

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Philippe Martinet et consorts au nom des Verts : "Exonérations fiscales aux entreprises : pour que l'impôt reste heureux"

Rappel de l'interpellation

Les Verts tiennent à respecter la présomption d'innocence, y compris en politique. Tout particulièrement en matière fiscale, où la confiance dans un système garantissant que chacune et chacun paie des impôts selon sa capacité contributive est cruciale, il serait irresponsable de jouer avec cette confiance. De plus, Vaud s'étant fait le champion du fair-play intercantonal face à certaines pratiques nées de la concurrence (cf. thématique des forfaits fiscaux ou du dumping fiscal), il est aussi important que cette confiance soit préservée entre cantons.

Dans ce contexte, les Verts demandent au Conseil d'Etat de procéder à un exercice de transparence, en dépit des cautèles du secret fiscal (cf. dossier Novartis), en répondant aux questions suivantes:

Concernant les pratiques de ces dernières années:

1. Vu le reproche semble-t-il fait au canton de Vaud par le Contrôle fédéral des finances, le Conseil d'Etat peut-il rappeler les règles de base prévues par la Confédération et les responsabilités respectives du SECO, de l'AFF, des instances cantonales (SELT, SAGEFI) et des communes, en termes de limites et contrôles, dans l'usage des exonérations fiscales à des fins de promotion économique ?

2. Dans quelle mesure les critiques des autres cantons sur un usage abusif ou excessif de l'instrument des exonérations fiscales sont-elles fondées ? Et comment se fait-il que des régions non défavorisées, comme Rolle, aient profité de l'arrêté Bonny dont ce n'était à l'évidence pas l'objectif ?

3. Rétrospectivement, doit-on comprendre que, sans ces exonérations, une part significative des implantations d'entreprises n'auraient pas eu lieu, remettant en cause l'image de notre compétitivité et comment le Conseil d'Etat explique-t-il que Vaud ait déposé à lui seul 70% des exonérations fiscales de Suisse ?

4. Quel bilan financier doit-on tirer entre les pertes fiscales et les bénéfices engrangés ? Cette pratique a-t-elle eu par ailleurs des effets sur la situation du Canton de Vaud dans le domaine de la péréquation avec la Confédération ?

Concernant les régulations entreprises ou envisagées:

5. En pensant au rapport sur la PADE et à la réorientation promise par le Conseil d'Etat de sa politique de promotion économique (cf. postulats Haury ou Favez sur ses effets), qu'en est-il de l'évolution des règles que s'est données le Conseil d'Etat (accès aux exonérations, champ d'application pour les différentes entreprises, durées des allègements ...) ?

6. Vu l'ampleur des exonérations, comment s'expliquer que deux départements seulement- tenus par des magistrats de même bord- aient été au courant, contrairement à l'esprit du système des "délégations du Conseil d'Etat", des changements de pratique ont-ils été décidés ?

7. Pour dépasser ces rivalités intercantionales malsaines et ces inégalités de traitement entre multinationales et PME du cru, ne serait-il pas grand temps que le Canton reprenne l'initiative pour tendre à harmoniser les pratiques des cantons, voire les rendre plus compatibles avec les règles internationales ?

En précisant que les Verts acceptent l'augure d'une réponse réservant certaines informations à l'usage exclusif de nos commissions de surveillance, ils remercient par avance le Conseil d'Etat de sa diligence.

1 INTRODUCTION

1. Les exonérations fiscales temporaires d'entreprises ont une longue tradition dans la fiscalité des cantons. En 1948 déjà, le Concordat intercantonal interdisant les arrangements fiscaux prévoyait que les cantons pouvaient exonérer des entreprises industrielles nouvellement créées et dont le canton est économiquement intéressé à promouvoir le développement pour la fin de l'année au cours de laquelle l'exploitation a débuté ainsi que pour les 9 années suivantes.

Au début des années 90, la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) a repris cette règle à son article 23 al. 3, en augmentant sa portée par une interprétation plus large de la notion d'entreprise nouvelle, et en ne limitant pas les bénéficiaires aux entreprises industrielles:

" 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 les neuf années suivantes. Une modification importante de l'activité de l'entreprise peut être assimilée à une fondation."

Le Canton de Vaud a repris dans sa législation (art. 91 LI) la compétence que lui donne la LHID.

2. Pour ce qui est de l'**impôt fédéral direct**, l'actuelle loi sur l'impôt fédéral direct ne contient aucune disposition en la matière. Il en allait déjà de même dans l'ancien arrêté relatif à l'impôt sur la défense nationale. C'est la raison pour laquelle il n'y a jamais eu d'exonération possible pour cet impôt pour tout le territoire suisse.

Cependant, à la suite de la crise dans le secteur de l'horlogerie durant les années 1970, un train de mesures a été pris pour favoriser les régions dont l'économie était peu développée. Ce train de mesures, connu sous le nom d'arrêté Bonny et entré en vigueur en 1979, prévoyait notamment la possibilité d'exonérer temporairement les nouvelles entreprises de l'impôt fédéral direct. Les décisions d'exonération étaient du ressort de la Confédération, via le Secrétariat à l'économie (SECO).

En 1995, la Confédération a adopté la loi fédérale sur les zones économiques en redéploiement (LZER) ainsi que, l'année suivante, l'ordonnance sur l'aide en faveur des zones économiques en redéploiement. Une partie du canton de Vaud se trouvait dans les zones prévues par l'Ordonnance dans lesquelles une exonération partielle ou totale de l'impôt fédéral direct était possible pour les nouvelles entreprises.

Au 1^{er} janvier 2008, la loi fédérale sur la nouvelle politique régionale (LPR) a remplacé la LZER. Elle est accompagnée de deux ordonnances, toutes deux du 28 novembre 2007 à savoir :

. L'Ordonnance sur la politique régionale

. L'Ordonnance concernant l'octroi d'allègements fiscaux en application de la politique régionale.

Ces différents textes, encore en vigueur aujourd'hui ne permettent plus d'accorder d'exonération

temporaire à 100% en matière d'impôt fédéral direct à des entreprises vaudoises à **partir du 31 décembre 2007**. Toutefois, une réglementation transitoire a permis d'accorder du 1^{er} janvier 2008 au 31 décembre 2010 des exonérations temporaires **partielles** (maximum : 50%) à des entreprises se trouvant dans des zones excentrées du canton (en particulier dans l'arc jurassien et le nord vaudois, mais plus dans le bassin lémanique).

En résumé, la situation actuelle se présente comme suit pour notre canton en matière d'exonération temporaire pour l'impôt fédéral direct:

- Aucune décision d'exonération temporaire en matière d'impôt fédéral direct n'est possible dès le 1^{er} janvier 2011.
- Les décisions d'exonérations prises par la Confédération jusqu'au 31 décembre 2007, respectivement 31 décembre 2010 dans les zones du canton bénéficiant de la réglementation transitoire, devront être suivies jusqu'à leur terme selon les modalités et conditions qu'elles contiennent.

2 RÉPONSE AUX QUESTIONS

1. Vu le reproche semble-t-il fait au canton de Vaud par le Contrôle fédéral des finances, le Conseil d'Etat peut-il rappeler les règles de base prévues par la Confédération et les responsabilités respectives du SECO, de l'AFF, des instances cantonales (SELT, SAGEFI) et des communes, en termes de limites et contrôles, dans l'usage des exonérations fiscales à des fins de promotion économique ?

Réponse : Le Conseil d'Etat ne fait pas la même lecture du rapport de février 2012 du Contrôle fédéral des finances (CDF) que l'auteur de l'interpellation. Il convient de rappeler que le rapport du CDF concerne les décisions d'exonération prises en matière d'IFD et qu'il s'adresse dès lors à l'autorité fédérale compétente, à savoir le SECO. S'agissant du volet vaudois de l'examen, le CdF note que les conditions vaudoises à l'octroi d'exonérations temporaires répondent à l'ensemble des critères énoncés par la loi. Le Canton de Vaud a en effet formalisé, au-delà de la simple création d'emplois, les investissements, les notions d'innovation et de partenariat avec les hautes écoles ainsi que le devoir d'information.

Le CdF remarque de plus qu'il est le seul à étendre jusqu'à 10 ans après le terme de l'allégement la clause de " claw-back " qui contraint une société quittant le canton à verser de manière rétroactive les impôts dus durant la période d'exonération. Cette clause a été appliquée à trois reprises.

S'agissant des responsabilités respectives des diverses instances concernées, il convient de relever ce qui suit:

- **Pour l'IFD**, le SECO est la seule instance compétente pour octroyer les exonérations et également la seule, jusqu'en 2008, pour contrôler le respect des conditions posées dans les décisions d'exonération. Il n'existe aucune compétence du Département fédéral des finances en raison du développement historique des exonérations temporaires rappelé dans la partie introductive de la présente réponse.

Enfin, comme relevé ci-dessus, aucune nouvelle décision d'exonération ne peut être prise depuis 2011 en sorte que la responsabilité en la matière se limite au suivi des décisions d'exonération prises antérieurement, jusqu'à leur terme.

- **Pour l'impôt cantonal et communal**, le Conseil d'Etat avait délégué en 1993 la compétence décisionnelle au Département des finances, dans les cas où les avis du SPECo (anciennement SELT) et l'ACI ainsi que de la commune concernée concordaient

Le SPECo se prononce en particulier sur la nature et l'importance des intérêts économiques du canton pris en considération (investissements projetés, nombre d'emplois, diversification du tissu local, secteur d'activité, région d'implantation, synergie avec l'environnement économique régional) ainsi

que sur le problème de la concurrence éventuelle avec des entreprises en place.

L'ACI s'attache à l'examen des conditions générales d'exonération, en particulier la nouveauté de l'entreprise et au respect des principes de la légalité et de l'égalité de traitement.

Sur proposition du DFIRE, appuyée par le DEC, le Conseil d'Etat a modifié sa pratique en 2011, à la fin de l'arrêté Bonny, et chaque demande est désormais traitée par le Conseil d'Etat.

Enfin, contrairement à ce que laisse entendre le postulat, le SAGEFI n'a pas de compétence particulière dans ce domaine.

2. Dans quelle mesure les critiques des autres cantons sur un usage abusif ou excessif de l'instrument des exonérations fiscales sont-elles fondées ? Et comment se fait-il que des régions non défavorisées, comme Rolle, aient profité de l'arrêté Bonny dont ce n'était à l'évidence pas l'objectif ?

Réponse : La Confédération et de nombreux cantons ont eu recours à l'outil des exonérations fiscales temporaires. Le canton de Vaud n'est donc pas le seul à les utiliser. Toutefois, en raison des taux d'impôt élevés pratiqués dans le canton, le recours à cet instrument a permis de rester concurrentiel par rapport aux autres cantons suisses pour ce qui est de l'implantation de nouvelles entreprises. D'autre part, certaines critiques ont été faites par des cantons ayant également recours à cet instrument. Pour ce qui est de l'inclusion de certaines régions de la Côte dans les zones au bénéfice d'une exonération de l'IFD, il convient de se souvenir que le canton a été particulièrement frappé par la crise - taux de chômage supérieur à 7% de 1993 à 1997 et finances publiques en crise (dette 8,7 milliards en 2004) - et que cela a entraîné l'élargissement des zones concernées. Comme rappelé ci-dessus, tel n'est plus le cas depuis fin 2007. Rien n'est cependant jamais acquis dans ce domaine et les récentes annonces de Novartis, heureusement réglée par un accord, de Merck Serono, ou encore d'Applied materials montrent bien que le Canton ne saurait se passer des politiques de promotion économiques.

3. Rétrospectivement, doit-on comprendre que, sans ces exonérations, une part significative des implantations d'entreprises n'aurait pas eu lieu, remettant en cause l'image de notre compétitivité et comment le Conseil d'Etat explique-t-il que Vaud ait déposé à lui seul 70% des exonérations fiscales de Suisse ?

Réponse : La concurrence internationale et intercantonale est particulièrement vive dans le domaine des implantations de nouvelles entreprises. Souvent, la décision de s'établir ou non dans un canton tient à très peu de chose comme cela s'est particulièrement vérifié ces derniers mois. Il est dès lors évident que sans les mesures d'exonération temporaire, la plupart de ces entreprises se seraient implantées ailleurs en Suisse ou à l'étranger. S'agissant du nombre d'exonérations fiscales, il n'est pas juste de dire que le 70% du total est à attribuer au Canton de Vaud. Ce taux de 70% (chiffre pour 2007 ; pour 2008 : 48%) se rapporte au bénéfice avant exonération réalisé par les différentes sociétés. S'agissant du nombre de sociétés au bénéfice d'une exonération dans le canton, il était de 20% du total en 2007, ce qui correspond à l'importance des zones vaudoises au bénéfice de l'arrêté Bonny par rapport au total suisse.

4. Quel bilan financier doit-on tirer entre les pertes fiscales et les bénéfices engrangés ? Cette pratique a-t-elle eu par ailleurs des effets sur la situation du Canton de Vaud dans le domaine de la péréquation avec la Confédération ?

Réponse : Deux questions sont posées ici. Il n'est pas possible de répondre à la première d'entre elles, en raison de son caractère en réalité théorique. Ceci étant, à la suite notamment des remarques faites par le Contrôle fédéral des finances dans son rapport de février dernier, la fiduciaire Ernst & Young a été mandatée pour établir un bilan. En déduisant les coûts relatifs à la péréquation avec la Confédération (RPT), le rapport a fait ressortir les résultats suivants :

Pour les 63 sociétés au bénéfice d'une exonération de l'IFD, leurs salariés et les sociétés faisant partie du même groupe, les recettes fiscales nettes (après déduction du coût de la RPT) sont de l'ordre

de 93 millions de francs.

Ce montant se décompose en 26 millions pour les 11 sociétés examinées par le CdF et 67 millions pour les 52 autres.

Par ailleurs, le rapport fait encore ressortir les éléments suivants :

- Nombre d'emplois créés dans le canton jusqu'en 2009 : 4'600
- Masse salariale : 680 millions de francs
- Cotisations sociales : 70 millions de francs
- Investissements cumulés jusqu'en 2009 : 1,8 milliard de francs, dont la moitié en faveur de l'économie locale.

A ces montants, s'ajoutent les impacts créés par les entreprises exonérées uniquement de l'impôt cantonal et communal (ICC). La fiduciaire Ernst & Young a complété son rapport dans ce sens. Ainsi, pour les entreprises au bénéfice d'une exonération IFD ICC et celles au bénéfice d'une exonération exclusivement pour l'ICC, les effets sont les suivants :

- Nombre d'emplois créés dans le canton jusqu'en 2009 : 8'177
- Masse salariale : 1,219 milliard de francs
- Cotisations sociales : 126 millions de francs
- Investissements cumulés jusqu'en 2009 : 3,079 milliard de francs, dont la moitié en faveur de l'économie locale.

5. En pensant au rapport sur la PADE et à la réorientation promise par le Conseil d'Etat de sa politique de promotion économique (cf. postulats Haury ou Favez sur ses effets), qu'en est-il de l'évolution des règles que s'est données le Conseil d'Etat (accès aux exonérations, champ d'application pour les différentes entreprises, durées des allègements ...) ?

Réponse : En 2011, le Conseil d'Etat a, sur proposition du DFIRE appuyée par le DEC, décidé de revoir sa politique d'exonération fiscale temporaire, tant au niveau de la procédure que dans ses lignes directrices. C'est désormais le Conseil d'Etat qui décide de chaque demande d'exonération temporaire.

S'agissant des lignes directrices, le Conseil d'Etat prépare actuellement une nouvelle grille de critères qui sera rendue publique. Cette grille repose sur la nouvelle politique d'appui au développement économique (PADE) validée par le Conseil d'Etat pour la période 2012-2015.

Sur le plan des contrôles, la nouvelle procédure mise en place permettra d'assurer que le profil des sociétés bénéficiant d'une exonération temporaire correspond aux critères retenus par le Canton et d'éviter tout risque d'implantation contre-productive.

6. Vu l'ampleur des exonérations, comment s'expliquer que deux départements seulement- tenus par des magistrats de même bord- aient été au courant, contrairement à l'esprit du système des "délégations du Conseil d'Etat", des changements de pratique ont-ils été décidés ?

Réponse : Comme relevé dans la réponse à la question 1, une délégation a été prise en bonne et due forme par le Conseil d'Etat en 1993 à une époque où la répartition politique des départements étaient différente . Il convient de rappeler que la délégation de compétence portait sur les demandes pour lesquelles les appréciations de l'ACI, du SPECo et de la commune concernée concordaient. Dans le cadre de l'arrêté Bonny, les exonérations temporaires fédérales étaient décidée par la Confédération sur détermination et contrôle du SECO. Le nombre d'acteurs impliqués dans la décision d'exonération, au niveaux fédéral, cantonal et communal dépassait donc les deux chefs de département. En lien avec la fin de l'arrêté Bonny, cette délégation de compétence sur l'exonération temporaire, comme dit précédemment, a été modifiée en 2011, sur proposition du DFIRE appuyée par le DEC.

7. Pour dépasser ces rivalités intercantionales malsaines et ces inégalités de traitement entre multinationales et PME du cru, ne serait-il pas grand temps que le Canton reprenne l'initiative pour tendre à harmoniser les pratiques des cantons, voire les rendre plus compatibles avec les règles

internationales

Réponse : Même si elle fait l'objet de discussions, la concurrence fiscale fait partie du paysage fiscal de la Suisse et de l'Europe et son principe a été approuvé récemment en votation populaire. La réponse à la question 3 souligne que le canton de Vaud utilise le système des exonérations fiscales temporaires en particulier pour compenser le fait qu'il est l'un des plus chers du pays. Cet état de fait ne va pas changer à court terme. Toutefois les choses pourraient se modifier ultérieurement avec la future réforme III de l'entreprise, si les cantons baissaient fortement leurs taux d'imposition. Le rapprochement des taux d'impôts cantonaux qui en résulterait ainsi que l'amélioration de l'attractivité par rapport à l'étranger serait susceptible d'avoir des impacts également en matière d'exonération temporaire des entreprises. S'agissant des "PME du cru", le Conseil d'Etat rappelle que 82% des exonérations ICC ont concerné des startups et PME locales.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 6 juin 2012.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean