

RAPPORT DE LA DELEGATION

DES COMMISSIONS DES FINANCES ET DE GESTION DU GRAND CONSEIL

SUR LES EXONERATIONS FISCALES TEMPORAIRES

TABLE DES MATIERES

1. PREAMBULE	3
2. INTRODUCTION	4
3. CADRES LEGAL ET REGLEMENTAIRE.....	6
3.1 Niveau fédéral – principes régissant les exonérations IFD.....	6
3.2 Niveau cantonal – cadre légal et dispositions d’application	7
3.3 SECO (surveillance).....	8
3.4 Procédures ICC – IFD et évolution de la pratique.....	8
3.4.1 Niveau fédéral (IFD)	8
3.4.2 Niveau cantonal (ICC).....	10
3.5 Glossaire	11
4. ETAT DE LA SITUATION.....	13
4.1 Nombre et types d’entreprises, localisation	13
4.2 Critères d’octroi et taux d’exonération IFD et ICC.....	15
4.2.1 Taux d’exonération IFD et ICC.....	15
4.2.2 Comparatif des critères fédéraux et cantonaux	16
4.3 Montants exonérés / impact sur la RPT	16
4.4 Contreparties exigées.....	17
5. CONTROLES.....	19
5.1 Qui contrôle et comment ?	19
5.2 Non-respect des conditions ; clause de clawback	19
6. EVALUATIONS.....	21
6.1 Transparence.....	21
6.2 Equité et concurrence	21
6.3 Ethique.....	22
6.4 Objectifs et avantages économiques et financiers	22
6.5 Image du canton.....	23
7. RECOMMANDATIONS	24
8. PROPOSITION D’UN TABLEAU DE BORD DE SUIVI	26
9. CONCLUSIONS.....	27

1. PREAMBULE

La délégation de la COFIN et de la COGES (ci-après « la délégation ») en charge de ce rapport était formée de Mmes les députées Christiane Jaquet-Berger (présidente – rapportrice / COGES - DEC), Valérie Schwaar (COGES - DFIRE) et Monique Weber-Jobé (COFIN - DFIRE) ainsi que de MM. les députés Albert Chapalay (COGES - DFIRE), Philippe Cornamusaz (COGES - DEC), Pierre Grandjean (COFIN - DEC) et Jean-Michel Favez (COFIN - DEC). M. le député Pierre-Yves Rapaz (COFIN - DFIRE) n'a pas souhaité participer à ces travaux. Elle a siégé à 12 reprises en date des 21 février, 6 (2 réunions), 27 mars, 5 avril, 1^{er}, 10, 22, 29 mai, 5 et 12 juin 2012 (2 réunions).

La COGES et la COFIN se sont également réunies en séances plénières pour valider la création de la délégation, le 8 mars en présence des MM. les conseillers d'Etat Pascal Broulis et Philippe Leuba, et pour adopter le rapport final de cette dernière, le 14 juin 2012.

Durant ces différentes séances, les commissaires ont pu entendre en séance plénière MM. les conseillers d'Etat Pascal Broulis (chef du DFIRE) et Philippe Leuba (chef du DEC). La délégation a auditionné MM. Philippe Maillard (chef de l'ACI), Lionel Eperon (chef du SPECo), Eric Birchmeier (chef du SAGEFI), Raphaël Conz (chef de l'unité de promotion économique), Igor Santucci (secrétaire général adjoint du Secrétariat général du Grand Conseil), Pascal Mahon (professeur de droit constitutionnel à l'Université de Neuchâtel) et Jean-Frédéric Berthoud (directeur du DEV). Partiellement durant mars et régulièrement dès avril, elle a également pu bénéficier de l'appui organisationnel et technique de deux collaborateurs du Secrétariat général du Grand Conseil, respectivement, Mme Carole Pico (secrétaire de la COGES) et M. Fabrice Mascello (secrétaire de la COFIN) qu'elle remercie pour leur excellent travail et leur grand investissement dans ce rapport.

La délégation remercie vivement l'ensemble des personnes qui ont participé à cette analyse, qui ont fourni des documents et répondu de manière précise aux différentes questions posées. Leur collaboration et leur ouverture ont été précieuses.

Le présent rapport établit la synthèse des informations et documents reçus. La délégation se décharge d'éléments qu'on lui aurait cachés, ou qu'elle aurait omis de demander.

La délégation tient déjà à préciser dans ce préambule qu'au vu de la masse de documents qu'elle a eu à examiner (parfois brièvement) et de la complexité d'une partie de ceux-ci, elle ne peut prétendre avoir réalisé un travail complet et parfaitement conforme aux attentes de l'ensemble des députés du Parlement. Un examen plus approfondi par des professionnels indépendants (juristes-fiscalistes) permettrait sans doute d'obtenir une appréciation plus pertinente sur certains points. Enfin, ce rapport ne traite pas de cas précis et ne cite aucun nom d'entreprise ou de lieu.

2. INTRODUCTION

La publication, au début février 2012, du rapport du Contrôle fédéral des finances (CDF) sur les allègements fiscaux fédéraux¹ a jeté un éclairage critique sur les pratiques fiscales de certains cantons suisses et le manque de contrôle, tant de la part du SECO que de quelques cantons. Le Canton de Vaud y est mentionné comme étant l'un des cantons particulièrement actifs dans le domaine des exonérations temporaires avec Fribourg, Neuchâtel et Schaffhouse. Le document du CDF relève en effet que Vaud représente 22% du nombre d'allègements et 48% de l'assiette totale des bénéficiaires avant allègement d'IFD en 2008 (73 % en 2007). Il commente, notamment, de manière précise mais anonyme, certains exemples d'entreprises ayant bénéficié de ces allègements fiscaux et se termine par diverses recommandations. Dire que ce rapport a suscité un vif intérêt de tous les acteurs concernés est un euphémisme. D'une part, le Conseil d'Etat a chargé le Contrôle cantonal de finances (CCF) de rédiger un rapport sur la situation vaudoise à transmettre aux commissions de surveillance du Grand Conseil ; de l'autre, la presse et les médias radios et TV se sont emparés du sujet et ont largement couvert la problématique des entreprises internationales concernées par ces questions d'exonérations. A noter que la Cour des comptes a également annoncé la prochaine rédaction d'un rapport sur la même question. Le CCF vient de déposer un rapport intermédiaire confidentiel en date du 12 juin 2012 dont la délégation a pu prendre connaissance.

Pour sa part, le Parlement a réagi rapidement, puisqu'en date du 7 février 2012, il a adopté, par 67 oui, 46 non et 15 abstentions, une résolution déposée par M. le député Jean-Michel Dolivo et consorts au nom des groupes A Gauche toute !, socialiste et Les Verts. Son texte est le suivant :

« Le Grand Conseil invite ses deux commissions de surveillance, la Commission de gestion et la Commission des finances, à documenter les exonérations fiscales dont ont bénéficié des entreprises (quelle que soit leur forme juridique) dont le siège fiscal est situé sur territoire vaudois de 2005 à 2011. Pour ce faire, elles devraient solliciter un rapport pour connaître les règles qui ont présidé à l'octroi de telles exonérations, quelles sont les contreparties exigées, quel contrôle du respect des conditions a été effectué, quelles autorités ont la compétence pour en décider et, enfin, quelles nouvelles règles ont été adoptées depuis 2011 par le Conseil d'Etat ».

Sur cette base, et conformément aux articles 50, al. 6 et 10, al. 2 de la loi sur le Grand Conseil (LGC), les deux commissions de surveillance (COGES – COFIN) ont décidé de mandater une délégation commune pour mener à bien cette analyse. Cette structure était formée des commissaires COGES et COFIN au DFIRE et au DEC. A noter que c'est la première fois, depuis la dernière modification de la LGC (1^{er} juillet 2011), qu'un tel groupe de travail est mis en place. Son champ d'action n'est pas comparable à celui d'une commission d'enquête parlementaire mais il est suffisamment vaste pour permettre l'accès à des informations considérées comme sensibles. Le Conseil d'Etat en détermine toutefois la forme de communication, selon leur nature.

¹ Examen des allègements d'impôt fédéral direct de la loi fédérale en faveur des zones économiques en redéploiement (« arrêté Bonny »).

Forte de ses prérogatives, la délégation a initié ses travaux par une liste d'une vingtaine de questions qui a servi de fil rouge aux divers collaborateurs de l'administration pour la documenter de manière détaillée. Elle a également pu tenir compte des réponses apportées par le Conseil d'Etat à trois interventions parlementaires¹ dans le courant du mois de mars 2012 et à cinq questions orales. L'écueil principal étant bien entendu le secret fiscal et le secret des affaires qui limitent l'accès à ce genre de données, même s'il s'agit des commissions de contrôle.

Après une discussion avec le Conseil d'Etat et toujours selon les bases légales précitées, la délégation se plaît à relever que ce filtre sécuritaire a pu être levé pour son information. Il a toutefois été convenu avec le gouvernement que les renseignements ne seraient pas divulgués au-delà de ce cercle restreint des membres de la délégation et qu'aucune information nominative ne devrait apparaître dans son rapport.

Après cette courte introduction (chapitres 1 et 2), ce document se concentre tout d'abord sur le cadre légal et réglementaire en détaillant les principes des exonérations (IFD – ICC), les procédures et l'évolution de la pratique (chapitre 3). Ensuite, un état de la situation est dressé en analysant certaines données liées aux entreprises concernées (nombre, localisation, taux d'exonération, etc.) avec les contreparties exigées (chapitre 4). En outre, les commissaires abordent la thématique des contrôles et ses conséquences en cas de non-respect des conditions (chapitre 5). Finalement, la délégation procède à une évaluation des différents critères (chapitre 6) ; elle émet, sans prétendre être exhaustive, quelques recommandations (chapitre 7) et conclut son rapport en reprenant les conclusions mentionnées dans le rapport du CCF (chapitre 8).

¹ Réponses du Conseil d'Etat aux interpellations d'Anne Décosterd sur les relations dangereuses entre l'ACI et une multinationale brésilienne (11_INT_607) ; de Pierre Zwahlen concernant l'exonération fiscale du géant VALE International : les dizaines de milliards tirés des exploitations minières (11_INT_611) ; de Raphaël Mahaim « Le champion du monde des OGM et des scandales sanitaires Monsanto a-t-il aussi bénéficié d'exonérations fiscales ? » (11_INT_618).

3. CADRES LEGAL ET REGLEMENTAIRE

3.1 Niveau fédéral – principes régissant les exonérations IFD

Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)

- Articles 5 et 23 de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) : « *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. La modification importante de l'activité de l'entreprise peut être assimilée à une fondation nouvelle* ».

Lois, ordonnances fédérales (arrêté Bonny) et messages du Conseil fédéral (entre 1995 et 2007)

- Message du 5 juillet 1994 concernant des mesures visant à renforcer les structures économiques régionales et le rayonnement de la Suisse.
- Loi fédérale du 6 octobre 1995 en faveur des zones économiques en redéploiement (LZER), avec ses versions du 14 août 2001 et du 23 juin 2006. L'article 6 de la loi mentionne : « *Une entreprise peut bénéficier d'un allègement de l'impôt fédéral direct uniquement en complément d'un cautionnement ou de contributions au service de l'intérêt et lorsque le canton dans lequel le projet est réalisé lui accorde aussi des allègements fiscaux en vertu de sa législation. Les allègements fiscaux accordés par la Confédération ne peuvent excéder, quant à leurs modalités, leur importance et leur durée, ceux que le canton accorde à l'entreprise. La confédération n'octroie des allègements fiscaux qu'en proportion de l'importance du projet pour l'économie régionale, même si le canton accorde des allègements fiscaux plus importants* ».
- Ordonnances du 10 juin 1996 sur l'aide en faveur des zones économiques en redéploiement (OZER) avec ses versions du 21 novembre 2001, du 24 novembre 2004 et du 7 novembre 2006.
- Message du 13 septembre 2000 concernant la prorogation et la modification de l'arrêté fédéral en faveur des zones économiques en redéploiement.

Fin 2007, l'arrêté Bonny a été remplacé par la Nouvelle politique régionale (NPR), en vigueur depuis 2008.

- Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale (LPR). L'article 12 fixe les règles d'octroi d'allègements fiscaux qui seront précisées dans une ordonnance d'application du 28 novembre 2007 sur la politique régionale (OPR). L'ordonnance parue à la même date concernant l'octroi d'allègements fiscaux en application de la politique régionale (OAPR) détermine les zones d'application en matière d'allègements fiscaux.

3.2 Niveau cantonal – cadre légal et dispositions d’application

Lois cantonales

- La loi sur les impôts directs cantonaux du 26 novembre 1956 (LI) a fait régulièrement l’objet de révisions partielles. La révision adoptée à fin 1994 par le Grand Conseil a harmonisé dans une très large mesure les chapitres de la loi relatant l’assujettissement des personnes morales.
- Les articles 17 et 91 de la loi du 4 juillet 2000 sur les impôts directs cantonaux reprennent in extenso les dispositions de l’article 5 LHID ; elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001.
- Loi du 15 septembre 1999 sur la promotion économique (en vigueur jusqu’en 2007).
- Loi du 12 juin 2007 sur l’appui au développement économique (LADE) (en vigueur depuis 2008).

Exposés des motifs

- Le 28 septembre 1959, un EMPD (22/59) autorise le Conseil d’Etat à adhérer au nom de l’Etat de Vaud au concordat entre les cantons de la Confédération suisse sur l’interdiction des arrangements fiscaux du 10 décembre 1948.

Le concordat du 10 décembre 1948 entre les cantons et la Confédération suisse sur l’interdiction des arrangements fiscaux, dont font partie tous les cantons, vise à n’interdire que les arrangements particuliers accordant des allègements à des contribuables déterminés ; il ne condamne pas les dispositions légales qui instituent un régime fiscal en faveur d’une certaine catégorie de contribuables. Des allègements fiscaux sont autorisés pour autant qu’ils soient prévus par le droit cantonal. Ils concernent : « *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 et pour les neuf années suivantes* ». (Article premier, article b).

- En automne 1960, un EMPL (36, P.L 6/60) modifiant la loi du 26 novembre 1956 sur les impôts directs cantonaux (LI) propose une révision de la loi pour diverses raisons dont celle de l’adapter pour favoriser la politique d’industrialisation du canton, notamment à son article 15 alinéa 3 : « *Le Conseil d’Etat peut également exonérer de l’impôt pour une durée n’excédant pas dix ans les entreprises industrielles nouvelles créées qui s’établissent dans le canton et sont susceptibles d’en favoriser le développement économique* ».
- En 1988, le Grand Conseil a adopté diverses dispositions relatives à l’imposition des personnes morales (EMPL modifiant la loi du 26 novembre 1956 sur les impôts directs cantonaux) dont celle-ci : « *Le Conseil d’Etat peut accorder une exonération partielle ou totale de l’impôt pour l’année de sa fondation et les neuf années suivantes aux entreprises nouvelles créées qui servent les intérêts économiques du canton (article 15 alinéa 2 LI)*.

Circulaires n°6 et n° 39 de l’ACI sur les exonérations temporaires des entreprises

- La circulaire n° 6 de mars 1989 précise la nouvelle teneur de l’article 15 alinéa 2 de la LI de 1956 (examiné lors de la session de printemps 1988 par le Grand Conseil) qui ne restreint plus le champ d’application de la disposition d’exonération aux entreprises « industrielles » mais que toute entreprise, quel que soit le secteur auquel elle appartient peut entrer dans le cadre des entreprises bénéficiant d’une exonération.

- La circulaire n° 39 de février 1999 précise ce que le législateur a ajouté à la loi du 21 juin 1994 conformément à l'article 5 de la LHID (*qui mentionne qu'une modification importante de l'activité de l'entreprise peut être assimilée à un fondation nouvelle*), soit que : « *peut être considérée comme nouvellement créée, l'entreprise qui modifie de manière fondamentale son activité ou se restructure de façon essentielle sur le plan économique.* ».

Délégations de compétence

- Une décision du Conseil d'Etat du 5 février 1993 délègue au Département des finances la compétence fondée sur les articles 15 alinéa 2 et 106 alinéa 2 de la LI, sauf en cas d'avis divergents des départements concernés ou d'opposition des communes intéressées à l'octroi de l'exonération.

La procédure, mise en place dès cette date-là, prévoit que le Secrétariat général du Département des finances requiert le préavis de l'Administration cantonale des impôts et celui du Département de l'agriculture de l'industrie et du commerce et de la commune intéressée. La décision est prise par le chef du Département des finances si les préavis vont dans le même sens et par le Conseil d'Etat dans les autres cas.

- En 2000, une nouvelle procédure est mise en place au sujet de la gestion des demandes d'exonérations fiscales temporaires. L'ACI reprend les tâches assumées jusqu'alors par le Secrétariat général du Département des finances. C'est ce service qui sera chargé de présenter les préavis au chef du Département des finances et de consulter le Département de l'économie et les communes concernées. En cas de divergence, la décision revient au Conseil d'Etat.
- En lien avec la fin de l'arrêté Bonny, cette délégation de compétence sur l'exonération temporaire a été modifiée en 2011 sur proposition du DFIRE appuyée par le DEC. Depuis cette date, c'est le Conseil d'Etat qui décide de chaque exonération temporaire.

3.3 SECO (surveillance)

La surveillance du SECO repose notamment sur l'application de l'art. 10 de l'Ordonnance fédérale concernant l'octroi d'allègements fiscaux en application de la politique régionale. Cet article stipule que le SECO surveille le respect des conditions et charges imposées. Le canton est tenu de vérifier que les conditions de l'octroi sont respectées, notamment que l'allègement fiscal n'a pas été touché indûment. Le canton informe annuellement le SECO du montant des bénéficiaires nets imposables pour lesquels il n'a pas prélevé l'IFD. Finalement, le canton livre au SECO les données relatives au nombre d'emplois créés, aux investissements réalisés et toutes les autres données jugées nécessaires à l'évaluation des effets des allègements accordés.

3.4 Procédures ICC – IFD et évolution de la pratique

3.4.1 Niveau fédéral (IFD)

L'arrêté Bonny a pris fin en date du 31 décembre 2007 et a été remplacé dès le 1^{er} janvier 2008 par la loi sur la politique régionale qui reprend notamment à son article 12 la possibilité d'octroyer des allègements fiscaux. La Confédération a néanmoins revu les zones d'application à la baisse (*zones économiques en redéploiement*) en excluant celles situées dans le Canton de Vaud. Une période transitoire de deux ans (jusqu'au 31 décembre 2010) a

toutefois été admise pour permettre une transition progressive durant laquelle les critères de l'arrêté Bonny ont encore pu être appliqués avec une réduction toutefois de la quotité à 50% au maximum. Signalons également que le Conseil d'Etat avait décidé, sur son initiative, d'exclure la Côte lémanique des zones éligibles d'ores et déjà pour la période de transition. Compte tenu de ce qui précède, il faut distinguer deux approches : celle valable durant l'arrêté Bonny ainsi que durant la période transitoire (jusqu'au 31 décembre 2010), d'une part, et celle post-Bonny (dès le 1^{er} janvier 2011), d'autre part.

3.4.1.1 Jusqu'au 31 décembre 2010

Parallèlement à la procédure cantonale (voir point 3.4.2 ci-après) et conformément à l'art 7 al. 2 de l'ordonnance sur l'aide en faveur des zones en redéploiement, le canton fournissait au SECO les informations nécessaires à l'appréciation de la requête, tout en confirmant sa décision d'exonération cantonale. Les deux procédures se déroulaient alors conjointement mais dans le respect des bases légales respectivement cantonales et fédérales ; cette procédure fédérale était rendue possible par le fait que certaines régions du Canton de Vaud étaient éligibles à l'époque.

La décision du SECO se basait néanmoins sur celle prise par le canton et n'allait pas au-delà tant en termes de durée que de quotité. Les modalités de calculs de la durée étaient définies en nombre d'exercices comptables (sauf exception) à compter du premier exercice où l'activité débute au niveau de l'impôt cantonal¹.

Concernant spécifiquement les entreprises qualifiées de « services proches de la production » (notamment les quartiers généraux), le SECO avait établi une grille d'évaluation pour les demandes d'allègement fiscal. Les entreprises pouvaient ainsi obtenir une exonération au titre de l'arrêté Bonny de 50% à partir du moment où elles remplissaient les conditions minimales suivantes :

- le projet présente un haut degré d'innovation, une valeur ajoutée élevée et un marché qui s'étend au-delà de la zone (critères cumulatifs) ;
- les investissements réalisés en Suisse sont relativement faibles ;
- le projet permet de créer au moins 20 places de travail dans la zone économique en redéploiement.

Si le projet présentait une importance particulière pour l'économie régionale, l'allègement de la Confédération pouvait aller au-delà de 50% en fonction des critères suivants : le secteur d'activités (priorité aux secteurs technologiques et industries de pointe tels que les sciences de la vie, l'industrie de précision, les technologies de l'information et de la communication, etc.), la création d'emplois, le volume des investissements dans le canton, l'appréciation selon sa région d'implantation, la collaboration avec les hautes écoles et centres de recherche.

A noter que les critères de la Confédération ne tiennent pas compte de la progression du chiffre d'affaires de l'entreprise. Ce paramètre est par contre présent dans la législation cantonale et permet, cas échéant, d'ouvrir les travaux d'une éventuelle révision du dossier.

¹ Au plan fédéral, il existe encore à l'heure actuelle une controverse sur les modalités de calcul (année civile – année comptable) ; selon les décisions, le début de la période est fixé à la date de la constitution de la société ou à une date expressément fixée.

3.4.1.2 Dès le 1^{er} janvier 2011

Depuis cette date, le Canton de Vaud n'est plus éligible en tant que zones économiques en redéploiement. En d'autres termes, une entreprise s'installant sur sol vaudois ne pourra plus bénéficier d'un allègement fiscal temporaire au titre de l'IFD. Par contre, les exonérations cantonales restent toujours valables.

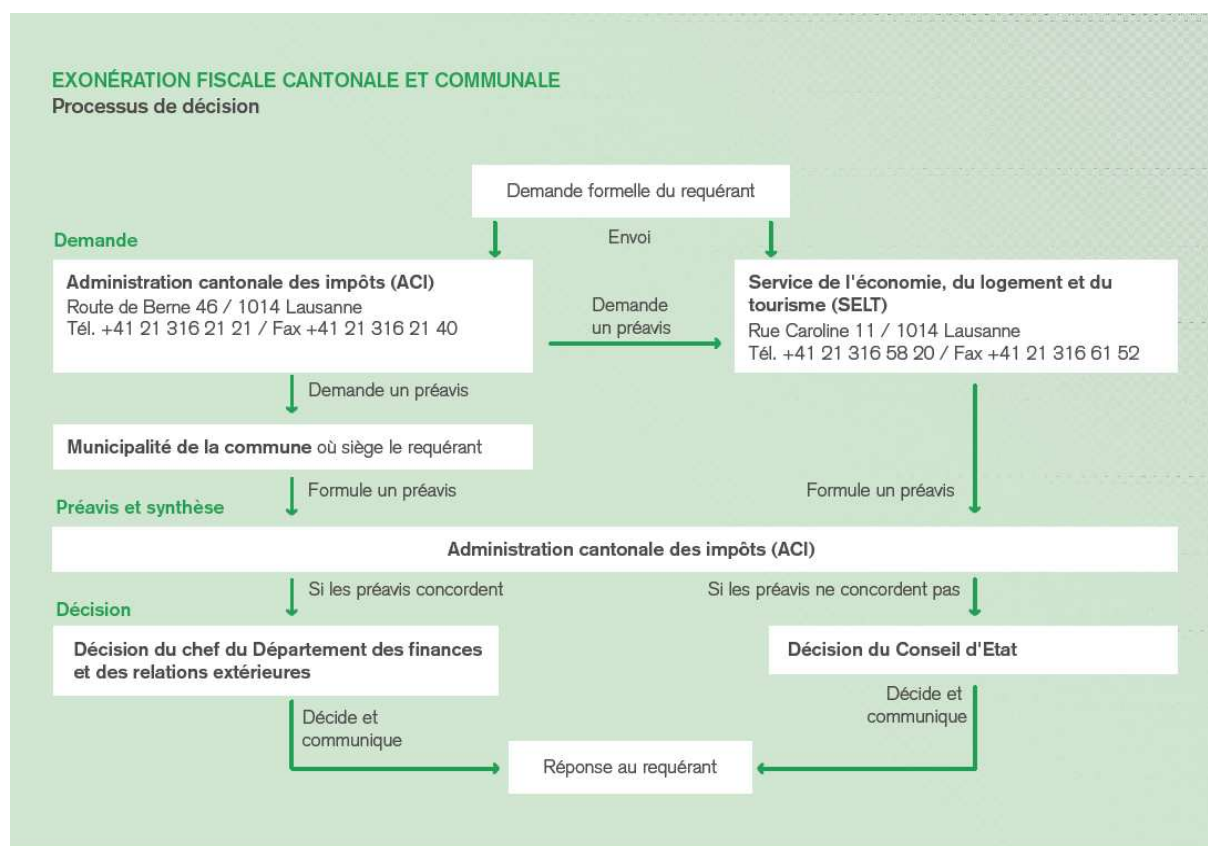
3.4.2 Niveau cantonal (ICC)

Une entreprise souhaitant bénéficier d'une exonération fiscale temporaire doit contacter l'Administration cantonale directement ou, si elle se trouve à l'étranger, passer éventuellement par l'intermédiaire du Développement économique vaudois (DEV). Après s'être assuré que le dossier de la demandeuse est complet, cet organisme de promotion économique transmet la requête au Service de la promotion économique et du commerce (SPECo) qui l'analyse selon certains critères d'éligibilité (secteur d'activité, projet/investissement, emplois prévus, concurrence, région d'exploitation) fixés par la Politique d'appui au développement économique (PADE) dès 2008. A noter que l'analyse de la concurrence sur le plan purement économique ne se fait qu'au niveau cantonal et régional ; ce critère de la concurrence ne s'applique que rarement pour les quartiers généraux dans la mesure où ces derniers déploient des activités administratives et commerciales à l'échelle internationale qui ne génèrent pas de concurrence directe au niveau local.

Le préavis du SPECo est alors transmis à l'ACI qui se détermine également. Ce service tient notamment compte du respect des normes fixées par sa circulaire n°39 qui découle de l'article 17 de la loi sur les impôts directs cantonaux. Ce texte légal traite des exonérations temporaires d'entreprises de personnes et stipule que « *le Conseil d'Etat peut accorder des allègements fiscaux aux entreprises nouvellement créées qui servent les intérêts économiques du canton, pour l'année de fondation de l'entreprise et pour les neuf années suivantes. La modification importante de l'activité de l'entreprise peut être assimilée à une fondation nouvelle* ». La notion d'entreprise nouvellement créée est essentiellement économique. Elle comprend donc non seulement les sociétés nouvellement fondées sur le plan juridique mais également des entreprises qui économiquement peuvent être considérées comme nouvelles. Ainsi, une société qui vient de l'étranger entre dans cette définition. Peut également être considérée comme nouvellement créée, une entreprise qui modifie de manière fondamentale son activité ou se restructure de façon essentielle sur le plan économique.

La décision d'exonération cantonale appartient alors au Conseil d'Etat in corpore (depuis mai 2011). Celui-ci se fonde sur le préavis de l'ACI, du SPECo ainsi que sur celui de la commune concernée. La décision prise par le gouvernement pour l'impôt cantonal s'applique également à l'impôt communal. Si les conditions sont remplies, ce taux d'exonération peut atteindre 100%.

Selon le SPECo, la fin de l'application de l'arrêté Bonny, avec sa période transitoire, au 31 décembre 2010 n'a provoqué aucun changement de pratique.



Brochure « allègements fiscaux » / SELT – Promotion économique »

3.5 Glossaire

Le système fiscal suisse connaît différents types d'entités fiscales. Les principaux régimes fiscaux sont : la société ordinaire, la société de participations (holding pure), la société auxiliaire (ou « de base »), la société de domicile, la société principale et la société de services.

Société de base (ou auxiliaire) ¹

« Les sociétés internationales d'administration, dont les revenus et les dépenses qui y sont liées sont, à raison d'au moins 85 %, de source étrangère, remplissent les conditions requises pour bénéficier de ce régime fiscal privilégié. Il est à noter que les deux contreparties doivent résider à l'étranger. Ces sociétés dépendent principalement de marchés situés et d'activités déployées à l'étranger. Dans ce cadre, et pour autant que l'actionnariat réside à l'étranger, 80% à 90% des revenus étrangers provenant des activités suivantes peuvent être exonérés de l'impôt sur le bénéfice au niveau cantonal : les activités commerciales internationales (achat et vente de tous produits ne transitant pas par la Suisse), la gestion financière (financement, gestion de liquidités, devises) avec des contreparties étrangères, les licences, marques et brevets développés à l'étranger, les activités de quartier général européen ou international (structure principale), les achats centralisés, etc.

¹ http://www.vaud.ch/fileadmin/user_upload/_temp_/20090922_brochure-fiscalite-v-finale-fr.pdf

Les revenus de source suisse sont imposés selon le régime ordinaire. Si la société est détenue par des résidents suisses, les taux d'impôts indiqués ci-après seront augmentés sur la base de critères particuliers ».

La délégation a pris note de cette disposition du droit fédéral tout en s'interrogeant sur le contrôle possible du lieu de résidence de l'actionnariat.

4. ETAT DE LA SITUATION

4.1 Nombre et types d'entreprises, localisation

A la question de la délégation portant sur les catégories d'entreprises bénéficiaires d'exonérations (sièges, production, etc.) ainsi que les secteurs concernés (industrie, service, etc.), voici les renseignements qui ont été obtenus :

District	Part du district	Exonérations depuis 2001
Aigle	2.17	5
Broye-Vully	3.04	7
Gros-de-Vaud	1.74	4
Jura-Nord-Vaudois	19.13	44
Lausanne	14.35	33
Lavaux-Oron	2.17	5
Morges	16.52	38
Nyon	14.78	34
Ouest-Lausannois	20.43	47
Riviera – Pays d'Enhaut	5.65	13
Total	100%	230

Source : Réponses du Conseil d'Etat aux interpellations citées en page 3

Types de sociétés	Proportion	Exonérations depuis 2001
En développement	26,92	63
Sociétés étrangères	17,95	42
Start up	55,13	129
Total	100%	234

Source : Réponses du Conseil d'Etat aux interpellations citées en page 3

Ces éléments ne répondent que très partiellement à la demande de la délégation. Celle-ci regrette de ne pas avoir obtenu le renseignement lui permettant de distinguer les secteurs de production des secteurs purement administratifs ou de recherche et développement (R&D).

Sur demande de l'ACI, la société Ernst & Young a émis deux rapports successifs à l'attention de l'Administration cantonale vaudoise¹. Ci-après, vous trouvez une synthèse des éléments les plus significatifs mentionnés dans ces rapports :

¹ Novembre 2011 «Examen des allègements d'impôt fédéral direct accordés en application de la loi fédérale en faveur des zones économiques en redéploiement (arrêté Bonny) / mai 2012 « Impacts économiques des allègements temporaires ICC sur la période fiscale 2009 ».

Allègements IFD (arrêté Bonny – années de référence 2008 – 2010 pour les informations économiques et 2006 – 2008 pour les données fiscales)

- le rapport porte sur les 63 sociétés qui bénéficient de l'arrêté Bonny, dont 11 prises en compte dans le rapport du CDF ;
- les achats (hors investissements selon le rapport Ernst & Young novembre 2011) effectués en Suisse par ces sociétés se montent à CHF 882 mios en 2008 et à CHF 630 mios (dont respectivement CHF 214 mios en 2008 et 153 mios en 2009 pour les 11 sociétés).

Allègements ICC uniquement (année de référence 2009)

- 97 sociétés ont été analysées dont 34 qui ne bénéficiaient plus d'allègement temporaire à fin 2009 ;
- le bénéfice cumulé des 63 sociétés, tel que publié dans les états financiers respectifs s'élève à CHF 686 mios ;
- sur les 63 sociétés encore allégées à fin 2009, le total cumulé des bénéfices imposables et des pertes enregistrées découle sur un montant net négatif d'environ CHF 338 millions (résultats positifs de CHF 194 millions moins résultats négatifs de CHF 532 millions). En d'autres termes, si la grande majorité de ces sociétés sont en perte, dix d'entre elles ont enregistré des bénéfices de plusieurs dizaines de millions durant les années d'exonération ;
- le même calcul sur les 34 autres sociétés donne également un résultat négatif de CHF 60 millions (résultats positifs de CHF 15 millions moins résultats négatifs de CHF 75 millions).

Tableau comparatif des deux rapports d'Ernst & Young (pour l'exercice 2009)

Contributions	Exonérations Bonny	Exonérations ICC	Total
Investissements (mios)	1'800	1'279	3'079
Masse salariale (mios) *	689	530	1'219
Effectifs (équivalent temps plein)	4'663	3'514	8'177
Cotisations sociales directes (mios)	70	56	126
Impôts moyens ICC – IFD 2006 – 2008 (mios)	172	59	
Impôts payés par les employés (mios) *	89	69	

Source : Ernst & Young / séance du 10 mai 2012

*Ces chiffres sont basés sur une estimation d'un revenu de CHF 150'000 par emploi créé. Aucun élément de contrôle de l'exactitude de cette estimation ne semble avoir été effectué, par exemple, sur les employés d'entreprises qui seraient sorties du système d'exonération. Selon le rapport Ernst & Young : ce niveau de salaire moyen par ETP correspond à un panel d'entreprises allant de la société de haute technologie en développement à la multinationale ayant des ateliers de production.

A relever que les totaux des deux premières lignes (investissements et masse salariale) représentent environ 10% du PIB vaudois (44 milliards) et dépassent le coût de la RPT. Seule une entreprise représente un coût RPT pour le canton.

4.2 Critères d'octroi et taux d'exonération IFD et ICC

4.2.1 Taux d'exonération IFD et ICC

D'après la brochure « allègements fiscaux » du SELT¹, l'exonération fiscale temporaire est accordée aux entreprises nouvellement créées et qui exercent une activité durable dans le canton. Par « entreprises nouvellement créées », il faut comprendre, selon la Conférence suisse des impôts (CSI), non seulement les entreprises qui deviennent nouvellement contribuable d'un canton, mais aussi l'ouverture, dans d'autres régions, de filiales d'entreprises déjà existantes ou les mesures de restructuration d'une entreprise qui reviennent dans les faits à une fondation ou à une modification importante de l'activité économique de l'entreprise. Ce dernier critère est considéré comme valable, si la modification débouche sur un progrès technologique ou une innovation, si elle entraîne des investissements importants ou si elle s'inscrit dans l'intérêt économique du canton (création d'emploi ou garantie des emplois existants).

Ladite modification s'applique également aux entreprises qui modifient de façon fondamentale leurs activités et qui annoncent une restructuration importante sur le plan économique. Le Conseil d'Etat a ainsi défini les secteurs et activités prioritaires suivants : l'industrie de précision, les micro et nanotechnologies, les sciences de la vie (pharmaceutiques, biotechnologies, technologies médicales, cosmétiques), les technologies de l'information et de la communication (TIC), les énergies renouvelables et les technologies de l'environnement, l'industrie agroalimentaire, les quartiers généraux à vocation internationale.

L'exonération fiscale temporaire est de **maximum 100 % durant 10 ans**. En règle générale, elle est accordée en deux périodes de cinq ans chacune. Le prolongement pour la seconde période est conditionné à l'atteinte des objectifs prévus en termes d'emplois créés ainsi que d'investissements réalisés par rapport à la requête déposée initialement par l'entreprise.

L'allègement fédéral ne peut pas excéder les modalités, l'importance, ainsi que la durée de l'allègement cantonal.

¹ http://www.vaud.ch/fileadmin/user_upload/_temp_/20090922_brochure-fiscalite-v-finale-fr.pdf

4.2.2 Comparatif des critères fédéraux et cantonaux

	Niveau fédéral (IFD)	Niveau cantonal (ICC)
Bases légales	Arrêté Bonny puis loi sur la politique régionale dès le 1 ^{er} janvier 2008	LHID, LI
Principes d'application	Ordonnances d'application	Circulaire
Bénéficiaires	« Entreprises industrielles et entreprises proches de la production industrielle »	« Entreprises nouvellement créées qui servent les intérêts économiques du canton »
Critères qualifiant l'importance d'un projet	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre d'emplois créés et maintenus • Ampleur des investissements • Collaboration avec les instituts de recherche et de formation 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre d'emplois projetés dans le canton • Nature et volume des investissements projetés dans le canton • Région d'implantation • Collaboration avec les instituts de recherche et de formation • Non-distorsion de concurrence
Particularités liées aux critères	Pour les services proches de la production, prise en considération si elles créent au moins 20 emplois	Distinction entre les types d'activités : <ul style="list-style-type: none"> • Activités de production • Activités de recherche et développement • Activités administratives et commerciales internationales (quartiers généraux)
Conditions	10 ans, en deux périodes de cinq ans	10 exercices commerciaux, également accordés en deux périodes de 5 ans
Clauses particulières	L'allègement fédéral ne peut pas excéder les modalités, l'importance ainsi que la durée de l'allègement cantonal	Clause de revers (clawback) pour une période équivalente à la durée de l'exonération (généralement 10 ans)
Organes décisionnels	Département fédéral de l'économie (DFE), signature du Chef du DFE	Chef DFIRE sur délégation du Conseil d'Etat, puis Conseil d'Etat à partir de mai 2011

Source : SPECo

4.3 Montants exonérés / impact sur la RPT

Le canton a touché CHF 93 millions de recettes fiscales supplémentaires après déduction du coût au niveau de la RPT en 2012, sachant que les années 2006 – 2008 sont prises en compte pour le calcul de la péréquation des ressources, et ce sans compter les recettes fiscales indirectement générées par les achats de biens et de services et par les investissements effectués par le canton.

S'agissant de la RPT, il ressort des deux rapports précités d'Ernst & Young que les coûts en découlant sont inférieurs aux recettes fiscales générées. Néanmoins, le fait qu'une seule entreprise puisse modifier de façon très conséquente cet « équilibre » a interpellé la délégation.

4.4 Contreparties exigées

Les copies de décisions d'exonérations qui ont été remises à la délégation, sous forme anonymisée, lui ont permis de constater qu'à chaque fois figurait comme clause de subordination à l'exonération :

- la création effective des emplois projetés (quelques fois précédé de « en principe ») ;
- le maintien du siège et de l'activité de l'entreprise dans le canton pendant 7 ou 10 ans à compter de la fin de l'exonération ;
- le devoir d'informer l'Administration cantonale des impôts (division taxation) et du SPECo de toute modification importante du projet.

Dans certains cas, la délégation a pu y lire d'autres clauses telles que :

- la réalisation des investissements projetés ;
- une limitation du dividende distribué pendant l'exonération.

Création d'emplois

Au niveau fédéral (critères IFD) :

L'octroi d'un allègement fiscal fédéral dépend notamment du nombre d'emplois créés et maintenus dans la zone d'application. Le nombre de places de travail est mesuré en équivalent plein-temps. En règle générale, seules les places de travail créées au sein de l'entité juridique bénéficiant de l'allègement fiscal sont prises en considération. Les emplois créés auprès des fournisseurs ou partenaires peuvent être pris en compte sur présentation d'une confirmation écrite de l'attribution de ces emplois au projet en question, à plein-temps et pour toute la période de l'allègement.

Les demandes émanant d'entreprises de services proches de la production ne sont prises en considération que si elles créent au moins 20 emplois. Si cette limite est dépassée ainsi que les critères en matière d'investissement et de retombées locales, l'allègement peut alors atteindre un maximum de 50%, voire 100%, s'il y a création de plus de 100 emplois.

La délégation a souhaité obtenir une statistique montrant le nombre d'emplois effectivement créés, avec une distinction entre les emplois nouvellement créés localement et les emplois importés lors de l'installation de l'entreprise sur sol vaudois. Ni le SPECo ni l'ACI ne disposent d'instruments statistiques pour résoudre cette question. Dès lors, la délégation n'a pas pu obtenir le nombre d'emplois effectivement créés entre 2001 et 2008.

Les seules données à disposition sont les emplois prévus et effectifs pour les 57 sociétés exonérées au titre de l'arrêté Bonny en 2009 – 2010.

Année	Nbre d'emplois prévus (cumulé)	Nbre d'emplois effectifs (cumulé)
2009	4'142	4'663
2010	4'142	4'971

Investissements

Une deuxième condition d'octroi d'allègement consiste en une évaluation du montant investi localement. Dans ce domaine, la délégation constate des situations très contrastées, entre la construction de bâtiments pour abriter le siège de l'entreprise ou la production et aménagements de bureaux peu profitables sur le long terme.

Soutien à la recherche et accords avec les Hautes écoles

Une troisième condition d'octroi posée aux entreprises demandeuses est le soutien de l'entreprise à la recherche ou à la formation. Cette clause n'a néanmoins pas été relevée dans les décisions d'octroi montrées à la délégation. Cela se traduit, semble-t-il, par des accords passés avec les Hautes écoles (EPFL, UNIL, IMD, notamment). Ces investissements en matière de recherche et de formation paraissent eux aussi difficiles à évaluer, tant selon leur réalisation que selon leur portée. Aucun élément probant n'a pu être fourni à cet égard à la délégation.

5. CONTROLES

5.1 Qui contrôle et comment ?

Au niveau fiscal, chaque entreprise, qu'elle soit exonérée ou pas, a l'obligation de déposer une déclaration d'impôts annuelle.

S'agissant du contrôle du respect d'autres conditions imposées, le SECO a prévu, dès 2009, que les cantons seront responsables de « réunir les données relatives au nombre d'emplois créés, aux investissements réalisés et toutes les autres données nécessaires à la vérification des conditions et charges fixées dans la décision finale¹ ». L'ordonnance fédérale 901.022.1 du 28.11.2007 (art. 10) précise d'ailleurs clairement la responsabilité des cantons dans le processus de contrôle. Pour ce faire, la Confédération a mis au point un formulaire que les entreprises exonérées ont l'obligation de remplir et de renvoyer au SECO. Ce contrôle est basé sur la bonne foi et l'envoi annuel du controlling au SECO. Comme on l'a vu dans le rapport du Contrôle fédéral des finances, ce contrôle a été considéré comme insuffisant par le SECO qui reconnaît devoir améliorer ses pratiques. Le rapport fédéral a permis de confronter les résultats du controlling avec les situations effectives d'emplois. A noter que le SECO souhaite que l'on distingue entre nombre d'emplois et places de travail. Par ailleurs, il constate que le nombre d'emplois recouvre des transferts de l'étranger sans être des créations d'emplois localement. Les personnes entendues par la délégation ont affirmé que les postes transférés étaient usuels durant les premières années mais peu à peu remplacés par des recrutements locaux. Cette affirmation n'a pas pu être vérifiée par des éléments statistiques.

Un différend est apparu entre le canton (ACI) et la Confédération en 2011 sur la façon de déterminer la première échéance des cinq ans, selon qu'il s'agit de l'année civile ou des exercices commerciaux qui peuvent même s'étaler sur 20 mois.

S'agissant des exonérations purement cantonales (ICC), les documents et réponses fournis à la délégation ont révélé une insuffisance de suivi des entreprises exonérées et de contrôle du respect des conditions d'exonération.

En conséquence, la mise en place d'une procédure de contrôle uniformisée et une surveillance accrue de l'exactitude des informations données par les entreprises paraissent être indispensables.

5.2 Non-respect des conditions ; clause de clawback

Le canton prévoit dans ses décisions une clause de remboursement en cas de non-respect des conditions fixées (notamment le maintien de l'activité dans le canton pour un maximum de 10 ans au terme de la période d'exonération (clause de clawback)). Cette condition permet de toucher les sommes correspondant à l'allègement fiscal dans le cas où les conditions d'octroi ne seraient pas remplies (non-respect de la durée d'installation de l'entreprise dans le canton, nombres d'emploi, montant des investissements, etc.). Selon le chef du DFIRE, cette clause permet de lutter contre les abus en matière d'allègements fiscaux et revêt la forme d'un pari sur l'avenir : les emplois et les investissements tout de suite, les rentrées fiscales sur le bénéfice plus tard.

¹ Suivi des projets bénéficiaires d'un allègement fiscal en application de la politique régionale, courrier du SECO du 10.12.2008.

La clause de clawback prévue dans les contrats d'exonération a néanmoins été appliquée à plusieurs reprises durant la période 2006 à 2010 : les critères d'application ont été le non-respect de la durée d'installation sur sol vaudois (départ, vente et fusions, ...) et la non-atteinte des objectifs en matière de création d'emplois notamment :

- un montant de CHF 16,3 mios a été perçu pour l'ICC relatif à 11 dossiers dans lesquels la clause de « clawback » a dû être activée ;
- 11 dossiers ont fait l'objet d'un retrait d'exonération sans perception ICC ;
- 25 sociétés ont fait faillite (pas d'application de la clause de clawback) ;
- 5 cas sont actuellement en cours d'examen d'application de clawback.

6. EVALUATIONS

6.1 Transparence

Sous couvert du secret fiscal et des affaires, la délégation a relevé un manque de transparence dans l'attribution des allègements fiscaux. Depuis la fin de l'arrêté Bonny et jusqu'en mai 2011, un seul conseiller d'Etat décidait et informait en son nom les entreprises de la décision d'allègement. Au niveau fédéral, la ministre en charge le communique au nom du Conseil fédéral. Depuis lors, le Conseil d'Etat est associé à ces décisions. Pour la délégation, une plus grande transparence des règles du jeu serait souhaitable.

6.2 Equité et concurrence

C'est une convention entre le DEV, lié au DEC, et le SPECo qui règle les aides dont peuvent bénéficier les sociétés suisses et étrangères. Le DEV joue un rôle essentiel d'accompagnement. Après la tendance à nouer des contacts avec les sociétés « quartiers généraux », la demande a quelque peu changé, car elle provient de sociétés à composantes technologiques. Les sciences de la vie, les technologies de la communication et de l'information, de même que les « cleantech » sont considérées comme prioritaires. Le but est la création au final d'emplois à haute valeur ajoutée. La fiscalité fait partie de l'argumentaire de vente du DEV avec d'autres, sans que ce soit une priorité, sauf pour les entreprises « quartiers généraux ». Selon le directeur du DEV, la stabilité politico-économique et la sécurité du droit jouent un rôle essentiel, comme les lois suisses et la flexibilité du travail qui sont des atouts importants. Néanmoins, le directeur du DEV a laissé entendre que la récente modification politique vaudoise aurait créé de l'inquiétude.

Depuis 2010, les cantons de BE, FR, GE, NE, VS et VD ont créé le réseau d'acquisition GGBa (Greater Geneva Berne area) qui prospecte de nouvelles entreprises selon ses propres définitions mais en veillant à ne pas mettre en concurrence les différents cantons. Il y a une quinzaine de personnes actives dans huit pays (France, Allemagne, Italie, Etats-Unis, Brésil, Russie, Inde et Chine). Cela représente un tiers de l'activité du DEV. Ils sont salariés depuis l'antenne de pilotage de Lausanne. Les deux autres tiers de l'activité du DEV proviennent de quatre grandes fiduciaires internationales. Le DEV est en contact avec leurs filiales suisses à Lausanne, Genève ou Zurich.

De par leur situation géographique, les cantons de Genève et de Vaud jouissent d'une attractivité particulière. Hormis la fiscalité, les paramètres convaincants sont le poids des universités, la proximité d'un aéroport, etc. Ainsi Zurich attire volontiers les « quartiers généraux », alors que pour des PME avec des activités de pointe, les facilités d'implantation sont des critères plus importants.

Il a été répété plusieurs fois à la délégation que les services fiscaux n'entretenaient aucune relation d'un pays à un autre. Le DEV, comme l'ACI, déclarent ne pas pouvoir s'en préoccuper et ne pas tenir compte d'éventuels contentieux entre une entreprise candidate et d'autres pays.

Le DEC a chargé le DEV de prospecter activement les pays non couverts par l'accord GGBa. Il s'agit actuellement de pays comme la Grande Bretagne, le Japon (où plusieurs contacts ont été pris), la Corée du Sud. D'autres contacts plus prudents à Taïwan font l'objet de missions

spécifiques, purement vaudoises. Ces missions sont bilatérales puisque le SPECo invite des sociétés vaudoises à entrer sur des marchés étrangers.

S'agissant de la délicate question de la concurrence, le principe appliqué est qu'une entreprise ne peut se délocaliser dans un autre canton pour y bénéficier d'une exonération, qu'elle soit nouvelle, supérieure ou même prolongée. Néanmoins, la concurrence entre les cantons existe, notamment dans le cas récent où une fiduciaire alémanique a prospecté dans plusieurs cantons sans révéler le nom de son client et a procédé à un choix une fois les offres précises connues.

Si le principe de non-concurrence entre cantons connaît quelques failles, la délégation a pris note que ce n'était pas du fait du Canton de Vaud.

Celle-ci a également découvert avec étonnement la possibilité pour certaines entreprises disparues de renaître sous un nouveau nom et sur des bases toutes neuves permettant de nouveaux allègements. Certes, le simple fait de changer de nom ou de structure n'est pas suffisant pour bénéficier d'une nouvelle exonération. Il s'agit pourtant de la même entreprise mais d'une nouvelle division qui propose de nouveaux produits, même s'il s'agit de la même branche de services.

Ces subtilités sont aussi l'explication qui fut donnée au fait que le principe de non-concurrence ne s'applique pas impérativement s'il s'agit d'une nouvelle division d'une entreprise qui n'est pas exactement pareille à celle de son concurrent direct. Cette distinction lui permet d'obtenir un allègement. Malgré un certain nombre de questions posées à l'ACI et au SPECo, la délégation n'a que difficilement saisi les subtilités permettant de juger de la clause de non-concurrence.

S'agissant de l'équité, la délégation s'interroge sur son application entre les entreprises vaudoises, notamment les PME, soumises à l'impôt et actives dans un univers hautement concurrentiel, et les entreprises au bénéfice d'un allègement fiscal. Sans être tranchée, cette question a été largement soulevée par la délégation.

6.3 Ethique

Le choix des entreprises candidates à un allègement fiscal n'a pas fait l'objet d'une analyse sous l'angle de l'éthique au moment de l'examen de la demande d'exonération et des critères d'acceptabilité.

En effet, plusieurs entreprises bénéficiant d'allègements ont fait l'objet de critiques d'organismes internationaux, comme l'OIT pour le droit des travailleurs ou d'ONG soucieuses de droits humains et de respect de l'environnement. En outre, certaines entreprises ont particulièrement favorisé l'optimisation fiscale de leur holding, notamment par le rapatriement massif des bénéfices d'autres entités, optimisation qui ne fait pas partie clairement des critères d'attribution mais est implicite. Cette souplesse d'appréciation a fait partie des critiques émises.

6.4 Objectifs et avantages économiques et financiers

Selon un rapport de Ernst & Young, publié en 2009, 63 sociétés bénéficiaient alors d'un allègement temporaire ICC alors que 34 n'en profitaient plus.

A noter que, dans un premier temps, la délégation avait pu consulter une liste des entreprises exonérées en 2009, liste fournie par l'ACI, et que celle-ci ne mentionnait à sa connaissance que 41 entreprises. Cet écart énorme interpelle la délégation sur l'exhaustivité des éléments présentés comme tels par l'ACI. Cette année-là, le total des bénéfices publiés dans les états financiers de 97 sociétés s'élevait à 693 millions (mais 194 millions de bénéfices imposables et des pertes totales de 532 millions - soit 397 millions de différence). Selon les déclarations de l'ACI toujours, seule une dizaine de sociétés a dégagé un bénéfice.

La délégation s'est interrogée sur l'utilité de demander un allègement fiscal pour des sociétés qui ont certes un capital mais accumulent des pertes. Il s'avère que ces start-up demandent une exonération dans une vision à long terme, basée sur un business plan qui doit les amener à des exercices bénéficiaires. Or, la réalité est souvent différente, plusieurs d'entre elles finissant même par faire faillite.

Néanmoins, les résultats négatifs ont des conséquences lorsque l'exonération prend fin puisque les pertes accumulées des 7 derniers exercices peuvent être déduites des éventuels bénéfices (LHID, art 25 al 2). Ainsi, certaines entreprises ont été exonérées et continuent à ne pas payer d'impôt une fois l'exonération terminée, en vertu de la loi fiscale des entreprises et ce, malgré des bénéfices parfois très substantiels.

6.5 Image du canton

A plusieurs reprises, les membres de l'administration ont fait part à la délégation de leurs craintes que l'écho médiatique autour des allègements fiscaux vaudois n'ait nui à l'attractivité du canton à l'étranger. La presse s'est basée essentiellement sur un rapport fédéral pour investiguer et mettre en lumière une réalité jusque-là méconnue de beaucoup.

La démarche du Parlement, en désignant la délégation à l'origine du présent rapport, permet de faire toute la lumière sur les bases légales et les procédures appliquées. Par la suite, il est également opportun de s'interroger sur l'impact des choix effectués sur l'image du canton à l'extérieur. Il convient ainsi de mettre en balance les aspects positifs (tel que son attractivité pour des entreprises créatrices d'emplois) avec d'autres aspects plus négatifs, tels que la mise en cause de certaines entreprises accueillies par les instances et les ONG internationales.

L'image donnée, même peut-être inexacte, reste plus forte que la vérité, surtout si elle reste discrète. Au final, la délégation regrette que le gouvernement se soit muré durant plusieurs semaines dans un silence imposé à ses yeux par le secret fiscal et celui des affaires. Un haut fonctionnaire a été soupçonné et a dû attendre plusieurs jours pour que sa bonne foi soit reconnue par ses employeurs. Ces réactions tardives ont jeté la suspicion, voire la défiance.

Dans le même temps, pourtant, le PIB vaudois était revu à la hausse (25 avril 2012). Il est de 2,6% en 2011 (Suisse 1,9), de 1,6% en 2012 (Suisse 0,8, Allemagne 0,6), de 2,4% en 2013 (Suisse 1,8) alors que le taux de chômage est de 5% (3,1 en moyenne suisse). L'attractivité fiscale, la tranquillité sociale, la flexibilisation de la loi sur le travail – un des principaux atouts selon le DEV – l'attrait des Hautes écoles, continuent donc d'attirer des entreprises étrangères comme cela a été confirmé à la délégation.

L'image du canton concerne aussi ses habitants, ses entreprises locales et les cantons voisins. Donner des garanties d'éthique, de transparence, de suivi et de contrôle est indispensable.

7. RECOMMANDATIONS

La délégation, sous réserve des éléments et informations dont elle n'aurait pas eu connaissance, souhaite émettre un certain nombre de recommandations :

1. Le contrôle quinquennal est lacunaire, basé sur le principe de la bonne foi. Les informations collectées ne sont pas vérifiées. Dans le cas d'une prolongation de l'exonération (5 années supplémentaires), les entreprises se contentent de signaler simplement que les critères (reporting, nombre d'emplois et déclaration adressée annuellement au SECO) leur permettent d'affirmer être en conformité avec l'exonération fiscale octroyées 5 ans auparavant.

- **Les commissions de surveillance recommandent un meilleur suivi tout au long de la période d'exonération et surtout lors de sa demande de prolongation (2^e période de cinq ans). La mise à jour d'une feuille de route devrait pouvoir y contribuer (voir chapitre 8).**

2. Face à une politique de communication défailante, l'administration ne pouvait répondre et, mise en cause dans la presse, s'est trouvée en position très inconfortable.

- **Les commissions de surveillance recommandent au Conseil d'Etat d'apporter un soin particulier à la communication, surtout lorsqu'une polémique s'installe.**

3. Jusqu'en mai 2011, par délégation de compétence datant de 1993, sur la base d'un préavis du DEC et de l'ACI et après consultation des communes, le chef du DFIRE se déterminait seul sur les décisions d'exonérations cantonales. Il en informait les entreprises bénéficiaires en son nom seul. Depuis l'été 2011, la situation a changé et le Conseil d'Etat est impliqué dans les décisions.

- **La question des nombreuses délégations de compétence au sein du gouvernement devrait faire l'objet d'une information au début de chaque législature.**

4. Le choix des entreprises bénéficiant d'exonérations temporaires devrait être basé sur des critères clairement définis. Ceux-ci devraient permettre un développement harmonieux et diversifié du tissu économique vaudois. Il ne devrait pas se limiter aux investissements et au nombre d'emplois projetés.

- **L'image sur le canton que pourrait donner une entreprise exonérée devrait également faire partie des soucis et critères d'octroi de l'allègement.**

5. Le critère de la non-concurrence n'a pas toujours paru clair aux yeux de la délégation notamment entre entreprises qui commercent dans le même domaine.

- **Le critère de non-concurrence devrait être mieux pris en compte (voir point 6.2).**

6. La circulaire cantonale n° 39 mentionne que des professions libérales peuvent également profiter d'exonérations. La délégation n'a pas enquêté sur cet aspect de la question et ne peut donc pas dire si cette possibilité est exploitée dans le canton.

- **Le Conseil d'Etat devrait définir quelles sont les professions libérales bénéficiaires et selon quels critères.**

8. PROPOSITION D'UN TABLEAU DE BORD DE SUIVI

La délégation a constaté que les tableaux qu'elle a demandés afin de mieux comprendre la situation globale des allègements fiscaux temporaires n'existaient pas sous cette forme. Elle a apprécié la façon dont tant l'ACI que le SPECo se sont efforcés de rendre ces tableaux facilement compréhensibles, même si certains étaient anonymisés. Elle a de ce fait la prétention de croire que de tels outils, tenus à jour, ont été utiles non seulement à la délégation mais le seront aussi bien aux services de l'Etat qu'au gouvernement.

- **Les commissions de surveillance proposent qu'un tableau de bord de suivi soit tenu régulièrement à jour et leur soit accessible désormais. Sur la trace ouverte par ce rapport, cette demande de transparence s'accorde aux articles 50 et suivants de la loi sur le Grand Conseil qui concernent les commissions de surveillance, leurs investigations et leur confidentialité. Un tel suivi évitera bien des interprétations et un manque de transparence, sources de suspicions.**

9. CONCLUSIONS

Ce rapport est le fruit d'une brève immersion dans la complexité fiscale et économique de notre canton. Chacune de nos questions a ouvert un nouveau pan d'interrogations, concrétisé par les quelque 5 kg de documents que nous avons compulsés.

La délégation ne prétend pas rendre un rapport exhaustif sur la politique vaudoise en matière d'allègements fiscaux temporaires pour les entreprises. Elle a tenu à travailler le plus rapidement possible afin que le Grand Conseil puisse connaître ses premières conclusions avant l'été et encore durant cette législature.

Elle souhaite que son travail ne soit pas considéré comme une simple photographie mais permette d'améliorer la transparence sur cette pratique et un suivi de son évolution et des contrôles à effectuer. Car nombre de questions restent encore ouvertes.

Les avantages et les critères d'offres d'avantages fiscaux devraient faire l'objet d'une pesée d'intérêt plus approfondie qui tienne compte plus clairement non seulement du nombre d'emplois créés mais aussi de l'indispensable diversité industrielle. Il faut aussi tenir largement compte des composantes indirectes de l'octroi de ces allègements, comme l'impact sur le logement et son prix, sur les infrastructures régionales, sur les postes de travail et les salaires de la contrée et sur les sociétés déjà établies dans la région. Sans parler de l'impact financier de la contribution cantonale à la RPT qui ne devrait pas être supérieure aux recettes fiscales générées.

La délégation est consciente que la question des allègements fiscaux temporaires n'est pas seulement vaudoise mais concerne aussi d'autres cantons. Sans mettre en cause le fédéralisme, cela nécessitera sans doute l'ouverture de nouveaux dialogues et une politique plus concertée entre cantons. En outre, l'Union européenne tente depuis plusieurs années d'obtenir de la Confédération une instance de contrôle, voire de nouveaux accords sur la question des allègements fiscaux cantonaux. Quant au SECO, il reconnaît lui-même, suite au rapport du Contrôle fédéral des finances, que des mesures devaient être prises, ce qui fut fait le 21 décembre 2011 par un nouveau concept de surveillance et de controlling.

La délégation considère que son travail ne recouvre qu'une partie des questions posées par le système des allègements fiscaux et les lois ou les règles qui permettent, en somme, de contrevenir au principe qui veut que « chacun paie des impôts selon sa capacité contributive ». En revanche, le rapport permet de répondre aux cinq questions posées par la résolution votée par le Grand Conseil : ... *un rapport pour connaître les règles qui ont présidé à l'octroi de telles exonérations, quelles sont les contreparties exigées, quel contrôle du respect des conditions a été effectué, quelles autorités ont la compétence pour en décider et, enfin, quelles nouvelles règles ont été adoptées depuis 2011 par le Conseil d'Etat* ».

La délégation souhaite qu'une discussion approfondie puisse suivre ce rapport et ses recommandations et qu'une information annuelle soit faite aux commissions de surveillance.

Finalement, elle considère son rapport comme la vision du pouvoir législatif sur cette question, en réponse à la mission donnée par le Grand Conseil de faire la lumière sur les processus mis en place pour l'octroi de telles exonérations. D'autres rapports, comme celui définitif du Contrôle cantonal des finances ou celui de la Cour des comptes, viendront compléter ce tableau en amenant des éclairages complémentaires. A ce propos, les premières conclusions du rapport intermédiaire confidentiel du CCF rejoignent celles de la délégation. Elles sont reprises ci-dessous à titre d'information :

« Nos contrôles nous ont permis de constater, en l'état de l'avancement de nos travaux (72 dossiers dont un non relevant revus sur un total de 287 occurrences, ressortant de la liste de février 2012 de l' OIPM [Office d'impôt des personnes morales]) que :

- *Les **procédures d'exonérations fiscales temporaires** (base légales, directives spécifiques, délégation de compétence, définition des autorisations, flux des décisions (préavis), modalités d'octroi et conditions assorties) mises en places successivement durant la période des années 2000 à 2012 dans le cadre de l'application des dispositions des articles 17 et 91 LI par le Conseil d'Etat et par les services cantonaux concernés sont respectées et appliquées. Il y a lieu toutefois de préciser que sur certains points les directives ou procédures peuvent prêter à interprétation.*
- *Les **décisions d'exonérations** émises par le Département des finances ou le Conseil d'Etat conformément aux directives en vigueur reposent sur des dossiers dûment établis, les documents contenus (informations du requérant ou de son mandataire, préavis des services et municipalités) sont probants et suffisants pour qu'une décision d'octroi d'exonération soit prise. Aucun ne s'éloigne manifestement des objectifs mis en avant dans les directives pour motiver l'octroi d'une exonération temporaire.*
- *Le **suivi des décisions** effectué par les services a pu montrer que les décisions d'exonération ont été appliquées de manière conforme dans le cadre des taxations effectuées quant à la durée et au taux de réduction des impôts notamment. Quant au suivi des conditions subordonnées à l'octroi et plus généralement de l'activité de l'entreprise exonérée, le dispositif « d'alertes » mis en avant par l'ACI n'a pas, en l'état de l'études dossiers, permis de mettre en exergue des évolutions inadéquates. Il est néanmoins indispensable qu'il soit formalisé et que l'activité de surveillance soit traçable à posteriori.*
- *Le **renouvellement (prolongement) des décisions**, compte tenu de la procédure existante initialement qui prévoyait une exonération de 10 ans sans remise en cause intermédiaire, alors même que depuis le milieu des années 2000 l'octroi d'un exonération de 10 ans est généralement conditionné à un examen après 5 ans, est difficilement appréciable. Les dossiers rencontrés ne sont, en l'état de nos investigations, pas suffisants pour émettre une option sur la validité de la surveillance de la réalisation des conditions subordonnées à l'octroi.*
- *Des **améliorations** dans les procédures, l'organisation et les processus en place, notamment dans les rapports entre les services de l'administration, dans la traçabilité des contrôles effectués et dans le niveau d'autorisation des démarches de suivi menant à la modification de décisions, sont discernables et feront l'objet de recommandations d'amélioration dans notre rapport principal qui sera émis dans le courant du second semestre 2012.*

Nous rendons attentif le lecteur du présent rapport que le traitement exhaustif des dossiers d'exonérations fiscales temporaires pourrait nous amener à reconsidérer certains points de nos constats et de conclusions ».

Lausanne, le 15 juin 2012

La rapportrice :
(signé) Christiane Jaquet-Berger