

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Manuel Donzé au nom du groupe PDC-Vaud Libre et consorts – Le concept jurassien de NEI – Nouvelle Entreprise Innovante. Un outil intéressant pour le Canton de Vaud ?

Depuis 2013, le canton du Jura a mis en place un outil très intéressant pour son développement économique : le concept de Nouvelle Entreprise Innovante (NEI). Grâce à cet instrument fiscal, il s'agit de favoriser l'entreprise fiscalement et économiquement, mais aussi l'investisseur.

Dans la Loi jurassienne concernant les nouvelles entreprises innovantes, à l'article 2, ces NEI sont désignées comme " une personne morale nouvellement créée qui développe un élément inconnu ou inexploité jusqu'alors dans la profession au niveau du produit, de la technologie, du processus de production ou de la technique de commercialisation, et qui favorise par ce biais l'économie régionale et la création ou le maintien d'emplois qualifiés dans une perspective à long terme. "

En d'autres termes, il s'agit de positionner le canton du Jura, dans les domaines de demain, sans privilégier un secteur particulier et de créer un label " société innovante ". Le label en tant que tel n'est pas qu'un nouvel outil de communication. Il est surtout un moyen d'encourager l'innovation et la création d'emplois dans la région.

En ce qui concerne l'entreprise, celle-ci bénéficiera d'une exonération fiscale de l'impôt sur le bénéfice et sur le capital sur une période minimale de 5 ans et maximale de 10 ans, à hauteur d'au moins 50 %. Le canton du Jura précise sur son site que l'exonération peut porter sur les impôts tant cantonaux que fédéraux, en fonction du développement de l'entreprise.

Les investisseurs, quant à eux, verront leur charge fiscale réduite, s'ils investissent au minimum 20'000 francs par an dans leur propre société ou dans celle d'un tiers. Le site du canton du Jura donne un exemple pour un investisseur :

Revenu imposable : 250'000 francs

Investissement : 100'000 francs

Imposition ordinaire : 150'000 francs au taux de 250'000 francs

Imposition séparée : 100'000 francs au taux de 2 %.

Il s'agit donc d'un instrument très efficace qui privilégie les investisseurs et les entreprises de demain. A cet égard, les entreprises qui peuvent bénéficier de ce statut de NEI sont celles qui disposent d'un projet dont le développement s'inscrit dans le programme de développement économique, qui ont leur siège et leur administration effective dans le canton, qui ont une partie prépondérante des salaires dans le canton, qui dépensent une partie significative de leurs charges dans des activités liées directement à la recherche et au développement, qui favorisent l'économie régionale, etc.

Au vu des éléments présentés ci-dessus sur le concept de NEI, nous posons les questions suivantes au

Conseil d'Etat :

- Est-ce que le Conseil d'Etat a procédé à une analyse de ce type d'outil fiscal et économique en termes de résultats pour le canton du Jura ?*
- Est-ce que l'outil de NEI, tel que décrit ci-dessus, a été envisagé par le Conseil d'Etat pour le canton de Vaud ? Et si oui, est-ce que le Conseil d'Etat a planifié la mise en place de certaines de ces mesures ?*

Réponse du Conseil d'Etat :

Dans le cadre de l'EMPD no 1 relatif au budget 2015, le Conseil d'Etat a répondu à un postulat Guy-Philippe Bolay demandant de reprendre le système connu dans le canton du Jura, prévoyant des allègements en faveur des nouvelles entreprises innovantes.

Il s'agit du même objet que celui de la présente interpellation en sorte que le rapport du Conseil d'Etat au postulat Bolay, annexé à la présente réponse, fournit les réponses aux questions posées. Le Conseil d'Etat avait précisé dans ce rapport qu'il n'estimait pas opportun d'introduire dans le canton un tel système, notamment vu les problèmes juridiques liés à la possibilité d'introduire une disposition légale du type de celle demandée, mais aussi parce que la réforme de la fiscalité des entreprises allègerait déjà substantiellement la fiscalité des entreprises vaudoises.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 6 décembre 2017.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean

11 RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT SUR LE POSTULAT GUY-PHILIPPE BOLAY ET CONSORTS DEMANDANT L'ELABORATION D'UNE LOI CANTONALE PREVOYANT DES ALLEGEMENTS EN FAVEUR DES NOUVELLES ENTREPRISES INNOVANTES (NEI)

Le texte initialement déposé par le député Guy-Philippe Bolay et consorts l'était sous la forme d'une motion. Toutefois, lors de l'examen de sa prise en considération, le Grand Conseil a transformé la motion en postulat.

Rappel du postulat

D'importants licenciements ont récemment marqué le début d'un ralentissement conjoncturel. Ils risquent de se multiplier dans un contexte où les entreprises souffrent de la valeur du franc suisse.

La production, l'innovation, la recherche et le développement sont les meilleurs atouts de notre économie. Ils doivent être soutenus. A l'instar de nombreux pays voisins, la Suisse et notre canton doivent, pour s'adapter à la compétitivité, favoriser le financement des entreprises innovantes. Faute de moyens, celles-ci ne peuvent souvent pas, ou trop lentement, développer leurs innovations. Afin d'améliorer ce financement et d'accroître les chances de succès des petites structures (start-up et spin-off) susceptibles de se développer et de créer des emplois, les soussignés proposent d'élaborer une loi cantonale prévoyant des allègements en faveur des entreprises innovantes, à l'instar et sur le modèle de ce qu'a fait le Canton du Jura. Les principaux axes de la loi seraient les suivants :

Chaque entreprise nouvellement créée qui développe un élément inconnu ou inexploité jusqu'alors au niveau du produit, de la technologie, du processus de production ou de la technique de commercialisation peut faire la demande d'octroi du statut "NEI" (Nouvelle entreprise innovante), pour autant qu'elle respecte certaines conditions, comme par exemple avoir son siège ou une partie prépondérante de sa masse salariale dans le canton. Le statut sera décerné par le Conseil d'Etat. L'objectif est de créer un "label société innovante" reconnu et porteur en terme d'image pour l'entreprise, mais également pour le canton.

Une imposition privilégiée des investissements dans des nouvelles entreprises innovantes. Sur ce point particulier, les soussignés proposent de s'inspirer du texte de l'art. 37 c du projet de la loi jurassienne :

"Les revenus équivalents aux investissements non commerciaux faits à des nouvelles entreprises innovantes qui bénéficient du statut "NEI", en vertu de la loi sur les nouvelles entreprises innovantes, sont soumis, séparément des autres revenus, à un impôt cantonal annuel entier de 1%. Les impôts communaux sont calculés en proportion.

Constituent des investissements fiscalement privilégiés, les apports, les agios, les dons, les versements à fonds perdu et les prises de participation effectuées par une personne physique. Le montant des investissements privilégiés fiscalement peut s'élever, au maximum, au montant du revenu imposable, mais au minimum à Fr. 20 000.-.

Si le montant des investissements est inférieur au montant du revenu imposable, le solde est imposé de manière ordinaire au taux global."

Les donations et l'argent versé lors de successions à de nouvelles entreprises innovantes bénéficiant du statut "NEI" en vertu de la nouvelle loi sont exonérées de l'impôt sur les successions et les donations.

L'aspect novateur du système proposé réside dans la création d'une imposition séparée des revenus, en fonction de leur affectation. Ainsi, les revenus qui ont permis de réaliser un investissement dans une "NEI" peuvent bénéficier d'une imposition séparée à un taux privilégié, le revenu imposable restant étant imposé de manière ordinaire au taux global net.

Cela favorisera fiscalement et économiquement l'entreprise elle-même, mais également l'investisseur par une imposition séparée, fiscalement plus avantageuse. Il s'ensuivra une dynamisation de l'économie interne grâce à

des investissements dans des start-up ou des spin-off plus attractifs, avec à la clé des emplois qualifiés.

Réponse du Conseil d'Etat

Introduction

Comme le relève M. le député Bolay, la législation jurassienne sur les entreprises innovantes n'était pas encore adoptée par le parlement jurassien lorsqu'il a rédigé le texte ci-dessus.

Ainsi, le texte définitif de l'art. 37c de la loi d'impôt jurassienne, du 21 novembre 2012, a la teneur suivante :

"Les revenus équivalents aux investissements non commerciaux faits à des nouvelles entreprises innovantes qui bénéficient du statut "NEI", en vertu de la loi sur les nouvelles entreprises innovantes, sont soumis, séparément des autres revenus, à un impôt cantonal annuel entier de 1%. Les impôts communaux sont calculés en proportion.

Constituent des investissements fiscalement privilégiés, les apports, les agios, les dons, les versements à fonds perdu et les prises de participation effectuées par une personne physique. Le montant des investissements privilégiés fiscalement peut s'élever, au maximum, à la moitié du revenu imposable, mais au minimum à 10 000 francs et au maximum à 200'000 francs.

Si le montant des investissements est inférieur au montant du revenu imposable, le solde est imposé de manière ordinaire au taux global."

Description du système proposé

Le premier volet du système est la création du concept d'entreprises innovantes. Tombent sous cette appellation les personnes morales nouvellement créées qui développent un élément inconnu ou inexploité au niveau du produit, de la technologie, du processus de production ou de la technique de commercialisation et qui favorise par ce biais l'économie régionale et la création ou le maintien d'emplois qualifiés.

Elles doivent en particulier avoir leur siège ou leur administration effective dans le canton, affecter tout ou partie de leur masse salariale à l'activité de l'entreprise dans le canton. Elles n'ont pas un droit à se voir octroyer le statut de nouvelle entreprise innovante.

Enfin, la durée de ce statut est limitée à 10 ans au maximum.

Le second volet concerne les personnes physiques qui donnent ou investissent dans une telle entreprise innovante. Il prévoit un allègement fiscal, mais qui ne consiste pas à déduire le montant donné ou investi du revenu de la personne. Il s'agit d'une imposition distincte d'une partie du revenu, à un taux d'impôt privilégié. Ce privilège dépend du montant donné ou investi dans l'entreprise innovante. L'art. 37c cité au chiffre 7.1.2.1 prévoit cependant un plafond à 50% du revenu ainsi qu'à 200'000 francs.

Exemple : Un contribuable dispose d'un revenu imposable de 220'000 francs et alloue 120'000 francs à une entreprise innovante.

Dans ce cas, le privilège est limité à 110'000 francs (moitié du revenu). L'impôt cantonal sera le suivant :

- 110'000 francs à 1% ;
- 110'000 francs au barème ordinaire (mais au taux applicable à un revenu de 220'000 francs).

Analyse

Le système qui vient d'être décrit est unique en Suisse et s'inspire notamment de deux allègements existants :

- depuis la réforme 2 de l'imposition des entreprises, les dividendes provenant de participations d'au moins 10% peuvent bénéficier d'une imposition allégée (art. 7, al. 1 LHID). Cet allègement prend

généralement la forme d'une imposition partielle des dividendes, mais peut aussi être effectué par une imposition de l'entier du dividende mais à un taux plus faible que celui appliqué au reste du revenu. Cette dernière variante, utilisée par quelques cantons, est proche du système proposé ; elle consiste cependant à imposer à un taux réduit un type particulier de revenu (revenu provenant de participations) et non pas à alléger l'imposition du revenu quelle qu'en soit la source, sous condition et à hauteur d'une dépense ou d'un investissement particuliers ;

- les dons faits à des personnes morales exonérées de l'impôt en raison de leur but de service public ou de pure utilité publique jusqu'à concurrence de 20% de leurs revenus après autres déductions ; il s'agit d'une déduction générale accordée tant pour l'IFD que pour l'impôt cantonal : elle figure dans la liste exhaustive des déductions prévues à l'art. 9 LHID.

Compte tenu de ces particularités, il convient d'examiner si ce système est conforme au droit fédéral.

Le Tribunal fédéral a rappelé que le principe de l'égalité devant la loi prévu à l'art. 8, al. 1 de la Constitution fédérale était concrétisé, en matière fiscale, par les principes de la généralité et de l'égalité de l'imposition ainsi que par le principe de l'imposition selon la capacité économique (art. 127, al. 2 Cst). Le principe de la généralité de l'impôt exige que toute personne ou groupe de personnes doivent être imposés selon la même réglementation juridique : les exceptions qui ne reposent sur aucun motif objectif sont inadmissibles. Le principe de l'égalité de l'imposition exige d'imposer de la même manière les personnes qui se trouvent dans la même situation et d'imposer de manière différenciée les personnes qui se trouvent dans des situations de faits comportant des différences importantes. D'après le principe de l'imposition selon la capacité économique, toute personne doit contribuer à la couverture des dépenses publiques, compte tenu de sa situation personnelle et de ses moyens. Notre Haute Cour a encore précisé que dans le système d'imposition du revenu global net, sur lequel reposent les impôts directs de la Confédération et des cantons, le solde de tous les revenus, après déduction des dépenses qui y sont liées, constitue la base d'imposition indépendamment de la nature des revenus.

Le TF a concrétisé ces principes dans un arrêt du 25 septembre 2009 (2C_274/2008) qui concernait les allègements accordés pour l'imposition des participations et de leur rendement. Il a tout d'abord examiné, s'agissant de l'imposition des dividendes, les deux conditions supplémentaires fixées par le droit cantonal bernois par rapport au droit fédéral (octroi des abattements également si la participation n'atteignait pas 10% mais qu'elle était supérieure à 2 millions de francs, refus des abattements si la société distribuant les rendements n'avait pas son siège en Suisse). Il a jugé qu'aucune de ces deux conditions ne reposait sur un motif objectif, raison pour laquelle elles violaient toutes deux le principe de l'égalité de traitement et entraient en contradiction avec les principes de l'égalité devant la loi et de l'imposition selon la capacité économique (art. 8 et 127, al. 2 Cst).

Le Tribunal fédéral s'est ensuite penché sur l'impôt sur la fortune. En effet, la loi fiscale bernoise prévoyait que le taux de l'impôt sur la fortune était réduit de 20% s'agissant des participations à des sociétés de capitaux ou à des coopératives.

Ici le Tribunal fédéral a fait un pas supplémentaire en concluant que dans ce domaine tout allègement au niveau de l'impôt sur la fortune, même en reprenant les règles posées par le droit fédéral pour l'imposition des dividendes, était contraire aux principes constitutionnels précités. Comme la LHID ne prévoyait aucun allègement pour l'impôt sur la fortune, aucune protection ne pouvait être accordée à la législation bernoise, malgré l'avis d'une partie de la doctrine selon laquelle l'atténuation de la double imposition économique devait également valoir pour l'impôt sur la fortune relatif à des participations.

Au vu de ces éléments, il convient de dresser les constats suivants :

- a. Le système proposé dans le postulat prévoit l'imposition d'une partie du revenu à un taux très réduit par rapport à celui applicable au reste du revenu. Cette importante différence repose sur l'allocation d'un montant à une personne morale bénéficiant du statut d'entreprise innovante. Un tel allègement ne repose sur aucune disposition prévue par le droit fédéral, tant au niveau de la LIFD que de la LHID. Au vu des principes développés par le Tribunal fédéral dans la jurisprudence qui vient d'être rappelée, il apparaît hautement vraisemblable qu'une telle différence ne soit pas compatible avec les principes constitutionnels de l'égalité devant la loi et d'imposition selon la capacité économique.
- b. A cela s'ajoute que l'imposition réduite est exclue pour les versements à des entreprises qui n'ont pas le siège dans le canton. Or le Tribunal fédéral a rappelé à de nombreuses reprises, notamment dans l'arrêt précité, qu'une telle distinction est contraire à la LHID et ne peut donc plus être justifiée depuis son entrée en vigueur. Un tel avantage pourrait dès lors être revendiqué par les contribuables ayant alloué des montants à des entreprises hors canton, ce qui irait à l'encontre du but visé par le système proposé par le postulat.
- c. L'imposition alléguée est accordée si le contribuable fait une libéralité à l'entreprise, sous forme d'un don ou d'un versement à fond perdu. Il en va cependant de même si l'allocation ne consiste pas en une libéralité, mais en un acte à titre onéreux, sous forme d'une prise de participation, d'un apport ou du versement d'un agio. Or, dans un cas il y a une utilisation du revenu qui conduit à un appauvrissement du contribuable alors que dans l'autre il y a un investissement qui entraîne une permutation dans l'état de sa fortune. Traiter fiscalement de manière identique deux opérations aussi différentes apparaît, ici encore, guère compatible avec les principes constitutionnels précités.

Il convient en outre de signaler un arrêt rendu par le Tribunal fédéral postérieurement à l'adoption de l'art. 37c de la loi fiscale jurassienne. Il a jugé le 27 février 2013 que le système du rabais d'impôt, prévu par une initiative populaire vaudoise, octroyé aux contribuables dont les primes d'assurances-maladie excèdent 10% de leur revenu était contraire à la LHID, car il visait des dépenses déductibles uniquement par une déduction générale. Le TF a relevé que le système prévu par les initiants permettait de contourner les limites posées par la déduction pour primes d'assurances prévue à l'art. 9, al. 2, let g LHID.

En l'espèce, s'il devait y avoir une déduction des montants alloués aux entreprises, innovantes ou non, il s'agirait d'une déduction générale car ces montants ne présentent ni les caractéristiques de dépense pour frais d'acquisition du revenu ni celles de déduction sociale. Or, le droit fédéral prévoit déjà une déduction générale pour les dons faits à une personne morale. La personne morale doit cependant avoir son siège en Suisse et être exonérée de l'impôt en raison de son but de service public ou d'utilité publique (art. 9, al. 2, let. i) LHID et 33a LIFD). La seule marge de manœuvre laissée par le droit fédéral est le montant maximum déductible. Dès lors, alléger l'imposition de la partie du revenu correspondant au montant alloué à des entreprises innovantes ayant leur siège dans le canton revient à contourner les limitations prévues par ces dispositions, alors que le catalogue des déductions générales est exhaustif (art. 9, al. 4 LHID). Ces éléments viennent renforcer les doutes susmentionnés quant à la conformité du système proposé au droit fédéral.

Indépendamment de ces aspects juridiques, le Conseil d'Etat relève que la situation économique du Canton du Jura est très différente de celle de notre canton. D'autres cantons ont examiné le système proposé mais ne l'ont pas retenu. Par ailleurs et surtout, le projet de réforme de la fiscalité des entreprises qui a été exposé dans les chapitres précédents allège substantiellement la fiscalité des entreprises vaudoises en sorte que des mesures supplémentaires n'apparaissent pas nécessaires.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas opportun d'introduire dans le canton un système s'inspirant de celui proposé par le postulat.