

L'enjeu dépasse les recettes fiscales

Dans la région de Bâle, la troisième réforme de l'imposition des entreprises concerne surtout des sociétés établies de longue date, à vocation internationale et très novatrices. Il est essentiel qu'elle soit prévisible et financièrement viable à long terme si l'on veut que la région conserve ses principaux avantages concurrentiels: une fiscalité attrayante et des infrastructures favorables à l'innovation.



Ce sont des sociétés à vocation internationale et à la pointe de l'innovation qui font vivre la région bâloise. Elles opèrent, en particulier, dans les secteurs pharmaceutique, biotechnologique, agrochimique et médical.

Photo: Keystone

Ces dernières années, le canton de Bâle-Ville percevait environ 700 millions de francs par an au titre des impôts directs payés par les personnes morales¹. Comme on peut s'y attendre pour un pôle économique, la part de la fiscalité des entreprises dans les recettes y est supérieure à la moyenne nationale. De 2008 à 2010, une bonne moitié des impôts prélevés sur le bénéfice provenait de sociétés jouissant d'un régime fiscal privilégié².

L'impact sur le pôle d'innovation est décisif

Loin d'être des sociétés «boîtes aux lettres», les firmes concernées par la troisième réforme de l'imposition des entreprises sont présentes depuis déjà longtemps dans la région bâloise. Il s'agit de sociétés à vocation internationale et à la pointe de l'innovation. Elles sont, en particulier, actives dans les secteurs pharmaceutique, biotechnologique, agrochimique et médical.

Les grandes entreprises opérant dans ces branches, mais aussi les nombreuses sociétés de plus petite taille, font de Bâle un pôle d'innovation de réputation mondiale. Leur importance est attestée par les 20 000 postes qu'elles créent dans le seul canton de Bâle-Ville. Les analyses de BAK Basel Economics montrent par ailleurs que chacun de ces emplois en génère indirectement deux autres. Qui plus est, leur productivité horaire est de 142 francs, soit près du double de la moyenne nationale. Les branches axées sur l'innovation représentent 35% de la valeur



Eva Herzog
Conseillère d'État,
cheffe du Département
des finances du canton
de Bâle-Ville



Sven Michal
Économiste, secrétariat
général, Département
des finances du canton
de Bâle-Ville

Encadré 1

À la recherche d'une stratégie durable au niveau international

La stratégie optimale à suivre en matière d'impôts sur le bénéfice et le capital dépend fortement des effets du nouveau régime international, de l'imposition privilégiée des produits de licence et des autres mesures compensatoires. Le canton de Bâle-Ville entend maintenir approximativement la charge fiscale des entreprises concernées à son niveau actuel une fois le nouveau régime mis en place, en combinant mesures compensatoires et taux d'imposition du bénéfice. Il préservera ainsi tant la capacité concurrentielle du site que ses recettes fiscales.

Dans une étude récente^a, le KOF a souligné la pertinence de la combinaison de diverses mesures, en se basant sur un modèle d'équilibre général. Selon cette étude, la suppression pure et simple du régime spécial pourrait aboutir à la délocalisation de 88% du substrat fiscal des sociétés qui en bénéficient. Elle occasionnerait ainsi un manque à gagner annuel de 3,5 milliards de francs pour la Confédération et les cantons. Il est donc clair que l'inaction n'est pas une solution.

En revanche, si l'on introduit une «licence box» restrictive et que l'on abaisse modérément les taux d'imposition, soit de quatre points de pourcentage, le recul des recettes annuelles de la Confédération, des cantons et des communes se réduit, au premier abord, à 2 milliards. Toutefois, si l'on adopte une perspective dynamique, il ne s'élève plus qu'à 130 millions de francs.

Il ne faut pas non plus perdre de vue le contexte international. L'OCDE élabore actuellement (état à la clôture de la rédaction, soit septembre 2014) des normes applicables aux mesures fiscales telles que l'imposition préférentielle des produits de licence. Tant que ces solutions sont répandues à l'étranger, elles seront aussi indispensables pour notre pôle d'innovation.

Si la communauté internationale décidait de limiter les régimes spéciaux d'imposition, comme celui des produits de licence, la concurrence dont font l'objet les revenus imposés perdrait en intensité et le danger de délocalisation se réduirait. Il faudrait alors se demander si d'autres mesures compensatoires seraient judicieuses (comme l'encouragement «en amont», répandu à l'étranger). Pour le canton de Bâle-Ville, particulièrement concerné par les «licence boxes», il est capital que la Suisse exploite pleinement la marge de manœuvre que lui laisse la communauté internationale, sans toutefois mettre en péril l'acceptation du régime fiscal.

a KOF (2014).

ajoutée totale dans le canton de Bâle-Ville et 95% de celle du secteur industriel³.

Le pôle d'innovation bâlois rayonne dans toute la Suisse

Le pôle bâlois est d'une importance vitale pour la Suisse du Nord-Ouest. Grâce aux pendulaires, les revenus profitent en effet aux cantons environnants: à lui seul, le canton de Bâle-Campagne comptait en 2012 plus de 43 000 habitants employés dans celui de Bâle-Ville⁴. Même une Suisse championne du monde de l'innovation⁵ n'échappe pas à son influence: plus d'un tiers des brevets déposés par des entreprises suisses proviennent de la région de Bâle⁶.

L'enjeu dépasse donc les recettes fiscales. La troisième réforme de l'imposition des entreprises doit se mesurer à l'aune de la concurrence que d'autres sites, comme la Grande-Bretagne, les États-Unis, les Pays-Bas ou la Chine, nous livrent pour attirer investissements et emplois. La Suisse peut se prévaloir de son environnement fiscal, ainsi que de sa main-d'œuvre qualifiée, de ses accès aux marchés mondiaux, de sa qualité de vie et du niveau exceptionnel des infrastructures.

Les recettes dépendent de l'attrait du site

Les entreprises axées sur l'innovation ont besoin d'infrastructures de pointe. Il faut dès lors une réforme qui *simultanément* conserve son attrait à la fiscalité et maintienne les recettes au niveau nécessaire. Un brusque relèvement de la pression fiscale sur les multinationales porterait certes un coup à l'attrait du site, mais une réforme qui ne ferait pas suffisamment cas de la viabilité financière serait tout aussi nuisible, car elle mettrait en péril le financement des autres avantages concurrentiels.

Les «licence boxes», un instrument particulièrement judicieux

L'imposition préférentielle des produits de licence, ou «licence boxes», fait partie intégrante du projet de réforme. Cet instrument est particulièrement intéressant du point de vue économique, car il prévoit d'avantager fiscalement les sociétés qui réalisent des investissements en recherche et développement utiles sur le plan macro-économique. En Suisse, il s'agit au premier chef d'entreprises à la pointe de l'innovation dans la pharmacie, la chimie, les techniques médicales, la construction de machines, l'électrotechnique et l'alimentation.

Ce système s'applique déjà dans douze pays d'Europe⁷, avec des barèmes oscillant généralement entre 5 et 10%. Il est donc nécessaire en l'état actuel des choses pour résister à la concurrence. Les effets d'aubaine sont par ailleurs modestes: la plupart des entreprises qui peuvent tirer parti d'une «licence box» bénéficient aujourd'hui déjà des régimes fiscaux en vigueur.

La baisse de l'impôt sur le bénéfice produit des effets d'aubaine considérables

Dans le contexte international actuel, la Suisse ne peut conserver sa compétitivité par la seule diminution de l'impôt sur le bénéfice. Si un taux d'imposition unique de 13% par exemple semble attrayant au premier abord, il est cependant nettement supérieur aux taux de 5 à 10% appliqués aux produits de licence privilégiés.

Dans le modèle qu'elle a élaboré, celui d'une «licence box» restrictive, la Confédération suppose que les taux d'imposition du bénéfice diminueront de 22 à 16% en moyenne⁸. Pour les collectivités publiques, l'abaissement des barèmes ordinaires comporte d'importants effets d'aubaine. Pris isolément et en supposant que l'on parvienne à conserver les entreprises actuellement domiciliées dans le canton, il se traduirait pour Bâle-Ville par une diminution des recettes de 150 millions par an.

Abandon d'autres «mesures liées à la systématique fiscale»

La Confédération propose d'autres mesures fiscales: elle entend ainsi introduire une déduction des intérêts sur les fonds propres (impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts), étendre la réduction pour participation et modifier l'imputation des pertes. Ces mesures ont ceci en commun que leur action n'est pas assez ciblée et qu'elles peuvent entraîner, dans une perspective dynamique, une réduction considérable des recettes des collectivités.

Le débat théorique sur la systématique fiscale a beau être intéressant, il tombe au mauvais moment. Les mesures énoncées ci-dessus compliquent la réforme et limitent la marge de manœuvre financière dont pourraient bénéficier les autres mesures, plus déterminantes. Aussi plaidons-nous pour leur abandon.

Les indispensables versements compensatoires de la Confédération

La Confédération a tout intérêt à ce que les cantons préservent leur capacité

concurrentielle, car la moitié des recettes de l'impôt sur le bénéfice qu'elle perçoit (plus de 3 milliards de francs par an) proviennent de sociétés à régime spécial. Elle propose donc d'octroyer des compensations aux cantons et entend relever la part de ceux-ci dans l'impôt fédéral direct de 17 à 20,5%.

Si ces mesures compensatoires sont utiles et nécessaires, la proposition de Berne ne suffit toutefois pas à garantir une répartition des coûts égalitaire entre la Confédération et les cantons: il serait approprié de verser un surplus de compensation aux cantons qui supportent, pour le bien de tout le pays, la majeure partie des coûts des infrastructures indispensables à notre site économique. Pour y parvenir, deux mesures peuvent être utiles, seules ou combinées: relever davantage la part des cantons dans l'imposition fédérale des personnes morales et augmenter la compensation des charges excessives dues à des facteurs sociodémographiques dans le cadre de la péréquation financière nationale.

Péréquation financière nationale: des changements s'imposent

L'exploitation fiscale des bénéficiaires des entreprises s'élève actuellement à 70% seulement de ceux des personnes physiques. Or, ces éléments sont intégralement pris en compte dans le calcul des versements compensatoires, ce qui constitue une charge excessive pour les zones économiques. Avec la réforme de l'imposition des entreprises, la modification de la péréquation financière nationale, déjà nécessaire aujourd'hui, n'en devient que plus urgente. Comme le propose le Conseil fédéral, les bénéficiaires des personnes morales ne doivent entrer dans la péréquation qu'à concurrence de leur exploitation effective. Les revenus des «boxes» doivent être pris en compte de façon réduite et en fonction de leur exploitation.

La stabilité, un facteur clé

La troisième réforme de l'imposition des entreprises bouleversera le régime fiscal suisse. Pour que cette démarche inévitable, d'une importance cruciale pour notre économie, réussisse, le maître mot est la prévisibilité, tant pour les entreprises que pour les collectivités. Il est ainsi indispensable d'adopter des mesures transitoires appropriées. Dans ce contexte, le canton de Bâle-Ville continuera à autoriser les entreprises à déclarer des réserves latentes si elles changent de régime. Il garantit ainsi que des valeurs déjà créées ne seront pas soudainement imposées à un taux supérieur. Dans le

projet qu'elle a présenté, la Confédération instaure sur ce point un régime fédéral harmonisé. Ainsi, les modifications de la fiscalité pourront se faire graduellement et durablement, sans décision brusque qui pourrait être source de surprises désagréables pour les entreprises et les pouvoirs publics.

Les bases de la réforme

Le projet soumis à consultation procède à un état des lieux. Pour défendre à long terme les intérêts du site économique suisse, la réforme doit se fonder sur les bases suivantes:

- introduction d'une «licence box» dans des limites acceptées sur le plan international;
- maintien de la prévisibilité, grâce à la déclaration des réserves latentes en cas de changement de régime;
- adaptation à long terme des impôts sur le bénéfice et sur le capital aux effets des mesures compensatoires;
- versements compensatoires ciblés de la Confédération;
- réduction de l'importance des entreprises dans la péréquation financière nationale;
- financement compensatoire perçu sur les actionnaires, car ces derniers tirent indirectement profit de la diminution de l'impôt sur le bénéfice.

Il convient d'abandonner les autres éléments de la réforme, qui ne sont pas indispensables, afin que celle-ci reste supportable du point de vue financier et ait des chances d'aboutir politiquement. ■

Encadré 2

Bibliographie

- BAK Basel Economics, *Volkswirtschaftliche Bedeutung der Statusgesellschaften in der Schweiz*, 2013 (a).
- BAK Basel Economics, *Volkswirtschaftliche Bedeutung der Innovationsintensiven Branchen in der Schweiz und ihren Kantonen*, 2013 (b).
- OFS, *Pendularité en Suisse 2012, 2014*.
- KOF, *Troisième réforme de l'imposition des entreprises: impact économique de la taxation privilégiée des produits de licence*, 2014.
- Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, *Indice mondial 2014 de l'innovation*, 2014.

1 Sans la part cantonale dans l'impôt fédéral.

2 Lorsque l'on compare les impôts des cantons, il faut garder présent à l'esprit qu'une société axée sur la recherche et basée sur un site comme celui de Bâle dispose en général d'une part de son chiffre d'affaires réalisée en Suisse (soit des revenus ne bénéficiant d'aucun privilège) plus élevée que, par exemple, une société de négoce en matières premières qui réalise la quasi-totalité de ses activités à l'étranger et dont la part privilégiée est plus élevée.

3 BAK Basel Economics (2013b).

4 OFS (2014).

5 Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (2014).

6 BAK Basel Economics (2013b).

7 Malte, Chypre, Liechtenstein, Pays-Bas, Luxembourg, Belgique, Hongrie, Grande-Bretagne, Portugal, Espagne, France et canton de Nidwald.

8 Abaissement effectif, y compris les impôts fédéraux, cantonaux et communaux.