

3.3. Révision 1991 de la loi fédérale sur les droits de timbre

Le 14 décembre 1990, les Chambres fédérales avaient adopté une révision de la loi fédérale sur les droits de timbre ayant pour but de renforcer la compétitivité de la place financière suisse sur le plan international. Celle-ci prévoyait un certain nombre d'allègements en matière de droit de négociation ainsi que quelques mesures de compensation des pertes de recettes qui en résultaient (*cf. chiffre 3.2. ci-devant*).

Cependant, la modification des droits de timbre ayant été liée - pour des raisons politiques - à l'adoption du nouveau régime financier, lequel fut rejeté en votation populaire le 2 juin 1991, ces nouvelles dispositions ne purent entrer en vigueur (*cf. chiffre 1.2. ci-devant*).

A la suite de quoi, le 10 juin 1991, le Conseiller national Feigenwinter dépose une initiative parlementaire en faveur de la place financière suisse, en vue d'une nouvelle révision de la loi fédérale sur les droits de timbre.

Cette initiative - qui se présente sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces - reprend entre autres les allègements prévus dans le projet de 1990 qui n'a pas pu entrer en vigueur (*cf. chiffre 3.2. ci-devant*). Elle y ajoute en outre divers allègements concernant le droit d'émission qui n'étaient pas contenus dans le projet de 1990, à savoir :

- Réduction générale de 3 à 2 % du droit d'émission sur les actions;
- Suppression du droit sur les transferts de siège et les restructurations d'entreprises (en cas de fusions, etc.);
- Abolition du droit sur les parts de fonds de placement.

Elle ne prévoit en revanche aucune mesure de compensation.

Le 26 août, la commission du Conseil national décide, par 13 voix contre 5, d'élaborer une propre initiative, cela afin de pouvoir traiter la révision des droits de timbre de manière accélérée.

Le 18 septembre, la commission du Conseil national présente son propre projet de révision des droits de timbre.

Outre les allègements déjà adoptés en 1990 concernant le droit de négociation, la commission reprend une partie des propositions du Conseiller national Feigenwinter et propose également des allègements fiscaux pour le droit d'émission. Elle réclame en particulier l'abolition du droit d'émission frappant les parts de fonds de placement et la suppression des droits sur les transferts de siège et les restructurations.

La commission exige en outre l'abandon du droit sur les primes d'assurance-vie accepté par le Parlement à fin 1990 en tant que mesures de compensation.

Le Conseiller national Feigenwinter retire alors son initiative personnelle en faveur de l'initiative de la commission.

De sorte que le nouveau projet de révision des droits de timbre fédéraux, qui reprend - pour l'essentiel - les mesures adoptées le 14 décembre 1990, se présente de la manière suivante :

Mesures en matière de droit de négociation

- Suppression du droit de négociation sur les euro-émissions : exonération des euro-émissions, car en raison de ce droit de négociation, les banques suisses ne pouvaient jusqu'ici participer à l'émission d'euro-bonds (obligations de débiteurs étrangers en monnaie étrangère) et d'actions de sociétés étrangères que par le biais d'entreprises apparentées qui se trouvent à l'étranger. (Sur la base des chiffres de 1990 et de 1991, la perte de recettes en découlant peut être estimée à environ 70 millions de francs par an).
- Suppression du droit de négociation sur les opérations "étranger/étranger" lorsqu'il s'agit du commerce d'obligations étrangères : Exonération des opérations conclues entre des contractants étrangers par l'intermédiaire d'une banque suisse. (Perte de recettes prévue : 225 millions par an sur la base des chiffres de 1990; et 210 millions sur la base des chiffres 1991).
- Suppression du droit de négociation sur les stocks commerciaux des commerçants de titres : exonération des commerçants de titres professionnels lorsqu'ils aliènent ou acquièrent des titres dans le cadre de leur activité commerciale. (Perte de recettes prévue: entre 225 millions [1990] et 240 millions [1991] par an).
- Exonération du droit de négociation des papiers monétaires suisses et étrangers dont la durée ne dépasse pas 12 mois. (L'émission de papiers monétaires suisses sera en revanche soumise à un droit d'émission de 0,6 pour mille par année, calculé au prorata de leur durée.) (Perte de recettes prévue : entre 95 millions [1990] et 80 millions [1991] par an).

Mesures en matière de droit d'émission :

- Exonération des parts de fonds de placement suisses: l'ancien droit de 0,9 % prélevé lors de l'émission de telles parts est supprimé. (Pertes de recettes prévue : entre 50 millions par an [1990] et 45 millions [1991] par an).
- Exonération des restructurations de sociétés suisses : les titres de participation émis en rapport avec des restructurations de sociétés sont actuellement imposés à raison de 1 %. Ce droit sera supprimé.
- Exonération des transferts en Suisse du siège de sociétés anonymes domiciliées à l'étranger: ce genre de transfert est actuellement frappé d'un droit d'émission de 1,5 % de la fortune nette. Il sera supprimé. (Perte de recettes prévue pour ces deux dernières mesures : entre 60 millions [1990] et 50 millions [1991] par an).

L'ensemble de ces mesures d'exonération occasionnerait donc une diminution des recettes de l'ordre de 725 millions de francs au total (estimation faite sur la base des chiffres de 1990; pour 1991, les chiffres seraient légèrement inférieurs: - 695 millions).

Mesures de compensation des pertes de recettes

- **Réintroduction du droit d'émission sur les obligations suisses**, aux taux de
 - = 1,2 o/oo par année pour les obligations d'emprunt et les titres de rentes;
 - = 0,6 o/oo par année pour les obligations de caisse, bons de caisse et de dépôt;L'assujettissement des obligations suisses au droit d'émission entraînera leur exonération de l'actuel droit de négociation (en 1990 et 1991: env. - 85 millions).
- **Introduction d'un droit d'émission sur les papiers monétaires émis par des personnes domiciliées en Suisse**, au taux de 0,6 o/oo par année, calculé au prorata de la durée (de moins de 360 jours).
(Pour ces deux mesures cumulées, les recettes supplémentaires escomptées se montent respectivement à 325 millions [1990] et 300 millions [1991] par an. Compte tenu de la perte de 85 millions résultant de la disparition du droit de négociation sur les émissions d'obligations suisses, le supplément net de recettes s'élève donc à 240 millions [1990] et 215 millions [1991]).
- **Nouvelle définition de la notion d'"autres" commerçants de titres** en matière de droit de négociation, à savoir l'extension de cette notion aux personnes morales dont l'actif se compose au bilan de documents imposables dépassant 10 millions de francs. Ce qui permettra notamment d'assujettir tous les grands investisseurs institutionnels.
(Recettes supplémentaires escomptées : entre 65 millions [1990] et 55 millions [1991] par an; dans ces montants sont compris respectivement les 15 et 5 millions de francs provenant de l'impôt anticipé sur les papiers monétaires).

Estimées à nouveau sur la base des chiffres de 1990, ces diverses mesures de compensation devraient donc apporter au total quelque 305 millions de francs de recettes supplémentaires nettes (1991: + 270 millions).

De sorte qu'en définitive, l'allègement proposé par la commission du Conseil national engendrerait une diminution totale des recettes de l'ordre de 420 millions sur la base des chiffres de 1990 (pour 1991 : environ - 425 millions).

Le 23 septembre, le Conseil fédéral publie sa prise de position concernant le rapport rédigé par la commission du Conseil national.

Le Conseil fédéral y reconnaît la nécessité de procéder à des allègements en matière de droits de timbre. Mais la situation financière de la Confédération se dégradant rapidement, il demande toutefois de limiter la réforme aux mesures vraiment urgentes pour la sauvegarde de la compétitivité de la place financière.

En conséquence de quoi, s'il accepte la suppression du droit d'émission sur les parts de fonds de placement, il s'oppose en revanche à tout allègement supplémentaire dans ce domaine, à savoir la suppression des droits d'émission sur les transferts de siège et les restructurations.

En outre, il s'en tient aux mesures de compensation dans le domaine de l'assurance (imposition des primes d'assurance-vie). Parallèlement, il propose le doublement du droit frappant l'assurance-responsabilité civile et l'assurance de corps des véhicules. Etant donné en particulier les taux appliqués à l'étranger, le Conseil fédéral estime en effet qu'une majoration des taux de l'impôt dans ce secteur d'assurances serait tolérable et supportable sur le plan de la concurrence.

Il propose donc les mesures de compensation suivantes, destinées à rapporter quelque 135 millions de francs de recettes supplémentaires :

- Introduction d'un droit de timbre de 2,5 % sur les primes de l'assurance sur la vie, qui sont actuellement exonérées.
- Majoration de 1,25 à 2,5 % du droit de timbre frappant les primes d'assurances RC et assurances casco.

Délibérations parlementaires

- 1991, 24 septembre: la commission du Conseil des Etats avance au 30 septembre la séance primitivement prévue en novembre, afin que le Conseil des Etats puisse traiter également le projet durant sa session d'automne (au lieu de cette de décembre).
- 1991, 30 septembre: par 115 voix contre 51, le Conseil national vote l'entrée en matière. Lors de la discussion de détail, le Conseil se rallie en tous points aux propositions de sa commission.
La réduction générale de 3 à 2 % du droit d'émission sur les actions (correspondant à la proposition Feigenwinter) est rejetée par 94 voix contre 48. Une proposition Salvioni, qui voulait faire dépendre l'entrée en vigueur de la révision de la compensation des pertes, est également rejetée.
Une proposition socialiste visant à l'introduction d'un droit de timbre de 2,5 % sur les primes d'assurances (= selon les vœux du Conseil fédéral) est battue par 95 voix contre 53. Au vote d'ensemble, la modification de la loi sur les droits de timbre est acceptée par 96 voix contre 46.
- Lors de sa séance qui suit immédiatement celle du Conseil national, la commission du Conseil des Etats se rallie aux décisions prises par le Conseil national.
- 1991, 2 octobre: le Conseil des Etats accepte les propositions de sa commission et se rallie aux décisions du Conseil national.
Lors du vote sur l'ensemble, le projet est accepté par 24 voix contre 4.
- 1991, 4 octobre: la nouvelle révision de la loi fédérale sur les droits de timbre est acceptée en votations finales, par 105 voix contre 54 au Conseil national, et par 28 voix contre 4 au Conseil des Etats.
La révision ainsi adoptée, qui est soumise au référendum facultatif, entraînera une perte de recettes de quelque 420 millions.
- 1991, mi-octobre: s'opposant à ce qui est selon eux un cadeau fait aux banques suisses et à leurs gros clients porteurs de titres, le Parti socialiste et l'Union syndicale suisse, soutenus par d'autres milieux de gauche, lancent un référendum contre la révision des droits de timbre fédéraux. Ils lui reprochent surtout de ne prévoir aucune compensation pour combler les pertes de recettes de la Caisse fédérale.
- 1992, 10 janvier: ayant recueilli 63'895 signatures, dont 61'487 valables, le référendum lancé par le PSS et l'USS contre la révision des droits de timbre est déposé à la Chancellerie fédérale.
- 1992, 27 septembre: tant le peuple que tous les cantons acceptent la révision de la loi fédérale sur les droits de timbre du 4 octobre 1991, et cela par 1'224'119 oui (61,5 %) contre 768'340 non (38,5 %).
La participation au scrutin a été de 44,1 %.
Les nouvelles dispositions entreront en vigueur le 1er avril 1993.