

01.453

Initiative parlementaire
Aides financières destinées à soutenir la recherche
scientifique. Exonération fiscale (Stump)

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

du 18 février 2003

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 21^{quater}, al. 3, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), nous vous soumettons le présent rapport. Parallèlement, le Conseil fédéral dispose de la possibilité d'émettre son avis à son sujet.

La commission propose que le projet de modification de loi annexé soit approuvé.

18 février 2003

Au nom de la commission:

Le président, Jean-Philippe Maître

Rapport

1 Genèse

Madame Doris Stump, Conseillère nationale, a déposé le 5 octobre 2001 une initiative parlementaire qui demande l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée pour l'ensemble des fonds destinés à la recherche faisant l'objet d'une distribution entre partenaires participant à un projet dans le domaine universitaire ou extra-universitaire, ainsi que pour les prestations que se fournissent les participants à la recherche. Le 26 septembre 2002, le Conseil national, sur proposition de sa commission, a donné suite à l'unanimité à l'initiative parlementaire¹. L'initiative parlementaire a été confiée à la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national pour l'élaboration d'un projet. La commission a préparé un projet correspondant lors de la séance du 18 février 2003 en collaboration avec l'Administration fédérale des contributions et elle a adopté les présents rapport et projet de loi par 19 voix sans abstention.

2 Grandes lignes du projet

2.1 Nécessité de légiférer

2.1.1 La répartition des fonds destinés à la recherche

Selon le droit en vigueur, une exonération de la taxe sur la valeur ajoutée pour les contributions de soutien à la recherche scientifique de communautés de recherche n'est prévue en principe – conformément à l'art. 33, al. 6, let. c, de la loi fédérale régissant la taxe sur la valeur ajoutée² – que pour le premier bénéficiaire direct. Si ces contributions sont reversées en totalité ou en partie à d'autres partenaires de la communauté de recherche, les fonds destinés à la recherche sont imposés chez les bénéficiaires, ce qui signifie une diminution regrettable des montants à disposition. Or, souvent les projets de recherche et de développement sont réalisés par le biais d'un centre de compétence («Leading House») qui assigne les tâches et confère les mandats à un réseau de partenaires et d'institutions partenaires. C'est le cas des pôles de recherches nationaux (PRN). Si des contributions sont versées par un centre de compétence aux partenaires de la communauté de recherche, elles sont soumises chez le bénéficiaire – conformément au droit en vigueur – à la taxe sur la valeur ajoutée. Pour les institutions qui accordent les subventions – comme par exemple le Fonds national suisse de la recherche scientifique – l'Administration fédérale des contributions a étendu cette réglementation dans la pratique, ainsi qu'il ressort de la brochure N° 19 «Formation et recherche», publiée par cette dernière: «Lorsque la demande de contribution de soutien à la recherche scientifique mentionne le requérant principal, les co-requérants ainsi que les parts de la contribution qui leur sont attribuées, mais que le montant total de la contribution est versé au requérant principal, les parts que ce dernier reverse aux co-requérants ne sont pas soumises à l'impôt si le requérant principal transfère exactement les montants fixés

¹ BO 2002 N 1466

² RS 641.20

dans la demande de contribution». Cette pratique ne s'applique qu'aux programmes de recherche avec leurs programmes prioritaires de recherche (PP) qui sont maintenant remplacés par les pôles de recherche nationaux PRN. Cette manière d'appliquer la loi est ainsi strictement limitée dans son champ d'application et rend nécessaire une nouvelle réglementation légale. Les fonds disponibles destinés à la recherche ne doivent plus être réduits par l'imposition de leur transfert.

2.1.2 Prestations fournies entre participants à la recherche

Les indemnités qui sont versées en contrepartie des prestations fournies de part et d'autre, dans le cadre du même projet de recherche, sont, selon le droit en vigueur, incluses dans la définition de contre-prestation et sont ainsi assujetties à la taxe. En l'occurrence, il s'agit de prestations en argent, de prestations personnelles et de prestations en nature qui sont fournies à la communauté par les membres participant à la recherche. De même, les prestations propres – fournies par les partenaires dans le cadre d'un projet de recherche subventionné et exigées pour que la subvention soit accordée – sont par conséquent imposées. A cause de l'assujettissement à la taxe, les prestations, donc les moyens financiers mis à disposition, sont réduites. On entrave ainsi une collaboration entre diverses institutions dans le cadre d'un projet. L'attribution de tâches à des unités autonomes perd, dès lors, tout attractivité. Les participants à un projet organisés par le biais d'un centre de recherche sont désavantagés du point de vue fiscal par rapport à d'autres qui peuvent accomplir eux-mêmes l'activité de recherche ou de développement.

2.2 Projet de loi

Le projet comporte, d'une part, l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée pour la répartition des fonds destinés à la recherche aux participants à un projet de recherche et, d'autre part, l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée pour les prestations fournies entre les participants à la recherche, dans la mesure où ils reçoivent des contributions pour soutenir la recherche scientifique et son développement.

2.2.1 Exonération de la taxe sur la valeur ajoutée pour les fonds faisant l'objet d'une répartition aux participants au projet de recherche

Avec la disposition complémentaire proposée de l'art. 33, al. 6, let. c, de la loi sur la TVA, les contributions destinées à soutenir la recherche scientifique sont exonérées de la taxe sur la valeur ajoutée à tous les niveaux. Cette exonération fiscale comprend en l'occurrence aussi bien les fonds publics que les fonds privés destinés à la recherche. Le reversement de contributions de soutien par le bénéficiaire à des participants ne réduira ainsi plus alors de manière inutile les fonds destinés à la recherche. On renforcerait ainsi la place de la Suisse en matière de recherche et on soutiendra les objectifs de la politique universitaire.

2.2.2

Exonération de la taxe sur la valeur ajoutée pour les prestations fournies entre les participants à la recherche

Par l'adjonction du ch. 11^{bis} à l'art. 18 de la loi sur la TVA, les prestations, notamment les prestations personnelles et les prestations en nature – qui sont fournies à la communauté par les participants des communautés de recherche – sont exclues de l'assujettissement à la taxe, dans la mesure où l'institution ou la personne reçoit des contributions aux termes de l'art. 33, al. 6, let. c, de la loi sur la TVA. Les prestations propres – fournies par les partenaires, dans le cadre d'un projet de recherche subventionné, pour ce projet et exigées pour l'attribution de la subvention – ne sont ainsi plus assujetties à la taxe. Les chercheurs individuels et les communautés de recherche sont mis sur un pied d'égalité sur le plan fiscal. Une telle modification législative ne porte également pas préjudice à la neutralité concurrentielle, les organisations de droit public et celles de droit privé étant traitées de la même manière.

3

Commentaires au sujet des différentes dispositions

La révision de loi qu'entraînera la présente initiative parlementaire prévoit de compléter l'art. 33, al. 6, let. c, de la loi sur la TVA et d'ajouter un ch. 11^{bis} à l'art. 18 de la loi sur la TVA.

3.1

Exonération de la TVA pour les fonds destinés à la recherche lorsqu'ils sont redistribués aux membres d'un projet de recherche

Le complément à l'art. 33, al. 6, let. c, de la loi sur la TVA précise que les contributions obtenues par une communauté de recherche et reversées à des personnes ou à des institutions participant au même projet de recherche ou de développement ne sont pas considérées comme faisant partie de la contre-prestation. Les «Pôles de recherche nationaux (PRN)» se composent par exemple d'un centre de compétences (Leading House) auquel sont rattachés des partenaires et des institutions universitaires et non universitaires. La «direction» (Leading House) d'un PRN reverse à ses partenaires, qui réalisent des projets partiels, les contributions qu'elle reçoit du Fonds national suisse de recherche scientifique. On peut donc considérer que le PRN reverse des subventions, et ce, même s'il s'agit de subventions prévues dans le cadre des réserves budgétisées, qui ne sont pas, au départ, affectées à un projet précis, mais dont la répartition relève de sa compétence. Selon le complément à l'art. 33, al. 6, let. c, de la loi sur la TVA, le versement de ces subventions n'est plus soumis à la taxe sur la valeur ajoutée. Étant donné que ce processus ne touche pas seulement les PRN, mais aussi les contributions versées par la Conférence universitaire suisse (CUS), par l'UE et d'autres projets de recherche internationaux, ce règlement sera valable pour tous les cas similaires.

3.2 Exonération de la TVA pour les prestations que se fournissent les membres d'un projet de recherche

Conformément au ch. 11^{bis} de l'art. 18 de la loi sur la TVA, les prestations d'institutions ou de personnes qui participent au même projet de recherche ou de développement dans le cadre d'une communauté doivent être exclues du champ de l'impôt, dans la mesure où cette communauté reçoit des contributions en vertu de l'art. 33, al. 6, let. c, de la loi sur la TVA. Cette exception n'est valable que pour les prestations que se fournissent mutuellement les institutions et les personnes dans le but de réaliser un projet de recherche ou de développement. Il s'agit en l'occurrence de prestations appréciables en argent, de prestations personnelles ou de prestations en nature versées à la communauté scientifique par l'un de ses membres, ce qui correspond aux prestations que fournissent les associés à une société simple. Sur la base des dispositions légales et notamment des PRN, les participants à un projet qui veulent obtenir des subventions du Fonds national suisse doivent se fournir certaines prestations à eux-mêmes, qu'il s'agisse de la fondation d'un centre de compétences (Leading House) par une Haute-École universitaire en tant qu'institution hôte ou de la mise à disposition de personnel ou d'infrastructures par les institutions de recherche participant au projet (co-requérants). Le nouveau ch. 11^{bis} doit permettre de ne pas grever le financement des projets de recherche subventionnés, en imposant en plus les prestations que se fournissent mutuellement les partenaires et qui sont nécessaires à l'octroi des subventions. Toutefois, cette nouvelle disposition concernant une opération exclue de la TVA doit donc être expressément mise en relation avec la disposition de l'art. 33, al. 6, let. c, de la loi sur la TVA. En complétant ainsi la LTVA, on peut garantir que, dans tous les autres cas d'échanges de prestations au sein d'une société simple (donc dans tous les cas ne touchant pas à des projets de recherche ou de développement subventionnés), les prestations fournies restent imposables.

4 Conséquences

4.1 Conséquences financières

Les pertes fiscales de l'exonération du transfert de fonds destinés à la recherche sont difficilement estimables. L'auteure de l'initiative l'évalue à environ 8 millions de francs pour les pôles de recherche nationaux (PRN) et à 3,8 millions de francs pour la Conférence Universitaire Suisse (CUS). Comme on l'a expliqué auparavant au ch. 2.1.1, l'Administration fédérale des contributions applique – depuis l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001 de la loi sur la TVA – en ce qui concerne le transfert de contributions au sens de l'art. 33, al. 6, let. c, de la loi sur la TVA, une pratique qui peut paraître restrictive. Si cependant, tous les cas impliquant des contributions de ce genre, qu'une «Leading House» reçoit et reverse proportionnellement aux partenaires du projet de recherche, étaient soumis à l'art. 33, al. 6, let. c, de la loi sur la TVA, les fonds reversés en cause échapperaient à un assujettissement. Par conséquent, on ne pourrait plus parler, dans ce contexte, de pertes fiscales. Les termes mêmes de l'art. 33, al. 6, let. c, autoriseraient en soi une telle interprétation (élargie). Compte tenu de cette lecture de l'art. 33, al. 6, let. c, l'Administration fédérale des

contributions renonce cependant à qualifier les contributions en question de «pertes fiscales».

L'exonération fiscale des prestations que les partenaires d'un projet de recherche ou de développement se fournissent réciproquement, causera vraisemblablement une perte fiscale d'environ 1 million de francs.

4.2 Mise en œuvre

Avec la modification de la loi proposée, l'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée concernant les fonds destinés à la recherche et au développement sera régi par des critères clairs. Cela doit permettre une application facile de la loi.

5 Relation avec le droit européen

La Directive 77/388/CEE du Conseil du 17 mai 1977 en matière d'harmonisation des législations des Etats membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires ne connaît aucune exonération fiscale correspondante. La loi allemande relative à la taxe sur le chiffre d'affaires (UStG 1999) prévoit cependant une telle exonération fiscale au § 4, ch. 21a. La disposition a la teneur suivante: «Von den unter § 1 Absatz 1 Nummer 1 fallenden Umsätzen sind steuerfrei: die Umsätze der staatlichen Hochschulen aus Forschungstätigkeit. Nicht zur Forschungstätigkeit gehören Tätigkeiten, die sich auf die Anwendung gesicherter Erkenntnisse beschränken, die Übernahme von Projektträgerschaften sowie Tätigkeiten ohne Forschungsbezug.»

6 Constitutionnalité

L'art. 130 de la Constitution autorise la Confédération à percevoir une taxe sur la valeur ajoutée.