

2.9. Dégrèvement fiscal du capital-risque

Un rapport du Conseil fédéral sur le capital-risque en Suisse a incité la commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) à lancer une **initiative parlementaire** concernant le capital-risque. Ladite commission, avec son rapport daté du 7 janvier 1997, a soumis un **projet d'arrêté fédéral sur les sociétés à capital-risque**, d'une durée limitée à 10 ans.

Selon l'avant-projet de cet arrêté fédéral, une société de capital-risque (abrégée ci-après SCR) consiste en une société anonyme qui met un capital-risque à disposition de nouvelles entreprises suisses (surtout des PME) porteuses de projets innovateurs. L'incitation fiscale devrait résider dans la possibilité pour les investisseurs privés de procéder, en matière d'impôt fédéral direct, à une déduction de 50 % de leurs investissements dans une société de capital-risque, mais au maximum 20 % de leur revenu imposable, jusqu'à concurrence de 500'000 francs par année. Pour les personnes morales qui participeraient à des sociétés de capital-risque, l'inscription d'un amortissement immédiat de 50 % de la valeur du placement devrait être admise.

Au bout de 5 ans, le Conseil fédéral devra établir un rapport sur les conséquences de cet arrêté afin de pouvoir éventuellement corriger le tir.

Dans sa prise de position du 17 mars 1997, le Conseil fédéral a adopté la position suivante:

- = La limite supérieure de 500'000 francs prévue pour la déduction fiscale devrait être considérée sur toute la période d'application de l'arrêté (donc en l'espace de 10 ans) et non pas comme limite annuelle.
- = On peut renoncer aux allègements fiscaux pour les personnes morales car celles-ci peuvent déjà amortir les éventuelles pertes sur participations.
- = Si la Confédération doit indirectement supporter une partie des pertes, le fisc doit pouvoir exiger la restitution des montants en question (= récupération de l'impôt sur les déductions accordées), lorsque le contribuable (personne physique) aliène sa participation à la société de capital-risque peu de temps après l'émission et réalise ainsi un bénéfice.
- = La Confédération n'a pas la compétence d'obliger les cantons à accorder des allègements analogues. Elle peut tout au plus faire dépendre ses allègements de ceux des cantons comme c'est le cas dans la loi sur la constitution de réserves de crises bénéficiant d'allègements fiscaux. Il serait aussi possible d'envisager une adaptation ad hoc de la LHID. Dans tous les cas, il est important que les autorités cantonales soient rapidement engagées dans la discussion.

Délibérations parlementaires

- 1997, 16 juin : le **Conseil national** entre en matière sans opposition sur le projet de sa commission. Par 79 voix contre 49, il accepte une proposition selon laquelle la notion des projets dignes d'encouragement devrait être étendue, et devrait notamment englober les prestations de service. En outre, il est d'avis que les SCR agréées devraient bénéficier de l'exonération des droits d'émission fédéraux.

Pour le reste, l'arrêté sur le capital-risque (version CER-N) est accepté au vote d'ensemble sans autres grosses modifications par 137 voix sans opposition.

Le projet passe ainsi au Conseil des Etats.

- 1998, 25 février : la CER-E rejette le projet adopté par le Conseil national. Elle se propose d'examiner tout d'abord si le capital-risque ne pourrait pas être encouragé avec des moyens autre que la fiscalité et décide de procéder préalablement à une enquête auprès des cantons.

- 1998, 23 octobre / 1^{er} décembre : la CER-E est également de l'avis qu'il s'agit d'encourager la création d'entreprises en facilitant l'accès au capital-risque. Ainsi que le préconisait sa sous-commission, elle part du principe que les incitations et allègements fiscaux doivent concerner d'abord les SCR elles-mêmes, et non pas les investisseurs (le projet initial accordait des allègements fiscaux aux bailleurs de fonds, tant aux particuliers qu'à des sociétés). Aussi propose-t-elle au Conseil des Etats d'exonérer les SCR agréées des droits de timbre d'émission et d'accroître à leur intention le montant de la déduction pour participations en matière d'IFD, cette dernière devant leur être accordée déjà à partir d'une participation de 5 % au capital d'une autre société, ou d'une participation représentant une valeur vénale d'au moins 250'000 francs.
- 1998, 16 décembre : par 33 voix sans opposition, le **Conseil des Etats** se rallie aux propositions de sa commission. Il existe ainsi des divergences fondamentales par rapport aux décisions prises par le premier Conseil.
Le projet retourne donc au Conseil national.
- 1999, 27 avril / 18 mai : lors de la procédure d'élimination des divergences, la CER-N reprend la variante proposée par sa sous-commission, à savoir que tant les investisseurs (pour leurs prêts à une SCR) que les sociétés de capital-risque elles-mêmes devraient bénéficier d'allègements fiscaux.
Les premiers devraient se voir accorder une déduction sur le revenu ou sur le bénéfice de l'ordre de 50 % de la valeur de placement, mais au maximum 500'000 frs pendant toute la durée de validité de l'arrêté fédéral (et non pas par année comme dans le projet initial), alors que les seconds seraient exonérés des droits d'émission et bénéficieraient d'une déduction pour participation privilégiée.
De plus, et c'est nouveau, les particuliers qui accorderaient des prêts à une PME (solution dite des «Business Angels» ou de la «Tante Agathe») devraient bénéficier des mêmes allègements, à savoir la déduction précitée pour investissements. Cette déduction ne serait toutefois consentie que pour autant qu'une SCR investisse au minimum le même montant dans le même projet dans le délai d'une année, ou pour autant que le département cantonal en charge de l'économie publique juge le projet conforme aux objectifs fixés.
Le projet sera soumis au Conseil national lors de la session de juin.
- 1999, 16 juin : le **Conseil national** se rallie sans autre discussion aux propositions de sa commission.
- 1999, 13 août : la CER-E maintient sa décision de ne pas accorder d'allègements fiscaux aux investisseurs privés.
- 1999, 31 août : les CER des deux Chambres se réunissent pour discuter de leurs divergences afin de rechercher un compromis. L'AFC se prononce contre la solution consistant à n'imposer auprès des investisseurs que la moitié des bénéfices distribués par la société de capital-risque.
- 1999, 9 septembre : la CER-E en reste à sa variante, selon laquelle l'allègement fiscal doit être limité aux sociétés de capital-risque et ne doit pas être étendu aux investisseurs. Parallèlement, et par le biais d'une motion et d'un postulat, la commission propose un train de mesures en la matière.
Le même jour, la CER-E dépose une **motion visant à l'encouragement de la création de nouvelles entreprises** (99.3460), laquelle charge le Conseil fédéral de présenter jusqu'au milieu de l'année 2000 un rapport et des propositions contenant notamment des propositions sur l'imposition des options, la réduction de la valeur nominale des actions et l'introduction d'une nouvelle forme juridique du «Limited Partnership».

- 1999, 21 septembre : par 20 voix contre 11, le **Conseil des Etats** accepte les propositions de sa commission. Il maintient ainsi sa divergence par rapport au Conseil national et se prononce donc une nouvelle fois contre l'octroi d'allègements fiscaux aux particuliers investissant dans une société de capital-risque.
En outre, et contre l'avis du Conseil fédéral qui lui aurait préféré la forme moins contraignante du postulat, le Conseil des Etats accepte par 28 voix contre 3 la motion concernant l'encouragement de la création de nouvelles entreprises (99.3460 ; cf. 09.09.1999).
En même temps, le Conseil des Etats accepte, par 26 voix contre 1, un postulat (99.3461) en vue de l'encouragement fiscal des «Business Angels» (cela en tant que contre-projet à la position du Conseil national, qui voudrait ancrer ces allègements fiscaux dans la loi).
- 1999, 22 septembre : la CER-N se rallie aux décisions prises par le Conseil des Etats, à une exception près cependant, à savoir que les allègements fiscaux pour les investisseurs considérés comme des «Business Angels» doivent être maintenus (99.3461).
Conjointement, la CER-N dépose une **motion concernant l'extension des dispositions sur le capital-risque aux cantons** (99.3472), motion qui charge le Conseil fédéral de présenter aux Chambres, après consultation des cantons, un rapport contenant des propositions permettant l'application des allègements fiscaux prévus dans l'arrêté fédéral sur les sociétés de capital-risque également dans le cadre de l'imposition cantonale (cf. aussi chapitre 7 ci-après).
- 1999, 23 septembre : le **Conseil national** suit sa commission et se rallie tacitement à la ligne préconisée par le Conseil des Etats (incitations fiscales pour les sociétés de capital-risque mais pas pour les investisseurs privés). Toutefois, les allègements fiscaux octroyés aux «Business Angels» doivent être maintenus (99.3461).
Par 109 voix contre 2, le Conseil national accepte également la motion (99.3460) destinée à favoriser la création de nouvelles entreprises.
- 1999, 28 septembre : le **Conseil des Etats** se rallie en principe sans opposition au Conseil national en ce qui concerne les allègements pour les «Business Angels».
Afin d'éviter des malentendus dans l'application de ces mesures, il apporte toutefois une série de modifications rédactionnelles qui doivent être revues dans une conférence de conciliation.
- 1999, 5/6 octobre : le **Conseil national** et le **Conseil des Etats** acceptent l'un et l'autre tacitement les propositions arrêtées lors de cette conférence de conciliation.
Ainsi, les SCR agréées seront dorénavant exonérées des droits de timbre d'émission et la déduction pour participations en matière d'IFD leur sera accordée déjà à partir d'une participation de 5 % au capital-actions ou du capital social d'une autre société, ou d'une participation représentant une valeur vénale d'au moins 250'000 francs.
Quant aux «Business Angels», soit des personnes physiques qui consentent des prêts de rang subordonné issus de leur fortune privée pour la préparation de la fondation d'une entreprise, ils pourront déduire de leur revenu 50 % au plus de la valeur de leurs prêts, mais au plus 500'000 francs pendant la durée de validité de cette nouvelle loi, cela à la condition qu'une SRC investisse au moins le même montant dans le même projet dans un délai d'un an, ou que le Département fédéral de l'économie juge le projet conforme aux objectifs fixés.
- 1999, 8 octobre : lors des votations finales, la **Loi fédérale sur les sociétés de capital-risque est adoptée** par 195 voix sans opposition au Conseil national et par 43 voix contre 1 au Conseil des Etats.
D'une **durée limitée à 10 ans**, elle est sujette au référendum facultatif. Au bout de 5 ans, le Conseil fédéral devra établir un rapport sur les mesures prises et les effets qu'elles auront produits.

- 1999, 22 décembre : le **Conseil national** accepte la motion de sa commission concernant l'extension des dispositions sur le capital-risque aux cantons (*cf. 22 septembre 1999 ; 99.3472*), laquelle passe maintenant au Conseil des Etats.
- **2000, 1^{er} mai** : aucune demande de référendum n'ayant été déposée, **la Loi fédérale sur les sociétés de capital risque (LSCR) entre en vigueur.**
- 2000, 22 juin : le **Conseil des Etats** accepte lui aussi la motion concernant l'extension aux cantons des dispositions sur le capital-risque (*99.3472, cf. 22.12.1999 et 22.09.1999*).
- 2000, 18 septembre : afin de donner suite aux exigences formulée par le Parlement en automne 1999 (motion visant à l'encouragement de la création de nouvelles entreprises et postulat en vue de l'encouragement fiscal des «Business Angels» (*99.3460 et 99.3461*), **le Conseil fédéral soumet au Parlement le rapport demandé** concernant l'encouragement de la création de nouvelles entreprises

Le Conseil fédéral a ainsi mis en route les mesures suivantes pour compléter les mesures prises dans le cadre de la nouvelle loi sur les sociétés :

- **Imposition des options:** le DFF adapte la circulaire des autorités fiscales en prévoyant une imposition proche de zéro pour les nouvelles entreprises suisses indépendantes. A moyen terme, le DFF examine l'éventualité d'une modification des bases légales (LIFD, LHID).
 - **Valeur nominale minimale des actions:** le Conseil fédéral a proposé au Parlement dans le cadre de la loi sur la fusion de réduire cette valeur minimale de 10 francs à 1 centime.
 - **Statut fiscal du capital-risque:** le Conseil fédéral est d'avis qu'une solution doit être recherchée pour éliminer de manière générale certains effets négatifs de la double imposition. Il sera également examiné dans quelle mesure l'application de principes similaires au fonds de placement pourrait permettre d'atteindre la transparence fiscale souhaitée.
 - **Encouragement fiscal des «business angels».** Cet élément a été en fait introduit dans la loi sur les sociétés de capital-risque. Il convient d'associer les cantons et d'avoir un peu plus de recul pour savoir si les mécanismes choisis sont efficaces.
 - **Investissement des caisses de pension dans le capital-risque.** La modification de l'ordonnance OPP2 entrée en vigueur le 1^{er} avril 2000 adapte les règles d'investissement dans le domaine de la prévoyance professionnelle en offrant une plus grande flexibilité pour ce genre d'investissements.
 - **Création d'entreprises facilitée.** Une enquête auprès des créateurs d'entreprises a permis de définir des améliorations possibles dans certains domaines (formulaire commun, no d'identification). Le Conseil fédéral entend en priorité mettre sur pied une plate-forme d'information sur Internet qui pourra exercer le rôle de guichet virtuel pour les créateurs d'entreprises afin de leur faciliter la tâche.
- 2002, 13 mars : dans une interpellation (*02.3048*), le Conseiller national Charles Favre (PRD/VD) rappelle au Conseil fédéral que le Parlement lui a transmis en juin 2000 une motion de la CER du Conseil national (*99.3472*), qui réclame l'extension des dispositions sur le capital-risque aux cantons et lui demande quelle suite entend-t-il donner à cette motion.
De l'avis du CN Favre, depuis son entrée en vigueur, la LSCR a suscité relativement peu d'échos: à fin février 2001 seules sept sociétés de capital-risque avaient été reconnues. En ce qui concerne les "business angels", le seco n'a enregistré jusqu'ici aucune demande. A en croire les experts, la cause de ce résultat mitigé découle en premier lieu de l'application limitée de la nouvelle loi. En effet, la LSCR concerne uniquement l'impôt fédéral direct. Autrement dit, les impôts cantonaux et communaux, qui représentent environ 2/3 du total de l'impôt sur le bénéfice des sociétés, ne sont pas visés par cette loi.
Il demande donc au Conseil fédéral de prendre les mesures nécessaires afin d'accroître l'efficacité de cette loi et de donner suite à la motion de la CER du Conseil national (*99.3472 ; cf. 22 décembre 1999*), qui réclame l'extension des dispositions sur le capital-risque aux cantons.

- 2002, 22 mai : extraits de la **réponse du Conseil fédéral** à l'interpellation Favre (02.3048) :
 1. Jusqu'à fin mars 2002 seules 9 sociétés de capital-risque ont été reconnues au titre de la loi fédérale du 8 octobre 1999 sur les sociétés de capital-risque (LSCR) et ont donc pu bénéficier d'un allègement fiscal sous forme d'exemption du droit de timbre d'émission et d'une réduction des limites pour l'imposition des participations. (...) En ce qui concerne les allègements en faveur des investisseurs privés, qu'on appelle communément "business angels", force est de constater qu'aucune demande n'a été déposée à ce jour.

Le Conseil fédéral est d'avis que la LSCR n'a pas donné les résultats escomptés. En conséquence, l'office chargé de l'application de la loi, le SECO, a lancé une évaluation qui doit permettre de mieux comprendre comment améliorer cet instrument. (...) Il s'agit également d'examiner si ce but ne peut pas être atteint par la réforme de l'imposition des entreprises 2002, dont un des buts principaux est de promouvoir le capital-risque.
 2. En ce qui concerne le financement des PME traditionnelles, le Conseil fédéral constate que les dispositions d'exécution actuelles de la LSCR limitent le contrôle de la Confédération aux critères de l'origine, de l'âge et de l'indépendance des nouvelles entreprises financées. Le choix du type d'investissement est du ressort de l'investisseur lui-même, qui peut aussi financer des projets issus de branches traditionnelles. La limitation de l'allègement fiscal des investisseurs privés aux seuls prêts de rang subordonné est certainement la raison essentielle pour laquelle cet allègement n'a pas du tout été utilisé. (...) L'expérience montre que la seule défalcation des pertes effectives n'est pas une incitation suffisante. La réforme de l'imposition des entreprises 2002 prévoit des mesures qui devraient, elles, profiter à l'ensemble des investisseurs et pas seulement au "business angels" au sens de la LSCR.

L'extension des incitation fiscales à l'ensemble des investissements réalisés dans des petites et moyennes entreprises mérite, elle, une réflexion plus approfondie. La réforme de l'imposition des entreprises 2002 déjà citée tient compte de ces éléments et vise à une suppression assez large de la double imposition.
 3. L'extension des incitations fiscales aux cantons demandée par la motion de la CER du Conseil national (99.3472) nécessite une révision de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes. Au vu du peu d'intérêt suscité par les instruments de la LSCR, le Conseil fédéral a préféré attendre une modification législative plus profonde pour procéder aux adaptations nécessaires. Cet élément sera intégré dans tous les cas à la réforme de l'imposition des entreprises 2002 ou à la révision de la LSCR.
- 2002, 21 juin : l'auteur ne s'étant déclaré que partiellement satisfait de la réponse du Conseil fédéral, la discussion est reportée.
- 2004, 19 mars : en suspens depuis plus de deux ans, l'interpellation Favre (02.3048) est classée.