

Audit de la pérennité économique des allègements fiscaux dans le cadre de la politique régionale

Secrétariat d'État à l'économie

L'essentiel en bref

Dans le cadre de la politique régionale, la Confédération soutient le renforcement de la compétitivité et l'augmentation de la valeur ajoutée dans les régions structurellement faibles. L'un des instruments dont elle dispose est l'octroi d'allègements de l'impôt fédéral direct (IFD) aux entreprises industrielles ou aux entreprises de services proches de la production. Ainsi, un soutien est accordé aux projets qui créent de nouveaux emplois ou maintiennent, voire réorientent des postes de travail existants.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a mené un audit afin d'analyser la pérennité des effets engendrés par les allègements de l'IFD. Il s'est avéré que les emplois ayant bénéficié d'un soutien ont souvent été maintenus après la période d'allègement fiscal. Bien que les projets auraient probablement aussi été réalisés sans l'aide fédérale, les coûts sont raisonnables pour la Confédération.

Les coûts pour la Confédération sont en baisse

Entre 2007 et 2016, les pertes fiscales hypothétiques de la Confédération ont oscillé entre 330 millions et 1,7 milliard de francs par année, soit un total de quelque 12 milliards de francs. Sur la même période, la somme de l'IFD versée par les entreprises qui ont profité de cet instrument s'est élevée à 2,5 milliards de francs.

En 2016, la perte de recettes fiscales à hauteur de 330 millions de francs était bien en dessous des années précédentes, et il est probable que les coûts pour la Confédération continuent de baisser. Les raisons de cette évolution sont à chercher dans la baisse du recours à cet instrument, mais aussi dans la répartition inégale de l'allègement fiscal. Deux tiers de la perte de recettes fiscales enregistrée entre 2007 et 2015 ont bénéficié à trois entreprises qui s'étaient engagées à créer moins de 400 emplois. Ces allègements ont maintenant pris fin. Avec l'introduction d'un plafond, ce type de cas extrêmes n'est pratiquement plus possible. Pour bénéficier d'allègements du même ordre de grandeur, il faudrait aujourd'hui s'engager à créer plus de 8000 emplois.

Dans la plupart des cas, les projets soutenus auraient aussi été réalisés sans allègement fiscal

La décision d'une entreprise de réaliser un projet à un certain endroit ne repose pas seulement sur des considérations fiscales. Selon une enquête effectuée auprès d'entreprises qui bénéficient d'allègements, la charge fiscale est un critère très important parmi d'autres. À la fin du processus de décision, un allègement fiscal peut, dans certains cas, faire la différence dans le choix du lieu.

Il est probable que l'outil soit même utilisé dans des cas où cela n'est pas du tout nécessaire. Selon les indications fournies par les entreprises, près de deux tiers des projets auraient

sans doute aussi vu le jour au même endroit sans allègement. Les emplois créés ou maintenus dans ce contexte ne peuvent donc pas être attribués à l'instrument. Cet effet d'aubaine augmente les coûts par emploi effectivement créé ou maintenu.

L'Office fédéral de la statistique estime la valeur ajoutée annuelle d'un emploi à 143 000 francs. Le plafond annuel de l'allègement pour un nouvel emploi est de 95 000 francs. D'après les modélisations du CDF effectuées sur la base des données des entreprises en tenant compte de l'effet d'aubaine, le prix par emploi est nettement inférieur à ce chiffre. Par rapport à ces valeurs de référence, les coûts pour la Confédération peuvent être qualifiés de raisonnables.

Les emplois soutenus sont souvent pérennisés à la fin de la mesure

Aucune tendance à une large relocalisation pour des questions d'optimisation fiscale n'a été observée au cours des trois années après la fin de l'allègement. Parmi les allègements octroyés depuis 2001, 200 sont arrivés à leur terme ordinaire. Selon le registre du commerce, les entreprises concernées sont toujours actives au même endroit dans 80 % des cas. Une analyse des données relatives à l'emploi n'a montré aucune réduction significative des postes de travail dans les entreprises peu après la fin de l'allègement fiscal.

Dans l'ensemble, on observe une certaine pérennité : les emplois soutenus sont souvent maintenus au-delà de la durée de l'allègement fiscal.

Moins d'allègements, les principaux bénéficiaires sont aujourd'hui des entreprises suisses

L'instrument a été révisé à plusieurs reprises, en particulier son champ d'application. La dernière révision à la mi-2016 a notamment introduit le plafond mentionné plus haut et une plus grande transparence.

Outre le cadre juridique, le recours à l'instrument de l'allègement fiscal a lui aussi évolué. Alors qu'en moyenne 40 allègements étaient prononcés annuellement entre 2000 et 2010, ce chiffre varie entre quatre et dix par an depuis 2011.

De plus, l'outil n'est plus utilisé pour le même groupe cible. Si, par le passé, les bénéficiaires des allègements étaient avant tout des entreprises ayant leur siège principal à l'étranger, depuis la dernière révision les bénéficiaires sont surtout des entreprises suisses. Par ailleurs, à partir de 2011 l'accent a été mis en priorité sur les entreprises de production.

Application différenciée entre les cantons

L'octroi de ce type d'allègements fiscaux relève aussi de la responsabilité des cantons, mais ceux qui auraient la possibilité n'en font pas tous usage. Dans tous les cas, les allègements de l'IFD ne sont qu'un instrument de promotion économique parmi d'autres et leur incidence sur les paiements issus de la péréquation est toujours prise en considération, ce qui freine l'utilisation de cet instrument.

Cependant, cet outil n'est pas proposé activement aux entreprises déjà existantes. Il est parfois utilisé de manière ciblée pour de nouvelles implantations et peut ainsi servir d'instrument de marketing au-delà de son champ d'application, même si aucun allègement n'est finalement appliqué.

Texte original en allemand