

Aux membres de la Commission de l'économie et
des redevances du Conseil national

Le 16 juin 2022

Loi fédérale sur la taxe au tonnage applicable aux navires de mer : position d'economiesuisse

Madame la Conseillère nationale,
Monsieur le Conseiller national,

En prévision de votre prochaine séance au cours de laquelle vous débuterez vos délibérations sur la loi fédérale sur la taxe au tonnage applicable aux navires de mer, nous nous permettons de vous faire part de notre position sur ce projet important pour la place économique suisse.

Résumé : economiesuisse soutient l'introduction de la taxe au tonnage

En introduisant la taxe au tonnage, la Suisse se place au même niveau que des places économiques concurrentes en matière d'imposition des activités de transport maritime et renforce de manière ciblée son attractivité dans un secteur hautement mobile et concurrentiel. Le projet de loi crée des opportunités : il contribuera de manière décisive à maintenir en Suisse des activités à forte valeur ajoutée liées à l'exploitation de navires de mer et constitue en outre le meilleur fondement possible pour l'implantation de telles activités à l'avenir. La taxe au tonnage proposée respecte les critères internationaux usuels ainsi que les directives de l'OCDE pour l'imposition minimale à venir. Une taxe sur le tonnage échelonnée en fonction de critères écologiques crée des incitations pour un transport maritime durable.

1. La navigation en haute mer, un secteur économique d'importance stratégique

La Suisse est actuellement l'un des sites les plus importants dans le monde en matière d'exploitation de navires de haute mer. Elle figure même parmi les dix principaux sites en ce qui concerne le tonnage brut des navires contrôlés¹. Selon la *Swiss Shipowners Association*, un peu plus de 60 entreprises sont domiciliées en Suisse. Ces sociétés exploitent quelque 900 navires et représentent 2500 emplois. Une étude d'Oxford Economics estime que le transport maritime contribue ainsi à hauteur de 0,4 %, ou 2,4 milliards de francs, au PIB de la Suisse². Le poids de ce secteur va toutefois bien au-delà de cette contribution directe à la création de valeur. D'une manière générale, la navigation en haute mer revêt une grande importance pour la Suisse, en tant que nation exportatrice, et crée des synergies ou des

¹ Données de IHS Seaweb 2021 ([lien](#)), publiées dans le rapport annuel de la Danish Shipping Association

² <https://www.stsa.swiss/policy-regulation/swiss-tonnage-tax>

clusters avec d'autres branches, notamment le négoce de matières premières, la place financière (financement des navires) ainsi que l'industrie MEM (sous-traitants pour la construction navale et la construction en général). Bien que la Suisse ne dispose pas d'un accès direct à la mer, la navigation en haute mer est essentielle pour son approvisionnement en marchandises. Selon une analyse de *LAE Logistics Advisory Experts*, les importations suisses en provenance de pays extra-européens transportées par voie maritime représentent 94 % des marchandises en termes de volume (5,7 millions de tonnes par an) et 30 % en termes de valeur (33,4 milliards de francs). Au vu de l'importance stratégique de la navigation en haute mer pour approvisionner le pays, la Confédération a traditionnellement pour objectif de maintenir et de renforcer une flotte de haute mer battant pavillon suisse. L'instrument de la taxe au tonnage est approprié pour soutenir cet objectif. Depuis 1989, l'UE dispose, pour sa part, de lignes directrices pour la taxation du transport maritime, afin que la flotte battant pavillon de l'UE puisse s'affirmer face à la concurrence des sites offshore.

2. La compétitivité fiscale en comparaison internationale

La vive concurrence internationale en ce qui concerne les activités de transport maritime fait qu'à ce jour presque toutes les nations maritimes de renom ont introduit une taxe au tonnage. Outre 21 États membres de l'UE, le Royaume-Uni, la Norvège, les États-Unis, la Chine, l'Inde, le Japon, la Corée du Sud et l'Afrique du Sud connaissent également ce système. De grandes nations maritimes qui n'ont pas de taxe au tonnage proposent des régimes fiscaux alternatifs (c'est le cas de Singapour). En comparaison internationale, les entreprises de navigation maritime en Suisse connaissent actuellement un désavantage concurrentiel sur le plan fiscal, et ce notamment depuis que les activités à l'étranger sont imposées de manière ordinaire, en raison de la suppression des statuts fiscaux au niveau cantonal dans le cadre du projet AVS-fiscalité. La taxe au tonnage avait donc déjà été discutée dans le cadre de la troisième réforme de l'imposition des entreprises. Le Conseil fédéral s'était alors engagé à élaborer un projet spécifique.

Le présent message s'appuie étroitement sur les réglementations de l'UE en ce qui concerne les modalités et le calcul de l'impôt et place ainsi la Suisse sur un pied d'égalité en matière d'imposition de la navigation en haute mer. Il permet de supprimer le désavantage actuel de la Suisse et crée des conditions d'implantation compétitives dans le domaine de la navigation maritime.

Pour la taxe au tonnage, le bénéfice est calculé de manière forfaitaire sur la base d'une évaluation de la capacité de transport d'une flotte utilisable à des fins commerciales (tonnage net). Il est ainsi possible d'établir et de prévoir la charge fiscale facilement et indépendamment du bénéfice à la fin de l'année et des fluctuations conjoncturelles. Le seul fait de pouvoir supprimer des facteurs d'incertitude peut être déterminant dans le choix d'un site d'implantation. Par rapport à l'imposition ordinaire des bénéfices, la taxe au tonnage entraîne plutôt une charge fiscale inférieure les bonnes années et supérieure les mauvaises années. Elle reste due en cas de pertes. L'imposition sur la base de la taxe au tonnage est facultative : les entreprises de navigation maritime peuvent demander à être soumises à la taxe au tonnage pour une durée de dix ans. Une imposition indépendante de la rentabilité contribue à stabiliser les montants versés au titre des impôts. La prévisibilité est accrue pour les entreprises concernées ainsi que pour les autorités fiscales.

L'acceptation internationale de ce modèle fiscal est garantie à moyen terme. Le projet de l'OCDE et du G20 sur une imposition minimale à l'échelle mondiale prévoit en effet une règle spéciale pour la navigation en haute mer. Il est ainsi reconnu qu'en raison des conditions économiques spécifiques de la navigation en haute mer (forte intensité de capitaux et durée d'utilisation longue), des modèles spécifiques tels que la taxe au tonnage sont judicieux dans la mesure où ils réduisent la volatilité des

charges fiscales et facilitent les investissements à long terme³. Si l'on souhaite que les entreprises de navigation maritime bénéficient en Suisse des mêmes conditions fiscales que celles implantées dans les autres pays concernés, la taxe au tonnage est l'instrument indispensable.

3. Renforcement ciblé de la place économique

Sachant que le capital le plus important dans le secteur maritime (les navires) est par nature très mobile, la concurrence internationale est vive en ce qui concerne les activités liées à l'exploitation des navires. Des conditions fiscales attractives sont indispensables pour maintenir et renforcer les activités à forte valeur ajoutée et les emplois dans ce secteur en Suisse. Sachant que la taxe au tonnage agit de manière très ciblée, les pertes de recettes statiques sont faibles. Les expériences réalisées à l'échelle internationale indiquent au contraire que la taxe au tonnage devrait favoriser un développement substantiel des activités de navigation. Cette taxe complète judicieusement les conditions offertes sur la place économique suisse, également attractives pour la navigation internationale : la stabilité politique, une main-d'œuvre qualifiée, une qualité de vie élevée, une place financière importante ainsi que la présence de quantité de grandes entreprises de négoce de matières premières présentant des synergies avec la navigation en haute mer.

Selon une étude actualisée de l'Institut d'économie appliquée (CREA) de l'Université de Lausanne, la taxe au tonnage pourrait se traduire par la création de quelque 3200 postes dans ce secteur, une masse salariale de 340 millions de francs environ et des recettes fiscales supplémentaires de 84 millions de francs⁴.

3.1 Renforcer les incitations à l'implantation d'entreprises de navigation maritime en Suisse

Afin que la taxe au tonnage produise l'effet escompté, il faut utiliser la marge de manœuvre offerte par les règles internationales, et notamment celles de l'UE. Parallèlement, et afin de limiter un éventuel potentiel d'abus, il convient d'exiger absolument une substance adéquate. À cet égard, economiesuisse vous propose, après consultation de la branche concernée, deux adaptations :

Art. 73, al. 2, LIFD (art. 28a, al. 2, LHID) :

*La personne assujettie est celle qui exploite le navire en tant qu'armateur, affrèteur, fréteur ou société gestionnaire de navires **et assure en Suisse sa gestion stratégique et commerciale**. Le Conseil fédéral **règle les détails**.*

L'ajout de cette condition vise à garantir que la gestion stratégique et commerciale de chaque navire assujetti à la taxe au tonnage soit localisée en Suisse. Les entreprises de navigation maritime sont ainsi incitées à implanter en Suisse la substance commerciale, à savoir les ressources humaines, les fonctions de gestion décisives ainsi que le fonds propres porteurs de risque. Pour pouvoir appliquer la taxe au tonnage suisse, une entreprise doit systématiquement fournir la preuve qu'elle a son siège administratif en Suisse. L'adaptation proposée suppose en outre une exigence en termes de substance pour les navires assujettis à la taxe au tonnage. Cela limite quelque peu l'application de la taxe au tonnage. Ce durcissement semble toutefois approprié pour soutenir l'objectif économique du projet - renforcer les activités de navigation sur la place économique suisse - et pour parvenir aux effets positifs attendus en termes de création de valeur.

³ OCDE/G20 (2020) Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar Two Blueprint, page 40,

<https://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-digitalisation-report-on-pillar-two-blueprint-abb4c3d1-en.htm>

⁴ Institut CREA d'économie appliquée (mai 2020) Le pôle économique maritime suisse et la taxe au tonnage. https://da941c80-5cd9-4d51-93e1-cfa3d562ce79.filesusr.com/ugd/7c34ad_35678d68fb494192a203d80d20bcb1d9.pdf

Le lieu de la substance économique revêt en outre une importance croissante dans le cadre du droit fiscal international et des normes pertinentes de l'OCDE. Le fait de renforcer la substance exigée peut ainsi favoriser l'acceptation internationale de la taxe au tonnage suisse et éviter des doubles impositions. De même, les lignes directrices de l'UE supposent une gestion stratégique et commerciale des navires sur le territoire de l'UE pour que la taxe au tonnage puisse s'appliquer à l'ensemble d'une flotte. Pour ces différentes raisons, l'adaptation proposée vise à créer une base légale permettant au Conseil fédéral de définir des conditions supplémentaires dans les dispositions d'exécution, également dans l'optique de la gestion effective des navires.

Nouvel art. 74, al. 2, LIFD (art. 28b, al. 2, LHID) :

- **Un pourcentage minimal du tonnage de la flotte, fixé par le Conseil fédéral, doit être juridiquement ou économiquement détenu ou affrété par l'entreprise de navigation maritime.**

Une autre restriction doit prévoir que les entreprises de navigation maritime puissent demander l'application de la taxe au tonnage en Suisse à condition qu'une part minimale du tonnage de la flotte soit détenue juridiquement ou économiquement par l'entreprise de navigation maritime ou exploitée directement par celle-ci de manière stratégique et commerciale (affrètement). Le contexte est le suivant : dans le cadre de son mandat d'approvisionnement du pays selon l'art. 102 Cst., la Confédération soutient traditionnellement la mise en place d'une flotte suisse de haute mer. L'objectif est de garantir l'approvisionnement en biens en cas de crise et de pouvoir, au besoin, mettre les navires de haute mer au service de l'approvisionnement du pays. La taxe au tonnage peut être un élément important pour maintenir et développer la flotte commerciale sous contrôle suisse. Outre les propriétaires de navires proprement dits, les affréteurs et les gestionnaires qui exploitent des navires appartenant à des tiers peuvent également bénéficier de la taxe au tonnage. En ce qui concerne l'approvisionnement en cas de crise, ces structures n'offrent qu'une utilité stratégique limitée pour la Suisse. L'adaptation proposée vise donc à créer une base légale permettant au Conseil fédéral de prévoir, dans les dispositions d'exécution, des conditions supplémentaires concernant la propriété juridique et économique des navires de haute mer. L'introduction de la taxe au tonnage devrait donc permettre, comme prévu, de promouvoir des objectifs stratégiques en matière d'approvisionnement.

L'exigence relative au pavillon, qui avait donné lieu à des discussions dans le cadre de la consultation, a été judicieusement adaptée par le Conseil fédéral dans le message, de sorte que la question peut être considérée comme résolue du point de vue de la branche concernée.

4. Renforcer la durabilité environnementale

Le Conseil fédéral propose une charge fiscale échelonnée en fonction de critères environnementaux (système de propulsion moderne du navire et réduction de la pollution de l'air et de l'eau). Sa proposition prend en compte les développements actuels dans la navigation maritime internationale, notamment au sein de l'*Organisation maritime internationale* (OMI), afin d'encourager fortement les navires et les systèmes de propulsion durables sous l'angle environnemental et de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Ces objectifs sont justes et nous soutenons les réglementations concernées. En ce qui concerne l'applicabilité, il est possible de se fonder sur les caractéristiques des navires, lesquelles peuvent être directement tirées de la documentation normalisée internationale.

Nous vous remercions de tenir compte de notre position et nous tenons à votre disposition pour tout renseignement complémentaire.

Veillez agréer, Madame la Conseillère nationale, Monsieur le Conseiller national, l'assurance de notre haute considération.
economiesuisse

Frank Marty
Membre de la direction

Christian Frey
Responsable suppléant Finances et fiscalité