objectif et

¹⁹ **Art. 110 Secret fiscal**

¹ «Les personnes chargées de l'application de la présente loi ou qui y collaborent doivent garder le secret sur les faits dont elles ont connaissance dans l'exercice de leur fonction ainsi que sur les délibérations des autorités et refuser aux tiers la consultation des dossiers fiscaux.»

² Des renseignements peuvent être communiqués dans la mesure où une base légale de droit fédéral le prévoit expressément.»

²⁰ Communication de la Commission modifiant les communications de la Commission concernant respectivement les lignes directrices de l'Union européenne pour l'application des règles relatives aux aides d'État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit, les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2014-2020, les aides d'État en faveur des œuvres cinéma-

le montant de l'aide pour toute aide supérieure à 500 000 euros. Par ailleurs, les données concernant la taille de l'entreprise bénéficiaire de l'aide (PME ou grand entreprise), son lieu d'implantation et sa branche d'activité doivent être rendues publiques. Ces prescriptions valent aussi pour les aides fiscales, l'ordre de grandeur de chaque aide accordée devant être rendu public. Les Etats membres ont deux ans pour appliquer ces dispositions. Ces nouvelles exigences ont été ajoutées et intégrées à divers actes unilatéraux de droit secondaire récemment révisés, comme les nouvelles lignes directrices concernant les aides d'Etat à finalité régionale²¹.

Les Etats-Unis d'Amérique disposent également de règles de transparence générales. Le *Transparency Act* de 2006 oblige le gouvernement à informer le public de la répartition des ressources budgétaires. Les prêts publics et les aides à l'investissement (y c. les allègements fiscaux) se montant à plus de 25 000 dollars sont publiés sur une plateforme centrale²². Celle-ci offre un aperçu global des moyens budgétaires, et permet de consulter des informations précises sur les différents départements et projets.

Grâce au compte rendu prévu dans le projet d'ordonnance, les allègements fiscaux seront adaptés aux exigences internationales en matière de transparence, tout en respectant le secret fiscal. L'accueil national et international réservé à cet instrument sera amélioré, ce qui est positif pour la place économique suisse. La similarité avec les règles de transparence étrangères garantit qu'aucune condition-cadre ne désavantagera la place économique suisse par rapport aux autres places économiques.

1.10 Avis du groupe d'experts

Les experts ont évalué comme suit les modifications d'ordonnance:

1. Globalement, les modifications proposées ont été saluées notamment du point de vue de la durabilité de l'instrument et de l'accueil qui lui est réservé aux plans national et international.
2. *Art. 3 Zones d'application*
En ce qui concerne la délimitation des zones d'application, le groupe d'experts a soutenu la préférence donnée à la variante 4 (c.-à-d. l'inclusion de centres plus petits et moins urbains ayant tout de même une fonction centrale²³) au cours des travaux préparatoires. Dans sa prise de position du 16 août 2013 sur la consultation des cantons, le comité de la CDEP a approuvé une réforme des zones d'application en accord avec les objectifs en matière d'aménagement du territoire et l'orientation générale de la NPR. Selon l'évaluation de la consultation, la majorité des cantons s'est, à l'époque, prononcée en faveur de la variante 4.
3. *Art. 9 Forme de la décision cantonale d'allègement fiscal*
Le groupe d'experts a pris connaissance des conclusions de l'appréciation juridique selon lesquelles l'exigence de plafonner les allègements fiscaux au niveau cantonal est compatible avec la LHID, et n'a pas exprimé d'objection à ce sujet.
4. Les points suivants ont été sujets à controverses:
 - a) *Art. 1 Principe*

tographiques et autres œuvres audiovisuelles, les lignes directrices relatives aux aides d'Etat visant à promouvoir les investissements en faveur du financement des risques et les lignes directrices sur les aides d'Etat aux aéroports et aux compagnies aériennes (2014/C 198/02, Ref. 17 peut être consultée à l'adresse suivante: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627\(02\)&from=FR](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627(02)&from=FR)

²¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:209:0001:0045:FR:PDF>

²² www.usaspending.gov

²³ Art. 3, al. 1, let. a., ch. 3

Après des discussions approfondies, le champ d'application (définition des entreprises industrielles et des entreprises de services proches de la production) sera traité en détail dans l'ordonnance d'application du DEFR. Le groupe d'experts doit être associé à ces travaux.

b) *Art. 3 Zones d'application*

Faire passer la part de la population couverte par le périmètre, qui est de 10 % actuellement, à 15 % (pour renforcer l'importance de l'instrument pour le développement des régions structurellement faibles) ou à 5 % (pour éviter une éventuelle augmentation du nombre d'entreprises bénéficiant d'allègements fiscaux suite à la concentration du nouveau périmètre sur les régions ayant une fonction centrale).

c) *Art. 6 Conditions d'octroi*

Réduire le nombre minimum de postes à créer pour les projets des entreprises de services proches de la production en les faisant passer de 20 à 10 (prise en considération des besoins de la politique régionale) ou conserver le nombre actuel de 20 postes (prise en considération des arguments liés à l'économie extérieure).

d) *Art. 13 Proposition du canton*

Faire passer le délai de 270 à 360 jours (prise en considération du temps nécessaire au canton pour prendre une décision) ou supprimer le délai (0 jours) pour garantir l'effet d'incitation.

e) *Art. 18 Information*

Les experts ont reconnu la tendance internationale actuelle à plus de transparence qui se manifeste au niveau politique et économique. Certains membres du groupe d'experts craignaient qu'une transparence accrue ne nuise à la compétitivité de la place économique suisse, notamment dans la concurrence avec les Etats qui ne font pas partie de l'espace atlantique. En outre, ils pensaient qu'une transparence accrue au niveau fédéral pourrait envoyer un signal dans ce sens au niveau cantonal. Cependant, la majorité des experts cantonaux a approuvé l'augmentation de la transparence ou n'a pas rejeté fondamentalement cette orientation. Le degré de transparence a fait l'objet d'intenses débats. Tous les membres du groupe se sont accordés à dire que le secret fiscal devait être respecté. Ils ont également discuté d'une variante²⁴ qui ne permet pas de déduire le bénéficiaire à partir du montant.

2 Commentaires articles par articles

Le présent projet d'ordonnance vise à mettre en œuvre la réforme mandatée par le Conseil fédéral en octobre 2013. En outre, il offre la possibilité d'intégrer à l'ordonnance les dispositions pertinentes des principes d'application ainsi que de procéder à de nombreuses précisions. Par ailleurs, il définit les règles relatives à la publication de certaines données provenant des décisions nouvellement rendues. Un aperçu détaillé de la révision se trouve en annexe. Le questionnaire ci-joint permet d'évaluer certains points spécifiques du projet d'ordonnance.

²⁴ Variante de l'art. 18 Information

¹ Le SECO publie chaque année les données agrégées au niveau national sur les allègements fiscaux effectifs.

² S'agissant des décisions nouvellement rendues, il publie séparément chaque année:

- a. les noms des entreprises ayant obtenu un allègement fiscal, les lieux de mise en œuvre;
- b. les ordres de grandeur des allègements fiscaux maximaux octroyés et des postes que chaque entreprise doit créer ou maintenir.

2.1 Section 1 Principe et zones d'application

2.1.1 Art. 1 Principe

L'art. 1 correspond à l'art. 1 actuel. Il est complété par des dispositions tirées des principes d'application et inspirées de la pratique.

Al. 1

Le terme «*projet*» est ajouté pour spécifier que la Confédération ne soutient pas seulement des entreprises dans leur ensemble, mais peut aussi soutenir des parties d'entreprises. Comme jusqu'à présent, seuls les projets prévus dans les zones d'application sont soutenus. C'est le lieu d'implantation du projet et non celui de la personne morale (société ou siège) qui est déterminant.

Al. 2

L'art. 1, al. 2, délègue au DEFR la compétence de définir les entreprises industrielles et les entreprises de services proches de la production. Cette définition, qui figurait dans les principes d'application, sera inscrite dans la nouvelle ordonnance d'application du DEFR.

2.1.2 Art. 2 Définitions

L'art. 2 est nouveau. Il définit les types de centres visés aux art. 3 et 4 selon le Projet de territoire Suisse²⁵.

Outre les centres définis dans le Concept de territoire suisse, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) prévoit une catégorie «autres» centres de l'espace rural. Il s'agit de communes plus petites et moins urbaines assurant tout de même une fonction centrale (les listes de l'ARE ne sont pas exhaustives, raison pour laquelle ces communes ne sont pas définies plus précisément à l'art. 2).

2.1.3 Art. 3 Zones d'application

L'art. 3 remplace les actuels art. 2 et 3.

Le contenu de l'art. 3 est nouveau (cf. Principales modifications matérielles, ch. 1.9.2, p. 12). Il vise à adapter les zones d'application en tenant compte de la politique d'aménagement du territoire, conformément à la décision du Conseil fédéral. L'étude prospective sur le périmètre (cf. annexe et note 8) jette les bases de la nouvelle délimitation des zones d'application.

Les principes régissant la délimitation des zones d'application sont énoncés à l'art. 12 LFPR. Selon l'al. 3, «*le Conseil fédéral, après consultation des cantons, définit les zones dans lesquelles les entreprises peuvent bénéficier d'allégements fiscaux*».

Al. 1, let. a

Conformément aux objectifs de la politique régionale et de la politique d'organisation du territoire de la Confédération et des cantons, les centres urbains petits ou moyens, y compris leurs communes suburbaines (art. 3, al. 1, let. a, ch. 1), les centres ruraux (art. 3, al. 1, let. a, ch. 2) et, selon la variante choisie, les centres plus petits et moins urbains, mais ayant tout de même une fonction centrale (art. 3, al. 1, let., ch. 3, ci-après «autres» centres de l'espace rural) sont éligibles comme zones d'application (cf. chap. 1.9.2, p. 12).

²⁵ ARE, *Projet de territoire Suisse*, version remaniée du 20.12.2012, annexe: Notions utilisées dans le Projet de territoire Suisse, publié sous www.are.admin.ch (thème: Organisation et aménagement du territoire)

Les deux variantes au choix (cf. questionnaire ci-joint) correspondent aux objectifs d'organisation du territoire de la Confédération et des cantons. Elles se distinguent par l'intégration ou l'exclusion des «autres» centres de l'espace rural. Les avantages et les inconvénients des deux versions sont présentés au chapitre 4.4 de l'étude prospective sur le périmètre (cf. annexe). Les variantes en matière de délimitation et les recommandations de l'évaluateur se trouvent aux chapitres 5.3 et 5.4.

Les centres métropolitains et les grands centres urbains qui, conformément à l'art. 3, al. 2 de l'ordonnance actuelle, sont exclus des zones d'applications en raison de leur centralité ainsi que les régions qui, du point de vue de l'aménagement du territoire, ne sont pas au centre du développement économique, ne sont à priori pas éligibles.

Al. 1, let. b

Les régions et les communes visées à la let. a. sont analysées du point de vue des faiblesses structurelles, ce qui permet de délimiter les zones d'application. Les sous-indicateurs utilisés par le passé pour estimer la faiblesse structurelle relevant des domaines «Développement économique», «Evolution démographique», «Chômage» et «Revenus» ont été vérifiés et examinés sur de nouvelles périodes. Les pondérations ont été adaptées; le sous-indicateur «nombre d'employés par habitant» a été ajouté, le sous-indicateur «évolution du taux de chômage», supprimé. D'autres sous-indicateurs ont été étudiés mais n'ont pas été intégrés, en raison de redondances avec d'autres variables ou de réserves émises par le groupe d'experts s'agissant de l'indépendance de la méthode de relevé et de calcul utilisée. Le chapitre 5 de l'étude prospective sur le périmètre donne de plus amples renseignements sur les indicateurs de faiblesse structurelle.

Al. 2

Les zones d'application comprennent, comme jusqu'à présent, les communes structurellement les plus faibles et qui représentent ensemble 10 % au plus de la population suisse. La mention du plafond de 10 % entérine la situation actuelle. La liste des zones d'application pour chaque variante, avec et sans les «autres» centres ruraux, figure en annexe de l'étude prospective sur le périmètre.

Al. 3

L'al. 3 confie au DEFR la délimitation des zones d'application, comme dans l'ordonnance actuelle (art. 3, al. 1). Le DEFR détermine les zones d'application après avoir entendu les cantons. La liste des communes des zones d'application figure dans l'ordonnance du DEFR sur le périmètre.

2.1.4 Art. 4 Fusion de communes

L'art. 4 est nouveau. Il définit les règles en cas de fusion de communes et en expose les conséquences sur les zones d'application lorsque l'une des communes ne faisait auparavant pas partie des zones d'application. Les cantons et les communes connaissent ainsi les effets des fusions de communes.

Al. 1

Les zones d'application sont actualisées et adaptées régulièrement (art. 5, al. 2). Entre les actualisations, une commune qui a fusionné avec une autre faisant partie d'une zone d'application y sera, en principe, intégrée. Cette règle ne constitue pas un obstacle aux réformes structurelles des communes souhaitées et encouragées financièrement dans de nombreux cantons.

Al. 2

La participation d'un centre urbain petit ou moyen situé en dehors des zones d'application, d'un centre métropolitain ou d'un grand centre urbain constitue une exception à cette règle de base puisque, dans un tel cas, la commune fusionnée ne ferait plus partie des zones d'application. Cette exception vise à éviter que des zones non éligibles en raison de leur force structurelle ou de leur exclusion explicite ne soient intégrées aux zones d'application à la faveur d'une fusion. Les allègements fiscaux octroyés dans les communes exclues des zones d'application restent applicables jusqu'à leur expiration.

Al. 3

L'arrivée d'une commune supplémentaire à la suite d'une fusion n'a pas de conséquences sur les autres communes de la zone d'application, ce qui implique que la part de la population des zones d'application peut dépasser le plafond de 10 % jusqu'à la prochaine actualisation.

2.1.5 Art. 5 Rapport, actualisation et réexamen

Al. 1

L'al. 1 reprend sans modification l'obligation de rendre compte qu'a le DEFR envers le Conseil fédéral concernant la délimitation des zones d'application (art. 11 de l'ordonnance actuelle). Les al. 2 et 3 fixent des éléments provenant de documents internes. Ils donnent des renseignements sur la fréquence de l'actualisation et de l'examen des zones d'application et du modèle de pilotage. Les cantons peuvent donc mieux planifier les éventuelles modifications des zones d'application.

Al. 2

L'al. 2 définit la fréquence de l'actualisation des zones d'application dans le cadre du modèle de pilotage existant.

A l'occasion du rapport du DEFR au Conseil fédéral, une éventuelle modification des zones d'application dans le cadre du modèle de pilotage existant sera étudiée une fois par législature. Cet examen forme la base d'une possible modification de l'ordonnance du DEFR sur le périmètre.

Al. 3

L'al. 3 détermine la fréquence de l'examen du modèle de pilotage.

Le modèle de pilotage doit être examiné environ tous les huit ans dans le cadre de l'évaluation du programme pluriannuel prévue à l'art. 18 LFPR. Les résultats de l'évaluation constituent la base des éventuelles adaptations des zones d'applications et/ou du modèle de pilotage ainsi que de l'ordonnance du Conseil fédéral.

2.2 Section 2: Conditions

2.2.1 Art. 6 Conditions d'octroi

Les conditions d'octroi correspondent à la pratique actuelle complétée par des dispositions tirées des principes d'application. Pour plus de clarté, les critères permettant d'évaluer l'importance particulière d'un projet pour l'économie régionale et les exigences formelles s'appliquant à la décision cantonale d'allègement fiscal (actuel art.4, al 3 et 5) ne figurent plus dans les conditions d'octroi mais font l'objet d'articles distincts (art.8 Importance pour l'économie régionale et art. 9 Forme de la décision cantonale d'allègement fiscal). La restriction en cas de transfert d'emplois d'un canton vers un autre (actuel art. 6) est complétée par d'autres

restrictions provenant des principes d'application; toutes ces restrictions sont exposées de façon thématique avec les conditions.

Les principes régissant les conditions d'octroi des allègements fiscaux sont fixés à l'art. 12 LFPR. Conformément à l'art. 12, al. 1, «*si un canton accorde des allègements fiscaux conformément à l'art. 23, al. 3, LHID, la Confédération peut également accorder des allègements pour l'impôt fédéral direct*». En ce qui concerne les entreprises et les projets, l'art. 12, al. 2, let. a et b, prévoit que des allègements fiscaux peuvent être accordés à des entreprises dans la mesure où celles-ci «*créent ou réorientent des emplois*» et à «*des projets qui satisfont aux exigences de la présente loi en matière d'économie régionale*».

Al. 1

La let. a est nouvelle. Elle reprend le principe de la LFPR (art. 12, al. 2) selon lequel la Confédération peut octroyer un allègement fiscal seulement si le canton en accorde un.

La let. b, remplace l'actuel art. 4, al. 1 et 2, en apportant les modifications suivantes:

- Le «*haut degré d'innovation*» et le fait de porter «*sur un marché s'étendant au-delà de la zone d'application*» figurent désormais à l'art. 8, al. 1, let. g et h, et font partie des critères permettant d'évaluer l'importance particulière d'un projet pour l'économie régionale.
- La notion de «*valeur ajoutée élevée*» a été biffée car elle ne sert pas suffisamment les objectifs de l'instrument, à savoir la création ou la réorientation d'emplois.
- La possibilité de tenir compte des emplois prévus ou à réorienter chez les «*fournisseurs*» et les «*partenaires*» est supprimée à cause du manque de moyens de contrôle. La définition des emplois énoncée à l'art. 7 ne tient compte que des emplois de l'entreprise elle-même.

Al. 2

L'art. 6, al. 2, correspond à l'ancien art. 4, al. 4. Les projets d'entreprises de services proches de la production continuent à être pris en considération s'ils créent au moins 20 emplois (cf. questionnaire ci-joint). L'exigence de créer 20 emplois doit assurer un minimum de substance. La référence aux «*investissements relativement faibles*» est supprimée car, faute de définition précise, elle laisse une trop grande marge d'interprétation.

Al. 3

L'al. 3 reprend la teneur des principes d'application concernant l'actuel art. 6. Celle-ci découle de l'interprétation adoptée à la suite de la consultation de la CDEP en 2012.

Pour ne pas compromettre les activités économiques et stratégiques d'une entreprise, les allègements fiscaux sont octroyés au nouveau site d'implantation pour les nouveaux emplois (nets). L'entreprise ne reçoit pas de soutien pour les emplois déplacés d'un canton à l'autre; autrement dit, ces emplois ne sont pas pris en considération lors de l'évaluation du dossier.

Exemple de fondation:

Une entreprise prévoit d'installer une nouvelle société ou un nouvel établissement stable dans une zone d'application et de créer ainsi 50 postes de travail, dont 40 déplacés dans la zone d'application à partir d'une unité sise dans un autre canton (déplacement d'un canton à l'autre). La demande sera évaluée sur la base de 10 nouveaux emplois nets, les 40 emplois existants transférés d'un canton à l'autre n'étant pas pris en considération lors de l'évaluation du dossier.

Exemple de réorientation:

Dans le cadre de la réorientation d'emplois existants, les emplois déplacés d'un canton à l'autre ne sont pas pris en considération.

Al. 4

La restriction énoncée à l'art. 6, al. 4, est tirée des principes d'application.

Conformément à l'art. 12, al. 2, let. b, LFPR, les allègements fiscaux sont accordés aux entreprises qui créent ou réorientent des emplois. Les projets de rationalisation entraînant une perte d'emplois en termes nets sur le site de l'entreprise à soutenir ne peuvent bénéficier d'allègements fiscaux.

Exemple:

Sur 120 emplois, 50 sont supprimés; un allègement fiscal est sollicité pour les 70 emplois restants. Même si, dans ce cas, une partie des emplois est maintenue, la suppression de 50 postes exclut tout allègement fiscal.

Al. 5

La restriction formulée à l'art. 6, al. 5, est tirée des principes d'application et précisée. Elle souligne que, en principe, toute entreprise peut déposer une demande d'allègement fiscal de la Confédération. Cependant, bien que le principe de l'égalité de traitement prévale, il n'existe pas de droit automatique, pour l'entreprise requérante, à bénéficier d'un allègement fiscal. Cette restriction permet à la Confédération de se réserver le droit de rejeter une demande, même si le projet remplit toutes les conditions.

Exemple:

Projet d'une entreprise d'Etat étrangère allant à l'encontre des principes de la politique extérieure et de la politique de sécurité suisses.

2.2.2 Art. 7 Détermination du nombre d'emplois

L'art. 7 est nouveau. Les bases pour déterminer le nombre d'emplois prévus ou à réorienter sont tirées des principes d'application et ont été reformulées.

Les emplois sont calculés en équivalents plein temps et déterminés par la conclusion d'un contrat de travail de droit suisse de durée déterminée ou indéterminée entre l'entreprise nommée dans la décision ou la société mère en suisse et un collaborateur. Les frontaliers et collaborateurs étrangers au bénéfice d'un permis de travail suisse qui remplissent ces critères sont donc inclus dans le compte des emplois. Les places d'apprentissage sont considérées comme des rapports de travail normaux.

2.2.3 Art. 8 Importance pour l'économie régionale

L'art. 8 est nouveau. Il correspond à l'actuel art. 4, al. 3.

Al. 1

Les critères permettant d'évaluer l'importance particulière d'un projet pour l'économie régionale sont complétés comme suit:

- *«l'intégration à une stratégie cantonale de développement économique ou à un document analogue»* (let. a, nouvel élément),
- *«l'ampleur des possibilités de formation planifiées dans la zone d'application»* (let. f, nouvel élément),
- *«le caractère novateur de l'amélioration d'un produit, d'une production, ou d'un processus relevant de la gestion d'entreprise par rapport aux solutions en place»* (let. g, élément tiré de l'actuel art. 4, al. 1, et précisé par les explications des principes d'application),

- «le marché s'étendant au-delà de la zone d'application» (let. h, élément tiré de l'actuel art. 4, al. 1).

Les critères énumérés à l'art. 8, al. 1, ne sont pas cumulatifs.

Al. 2

La définition des immobilisations corporelles et des valeurs immatérielles est tirée des principes d'application.

2.2.4 Art. 9 Forme de la décision cantonale d'allégement fiscal

L'art. 9 est nouveau. La let. b ajoute une exigence formelle pour la décision cantonale d'allégement fiscal (cf. Principales modifications matérielles, chap. 1.9.3, p. 13). Le reste de l'article correspond à la pratique actuelle.

Les principes régissant les conditions d'octroi des allègements fiscaux sont fixés à l'art. 12 LFPR. Concernant la décision cantonale d'allégement fiscal, l'art. 12, al. 2, let. c, énonce que des allègements fiscaux peuvent être accordés à des entreprises dans la mesure où le canton prévoit «le remboursement des allègements fiscaux touchés indûment».

Let. a

Conformément à la pratique actuelle, la décision cantonale d'allégement fiscal doit déterminer la durée de l'allégement fiscal cantonal.

Let. b

D'un point de vue formel, la décision cantonale d'allégement fiscal doit à l'avenir fixer un plafond pour la durée de l'allégement fiscal. Cette exigence s'applique uniquement aux décisions cantonales d'allégement fiscal qui donnent lieu à une proposition d'allégement fiscal de la Confédération. La hauteur et la définition de ce plafond sont laissées à l'appréciation du canton. Il est toujours possible de combiner le plafond avec un allégement fiscal cantonal exprimé en pourcentage.

Let. c

La let. c est tirée de l'actuel art. 4, al. 5. Pour correspondre à l'original français, le texte allemand est modifié. Cette modification n'a pas d'incidence sur le français. La définition d'un allégement fiscal touché indûment figure dans un article distinct (art. 20).

2.3 Section 3: Durée et montant de l'allégement fiscal

2.3.1 Art. 10 Début et durée

L'art. 10 correspond à l'actuel art. 5, al. 1, pour ce qui est de la durée de l'allégement fiscal de la Confédération, et charge désormais le DEFR de régler le début de l'allégement. La disposition actuelle (art. 5, al. 1) concernant le montant de l'allégement figure désormais à l'art. 11 (Montant); la référence aux modalités a, quant à elle, été supprimée. La Confédération pourra reprendre les modalités de la décision cantonale d'allégement fiscal, mais n'y sera pas tenue. Par le passé, la reprise systématique et le contrôle par la Confédération de modalités fixées par le canton en fonction de particularités locales se sont avérés difficiles. L'art. 5, al. 2, est biffé sans être remplacé, n'étant plus pertinent suite à l'instauration d'un plafond.

Al. 1

La disposition de l'art. 5, al. 1 actuel, selon laquelle «*l'allégement fiscal accordé par la Confédération ne peut pas excéder, quant à sa durée, celui accordé par le canton*» reste inchangée. Il est nouvellement précisé que la durée n'excédera pas dix années civiles, comme le prévoit les principes d'application. Comme jusqu'à présent, la période de l'allégement fiscal de la Confédération ne doit pas obligatoirement être identique à celle du canton.

Al. 2

L'al. 2 charge le DEFR de fixer le début de l'allégement fiscal. Les règles précises seront définies dans la nouvelle ordonnance d'application du DEFR.

2.3.2 Art. 11 Montant

L'art. 11 est nouveau. La consultation porte sur la décision de principe d'introduire un plafond (cf. Principales modifications matérielle, chap. 1.9.4, p. 14).

A l'avenir, un plafond fixé à l'avance doit remplacer le pourcentage définissant actuellement l'allégement fiscal au niveau fédéral. L'art. 11 constitue le cœur de la réforme décidée par le Conseil fédéral.

Al. 1

Conformément à l'al.1, l'allégement fiscal de la Confédération correspond au plus petit des deux montants ci-dessous:

- l'abattement fiscal escompté aux niveaux cantonal et communal pour l'entreprise concernée (*let. a*),
- le plafond demandé par le canton pour l'allégement fiscal de la Confédération (*let. b*).

La let. a permet de conserver la teneur de la disposition actuelle (art. 5, al.1) selon laquelle «*l'allégement fiscal accordé par la Confédération ne peut pas excéder, quant à son importance, celui accordé par le canton*». La let. b donne la possibilité au canton, selon la pratique actuelle, de proposer pour l'impôt fédéral un plafond inférieur au montant octroyé aux niveaux cantonal et communal conformément à la let. a. Lors de la fixation des montants visés aux let. a et b, il appartient au canton de tenir compte des éventuelles conséquences sur sa participation à la RPT (cf. chap. 1.5, p. 10) et à sa part à l'impôt fédéral direct²⁶.

Al. 2

Outre le montant défini à l'al. 1, let. a et b, l'allégement fiscal ne doit en aucun dépasser le plafond fixé par la Confédération.

Al. 3

Cette nouvelle disposition limite le plafond fixé à l'avance pour l'allégement fiscal de la Confédération à l'allégement fiscal effectivement octroyé aux niveaux cantonal et communal (a posteriori).

Al. 4

L'al. 4 charge le DEFR de déterminer en détail le montant maximal de l'allégement fiscal de la Confédération.

²⁶ Depuis l'entrée en vigueur de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) le 1^{er} janvier 2008, le canton verse à la Confédération 83 % de l'impôt, des amendes et des intérêts qu'il perçoit. La part cantonale représente donc 17 %.

Les modalités (taux, montant et calcul) du plafond d'allégement fixé par la Confédération seront inscrites dans la nouvelle ordonnance d'application du DEFR après la consultation. L'élaboration des dispositions de l'ordonnance sera encadrée par le groupe d'experts, puis fera l'objet d'une procédure d'audition auprès des cantons.

Pour que la forme concrète du plafond figurant dans la future ordonnance d'application du DEFR soit mieux comprise, le Conseil fédéral invite les participants à la procédure de consultation à prendre position sur la formule et la fourchette des plafonds d'allégement (cf. explications ci-après et questionnaire joint). A la lumière des résultats de la consultation, des éventuelles modifications pourront être intégrées, sans pour autant dépasser la fourchette proposée par le Conseil fédéral.

Explications concernant la formule et les montants maximums

a. Formule permettant de fixer le plafond

Plafond = $(E_n \times \text{montant par } E_n + E_p \times \text{montant par } E_p) \times \text{durée}_{\text{max. 10 années civiles}}$

- E_n : nombre d'emplois qui doivent être créés par le projet;
- E_p : nombre d'emplois qui doivent être préservés ou réorientés par le projet;
- Montant par E_n : montant maximal par emploi à créer;
- Montant par E_p : montant maximal par emploi à préserver ou à réorienter;
- Durée: durée de l'allégement fiscal de la Confédération en années civiles (10 ans au maximum).

b. Plafond par emploi

Pour évaluer la valeur économique moyenne d'un emploi (montant par E_n et montant par E_p), on peut utiliser la valeur ajoutée brute (VAB) par emploi. En comparaison des autres indicateurs (salaire médian des salariés à plein temps selon l'enquête suisse sur la population active ou salaire médian des salariés de l'économie privée selon l'enquête suisse sur la structure des salaires), la VAB par emploi a l'avantage de représenter non seulement la rémunération des salariés, mais encore la création de valeur dans son ensemble (y c. les revenus des investissements) qui est liée à un emploi.

D'après les comptes nationaux et les statistiques de l'OFS sur la population active occupée pour l'année 2012, la VAB moyenne s'élève à 143 188 francs pour un équivalent plein temps dans le secteur marchand²⁷. Comme le montant de l'allégement fiscal de la Confédération ne peut pas excéder celui accordé par le canton, un allégement fiscal de la Confédération s'élevant à 71 594 francs par emploi permettrait de financer 100 % de la valeur économique d'un emploi grâce aux moyens publics (Confédération et canton réunis).

Du point de vue de la politique régionale, on peut s'attendre à un effet multiplicateur, car la création d'emplois engendre de nouveaux emplois. L'ampleur de l'effet multiplicateur dépend fortement des modalités de l'équation d'estimation choisie. La littérature estime que le coefficient multiplicateur est de 2²⁸. Compte tenu de cet effet multiplicateur, le Conseil fédéral propose, dans le cadre de la consultation, les fourchettes suivantes pour les futurs plafonds d'allégement selon l'art. 11 al. 2 : 71 594 francs à 143 188 francs par emploi à créer, et 35 797 francs à 71 594 francs par emploi à préserver et par an.

²⁷ Le terme «secteur marchand» de l'OFS comprend les pans de l'économie régis par les lois du marché.

²⁸ KOF Working Papers, «The Swiss Job Miracle», décembre 2014 (<http://www.kof.ethz.ch/publikationen/p/kof-working-papers/368/>)

2.4 Section 4: Procédure

2.4.1 Art. 12 Demande de l'entreprise

L'art. 12 correspond à l'actuel art. 7, complété par des dispositions tirées des principes d'application.

Al. 1

L'entreprise ou son mandataire doit adresser une demande d'allégement fiscal de la Confédération au canton dans lequel il est prévu de réaliser le projet. La mention explicite du canton *dans lequel il est prévu de réaliser le projet* (au lieu du canton *concerné*, comme auparavant) est particulièrement importante quand le projet et la personne morale (société ou siège) se situent dans deux cantons différents (cf. art. 15 Décision du DEFR, al. 3).

L'obligation de faire évaluer le plan d'affaires par une banque ou un expert indépendant, héritée de l'ancien système de cautionnement, est supprimée.

Al. 2

Les éléments que doit comprendre le plan d'affaires sont repris des principes d'application.

2.4.2 Art. 13 Proposition du canton

Les al. 1, 2, 4 et 6 correspondent à l'actuel art. 8, complété par des dispositions tirées des principes d'application et les éléments nécessaires pour déterminer le montant de l'allégement fiscal de la Confédération. L'al. 3 impose au canton de déposer sa proposition par voie électronique et redéfinit le début du délai de dépôt pour les nouvelles entreprises. L'al. 5 indique le droit fédéral applicable pour l'évaluation de la proposition du canton.

Al. 1

L'art. 13, al. 1, correspond à l'actuel art. 8, al. 1, mais avec une formulation potestative soulignant que la proposition d'allégement fiscal pour l'impôt fédéral direct est laissée à l'appréciation du canton.

Al. 2

Les éléments que doit comporter la proposition du canton sont complétés par les principes d'application et les informations nécessaires pour déterminer le montant de l'allégement fiscal de la Confédération visées à l'art. 11.

Comme jusqu'à présent, le canton est tenu de confirmer la conformité de sa décision avec l'art. 23, al. 3, LHID²⁹, en particulier en cas de modification importante de l'activité commerciale de l'entreprise. Le rapport de la Conférence suisse des impôts³⁰ donne la définition suivante d'une modification importante de l'activité:

«Une modification importante de l'activité de l'entreprise peut être assimilée à une fondation (art. 5 et 23, al. 3, LHID, dernière phrase pour les 2 articles).»

²⁹ Art. 23, al. 3, LHID (RS 642.14): «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. Une modification importante de l'activité de l'entreprise peut être assimilée à une fondation.

³⁰ Rapport *Harmonisierung des Unternehmenssteuerrechts*, partie Xe, section C, Conférence suisse des impôts / commission Harmonisation des impôts, Cosmos Verlag, Muri, Bern, 1995.

Le projet initial d'harmonisation du Conseil fédéral ne contenait pas encore cette dernière phrase. Dans son message, le Conseil fédéral précisait que l'art. 6 (actuellement art. 5) proposait une réglementation plus large dans la mesure où elle s'appliquait non seulement aux entreprises industrielles mais à toutes les entreprises. L'encouragement des entreprises existantes ne pouvait cependant pas être l'objet de cette disposition (FF 1983 III 93 116).

Sur proposition de la commission du Conseil des Etats, l'art. 6 a été complété comme suit:

«Une modification importante de l'activité de l'entreprise peut être assimilée à une fondation.»

Le rapporteur, M. Binder, a justifié cette proposition en soutenant qu'il fallait aussi accorder des allègements fiscaux aux entreprises existantes qui sont engagées dans un véritable processus de restructuration (Bulletin officiel du 18.3.1986, p. 131).

Il faut donc savoir à quelles conditions un canton peut accorder un allègement fiscal à une entreprise existante. Dans la suite du présent rapport, les termes «importante modification de l'activité de l'entreprise» seront remplacés par le terme de «restructuration», en admettant que ces deux expressions ont le même sens. En l'occurrence, l'octroi d'un allègement est subordonné au respect des conditions suivantes:

- *La restructuration doit déboucher sur un progrès technologique, une innovation. Ainsi, par exemple, la transformation de la structure de la maison mère en celle d'une société holding ou la conversion d'une société de production en une simple société de distribution ne constituent pas une modification importante de l'activité de l'entreprise.*
- *La restructuration doit entraîner des investissements importants (par rapport à la taille de l'entreprise). Cette disposition ne peut par conséquent – contrairement à la création de nouvelles entreprises – se rapporter qu'aux entreprises qui ont besoin de capitaux importants.*
- *La restructuration doit s'inscrire dans l'intérêt économique du canton. Il faut donc qu'elle crée des emplois ou garantisse les emplois actuels. Exceptionnellement, les cantons pourront également accorder des allègements fiscaux lorsque la restructuration entraîne une diminution des emplois (notamment en cas d'adaptation structurelle au marché mondial).*
- *L'octroi des allègements fiscaux ne doit pas constituer une concurrence déloyale pour les entreprises déjà établies dans le canton et soumises à l'imposition ordinaire. Le canton peut cependant tenir compte équitablement de l'intérêt politique d'un développement économique équilibré de l'ensemble des régions.»»*

Il convient de souligner que les explications précédentes valent pour l'interprétation des art. 5 et 23, al. 3, LHID, mais ne peuvent cependant pas s'appliquer directement aux allègements fiscaux de la Confédération prévus par la LFPR.

Al. 3

La proposition doit désormais être déposée par voie électronique. Le délai de dépôt de 270 jours civils (9 mois) est tiré des principes d'application (cf. questionnaire ci-joint).

Pour contribuer au développement des régions structurellement faibles, les allègements doivent être incitatifs. Du point de vue de la politique régionale, il y a effet d'incitation lorsque le soutien accordé permet à une entreprise de mettre en œuvre un projet dans une région structurellement faible, qui, sans ce soutien, n'aurait pas pu voir le jour, aurait été mené dans une moindre mesure ou l'aurait été à un autre endroit. Le délai de 270 jours doit, d'une part, garantir que la proposition soit déposée auprès de la Confédération avant que les travaux de

mise en œuvre du projet commencent; d'autre part, il doit laisser assez de temps au canton pour prendre une décision.

Pour les projets de nouvelles entreprises, le début du délai est redéfini. Ce délai ne court plus à compter de l'inscription au registre du commerce, mais à compter de l'assujettissement à l'impôt. Cette approche a l'avantage de prendre aussi en considération les entreprises non inscrites au registre du commerce (notamment les établissements stables). En outre, l'assujettissement constitue un moment précis défini clairement par la législation auquel se réfèrent les administrations fiscales.

Pour les projets d'entreprises existantes, le délai commence toujours à courir dès la réalisation du premier chiffre d'affaires; il est toutefois précisé que le délai court à partir du *début de l'année au cours de laquelle le projet génère le premier chiffre d'affaires* (cf. questionnaire ci-joint). La présentation du chiffre d'affaires doit satisfaire, comme auparavant, aux normes comptables reconnues conformément au code des obligations.

Al. 4

L'al. 4 ménage la possibilité de ne pas entrer en matière pour les propositions qui ne satisfont pas aux exigences formelles et ne respectent pas les délais.

Al. 5

L'al. 5 précise que, conformément à la pratique actuelle, le SECO évalue la proposition du canton selon le droit fédéral en vigueur lors de la réception du dossier complet.

Al. 6

L'al. 6 correspond à l'actuel art. 8, al. 2, let. b, selon lequel le SECO peut réclamer des informations complémentaires pour évaluer le dossier.

2.4.3 Art. 14 Compétence

L'art. 14 est tiré des principes d'application. Il confie au canton la tâche de désigner le service cantonal chargé des demandes, des prolongations et de la surveillance de l'exécution.

2.4.4 Art. 15 Décision du DEFR

L'art. 15 correspond à l'actuel art. 9, complété par les dispositions des principes d'application et par la pratique actuelle.

Les principes concernant la procédure de demande et de décision sont fixés à l'art. 19 LFPR. Aux termes de l'al. 1, «*le canton décide de l'octroi d'allègements fiscaux cantonaux. Il transmet la demande accompagnée de ses décisions et propositions au SECO*». Conformément à l'al. 2, «*le SECO examine les demandes et les transmet au DEFR. Celui-ci statue sur l'octroi et l'ampleur des allègements de l'impôt fédéral direct*».

Al. 1

L'al. 1 fait désormais référence aux compétences du canton, du SECO et du DEFR dans le processus de décision.

Al. 2

L'al. 2 cite les principaux éléments de la décision du DEFR. Les conditions et charges figurant dans l'actuel art. 9 sont complétées par la nouvelle disposition de l'art. 11, al. 3.

Al. 3

L'al. 3 fait référence, comme c'est le cas actuellement, au destinataire de la décision du DEFR (entreprise requérante).

Al. 4

La décision du DEFR est notifiée non seulement à l'entreprise requérante, mais aussi (comme c'est également le cas actuellement) au canton qui a déposé la proposition, au canton d'imposition et à l'Administration fédérale des contributions (AFC). La distinction entre le canton qui a déposé la proposition et le canton d'imposition est pertinente dans la mesure où le projet et la personne morale (société ou siège) peuvent être situés dans des cantons différents (art. 12 Demande de l'entreprise, al. 1). Le canton dans lequel le projet est mis en œuvre dépose la proposition auprès de la Confédération, tandis que le canton où est sise la personne morale prélève l'impôt fédéral direct en tenant compte de l'allégement fiscal accordé.

2.4.5 Art. 16 Surveillance

L'art. 16 correspond à l'actuel art. 10, complété par des dispositions tirées des principes d'application. Le titre a changé en allemand. Cette modification n'a pas de conséquence sur le texte français.

Al. 1

Le SECO est, comme auparavant, chargé de la surveillance des allégements fiscaux octroyés. Cette fonction est assumée par le secteur Politique PME de la Direction de la promotion économique.

L'obligation du canton consistant à « *vérifier que les conditions d'octroi sont respectées, notamment que l'allégement fiscal n'a pas été touché indûment* » n'est pas reprise dans la nouvelle ordonnance. Cette phrase est devenue superflue, puisque les obligations du canton en matière de surveillance sont exposées à l'al. 3.

Al. 2

L'obligation du canton consistant, aux termes de l'art. 10, al. 2, à informer « *annuellement le SECO du montant des bénéfices nets imposables pour lesquels il n'a pas prélevé l'impôt fédéral direct* » persiste sur le plan matériel, mais elle est remplacée par la disposition des principes d'application. Les données ne sont plus transmises directement par le canton au SECO. Dans le cadre de la péréquation financière, le canton les fournit désormais à l'AFC, qui les transmet à son tour au SECO.

Al. 3

Comme le prévoit l'actuel art. 10, al. 3, les cantons livrent au SECO les données relatives à l'évolution des emplois, aux investissements réalisés et tous les autres documents et données jugés nécessaires pour vérifier le respect des conditions et charges de l'allégement accordé.

Conformément à l'al. 3, les cantons remplissent cette obligation envers le SECO en lui remettant le rapport annuel. Ils doivent utiliser à cet effet le formulaire fourni par le SECO. La procédure est définie dans les principes d'application et figurera dans la nouvelle ordonnance d'application du DEFR. Les principes d'application actuels précisent que les données doivent parvenir au SECO au plus tard douze mois après la fin de l'exercice comptable.

Al. 4

L'obligation qu'ont les cantons d'informer le SECO des écarts par rapport au projet initial et de leurs incidences éventuelles sur la décision d'allégement fiscal est tirée des principes d'application. Elle s'applique indépendamment des obligations prévues à l'al. 3.

2.4.6 Art. 17 Organe de révision

L'art. 17 est nouveau (cf. questionnaire joint) et constitue une modification matérielle (cf. Principales modifications matérielles, chap. 1.9.5, p.14).

Les entreprises qui ne sont pas soumises à l'obligation de révision prévue aux art. 727 ou 727a du code des obligations sont dispensées de l'obligation de faire attester les informations. Celle-ci vaut uniquement pour les décisions nouvellement rendues. Elle ne s'applique pas de façon rétroactive (cf. art. 22 Dispositions transitoires pour les allègements fiscaux, al. 4).

2.4.7 Art. 18 Information

L'art. 18 est nouveau. La let. a mentionne la statistique publiée jusqu'à présent³¹; la let. b prévoit la publication de données supplémentaires concernant la décision et correspond à une modification matérielle (cf. Principales modifications matérielles, chap. 1.9.6, p. 14).

Let. a

Le SECO a publié les données agrégées sur les allègements fiscaux effectifs au niveau national pour la première fois en octobre 2013.

Let. b

Outre les données agrégées visées à la let. a, le SECO publiera désormais une fois par an les informations suivantes pour chaque projet bénéficiant d'un allègement fiscal:

- le nom de l'entreprise,
- le lieu de mise en œuvre,
- l'ordre de grandeur du plafond d'octroi allègement fiscal de la Confédération,
- l'ordre de grandeur du nombre d'emplois que le projet doit créer ou réorienter.

Une condition correspondante figurera dans les décisions d'allègements fiscaux prises par le DEFR.

Compte tenu de prescriptions similaires en matière de transparence, notamment celles de l'UE, les catégories retenues pour les montants maximaux publiés seront probablement les suivantes:

- < 600 000 francs
- de 600 000 à 1 200 000 francs
- de 1 200 000 à 2 400 000 francs
- de 2 400 000 à 6 000 000 francs
- de 6 000 000 à 12 000 000 francs
- de 12 000 000 à 36 000 000 francs
- > 36 000 000 francs

³¹ Les données agrégées concernant les allègements fiscaux effectifs sont publiées sur le site internet du SECO, dans la colonne de droite sous «Rapports»:
<http://www.seco.admin.ch/themen/05116/05118/05298/index.html?lang=fr>

La publication des informations visée à la let. b ne s'applique qu'aux décisions rendues après l'entrée en vigueur de l'ordonnance révisée. L'art. 18 n'a pas d'effet rétroactif (cf. art. 22 Dispositions transitoires pour les allègements fiscaux, al. 5).

2.5 Section 5: révocation

2.5.1 Art. 19 Révocation

L'art. 19 correspond à l'art. 12 actuel. Il est complété par des dispositions tirées des principes d'application et inspirées de la pratique.

Al. 1

L'al. 1 est reformulé. S'inspirant de la pratique actuelle, l'expression « *en principe* » a été biffée. La révocation de la décision cantonale d'allègement fiscal conduit toujours à une révocation de l'allègement fiscal de la Confédération. Ce principe vaut aussi bien pour la durée de l'allègement qu'après sa fin. Le mot « *analogue* » a également été biffé. L'al. 2 apporte des précisions inspirées de la pratique actuelle.

Al. 2

L'al. 2 reprend la pratique actuelle s'agissant des conséquences d'une révocation. Ces dernières sont fixées dans la décision de révocation du DEFR. Du point de vue matériel, elles correspondent à la décision cantonale. En particulier, les mêmes modalités de remboursement sont appliquées.

Al. 3

L'al. 3 reprend et complète les principes d'application. Il expose que le DEFR peut révoquer un allègement fiscal, même en l'absence d'une décision analogue au niveau cantonal, si les exigences minimales fixées dans la décision ne sont pas remplies, si les conditions et charges fixées dans la décision ne sont plus remplies ou si l'allègement fiscal a été touché indûment.

Al. 4

L'al. 4 reprend la pratique actuelle s'agissant des conséquences d'une révocation pour les cas où la décision cantonale n'est pas révoquée. Celles-ci sont fixées, comme le prévoit l'al. 2, dans la décision du DEFR. Le DEFR règle les modalités de remboursement.

2.5.2 Art. 20 Allègement fiscal touché indûment

L'art. 20 reprend l'actuel art. 4, al. 5. Le texte est reformulé de façon plus précise.

2.6 Section 6 Dispositions finales

2.6.1 Art. 21 Abrogation d'un autre acte

Comme il s'agit d'une révision totale, l'ordonnance du 28 novembre 2007 concernant l'octroi d'allègements fiscaux en application de la politique régionale est abrogée.

2.6.2 Art. 22 Dispositions transitoires pour les allègements fiscaux

L'art. 22 remplace l'actuel art. 13; l'al. 1 illustre la pratique actuelle, les autres alinéas (2 à 5) sont nouveaux.

Al. 1

L'al. 1 entérine la pratique actuelle selon laquelle, en cas de modification de la base légale, les allègements fiscaux consentis restent applicables jusqu'à leur expiration.

Al. 2

L'al. 2 permet d'adapter les conditions des allègements fiscaux accordés avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance révisée. Le droit en vigueur le jour de la décision s'applique à la modification de la décision.

Al. 3

L'al. 3 introduit une exception au principe énoncé à l'al. 2. Les changements portant sur le lieu sont appréciés sur la base des zones d'application en vigueur le jour du déménagement et non pas le jour de la publication de la décision. Un déménagement dans une commune qui, selon le droit en vigueur, ne fait pas partie des zones d'application entraîne la révocation de l'allègement fiscal de la Confédération.

Par ailleurs, l'al. 3 fait référence à la différence de traitement d'un déménagement selon que celui-ci ait lieu au sein d'un même canton ou d'un canton à l'autre. Si le déménagement a lieu à l'intérieur d'un même canton, la décision peut être modifiée dans la mesure où la commune de destination se situe dans une zone d'application actuelle. Par contre, un déménagement dans un autre canton entraîne toujours la révocation de l'allègement fiscal, indépendamment du fait que la commune de destination se trouve dans une zone d'application ou non. Le canton de la nouvelle commune d'implantation a la possibilité de déposer une nouvelle proposition d'allègements fiscaux. Dans un tel cas, seuls les emplois nouvellement créés seront pris en considération pour les allègements fiscaux (cf. art. 6 Conditions d'octroi, al 3).

Al. 4

L'obligation de faire attester le nombre d'emplois par l'organe de révision (cf. art. 17) ne s'applique pas aux entreprises qui ont bénéficié d'un allègement fiscal avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance modifiée.

Al. 5

Les données concernant les décisions (cf. art. 18, let. b) rendues avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance modifiée ne sont pas publiées.

2.6.3 Art. 23 Dispositions transitoires pour les cautionnements

L'art. 23 reprend les dispositions de l'actuel art. 14 en introduisant une correction en allemand à l'al. 2. L'al. 4 est nouveau.

Al. 1

Comme les allègements fiscaux, les cautionnements octroyés par le DEFR avant l'introduction de la LFPR le 1^{er} janvier 2008 restent applicables jusqu'à leur expiration et peuvent être modifiés conformément au droit en vigueur au moment de la décision. Les changements de lieux sont traités comme à l'art. 22, al. 3. La référence à l'art. 22 implique qu'un déménagement entre deux cantons conduit à une révocation de la décision. Le canton de la nouvelle commune d'implantation ne peut pas déposer de nouvelle proposition puisque les cautionnements ont été supprimés avec l'entrée en vigueur de la NPR le 1^{er} janvier 2008.

Al. 2

Aux termes de l'art. 4, al. 2, de la loi fédérale du 6 octobre 1995 en faveur des zones économiques en redéploiement³², «*les engagements sous forme de cautionnement peuvent être*

³² RO 1996 1918, 2001 1911, 2006 2197, 4301

contractés pour huit ans au plus». L'art. 23, al. 2, est modifié en allemand de manière à être conforme à cette loi.

Al. 3

L'al. 3 reprend sans modification l'actuel art. 14, al. 3, selon lequel la révocation de la décision cantonale concernant une arrière-caution conduit à une révocation de la décision fédérale de cautionnement. Le mot «*analogue*» a été biffé. L'al. 4 apporte des précisions reflétant la pratique actuelle.

Al. 4

L'al. 4 reprend la pratique actuelle s'agissant des conséquences d'une révocation. Ces dernières sont fixées dans la décision de révocation du DEFR. Du point de vue matériel, elles correspondent à la décision cantonale.

2.6.4 Art. 24 Entrée en vigueur

Il est prévu que l'ordonnance du Conseil fédéral entre en vigueur le 1^{er} juillet 2016, tout comme l'ordonnance du DEFR sur le périmètre et l'ordonnance d'application du DEFR.

3 Conséquences de la réforme

Les conséquences de la réforme sur les pertes fiscales sont difficiles à prévoir en raison de nombreuses inconnues. Le montant des allègements fiscaux dépend non seulement du nombre de projets et du nombre d'emplois créés et maintenus, mais encore de l'évolution des bénéficiaires des entreprises et de l'utilisation que les cantons font de cet instrument.

Le plafond prévu par la réforme et sa définition future dans l'ordonnance d'application du DEFR permettront de garantir que les pertes fiscales seront en tout cas proportionnées par rapport aux emplois créés ou maintenus. Le plafond fixé au début du projet ne pourra pas être dépassé. Les bénéficiaires influencent ainsi le montant de l'allègement fiscal seulement jusqu'à concurrence du plafond fixé. Les stratégies d'optimisation fiscale engendrant des pertes fiscales démesurées, comme dans le système actuel, ne seront plus possibles.

La délimitation des zones d'application doit se concentrer davantage sur les régions structurellement faibles disposant d'une certaine infrastructure et propices à la création d'emplois. Avec le maintien du seuil actuel de 10 % de la population, on peut s'attendre à une légère augmentation du nombre de projets.

En plus de ces deux éléments, les cantons peuvent également influencer le montant des pertes fiscales par la manière dont ils utilisent l'instrument (nombre de demandes, allègement fiscal octroyé au niveau cantonal, plafond proposé pour l'allègement fiscal de la Confédération). En raison des conséquences des allègements fiscaux sur le budget des cantons par le biais de la RPT, on peut partir du principe que les cantons utiliseront cet instrument avec parcimonie, comme on l'observe depuis 2011.

Sur la base du nombre de projets mis en œuvre depuis 2011 (cf. figure 1: Statistique annuelle des allègements fiscaux) et compte tenu de la difficulté à prévoir l'évolution de l'instrument³³, on s'attend à un nombre restreint de projets, éventuellement en légère augmentation. L'arrivée à échéance de certains allègements fiscaux importants octroyés sous le régime de la lex Bonny devrait faire nettement baisser les pertes fiscales à moyen et long terme. Ce-

³³ Les données de la statistique annuelle sur les allègements fiscaux sont publiées sur le site internet du SECO, dans la colonne de droite sous Rapports:
<http://www.seco.admin.ch/themen/05116/05118/05298/index.html?lang=fr>.

pendant l'objectif principal de la réforme n'est pas de réduire les pertes fiscales, mais de respecter une certaine proportionnalité entre les allègements fiscaux et les emplois et d'éviter ainsi des allègements fiscaux excessifs.

4 Annexe: vue d'ensemble de la révision de l'ordonnance

Ordonnance en vigueur	Projet	Modifications
Art. 1 Principe	Art. 1 Principe	Pas de changements importants.
	Art. 2 Définitions	L'art. 2 est nouveau. Il définit les types de territoires visés aux art. 3 et 4 selon le Projet de territoire Suisse de l'ARE.
Art. 2 Critères	Art. 3 Zone d'application	L'art. 3 entérine la nouvelle définition des zones d'application décidée par le Conseil fédéral en tenant compte de la politique d'organisation du territoire. Outre les facteurs structurels et les critères relatifs au marché du travail, la délimitation des zones d'application tient désormais compte des objectifs de l'aménagement du territoire.
Art. 3 Détermination des zones d'application		
	Art. 4 Fusion de communes	L'art. 4 est nouveau. Actuellement, les fusions de communes ne sont pas réglées de façon formelle. La disposition proposée prend en considération les particularités du nouveau modèle de pilotage concernant la délimitation des zones d'application. Les conséquences d'une éventuelle fusion de commune sont connues, de sorte que les cantons peuvent s'adapter en fonction.
	Art.5 Rapport, actualisation et réexamen	L'al. 1 reprend sans modification l'art. 11. Les al. 2 et 3 sont nouveaux. Actuellement, la fréquence périodique de l'actualisation des zones d'application et de l'examen du modèle de pilotage n'est décrite que dans des documents internes. La reprise dans l'ordonnance permet aux cantons de mieux prévoir les possibles modifications des zones d'application.
Art. 4 Conditions d'octroi	Art. 6 Conditions d'octroi	Les conditions d'octroi des allègements fiscaux sont complétées par la restriction tirée de l'actuel art. 6 et d'autres restrictions provenant des principes d'application. Les critères permettant d'évaluer l'importance pour l'économie régionale, les exigences formelles pour la décision cantonale d'allègement fiscal ainsi que la définition de l'allègement fiscal touché indûment figurent dans de nouveaux articles (7, 8 et 9).
	Art. 7 Détermination du nombre d'emploi	L'art. 7 est nouveau. La base permettant de déterminer le nombre d'emplois prévus ou à réorienter est tirée des principes d'application et a été reformulée.
	Art. 8 Importance pour l'économie régionale	L'art. 8 est nouveau. Il correspond à l'actuel art. 4, al. 3, complété par les dispositions des principes d'application et par la pratique actuelle.
	Art. 9 Forme de la décision cantonale d'allègement fiscal	L'art. 9 est nouveau. Il indique les conditions formelles que doit remplir la décision cantonale d'al-

Ordonnance en vigueur	Projet	Modifications
		légement fiscal. Actuellement, celles-ci sont décrites avec les conditions liées au projet (art. 4, al. 5). La définition d'un plafond pour l'allègement fiscal cantonal en lien avec un allègement fiscal de la Confédération est une nouvelle exigence formelle.
	Art. 20 Allègement fiscal touché indûment	L'art. 20 est nouveau. La définition de l'allègement fiscal touché indûment est tirée de l'actuel art. 4, al. 5, et précisée.
Art. 5 Ampleur de l'allègement fiscal	Art. 10 Début et durée	Il est précisé que la durée maximale est de 10 années civiles, conformément aux principes d'application. Le DEFR est chargé de régler le début de l'allègement fiscal. Cette modalité figurait auparavant dans les principes d'application.
	Art. 11 Montant	L'art. 11 introduit le plafond d'octroi.
Art. 6 Restrictions	Art. 6 Conditions d'octroi	La restriction concernant le transfert d'emplois d'un canton vers un autre visée à l'actuel art. 6 est précisée et intégrée aux conditions d'octroi (nouvel art. 6).
Art. 7 Demande d'allègement fiscal	Art. 12 Demande de l'entreprise	Le titre est modifié. Les éléments essentiels que doit comprendre le plan d'affaires, qui figuraient auparavant dans les principes d'application, sont mentionnés.
Art. 8 Proposition du canton	Art. 13 Proposition du canton	Les éléments qui doivent figurer dans la proposition du canton et le délai de dépôt sont complétés conformément aux principes d'application et comprennent les éléments essentiels au calcul du montant de l'allègement fiscal de la Confédération. A l'avenir, les cantons devront déposer leur proposition par voie électronique.
	Art. 14 Compétence	L'14, reprend les principes d'application.
Art. 9 Décision du DEFR	Art. 15 Décision du DEFR	Le titre est modifié en allemand (<i>Entscheidung</i> devient <i>Verfügung</i> , pas d'incidence sur le français). Les compétences du canton, du SECO et du DEFR dans le processus de décision et les principaux éléments de la décision du DEFR sont précisés sur la base des principes d'application.
Art. 10 Surveillance	Art. 16 Surveillance	Le titre allemand est modifié (<i>Überwachung</i> devient <i>Aufsicht</i> , pas d'incidence sur le français). Les responsabilités du SECO et du canton concernant la surveillance sont précisées sur la base des principes d'application.
Art. 11 Rapport au Conseil fédéral	Art. 5, al. 1	est repris sans modification.
	Art. 17 Organe de révision	L'obligation de faire attester les informations relatives à l'évolution des emplois par l'organe de révision est nouvelle.

Ordonnance en vigueur	Projet	Modifications
	Art. 18 Informations	L'art. 18 est nouveau. Il règle la publication de certaines données concernant les décisions nouvellement rendues. En outre, la publication des données agrégées est inscrite dans l'ordonnance.
Art. 12 Révocation	Art. 19 Révocation	L'actuel art. 12 est repris et adapté du point de vue rédactionnel. Il est complété par des dispositions tirées des principes d'application et mentionne les conséquences d'une révocation.
	Art. 21 Abrogation d'un autre acte	Pour des raisons de technique législative, cet article figure avant celui consacré aux dispositions transitoires.
Art. 13 Dispositions transitoires pour les allègements fiscaux	Art. 22 Dispositions transitoires pour les allègements fiscaux	Les nouvelles dispositions transitoires prévoient que les conditions des décisions rendues peuvent être modifiées jusqu'à expiration de la décision. Les changements portant sur le lieu sont, quant à eux, toujours appréciés sur la base des zones d'application en vigueur le jour du déménagement. L'obligation de faire attester les informations par l'organe de révision (art. 17) et la publication d'informations concernant les décisions (art. 18) ne s'appliquent qu'aux décisions rendues <u>après</u> l'entrée en vigueur de l'ordonnance modifiée.
Art. 14 Dispositions transitoires pour les cautionnements	Art. 23 Dispositions transitoires pour les cautionnements	L'art. actuel est repris en introduisant une correction en allemand et complété par des précisions concernant les conséquences d'une révocation.
Art. 15 Abrogation du droit en vigueur	Cf. art. 21 , ci-dessus	
Art. 16 Entrée en vigueur	Art. 24 Entrée en vigueur	La date d'entrée en vigueur est adaptée.

5 Annexes

5.1 Annexe 1: Etude prospective sur le périmètre

5.2 Annexe 2: Questionnaire

6 Documents de référence

No de réf.	Titre, version, date
Réf. 1	Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale (RS 901.0)
Réf. 2	Ordonnance du 28 novembre 2007 concernant l'octroi d'allègements fiscaux en application de la politique régionale (RS 901.022)
Réf. 3	Ordonnance du 28 novembre 2007 concernant la détermination des zones d'application en matière d'allègements fiscaux (RS 901.022.1)
Réf. 4	Principes d'application du DEFR du 27 novembre 2012 pour l'octroi d'allègements fiscaux en application de la politique régionale. Les principes d'application sont publiés sur le site internet du SECO, dans la colonne de droite, sous Autres informations de base, http://www.seco.admin.ch/themen/05116/05118/05298/index.html?lang=fr .
Réf. 5	Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (RS 642.14)
Réf. 6	Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (RS 642.14)
Réf. 7	<i>Evaluation des allègements fiscaux dans le cadre de la politique régionale</i> , B, S, S. en collaboration avec IRENE, publié en octobre 2013. Ce rapport est disponible sur le site internet du SECO, dans la colonne de droite sous Rapports: http://www.seco.admin.ch/themen/05116/05118/05298/index.html?lang=fr .
Réf. 8	<i>Système d'allègement fiscal: comparaison internationale</i> , KPMG, publication en décembre 2014 sur le site internet du SECO, dans la colonne de droite, sous Rapports: http://www.seco.admin.ch/themen/05116/05118/05298/index.html?lang=fr .
Réf. 9	<i>Examen des zones d'application des allègements fiscaux dans le cadre de la politique régionale</i> , Crédit Suisse Economic Research. Ce document se trouve en annexe. Il sera publié en décembre 2014 sur le site du SECO, dans la colonne de droite sous Rapports: http://www.seco.admin.ch/themen/05116/05118/05298/index.html?lang=fr .
Réf. 10	Données agrégées concernant les allègements fiscaux effectifs au niveau national; publiées sur le site internet du SECO, dans la colonne de droite sous Rapports: http://www.seco.admin.ch/themen/05116/05118/05298/index.html?lang=fr .
Réf. 11	Code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises. Il peut être consulté à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/coc_fr.pdf .
Réf. 12	Lignes directrices concernant les aides d'Etat à finalité régionale pour la période 2014-2020. Les lignes directrices peuvent être consultées sur la page suivante: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:209:0001:0045:FR:PDF
Réf. 13	Règlement général d'exemption par catégorie. Il peut être consulté à l'adresse suivante: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0651&from=EN .
Réf. 14	<i>Promotion économique et immigration: rapport</i> , Ecoplan, Décembre 2013. Ce rapport est disponible en allemand sur le site internet du SECO, dans la colonne de droite sous Rapports: www.seco.admin.ch/themen/05116/05118/05298/index.html?lang=fr .
Réf. 15	Loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (RS 613.2)
Réf. 16	<i>Projet de territoire Suisse</i> , version remaniée du 20.12.2012, Office fédéral du développement territorial. Ce document est disponible sur le site internet de l'ARE: www.are.admin.ch , sous le thème Organisation et aménagement du territoire.
Réf. 17	Communication de la Commission modifiant les communications de la Commission concernant respectivement les lignes directrices de l'Union européenne pour l'application des règles relatives aux aides d'Etat dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit, les lignes directrices concernant les aides d'Etat à finalité régionale pour la période 2014-2020, les aides d'Etat en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles, les lignes directrices relatives aux aides d'Etat visant à promouvoir les investissements en faveur du financement des risques et les lignes directrices sur les aides d'Etat aux aéroports et aux compagnies aériennes (2014/C 198/02). Cette communication peut être consultée à l'adresse suivante: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627(02)&from=FR .

7 Glossaire

Abréviation	Signification
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
ARE	Office fédéral du développement territorial
BEPS	Erosion de la base d'imposition et transfert de bénéfice (<i>Base Erosion and Profit Shifting</i>)
OFJ	Office fédéral de la justice
LFPR	Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale (RS 901.0)
Ordonnance du Conseil fédéral	Ordonnance du 28 novembre 2007 concernant l'octroi d'allègements fiscaux en application de la politique régionale (RS 901.022)
ESB	Equivalent-subvention brut
LIFD	Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (RS 642.14)
DAE	Direction des affaires européennes
AFC	Administration fédérale des contributions
UE	Union européenne
Code de conduite	Code de conduite de l'UE dans le domaine de la fiscalité des entreprises
CDF	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances
FHTP	Forum sur les pratiques fiscales dommageables (<i>Forum on Harmful Tax Practices</i>)
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
RPT	Péréquation financière et compensation des charges.
NPR	Nouvelle politique régionale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
LHID	Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (RS 642.14)
CDEP	Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
Ordonnance d'application du DEFR	Nouvelle ordonnance du DEFR en cours d'élaboration
Ordonnance du DEFR sur le périmètre	Ordonnance du 28 novembre 2007 concernant la détermination des zones d'application en matière d'allègements fiscaux (RS 901.022.1) Nouveau titre: ordonnance concernant la détermination des communes appartenant aux zones d'application en matière d'allègements fiscaux