

2.8. Réforme de l'imposition des sociétés 1997

A Situation initiale

Allègements fiscaux que les Chambres fédérales réclament en faveur des sociétés

Depuis le début des années nonante, une série de demandes de réforme de la fiscalité des sociétés ont été adressées au Conseil fédéral. Toutes ces demandes ont fait l'objet d'interventions parlementaires qui ont pour but de conforter et de renforcer la place économique suisse. Plusieurs de ces interventions ont pour point de départ les progrès de l'UE en matière d'harmonisation de la fiscalité des sociétés.

Depuis l'adoption de la législation d'harmonisation fiscale par les Chambres fédérales le 14 décembre 1990, toute une série de souhaits en matière d'imposition des sociétés ont été réalisés en relation avec l'imposition des entreprises au niveau de la Confédération et ont donc amélioré l'environnement fiscal de l'économie suisse (suppression de la taxe occulte par le passage à la TVA, allègements des droits de timbre, diminution de l'impôt à la source résiduel pour les holdings).

En Suisse, c'est la motion Hess Peter du 1er octobre 1991 "Sociétés holding en Suisse. Amélioration du climat fiscal" qui a ouvert la ronde des interventions parlementaires concernant l'imposition des sociétés. Acceptée le 3 juin 1993, cette motion charge le Conseil fédéral de prendre des mesures en faveur des sociétés suisses à vocation internationale et en particulier en faveur des sociétés holding.

Les motions Rüesch du 9 juin 1992 et Cavadini du 10 juin 1992 réclament une "politique fiscale propice à l'implantation d'industries en Suisse". Transmises le 15 décembre 1992, ces motions identiques demandent au Conseil fédéral un programme complémentaire à la révision du droit de timbre, au programme d'assainissement et au nouveau régime financier, visant entre autres à ramener l'impôt anticipé à un niveau comparable à celui pratiqué par les principaux Etats de l'Union Européenne (20 %), à diminuer la double imposition de la SA et de l'actionnaire, à supprimer le droit d'émission sur la création du capital-actions, à supprimer l'impôt à la source résiduel sur les holdings, et à autoriser la compensation des pertes et des bénéfiques entre les sociétés apparentées d'un holding.

Le projet de motion Bühler du 17 juin 1993 "Imputation fiscale des pertes et des bénéfiques des holdings" a été transmis comme postulat par les deux Conseils le 20 décembre 1995. Ce postulat invite le Conseil fédéral à modifier la LIFD afin d'autoriser la compensation des pertes et des bénéfiques dans le cadre des sociétés affiliées à un groupe (holding).

Transmise le 5 octobre 1995, la motion Cottier du 16 décembre 1993 "Elimination d'obstacles fiscaux lors de restructurations des participations à des entreprises internationales" demande au Conseil fédéral de garantir, si nécessaire par la loi, que les réserves latentes sur les droits de participation transférés à l'étranger ne soient pas imposées en cas de restructuration d'entreprises domiciliées en Suisse au moyen d'échange de participations entre des entreprises de pays différents.

Le Conseil des Etats doit encore discuter la motion du groupe PDC du Conseil national du 25 janvier 1995 "Système moderne d'imposition des entreprises", adoptée par le Conseil national le 11 mars 1996. Cette intervention demande une modernisation de l'imposition des entreprises à la lumière du droit européen, et propose notamment de tenir compte des particularités de l'industrie et des PME suisses, de renforcer leur compétitivité internationale et de réduire leur charge fiscale, d'introduire l'imposition proportionnelle indépendante de l'intensité du rendement et d'examiner l'abolition de l'impôt sur le capital, de prendre des mesures permettant la neutralité fiscale des restructurations transfrontalières d'entreprises suisses, de permettre la compensation des pertes et des bénéfiques au sein du groupe, pour augmenter l'attrait de la place suisse pour les groupes de sociétés, d'abaisser le droit d'émission sur le capital propre au niveau de celui de l'UE, de diminuer la double imposition fiscale pesant sur la distribution des bénéfiques et enfin d'étendre les allègements fiscaux en faveur des jeunes entreprises.

Le 24 octobre 1995, le Conseil national Fischer-Sursee propose à la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) d'adopter une initiative de la commission pour améliorer l'imposition des holdings. Le 27 février 1996, la CER-N a décidé de suspendre l'examen de cette proposition jusqu'à sa séance du 26 août 1996 pour donner le temps au Conseil fédéral d'élaborer un projet et de le présenter à la commission.

La proposition Fischer-Sursee demande deux mesures concernant l'impôt fédéral direct, à savoir l'élargissement de la réduction pour participations (accordée actuellement pour le rendement des participations) ainsi que l'introduction de cette réduction sur le capital de participations. Le proposant se réfère à deux directives de l'UE ("directive mère/filiale" concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'Etats membres différents, ainsi que la "directive sur les fusions" concernant le régime fiscal commun applicable aux fusions, scissions, apports actifs et échanges d'actions intéressant des sociétés d'Etats membres différents), et fait valoir que ces directives auraient éliminé des obstacles fiscaux importants pour les entreprises au sein de l'UE.

En outre, de nombreux pays européens seraient parvenus à améliorer largement l'imposition des holdings dans leur droit national. Or, pour les holdings, les conditions fiscales joueraient justement un rôle capital. Si la Suisse désire regagner son attrait passé dans ce domaine extrêmement important, elle doit absolument offrir des réglementations aussi favorables dans ses CDI que celle qui ont cours dans l'UE, d'une part, et adapter son droit national aux standards internationaux en matière d'imposition des holdings, d'autre part.

La proposition de motion Vallender du 13 mars 1996 "Acquisition par une société de ses propres actions - Modification de la LIFD" demande de réglementer par la loi le traitement fiscal du rachat, par une SA, de ses propres actions. La motionnaire relève que c'est actuellement l'AFC qui décide selon sa propre appréciation et à partir de quel moment le rachat par la société de ses propres actions équivaut à une liquidation partielle.

Décisions de principe du Conseil fédéral (rapport sur le programme de la législature 1995-1999)

Dans son rapport daté du 18 mars 1996, le Conseil fédéral définit sa politique en fonction de 3 lignes directrices : il entend renforcer la cohésion nationale, améliorer la liberté d'action des autorités et promouvoir le bien-être général.

- **Assainissement des finances fédérales jusqu'en 2001**

A défaut d'un assainissement rapide et substantiel des finances publiques, et en premier lieu des finances de la Confédération, la Suisse risque de perdre sa réputation d'îlot de stabilité. L'endettement de l'économie sape en effet la confiance des investisseurs suisses et étrangers dans la place financière suisse. Des finances publiques saines sont un préalable indispensable à une économie compétitive.

- **Promotion des petites et moyennes entreprises (PME)**

Favoriser le développement des petites et moyennes entreprises revient à renforcer la colonne vertébrale de l'activité économique en Suisse. Les PME sont les plus importants employeurs de Suisse avec près de 75 % des employés et se sont distinguées ces derniers temps comme des fournisseurs dynamiques d'emplois. Le Conseil fédéral veut par conséquent faciliter la création et le développement des PME. En l'occurrence, il veut également examiner les conditions fiscales applicables aux PME. Si d'éventuelles mesures fédérales ne peuvent être aménagées d'une manière neutre pour les recettes, le moment de l'introduction de mesures d'allégement dépendrait des progrès du redressement des finances fédérales.

- **Réforme de l'imposition des sociétés**

Les perspectives financières de la Confédération obligent à maintenir et à consolider les recettes fiscales. Compte tenu de la concurrence accrue entre les pays, le Conseil fédéral entend examiner certains allègements pour les transactions transfrontalières. En l'occurrence, il vise plus particulièrement les sociétés holding et annonce un projet de réforme de l'imposition des sociétés, neutre sur le plan des recettes.

Etant donné que l'assainissement des finances fédérales imposera des sacrifices importants à une large part de la population, le Conseil fédéral ne voit pas la possibilité, ces prochaines années, de procéder à des allègements d'impôt ou de modifier la répartition de la charge fiscale.

B. Mise en consultation du projet de réforme de l'imposition des sociétés

Le 1er juillet 1996, le Conseil fédéral soumet pour avis son projet de réforme de l'imposition des sociétés aux partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, aux gouvernements cantonaux ainsi qu'aux diverses organisations faïtières de l'économie, aux organisations patronales et aux syndicats.

Le projet de réforme soumis à la consultation veut moderniser l'imposition des sociétés, sans influencer le produit de l'impôt. Il ne s'agit donc pas de refondre complètement l'imposition des sociétés, mais de se concentrer sur les points nécessitant une action rapide ou qui sont demandés par les milieux politiques et économiques. La réforme ne se place donc pas sous le signe du désirable, mais sous celui de l'indispensable et de l'urgent.

Le projet de réforme comprend **6 mesures** réparties en **deux faisceaux** (A et B) dont les conséquences financières ne sont pas les mêmes, et réunissant chacun 5 mesures dont 3 sont communes aux deux variantes.

Les mesures en discussion sont les suivantes :

1. Nouvelle conception de la réduction d'impôt sur le rendement des participations et les bénéfiques sur participations

Une extension de la réduction pour participations est opérée en ajoutant au rendement des participations les bénéfiques en capital et les bénéfiques de réévaluation sur participations, ainsi que le produit de la vente de droits de souscriptions qui leur sont attachés, qui deviennent ainsi francs d'impôt. Cet élargissement de la réduction pour participations s'étendrait toutefois uniquement aux participations égales à 20 % au moins du capital social ou du capital-actions d'une autre société.

La diminution des recettes de l'impôt fédéral direct découlant de cette mesure atteindrait au moins 300 millions de francs. En outre, la Suisse abandonnerait de la substance fiscale à d'autres pays car un holding suisse pourrait transférer, sans payer d'impôt, ses participations à des sociétés (étrangères) à un sous-holding étranger.

2. Imposition différée de la restructuration des participations à des entreprises internationales

Cette proposition offre en fait une alternative à la mesure No 1 et s'en tient au report de l'imposition des réserves réalisées en cas d'échange international de participations. Le report de l'imposition serait assuré par la constitution d'une provision par le holding suisse qui y ferait apparaître les réserves réalisées lors d'un échange de participations transfrontalières. Provision qui devrait être ensuite dissoute, indépendamment de la valeur vénale ultérieure de la participation, avec effet sur le bénéfice imposable, si la participation transférée au sous-holding étranger est aliénée par ce dernier ou retransférée au holding suisse. Il faut aussi dissoudre la provision en cas de liquidation de la société dont les droits de participation ont été transférés à la société holding étrangère.

Cette mesure est destinée à faciliter le transfert international des participations, sans entraîner une diminution de recettes.

3. Remplacement de l'impôt sur le bénéfice dépendant de l'intensité du rendement par un impôt proportionnel sur le bénéfice avec imputation de l'impôt sur le capital

La réforme de l'imposition des sociétés est l'occasion de passer enfin à un impôt proportionnel sur le bénéfice et de permettre aux personnes morales d'imputer désormais l'impôt sur le capital sur l'impôt sur le bénéfice. L'impôt sur le capital aurait ainsi le caractère d'un véritable impôt minimal pour les sociétés de capitaux et les coopératives.

Cette mesure augmenterait la neutralité concurrentielle en supprimant le désavantage qui se manifeste actuellement sous le régime de l'imposition des bénéfices d'après l'intensité du rendement pour les jeunes entreprises ou celles qui emploient beaucoup de main-d'oeuvre. Beaucoup de PME profiteraient de l'élimination de ce désavantage.

Avec un taux de 8,9 %, la hausse des recettes s'élèverait à 230 millions de francs par an. Elle serait de 410 millions avec un taux de 9,5 %. Quant à l'imputation de l'impôt sur le capital, elle entraînerait une diminution des recettes de 260 millions de francs.

4. Compensation des pertes au sein d'un groupe

La compensation des pertes au sein d'un groupe resterait limitée aux sociétés suisses. Ainsi, les pertes d'une société du groupe pourraient toujours être compensées avec les bénéfices des autres sociétés du groupe (notion de l'imposition consolidée - abandon du principe d'après lequel toute personne morale constitue un sujet fiscal autonome et de là un contribuable indépendant des autres sociétés du groupe). La société mère et les filiales qu'elle contrôle à 100 % seraient ainsi comprises dans le système de compensation des pertes.

Cette mesure, qui n'a de sens qu'en relation avec le passage à un impôt proportionnel sur le bénéfice, entraînerait une diminution des recettes de l'ordre de 50 millions de francs.

5. Hausse de la franchise du droit de timbre d'émission

Pour le droit d'émission, la franchise actuelle de 250'000 francs serait portée à un million (franchise individuelle ou générale).

Une majoration de la franchise individuelle réduirait notamment les frais de fondation des PME. Elle entraînerait une diminution des recettes comprise entre 5 et 6 millions de francs par an.

Comme alternative à la majoration de la franchise individuelle, l'introduction d'une franchise générale de un million de francs signifierait que lors de chaque fondation de société de capitaux, le premier million serait exonéré du droit d'émission. Toutes les sociétés nouvelles qui se créeraient pourraient ainsi profiter de cet avantage. Cette solution conduirait toutefois à des pertes de recettes plus élevées, à savoir 8 à 10 millions de francs par an.

6. Réglementation de l'imposition de l'acquisition par une société de ses propres actions

Le délai de revente par la société de ses propres actions, fixé actuellement dans une circulaire de l'AFC, serait désormais fixé dans la loi et porté de 2 à 4 ans.

Importante surtout pour les sociétés cotées en bourse qui gardent régulièrement un certain nombre de leurs actions dans leur portefeuille, l'acquisition par une société de ses propres actions ne serait considérée et imposée comme une liquidation partielle qu'au bout de 4 ans. Le droit fiscal tiendrait ainsi compte de la réglementation de l'article 659 CO, qui permet à une société anonyme d'acquérir jusqu'à 10 % de ses propres actions.

Les 6 mesures susmentionnées sont rassemblées en deux faisceaux distincts :

- Le premier faisceau (A) comprend les mesures 2, 3 (avec un impôt proportionnel sur le bénéfice de 8,9 %), 4, 5 et 6.
- Le second faisceau (B) comprend les mesures 1, 3 (avec un impôt proportionnel sur le bénéfice de 9,5 %), 4, 5 et 6.

Pour le Conseil fédéral, l'assainissement des finances fédérales a la priorité absolue dans le cadre du programme de la législature. C'est pourquoi il donne la préférence à la variante de la réforme de l'imposition des entreprises qui respecte le mieux l'objectif de la neutralité des recettes.

De l'avis du Conseil fédéral, des raisons de politique financière parlent en effet en faveur du faisceau A par rapport au faisceau B (baisse des recettes de 90 millions de francs au lieu de 210 millions de francs).

De plus, le taux de 8,9 % du faisceau A étant inférieur à celui de 9,5 % du faisceau B, c'est un point important pour l'ensemble de l'économie, et un avantage pour les PME.

Quant au report de l'imposition pour les holdings, il constitue - toujours selon le Conseil fédéral - une solution efficace et équitable. L'exonération définitive des bénéficiaires sur participations compris dans le faisceau B semble en revanche poser des problèmes, ne serait-ce que parce que la Suisse risquerait de perdre de précieuses ressources fiscales.

Les milieux consultés ont été priés de faire parvenir leur avis d'ici le 30 septembre 1996.

Résultats de la procédure de consultation

Généralités

Les cantons considèrent qu'il convient effectivement de réexaminer l'imposition actuelle des sociétés dans la mesure où cet examen permet de renforcer la place économique suisse. Ils estiment que le projet mis en consultation constitue pour le moins une base pour la suite des travaux.

Pratiquement tous les cantons relèvent que ce projet ne propose pas une véritable réforme de l'imposition des sociétés, mais uniquement un certain nombre de mesures ponctuelles et qu'il s'agit par conséquent d'une simple révision.

Les cantons ont l'impression que le projet se fonde trop largement sur les revendications des interventions parlementaires et des associations économiques et qu'il ne tient pas assez compte de la logique des règles régissant l'imposition des sociétés. Les cantons déplorent l'absence d'une vision d'ensemble et regrettent que la révision ne s'appuie pas sur une stratégie globale de l'imposition des entreprises; selon eux, elle s'intégrerait par exemple mal dans la législation actuelle.

Concrètement, pratiquement tous les cantons critiquent le fait que les mesures proposées s'adressent uniquement aux petites et moyennes entreprises (P.M.E) qui revêtent la forme juridique des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives, bien que certaines questions, notamment celle de l'aménagement du barème ou de la compensation des pertes, se posent également pour les sociétés de personnes. Quelques cantons craignent même que certaines P.M.E voient leur charge fiscale augmenter.

Pratiquement tous les cantons regrettent que ce projet ne soit pas uni aux avant-projets de modification du droit fiscal découlant de l'intention de créer une loi fédérale sur la fusion, la scission et la restructuration des sociétés.

Quant aux avis des partis, associations et autres intéressés, on peut dire que l'intention et les buts de la réforme sont salués à une forte majorité. Toutefois, pour la plupart des partis et des associations, les propositions de révision ne sont qu'un pas dans la bonne direction. Beaucoup de participants à la consultation doutent que la révision dans les formes proposées, soit de nature à atteindre les buts fixés. Quant au Parti Suisse du Travail, il rejette entièrement le projet car il tend à décharger fiscalement les entreprises, alors qu'elles ont selon le PdT reçu récemment des cadeaux fiscaux importants.

En résumé, les 6 mesures proposées ont été jugées de la manière suivante :

Mesure 1 : Nouvelle conception de l'imposition du rendement des participations et des bénéficiaires sur participations

Les cantons rejettent avec véhémence l'exonération des bénéficiaires sur participations. Ils affirment que cette mesure n'est guère de nature à augmenter l'attrait de la Suisse pour les sociétés qui cherchent un lieu où s'implanter mais risque au contraire d'inciter les sociétés indigènes de quitter la Suisse. Ils suggèrent d'introduire à la place un privilège holding fédéral ou d'abaisser à 15 ou 10 % la quote-part de 20 % prévue par l'article 69 LIFD.

Les partis et les associations approuvent dans leur majorité, mais signalent une opposition à suppression du critère alternatif d'une valeur vénale de 2 millions de francs. La durée de détention de 5 ans prévue dans le nouvel article 70, 4e al. LIFD est également critiquée.

Mesure 2 : Imposition différée de la restructuration des participations à des entreprises internationales

Les cantons rejettent cette mesure et suggèrent à la place la création d'un privilège holding au niveau fédéral.

Les partis et les associations rejettent également en majorité cette mesure qui ne pourrait au mieux constituer qu'un complément de la mesure 1.

Mesure 3 : Remplacement de l'impôt sur le bénéfice dépendant de l'intensité de rendement par un impôt proportionnel (de 9,5 % ou de 8,9 %) sur le bénéfice avec imputation de l'impôt sur le capital

Les cantons acceptent l'impôt proportionnel, mais plaident pour un taux plus bas. Au lieu de l'imputation de l'impôt sur le capital qu'ils rejettent, ils suggèrent de réduire cet impôt.

Les partis et les associations acceptent l'idée d'un impôt proportionnel, mais se prononcent en majorité pour un taux plus bas. Certains approuvent l'imputation de l'impôt sur le capital, alors que d'autres réclament l'abolition de cet impôt.

Mesure 4 : Compensation des pertes au sein d'un groupe

Les cantons rejettent catégoriquement cette mesure. Ils estiment qu'il serait absolument indispensable de commencer par régler les conditions et la méthode de la consolidation dans le droit commercial. Appliquer aux groupes une législation fiscale sans rapport avec le droit commercial serait en effet contraire à une longue tradition parfaitement justifiée du droit fiscal suisse.

Les partis et les associations approuvent en revanche cette mesure en majorité, même s'ils préféreraient une solution plus généreuse assouplissant la condition du contrôle à 100 %. Certains préconisent aussi de renoncer à la durée de détention de 5 ans.

Mesure 5 : Hausse de la franchise du droit d'émission

Les cantons, les partis et les associations approuvent une franchise générale de un million de francs. Une partie d'entre eux désire que la franchise s'applique aussi aux augmentations de capital. L'alternative à la hausse de la franchise est la baisse du taux du droit d'émission de 2 à 1 % ou son abolition.

Mesure 6 : Réglementation de l'imposition de l'acquisition par une société de ses propres actions

Les cantons préconisent une libéralisation, mais pensent qu'il n'y a pas besoin d'une modification de la loi, sauf pour l'impôt anticipé.

Les partis et les associations considèrent que cette solution n'est pas adaptée à la réalité économique. Le fisc devrait se limiter à lutter contre les abus. Au surplus, il devrait tolérer sans limitation dans le temps la détention par une société de ses propres actions dans les limites fixées par le CO.

Faisceau de mesures A ou B

D'une manière générale, on peut dire que les cantons n'approuvent ni le faisceau A ni le faisceau B car ils rejettent les mesures 1 et 2. Ils voudraient en effet limiter la réforme aux mesures 3, 5 et 6. Par ailleurs, aucune tendance claire ne se dégage des avis des partis et des associations.

Autres requêtes

Les cantons critiquent la complexité de la procédure fiscale pour les autorités cantonales, la diminution des recettes pour les impôts cantonaux et communaux ainsi que celle du produit de l'impôt fédéral direct, qui les touche également par le biais de leur part au produit de cet impôt. Ils demandent en particulier qu'on compense la diminution des recettes due à la réforme par une hausse de la TVA plutôt que par le biais du taux de l'impôt sur le bénéfice. La plupart des cantons relèvent les problèmes

d'application qu'entraînerait un nouveau train de mesures avant la fin des travaux d'harmonisation des impôts directs. Pour mettre en oeuvre la réforme, ils demandent donc un délai échéant après celui (1er janvier 2001) que leur impartit la LHID pour adapter leur législation cantonale.

Dans de nombreux avis des cantons, des partis et des associations, on regrette que le projet soumis à la consultation ne prévoise pas d'allègements pour les PME organisées en sociétés de personnes.

C. Message concernant la réforme de l'imposition des sociétés 1997

du 26 mars 1997

De l'opinion même du Conseil fédéral, les avis exprimés sur le projet de réforme ont confirmé que l'imposition des sociétés constituait une matière complexe aux multiples aspects. Suivant le point de vue des participants à la consultation, la même mesure a été vivement applaudie, critiquée vertement ou rejetée catégoriquement. Ce qui ne surprendra personne car les sociétés commerciales qui animent l'économie sont très différentes les unes des autres.

Il est indéniable que tout aménagement du système fiscal influence les processus économiques. Le Conseil fédéral est donc d'avis qu'une réforme nécessite des travaux préparatoires approfondis, d'autant qu'il faut conserver une vue d'ensemble du système lorsqu'on propose des modifications. Selon lui, une réforme de l'imposition des sociétés digne de ce nom n'est ainsi possible qu'à condition d'avoir examiné soigneusement toutes les conséquences du système en vigueur et toutes celles des modifications envisagées. Or, il ne peut cependant pas attendre d'avoir terminé tous les travaux en cours pour faire un premier pas en direction d'une nouvelle imposition des sociétés. Raison pour laquelle il ne propose donc ici que les révisions qui ne limitent pas inutilement le champ d'action d'une réforme plus vaste.

Ces premières mesures doivent renforcer la capacité concurrentielle de la place économique suisse en allégeant la charge fiscale des holdings que la mondialisation de l'économie frappe de plein fouet et celle des petites et moyennes entreprises (PME) qui continuent de créer des emplois.

C'est pourquoi le message, qui tient compte des résultats de la procédure de consultation ouverte de juillet à octobre 1996, propose les cinq mesures suivantes :

1. Exonération directe des bénéficiés sur participations et du rendement des participations

Il s'agit là du **point essentiel de la présente réforme**. Cette mesure doit avant tout attirer de nouveaux holdings en Suisse sans inciter les holdings existants à quitter notre pays.

Le remplacement de l'actuelle réduction pour le rendement des participations (dividendes notamment) par l'exonération directe du rendement des participations et l'extension de cette exonération aux bénéficiés sur les participations (bénéficiés en capital, bénéficiés de réévaluation et produits de droits de souscription y relatifs) constitue en effet un allègement considérable pour les holdings.

Cette exonération n'est toutefois possible qu'avec un impôt proportionnel sur le bénéfice, car le rendement du capital propre ne joue plus de rôle pour déterminer le taux de l'impôt.

Afin d'empêcher un exode des holdings suisses et la perte de leurs impôts, la réforme fait une différence entre les "nouvelles" et les "anciennes" participations : les anciennes participations (soit celles que le holding possédait avant le 1er janvier 1997) ne seront exonérées qu'à la fin d'un délai transitoire de 20 ans. Les holdings déjà existants continueront dans l'intervalle de payer l'impôt sur les bénéficiés qu'ils réalisent sur leurs anciennes participations; en contrepartie, ils pourront aussi déduire les pertes que ces participations leur font subir.

Au surplus, le Conseil fédéral a revu la définition des participations et a fait passer la quote-part exigée de 20 à 5 % du capital-actions ou du capital social d'une société de participation ou d'une société coopérative. La clause des 2 millions a en revanche été supprimée.

Alors que le projet mis en consultation subordonnait l'exonération des bénéficiaires en capital et de réévaluation sur participations à un délai de possession de 5 ans, le présent message réduit ce délai à un an, celui-ci étant suffisant pour séparer les participations des portefeuilles des commerçants de titres.

Enfin, il accorde aux holdings actuels un report de l'imposition des échanges internationaux de participations.

Cette nouvelle conception de l'imposition des bénéficiaires sur participations et du rendement des participations améliorera nettement les conditions fiscales pour les holdings et les sociétés de participations.

Les conséquences financières en découlant peuvent être estimées à une diminution du produit de l'IFD de l'ordre de 100 millions de francs par an.

2. Introduction d'un impôt proportionnel sur le bénéfice au taux de 8,5 pour cent et abolition de l'impôt sur le capital

Par rapport au projet mis en consultation, le taux de l'impôt proportionnel sur le bénéfice des sociétés est fixé à un taux nettement plus bas, soit à 8,5 % et l'impôt sur le capital n'est plus imputé sur l'impôt sur le bénéfice, mais est purement et simplement supprimé.

L'impôt proportionnel devrait éliminer le handicap des petites et des moyennes entreprises qui ne possèdent qu'un capital propre restreint, et l'abolition de l'impôt sur le capital devrait donner un signal clair aux milieux économiques.

Par la même occasion, le taux frappant le bénéfice des associations, des fondations et des autres personnes morales est porté de 4 à 4,25 pour cent.

Ces mesures entraîneront une diminution nette de recettes de l'IFD d'environ 200 millions par an (impôt proportionnel sur le bénéfice = + 120 millions / suppression de l'impôt sur le capital = - 320 millions).

3. Réduction de 2 à 1 pour cent du droit de timbre d'émission sur les participations

En remplacement de l'augmentation à 1 million de la franchise contenue dans le projet de réforme mis en consultation (montant actuel : 250'000 frs), le Conseil fédéral propose d'abaisser le taux du droit d'émission de deux à un pour cent.

Cette baisse du droit d'émission devrait faciliter la création de capital-risque et augmenter l'attrait de la Suisse puisque le taux sera égal au niveau européen.

La conséquence financière en serait une diminution du produit des droits de timbre fédéraux de quelque 120 millions de francs par an.

4. Réglementation par la loi de l'acquisition par une société de ses propres actions; nouvelle réglementation de l'intérêt moratoire pour l'impôt anticipé

Compte tenu des critiques émises par l'économie concernant sa proposition de prolonger le délai de revente des actions de 2 à 4 ans, le Conseil fédéral propose que le délai de revente des actions acquises dans le cadre de l'article 659 CO soit suspendu pendant 6 ans au plus lorsqu'une société acquiert ses actions dans le cadre d'un emprunt convertible ou à option ou d'un plan d'intéressement du personnel.

Cette mesure ne devrait avoir aucune conséquence financière notable sur les recettes fiscales.

En matière d'impôt anticipé, le Conseil fédéral se propose de reprendre dans la loi sur l'impôt anticipé la même réglementation que celle qui existe déjà en matière de droits de timbre, à savoir que le contribuable est en retard sans sommation préalable de l'Administration fédérale des contributions et que par conséquent, il doit des intérêts moratoires dès l'écoulement du délai d'échéance de la créance fiscale fixé par la loi (actuellement, le point de départ de l'intérêt moratoire est le jour de la sommation, et les intérêts moratoires ne sont en outre pas dus si le débiteur paie sa dette à l'AFC dans les 15 jours suivant la sommation).

5. Réintroduction d'un droit de timbre de 2,5 pour cent sur les primes de l'assurance sur la vie

La réintroduction d'un droit de timbre sur les primes de l'assurance sur la vie n'était pas prévue dans le projet mis en consultation. Les primes concernant les assurances-vie servant à la prévoyance professionnelle au sens de la LPP demeurent exonérées.

La Conseil fédéral propose donc un taux modéré de 2,5 %, qui correspond à la moitié du taux normal de 5 % sur les autres primes d'assurances; ce qui, à son avis, ne devrait certainement pas entraver l'épargne au moyen de l'assurance dans le cadre de la prévoyance libre (pilier 3b).

Selon lui, il convient en outre d'associer cette mesure à la baisse à un pour cent du taux du droit d'émission sur les droits de participation : ensemble, ces deux mesures doivent indirectement contribuer à promouvoir la constitution de capital-risque.

Outre l'amélioration des conditions de la création de capital-risque, cette mesure devrait surtout permettre de compenser partiellement la diminution du produit de l'impôt découlant des autres mesures.

Elle devrait entraîner une augmentation des recettes des droits de timbre fédéraux d'environ 250 millions de francs par an.

Conséquences financières

Au total, les conséquences financières découlant de la réforme de l'imposition des sociétés 1997 seraient une diminution des recettes fiscales de l'ordre de 170 millions de francs (+ 370 / - 540).

Etant donné que les cantons ont droit à 30 % du produit de l'IFD, les mesures proposées auront également des conséquences sur les quotes-parts cantonales, dont le manque à gagner devrait atteindre en tout 90 millions de francs. De sorte que pour la Confédération, la perte de recettes devrait finalement se monter à près de 80 millions.

L'assainissement des finances fédérales d'ici à l'an 2001 ne s'accommode pas d'importantes diminutions des recettes fiscales pour le moment.

A cette diminution des recettes de la Confédération et des cantons s'opposent toutefois les effets positifs de la présente réforme sur la place économique suisse, qui devraient déboucher sur une augmentation des recettes qu'on ne saurait encore chiffrer à l'heure actuelle.

Selon le Conseil fédéral, l'essentiel est donc d'adopter rapidement ces premières mesures qui doivent redonner du tonus à l'économie suisse. Elles sont harmonisées entre elles et constituent une unité. C'est pourquoi, les modifications de quatre lois fiscales sont réunies dans une seule loi fédérale sur la réforme de l'imposition des sociétés 1997. Cette loi constitue le coup d'envoi d'une réforme globale à réaliser pas à pas au fur et à mesure que les études en cours seront terminées.

Délibérations parlementaires

- 1997, 21-23 avril : la commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) accepte sans opposition le passage à un impôt proportionnel sur le bénéfice des sociétés au taux de 8,5 pour cent ainsi que l'abolition de l'impôt sur le capital.

En ce qui concerne les autres points proposés, elle apporte les principaux amendements suivants par rapport au projet du Conseil fédéral :

- = Exonération directe des bénéficiaires sur participations et des rendements de participations : la CER-N se déclare opposée à ce nouveau système. Elle veut maintenir le système actuel de la réduction sur participations et les quotes-parts de participations actuelles, le calcul individuel devant être maintenu. La CER-N voudrait en revanche étendre la réduction sur participations aux bénéficiaires sur participations. A cet égard, l'exonération des bénéficiaires sur participations serait à prendre en considération à partir d'une participation de 10 %. Selon le concept de la CER-N, toutes les pertes sur participations peuvent être compensées avec les revenus de l'exploitation normale, alors même que des gains sur participations sont réalisés simultanément.

La CER-N se déclare tout de même favorable à ce que l'imposition des bénéficiaires sur des participations anciennes soit réservée pour une certaine durée. Elle a cependant ramené de 20 à 10 ans le délai "de quarantaine" proposé par le Conseil fédéral (= jusqu'au début de 2007).

En outre, une disposition devrait être introduite dans la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID), donnant aux cantons la possibilité d'étendre ou non la réduction pour participations aux bénéficiaires en capital sur les participations.

- = Rejet de l'augmentation de 4 à 4,25 % du taux de l'impôt sur le bénéfice pour les associations, les fondations et les autres personnes morales.
- = Droit d'émission sur les participations : la CER-N approuve la réduction de 2 à 1 pour cent du droit d'émission proposée par le Conseil fédéral. De plus, la franchise de 250'000 francs actuellement accordée lors de la fondation de sociétés est étendue aux augmentations de capital et est en outre „généralisée“ (c.-à-d. que l'exonération s'applique toujours pour les premiers 250'000 fr.).
- = Nouvelle réglementation des conséquences fiscales lors de l'acquisition par une société de ses propres actions : selon l'avis de la CER-N, le délai proposé par le Conseil fédéral pour la revente des actions doit passer de 4 à 6 ans. Ce délai serait en outre prolongé d'un maximum 6 années

supplémentaires pour les actions conservées dans un but d'intéressement du personnel, et même d'autant d'années que l'exige l'engagement de la SA dans le cas d'emprunts convertibles ou à option.

En ce qui concerne les impôts directs, la CER-N a clairement écarté l'imposition "préventive" sous réserve d'une révision de la taxation définitive, proposée par le Conseil fédéral. Elle ne veut pas que le revenu du vendeur des actions soit imposé avant que l'impôt anticipé n'ait été prélevé.

- = La nouvelle réglementation proposée en matière d'intérêt moratoire pour l'impôt anticipé est rejetée.

Dans cette nouvelle version, la réforme de l'imposition des sociétés entraînerait des pertes de recettes de l'ordre de 420 millions de francs par an (330 millions pour la Confédération et 90 pour les cantons).

- = Réintroduction d'un droit de timbre de 2,5 pour cent sur les primes de l'assurance sur la vie : La CER-N ne veut prélever le droit de timbre que sur les paiements de primes d'assurances de capitaux à prime unique. Ainsi amendée, cette mesure ne rapportera à la Caisse fédérale que la moitié de ce qui était initialement prévu, à savoir 125 millions de francs par an. De plus et surtout, la CER-N voudrait que la réintroduction du droit de timbre sur les primes d'assurances sur la vie ne soit plus couplée avec les autres mesures mais qu'elle fasse l'objet d'un projet séparé, traité en dehors de la réforme de l'imposition des sociétés.
- = Les principes mentionnés dans la LHID pour l'imposition des sociétés de domicile (= octroi d'un statut fiscal particulier) doivent également s'appliquer aux sociétés qui exercent en Suisse uniquement une activité commerciale subsidiaire; il doit en aller de même pour les sociétés dominées de l'étranger lorsque leur activité commerciale s'exerce principalement à l'étranger.

- 1997, 29/30 avril : le Conseil national se rallie aux propositions de sa commission et accepte la totalité des amendements proposés.

Les projets de réforme de l'imposition des sociétés 1997 et de réintroduction d'un droit de timbre sur les primes d'assurances-vie sont donc découplés en deux projets de lois séparés, cela pour des raisons tenant avant tout à la tactique politique et électorale. Cette séparation du projet global en deux mesures distinctes a été acceptée par 94 voix contre 81.

Au vote d'ensemble, la réforme de l'imposition des sociétés a été approuvée par 88 voix contre 50, la révision du droit de timbre par 101 voix contre 17 et 28 abstentions. Ces projets de lois passent maintenant au Conseil des Etats.

- 1997, 15/16 mai : la commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CER-E) propose notamment les amendements suivants par rapport à la version adoptée par le Conseil national :
 - = La réduction sur participations doit bien être étendue aux bénéficiaires sur participations, mais les pertes sur participations ne doivent pas sans autre pouvoir être compensées avec les revenus de l'exploitation normale.
Le „délai de quarantaine“ pour les anciennes participations ne doit pas expirer en 2007 mais en 2009. Les principes applicables en matière d'impôt fédéral direct doivent être également inscrits dans la LHID.
 - = En ce qui concerne la quote-part de participation, la CER-E propose d'abaisser cette quote de 20 à 10 pour cent. Quant à la clause des 2 millions, la commission propose de la porter à 10 millions. Ladite commission est d'ailleurs de l'avis que la loi sur l'harmonisation (LHID) doit être adaptée aux changements prévus en matière d'impôt fédéral direct.
 - = La majoration de 4 à 4,25 % de l'impôt sur le bénéfice des associations, des fondations et des autres personnes morales est acceptée (selon le projet du Conseil fédéral).
 - = La nouvelle réglementation de l'intérêt moratoire pour l'impôt anticipé est réintroduite telle qu'elle a été proposée par le Conseil fédéral.
 - = S'agissant du droit de timbre sur les primes de l'assurance sur la vie, la CER-E n'est pas d'accord de séparer cet objet des autres mesures concernant la réforme de l'imposition des sociétés.
En outre, elle propose une nouvelle définition de l'assiette de l'impôt : pour les assurances-vie non susceptibles de rachat, celles qui ne couvrent que le risque pur ne doivent pas être grevées de l'impôt. En revanche, les primes des assurances-vie susceptibles de rachat ne doivent être exonérées que si le paiement des primes a lieu périodiquement.
Les assurances-vie conclues dans le cadre des piliers 2 et 3a ne sont pas soumises à l'impôt.
- 1997, 4/5 juin : le Conseil des Etats entre en matière sans opposition sur le projet de réforme de l'imposition des sociétés. Lors du 2e jour de délibération, il accepte toutefois par 33 voix contre 8 de renvoyer le projet à sa commission, car les parlementaires estiment que les bases nécessaires de jugement leur manquent, en particulier en ce qui concerne l'imposition des holdings, et que beaucoup de questions importantes ne peuvent pas trouver une réponse satisfaisante par manque de transparence de la matière.
La CER-E devra donc réexaminer et approfondir d'ici la session d'automne les points suivants :
 - = Les dispositions concernant l'imposition des holdings, après audition d'experts indépendants de l'administration et de spécialistes des administrations fiscales cantonales;
 - = Les effets de la réforme de l'imposition des sociétés pour les PME;
 - = Les diverses propositions individuelles qui ont été déposées au sein du Conseil et éventuellement encore d'autres variantes s'agissant de l'imposition des assurances-vie financées au moyen d'une prime unique.
- 1997, 11/12 septembre : à la suite de l'audition des experts, la CER-E dépose ses conclusions. Selon elle, „les experts affirment que la solution du Conseil national est la seule qui améliore réellement la position des holdings“. Elle y apporte néanmoins quelques petites modifications :
 - = En relation avec la réduction sur participations, elle introduit un article destiné à prévenir les abus par le biais d'un garde-fou destiné à éviter que les holdings puissent déduire des pertes sur participations qui ne seraient pas définitives : les bénéfices réalisés sur les participations et le rendement des participations sont exonérés, et les pertes réalisées sur les participations peuvent également être déduites, sauf - et c'est là qu'intervient le garde-fou - lorsque ces pertes ne sont pas définitives et peuvent être rectifiées ultérieurement.

Aussi, contrairement au Conseil national, la CER-E ne veut pas étendre la réduction pour participations aux bénéfices réalisés sur les plus-values. Les plus-values réalisées sur les participations ne doivent pas être considérées comme étant des bénéfices sur participations (il s'agit là d'empêcher que les holdings procèdent à des réévaluations „neutres au point de vue fiscal“, afin de pouvoir plus tard effectuer des amortissements qui diminueraient leur charge fiscale).

Les rectifications de valeur et les amortissements sur les participations d'au moins 20 % peuvent être additionnés au bénéfice imposable dans la mesure où ils ne sont plus justifiés.

- = Les gains en capitaux ne seront exonérés qu'en cas de vente d'une participation de 20 % au moins.
- = Contrairement à sa première décision en relation avec le pourcentage minimum autorisant la réduction pour participations, la CER-E recommande maintenant de revenir à 20 % ou 2 millions de francs en valeur nominale (situation actuelle).
- = En relation avec la réintroduction d'un droit de timbre de 2,5 % sur les assurances-vie à prime unique, la CER-E propose d'exonérer tous les contrats conclus par des personnes domiciliées à l'étranger, cela afin d'empêcher une émigration de ces affaires à l'étranger. De sorte que les recettes compensatoires escomptées par cette mesure se voient réduites à environ 100 millions de francs.
En outre, la CER-E maintient le rejet de la séparation des dispositions concernant les droits de timbre sur les primes d'assurances-vie des autres mesures faisant l'objet de la réforme.
- = En ce qui concerne les sociétés de domicile, la CER-E accepte la modification de la LHID telle qu'elle a été proposée par les cantons et supprime la notion „dominée de l'étranger“.

Au vote final, la CER-E accepte la réforme de l'imposition des sociétés comme un tout par 9 voix sans opposition.

- 1997, 30 septembre : par 30 voix contre 1 et quelques abstentions de la part de la gauche, le Conseil des Etats accepte les propositions de sa commission et place ainsi la Suisse à la pointe de la compétitivité - avec l'Allemagne - en matière d'imposition des holdings.

En compensation, la liaison du droit de timbre de 2,5 % frappant les assurances-vie à prime unique avec le reste du paquet fiscal est acceptée par 33 voix contre 6. Une proposition socialiste de hisser cet impôt à 3,5 % est rejetée par 28 voix contre 6.

Le projet retourne donc au Conseil national pour l'élimination des dernières divergences (article destiné à éviter les abus ainsi que le niveau de la quote-part de participation en ce qui concerne l'imposition des holdings, exonération du droit de timbre des contrats d'assurances-vie conclus à l'étranger, exonération de l'assurance-vie des piliers 2 et 3a ainsi que surtout le lien entre les deux projets faisant l'objet de la réforme).

- 1997, 2/6 octobre : le Conseil national se rallie à la position du Conseil des Etats en ce qui concerne l'imposition des holdings. En outre, ce n'est que par deux voix d'écart (81 : 79) qu'il maintient sa décision de présenter deux projets séparés, l'un concernant les nouvelles mesures fiscales pour les entreprises, l'autre introduisant un droit de timbre de 2,5 % sur les assurances-vie à prime unique.

Le projet retourne donc au Conseil des Etats.

- 1997, 7 octobre : le Conseil des Etats décide à l'unanimité de maintenir sa décision de ficeler en un seul paquet le projet de réforme fiscale prévoyant d'une part des allègements fiscaux pour les holdings et les PME et d'autre part l'introduction d'un droit de timbre sur les assurances-vie à prime unique.

Le projet retourne au Conseil national.

- 1997, 8 octobre : sur recommandation de sa CER et par 112 voix contre 53, le Conseil national renonce à couper en deux le paquet et accepte que les deux projets soient liés. Il n'y a donc plus de divergence.

- 1997, 10 octobre : **la réforme de l'imposition des sociétés 1997 est acceptée en votations finales** par les Chambres fédérales, respectivement par 120 voix contre 43 et 26 abstentions au Conseil national, et par 36 voix contre 3 au Conseil des Etats.

Ci-après un résumé des nouveautés les plus importantes par rapport au droit en vigueur :

- = Les **holdings** pourront à l'avenir également demander la **réduction** pour participations **pour les bénéfices qu'ils réalisent en vendant une participation d'au moins 20 %** au capital d'une autre société (pour autant que la participation en question ait été en possession de la société pendant au moins une année). Les pertes réalisées sur l'aliénation de participations restent déductibles du bénéfice imposable comme jusqu'à présent. Pour les anciennes participations (soit celles que le holding possédait avant le 1er janvier 1997), la réduction pour participations ne sera pas accordée pour les bénéfices en capital réalisés avant le 1er janvier 2007. En outre, lors d'échanges internationaux d'anciennes participations entre sociétés du même groupe, l'imposition sera différée jusqu'au moment où le bénéfice est effectivement réalisé.
Les amendements correspondants relatifs à la LHID prévoient principalement que les cantons peuvent étendre la réduction pour participations aux bénéfices en capital sur les participations.
- = **L'impôt sur le capital de toutes les personnes morales est purement et simplement aboli.**
- = L'actuel barème progressif à trois paliers frappant le **bénéfice des sociétés** de capitaux et des coopératives est remplacé par un **impôt proportionnel au taux de 8,5 pour cent**.
Pour les associations, les fondations et les autres personnes morales, le taux de l'impôt sur le bénéfice passe de 4 à 4,25 pour cent.
- = Le **droit de timbre d'émission** prélevé sur les droits de participation est **réduit de 2 à 1 %**. L'actuelle franchise de 250'000 francs en cas de fondation d'une société de capitaux, introduite lors de la dernière révision, est étendue aux augmentations de capital et constitue désormais une exonération générale des premiers 250'000 francs.
- = **L'acquisition par la société de ses propres actions** est imposée comme une liquidation partielle si la société ne les revend pas dans un délai de six ans. Si une société a racheté ses actions en vertu d'engagements découlant d'un emprunt convertible, d'un emprunt à option ou d'un plan de participation du personnel, le délai de revente des actions est suspendu jusqu'à la fin de ces engagements, mais pendant six ans au plus pour les plans de participation du personnel (modification de la Loi fédérale sur l'impôt anticipé).
Un excédent de liquidation réalisé lors du retour des actions n'est considéré comme réalisé que dans l'année où la créance de l'impôt anticipé prend naissance (modification de la LIFD).
- = En matière d'**impôt anticipé**, les contribuables qui ne respectent pas les délais fixés par la loi devront payer un **intérêt moratoire, sans sommation préalable** de l'Administration fédérale des contributions.
- = Les **assurances-vie** (assurances de capitaux ou de rente) **financées par une prime unique** sont **dorénavant soumises à un droit de timbre de 2,5 pour cent**. Les assurances-vie servant à la prévoyance professionnelle sont exonérées de ce droit, de même que celles contractées par des preneurs d'assurance domiciliés à l'étranger.
- = D'après la LHID, les **sociétés de domicile** ont droit à un **statut fiscal particulier** si elles n'exercent aucune activité commerciale en Suisse. L'imposition privilégiée est dorénavant étendue aux sociétés de domicile dont l'activité commerciale est essentiellement orientée vers l'étranger et qui n'exercent en Suisse qu'une activité subsidiaire. Peu importe si ces sociétés sont dominées par des Suisses ou par des étrangers.

Du point de vue des conséquences financières, les allègements accordés aux holdings et le nouveau mode d'imposition des personnes morales font perdre globalement environ 420 millions aux caisses publiques (Confédération, cantons, communes).

Quant au droit de timbre sur les assurances-vie à prime unique, il devrait rapporter 100 millions à la Caisse fédérale. Ainsi, au total, les pertes de recettes s'élèvent à 320 millions, soit 230 pour la Confédération et 90 pour les cantons.

Si un référendum est lancé contre l'un des aspects de la réforme fiscale, c'est donc l'ensemble du paquet qui sera visé.

(La gauche avait en effet annoncé qu'elle pourrait renoncer au référendum si le tout était ficelé en un seul paquet. En revanche, la menace de référendum des assureurs n'est pas écartée. En effet, la Fédération suisse des agents généraux d'assurances a confirmé le 7 octobre qu'elle envisageait „sérieusement de lancer un référendum avec d'autres partenaires“, et cela en dépit du fait que cela risque de faire capoter l'ensemble de la réforme.)

Il est probable que l'entrée en vigueur de la réforme de l'imposition des sociétés, de même que de la révision des droits de timbre et de l'impôt anticipé, soit fixée au 1er janvier 1998.

- 1997, 23 octobre : L'Association suisse d'assurances (ASA) renonce à lancer un référendum contre le projet de modification des droits de timbre lié à la réforme de l'imposition des entreprises. L'ASA regrette cette mesure qui „pénalise la prévoyance professionnelle d'une grande partie de la population“, mais renonce au référendum par solidarité avec les autres branches de l'économie qui seraient pénalisées si l'ensemble de la réforme capotait. Les assureurs revendiquent en revanche une imposition moins forte des rentes provenant des assurances-vie (abaissement du taux d'imposition de 60 à 40 %).

Les socialistes se sont montrés eux aussi très critiques envers les „cadeaux fiscaux“ accordés aux entreprises, mais renoncent également au référendum.

- 1997, 8 décembre : le Conseil fédéral décrète ce qui suit :
 - Les modifications concernant la **Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct**, la **Loi fédérale sur l'harmonisation fiscale** ainsi que la **Loi fédérale sur l'impôt anticipé** entreront en vigueur - sous réserve de demande de référendum - le **1er janvier 1998**.
 - La révision de la **Loi fédérale sur les droits de timbre** entrera en vigueur - si aucune demande de référendum n'est déposée dans le délai imparti - le **1er avril 1998**.