

05.058

**Message**  
**concernant la loi fédérale sur l'amélioration des conditions**  
**fiscales applicables aux activités entrepreneuriales**  
**et aux investissements**  
**(Loi sur la réforme de l'imposition des entreprises II)**

du 22 juin 2005

---

Madame la Présidente,  
Monsieur le Président,  
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet de loi fédérale sur l'amélioration des conditions fiscales applicables aux activités entrepreneuriales et aux investissements (réforme de l'imposition des entreprises II) en vous proposant de l'adopter.

Par la même occasion, nous vous proposons de classer les interventions parlementaires suivantes:

- |      |   |         |  |
|------|---|---------|--|
| 2000 | P | 99.3300 | Suppression de la double imposition pour les entreprises familiales (N 24.3.00, Imhof)   |
| 2000 | P | 99.3455 | Améliorer l'efficacité des réserves de crise bénéficiant d'allègements fiscaux (N 24.03.00, Commission de l'économie et des redevances CN)                         |
| 2000 | P | 99.3472 | Extension des dispositions sur le capital-risque aux cantons (N 22.12.99, Commission de l'économie et des redevances CN 97.400; E 22.6.00)                         |
| 2000 | P | 00.3155 | Sociétés anonymes et actionnaires. Supprimer la double imposition des revenus (N 13.12.00, Zuppiger)   |
| 2001 | P | 01.3556 | Changement de génération dans une entreprise. Accorder un délai pour l'impôt (N 14.12.01, Bader Elvira)  |
| 2002 | P | 01.3557 | Imposition des gains en capitaux lorsqu'un entrepreneur renonce à ses activités (N 20.3.02, Eberhard)  |
| 2002 | M | 01.3214 | Suppression des injustices fiscales pour les PME (N 26.9.01, Commission de l'économie et des redevances CN 01.021; E 5.6.02)                                       |
| 2003 | M | 02.3638 | Présentation rapide d'un message sur la deuxième réforme de l'imposition des sociétés (N 2.12.02, Commission de l'économie et des redevances CN 01.021; E 17.3.03) |

- 2003 P 02.3696 Valeur locative lors de l'abandon d'une exploitation agricole (N 21.3.03, Groupe UDC)
- 2003 P 03.3112 Pour la pérennité des entreprises familiales (N 3.10.03, Fattebert)
- 2003 P 03.3445 Allègement fiscal pour les sociétés de personnes (N 19.12.03, Eggly)

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

22 juin 2005

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Samuel Schmid  
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

---

## Condensé

*La première réforme de l'imposition des sociétés adoptée en 1997 a eu des effets positifs puisqu'elle a permis d'améliorer la situation des holdings, de supprimer l'impôt sur le capital et d'introduire un taux d'imposition linéaire des bénéficiaires. Depuis lors, nombre d'interventions parlementaires ont été déposées devant les Chambres fédérales concernant notamment la double imposition économique des sociétés et des détenteurs du capital, l'allègement fiscal du capital-risque, la neutralité de l'imposition des entreprises par rapport à leur forme juridique, la charge supportée par les sociétés de personnes, la succession au sein de l'entreprise, soit, pour résumer, l'attrait de la place économique suisse.*

*L'étude de la commission d'experts «Imposition des entreprises neutre quant à la forme» (ERU) mandatée par le Département fédéral des finances (DFP) et celles menées par le groupe de travail «Etude de la place suisse» constitué par l'Administration fédérale des contributions (AFC) et par le «Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung ZEW» de Mannheim ont montré que l'imposition des entreprises pratiquée en Suisse, au niveau de la Confédération comme à celui de la plupart des cantons, est plus avantageuse que celle pratiquée par d'autres pays, les taux d'imposition marginaux effectifs pour l'impôt sur le bénéfice étant bien plus faibles que ceux de l'Allemagne ou de la France par exemple. Par contre, ces avantages fiscaux sont beaucoup moins nets lorsqu'on considère également la charge marginale des investisseurs.*

*Dans ces conditions, adopter des allègements globaux en faveur des entreprises ne s'impose pas. La deuxième réforme de l'imposition des entreprises vise plutôt à alléger la charge fiscale grevant le capital-risque, et donc principalement celle des investisseurs qui ont des participations dans les entreprises concernées. Elle vise également à alléger de manière ciblée la charge fiscale des petites et moyennes entreprises (PME), notamment dans les secteurs où cela est nécessaire au vu de la situation dans les autres pays. En outre, la réforme veut atténuer les surimpositions injustifiées, voire les éliminer partiellement.*

*Pour alléger la charge des investisseurs, et notamment des patrons de PME, la réforme prévoit de réduire l'imposition des bénéficiaires distribués en allégeant la charge des associés.*

*Dans le cadre de l'impôt fédéral direct, elle instaure une imposition partielle des dividendes. Dans le cadre de la fortune privée, ces dividendes ne sont plus imposés qu'à 80 % au lieu de 100 %. Le produit des participations comprises dans la fortune commerciale est, quant à lui, imposé à hauteur de 60 %. Dans ce cas, l'imposition porte non seulement sur les dividendes, mais également sur les gains d'aliénation, qui ne sont imposés partiellement que s'ils correspondent à certains critères.*

*Les cantons disposent d'une grande marge de manœuvre puisqu'ils pourront modifier leur législation comme ils l'entendent pour introduire cet allègement fiscal des bénéficiaires distribués aux niveaux cantonal et communal.*

---

*Les gains d'aliénation provenant de titres privés restent quant à eux exonérés de l'impôt. L'étendue de l'exonération est cependant définie plus précisément: d'une part, une réglementation légale doit garantir que les versements effectués, ayant économiquement valeur de dividendes imposables, doivent être considérés et traités comme tels. La notion de «commerce quasi-professionnel de titres» est également définie très précisément et de manière plus restrictive.*

*La possibilité donnée aux cantons d'imputer l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital est au cœur de cette réforme en faveur des sociétés de capitaux. Ainsi la réforme permet de soulager les entreprises, et avant tout les entreprises rentables, de la charge qui pesait sur elles et, dans le même temps, de soumettre l'ensemble des entreprises au moins à l'impôt sur le capital. Elle apporte également d'autres améliorations, notamment en introduisant le principe de l'apport en capital et en réduisant les conditions nécessaires à l'octroi de la réduction pour participation.*

*Les mesures présentées en faveur des sociétés de personnes apportent des améliorations souhaitées et attendues depuis longtemps. Elles portent sur quatre points auxquels les PME attachent beaucoup d'importance, à savoir:*

- garantir la survie des sociétés de personnes déjà existantes;*
- faciliter la restructuration des sociétés de personnes;*
- faciliter les transferts d'entreprise, et*
- accorder des allègements fiscaux en cas de liquidation d'une entreprise intervenue du vivant ou après la mort du propriétaire de l'entreprise concernée.*

*Cette réforme contient également quelques propositions entrant dans le cadre du programme d'allègement 04. En effet, si l'AFC veut réussir à atteindre ses objectifs en matière d'économie, elle doit être déchargée de certaines procédures de contrôle détaillé assez lourdes pour se concentrer sur les points essentiels lors de ces contrôles. Les mesures proposées permettent ainsi d'alléger au moins partiellement la charge administrative que supporte le contribuable.*

*En outre, elle implique l'abrogation des deux lois fédérales de 1951 et 1985 sur la constitution de réserves de crise bénéficiant d'allègements fiscaux. Cette abrogation permet de compenser partiellement les pertes fiscales qu'entraînerait la présente réforme pour la Confédération, les cantons et les communes. Au surplus, la suppression des réserves de crise répond aux impératifs du programme d'abandon des tâches et contribue à simplifier la procédure de taxation.*

*Il faut toutefois souligner que cette réforme de l'imposition des entreprises n'a pas pour but principal de simplifier le système fiscal. Pourtant, certains éléments – en plus de la suppression des réserves de crise – contribuent à simplifier ce système dans le sens où ils apportent des éclaircissements et où ils suppriment la surimposition. De plus, ils rapprochent chronologiquement l'imposition des mouvements financiers effectifs.*

---

*Il est important de souligner que la deuxième réforme de l'imposition des entreprises ne peut être couronnée de succès que si les cantons y participent. C'est pourquoi le Conseil fédéral a généralement intégré les vues et les avis des directeurs cantonaux des finances dans sa décision. Il a toutefois renoncé à intégrer une demande unanime des cantons: la fixation d'une participation minimale pour l'octroi de l'imposition partielle des dividendes. Il considère en effet qu'il faut accorder l'allègement de la double imposition économique à l'ensemble des associés, indépendamment de l'importance de leur participation.*

*La deuxième réforme de l'imposition des entreprises aura des conséquences sur les recettes fiscales de la Confédération, puisqu'elle devrait se traduire par une diminution des recettes de 40 millions de francs. À long terme, la Confédération pourra en revanche compter sur des recettes supplémentaires de l'ordre de 55 millions de francs environ. Pour ce qui est des cantons et des communes, les diminutions de recettes qu'ils devront supporter dépendront des décisions que les cantons auront prises.*

*Le Conseil fédéral attend également de cette réforme qu'elle donne certaines impulsions à la croissance. Cette réforme entre donc également dans le cadre du train de mesures en faveur de la croissance qu'il propose.*

*Parallèlement à la réforme de l'imposition des entreprises, une autre réforme doit être menée, celle concernant l'imposition de la famille. La possibilité de passer éventuellement à l'imposition individuelle et les conséquences de ce changement ont déjà fait l'objet d'un examen approfondi dans le cadre du rapport relatif au postulat Lauri (02.3549). Des décisions de principe doivent maintenant être prises. De plus, la nécessité d'instaurer des mesures urgentes, surtout en ce qui concerne les couples à deux revenus, reste encore à examiner.*

## Table des matières

<b>Condensé</b>	<b>4471</b>
<b>1 Partie générale</b>	<b>4479</b>
1.1 Genèse du projet	4479
1.2 Rejet de l'initiative populaire «pour un impôt sur les gains en capital»	4481
1.3 Commission d'experts pour une imposition neutre des entreprises quant à la forme (ERU)	4481
1.3.1 Constatations de l'ERU sur la double imposition économique	4482
1.3.2 Appréciation de la procédure d'imputation par l'ERU	4482
1.3.3 Recommandations de l'ERU	4483
1.4 Etude de la place économique suisse menée par l'AFC	4484
1.4.1 Constatations du groupe de travail «Etude de la place suisse»	4484
1.4.2 Recommandations du groupe de travail «Etude de la place suisse»	4485
1.4.3 Catalogue de mesures	4486
1.5 Etude Keuschnigg	4487
1.5.1 Scenarii de réforme examinés dans l'étude Keuschnigg	4487
1.5.2 Résultats des simulations de l'étude Keuschnigg	4488
1.5.2.1 Conséquences sur la croissance, sur le revenu et sur l'emploi	4488
1.5.2.2 Conséquences sur les recettes publiques	4490
1.5.2.3 Effets de répartition	4490
1.5.2.4 Conséquences sur le comportement de financement des entreprises	4491
1.5.2.5 Conséquences sur le choix de la forme juridique	4492
1.6 Comparaisons internationales de la charge fiscale	4493
1.6.1 Charge fiscale au niveau de l'entreprise	4493
1.6.2 Charge fiscale agrégée au niveau des entreprises et des ménages	4494
1.6.3 Comparaisons des charges	4495
1.7 Exigences au niveau de la systématique et réformes nécessaires	4498
1.7.1 Exigences juridiques	4498
1.7.2 Exigences économiques	4499
1.7.3 Besoin de réforme	4503
1.7.3.1 Pertes d'efficacité résultant d'une absence de neutralité quant au financement	4503
1.7.3.2 Manque de neutralité quant au choix de la forme juridique	4507
1.7.3.3 Charge fiscale sur le capital-risque	4508
1.7.3.4 Attrait de la place économique suisse	4508
1.7.3.5 Insécurité du droit concernant l'imposition des gains en capital	4509
1.7.3.6 Violation du principe de l'équité fiscale	4509
1.8 Interventions parlementaires	4510
1.8.1 Motion de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national du 29 octobre 2002 (02.3638)	4510
1.8.2 Initiative parlementaire du groupe démocrate-chrétien du 12 décembre 2002 (02.469)	4511

1.8.3 Initiative parlementaire Lauri du 6 octobre 2004 (04.461)	4513
1.8.4 Interventions récentes	4515
1.8.4.1 Motion du groupe radical – libéral du 23 septembre 2004 (04.3457)	4515
1.8.4.2 Motion Baumann du 8 octobre 2004 (04.3600)	4515
1.8.4.3 Motion Bühler du 16 décembre 2004 (04.3736)	4516
1.9 Projet de consultation sur la deuxième réforme de l'imposition des entreprises	4516
1.9.1 Aperçu du projet de consultation	4516
1.9.2 Résultats de la consultation	4518
1.9.2.1 Question fondamentale de la nécessité d'une réforme	4519
1.9.2.2 Choix du modèle	4519
1.9.2.3 Allègement de l'imposition des sociétés de capitaux	4521
1.9.2.4 Allègement de l'imposition des entreprises de personnes	4521
1.9.2.5 Conséquences financières de la réforme	4522
1.10 Réflexions du Conseil fédéral sur la deuxième réforme de l'imposition des entreprises	4522
1.10.1 Conclusions du Conseil fédéral suite à la procédure de consultation	4522
1.10.2 Réforme de l'imposition des entreprises et autres thèmes fiscaux	4523
1.10.2.1 Imposition de la famille	4523
1.10.2.2 Autres projets actuellement en cours	4523
1.10.3 Concept du Conseil fédéral	4524
<b>2 Mesures au niveau du détenteur de parts</b>	<b>4526</b>
2.1 Situation	4526
2.1.1 Aperçu du droit en vigueur	4526
2.1.2 La double imposition économique	4527
2.1.3 Quelles sont les conséquences de la double imposition économique?	4528
2.1.4 Nécessité d'agir	4528
2.1.5 Conclusions tirées de la consultation	4529
2.2 Atténuation de la double imposition économique dans le cadre de la fortune privée	4530
2.3 Atténuation de la double imposition économique et financement de l'AVS	4533
2.4 Atténuation de la double imposition économique dans le cadre de la fortune commerciale	4533
2.5 Principe de l'apport de capital	4536
2.5.1 Droit en vigueur: principe de la valeur nominale	4536
2.5.2 Réglementation prévue	4538
2.6 Exonération des gains en capital privés: limites et précisions	4539
2.6.1 Droit en vigueur	4539
2.6.2 Solution possible	4540
2.6.3 De la liquidation partielle indirecte au dividende réalisé de manière indirecte (montant considéré comme un dividende)	4540
2.6.4 Transposition	4543

2.6.5 «Commerce quasi-professionnel de titres»	4544
2.7 Déduction des intérêts passifs	4547
<b>3 Mesures concernant l'impôt sur les sociétés</b>	<b>4547</b>
3.1 Imputation de l'impôt sur le bénéfice sur l'impôt sur le capital	4547
3.2 Allègements en matière de réduction pour participations	4548
3.3 Remplacement de participations	4549
3.4 Allègements au niveau du droit de timbre d'émission	4549
<b>4 Allègements en faveur des entreprises de personnes</b>	<b>4550</b>
4.1 Conditions générales	4550
4.2 Mesures conservatoires	4552
4.2.1 Elargissement de la notion de emploi	4552
4.2.2 Appréciation des titres de la fortune commerciale en vue de l'imposition de la fortune	4554
4.3 Mesures en vue de faciliter la restructuration	4555
4.3.1 Situation	4555
4.3.2 Transfert d'immeubles de la fortune commerciale à la fortune privée	4556
4.3.3 Prise en compte des pertes commerciales dans le système moniste	4557
4.4 Mesures en vue de faciliter le transfert	4558
4.4.1 Situation	4558
4.4.2 Transfert des entreprises de personnes	4558
4.4.2.1 Transfert à titre onéreux	4558
4.4.2.2 Transfert successoral de l'entreprise	4558
4.4.2.2.1 Poursuite de l'exploitation de l'entreprise par l'ensemble des héritiers	4558
4.4.2.2.2 Poursuite de l'exploitation de l'entreprise par une partie des héritiers	4559
4.5 Allègements en cas de liquidation	4559
4.5.1 Modération de la charge fiscale en cas de transmission définitive ou de liquidation	4559
4.5.2 Atténuation de la charge fiscale en cas de succession	4560
4.5.3 Affermage et cessation définitive de l'exploitation commerciale	4561
4.6 Tableaux synoptiques des mesures proposées pour les entreprises de personnes	4562
4.6.1 Transfert d'immeubles de la fortune commerciale à la fortune privée, durant l'exploitation	4562
4.6.2 Transfert d'immeubles de la fortune commerciale dans la fortune privée au moment de la liquidation de l'entreprise	4563
4.6.3 Imposition des bénéfices de liquidation (aliénation de l'entreprise à des tiers)	4564
4.6.4 Transmission de l'entreprise par succession	4565
<b>5 Abrogation des lois fédérales sur la constitution de réserves de crise</b>	<b>4566</b>
5.1 Situation	4566
5.1.1 Conception et fonction des réserves de crise	4566
5.1.2 Lois fédérales et lois d'application cantonales	4567

5.1.3 Evolution des réserves de crise selon la loi fédérale de 1985	4567
5.2 Appréciation des réserves de crise	4572
5.3 Proposition de réglementation	4572
5.4 Abrogation des lois et dissolution des réserves	4572
5.4.1 Abrogation de la loi de 1951	4572
5.4.2 Dissolution des réserves et abrogation de la loi de 1985	4572
5.5 Classement d'une intervention parlementaire	4573
5.6 Résultats de la consultation	4573
<b>6 Mesures supplémentaires dans le cadre du programme d'abandon de tâches</b>	<b>4574</b>
6.1 Remarques fondamentales sur le programme d'abandon de tâches	4574
6.2 Mesures concernant les droits de timbre	4574
6.2.1 Auto-taxation pour les sociétés coopératives et hausse de la franchise pour le droit de timbre d'émission	4574
6.2.2 Droit de timbre d'émission: franchise en cas d'assainissement	4574
6.3 Impôt anticipé: introduction d'une franchise pour les intérêts des avoirs de clients	4575
<b>7 Commentaires des dispositions légales</b>	<b>4576</b>
7.1 Loi fédérale du 27 juin 1973 sur les droits de timbre	4576
7.2 Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct	4578
7.3 Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes	4584
7.4 Loi fédérale du 13 octobre 1965 sur l'impôt anticipé	4586
7.5 Loi fédérale du 3 octobre 1951 sur la constitution de réserves de crise par l'économie privée	4587
7.6 Loi fédérale du 20 décembre 1985 sur la constitution de réserves de crise bénéficiant d'allègements fiscaux	4587
<b>8 Conséquences</b>	<b>4588</b>
8.1 Conséquences sur les recettes publiques	4588
8.1.1 Imposition partielle des bénéfices distribués	4588
8.1.2 Imputation de l'impôt sur le bénéfice sur l'impôt sur le capital	4588
8.1.3 Droit de timbre d'émission	4589
8.1.4 Impôt anticipé	4589
8.1.5 Abrogation des réserves de crise	4590
8.1.6 Autres mesures	4590
8.1.7 Conclusion	4591
8.2 Conséquences sur l'état du personnel	4591
8.3 Conséquences économiques	4591
8.3.1 Effet des mesures sur les objectifs de la réforme	4591
8.3.1.1 Imposition partielle des bénéfices distribués	4593
8.3.1.2 Introduction du principe de l'apport de capital	4594
8.3.1.3 Normes légales régissant les éléments constitutifs supplémentifs	4595

8.3.1.4 Imputation de l'impôt sur le bénéfice sur l'impôt sur le capital	4595
8.3.1.5 Allègements en matière de réduction pour participations	4596
8.3.1.6 Allègements au niveau du droit de timbre d'émission	4597
8.3.1.7 Allègements en faveur des entreprises de personnes	4597
8.3.1.7.1 Elargissement de la notion de emploi	4597
8.3.1.7.2 Estimation des titres détenus dans la fortune commerciale pour l'impôt sur la fortune	4598
8.3.1.7.3 Transfert d'immeubles de la fortune privée à la fortune commerciale et inversement	4598
8.3.1.7.4 Poursuite de l'exploitation par une partie des héritiers	4599
8.3.1.7.5 Diminution de la charge fiscale grevant les bénéfices de liquidation	4599
8.3.1.7.6 Affermage et cessation définitive de l'exploitation commerciale	4599
8.3.2 Efficacité des mesures proposées	4600
8.3.3 Abrogation des réserves de crise	4601
8.4 Adéquation en fonction de l'exécution	4601
<b>9 Programme de la législation</b>	<b>4602</b>
<b>10 Constitutionnalité</b>	<b>4602</b>
10.1 Généralités	4602
10.2 Harmonisation fiscale	4603
10.3 Abrogation des lois d'application cantonales sur les réserves de crise	4603
<b>Loi fédérale sur l'amélioration des conditions fiscales applicables aux activités entrepreneuriales et aux investissements (Projet)</b>	<b>4611</b>

# Message

## 1 Partie générale

### 1.1 Genèse du projet

L'objectif premier du projet est d'améliorer la situation de l'économie au niveau des conditions fiscales qui s'y appliquent, en déterminant de nouvelles mesures favorables à la fois aux investisseurs et aux entreprises. Les mesures proposées dans le présent message visent pour l'essentiel quatre objectifs: alléger la charge fiscale supportée par les sociétés de personnes, réduire la double imposition économique, introduire le principe du capital-risque et définir des mesures fiscales complémentaires en faveur des sociétés de capitaux et des coopératives. Ainsi, le Conseil fédéral veut répondre à certaines préoccupations déjà exprimées par les milieux politiques (cf. ch. 1.8) et les milieux économiques et qui n'avaient pas été prises en considération ou seulement partiellement lors des révisions précédentes.

La réforme de l'imposition des sociétés adoptée en 1997<sup>1</sup> a apporté plusieurs changements: l'extension de la réduction pour participation aux gains de participation, le passage à un taux proportionnel pour l'impôt sur le bénéfice (8,5 %), la suppression de l'impôt sur le capital dans la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD; RS 642.11) et la simplification des règles de rappel d'impôt concernant les pertes enregistrées à l'étranger et prises en compte antérieurement. Elle a aussi entraîné la diminution du droit de timbre d'émission sur les participations de 2 à 1 %, des allègements en matière d'impôt anticipé lors de l'acquisition de ses actions propres, la réintroduction du droit de timbre sur les primes d'assurances-vie (2,5 %) et enfin, l'introduction d'une nouvelle réglementation des «privilèges» de domicile dans la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID; RS 642.14). Ces adaptations avaient pour but d'améliorer les conditions fiscales qui s'appliquent aux entreprises, et, ce faisant, d'augmenter l'attrait de notre place économique, notamment pour les holdings. D'autres questions étaient toutefois restées en suspens, telles que la réduction de la double imposition économique, l'introduction du principe de l'apport en capital ainsi que l'octroi d'un allègement pour les petites et moyennes entreprises (PME) ayant la forme d'une entreprise de personnes. Cette réforme 1997 de l'imposition des sociétés a rempli toutes les attentes, permettant notamment à la Suisse d'améliorer sa position en tant que lieu d'implantation pour les holdings.

Le 1<sup>er</sup> janvier 2001, la loi fédérale du 19 mars 1999 sur le programme de stabilisation 1998<sup>2</sup> est entrée en vigueur. Elle prévoyait l'application des mesures fiscales suivantes: la limitation de la déduction des intérêts passifs privés au rendement imposable de la fortune, augmenté de 50 000 francs, la possibilité de constituer une fortune commerciale avec des participations (les participations d'au moins 20 % à une société de capitaux ou à une coopérative peuvent être déclarées comme fortune commerciale au moment de l'acquisition de la participation), la limitation du montant des contributions déductibles versées aux institutions de prévoyance professionnelle. Elle prévoyait également la limitation de l'âge pour la conclusion de contrat

<sup>1</sup> Loi fédérale du 10 octobre 1997, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1998; RO 1998 669.  
<sup>2</sup> RO 1999 2374; FF 1999 3

d'assurances de capitaux à prime unique susceptibles de rachat à 66 ans révolus ainsi qu'une nouvelle réglementation de l'imposition des rentes viagères et des revenus de contrats d'entretien viagers.

Le 2 décembre 2001, le peuple et les cantons ont rejeté l'initiative populaire «Impôt sur les gains en capital»<sup>3</sup>. Avant la votation, le Conseil fédéral avait expliqué que les lacunes de l'initiative seraient examinées dans le cadre d'une réforme de l'imposition des entreprises (cf. ch. 1.2).

Antérieurement au rejet de cette initiative, le DFF avait constitué une commission d'experts «Imposition des entreprises neutre quant à la forme» (ERU) dirigée par le professeur Xavier Oberson (de l'université de Genève). Cette commission s'est tout d'abord penchée sur la question du traitement fiscal équitable des investissements dans les sociétés de capitaux, d'une part, et des investissements dans les sociétés de personnes, d'autre part (équité fiscale). En outre, elle a élaboré des mesures destinées à améliorer les conditions fiscales pour le capital-risque en tenant particulièrement compte des PME (place économique). La commission d'experts a travaillé avec une vision globale, incluant tous les investisseurs ayant des participations dans des entreprises, ce qui devait permettre que les mesures prises garantissent la neutralité de l'imposition par rapport à la forme de l'entreprise (cf. ch. 1.3). Au mois d'août 2000, le DFF a chargé l'AFC de constituer un groupe de travail mixte avec des représentants des administrations fiscales cantonales; ce groupe de travail, appelé «Etude de la place suisse», a été chargé d'examiner la compétitivité du système fiscal suisse sur le plan international et de déterminer si le système en place était un élément positif pour l'économie nationale (notamment par rapport à la croissance et à l'emploi). Le groupe de travail devait en outre définir les facteurs de succès fiscaux importants dans le cadre de la concurrence internationale et leur impact sur le système fiscal suisse. Les résultats de cette étude (cf. ch. 1.4) devaient finalement aboutir à l'établissement d'une liste de priorités entre les mesures fiscales envisagées, toujours dans le but de soutenir la compétitivité de la Suisse en tant que site d'implantation au niveau international.

Le 21 septembre 2001, le Conseil fédéral a également chargé le DFF (et donc l'AFC) de préparer, en collaboration avec les cantons, un projet de consultation en vue du perfectionnement de la réforme 1997 de l'imposition des sociétés. Le projet indiquait clairement que l'objectif de cette réforme était à la fois de supprimer ou, du moins d'atténuer, la double imposition économique pesant sur les bénéficiaires des corporations et sur les dividendes et d'éliminer les désavantages dont pâtissaient les sociétés de personnes en matière de fiscalité (en particulier dans le cas de cessation définitive de l'activité lucrative indépendante ou dans celui d'une transmission de l'entreprise à une nouvelle génération). Un groupe de travail réunissant des représentants de la Confédération et des cantons, et placé sous la direction de l'AFC, a commencé ses travaux le 24 octobre 2001. Au début de l'année 2002, le projet de deuxième réforme de l'imposition des entreprises ainsi que les propositions de modification de la loi sur l'impôt fédéral direct (LIFD) et de la loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) qui en découlaient étaient prêts. Ce «concept originel» prévoyait l'instauration d'une procédure d'imposition partielle pour tous les revenus provenant de participations qualifiées, suivant en cela les objectifs de la réforme. Par la suite, les travaux du groupe ont abordé les questions d'amélioration de l'information des milieux intéressés, et

<sup>3</sup> FF 2002 1156

surtout l'analyse du concept proposé. Sur mandat de l'AFC, le professeur Christian Keuschnigg et M. Martin D. Dietz de l'université de St-Gall (IFF) ont donc analysé les conséquences économiques de la réforme de l'imposition des entreprises (cf. ch. 1.5). Suite aux nombreux contacts et aux discussions avec les associations économiques concernées, il est apparu clairement que la principale mesure de la réforme, soit l'introduction de l'imposition partielle (à 60 %) de tous les dividendes et gains d'aliénation provenant de participations dites «qualifiées» (égales à 5 % du capital ou des frais d'acquisition atteignant au moins un million de francs), était plutôt accueillie avec réserve. De plus, le projet de consultation (cf. ch. 1.9) devait autant que possible tenir compte des nombreuses interventions parlementaires qui avaient été déposées (cf. ch. 1.8).

## **1.2 Rejet de l'initiative populaire «pour un impôt sur les gains en capital»**

Déposée le 5 novembre 1999, l'initiative populaire «pour un impôt sur les gains en capital» a été rejetée le 25 octobre 2000 par le Conseil fédéral<sup>4</sup>, le 22 juin 2001 par les Chambres fédérales<sup>5</sup> et le 2 décembre 2001 par le peuple et les cantons<sup>6</sup>. Du point de vue matériel, les adversaires de l'initiative reprochaient à celle-ci de viser l'introduction d'un nouvel impôt sans réforme parallèle du système. C'est ainsi que l'impôt sur les gains en capital tel qu'il était proposé par les auteurs de l'initiative était notamment inconciliable avec la double imposition économique intégrale, le maintien d'irrégularités existantes (transposition, liquidation partielle indirecte et commerce quasi-professionnel de titres) ainsi qu'avec l'impôt sur la fortune (plus rentable pour les cantons). Aux yeux du Conseil fédéral, l'initiative a donc été refusée principalement parce qu'elle aurait conduit à introduire un nouvel impôt, qu'elle ne tenait pas suffisamment compte de l'intégration au système d'imposition actuel et qu'elle restreignait inutilement le concept du Conseil fédéral fondé sur une solution répondant aux exigences du système. Le Conseil fédéral a toutefois reconnu que la situation nécessitait l'adoption de correctifs; il a également décidé qu'il était nécessaire d'examiner la possibilité d'une introduction simultanée d'un impôt sur les gains de participation et de l'atténuation de la double imposition économique dans le cadre d'une réforme plus large de l'imposition des entreprises.

## **1.3 Commission d'experts pour une imposition neutre des entreprises quant à la forme (ERU)**

Comme mentionné plus haut (cf. ch. 1.1), la commission ERU, constituée par le DFF le 31 janvier 2000, a publié le résultat de ses travaux le 12 juillet 2001<sup>7</sup>. Les conclusions de l'ERU sur la double imposition économique, ses constatations concernant la procédure d'imputation et ses recommandations sont exposées dans les paragraphes suivants.

<sup>4</sup> Message du Conseil fédéral du 25 octobre 2000, FF **2000** 5573

<sup>5</sup> FF **2001** 2743

<sup>6</sup> FF **2002** 1156

<sup>7</sup> Rapport final de la commission d'experts pour une imposition neutre des entreprises quant à la forme, présenté au DFF, juillet 2001, publié sur le site Web de l'AFC à l'adresse suivante: <http://www.estv.admin.ch/data/dvs/index/archiv/eru/berichteru.htm>.

### **1.3.1 Constatations de l'ERU sur la double imposition économique**

Même si seuls trois Etats membres de l'OCDE (Irlande, Pays-Bas et Suisse) connaissent encore le système classique de la double imposition économique de la personne morale et de l'actionnaire, l'ERU constate a priori que la double imposition économique ne désavantage pas généralement les actionnaires par rapport aux associés de sociétés de personnes. Au contraire, ce sont au fond ces derniers qui sont défavorisés, pour autant que le bénéfice annuel d'une société de capitaux ou d'une société coopérative ne soit pas entièrement affecté à la consommation privée des actionnaires ou au financement de nouvelles activités d'entreprise (financement de l'entreprise au moyen de fonds propres). La double imposition économique ne lèse l'actionnaire que si le bénéfice annuel est en grande partie distribué ou qu'un dividende de substance est perçu<sup>8</sup>. Il faut cependant y ajouter une constatation de l'ERU selon laquelle des bénéfices en principe librement disponibles sur le plan de l'économie d'entreprise (liquidités excédentaires) ne servent souvent pas à la croissance de l'entreprise mais sont uniquement «parqués» temporairement ou pour une période prolongée à l'intérieur de l'entreprise jusqu'à ce qu'une occasion se présente de réaliser ces fonds disponibles en tant que gain en capital franc d'impôt. Nous savons par expérience que cette stratégie amène aujourd'hui fréquemment l'imposition de produits de la fortune à la suite d'une liquidation partielle indirecte ou d'une «vente» à soi-même (transposition). Le traitement fiscal identique de gains provenant d'aliénations et de distributions du bénéfice résoudrait largement ce genre de problèmes.

### **1.3.2 Appréciation de la procédure d'imputation par l'ERU**

Parmi les mesures d'allégement envisagées, l'ERU a notamment examiné la procédure de l'imputation forfaitaire de l'impôt sur l'entreprise, qui se fonderait toutefois non pas sur une imposition préalable moyenne des bénéfices d'entreprise à l'échelle suisse mais sur les charges fiscales au domicile de l'actionnaire (impôt virtuel sur le bénéfice qui serait perçu par la Confédération, le canton et la commune dans laquelle est domicilié l'actionnaire). À ce propos, l'aliénation d'une participation entraînerait probablement la réalisation des bénéfices thésaurisés de l'entreprise. Dans le cas d'une imposition fondée sur la situation économique, les gains provenant de l'aliénation de participations devraient en principe être traités de la même manière que les bénéfices distribués. À l'instar des dividendes et autres bénéfices distribués, ces gains feraient donc partie du revenu net total, si bien qu'ils devraient être imposés au même taux que celui-ci. Comme dans le cas de dividendes et d'autres bénéfices distribués, il s'agirait pourtant de tenir compte de la charge préalable de l'impôt de l'entreprise. Selon la procédure d'imputation, le revenu serait déterminé en ajoutant au bénéfice provenant d'une aliénation un impôt forfaitaire

<sup>8</sup> Dans le cadre d'une comparaison de l'imposition des sociétés de personnes avec celle de sociétés anonymes ainsi que de leurs membres, l'ERU a établi des calculs reposant sur les trois scénarios de distribution 33 % - 67 % - 75 % ainsi que sur des rendements bruts de 12 % et 18 % du capital total (défini). Il en résulte que la double imposition économique de S.A. et d'actionnaires – comparée à l'assujettissement de l'indépendant – n'est en moyenne désavantageuse qu'à partir de distributions de plus de 70 % du bénéfice annuel.

(virtuel) sur l'entreprise, ce qui, tout en étant également obligatoire dans le cas d'une imposition des bénéfices provenant d'une aliénation de participations, ne serait toutefois guère compris par les actionnaires. Serait ainsi imposable le bénéfice avant impôt réalisé par l'entreprise qui le distribuerait potentiellement ou effectivement, comme si l'entreprise était assujettie à l'impôt au domicile de l'actionnaire (si la charge totale virtuelle avant impôt atteignait par exemple 20 %, les recettes nettes [80 %] devraient être imposées auprès de l'actionnaire sur la base du multiplicateur 1,25 [= 100 %]). L'impôt sur le revenu des actionnaires serait alors réduit de cet impôt forfaitaire sur l'entreprise pour tenir compte de la charge préalable.

L'ERU considère que cette procédure de l'imputation forfaitaire de l'impôt sur l'entreprise est théoriquement la meilleure solution. Elle fait néanmoins remarquer que, dans la pratique, le régime actuel de l'imposition (fédérale, cantonale et communale) du revenu constitue depuis toujours un obstacle important à l'introduction d'un système d'imputation. Dans ce contexte, elle renvoie à l'ordonnance du Conseil fédéral du 22 août 1967 modifiée le 9 mars 2001 relative à l'imputation forfaitaire d'impôt<sup>9</sup> et à ses dispositions d'exécution. Et de conclure que, pour des raisons pratiques dues aux trois niveaux d'imposition en Suisse, il ne serait pas possible de réaliser l'imputation d'un impôt sur les entreprises effectif ou uniformisé en fonction de la charge à supporter par les personnes morales au domicile de l'actionnaire dans le cadre de l'imposition de bénéfices distribués et de bénéfices provenant d'une aliénation de participations. À l'échelon international également, la commission constate que les systèmes d'imputation servant à éviter la double imposition économique perdent de leur importance en étant de plus en plus remplacés par d'autres modèles. Elle n'a donc pas recommandé des systèmes d'imputation de l'impôt.

### 1.3.3 Recommandations de l'ERU

Afin de mettre en oeuvre une imposition neutre quant à la forme, la Commission ERU recommande en substance l'introduction d'un impôt sur l'entreprise indépendant de la forme juridique, combiné avec une imposition partielle (i) des rendements provenant des participations à ces entreprises et (ii) des gains provenant de la vente des participations déterminantes à ces entreprises. L'ERU part du principe que les entreprises sont considérées comme des sujets fiscaux indépendants acquittant un impôt définitif proportionnel au bénéfice réalisé. Elle estime donc qu'une solution visant à éviter la double imposition économique de la société de capitaux et des actionnaires devrait porter en premier lieu sur l'impôt sur le revenu de l'actionnaire. Selon ses constatations, l'atténuation ou l'élimination de la double imposition économique<sup>10</sup> peut en principe être réalisée à deux niveaux: d'une part, au niveau de la base de calcul (par ex. au moyen d'une procédure d'imposition réduite de moitié ou d'imposition partielle des revenus) et, d'autre part, à celui de l'impôt lui-même (moyennant une procédure d'imputation). Pour les raisons pratiques déjà mentionnées, l'ERU favorise *un allègement au niveau de la base de calcul* par rapport à une procédure d'imputation.

<sup>9</sup> RS 672.201

<sup>10</sup> Abstraction faite des solutions «panier» distinctes (consistant à imposer séparément du reste du revenu et à un taux unique toutes les recettes provenant de participations qualifiées telles que dividendes, bénéfices résultant de l'aliénation d'une participation, etc.).

La double imposition économique de la société anonyme et de l'actionnaire est considérée comme éliminée lorsque la somme de l'impôt sur le bénéfice et de celui sur le revenu payée sur les dividendes reçus correspond à celle qu'un associé comparable d'une société en nom collectif devrait acquitter sur son bénéfice provenant d'une activité lucrative indépendante. Dans ses comparaisons des charges respectives, l'ERU a cependant assimilé aux impôts les cotisations AVS non constitutives de rente, ce qui a pour effet de faire augmenter le taux d'imposition marginal généralement dans une mesure plus forte chez l'indépendant que chez un actionnaire comparable. C'est donc principalement l'imposition marginale effective de l'indépendant et le fait que celui-ci soit désavantagé sur le plan de l'intérêt par rapport à un actionnaire comparable, qui ne déclare le bénéfice de l'entreprise qu'au moment de sa distribution sous forme de dividende, qui ont amené la commission à recommander une imposition partielle de 60 %.

Les raisons pour lesquelles le Conseil fédéral propose une imposition partielle à hauteur de 80 % des rendements provenant de participations comprises dans la fortune privée ainsi qu'une imposition partielle à hauteur de 60 % pour les revenus provenant de participations comprises dans la fortune commerciale (y compris les bénéfices provenant de l'aliénation de participations qualifiées faisant partie de la fortune commerciale) sont exposées aux ch. 1.10 et 2 du présent message.

## **1.4 Etude de la place économique suisse menée par l'AFC**

### **1.4.1 Constatations du groupe de travail «Etude de la place suisse»**

Le groupe de travail a comparé les performances économiques et fiscales de la Suisse avec les valeurs correspondantes de dix pays européens qui la concurrencent plus ou moins directement (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, France, Grande-Bretagne, Irlande, Italie, Pays-Bas et Suède). La *performance économique* de chaque pays a été établie à l'aide des indicateurs suivants: croissance du PIB, PIB par habitant en fonction de la parité de pouvoir d'achat, taux de chômage, évolution de l'emploi, taux d'activité (autrement dit la population active) et accroissement du taux d'endettement de l'Etat. Sur ce plan, la Suisse occupe le quatrième rang, derrière l'Autriche, les Pays-Bas et le Danemark.

Les chiffres-clés utilisés pour l'étude comparative de la *performance fiscale* sont la quote-part d'impôt, le taux de la fiscalité et leur accroissement respectif durant la période allant de 1990 à 1999. Cette comparaison fait apparaître que la Suisse occupe la deuxième place juste derrière l'Irlande. S'il est vrai que les pays présentant la performance fiscale la plus avantageuse sont généralement aussi les mieux placés au classement de la performance économique, il existe néanmoins des exceptions considérables à cette tendance. C'est pourquoi le groupe de travail a renoncé à qualifier les résultats de ses enquêtes de concluants. Dans les analyses qui suivent, il s'est donc concentré sur les différents facteurs fiscaux concernant la place économique suisse et sur l'environnement fiscal réel en Suisse.

Dans son rapport final du 31 mai 2001, le groupe de travail met en évidence l'excellence inchangée de la situation fiscale de la Suisse dans le contexte des pays européens directement concernés en se fondant sur une première appréciation glo-

bale (incluant par exemple la charge fiscale totale, la quote-part d'impôt et le taux d'endettement de l'Etat). Parallèlement, l'évolution objectivement mesurable de la performance de l'économie nationale montre toutefois que la Suisse a de la peine, depuis quelque temps, à se maintenir au niveau de plusieurs Etats européens qui, comme elle, peuvent être qualifiés d'économies ouvertes de petite taille. Ce qui frappe à ce propos, c'est que ces pays, dont la place financière est en compétition avec celle de la Suisse, sont parvenus durant la dernière décennie à réduire l'endettement de l'Etat tout en allégeant la charge fiscale, spécialement celle des entreprises et des capitaux particulièrement mobiles.

Compte tenu de cette évolution, nous pourrions supposer que des réformes ponctuelles du système d'imposition suisse permettraient de renforcer l'attrait fiscal de notre place économique et d'améliorer nettement la performance de l'économie nationale. Toutes les comparaisons révélant qu'en Suisse, la priorité ne saurait porter sur l'imposition des bénéfices à l'échelon des entreprises, de toute manière déjà faible généralement, le groupe de travail propose une autre approche. Il a donc inscrit en tête de la liste des priorités fiscales en faveur d'une meilleure qualité de la place économique un train de mesures intitulé «Imposition des sociétés/investisseurs». Grâce à cet ensemble de mesures et en tenant spécialement compte des principes fondamentaux de la prévisibilité et de la neutralité fiscale auxquels se conforment les investisseurs et les chefs d'entreprises pour leurs décisions d'investissement, de financement et d'utilisation des bénéfices, il sera possible d'obtenir une promotion ciblée du capital-risque du point de vue fiscal qui profiterait en premier lieu aux investisseurs qui ont mis du capital-risque à la disposition de l'entreprise afin de participer à l'essor de celle-ci. Le groupe de travail suppose qu'un tel train de mesures amènerait un renforcement durable de la place économique suisse.

Du point de vue fiscal, le groupe de travail considère qu'une place économique qualitativement bonne et/ou attractive se caractérise par les attributs suivants:

- une faible charge fiscale (en relation avec une contre-valeur appropriée sous forme de prestations de l'Etat);
- un régime fiscal simple et rationnel avec une pratique fiscale la plus uniforme possible;
- une grande sécurité juridique;
- un accès aisé aux autorités fiscales, avec la possibilité d'obtenir des renseignements rapides et contraignants.

#### **1.4.2 Recommandations du groupe de travail «Etude de la place suisse»**

Dans son rapport, le groupe de travail formule six thèses fondamentales correspondant aux conditions à ses yeux essentielles d'une fiscalité nationale lucrative et efficace, à savoir:

1. La Suisse a beaucoup trop de facettes pour ne vouloir attirer que certains groupes de contribuables.
2. Une stratégie visant «la plus faible charge fiscale pour tous» n'améliore pas l'attrait de la place économique suisse à court terme; il faut cependant y aspirer à long terme.

3. La fiscalité doit tenir compte de la mobilité des facteurs de production.
4. La fiscalité doit engendrer des coûts faibles.
5. Les aspects relationnels de la fiscalité sont très importants.
6. La fiscalité ne doit pas entraver les restructurations.

### 1.4.3 Catalogue de mesures

Dans les conclusions de son rapport, le groupe de travail ne soumet pas moins de 27 propositions d'amélioration à un examen détaillé en les évaluant à l'aide des six thèses reproduites ci-dessus puis en établissant une liste des priorités résultant de cette évaluation.

Sous l'angle de leur importance pour l'attrait de la place économique suisse, le groupe de travail accorde la priorité la plus élevée à onze mesures au total dont cinq concernent le domaine «Imposition des sociétés / investisseurs», c'est-à-dire:

1. l'imposition des participations des personnes physiques suivant les règles applicables à la fortune commerciale;
2. une imposition égale (et plus faible) des dividendes sur participations et des bénéficiaires sur la vente de participations;
3. l'abandon des délais de blocage pour l'aliénation de participations;
4. l'abolition ou, au moins, la baisse des impôts cantonaux sur le capital des personnes morales;
5. l'abolition ou la baisse des impôts cantonaux sur la fortune des personnes physiques perçus sur les participations.

Les six autres mesures jugées prioritaires au plus haut degré portent sur les divers domaines suivants:

6. la suppression du droit d'émission sur les droits de participation et sur les obligations;
7. l'exonération du remboursement du capital propre (réserve d'agio);
8. la reconnaissance des réserves R+D pour l'expansion et les contrats de recherche avec des tiers, avec délais de dissolution;
9. l'application de deux taux d'imposition au maximum et la simplification de l'exécution de la TVA;
10. une limitation du montant de l'imposition globale des personnes physiques (benchmark);
11. l'amélioration de l'information internationale mettant l'accent sur les avantages fiscaux de la Suisse.

Le rapport du groupe d'experts «Fiscalité et compétitivité: Quelles sont les réformes dont la Suisse a besoin?» est disponible in extenso sur le site Internet de l'AFC<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> [http://www.estv.admin.ch/data/sd/f/pdf/standortstudie\\_f.pdf](http://www.estv.admin.ch/data/sd/f/pdf/standortstudie_f.pdf)

## 1.5 Etude Keuschnigg

Pour préparer la deuxième réforme de l'imposition des entreprises, l'AFC a commandé au professeur Christian Keuschnigg (de l'université de St-Gall), au cours de l'été 2002, une étude sur les «conséquences économiques de la deuxième réforme de l'imposition des sociétés»<sup>12</sup>. Cette étude quantifie les effets économiques du scénario de réforme prescrit par l'AFC et fournit ainsi d'importantes bases de décision. Dans cette étude, les conséquences macroéconomiques des scénarii de réforme telles qu'elles sont envisagées s'appuient sur un modèle d'équilibre général calculable spécialement élaboré pour la Suisse et pour l'imposition des entreprises. L'étude montre que les différents scénarii de réforme et notamment les incitations avantageuses qu'ils prévoient devraient stimuler la croissance.

### 1.5.1 Scénario de réforme examinés dans l'étude Keuschnigg

Dans le cadre de cette étude, le professeur Keuschnigg devait principalement analyser une des propositions faites par l'ERU. Cette proposition, désignée ci-après sous le terme de «*premier scénario de réforme*», comprend les mesures suivantes:

1. une imposition partielle à hauteur de 60 % des rendements des dividendes dans le cadre de l'impôt sur le revenu;
2. une imposition partielle à hauteur de 60 % des gains de participation dans le cadre de l'impôt sur le revenu; et
3. une imposition partielle à hauteur de 60 % de la valeur des participations dans le cadre de l'impôt sur la fortune.

Les mesures proposées portent exclusivement sur les participations qualifiées (soit les participations d'au moins 5 % au capital de la société ou d'une valeur de participation à l'acquisition (coût d'acquisition) de 1 million de francs au minimum).

Un *deuxième scénario de réforme*, prévoyant un allègement ciblé des dividendes a également été examiné. Il se fonde sur l'application d'une imposition partielle avec un taux allant de 50 % à 70 %, que les dividendes proviennent de participations qualifiées ou de participations non qualifiées. Le mandat portant principalement sur le premier scénario de réforme, l'étude expose de manière plus détaillée les conséquences de ce scénario.

<sup>12</sup> L'étude de MM. Christian Keuschnigg et Martin Dietz est disponible sur le site Internet de l'AFC (<http://www.estv.admin.ch/data/sd/f/index.htm>). Elle a également été publiée en 2003 sous le titre «Unternehmenssteuerreform II Quantitative Auswirkungen auf Wachstum und Verteilung» en tant que volume 96 de la collection de l'Institut de l'économie et du droit des finances de l'Université de St-Gall. Un rapport technique sur le modèle utilisé (version de septembre 2002) est disponible sur le site Web de cet institut [www.iff.unisg.ch](http://www.iff.unisg.ch) sous le titre «Analyzing Capital Income Tax Reform with a CGE Growth Model for Switzerland».

## 1.5.2 Résultats des simulations de l'étude Keuschnigg

L'étude Keuschnigg tire des conclusions concernant les effets de la réforme, notamment sur l'impulsion qu'elle pourrait donner à la croissance, ses conséquences sur les revenus, sur l'emploi, sur les recettes publiques, son effet sur la répartition, sur le comportement financier des entreprises et enfin sur le choix de la forme juridique à donner à une entreprise.

### 1.5.2.1 Conséquences sur la croissance, sur le revenu et sur l'emploi

Pour quantifier l'effet de la réforme sur la croissance, l'étude calcule tout d'abord la charge marginale effective sur les investissements, avant et après la réforme. Alors que le *premier scénario de réforme* renforce les incitations à investir en prévoyant l'allègement de la double imposition économique et de l'impôt sur la fortune grevant les participations qualifiées, l'imposition plus étendue des gains de participation constitue plutôt une entrave sur le plan économique. Selon le mode de financement, l'effet net se traduit par une légère réduction de la charge effective marginale d'imposition et, par conséquent, une certaine impulsion pour la croissance. Le scénario de réforme envisagé promet donc un regain de croissance. Dans un équilibre de croissance à long terme et après les adaptations nécessaires, le stock de capital devrait donc croître d'environ 1,4 % par rapport au scénario de base. L'intensité plus élevée du capital augmente la productivité du travail et, par conséquent, les salaires d'à peu près 0,6 %, la consommation privée de 0,6 %, le produit intérieur brut de presque 0,5 % et l'offre d'emploi de 0,3 %. Pour un nombre d'actifs de 3,43 millions au total, cette croissance représente 10 000 places de travail en plus.

Variable	Statu quo		Scénario 1		Scénario 2			
	imposables à 100 %		imposables à <sup>a</sup> 60 %/100 %		imposables à 50 %		imposables à 70 %	
Dividendes	100 %		a 60 %/100 %		50 %		70 %	
Gains de participation	100 %		a 60 %/100 %		100 %		100 %	
Fortune	100 %		a 60 %/100 %		100 %		100 %	
Secteur <sup>b</sup>	SC	SP	SC	SP	SC	SP	SC	SP
Impôt sur les dividendes	37,3	0,0	27,6	0,0	18,7	0,0	26,1	0,0
Impôt sur les gains de participation	4,5	15,9	9,5	15,9	4,5	15,9	4,5	15,9
Impôt sur la fortune	0,7	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Taux marginal d'imposition effectif	45,8	47,0	43,6	47,0	39,9	47,0	42,3	47,0
Taux d'endettement	43,9	62,4	42,7	62,4	41,1	62,4	42,2	62,4
Taux de distribution	40,0	100,0	47,9	100,0	49,0	100,0	46,9	100,0
Prime sur les capitaux propres	4,0	4,0	3,8	4,0	3,8	4,0	3,8	4,0
Prime sur les capitaux propres	8,2	8,0	7,8	8,0	7,4	8,0	7,7	8,0
Stock de capital <sup>c</sup>			1,56	0,87	3,57	2,00	2,14	1,19
Emploi <sup>c</sup>			0,49	-0,19	1,10	-0,43	0,67	-0,26
Production <sup>c</sup>			0,81	0,12	1,83	0,29	1,10	0,17
Salaires <sup>c</sup>			0,57		1,29		0,78	
Offre d'emploi <sup>c</sup>			0,28		0,64		0,39	

Variable	Statu quo		Scénario 1		Scénario 2			
	imposables à		imposables à		imposables à		imposables à	
Dividendes	100 %		a 60 %/100 %		50 %		70 %	
Gains de participation	100 %		a 60 %/100 %		100 %		100 %	
Fortune	100 %		a 60 %/100 %		100 %		100 %	
Secteur <sup>b</sup>	SC	SP	SC	SP	SC	SP	SC	SP
Stock agrégé de capital <sup>c</sup>			1,35		3,10		1,85	
Produit intérieur brut <sup>c</sup>			0,47		1,18		0,70	
Consommation privée <sup>c</sup>			0,64		1,45		0,87	
Recettes fiscales <sup>c</sup>			-0,48		-0,75		-0,38	

*Légende:*

<sup>a</sup> Premier taux applicable aux participations qualifiées;

deuxième taux applicable aux participations non qualifiées

<sup>b</sup> SC: sociétés de capitaux, SP: sociétés de personnes

<sup>c</sup> Changements exprimés en pour-cent.

Les autres valeurs sont absolues (unité = pour-cent).

Le *second scénario de réforme* vise à quantifier les conséquences d'un allègement ciblé de l'imposition des dividendes. Les explications ci-dessous se limitent à la variante prévoyant une imposition partielle à hauteur de 70 %. Dans ce cadre, les conséquences prévisibles sont les suivantes: le taux d'imposition effectif des dividendes devrait baisser de 37,3 % à 26,1 %. La charge fiscale marginale effective des investissements effectués par les sociétés de capitaux peut ainsi être réduite de 3,5 points de pourcentage, passant de 45,8 % à 42,3 %. Cet élan donné aux investissements déplace la constitution de capital au secteur des sociétés de capitaux de 2,1 points de pourcentage. Du point de vue économique global, la constitution de capital augmente par rapport à la croissance et permet ainsi de procéder à une augmentation générale des salaires. Cette augmentation crée une offre de travail supplémentaire et une augmentation des emplois, ce qui renforce, à son tour, l'expansion économique. Le stock agrégé de capital augmente globalement de 1,9 % et les salaires de 0,8 %. À long terme, la consommation privée augmente alors de 0,9 points de pourcentage et le PIB de 0,7 points de pourcentage.

La comparaison montre que le deuxième scénario de réforme est plus avantageux du point de vue de l'effet attendu sur la croissance, que le premier scénario. Cela s'explique par le fait que le premier scénario de réforme aurait un effet négatif sur l'évolution de la croissance, parce qu'il introduit une imposition partielle des gains d'aliénation.

Les effets de la réforme fiscale ne se feront toutefois pas sentir immédiatement: ils ne seront vraiment visibles qu'après une certaine période d'adaptation. L'augmentation des salaires et les gains d'emplois seront possibles uniquement lorsque les effets de capacité de l'investissement auront porté leurs fruits. D'après les estimations usuelles, 8 ans au minimum sont nécessaires pour que les investissements produisent les effets escomptés et pour constituer la moitié du capital prévu à long terme. C'est pourquoi les effets expansifs de la réforme fiscale sont assez restreints à court terme. Toutes choses égales par ailleurs, seule la moitié des bénéfices supplémentaires à long terme auront pu être réalisés 8 ans après l'application de la réforme. Alors que la croissance du stock de capital à long terme est estimée à 1,4 % dans le premier scénario de réforme, elle n'est plus que de la moitié de cette valeur, soit 0,7 %, après 8 ans, de  $\frac{3}{4}$  après 16 ans (soit 1,05 %) et de  $\frac{7}{8}$  (soit 1,23 %) après 24 ans et ainsi de suite. Etant donné la lenteur du processus d'accumulation du

capital, les chiffres mentionnés concernant les effets à long terme (+ 1,4 % pour la constitution du capital ou + 0,6 % pour l'augmentation des salaires) doivent être considérés comme des chiffres plafond.

### 1.5.2.2 Conséquences sur les recettes publiques

Les deux scénarii envisagés dans le cadre de la deuxième réforme de l'imposition des entreprises développent leurs effets sur les recettes fiscales de la Confédération, des cantons et des communes. En l'occurrence, la *distinction entre les effets financiers à court et à long terme* est importante. Dans sa *phase d'introduction*, la réforme se traduira par une diminution plus importante des recettes que dans l'équilibre à plus long terme. La simulation, effectuée à partir du modèle du premier scénario, permet d'estimer les pertes immédiates à 0,75 % de l'ensemble des recettes fiscales. Estimées sur la base des recettes fiscales consolidées du secteur public (soit 95,2 milliards de francs en 2000), ce pourcentage représenterait un montant de 0,7 milliard de francs. *À long terme*, ces pertes de revenu seraient seulement de l'ordre de 0,5 % de l'ensemble des recettes fiscales.

Deux raisons à cela: d'un côté, l'allègement dû à l'imposition partielle des dividendes se fera immédiatement sentir. Le taux de distribution plus élevé qui s'ensuivra ne pourra compenser ces pertes de recettes. De plus, les recettes provenant de l'imposition partielle des gains d'aliénation (premier scénario) ne seront encaissées effectivement qu'avec un décalage. De l'autre, l'allègement fiscal prévu par le projet se traduira par une croissance économique plus forte; les bases de calcul de l'impôt sur le revenu et des impôts indirects (notamment de la TVA) seront étendues et les finances publiques enregistreront un supplément de recettes. À long terme, la réforme pourra ainsi s'autofinancer, du moins en partie.

### 1.5.2.3 Effets de répartition

La dynamique d'adaptation a également des effets sur la répartition. Tout d'abord, les incitations à investir entraînent une augmentation de la formation de capital. Une production plus intensive en capital provoque une hausse de la productivité du travail, de telle sorte que les salariés peuvent, sous forme d'*augmentation de leurs salaires réels*, participer aux gains de revenus dus à la réforme. Cependant, ces augmentations de salaires ne sont pas instantanées; elles n'interviennent qu'après quelques années, lorsque les effets de capacité des investissements commencent à porter leurs fruits. Ainsi, la première année, l'effet des investissements sur les salaires est pratiquement nul. Après 8 ans, on peut constater que les salaires sont de 0,3 % plus élevés en comparaison de leur niveau dans un scénario sans réforme fiscale. Il est donc évident que seules les générations futures profiteront au maximum des augmentations possibles de salaires (+ 0,6 % à long terme).

Ensuite, cette dynamique de répartition a des répercussions sur *la valeur de l'entreprise*. Les aspects spéculatifs de l'évaluation de l'entreprise, qui sont au centre des spéculations boursières mais qui ne concernent pas la réforme fiscale, ne sont pas pris en compte. Dans ce cadre, la valeur de l'entreprise est représentée par la valeur actuelle des gains futurs ou des distributions futures. Si, en raison d'un allègement d'impôt, la valeur actuelle des futurs versements fiscaux diminue, cette

diminution se répercute immédiatement sur la valeur actuelle de l'entreprise et conduit à des augmentations de valeurs ponctuelles au moment de l'application de la réforme (capitalisation fiscale). De plus, l'amélioration générale des perspectives d'investissement devrait également entraîner une augmentation de la valeur des participations. Pour les sociétés de capitaux, la réforme se traduit par une augmentation de la valeur de l'entreprise de 3 %; pour les sociétés de personnes, cette augmentation n'est que de 0,8 %. L'augmentation de valeur de l'entreprise se traduit immédiatement par une hausse ponctuelle de valeur pour les actionnaires. Les sociétés de personnes peuvent également profiter de l'essor général, leur permettant ainsi d'améliorer leurs perspectives de gains et d'augmenter la valeur de l'entreprise, mais dans une moindre mesure.

#### **1.5.2.4 Conséquences sur le comportement de financement des entreprises**

Le calcul de la charge fiscale marginale pour chaque type de financement montre que la réforme prévue dans le *premier scénario* entraîne une augmentation de 35,4 % à 37,8 % de la charge fiscale marginale des investissements financés par autofinancement. Comme l'augmentation de la valeur des gains de participations provenant de ces investissements est imposée plus lourdement au moment de leur réalisation, les entreprises doivent en tenir compte dans leurs prévisions d'investissement, afin de pouvoir satisfaire les exigences de rendement des investisseurs, ce qui rend l'autofinancement plus onéreux. En revanche, l'allègement de la double taxation des dividendes favorise la distribution de bénéfices et facilite par là-même le financement par capital propre. Pour le financement par émission de participations, la charge fiscale marginale chute de 60 % à 52 %. Les simulations effectuées sur le modèle montrent clairement que les distributions de bénéfices des sociétés de capitaux devraient augmenter d'environ 8 points de pourcentage du bénéfice net. La réforme permet ainsi d'éliminer en grande partie la discrimination que connaît le financement par émission d'actions par rapport à l'autofinancement et elle présente l'avantage de rapprocher les coûts des deux types de financement par capital propre. Le coût du financement par capital propre, considéré comme une moyenne entre l'autofinancement (qui devient plus onéreux en raison de l'impôt plus élevé sur les gains de participation) et le financement par émission d'actions (qui devient nettement moins onéreux en raison de la diminution de la double charge pesant sur les dividendes), ne connaît qu'une légère baisse de 8 % à 7,8 % à cause des effets contradictoires de la réforme. En revanche, elle ne modifie pas les coûts du ayant baissé par rapport à celui du financement par emprunt, les résultats de la simulation indiquent un recul du taux d'endettement, de 43,9 % à 42,7 %, de l'ensemble des actifs immobilisés. La réforme contribue ainsi à augmenter légèrement la base de capital propre.

Le *deuxième scénario de réforme* favorise aussi la neutralité au niveau des choix de financement. La violation de la neutralité au niveau de l'utilisation des bénéfices n'est cependant contrecarrée que d'une seule manière: la distribution des bénéfices est soumise à une imposition allégée, alors que l'imposition grevant la capitalisation ne change pas. La suppression des distorsions devrait donc être moins évidente avec ce deuxième scénario.

Parallèlement au choix du financement des sociétés de capitaux, les scénarii de réforme influencent également directement le choix de la forme juridique des petites entreprises. Ils réduisent en effet *la charge fiscale marginale pour les sociétés de capitaux*. Pour les petites et les moyennes entreprises qui doivent décider de la forme juridique qu'elles veulent adopter, la «société de capitaux» apparaît donc comme étant la forme la plus avantageuse fiscalement. La réforme permettrait à une grande partie de ces entreprises de devenir des sociétés de capitaux. De plus, toutes les entreprises qui sont déjà gérées comme des sociétés de capitaux pourraient croître considérablement en raison de l'incitation à investir. Globalement, cette croissance supplémentaire touchera principalement le secteur des sociétés de capitaux, alors que les sociétés de personnes devraient rester en retrait (notamment en ce qui concerne l'évolution de l'emploi et la constitution du capital). Ainsi, alors que l'augmentation du stock de capital est estimée à 1,4 % à long terme pour l'ensemble des secteurs économiques dans le premier scénario de réforme, elle atteint 1,6 % dans celui des sociétés de capitaux et seulement 0,9 % dans celui des sociétés de personnes. La même tendance s'affiche au niveau de l'emploi et de la production. Il ne s'agit toutefois pas d'une différence de développement entre deux branches de l'économie au sens propre du terme: ces entreprises changent «seulement» de forme juridique, de telle sorte que l'utilisation des facteurs et la production, liées à cette décision sont soudain enregistrées dans l'autre secteur. Le choix de la forme juridique d'une entreprise a des conséquences réelles, puisqu'une forme juridique appropriée influe sur la capacité de l'entreprise à réaliser des bénéfices. Se rapprocher de la neutralité de l'imposition par rapport à la forme juridique permet d'augmenter l'efficacité économique globale et contribue à réaliser des revenus plus élevés.

C'est le *comportement des entreprises en matière de distribution des dividendes* qui détermine si l'imposition actuelle avantage ou désavantage les sociétés de capitaux. Si ces distributions sont élevées, la double charge fiscale grevant les dividendes pèse lourd par rapport à la charge fiscale totale au niveau de l'entreprise et des particuliers, si bien que la société de capitaux est désavantagée. Si ces distributions sont restreintes, la charge fiscale totale dépend principalement de l'impôt sur le bénéfice et peut donc être réduite par rapport à la charge fiscale grevant les sociétés de personnes. Comme il n'existe pas d'impôt sur les gains de participations, le détenteur de parts n'a pas à supporter de charge supplémentaire. Il est pratiquement impossible de dresser un tableau homogène de la situation, plus ou moins privilégiée, des sociétés de personnes et des sociétés de capitaux, ces dernières ayant des pratiques très différentes en matière de taux de distribution. En cas de distributions élevées, les sociétés de capitaux sont, au départ, désavantagées, si bien que l'allègement de la double charge fiscale contribuera à renforcer la neutralité concernant le choix de la forme juridique et, par là-même, à améliorer l'efficacité économique. En cas de distributions réduites, les sociétés de capitaux sont avantagées.

En moyenne, la charge fiscale effective marginale des investissements atteint 45,8 % en cas de statu quo pour les sociétés de capitaux et 47,0 % pour les sociétés de personnes. Dans le cadre du *premier scénario de réforme*, l'avantage des sociétés de capitaux se creuse par rapport aux sociétés de personnes, si l'on ne tient pas compte des mesures d'accompagnement en faveur de ces sociétés de personnes qui n'ont pas été examinées dans l'étude, et passe de 1,2 à 3,4 points de pourcentage. Dans le cadre du *second scénario de réforme*, le désavantage des sociétés de personnes est encore plus net puisqu'il passe à 4,7 points de pourcentage dans le cadre d'une

imposition partielle à hauteur de 70 % et à 7,1 points de pourcentage dans le cadre d'une imposition partielle à hauteur de 50 %.

## 1.6 Comparaisons internationales de la charge fiscale

Les taux statutaires (fixés par la loi) sont le premier instrument à considérer pour effectuer une comparaison de la charge fiscale au niveau international. Ils peuvent toutefois amener à tirer des conclusions erronées, la charge fiscale effective étant parfois très éloignée de celle découlant des taux statutaires. Le nombre élevé de règles relatives à la fiscalité explique en premier lieu cette différence; ces règles influent en effet sur la base de calcul et, au travers de l'aménagement du barème fiscal, sur le paiement de l'impôt. Outre les barèmes statutaires, il faut considérer les interactions entre les différents types d'impôts. C'est pourquoi des taux d'imposition effectifs sont fixés pour faciliter les comparaisons internationales.

Une comparaison des charges pesant sur les investissements peut soit se limiter à l'entreprise, soit inclure les ménages. Alors que, dans le premier cas, seules les entreprises sont prises en considération, c'est la perspective de l'investisseur qui est adoptée dans le second cas. On tient alors compte des impôts concernant la personne en considérant la charge fiscale préalable existant déjà au niveau de l'entreprise. Les deux approches se justifient selon les cas.

### 1.6.1 Charge fiscale au niveau de l'entreprise

Au niveau de l'entreprise, la comparaison de la charge fiscale effective pesant sur les investissements inclut les impôts sur les bénéfices et sur la fortune, voire sur le capital investi des sociétés de capitaux. Dans ces calculs, on tient compte à la fois de la charge découlant des barèmes des impôts, de l'interaction entre les différents types d'impôt et des règles les plus pertinentes pour établir la base de calcul de l'impôt, telles que les dispositions concernant l'amortissement fiscal ou l'évaluation des réserves<sup>13</sup>.

On calcule donc d'une part la *charge fiscale moyenne effective* («effective average tax rate», EATR) résultant d'un investissement indivisible et hautement rentable eu égard à l'intérêt général sur le marché des capitaux. Ce taux fiscal moyen effectif est important pour le choix du lieu d'implantation d'une entreprise multinationale. Celle-ci peut en effet, selon sa position sur le marché, retirer un rendement plus élevé que le taux du marché sur les capitaux et créer de nouvelles filiales ou de nouveaux établissements stables dans le pays du siège ou dans d'autres pays.

D'autre part, le calcul inclut également la *charge fiscale marginale effective* («effective marginal tax rate», EMTR), c'est-à-dire le montant de l'imposition découlant d'un investissement supplémentaire dont le rendement couvre tout juste encore les frais de capital et qui produit donc une valeur en capital nulle. Il s'agit ici d'un

<sup>13</sup> Les investissements considérés sont effectués par des entreprises industrielles ne bénéficiant pas de privilèges fiscaux. Ainsi, on tient compte des impôts sur le bénéfice, des impôts qui ne sont pas liés au bénéfice (par ex. impôt foncier, impôts sur le capital); de même, le calcul du bénéfice se fonde sur des règles importantes (amortissements, estimations, etc.) appliquées aux niveaux national, cantonal et communal.

investissement marginal. Ce type d'investissement trace une limite entre ce qu'est un investissement rentable et un investissement non rentable économiquement parlant pour une entreprise. Plus la charge fiscale marginale effective est basse pour les entreprises, plus les projets d'investissement potentiels sont rentables et plus le volume des investissements est élevé. L'augmentation du volume des investissements entraîne une hausse rapide du stock de capital, ce qui génère une production plus intensive en capital et se traduit par une augmentation des salaires. De plus, une entreprise dont la charge fiscale marginale effective est plus basse que celle de ses concurrents est considérablement avantagée du point de vue économique.

## **1.6.2 Charge fiscale agrégée au niveau des entreprises et des ménages**

Les notions de charge fiscale exposées jusqu'ici se limitaient au niveau des entreprises. La valeur de l'entreprise étant définie par l'investisseur marginal<sup>14</sup>, les impôts grevant directement l'entreprise ne sont pas les seuls à entrer en jeu: les impôts grevant le ménage de l'investisseur jouent aussi un rôle. Si toutefois l'investisseur est étranger, l'imposition grevant les ménages en Suisse n'aura aucune influence puisque, en tant qu'étranger, l'investisseur n'y est pas soumis. C'est également le cas lorsque l'investisseur est une institution exonérée de l'impôt, par ex. une caisse de pension. Moins les investisseurs internationaux et les investisseurs institutionnels suisses sont importants, plus l'imposition au niveau des ménages est primordiale. Une analyse globale de l'imposition des entreprises et des ménages paraît dès lors indiquée. Par conséquent, il faut inclure dans l'analyse l'imposition du détenteur de parts de l'entreprise en considérant l'impôt sur le revenu grevant les dividendes, les versements d'intérêts et les gains d'aliénation ainsi que l'impôt prélevé sur sa fortune personnelle. Pour ce faire, on effectue une comparaison des charges en supposant, pour que ce soit plus simple, que le détenteur des parts habite dans la région où l'entreprise exerce son activité.

Le choix du site d'implantation n'étant pas un point prépondérant en ce qui concerne les petites et moyennes entreprises, pour lesquelles une vision globale est particulièrement pertinente<sup>15</sup>, la charge fiscale marginale effective est bien plus importante que la charge fiscale moyenne. Les résultats d'une telle analyse permettent de mettre à jour les effets de distorsions des systèmes d'imposition du revenu, notamment sur les décisions ayant trait au financement.

Généralement, la charge fiscale marginale effective globale dépend considérablement de l'imposition à laquelle est soumis le détenteur des parts. Alors que le détenteur des parts qui n'est pas soumis à l'impôt sur le revenu a un avantage plus grand à choisir le financement par emprunt, les détenteurs de parts qui sont soumis aux taux les plus élevés du barème choisissent le plus souvent l'autofinancement. Pour les

<sup>14</sup> L'investisseur marginal est un investisseur qui, même au prix actuel des parts de l'entreprise, est encore prêt à acheter une part supplémentaire.

<sup>15</sup> Pour les petites et moyennes entreprises, les investisseurs étrangers et les investisseurs institutionnels ne jouent en général aucun rôle. De même, l'imposition des ménages en Suisse n'a aucun impact sur les filiales ou les établissements stables suisses d'une multinationale étrangère, car ses actionnaires sont principalement étrangers. Les multinationales suisses se situent entre ces deux cas: des investisseurs étrangers, des investisseurs institutionnels suisses et des investisseurs privés suisses se partagent une grande partie de leur capital-actions.

détenteurs de parts qui ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu, la charge fiscale effective de l'entreprise est le facteur principal déterminant la charge fiscale globale. Pour les détenteurs de parts qui sont soumis aux taux d'imposition les plus élevés, le traitement fiscal appliqué aux gains d'aliénation et aux versements d'intérêts revêt une grande importance.

### 1.6.3 Comparaisons des charges

Mandaté par l'institut de recherches conjoncturelles bâlois BAK, le centre d'études économiques européennes (ZEW) de l'Université de Mannheim a déterminé la charge fiscale d'entreprises et d'investisseurs de certaines régions d'Allemagne, d'Autriche, de France, d'Italie et de Suisse et l'a comparée à celle de trois autres pays importants de l'OCDE (Etats-Unis, Grande-Bretagne et Pays-Bas)<sup>16</sup>. Ces comparaisons montrent que si les taux marginaux effectifs des impôts sur les bénéfices en Suisse sont nettement plus bas qu'en Allemagne et en France, les avantages fiscaux pour la Suisse sont cependant moins marqués si, outre l'imposition marginale de l'entreprise, on inclut encore celle de l'investisseur lui-même.

Conformément au droit en vigueur en 2003, la comparaison effectuée au niveau des entreprises se fonde sur les valeurs suivantes:

- Les *taux d'imposition moyens effectifs* calculés au niveau des entreprises atteignent par exemple 13,8 % pour Zoug, 16,5 % pour Schwyz, 22,8 % pour Bâle-Campagne (chiffre maximal parmi les cantons pris en considération), 14,0 % pour l'Irlande (Dublin), 28,1 % pour la Grande-Bretagne (Londres) et 30,2 % pour les Pays-Bas (Amsterdam) et dépassent ces valeurs dans les autres Etats examinés. L'écart entre la valeur la plus basse (Zoug avec 13,8 %) et la valeur la plus élevée (Francfort avec 37,3 %) est de 23,5 points de pourcentage.
- Les *taux marginaux effectifs* d'imposition des entreprises atteignent par exemple 6,9 % pour St-Gall, 7,1 % pour Zoug, 16,3 % pour Bâle-Campagne (valeur maximale parmi les cantons pris en considération dans l'enquête), 3,3 % pour l'Autriche (dans le meilleur des cas)<sup>17</sup>, 11,9 % pour l'Irlande (Dublin), 18,4 % pour l'Italie (Val d'Aoste) et 20,8 % pour les Pays-Bas (Amsterdam) et dépassent ces valeurs dans les autres Etats ayant fait l'objet de l'étude. L'écart entre la valeur la plus basse (Autriche avec 3,3 %) et la valeur la plus élevée (l'Isère avec 36,2 %) est de 32,9 points de pourcentage.

Les deux tableaux suivants présentent les résultats de la comparaison des charges fiscales *en incluant la charge marginale de l'investisseur*. Les taux marginaux effectifs d'imposition sont divisés entre les investisseurs qui détiennent des participations qualifiées et ceux dont les participations ne sont pas qualifiées. Les résultats sont présentés selon les moyens de financement et selon les types de financement: capitalisation (gains thésaurisés), financement par titres (nouveau capital propre) et capital étranger. Il apparaît selon ces résultats que la Suisse connaît de grandes différences entre l'imposition des bénéfices thésaurisés et celle des bénéfices distri-

<sup>16</sup> Lothar Lammersen et Robert Schwager, *The Effective Tax Burden of Companies in the Extended Alpine Space. An International and Interregional Comparison*, Mannheim 2003.

<sup>17</sup> Ce n'est valable que dans les cas où il y a réinvestissement et où on peut bénéficier de la croissance des investissements. Sans les incitations fiscales, cette valeur atteint 22,9 %.

bués. Compte tenu de la charge fiscale moyenne découlant de tous les instruments de financement, les cantons pratiquant une taxation faible (Nidwald, Schwyz et Zoug) se placent dans le groupe de tête tandis les cantons pratiquant une imposition élevée occupent le bas du classement.

Comme l'étude Keuschnigg, les deux études du centre ZEW révèlent simultanément une forte variation de la charge fiscale effective entre les cantons, ce qui n'est guère surprenant eu égard aux structures fédéralistes de la Suisse.

### Taux marginaux effectifs d'imposition appliqués aux actionnaires ne détenant pas de participations qualifiées et imposés aux taux les plus élevés en 2003

		Moyenne	Gains thésaurisés	Nouveau capital propre	Capital étranger
Italie	Minimum	29,6	40,1	44,5	-8,5
Italie	Moyen	30,1	40,4	44,8	-7,4
Italie	Maximum	30,2	40,5	44,9	-7,1
<i>Suisse</i>	<i>NW</i>	<i>31,5</i>	<i>24,6</i>	<i>51,4</i>	<i>33,3</i>
<i>Suisse</i>	<i>ZG</i>	<i>31,7</i>	<i>25,5</i>	<i>49,4</i>	<i>33,7</i>
<i>Suisse</i>	<i>SZ</i>	<i>32,7</i>	<i>29,0</i>	<i>51,4</i>	<i>30,9</i>
Irlande	Dublin	35,7	33,7	60,9	25,8
Autriche		36,5	37,3	58,2	23,6
Pays-Bas	Utrecht	40,0	49,9	49,9	5,2
<i>Suisse</i>	<i>SG</i>	<i>48,1</i>	<i>34,0</i>	<i>68,6</i>	<i>54,7</i>
Etats-Unis	Boston	51,3	55,1	59,4	39,7
<i>Suisse</i>	<i>VS</i>	<i>57,9</i>	<i>50,9</i>	<i>73,9</i>	<i>59,7</i>
Allemagne	Minimum	58,6	44,5	67,3	68,6
Grande-Bretagne	Londres	59,0	61,4	61,4	53,7
Allemagne	Moyen	59,6	46,6	68,4	69,0
Allemagne	Maximum	61,2	49,7	70,1	69,6
<i>Suisse</i>	<i>ZH</i>	<i>61,5</i>	<i>52,8</i>	<i>77,6</i>	<i>64,6</i>
<i>Suisse</i>	<i>BE</i>	<i>62,7</i>	<i>51,0</i>	<i>78,1</i>	<i>68,2</i>
<i>Suisse</i>	<i>TI</i>	<i>63,8</i>	<i>53,3</i>	<i>78,6</i>	<i>68,6</i>
<i>Suisse</i>	<i>BS</i>	<i>65,1</i>	<i>58,8</i>	<i>79,5</i>	<i>66,3</i>
<i>Suisse</i>	<i>VD</i>	<i>66,1</i>	<i>57,1</i>	<i>80,4</i>	<i>69,8</i>
<i>Suisse</i>	<i>BL</i>	<i>68,5</i>	<i>61,6</i>	<i>82,3</i>	<i>70,3</i>
France	Minimum	77,2	79,3	85,1	66,7
<i>Suisse</i>	<i>GE</i>	<i>77,5</i>	<i>70,5</i>	<i>87,6</i>	<i>80,2</i>
France	Moyen	79,5	81,3	86,2	71,4
France	Maximum	80,6	82,2	86,7	73,4

Source: ZEW

## Taux marginaux effectifs d'imposition appliqués aux actionnaires détenant des participations qualifiées et imposés aux taux les plus élevés en 2003

		Moyen	Gains thésaurisés	Nouveau capital propre	Capital étranger
<i>Suisse</i>	<i>NW</i>	29,3	22,9	43,4	33,3
<i>Suisse</i>	<i>ZG</i>	31,7	25,5	49,4	33,7
<i>Suisse</i>	<i>SZ</i>	32,7	29,0	51,4	30,9
<i>Irlande</i>	Dublin	35,7	33,7	60,9	25,8
<i>Italie</i>	Minimum	36,0	47,7	49,2	-11,0
<i>Italie</i>	Moyen	36,4	47,9	49,4	- 9,8
<i>Italie</i>	Maximum	36,5	48,0	49,5	- 9,6
<i>Pays-Bas</i>	Utrecht	40,4	49,0	56,4	5,4
<i>Autriche</i>		45,0	51,1	57,9	22,9
<i>Suisse</i>	<i>SG</i>	48,1	34,0	68,6	54,7
<i>Etats-Unis</i>	Boston	51,3	55,1	59,4	39,7
<i>Grande-Bretagne</i>	Londres	53,3	50,7	61,8	54,1
<i>Suisse</i>	<i>VS</i>	57,9	50,9	73,9	59,7
<i>Suisse</i>	<i>ZH</i>	61,5	52,8	77,6	64,6
<i>Suisse</i>	<i>BE</i>	62,7	51,0	78,1	68,2
<i>Suisse</i>	<i>TI</i>	63,8	53,3	78,6	68,6
<i>Allemagne</i>	Minimum	64,6	61,5	66,7	68,0
<i>Suisse</i>	<i>BS</i>	65,1	58,8	79,5	66,3
<i>Allemagne</i>	Moyen	65,5	62,8	67,7	68,4
<i>Suisse</i>	<i>VD</i>	66,1	57,1	80,4	69,8
<i>Allemagne</i>	Maximum	66,8	64,8	69,4	68,9
<i>France</i>	Minimum	67,9	65,8	75,3	68,2
<i>Suisse</i>	<i>BL</i>	68,5	61,6	82,3	70,3
<i>France</i>	Moyen	72,3	70,8	78,0	72,6
<i>France</i>	Maximum	74,2	72,9	79,2	74,4
<i>Suisse</i>	<i>GE</i>	77,5	70,5	87,6	80,2

Source: ZEW

Pour parfaire cette image, il faut également considérer une étude de l'OCDE. Celle-ci montre la charge fiscale marginale sur les revenus découlant des dividendes perçus par les investisseurs privés imposés aux taux les plus élevés. Les chiffres présentés prennent en considération la charge préalable que représentent les impôts sur le bénéfice ainsi que les méthodes appliquées pour éliminer ou atténuer la double imposition économique grevant les dividendes distribués. La comparaison couvre une palette de pays plus large que l'étude du ZEW, mais les résultats par région sont moins détaillés. La Suisse est ici représentée par le canton de Zurich. Elle ne se place qu'en queue de classement.

## Taux marginaux effectifs d'imposition appliqués aux revenus provenant de dividendes pour l'année 2003

Pays	Taux d'imposition	Pays	Taux d'imposition	Pays	Taux d'imposition
Islande	26,2	Italie	46,1	Etats-Unis	51,3
Norvège	28,0	Portugal	46,4	Pays-Bas	54,2
Finlande	29,0	Turquie	46,5	<i>Suisse (ZH)</i>	55,2
Mexique	34,0	Grande-Bretagne	47,5	Allemagne	55,5
Grèce	35,0	Australie	48,5	Hongrie	55,7
Slovaquie	36,3	Irlande	49,3	Canada	56,5
Nouvelle-Zélande	39,0	Corée	49,5	France	57,0
République tchèque	41,4	Suède	49,6	Danemark	60,1
Belgique	43,9	Espagne	50,0	Japon	66,7
Luxembourg	44,0	Autriche	50,5		

Source: OCDE

### 1.7 Exigences au niveau de la systématique et réformes nécessaires

#### 1.7.1 Exigences juridiques

Tout régime fiscal doit répondre à des principes juridiques, à commencer par les principes de droit constitutionnel, dont en priorité l'égalité de droit et les garanties qui en découlent. *En vertu de l'art. 127, al. 2, de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.; RS 101)*, le législateur fédéral est tenu de s'en tenir aux principes de l'universalité, de l'égalité de traitement et de la capacité contributive.

Selon le principe de l'*universalité de l'imposition*, toutes les personnes (physiques et morales) doivent être assujetties à l'impôt dans la mesure où elles disposent d'une capacité financière minimale<sup>18</sup>.

Le principe de l'*égalité de traitement fiscal* requiert une imposition égale des personnes et des entreprises dont la situation économique est identique (par ex. sur les plans du revenu, de la dimension de la famille, des bénéficiaires, etc.)<sup>19</sup>. L'uniformité de l'imposition montre que le principe de l'égalité de traitement au sens de l'art. 8 Cst., régissant tous les domaines du système juridique, s'applique également au droit fiscal<sup>20</sup>. Le principe général d'égalité de traitement vise le législateur qui doit garantir que les autorités puissent trancher un cas en fonction de normes abstraites (principe de la légalité). À cet égard, la loi doit être suffisamment précise. La notion «suffisamment» doit être définie en pesant les intérêts de l'égalité de traitement et de la sécurité juridique, d'une part, et l'intérêt de l'équité dans le cas d'espèce, laquelle

<sup>18</sup> Le principe de l'universalité se manifeste surtout sous forme des interdictions de traitement préférentiel et de discrimination, selon lesquelles des personnes ou des groupes de personnes ne doivent pas bénéficier d'exceptions injustifiées, d'une part et, d'autre part, un petit groupe de contribuables ne doit pas supporter une charge beaucoup plus lourde que la masse des autres contribuables par rapport à sa capacité contributive.

<sup>19</sup> En d'autres termes, les personnes vivant dans des conditions identiques doivent supporter la même charge fiscale, alors que des personnes dont la situation effective diffère de manière substantielle doivent être assujetties en conséquence.

<sup>20</sup> La fonction de garantie fondamentale des principes de perception de l'impôt découle des art. 8 (principe général d'égalité de traitement) et 9 Cst. (interdiction de l'arbitraire).

suppose une marge d'appréciation considérable, d'autre part. Celle-ci appelle à son tour l'absence de contradictions dans le régime fiscal<sup>21</sup>.

Le principe de l'égalité de traitement s'apparente étroitement à celui de l'*imposition selon la capacité contributive*. Ce dernier porte sur l'objet et la mesure de l'imposition pour les personnes définies dans la loi d'après le principe de l'universalité. Ainsi, chaque contribuable doit contribuer à la couverture des dépenses publiques dans les limites des moyens dont il dispose et en fonction de sa situation personnelle, celle-ci influant sur sa capacité financière<sup>22</sup>.

Finalement, il s'agit de tenir compte du *principe de la faisabilité*. Le droit relatif à l'impôt sur le revenu ne peut être exécuté à titre général que si les normes en vigueur peuvent être facilement appliquées et imposées. Dans une certaine mesure, le législateur doit créer des normes fondées sur des expériences moyennes, dont la concrétisation est aisée aussi bien pour les contribuables que pour les autorités fiscales. De telles simplifications ne sauraient pourtant aboutir à des situations qui s'avèrent matériellement indéfendables.

## 1.7.2 Exigences économiques

Lors de l'appréciation des effets d'une réforme de l'imposition des entreprises, on peut avoir recours à un catalogue de principes économiques qui définissent les exigences auxquelles doit répondre un système rationnel d'imposition des entreprises. Les éventuelles mesures à prendre sont déterminées par les exigences économiques qui ne sont pas ou que partiellement remplies.

Exigences économiques	Problèmes
1 Neutralité quant au financement: <ul style="list-style-type: none"><li>– Neutralité quant à la structure du capital: charge fiscale identique sur les investissements financés par capital propre et ceux financés par capital emprunté</li><li>– Neutralité quant à l'utilisation des bénéfices: charge fiscale identique sur les investissements financés par autofinancement et ceux financés par capital emprunté</li></ul>	La neutralité quant au financement signifie que la charge fiscale doit être la même pour tous les moyens de financement utilisés. Or le système fiscal ne respecte pas cette condition: en moyenne, la charge fiscale marginale supérieure à 60 % pour le financement par participation en Suisse est bien plus élevée que celle de l'autofinancement (35 %), tandis que celle du financement par emprunt se situe entre les deux (42 %).

21 La systématique de l'imposition assure en particulier la réduction maximale d'incitations involontaires à des actions de dérobade légales et illégales des personnes assujetties, qui porteraient atteinte à l'efficacité en matière d'allocation, à savoir le niveau de prospérité économique global pouvant être atteint.

22 L'imposition selon la capacité économique n'est garantie que si tous les éléments essentiels de celle-ci sont pris en compte en tant qu'objets fiscaux. Le principe de la capacité économique renvoie donc non seulement à la mesure de l'imposition mais également à la base de calcul.

Exigences économiques	Problèmes
<p>2 Neutralité quant à la forme juridique:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Charge fiscale identique pour les détenteurs de participations à une société de capitaux ou à une société de personnes dans des situations analogues</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Les sociétés de capitaux et les sociétés de personnes sont imposées différemment et par conséquent considérées différemment selon leur forme juridique.</li> <li>– C'est le comportement des entreprises en matière de distribution des dividendes qui détermine si l'imposition actuelle va avantager ou désavantager les sociétés de capitaux.</li> </ul>
<p>3 Charge fiscale marginale réduite sur les investissements:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Allègement de la charge sur le capital-risque par diminution de la charge fiscale marginale effective.</li> </ul>	<p>Les comparaisons internationales montrent que la charge fiscale marginale effective est avantageuse au niveau des entreprises mais que les avantages fiscaux sont moins marqués si, outre l'imposition marginale de l'entreprise, on inclut encore celle de l'investisseur lui-même.</p>
<p>4 Renforcement de la place économique comme lieu d'implantation pour le capital mobile international:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Renforcement de la place économique suisse découlant de la réduction des taux effectifs d'imposition moyens au niveau des entreprises.</li> </ul>	<p>Les comparaisons internationales montrent que la charge fiscale marginale effective moyenne appliquée en Suisse est avantageuses. Ce qui ne change rien au fait que les baisses d'impôt vont encore contribuer à renforcer l'attrait de la Suisse comme site d'implantation économique.</p>
<p>5 Prévisibilité du système fiscal:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Clarté et prévisibilité des conséquences fiscales des comportements économiques.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– La pratique et la jurisprudence ont relativisé les différences d'imposition entre les gains en capital et les dividendes. Il existe de nombreuses exceptions à l'exonération en vigueur pour les gains en capital. Citons entre autres la qualification de commerçant de titres ainsi que la transposition, la vente de manteaux d'actions, la liquidation partielle directe ou indirecte et autres cas spéciaux.</li> <li>– À l'inverse, des instruments de planification fiscale ont été développés pour contourner la forte charge fiscale à laquelle sont soumis les dividendes.</li> <li>– En outre, les sociétés de capitaux liées à une ou des personnes versent aussi des salaires et des intérêts au lieu de dividendes.</li> <li>– Ces développements ont entraîné une insécurité considérable au niveau du droit, avec des effets négatifs sur la simplicité et la transparence de l'imposition des entreprises. En atténuant cette insécurité juridique, on peut également réduire les coûts économiques qui en découlent.</li> </ul>

L'imposition des entreprises concerne des décisions prises dans le secteur de production d'une économie publique. C'est pourquoi les *réflexions sur l'efficacité* revêtent une importance capitale<sup>23</sup>. L'efficacité est donc obtenue fondamentalement par une *neutralité quant à la décision*. On dit qu'un impôt assure cette neutralité s'il n'exerce aucune influence sur les décisions de l'entreprise. Seules les conditions du marché sont alors déterminantes. Les prix relatifs n'étant pas faussés par des impôts, ceux-ci peuvent remplir leur fonction directrice. La neutralité quant à la décision

<sup>23</sup> Si elle se limite au secteur de la production, la neutralité en matière de décision exigée coïncide avec l'efficacité de la production préconisée par les spécialistes de la finance.

peut se référer notamment aux investissements, à la structure de financement, au choix de la forme juridique ou au choix du lieu d'implantation.

Le principe de la *neutralité quant aux investissements* renvoie aux actifs du bilan et implique que le choix entre différents projets d'investissements ne soit pas faussé par des impôts. Ce qui signifie qu'un projet d'investissement dont la valeur en capital est plus élevée avant impôt que celle d'un autre projet, doit également conserver une valeur en capital plus élevée après impôt. De plus, les valeurs en capital positives avant impôt doivent le rester après impôt, de même que les valeurs négatives doivent rester négatives. La décision concernant les projets d'investissement doit être prise uniquement pour des raisons d'exploitation et non pour des raisons fiscales. Dans un système d'imposition du revenu avec un impôt traditionnel sur le bénéfice, la neutralité des investissements est (théoriquement) possible si on procède, sur le plan fiscal, selon la méthode de l'amortissement de la valeur de rendement. Toutefois, la deuxième réforme de l'imposition des entreprises ne vise pas à se rapprocher du principe de la *neutralité de l'investissement*.

Les formes principales du financement d'une entreprise sont l'apport ou l'émission de parts sociales (financement par l'émission de participations), la thésaurisation des gains (autofinancement) et l'emprunt de capitaux étrangers (financement par l'emprunt). En vertu du principe de la *neutralité en matière de financement*, le choix entre ces trois formes de financement ne devrait pas être faussé par des mesures fiscales. La neutralité quant au financement se réfère aux passifs du bilan. Elle aussi renferme deux aspects. Le premier aspect – la *neutralité entre autofinancement et financement par l'émission de participations* – vise l'utilisation des bénéfices. Le choix entre thésaurisation et distribution des bénéfices ne devrait pas être influencé par des considérations fiscales. On parle aussi de neutralité quant à l'utilisation des bénéfices. Le second aspect de la neutralité quant au financement porte sur le *choix entre financement par l'emprunt et autofinancement* (neutralité quant à la structure du capital). Fonds propres et fonds empruntés devraient être traités de la même manière du point de vue fiscal. *Se rapprocher de la neutralité en matière d'utilisation des bénéfices et de structure du capital* est le premier objet de la deuxième réforme de l'imposition des entreprises.

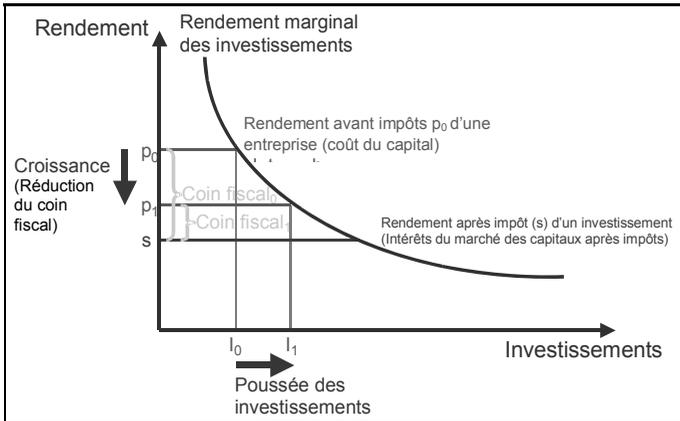
Conformément au principe de la *neutralité quant à la forme juridique*, la décision sur le choix de la forme juridique ne devrait pas être déterminée par des réflexions fiscales mais devrait être prise exclusivement en fonction de critères de gestion d'entreprise tels que la limitation de la responsabilité ou la recherche de capitaux. Sous l'angle économique, la forme juridique d'une entreprise est, à l'image d'un financement, un apport abstrait de la production. Le traitement fiscal disparate des formes juridiques fausse la décision concernant ces apports, importante sur le plan de l'économie d'entreprise. La neutralité quant à la forme juridique relève donc moins de la distribution ou de l'équité que de la politique d'allocation. *Se rapprocher de la neutralité quant à la forme juridique* est le deuxième objet de la deuxième réforme de l'imposition des entreprises.

Les intérêts du marché des capitaux après impôts déterminent le rendement net qu'un investisseur peut obtenir (voir graphique 1). Pour qu'un investisseur obtienne ce même rendement après impôts en investissant dans une entreprise, il faut que cette entreprise produise un rendement avant impôts plus élevé. Ce rendement avant impôts ( $p_0$ ) correspond au coût du capital de l'entreprise si on veut que cet investissement conserve son intérêt. On appelle coin fiscal la différence ( $p_0 - s$ ) entre le rendement nécessaire de l'entreprise avant impôts et le rendement après impôts

exigé par l'investisseur. Il exprime la charge fiscale pesant sur l'investissement concerné. Si on divise le coin fiscal par le rendement avant impôts ( $p_0$ ), on obtient le taux d'imposition marginal effectif ( $(p_0-s)/p_0$ ). Celui-ci indique le montant en pourcentage du rendement du dernier investissement encore rentable compte tenu de l'imposition, afin que l'investissement soit encore intéressant pour l'investisseur, compte tenu des intérêts pratiqués sur le marché des capitaux. Le montant du coin fiscal ou le taux d'imposition marginal effectif influence ainsi directement le volume des investissements. Plus l'imposition est élevée, plus le taux de rendement minimal avant impôts et, par conséquent, le coût du capital est élevé, et plus le nombre des projets d'investissement qui produisent le rendement nécessaire diminue, ce qui réduit d'autant le volume des investissements. Inversement, le coût du capital diminue si le coin fiscal diminue, par exemple de  $p_0-s$  à  $p_1-s$ . Les investissements qui suffisent à ce rendement dont les exigences ont diminué augmentent de  $I_0$  à  $I_1$ . La réduction du coin fiscal favorise la croissance, ce qui stimule donc les investissements, et déclenche une réaction en chaîne. Plus les investissements sont élevés, plus le stock de capital augmente. Cette croissance est aussi synonyme d'une production de capital intensive et d'une productivité du travail élevée; elle entraîne de plus une augmentation des salaires et du PIB. *L'exonération accrue du capital-risque moyennant un allègement de la charge fiscale marginale effective* est le troisième objectif de la deuxième réforme de l'imposition des entreprises.

Graphique 1

**Coin fiscal et investissements**



Dans le cadre de la compétition internationale entre les places financières, l'imposition des entreprises revêt une grande importance (cf. les résultats du groupe de travail «Etude de la place suisse» au ch. 1.4). C'est pourquoi l'imposition des entreprises doit aussi répondre aux préoccupations concernant l'attrait de la place économique et contribuer à la création de conditions fiscales avantageuses. Le *renforcement de la place économique suisse* constitue donc le quatrième objet de la deuxième réforme de l'imposition des entreprises. Comme le montrent les explications du ch. 1.6.1, les taux marginaux effectifs moyens d'imposition des entreprises sont déterminants.

De plus, une imposition des entreprises doit être conforme aux principes de la *prévisibilité et de la sécurité de droit ainsi que de la simplicité et de la transparence*. L'acquiescement et la perception des impôts devraient être aisés et possibles à peu de frais aussi bien pour les contribuables que pour le fisc. *L'amélioration de la prévisibilité du système d'imposition* constitue le cinquième objet de la deuxième réforme de l'imposition des entreprises. Pour ce faire, il faut établir une norme légale définissant la liquidation partielle indirecte, la transposition et le commerce quasi-professionnel de titres et prendre des mesures concernant les sociétés de personnes.

Les principes d'imposition précités sont centrés sur des réflexions d'efficacité. Parallèlement, toute imposition des entreprises doit également tenir compte du principe de la *justice fiscale*. L'élimination des pratiques et dispositions du système fiscal actuel qui vont à l'encontre du *principe de l'équité fiscale* constitue dès lors le sixième objet de la deuxième réforme de l'imposition des entreprises. L'allègement de la double imposition économique, la sécurité du droit dans le cadre des liquidations partielles indirectes, des transpositions et du commerce quasi-professionnel de titres ainsi que les mesures concernant les sociétés de personnes devraient y contribuer.

Finalement, la deuxième réforme de l'imposition des entreprises doit tenir compte des *restrictions budgétaires*. Le respect rigoureux de la neutralité quant au budget aboutit uniquement à des gains d'efficacité résultant de l'élimination progressive des distorsions actuelles. Si des baisses de recettes peuvent être envisagées, la baisse des taux d'imposition marginaux effectifs peut également avoir une influence positive sur la croissance, permettant ainsi à la réforme de s'autofinancer, du moins partiellement, à long terme.

### **1.7.3 Besoin de réforme**

Le régime actuel de l'imposition des entreprises en Suisse présente deux particularités fondamentales: la double imposition économique des dividendes et l'exonération des bénéfices en capital participation provenant de la fortune privée. Au vu des exigences actuelles, qui privilégient un système rationnel, ces particularités posent des problèmes au niveau de l'efficacité économique et de l'équité fiscale. Les chapitres suivants traitent des pertes d'efficacité résultant d'une absence de neutralité quant au financement, du manque de neutralité quant à la forme juridique, de la charge fiscale relative au capital-risque, de l'insécurité juridique existante à propos de l'imposition de gains en capital ainsi que de la violation du principe de l'équité fiscale.

#### **1.7.3.1 Pertes d'efficacité résultant d'une absence de neutralité quant au financement**

Une entreprise peut avoir recours à trois modes de financement:

- (i) dans le cadre du financement par fonds de tiers, elle peut emprunter des capitaux supplémentaires;
- (ii) elle peut se procurer des fonds propres supplémentaires en émettant des participations; comme pour le financement par fonds de tiers, il s'agit d'une forme de financement externe;

- (iii) dans le cadre du financement interne, elle peut s'autofinancer en renonçant à distribuer ses bénéfices. Il s'agit d'une forme de financement par fonds propres comme l'émission de participations.

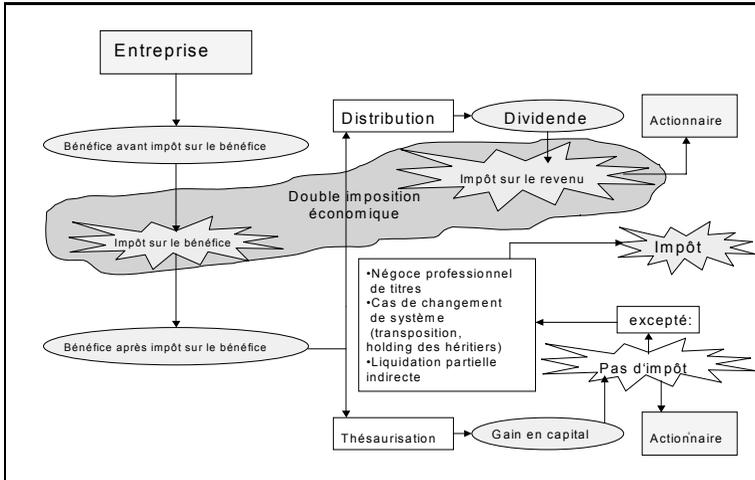
Le choix d'un moyen de financement ne devrait pas être influencé par des considérations fiscales mais se fonder uniquement sur une appréciation économique de ses inconvénients et de ses avantages. C'est le cas si le système fiscal est aménagé de façon à être neutre du point de vue du financement. La neutralité par rapport au financement se décompose en neutralité de la structure du capital, qui permet un choix sans distorsion entre capital propre et capital étranger, et en neutralité de l'affectation du bénéfice, qui permet de choisir entre thésaurisation et distribution du bénéfice sans être influencé par la fiscalité. Concrètement, cela voudrait dire que la charge fiscale serait la même pour ces trois modes de financement. Or le système fiscal suisse ne respecte pas cette condition: en moyenne nationale, la charge fiscale marginale pesant sur le financement par émission de participations (60 %) est, d'après l'étude Keuschnigg (cf. ch. 1.5), nettement plus élevée que celle se rapportant à l'autofinancement (35 %), alors que la charge fiscale portant sur le financement par emprunt se situe entre les deux (42 %). Le fait est qu'en Suisse, nombre de sociétés de capitaux, et en particulier les petites entreprises dont le nombre de propriétaires est limité, ne distribuent que très peu de bénéfices et financent leurs investissements avec leurs propres bénéfices capitalisés.

C'est pourquoi on prétend souvent que la pratique s'est adaptée à cette situation et que la discrimination fiscale du financement par émission de participations ne constitue donc pas un problème. Les investisseurs contourneraient la charge fiscale élevée qui s'applique à ce type de financement en encaissant leurs bénéfices non pas sous forme de dividendes, mais sous forme de gains en capital en vendant leurs participations. On oublie, en l'occurrence, que ce sont précisément ces réactions motivées par des raisons fiscales qui conduisent à des distorsions indésirables et aux pertes économiques qui les accompagnent. Ces distorsions découlent du non-respect de la neutralité quant à la structure du capital ainsi que du non-respect de la neutralité de l'allocation des bénéfices.

Le système fiscal suisse viole la neutralité de la structure du capital, parce que les intérêts sur les fonds empruntés sont déductibles, mais pas ceux calculés sur les fonds propres, ce qui crée une incitation fiscale en faveur d'un surfinancement à l'aide de capitaux de tiers et tend à élever la proportion du nombre d'insolvables.

En Suisse, l'imposition des bénéfices distribués et l'imposition des bénéfices capitalisés divergent fortement. Alors que les dividendes sont entièrement soumis à la double imposition économique, les gains en capital provenant en partie des bénéfices accumulés sont francs d'impôt, pour autant que les participations soient détenues par des particuliers (voir graphique 2).

## Double imposition économique



La combinaison de la double imposition des gains distribués et de la taxation avantageuse des gains de participation va à l'encontre du principe de neutralité au niveau de l'utilisation des bénéfices et crée ainsi une forte incitation à choisir la capitalisation des bénéfices (au lieu de les distribuer) et l'autofinancement de l'investissement (au lieu du financement par capital propre provenant de l'émission de participations). Ce traitement de faveur accordé à l'autofinancement a des effets négatifs du point de vue de l'efficacité. En effet, il annule en partie la fonction du marché du capital, qui est de favoriser la croissance en dirigeant les capitaux destinés aux investissements sur les entreprises qui promettent les bénéfices les plus élevés et, par conséquent, sur les projets d'investissement les plus rentables. Au lieu de favoriser la croissance, la préférence accordée à l'autofinancement provoque des problèmes de sur et de sous-investissement.

Le problème du sous-investissement touche les nouvelles entreprises en développement rapide. Dans cette phase initiale, elles ne produisent que peu de bénéfices par rapport à leurs possibilités d'investissement et se caractérisent par un risque élevé. Parce qu'elles ne réalisent pas suffisamment de bénéfices, elles ne sont pas en mesure de financer elles-mêmes leurs investissements. Étant donné que le coût du financement par emprunt augmente en fonction de l'endettement ou que les crédits sont purement et simplement refusés, les possibilités de financement par emprunt sont également limitées. Le capital propre d'origine externe est déjà cher en soi en raison des primes de risque élevées. De plus, si du capital propre supplémentaire est fourni dans l'attente de futurs dividendes, la double imposition économique des dividendes entrave davantage encore le financement par émission de participations et constitue, en l'occurrence, un puissant frein aux investissements.

Le problème du surinvestissement touche en revanche les entreprises établies qui possèdent un portefeuille de produits qui engendrent des flux financiers excédant leurs possibilités d'investissements rentables<sup>24</sup>. Font partie de ces entreprises aussi bien des grandes sociétés anonymes que des petites et moyennes entreprises (PME) contrôlées par un propriétaire entrepreneur ou un cercle restreint d'actionnaires.

Pour ces PME, il conviendrait d'augmenter les distributions de bénéfices. Les capitaux distribués pourraient être investis de façon plus rentable dans d'autres entreprises par l'intermédiaire du marché des capitaux, dans la mesure où ils ne sont pas affectés à la consommation privée. Etant donné que cette option n'est pas attrayante fiscalement, ces capitaux sont investis dans des projets qui ne sont pas suffisamment rentables du point de vue économique parce que, d'une part, les possibilités d'investissement dans la branche ne sont pas assez rentables et, d'autre part, la direction de l'entreprise ne dispose pas de la connaissance nécessaire du marché pour investir dans d'autres branches plus rentables et plus à même de soutenir la croissance. Par ailleurs, le détenteur de parts est également incité à faire passer sa consommation privée sur le dos de l'entreprise au détriment de l'économie.

A la différence des PME, les propriétaires et la direction sont séparés dans les grandes sociétés anonymes. Dans ces conditions, la direction de l'entreprise peut exploiter son avance au niveau de l'information et privilégier ses propres intérêts au détriment de ceux des actionnaires. La direction a intérêt à surinvestir pour faire grossir l'entreprise (et du même coup augmenter son pouvoir) et à retenir les bénéfices pour maintenir les capitaux dans l'entreprise et en garder le contrôle. Elle peut en outre se soustraire au contrôle des autres actionnaires en recourant plus largement à l'autofinancement. Souvent, la direction de l'entreprise donne donc d'elle-même la préférence à la thésaurisation des bénéfices, même lorsque des investissements dans d'autres entreprises seraient plus rentables que dans son entreprise.

Divers mécanismes de contrôle s'opposent à cette incitation. Le marché des acquisitions et des fusions – un segment du marché des capitaux – fonctionne par le biais du risque latent d'une reprise de l'entreprise, à condition toutefois que le droit régissant les sociétés anonymes n'entrave pas la liberté d'action des acheteurs potentiels. Un autre mécanisme d'autodiscipline se base sur l'effet de signal du dividende: l'entreprise qui distribue des bénéfices fait la preuve de sa rentabilité et de la bonne entente qui règne entre sa direction et ses actionnaires. Les investisseurs se contentent alors d'une prime plus modeste sur le capital propre et l'entreprise minimise le coût que ce dernier engendre.

Dans une économie développée comme celle de la Suisse, dans laquelle l'auto-financement est important et, de surcroît, favorisé par la fiscalité, l'effet du surinvestissement devrait globalement dominer celui du sous-investissement. La tâche du système financier sera donc moins de diriger les moyens financiers du secteur des ménages vers les entreprises que de les diriger des entreprises dont le flux de trésorerie est excédentaire par rapport à leurs possibilités d'investissement rentables vers

<sup>24</sup> Les produits du portefeuille d'une entreprise qui engendrent d'importantes liquidités bénéficient des circonstances suivantes: (1) La croissance du marché diminue, voire stagne. On est donc en présence d'un marché développé. (2) La part de marché de l'entreprise, notamment sur le segment qui lui correspond (unité stratégique) est importante. (3) L'entreprise retire des bénéfices (et donc des moyens financiers) importants de son produit. (4) Les investissements sont restreints et limités à ce qui est nécessaire pour conserver les parts de marché déjà occupées. (5) La stratégie de l'entreprise est d'utiliser entièrement la contribution élevée de couverture versée par l'unité stratégique.

d'autres firmes dont le flux de trésorerie n'est pas encore à la hauteur des possibilités qu'offrent les investissements effectués, en termes de rentabilité. Dans les présentes conditions fiscales, cette tâche est relativement mal remplie.

### 1.7.3.2 Manque de neutralité quant au choix de la forme juridique

L'imposition des entreprises en Suisse traite les sociétés de capitaux et les sociétés de personnes d'une manière différente et *n'est, par conséquent, pas sans incidence sur le choix de la forme juridique*. Si on considère les moyennes suisses concernant les entreprises et les moyens de financement, on s'aperçoit toutefois que les charges fiscales supportées par les sociétés de capitaux et par les sociétés de personnes sont pratiquement identiques. En effet, d'après l'étude Keuschnigg, le taux d'imposition marginal du capital emprunté est de 42,1 % pour les sociétés de capitaux et de 42,5 % pour les sociétés de personnes. Ces valeurs passent à 45,8 % et 47,0 % sur le capital propre, un fossé existant, en ce qui concerne les sociétés de capitaux, entre l'autofinancement – peu imposé – pour lequel le taux d'imposition marginal est de 35,4 % et le financement par émission d'actions pour lequel le taux d'imposition marginal est de 60,5 %.

Si l'on se fondait exclusivement sur ces valeurs moyennes, on pourrait considérer qu'il n'y a aucune raison de prendre des mesures en matière de neutralité de l'imposition par rapport à la forme de l'entreprise. En pratique, ce raisonnement est faux, car le principe de la neutralité quant à la forme juridique ne vise pas l'agrégat moyen de toutes les entreprises, mais les différentes entreprises en particulier dans le cadre du paysage économique et industriel hétérogène actuel.

Les travaux de l'ERU ont démontré que les différences d'imposition entre les sociétés de capitaux et les sociétés de personnes peuvent être considérables; on constate malgré tout, dans la vie économique, que les petites sociétés de personnes, notamment les raisons individuelles, qui ne peuvent par exemple guère pratiquer l'autofinancement pour cause de recettes insuffisantes, ne sont pas désavantagées (cf. ch. 1.3). Le fait que l'imposition actuelle avantage ou pénalise les sociétés de capitaux dépend très fortement de la *pratique de distribution des bénéfices*. Si cette distribution est élevée, la double imposition économique des dividendes domine l'ensemble de la charge fiscale au niveau de l'entreprise et des personnes, de manière que les sociétés de capitaux sont alors pénalisées. Si le taux de distribution est faible, la charge fiscale totale ne dépend principalement que de l'impôt sur les bénéfices et peut ainsi être nettement plus modérée que pour les sociétés de personnes. De leur côté, ces dernières sont désavantagées par rapport aux sociétés de capitaux de par le traitement auquel elles sont soumises au niveau des assurances sociales.

Il est pratiquement impossible de dresser un tableau homogène de la situation, plus ou moins privilégiée, des sociétés de personnes et des sociétés de capitaux, ces dernières ayant des pratiques très différentes en matière de taux de distribution. En cas de distributions élevées, les sociétés de capitaux sont, au départ, désavantagées, si bien que l'allègement de la double charge fiscale contribue à renforcer la neutralité concernant le choix de la forme juridique et, par là-même, à améliorer l'efficacité économique. En cas de distributions réduites, les sociétés de capitaux sont avantagées.

Si, d'un point de vue économique, une entreprise qui pourrait croître plus rapidement en tant que société de capitaux et réaliser des bénéfices plus importants renonce à prendre cette forme pour des raisons fiscales, le potentiel de revenus et de recettes fiscales n'est alors pas exploité. Beaucoup trop d'entreprises (et donc de ressources) demeurent ainsi dans la catégorie des sociétés de personnes alors qu'elles seraient plus productives si elles devenaient des sociétés de capitaux. Une réorientation du régime fiscal vers une imposition plus neutre vis-à-vis de la forme juridique des entreprises pourrait contribuer à améliorer l'efficacité économique.

### **1.7.3.3 Charge fiscale sur le capital-risque**

Ces dernières années, l'économie suisse a connu une croissance beaucoup plus lente que celle des autres pays de l'OCDE. Tout allègement fiscal des entreprises promet, grâce à la création d'incitations favorables aux investissements, des effets positifs sur l'emploi et sur la croissance. Des comparaisons internationales révèlent que la Suisse est un pays avantageux en ce qui concerne la charge fiscale effective des entreprises. Ces avantages fiscaux sont toutefois moins marqués si l'on tient compte non seulement de l'imposition des entreprises, mais aussi de la charge fiscale à laquelle est soumis l'investisseur.

Comme on le voit au ch. 1.6, la politique d'investissement dépend beaucoup de la charge fiscale marginale effective. Selon le type d'entreprise, la charge fiscale pesant sur l'entreprise ou sur l'investisseur (donc la combinaison entre les impôts grevant directement l'entreprise et ceux grevant le ménage de l'investisseur) revêt une grande importance.

En principe, le coin fiscal concernant les investissements, qui entrave la croissance, peut être réduit en baissant les impôts sur les entreprises (par ex. impôt sur le bénéfice, impôts cantonaux sur le capital, droit de timbre d'émission) et/ou ceux des actionnaires (par ex. impôt sur le revenu frappant les dividendes et les intérêts, impôt sur les gains en capital, impôts sur la fortune personnelle). Du point de vue de la croissance économique, les baisses d'impôts au niveau de l'entreprise sont en principe proportionnellement plus efficaces que les allègements au niveau du détenteur de participations; premièrement, parce qu'elles concernent directement la décision d'investir des résidents et, deuxièmement, parce qu'elles attirent des investissements de l'étranger et renforcent par conséquent la place économique suisse. Par contre, les baisses d'impôts au niveau du détenteur de participations allègent l'épargne, qui n'influence qu'indirectement les investissements, et les investissements étrangers en profitent en partie aussi. Pour décider des allègements à apporter en Suisse, il faut encore tenir compte d'autres éléments, en particulier du niveau très bas du barème de l'impôt sur les bénéfices dans le cadre de l'impôt fédéral direct.

### **1.7.3.4 Attrait de la place économique suisse**

On entend par «attrait de la place économique», la mesure dans laquelle une corporation territoriale est capable, dans un contexte de concurrence avec d'autres corporations territoriales, d'attirer des facteurs mobiles de production, de les inciter à s'implanter et à rester sur son sol. Les décisions prises par les entreprises multinationales qui veulent implanter un établissement stable dans un pays étranger se

trouvent donc au centre des intérêts défendus par la politique fiscale. D'un point de vue fiscal, c'est en l'occurrence la charge fiscale effective moyenne que supportent les entreprises qui est déterminante (ch. 1.6.3).

Pour ce qui est de l'attrait de sa place économique, la Suisse est plutôt bien positionnée par rapport aux autres pays. Une baisse des impôts frappant les entreprises renforcerait cet attrait, surtout si elle permet d'alléger la charge fiscale moyenne effective des entreprises hautement profitables.

### **1.7.3.5                    Insécurité du droit concernant l'imposition des gains en capital**

La pratique et la jurisprudence ont relativisé les différences d'imposition entre les gains en capital et les dividendes. Il existe de nombreuses exceptions à l'exonération en vigueur pour les gains en capital: le commerce quasi-professionnel de titres, la transposition, la vente de manteaux d'actions, la liquidation partielle directe ou indirecte et d'autres cas spéciaux. A l'inverse, des instruments de planification fiscale ont été développés pour contourner la forte charge fiscale à laquelle sont soumis les dividendes<sup>25</sup>. Parmi ces instruments, on compte le remboursement de la valeur nominale<sup>26</sup> et le rachat d'actions avec réduction du capital (par ex. rachat sur une deuxième ligne, émission d'option «put»). En outre, les sociétés de capitaux liées à une ou à des personnes versent elles aussi des salaires et des intérêts au lieu de dividendes. Ces développements ont entraîné une insécurité considérable au niveau du droit, avec des effets négatifs sur la simplicité et la transparence de l'imposition des entreprises. En atténuant cette insécurité juridique, on peut également réduire les coûts économiques qui en découlent.

### **1.7.3.6                    Violation du principe de l'équité fiscale**

L'équité fiscale repose sur deux principes: celui de *l'équité horizontale entre les contribuables*, qui est également à la base du principe de l'égalité de traitement au niveau fiscal [«principes de l'universalité, de l'égalité de traitement», art. 127, al. 2, Cst.] et celui de *l'équité verticale* [«principe de la *capacité contributive*», art. 127, al. 2, Cst.]. L'équité entre contribuables (horizontale) implique une même charge fiscale pour une même situation, alors que l'équité verticale s'attache à la capacité économique des contribuables afin de déterminer dans quelle mesure ils doivent être imposés différemment.

Selon les principes de l'équité de l'imposition, de l'égalité de traitement, de l'universalité et de l'imposition selon la capacité contributive, un système d'imposition du revenu doit prendre en compte tous les revenus et gains et les soumettre à

<sup>25</sup> Cf. Roger M. Kunz et Kurt Arnold, «Eigenkapital herabsetzen statt Dividenden zahlen: Wirtschaftliche Vorteile und steuerliche Rahmenbedingungen», L'Expert-comptable suisse, n° 8, 2000, p. 837 à 842 (avec résumé en français, p. 842).

<sup>26</sup> Dans le cadre d'un remboursement de la valeur nominale, la société de capitaux réduit la valeur nominale de toutes ses participations du même pourcentage. Ce remboursement correspond, du point de vue économique, à des dividendes en espèces. Or, étant donné qu'il s'agit du remboursement d'un capital-actions versé antérieurement, l'opération est exonérée de l'impôt.

l'impôt sur le revenu. Etant donné que les revenus du travail, les rendements de la fortune et les gains en capital augmentent d'autant la capacité économique du contribuable, ils doivent également être pris en compte dans la base de calcul.

Ce principe de l'accroissement de la fortune nette est toutefois tempéré par le principe de réalisation. Celui-ci veut que seuls les éléments de fortune réalisés soient imposables. C'est pourquoi le contribuable est fortement incité à reporter la réalisation des éléments de la fortune et, donc, à retarder le versement des impôts («lock-in-effect»). D'un point de vue économique, une augmentation de fortune non réalisée constitue pourtant une plus grande capacité contributive. D'après le principe de l'accroissement de la fortune nette, ce supplément devrait être imposé en tant qu'élément de la capacité contributive, même si cette alternative est considérée comme inapplicable dans la pratique fiscale.

En Suisse, au regard du principe de l'accroissement de la fortune nette, l'imposition du revenu comporte des lacunes dans différents domaines. Dans le cadre de l'imposition des entreprises, l'absence d'imposition des gains en capital faisant partie de la fortune privée en est un exemple.

## **1.8 Interventions parlementaires**

Depuis l'entrée en vigueur de la réforme 1997 de l'imposition des sociétés, le 1<sup>er</sup> janvier 1998, le débat politique a manifesté, avec une intensité croissante, une volonté d'aller plus loin encore dans différents domaines de la fiscalité des entreprises. Plus de 20 interventions parlementaires portant notamment sur le taux d'imposition des bénéficiaires, la double imposition économique des entreprises et des personnes participant à leur capital, la promotion fiscale du capital-risque, l'imposition des entreprises sans incidence sur la forme juridique, la charge représentée pour des sociétés de personnes par les impôts et les contributions sociales, les successions au sein des entreprises ainsi que, pour résumer le tout, l'attrait de la place économique suisse. Les interventions les plus importantes sont commentées en détail ci-après.

### **1.8.1 Motion de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national du 29 octobre 2002 (02.3638)**

Cette motion invite

«le Conseil fédéral à présenter le plus rapidement possible les propositions annoncées de réforme de l'imposition des sociétés et à soumettre aux Chambres un message sur la deuxième réforme de l'imposition des sociétés d'ici au milieu de 2003.

Cette réforme devra notamment prévoir des mesures:

1. pour améliorer la situation des sociétés de personnes en cas de cessation de leur activité et la réglementation de la succession, en particulier pour les PME;

2. pour diminuer substantiellement la double imposition économique des bénéfices distribués aux actionnaires.

On renoncera à introduire un impôt sur les gains de participation.»

Les caractéristiques de cette intervention peuvent être résumées comme suit: pas d'impôt sur les bénéfices de participation, maintien du principe de la valeur nominale et de l'impôt sur la fortune, méthode du demi-revenu appliquée à tous les dividendes, introduction du principe de l'apport de capital, abolition du «commerce quasi-professionnel de titres», généreuse réduction pour participations, mesures en faveur des entreprises de personnes.

Dans son avis, le Conseil fédéral constatait, se référant à des comparaisons internationales avec toute une série d'États voisins et avec d'autres États de l'OCDE, que l'imposition des sociétés par la Confédération et par la plupart des cantons était très favorable et qu'il n'existait par conséquent aucune nécessité urgente d'alléger d'une manière générale le taux d'imposition sur les bénéfices des sociétés. En revanche, des améliorations fiscales ciblées dans le domaine de l'entrepreneur-investisseur sont judicieuses. On peut en effet alléger la double imposition et renforcer encore l'attrait de la place économique suisse. En outre, le Conseil fédéral déclarait son intention d'éliminer dans une large mesure la double imposition qui existe encore actuellement, en introduisant une imposition partielle des revenus des investisseurs de capital-risque. De plus, il a signalé son intention d'améliorer la situation fiscale des sociétés de personnes également au moyen de mesures d'accompagnement.

Le Conseil fédéral a proposé de transformer la motion en postulat. Le Parlement n'a cependant pas suivi cette proposition et a transmis la motion le 17 mars 2003.

### **1.8.2 Initiative parlementaire du groupe démocrate-chrétien du 12 décembre 2002 (02.469)**

Le groupe démocrate-chrétien du Conseil national justifie son initiative parlementaire du 12 décembre 2002 sur la réforme de l'imposition des entreprises, soumise sous la forme d'un projet rédigé de toute pièce<sup>27</sup>, par l'urgence de mettre en place des conditions fiscales ayant des effets positifs sur les investissements et, par conséquent, sur l'emploi, notamment dans les petites et moyennes entreprises (PME). En particulier, cette initiative parlementaire exige la prise des mesures suivantes:

1. Diminution de moitié de la double imposition du capital-risque: les dividendes versés sur le capital-risque doivent être imposés à raison de 50 %.
2. Égalité de traitement entre le remboursement de capital social et celui de l'agio.
3. Facilitation de la succession dans le cas des raisons individuelles et des sociétés de personnes: l'imposition des réserves latentes est reportée, en cas d'arrêt des activités pour raison d'âge, aussi longtemps que le capital investi n'est pas retiré à l'entreprise.
4. Amélioration de la réduction pour participations: celle-ci doit être autorisée à partir d'une participation de 5 %.

<sup>27</sup> Le texte du projet élaboré est disponible au secrétariat central des Services du Parlement.

5. Garantie de la sécurité du droit lors de la reconstitution de l'actionnariat: la loi définira et limitera l'imposition des gains susceptibles d'être distribués, mais qui ne le sont pas, en cas d'aliénation de participations. Les cas de la liquidation partielle et de la transposition, y compris la question du holding d'héritiers, doivent notamment être définis de manière complète sur le plan légal, de sorte que toutes les opérations imposables soient réglées dans le cadre de la loi.

Les mesures demandées par l'initiative parlementaire en faveur des actionnaires sont prises en compte et concrétisées dans le présent projet de loi. Toutefois, une imposition partielle à hauteur de 50 % des distributions irait trop loin; en effet, accorder un tel allègement reviendrait à surcompenser la double imposition économique et à désavantager fiscalement les rendements d'autres formes de placement et le revenu du travail.

En outre, les cas du «commerce quasi-professionnel de titres», de la transposition et de la liquidation partielle indirecte sont définis et réglés par la loi, comme le demandait l'initiative.

Par contre, la prise en compte, proposée par l'initiative parlementaire, de la part correspondante des intérêts passifs de la fortune privée ou commerciale n'est pas satisfaisante. En toute équité, les intérêts passifs ne devraient être exclus de la déduction que dans la mesure où ils dépassent la somme des revenus bruts de la fortune. Dans le domaine de la fortune commerciale en revanche, la déduction complète des intérêts passifs devrait être garantie comme jusqu'à présent.

En ce qui concerne l'introduction du principe de l'apport de capital, en d'autres mots l'égalité de traitement fiscal entre l'agio et le capital social, le Conseil fédéral fait part d'une objection: l'application rétroactive de ce principe à «l'ancien agio» (c'est-à-dire l'agio versé avant l'entrée en vigueur de la réforme) pose un problème d'économie administrative. Comment prouver en effet qu'un agio a été versé il y a de nombreuses années et n'a été depuis ni remboursé ni utilisé d'une autre manière? Il serait par conséquent plus fiable et plus objectif de limiter cette amélioration fondamentale du système fiscal au «nouvel agio» et, simultanément, de définir clairement si les distributions de bénéfice et les remboursements de capital ou d'agio doivent être réalisés selon un principe FIFO («First in First out») ou LIFO («Last in First out»).

En ce qui concerne les mesures en faveur des sociétés de personnes ou, d'une manière générale, en faveur des indépendants, l'initiative parlementaire ne s'écarte pas essentiellement du concept originel du Conseil fédéral. Il serait toutefois contradictoire d'étendre le report d'imposition à toutes les réserves latentes, manifestement aussi à celles des actifs circulants, en cas d'abandon définitif de l'activité lucrative. Tant que les actifs circulants (notamment le stock de marchandises) doivent encore être vendus, on ne devrait en effet pas encore parler d'abandon définitif de l'activité lucrative.

### 1.8.3

### Initiative parlementaire Lauri du 6 octobre 2004 (04.461)

Dans son développement, le conseiller aux Etats Hans Lauri motive son initiative parlementaire, déposée sous la forme d'un projet rédigé de toute pièce<sup>28</sup>, par le fait que, depuis plusieurs années, le principe de l'exonération fiscale des gains en capital fixé dans la loi est appliqué de manière de plus en plus restrictive, notamment par le Tribunal fédéral. Dans le cadre de la liquidation partielle indirecte, de la transposition ou du commerce professionnel de titres, les gains en capital privés, notamment ceux qui sont réalisés sur des actions, sont requalifiés en rendement de participations ou en produit du travail. La jurisprudence a ainsi introduit de facto un impôt sur les gains de participation. L'auteur de l'initiative souligne que cette pratique est contraire à la volonté du législateur et à celle du peuple, qui ont décidé de longue date de supprimer l'impôt sur les gains en capital et ont confirmé récemment encore leur opposition à sa réintroduction. Le financement du prix d'achat par la distribution des bénéfices futurs de l'entreprise à la holding ne portait cependant pas à conséquence et était très fréquent en pratique. Dans son arrêt du 11 juin 2004, le Tribunal fédéral qualifie désormais aussi ce financement de liquidation partielle indirecte, que la holding soit dominée par des héritiers ou non.

Le conseiller Lauri demandait donc un retour à l'ancienne pratique, cette dernière devant s'appliquer également aux holdings d'héritiers. Il précise qu'il faudrait en fait revoir toute la fiscalité des dividendes de participation et des gains réalisés sur des participations dans le cadre de la deuxième réforme de l'imposition des entreprises. Mais cette réforme risque de durer encore quelques années. Il considère donc que la mesure requise par l'initiative est extrêmement urgente, ne serait-ce que parce que l'actuel blocage des successions met en péril de nombreux emplois. Comme il faudra un certain temps avant que cette mesure elle-même ne soit consacrée par une norme de droit, il préconise de fixer une clause de rétroactivité dans le droit transitoire.

L'auteur de l'initiative propose donc de modifier ou de compléter la LIFD et la LHID comme suit:

*Art. 16, al. 3, LIFD:*

*... Ne sont pas imposables en particulier les gains en capital réalisés lors de la vente d'actions ou de parts sociales à une société de capitaux ou une société coopérative non contrôlée par le vendeur s'il est établi de façon plausible que cette société peut en financer l'achat avec ses ressources propres et avec les bénéfices ordinaires, prévisibles pour les dix ans à venir, de la société de capitaux ou de la société coopérative acquise.*

*Art. 205b LIFD:*

*L'art. 16, al. 3, deuxième phrase s'applique à toutes les ventes d'actions opérées sur la base d'un contrat de vente conclu le 1<sup>er</sup> juillet 2004 ou à une date ultérieure.*

<sup>28</sup> Le texte de l'initiative peut être consulté sur le site Web des services du Parlement à l'adresse suivante: [http://www.pd.admin.ch/afs/toc/f/gesch/f\\_GesHaengFrameSet.htm](http://www.pd.admin.ch/afs/toc/f/gesch/f_GesHaengFrameSet.htm).

*Art. 7, al. 4, let. b, LHID:*

*... Sont notamment exonérés les gains en capital réalisés lors de la vente d'actions ou de parts sociales à une société de capitaux ou une société coopérative non contrôlée par le vendeur s'il est établi de façon plausible que cette société peut en financer l'achat avec ses ressources propres et avec les bénéfices ordinaires, prévisibles pour les dix ans à venir, de la société de capitaux ou de la société coopérative acquise.*

*Art. 72f LHID:*

*Les cantons peuvent déclarer l'art. 7, al. 4, let. b, dernière phrase, applicable avec effet rétroactif au sens de l'art. 205b de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct.*

Les modifications législatives proposées par l'auteur de l'initiative se limitent, très justement, aux cas de liquidations partielles indirectes; en effet, depuis l'arrêt rendu par le Tribunal fédéral le 11 juin 2004, les successions au sein des holdings ne doivent plus être considérées sous l'angle des transpositions, mais des liquidations partielles indirectes.

Un problème se pose en raison de la modification prévoyant l'exonération des gains en capital réalisés lors de la vente d'actions ou de parts sociales à une société de capitaux ou une société coopérative non contrôlée par le vendeur, s'il est établi de façon plausible que cette société peut en financer l'achat avec ses ressources propres et avec les bénéfices ordinaires, prévisibles pour les dix ans à venir, de la société de capitaux ou de la société coopérative acquise. Les propositions présentées par l'initiative parlementaire ont en gros pour objectif de restaurer l'ancienne pratique en vigueur avant l'application de l'ATF du 11 juin 2004. Pourtant, un retour à cette pratique ne serait pas judicieux, ni pour la pratique de la taxation ni pour la sécurité du droit telle qu'elle est souhaitée. Le cas échéant, tous les critères, parfois subjectifs, sur lesquels la pratique et la jurisprudence se sont fondées jusqu'ici continueraient en effet d'être pris en considération et les conséquences au niveau fiscal pour le vendeur continueraient de dépendre du pouvoir d'achat et du comportement de l'acquéreur. En outre, la formulation proposée dans l'initiative ne permet pas de restaurer la pratique antérieure à l'ATF du 11 juin 2004; en fait, elle permettrait aux entreprises dont les droits de participation ont été vendus de prélever, après la vente, des moyens financiers *déjà existants* au moment de l'aliénation et de les reverser au vendeur pour couvrir le prix d'achat sans qu'il y ait imposition, mais seulement si la société qui acquiert l'entreprise dispose d'autres moyens qui devraient suffire pour couvrir le prix d'achat dans les dix ans qui suivent.

Dans le cadre de l'impôt fédéral direct, la solution proposée doit pouvoir être appliquée rétroactivement aux ventes/achats conclus à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2004. Dans le cadre des impôts cantonaux, une disposition potestative, plus flexible sur le principe de la rétroactivité, est également proposée. Une telle clause de rétroactivité ne contribuerait pas à améliorer la sécurité du droit; en abrogeant le droit actuel sans prévoir de contrepartie, elle aurait même plutôt l'effet inverse. De plus, il faut considérer que l'ATF du 11 juin 2004 ne concerne que l'impôt fédéral direct et que la jurisprudence qu'il établit ne s'applique pas aux impôts cantonaux et communaux.

Si le Conseil fédéral partage l'avis de l'auteur de l'initiative en ce qui concerne le besoin de réglementation, il propose cependant une réglementation neutre. D'après cette réglementation, le délai de blocage, les moyens financiers, le comportement de l'acquéreur et sa participation ne jouent plus aucun rôle dans l'imposition du vendeur.

## **1.8.4 Interventions récentes**

### **1.8.4.1 Motion du groupe radical – libéral du 23 septembre 2004 (04.3457)**

Dans sa motion intitulée «Transfert de l'entreprise. Allègement de l'imposition», le groupe radical – libéral du Conseil national charge le Conseil fédéral de supprimer les insécurités juridiques constatées en matière d'imposition du transfert de l'entreprise et de soumettre, à cet effet, au Parlement, les modifications requises de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD), de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) et, le cas échéant, de la loi fédérale sur l'impôt anticipé (LIA). La LIFD et la LHID doivent être modifiées comme suit:

*Art. 24, let. j (nouvelle), LIFD:*

*«Est exonéré de l'impôt le bénéfice résultant du transfert d'une entreprise, pour autant que les droits de participation et les droits sociaux faisant partie de la fortune privée soient transférés à une personne morale et que ce transfert soit financé par les futurs bénéfices annuels de l'entreprise transférée; les bénéfices de l'entreprise, pouvant être distribués au moment du transfert, ne doivent être affectés au financement de ce dernier qu'après un délai de cinq ans.»*

*Art. 7, al. 4, let. m (nouvelle), LHID:*

*«Seul est exonéré de l'impôt le bénéfice résultant du transfert d'une entreprise, pour autant que les droits de participation et les droits sociaux faisant partie de la fortune privée soient transférés à une personne morale et que ce transfert soit financé par les futurs bénéfices annuels de l'entreprise transférée; les bénéfices de l'entreprise, pouvant être distribués au moment du transfert, ne peuvent être affectés au financement de ce dernier qu'après un délai de cinq ans.»*

L'argumentation développée en réponse à l'initiative Lauri est également valable pour cette motion.

### **1.8.4.2 Motion Baumann du 8 octobre 2004 (04.3600)**

Dans sa motion, le conseiller national J. Alexander Baumann charge le Conseil fédéral de proposer aux Chambres le complément suivant de l'article 16 de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD):

*Art. 16, al. 4 (nouveau)*

*«Les gains en capital réalisés lors de l'aliénation de participations faisant partie de la fortune privée ne sont notamment pas imposables:*

- a. si ces participations passent dans une fortune commerciale;*
- b. si l'acquéreur finance en partie ou en totalité l'acquisition avec du capital étranger, et*

- c. *si, au moment de l'aliénation, on peut s'attendre à ce que l'acquéreur puisse rémunérer le capital étranger avec le produit des participations acquises aux taux habituels et l'amortir sur une période d'au maximum douze ans.»*

L'argumentation développée aux ch. 1.8.3 et 1.8.4.1 est également valable pour cette intervention.

### **1.8.4.3 Motion Bühler du 16 décembre 2004 (04.3736)**

Dans sa motion du 16 décembre 2004, le conseiller national Gerold Bühler charge le Conseil fédéral de supprimer le droit d'émission sur le capital propre dans le cadre de la deuxième réforme de l'imposition des entreprises. Il affirme en effet qu'il est judicieux de compléter de manière ciblée la deuxième réforme de l'imposition des entreprises dans l'intérêt de la compétitivité de la Suisse et pour encourager le capital-risque. Il ajoute qu'en tant qu'imposition injustifiée du capital, le droit d'émission sur le capital propre n'a de toute façon pas sa place dans la systématique fiscale.

Le Conseil fédéral rejette cette motion. Il est convaincu qu'une abrogation du droit de timbre d'émission sur le capital propre n'entraînerait pas d'amélioration vraiment sensible au niveau du potentiel de croissance de l'économie. D'après lui, il est peu probable que les mesures citées contribuent à une plus grande efficacité de la deuxième réforme de l'imposition des entreprises. D'autant qu'il apparaît certain que l'abrogation partielle qui est demandée par la motion poserait un nouveau problème de financement à la Confédération.

## **1.9 Projet de consultation sur la deuxième réforme de l'imposition des entreprises**

### **1.9.1 Aperçu du projet de consultation**

S'appuyant sur les résultats du rapport de l'ERU et de l'étude de la place suisse, le DFF a chargé l'AFC, le 21 septembre 2001, de collaborer avec les cantons pour préparer un projet de consultation en vue du perfectionnement de la réforme 1997 de l'imposition des sociétés. Au début de l'année 2002, le groupe de travail constitué par l'AFC a élaboré un premier concept préconisant une procédure d'imposition partielle étendue de tous les revenus provenant de participations qualifiées. Des contacts pris avec les milieux intéressés ont toutefois révélé que la mesure principale prévue par cette réforme, c'est-à-dire l'introduction d'une imposition partielle étendue de tous les dividendes et de tous les bénéfices provenant de la vente de participations «qualifiées», rencontrait une forte opposition, les personnes consultées exigeant que la réforme se concentre plutôt sur l'allègement de la double imposition économique<sup>29</sup>. On a donc renoncé à intégrer le concept originel dans le projet de consultation et décidé d'élaborer et de présenter trois modèles différents. Ces trois modèles prévoient l'allègement, voire la suppression de la double imposition économique.

<sup>29</sup> Cf. Motion de la CER-N du 29 octobre 2002 (02.3638).

*Modèle 1:* Le modèle 1, privilégié par le Conseil fédéral, est le plus proche du concept originel au sens des recommandations de l'ERU. Il préconise une imposition partielle du bénéfice net acquis sur des participations qualifiées de la fortune commerciale et sur des participations qualifiées de la fortune privée, mais pour ce dernier cas, uniquement si le contribuable s'est expressément prononcé pour le traitement fiscal de ses participations qualifiées en tant que fortune commerciale. Sont considérées comme qualifiées les participations correspondant à un taux de 10 % du capital-actions ou du capital social. Les dividendes et les gains d'aliénation sont imposés à hauteur de 60 % avec le reste du revenu imposable. Les pertes, même non réalisées, sont compensées avec les autres revenus à hauteur de 60 % et peuvent être reportées, à concurrence de 60 %, pendant 7 ans. Ce modèle permet de supprimer le «commerce quasi-professionnel de titres» et, si le droit d'option est exercé, les transpositions et les liquidations partielles indirectes.

*Modèle 2:* Pour ce qui est des participations déterminantes de la fortune commerciale, le modèle 2 ne se différencie pas du modèle 1. Les règles prévues par le modèle 2 ne s'appliquent donc qu'aux participations comprises dans la fortune privée. Au niveau des actionnaires, ce modèle introduit une procédure d'imposition partielle obligatoire pour les participations représentant au moins 20 % du capital-actions ou du capital social d'une société ou d'une coopérative. En cas de réalisation directe ou indirecte (aliénation), les bénéfices distribués comme les bénéfices thésaurisés sont pris en compte à hauteur de 60 % dans la base de calcul. En cas d'aliénation d'une participation qualifiée, il faut se fonder sur l'évolution des réserves ouvertes et latentes imposées (augmentation ou diminution) durant la période où la participation était détenue par la société concernée. Par contre, l'évolution des réserves latentes non imposées intervenue durant la période où la participation était détenue n'est pas prise en compte. Les cas de commerce quasi-professionnel de titres rencontrés jusqu'ici disparaissent avec l'application de ce modèle, de même que les liquidations partielles indirectes. En revanche, les transpositions ne trouvent pas de solutions conformes au modèle, car le principe de la valeur nominale reste le même.

*Modèle 3:* D'après ce modèle, les distributions de bénéfices provenant de participations sont imposées seulement à hauteur de 70 %, ce qui permet d'alléger la charge fiscale. Pour ce qui est de l'impôt fédéral direct, cette imposition partielle des dividendes doit s'accompagner d'une imposition préalable minimale qui pourrait être de 15 % par exemple. Le modèle 3 visant uniquement à alléger ou à supprimer la double imposition économique, tout ce qui concerne le traitement fiscal des gains d'aliénation, les conséquences de la transposition, la liquidation partielle indirecte et le commerce quasi-professionnel de titres reste inchangé. Les rendements concernés ne sont cependant plus imposables qu'à 70 % au niveau fédéral. En ce qui concerne l'imposition des dividendes distribués, le modèle 3 ne fait aucune différence entre les dividendes entrant dans la fortune privée et ceux entrant dans la fortune commerciale. Les gains d'aliénation réalisés dans le cadre de la fortune privée restent exonérés de l'impôt; ceux réalisés dans le cadre de la fortune commerciale sont par contre toujours imposables. Bien que les cantons soient entièrement libres d'introduire ou non l'imposition partielle des dividendes et de définir, s'ils l'adoptent, les taux applicables, ils doivent tenir compte du fait que l'introduction de cette imposition partielle doit obligatoirement entraîner un allègement de la charge des détenteurs de participations. Les mesures préconisées par le modèle 3 ne changent rien au niveau de l'impôt cantonal sur la fortune.

Impôt sur la fortune dans le cadre de la fortune commerciale: les trois modèles prévoient que la valeur déterminante pour l'impôt sur le revenu constitue la base de calcul de l'imposition. Il en va de même pour la fortune commerciale par option selon le modèle 1.

Les trois modèles proposent en outre des mesures favorables aux sociétés de personnes et aux sociétés de capitaux.

Si l'impôt sur les entreprises tel qu'il est proposé par l'ERU pour les sociétés de personnes – impôt qui instaure une complète égalité de traitement entre les entreprises de personnes et les personnes morales – s'avère irréalisable à court ou moyen terme, d'autres propositions présentent toutefois des améliorations significatives:

- le report de l'imposition en cas de transfert des immeubles commerciaux de la fortune commerciale à la fortune privée;
- l'allègement de l'imposition des réserves latentes en cas de cessation définitive de l'activité lucrative;
- les mesures proposées en cas de transfert entre générations;
- le rapprochement à la théorie du réinvestissement, et
- l'impôt sur la fortune calculé sur la valeur comptable de la fortune commerciale (immeubles mis à part).

Concernant les sociétés anonymes, il s'agissait de traiter de la même manière les nouveaux agios et le capital social, d'une part, et d'étendre la réduction pour participations de manière à l'accorder à partir d'une quote-part de 10 % au capital ou d'une valeur vénale de un million de francs, d'autre part. Enfin, d'autres exceptions au droit de timbre d'émission sont prévues: elles concernent la création de sociétés de sauvegarde et l'augmentation de la franchise pour les sociétés de capitaux et les sociétés coopératives. Cette augmentation de la franchise pour les sociétés de capitaux a déjà été traitée dans le message du 18 août 2004 concernant une modification de la loi fédérale sur les droits de timbre (art. 6, al. 1, let. a, LT; FF 2004 4591) et approuvée par le Parlement.

La consultation a eu lieu entre le 15 décembre 2003 et le 30 avril 2004. Toutefois, en raison de la votation sur le paquet fiscal qui a eu lieu le 16 mai 2004, les derniers avis n'ont été reçus qu'à la fin mai 2004.

## **1.9.2 Résultats de la consultation**

Le 26 janvier 2005, le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport de l'AFC sur les résultats de la procédure de consultation<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Ce rapport est publié sur le site Web de l'AFC à l'adresse suivante:  
<http://www.estv.admin.ch/data/f/index.htm?ustr.htm>.

### **1.9.2.1 Question fondamentale de la nécessité d'une réforme**

La majorité des participants à la procédure de consultation approuvent une réforme de l'imposition des entreprises. Vingt-cinq cantons approuvent fondamentalement la réforme de l'imposition des entreprises, dont:

- un canton sans réserves d'ordre financier,
- six cantons seulement en cas de rejet du train de mesures fiscales,
- neuf cantons avec des réserves d'ordre financier en cas d'acceptation du train de mesures fiscales,
- neuf cantons avec des réserves d'ordre financier également en cas de rejet du train de mesures fiscales.

Un canton est fondamentalement opposé à la réforme pour des raisons d'ordre financier.

Cinq partis (PDC, PLS, PRD, UDC, UDF) considèrent une réforme de l'imposition des entreprises comme fondamentalement nécessaire. Pour l'UDC, le projet mis en consultation n'est cependant pas acceptable. Elle aimerait une réforme où l'allègement des entreprises figure au premier plan. En revanche, pour la gauche (Les Verts, PCS, PS) une réforme de l'imposition des entreprises n'est pas une priorité de l'agenda de la politique fiscale. Cependant, le PS signale que son accord serait possible si l'imposition des gains sur participations selon le modèle 1 était adoptée.

La majorité des associations faïtières et d'autres organisations approuvent la réforme. Pour la SEC suisse et l'USS, le besoin d'agir n'existe pas. Pour Travail.Suisse, la réforme va dans une fausse direction, car elle porte atteinte au principe d'équité.

### **1.9.2.2 Choix du modèle**

Sur les 71 prises de position reçues, onze n'ont pas exprimé de préférence pour l'un des modèles soumis. Soit la réforme de l'imposition des entreprises a été totalement rejetée, soit il n'a pas été répondu à la question posée parce que les participants à la procédure de consultation ne sont convaincus par aucun des modèles présentés. Deux prises de position proposent un autre modèle. Parmi les prises de position restantes (60), il a été très difficile pour certaines d'entre elles de constater une préférence pour l'un des trois modèles. Certaines prises de position présentaient des contradictions ou hésitaient entre deux modèles.

Le tableau suivant donne une vue d'ensemble des préférences exprimées:

	Total	Cantons	Partis	Associations faitières	Autres organisa- tions
<b>Modèle 1</b>	<b>19</b>	6	2	4	7
<b>Modèle 2</b>	<b>10</b>	9	0	0	1
<b>Modèle 3</b>	<b>31</b>	10	2	7	12
<b>Pas de choix ou autre choix</b>	<b>11</b>	1	4	0	6
<b>Total</b>	<b>71</b>	<b>26</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>26</b>

Six *cantons* soutiennent le modèle 1 (AG, FR, GE, JU, VD, VS). Neuf cantons s'expriment en faveur du modèle 2 (AR, BE, GR, SG, SZ, TG, TI, ZG [qui hésite entre les modèles 2 et 3] et ZH). Dix cantons préfèrent le modèle 3 (AI, BL, BS, GL, LU, NW, OW, SH, SO, UR). Trois cantons demandent de fixer législativement une quote-part de participation minimale comme condition au dégrèvement. Une courte majorité des cantons approuve un taux d'imposition partielle de plus de 70 %. En revanche, trois cantons défendent l'avis qu'un dégrèvement de 30 % serait insuffisant.

Deux *partis* (PS, UDF) se prononcent en faveur du modèle 1, mais le PS seulement dans le cas où un modèle devrait vraiment entrer en ligne de compte. Aucun parti ne soutient le modèle 2. Deux partis (PLS, PRD) soutiennent le modèle 3. Le PRD souhaite que les dividendes et autres distributions de bénéfices ne soient plus ajoutés qu'à hauteur de 50 % aux autres revenus. Quatre partis ne soutiennent aucun des modèles et font (ou ne font pas) d'autres propositions: le PDC rejette tous les modèles proposés et s'en tient à son initiative parlementaire du 12 décembre 2002 (02.469). Pour Les Verts, le principe de l'imposition d'après la capacité contributive est lésé par les modèles 1 et 2, le modèle 3 conduisant aussi à de fortes distorsions. L'UDC rejette aussi les trois modèles, qui sont trop compliqués, trop coûteux, incompréhensibles pour les profanes et, selon l'avis de connaisseurs, délicats à mettre en oeuvre, même pour des experts. Le PCS rejette la réforme entière dans la forme proposée.

Quatre *associations faitières* (SEC Suisse, Travail.Suisse, Swiss Banking, USS) se prononcent en faveur du modèle 1, mais l'USS seulement en cas de conservation de la neutralité des coûts et Travail.Suisse uniquement sous réserve, étant donné que cette association rejette la réforme présentée de la deuxième imposition des entreprises. Aucune association n'approuve le modèle 2. Le modèle 3 recueille l'approbation de sept associations, mais seulement avec un allègement porté à 50 %. Economiesuisse et Swiss Banking demandent de renoncer au test d'imposition préalable ainsi que de régler par des directives claires l'imposition en cas de transposition, de holding d'héritiers, de liquidation partielle indirecte et du commerce professionnel de titres. La «Swiss-American Chamber of Commerce» refuse également le test d'imposition préalable. L'USAM propose, pour résoudre le problème du commerce professionnel de titres, des règles obligatoires fondées sur le critère de l'origine des moyens servant à l'acquisition de la participation (fortune commerciale ou privée).

Sept des *autres organisations* s'expriment en faveur du modèle 1. Seule la Conférence fiscale des villes suisses approuve le modèle 2. Douze organisations adhèrent au modèle 3, neuf d'entre elles privilégiant une imposition partielle de 50 % au lieu des 70 % proposés (modèle 3+). Six des participants à la procédure de consultation n'approuvent expressément aucun des trois modèles; l'IFF propose cependant, pour les prélèvements de bénéfice, un système d'imputation forfaitaire de l'impôt sur le bénéfice, compte tenu de l'imposition du revenu global net, à la place de la procédure d'imposition partielle.

L'évaluation de la procédure de consultation ne permet de dégager aucune majorité claire en faveur de l'un des modèles proposés. Un léger avantage se dessine pour le modèle 3, bien que ses partisans ne soient pas unanimes sur ses modalités et l'étendue de l'allègement. Indépendamment des modèles privilégiés, la majorité des cantons, associations faîtières et autres organisations consultées réclame une solution législative au problème du commerce professionnel de titres. En revanche, une réglementation législative de la liquidation partielle indirecte est demandée par les associations faîtières et autres organisations qui affichent une préférence pour le modèle 3.

### **1.9.2.3 Allègement de l'imposition des sociétés de capitaux**

Pratiquement toutes les mesures proposées en faveur des sociétés de capitaux et pour l'encouragement du capital-risque ont été approuvées. L'assouplissement des conditions requises pour la réduction pour participation sur les rendements et les bénéfices en capital ainsi que l'allègement du droit de timbre d'émission sont appuyés par une large majorité. S'agissant de l'introduction du principe de l'apport de capital, seules certaines différences qui concernent le jour fixé pour la prise en compte des versements d'agios existent. La majorité des associations faîtières et des autres organisations ainsi que trois partis veulent toutefois que «l'ancien» agio ne soit pas désavantagé. Il faudrait également tenir compte, dans le sens du principe de l'apport de capital, de l'agio payé avant le 1<sup>er</sup> janvier 2003.

La plupart des participants à la consultation sont d'avis que la loi fédérale sur la constitution de réserves de crise bénéficiant d'allègements fiscaux (LCRC) ne peut servir ni d'instrument d'une politique conjoncturelle anticyclique ni de mesure pour décharger le capital-risque.

### **1.9.2.4 Allègement de l'imposition des entreprises de personnes**

Au contraire des questions concernant le choix d'un modèle, celles concernant les améliorations proposées, en particulier pour les entreprises de personnes, donnent une image claire: ces mesures sont largement acceptées par les participants à la procédure de consultation favorables à une réforme.

Quelques cantons nourrissent des doutes quant au différé d'imposition, notamment lors du transfert de la fortune commerciale à la fortune privée et inversement, lors du partage successoral et de l'affermage d'exploitations agricoles.

### **1.9.2.5 Conséquences financières de la réforme**

Les trois modèles proposés ont tous d'importants effets sur les recettes fiscales des cantons et des communes. Plusieurs cantons estiment que les mesures concernant la réduction de la double imposition économique au niveau du détenteur de parts ne pourraient être supportées que si aucun déplacement de charges de la Confédération sur les cantons ne résulte des programmes d'allègements 03 et 04. Certains cantons demandent des mesures supplémentaires d'allègement ou de compensation.

## **1.10 Réflexions du Conseil fédéral sur la deuxième réforme de l'imposition des entreprises**

### **1.10.1 Conclusions du Conseil fédéral suite à la procédure de consultation**

En approuvant le rapport de consultation, le 26 janvier 2005, le Conseil fédéral a posé les premiers jalons de la procédure à suivre dans le cadre de l'imposition des entreprises. Il s'est fondé sur les considérations suivantes:

La réforme 1997 de l'imposition des sociétés, dont les résultats sont positifs, était principalement axée sur les entreprises et les sociétés de holding. La deuxième réforme de l'imposition des entreprises doit maintenant mettre l'accent sur les PME.

La deuxième réforme de l'imposition des entreprises entre dans le cadre du train de mesures en faveur de la croissance. La faiblesse de la Suisse en matière de croissance ne peut certes pas être réglée seulement par le biais de la politique fiscale. Le système fiscal peut cependant être amélioré de telle manière que, pour un certain rendement de l'impôt, ce système freine le moins possible la croissance. Cette réforme peut donc apporter sa pierre à la politique de croissance.

Pour le Conseil fédéral, la deuxième réforme de l'imposition des entreprises est un moyen d'optimiser le système actuel en supprimant ses lacunes les plus visibles, telles que la surimposition. Les réformes fondamentales du système fiscal ne sont cependant pas encore tout à fait au point. Le principe de la neutralité de l'impôt ne fait pas encore l'unanimité.

Le système fiscal appliqué par un pays est un facteur déterminant dans un contexte de *concurrence entre les Etats pour attirer les entreprises et les inciter à s'implanter sur leur territoire*. C'est pour cette raison que la réforme se concentre principalement sur les points importants au niveau de la concurrence, notamment sur ceux pour lesquels il devient urgent d'agir. Si l'on se fonde sur les comparaisons internationales, les mesures à prendre concernent avant tout les entrepreneurs qui investissent et, au niveau de l'imposition, l'impôt sur le capital.

Actuellement, les planifications financières de la Confédération et des cantons ne prévoient pas de *baisse de recettes* qui serait due aux réformes fiscales. En effet, toute baisse substantielle des impôts, qui serait peut-être souhaitable d'un point de vue purement économique, devrait être compensée par des mesures d'allègement supplémentaires des finances publiques ou par des hausses d'impôt dans d'autres domaines. Mais, pour l'instant, aucune de ces deux solutions n'a la faveur d'une majorité stable au niveau politique.

La réforme de l'imposition des entreprises n'aura une chance de succès que si elle est également soutenue par les cantons. C'est pourquoi le Conseil fédéral a généralement intégré les vues et les avis des directeurs cantonaux des finances dans sa décision. Il a toutefois renoncé à un point soulevé par les cantons: la fixation d'une participation minimale pour l'octroi de l'imposition partielle des dividendes. Il considère en effet qu'il faut plutôt soutenir l'allègement de la double imposition économique accordé à l'ensemble des associés, indépendamment de l'importance de la participation.

L'harmonisation fiscale formelle sera surtout renforcée dans les domaines où cela serait souhaitable du point de vue des contribuables assujettis à l'impôt dans plusieurs cantons.

## **1.10.2 Réforme de l'imposition des entreprises et autres thèmes fiscaux**

### **1.10.2.1 Imposition de la famille**

Pour le Conseil fédéral, l'imposition de la famille est tout aussi importante que la réforme de l'imposition des entreprises. Des décisions de principe doivent toutefois être prises dans ce domaine, notamment concernant l'imposition des couples mariés et les mesures fiscales liées aux enfants. En outre, le Conseil fédéral examine les possibilités d'instaurer des mesures urgentes dans le cadre de l'imposition du revenu, avec pour objectif de diminuer, voire de supprimer, le surcroît de charge fiscale qui frappe les époux par rapport aux concubins. Dans le cadre de *l'imposition des couples mariés*, une étude exhaustive a été menée sur les possibilités d'un passage à l'imposition individuelle et les conséquences qu'un tel changement entraînerait. Un rapport a été élaboré, à la demande du Conseil fédéral et à l'intention du Parlement, pour répondre au postulat Lauri (02.3549). Il a été publié en décembre 2004<sup>31</sup>.

### **1.10.2.2 Autres projets actuellement en cours**

La simplification du système fiscal reste au centre des préoccupations du Conseil fédéral. Sur ce point, l'AFC a élaboré deux rapports:

- Un rapport intitulé «Moins de bureaucratie dans la fiscalité»<sup>32</sup>, répondant à un postulat du groupe démocrate-chrétien (03.3313), dont le Conseil fédéral a pris connaissance le 20 octobre 2004; dans le même temps, il a chargé le DFF de déterminer, en collaboration avec les cantons, quelles recommandations du rapport pourraient être rapidement appliquées.
- Un rapport intitulé «Rapport du Conseil fédéral sur des améliorations de la TVA (10 ans de TVA)»<sup>33</sup>, en réponse au postulat Raggenbass (03.3087), que le Conseil fédéral a présenté le 27 janvier 2005. Les premières mesures pro-

<sup>31</sup> Ce rapport est publié sur le site Web de l'AFC à l'adresse suivante:

[http://www.estv.admin.ch/data/f/pdf/individual/individualbesteuerung\\_bericht\\_f.pdf](http://www.estv.admin.ch/data/f/pdf/individual/individualbesteuerung_bericht_f.pdf).

<sup>32</sup> Ce rapport est publié sur le site Web de l'AFC à l'adresse suivante:

<http://www.estv.admin.ch/data/sd/f/pdf/buerokratie.pdf>.

<sup>33</sup> Ce rapport est publié sur le site Web de l'AFC à l'adresse suivante:

[http://www.estv.admin.ch/data/sd/f/pdf/mwst\\_bericht\\_f.pdf](http://www.estv.admin.ch/data/sd/f/pdf/mwst_bericht_f.pdf).

posées dans ce rapport seront appliquées dès la fin du premier semestre 2005. D'autres mesures impliquant une modification de la législation entreront en vigueur, pour une première partie, au début de l'année 2006.

En outre, nombre de dispositions désormais caduques de la LIFD, de la LHID, de la LIA et de la LTVA devraient être partiellement abrogées ou remplacées, conformément à la nouvelle loi fédérale sur l'uniformisation de l'imposition dans le temps, sur la simplification de l'imposition des gains de loteries et sur la clarification des procédures de taxation et de répartition.

Le 18 août 2004, le Conseil fédéral a présenté au Parlement un projet de révision, modifié par rapport à celui contenu dans le train de mesures fiscales 2001, concernant les droits de timbre fédéraux. Ce projet prévoit d'intégrer dans le droit ordinaire des mesures urgentes concernant le droit de timbre de négociation prises en 1999 et en 2000. Il prévoit également de relever la *franchise appliquée dans le cadre du droit de timbre d'émission en la faisant passer de 250 000 francs à un million de francs*, répondant ainsi par avance à la demande d'allègement du droit de timbre d'émission proposé lors de la consultation. Ce projet a été approuvé par les Chambres fédérales lors de la session de printemps 2005<sup>34</sup>. Les mesures prévues entreront vraisemblablement en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006, sous réserve d'un référendum. Suite au présent message, les sociétés coopératives et les sociétés de capitaux seront désormais traitées de façon identique dans le cadre de l'assujettissement au droit de timbre d'émission (cf. ch. 6.2.1).

Le DFF estime que des allègements supplémentaires du droit de timbre d'émission ne sont pas prioritaires. Par conséquent, ces allègements ne seront pas traités dans le cadre de la deuxième réforme de l'imposition des entreprises. Ils pourront toutefois être réexaminés, une fois que les mesures urgentes concernant le droit de la famille auront été mises en application.

### **1.10.3 Concept du Conseil fédéral**

En lançant la deuxième réforme de l'imposition des entreprises, le Conseil fédéral veut, d'une part, alléger la charge fiscale pesant sur le capital-risque, notamment en faveur des petits actionnaires. Cet allègement n'est donc pas seulement accordé aux investisseurs qui participent aux activités de leurs entreprises, mais également à tout contribuable qui met un capital-risque à disposition d'une entreprise. Au travers de cette réforme, le Conseil fédéral a également pour objectif d'alléger de manière ciblée la charge fiscale des petites et moyennes entreprises (PME), notamment dans les secteurs où cela est nécessaire au vu de la concurrence des autres pays. Enfin, il veut atténuer les surimpositions injustifiées, voire les éliminer partiellement.

Pour alléger la charge des investisseurs, et notamment des patrons de petites et moyennes entreprises (PME), la réforme prévoit de réduire l'imposition des bénéfices distribués en allégeant la charge des associés. Dans le cadre de l'impôt fédéral direct, elle instaure une imposition partielle des dividendes. Les participations comprises dans la fortune privée ne sont plus désormais imposées qu'à 80 % et non plus à 100 %. Le produit des participations comprises dans la fortune commerciale est, quant à lui, imposé à hauteur de 60 %. L'imposition porte non seulement sur les

<sup>34</sup> FF 2005 2135

dividendes, mais également sur les gains d'aliénation, qui ne sont imposés partiellement que s'ils correspondent à certains critères. Les cantons et les communes règlent l'imposition des bénéfices distribués selon leur propre législation, ce qui leur laisse une grande marge de manœuvre.

Les gains d'aliénation provenant de titres privés restent quant à eux exonérés de l'impôt. Cette marge de manœuvre doit toutefois être définie très précisément. C'est pourquoi la notion de «commerce quasi-professionnel de titres» est elle-même définie précisément et de manière plus restrictive dans la loi; de plus, une réglementation légale doit garantir que les versements effectués, ayant économiquement valeur de dividendes imposables, sont traités comme tels.

La possibilité donnée aux cantons et aux communes d'imputer l'impôt sur le bénéfice sur l'impôt sur le capital est au cœur de cette réforme en faveur des sociétés de capitaux. Ainsi, la réforme permet de soulager les entreprises, et avant tout les entreprises rentables, de la charge qui pesait sur elles et, dans le même temps, de soumettre l'ensemble des entreprises à l'impôt sur le capital. Elle apporte également d'autres améliorations, notamment en introduisant le principe de l'apport en capital et en réduisant les conditions nécessaires à l'octroi de la réduction pour participation.

Les mesures présentées en faveur des entreprises de personnes apportent des améliorations souhaitées et attendues depuis longtemps. Elles portent sur quatre points auxquels les PME attachent beaucoup d'importance, notamment:

- le maintien des entreprises de personnes,
- les mesures permettant de faciliter la restructuration des entreprises de personnes,
- les mesures facilitant la transmission de l'entreprise, et
- l'allègement de la charge fiscale lors de la liquidation de l'entreprise du vivant de l'exploitant ou à son décès.

Le principe de l'exonération des gains en capital privés étant maintenu, le système d'imposition prévu dans la réforme ne peut être totalement neutre. Il faut toutefois souligner que cette réforme de l'imposition des entreprises n'a pas pour but principal de simplifier le système fiscal. Pourtant, certains éléments contribuent à simplifier ce système dans le sens où ils apportent des éclaircissements et où ils suppriment la surimposition. De plus, ils diminuent le délai entre l'imposition et les mouvements financiers effectifs.

Les mesures proposées dans la réforme sont aménagées de telle façon qu'il n'est pas nécessaire d'appliquer d'autres programmes d'allègement ou d'augmenter les impôts. Pour ce qui est des cantons, les seules diminutions de recettes qu'ils enregistreront se situent au niveau de leur part à l'impôt fédéral direct. C'est la décision du législateur cantonal qui déterminera si le canton et les communes enregistrent une diminution des recettes et, le cas échéant, dans quelle mesure.

La deuxième réforme de l'imposition des entreprises entre dans le cadre du train de mesures en faveur de la croissance proposé par le Conseil fédéral. Elle est en adéquation non seulement avec les autres projets du Conseil fédéral, tels ceux concernant l'imposition de la famille et la simplification, mais également avec les réformes envisagées à long terme.

Cette réforme contient également quelques propositions entrant dans le cadre du programme d'allégement 04. Si l'AFC veut réussir à atteindre ses objectifs en matière d'économie, elle doit être déchargée de certaines procédures de contrôle détaillé assez lourdes pour se concentrer sur les points essentiels lors de ces contrôles. Les mesures proposées permettent ainsi d'alléger au moins partiellement la charge administrative que supporte le contribuable.

Les différentes mesures proposées sont détaillées aux ch. 3 et 4.

## 2 Mesures au niveau du détenteur de parts

### 2.1 Situation

#### 2.1.1 Aperçu du droit en vigueur

Société de personnes (par ex. raison individuelle, société en nom collectif)	Collectivité (société de capitaux/société coopérative, par ex. SA)
<p><b>Le revenu provenant d'une société de personnes est attribué aux propriétaires</b></p> <p>Le bénéfice* est imposé auprès du <i>propriétaire/copropriétaire</i> (en fonction de la part qu'il détient) par:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'impôt sur le revenu (20 à 45 %);</li> <li>- les cotisations aux assurances sociales (environ 10 %)</li> </ul> <p><i>* Le gain réalisé par l'aliénation de l'entreprise constitue également un revenu imposable, au même titre que la réalisation de réserves latentes lors d'un transfert dans la fortune privée.</i></p>	<p><b>La société de capitaux est un sujet fiscal distinct; le bénéfice est attribué à l'entreprise elle-même</b></p> <p>Le bénéfice est imposé auprès de l'<i>entreprise</i> par:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'impôt sur le bénéfice (20 à 25 %)</li> </ul> <p><i>Les distributions de l'entreprise (par ex. les dividendes ou les prestations appréciables en argent) en faveur de l'associé sont imposées auprès de cet associé par:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'impôt sur le revenu (20 à 45 %), assuré par l'impôt anticipé.</li> </ul> <p><i>L'imposition de la même substance fiscale auprès de la société et du détenteur de parts est considérée comme une «double imposition économique»</i></p> <p><i>Bénéfice de l'aliénation de la participation: en principe exonéré.</i></p>
<p>La fortune nette de la société de personnes est soumise à:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'impôt sur la fortune auprès du propriétaire.</li> </ul>	<p>Le capital propre de l'entreprise est soumis à:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'impôt sur le capital.</li> </ul> <p>La valeur fiscale des actions est soumise à:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'impôt sur la fortune auprès de l'associé.</li> </ul>

*Fiscalement, le revenu réalisé dans une société de personnes est traité de la même manière que le revenu de l'activité lucrative d'une personne physique. On applique en effet le barème progressif de l'impôt sur le revenu. Suivant les cantons, la charge frappant les hauts revenus peut être très élevée. A cette charge fiscale s'ajoutent les cotisations aux assurances sociales.*

### 2.1.2 La double imposition économique<sup>35</sup>

La distribution des bénéfices des sociétés de capitaux subit la double imposition économique. Cette double imposition économique frappe aussi le capital de l'entreprise et la fortune du détenteur de parts. Les experts parlent ainsi d'une double imposition économique lorsque les détenteurs de parts doivent payer un impôt sur les bénéfices que leur distribuent les sociétés de capitaux ou les sociétés coopératives, car ces sociétés ont déjà payé un impôt sur ces bénéfices.

Voici un *exemple illustrant* cette double imposition économique (il n'a délibérément pas été tenu compte de l'impôt sur le capital ni de l'impôt sur la fortune):

- Une société de capitaux a réalisé un *bénéfice avant impôt* de 100 unités.
- Après déduction de l'impôt sur le bénéfice (22 unités), il reste un *bénéfice de 78 unités, qui est entièrement distribué.*
- Sur ce *dividende de 78 unités*, le détenteur de parts doit payer un impôt sur le revenu de 40 % (*soit 31,20 unités*), de telle sorte qu'il lui reste, en fin de compte, un *revenu effectivement disponible de 46,80 unités (= 78-31,20).*
- Par conséquent, le bénéfice réalisé par la société est *frappé globalement à hauteur de 53,20 %.*

De l'autre côté, un indépendant qui réalise le même bénéfice n'est soumis qu'à l'impôt sur le revenu: la charge fiscale le grevant est donc moindre. Par contre, si la société de capitaux ne distribue qu'une partie de ses bénéfices annuels, la charge fiscale globale (grevant la société et le détenteur de parts) est généralement inférieure à celle frappant l'indépendant. Il apparaît donc que la double imposition économique ne va pas forcément de pair avec une surimposition.

Ce sont donc les conditions propres à chaque cas qui déterminent si ce sont les sociétés de personnes ou les sociétés de capitaux (y compris leurs détenteurs de parts) qui sont grevées le plus lourdement. L'ERU<sup>36</sup> a calculé que, pour un taux de distribution allant jusqu'à 70 % du bénéfice annuel, la société de capitaux est généralement avantagée fiscalement. De ce fait, les bénéfices provenant de sociétés de

<sup>35</sup> Cette notion est ambiguë car elle ne tient pas compte du fait que la charge fiscale n'est en principe pas aussi élevée au niveau de la société qu'au niveau de l'actionnaire. Néanmoins entrée dans l'usage, nous l'avons utilisée dans le présent message.

<sup>36</sup> Rapport de la commission d'experts *«Imposition des entreprises neutre quant à la forme» (ERU)* du 29 juin 2001; *annexe I, Vergleich der Steuerbelastung von Personenunternehmen und Aktiengesellschaften sowie ihrer Beteiligten*; p. 6 (disponible en allemand seulement).

capitaux sont la plupart du temps imposés moins lourdement que ceux provenant de sociétés de personnes.

### 2.1.3 **Quelles sont les conséquences de la double imposition économique?**

Il convient tout d'abord de préciser qu'il n'est question d'une double imposition économique injustifiée que si la somme de la charge fiscale grevant l'entreprise et de la charge fiscale grevant l'actionnaire est plus élevée que la charge qui grèverait un indépendant ou un bailleur de fonds.

En général, *les entreprises ouvertes au public et les autres entreprises dont la propriété est disséminée* distribuent une partie de leurs bénéfices. Pour cette partie des bénéfices de l'entreprise, les différents actionnaires sont soumis à une double imposition économique. Cependant, la plupart des actionnaires publics peuvent compter sur le fait qu'ils peuvent réaliser une bonne partie des bénéfices de l'entreprise à titre de gain en capital exonéré. La charge fiscale frappant les investissements dans des sociétés de capitaux est donc généralement inférieure à celle frappant les investissements dans des sociétés de personnes.

Les actionnaires travaillant dans de *petites entreprises* évitent en général les distributions imposables en touchant un salaire fondé sur l'activité lucrative, des intérêts ou encore d'autres rémunérations. La double imposition économique – pour autant qu'elle ait lieu – ne prend qu'exceptionnellement des proportions injustifiées.

D'autre part, *il existe des situations dans lesquelles la double imposition économique se fait sentir pleinement*, en particulier si le taux des distributions des bénéfices annuels dépasse régulièrement 70 %<sup>37</sup>.

Les détenteurs de sociétés de capitaux axées sur les personnes sont concernés par la double imposition économique tant qu'ils ne veulent pas vendre leurs droits de participation et que l'entreprise est tenue de distribuer les bénéfices, notamment:

- parce que les actionnaires, lourdement frappés par l'*impôt sur la fortune*, doivent financer cet impôt par des prélèvements supplémentaires de bénéfices, cas dans lesquels le taux de distribution doit être augmenté;
- en cas de *dividendes de substance*.

Par ailleurs, lorsque les héritiers ne veulent pas participer à l'entreprise mais seulement toucher leur héritage en liquidités, *les successions* peuvent également entraîner d'importantes distributions et, donc, des doubles impositions économiques. Souvent, des dividendes de substance sont nécessaires au financement du désintéressement de certains héritiers (quelle que soit la forme de ce désintéressement).

### 2.1.4 **Nécessité d'agir**

Eu égard aux commentaires présentés ci-dessus, on peut se demander s'il est vraiment nécessaire d'atténuer les effets de la double imposition économique. Si l'on ne considérait cette question qu'à la lumière des comparaisons de charges effectuées,

<sup>37</sup> Rapport ERU, loc. cit.

on devrait y répondre par la négative. Toutefois, on ne peut pas se contenter de répondre à cette question sur la seule base d'une comparaison empirique de nombres. Car le fait que les bénéficiaires des sociétés sont imposés une deuxième fois lors de leur distribution influe sur le comportement des détenteurs de parts. Il est évident que ces derniers utilisent tous les moyens légaux (et parfois illégaux) pour éviter la double imposition économique et, donc, une charge totale pouvant dépasser 50 %. Font partie de ces moyens, par exemple, la thésaurisation des bénéfices distribuables dans l'intention de les réaliser à titre de gain en capital exonéré en aliénant les droits de participation; le fait de toucher des salaires démesurés et de financer la société par des prêts avec intérêts des détenteurs de parts plutôt que par des fonds propres sans intérêts; et, occasionnellement, le fait d'inscrire des dépenses privées à la charge de la société. Ce phénomène pourrait d'ailleurs expliquer la faiblesse générale des taux de distribution en Suisse, ces taux ne dépassant pour ainsi dire pas les 35 à 40 % à long terme. Il est de fait que les actionnaires-entrepreneurs, lorsqu'ils prennent leurs décisions en matière de financement de cette manière, se fondent sur les conséquences fiscales bien plus que sur un raisonnement économique. Par conséquent, la neutralité de financement qu'offre l'économie n'est pas exploitée, ce qui est finalement nuisible à la croissance économique de la Suisse. Il apparaît que les comparaisons des charges se fondent souvent sur des contextes divers et qu'elles ne devraient par conséquent pas être appliquées sans être remises en question. Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral estime donc qu'il est nécessaire d'atténuer la double imposition économique. Son avis est d'ailleurs clairement ressorti du projet mis en consultation le 5 décembre 2003.

### **2.1.5 Conclusions tirées de la consultation**

Il est ressorti de l'analyse des résultats de la consultation (cf. ch. 1.9.2) qu'on ne devait pas choisir entre trois modèles mais qu'il fallait se décider entre deux *concepts fondamentaux*: *l'aliénation avec conséquences fiscales (modèles 1 et 2)* et *l'aliénation sans conséquences fiscales (modèle 3)*. Vu sous cet angle, la situation est donc *sans issue*. En effet, 58 % des cantons se sont prononcés en faveur d'un concept avec conséquences fiscales et 51 % des associations faitières et autres organisations préconisent un concept sans conséquences fiscales. Les partis politiques n'ont quant à eux pas indiqué de préférence.

Dans le projet soumis à la consultation le 5 décembre 2003, le Conseil fédéral a préconisé le modèle 1 (procédure d'imposition partielle des gains et des bénéfices acquis sur des participations qualifiées avec option) car ce modèle est neutre du point de vue économique. Dans le projet mis en consultation, le Conseil fédéral a également précisé qu'il y avait des différences fondamentales entre le modèle 1 et l'impôt sur les gains en capital, que le peuple a rejeté le 2 décembre 2001. La plupart des personnes consultées ne sont pas convaincues des avantages de l'imposition partielle des bénéfices d'aliénation. L'exonération des gains en capital privés reste donc une condition importante du point de vue politique. C'est pourquoi le Conseil fédéral part du principe que les projets qui contiennent des éléments d'imposition des gains en capital n'ont aucune chance d'être acceptés par le Parlement, même si ces projets sont objectivement irréprochables. Une exception est faite pour les cas de liquidation partielle indirecte révisés et réglés juridiquement, les transpositions et le commerce quasi-professionnel de titres (cf. ch. 2.6). Par conséquent, le Conseil

fédéral a «accepté» le fait que la deuxième réforme de l'imposition des entreprises ne pourra pas établir une neutralité du financement parfaite.

Le blocage de la situation en ce qui concerne le choix d'un modèle a obligé le Département fédéral des finances à mener des discussions intensives avec les cantons et les milieux économiques concernés. En revanche, tout le monde était d'accord sur le fait que l'atténuation de la double imposition économique doit être effectuée au niveau de l'actionnaire-entrepreneur. Etant donné qu'aucun modèle ne s'est révélé pleinement satisfaisant à l'issue de la consultation, une nouvelle solution a dû être examinée. Néanmoins, certains éléments des modèles proposés ont pu être repris.

*Aucune mesure d'atténuation des effets de la double imposition n'a été prévue dans le cadre de l'impôt sur la fortune grevant les droits de participation de la fortune privée.* Mais cela ne change rien au fait que les droits de participation subissent une double imposition économique également dans le cadre de l'impôt sur le capital ou de l'impôt sur la fortune. Comme base de calcul du montant de l'impôt sur la fortune, on aurait pu imaginer par exemple l'imposition partielle de la valeur vénale nette (moins les dettes proportionnelles) ou la pleine imposition de la valeur comptable fiscalement déterminante après déduction des dettes proportionnelles. Afin de respecter l'assiette fiscale et l'autonomie tarifaire des cantons, il a été décidé toutefois de ne pas leur imposer des mesures d'atténuation dans le cadre de l'impôt sur la fortune. Du point de vue de la systématique fiscale, une atténuation dans le cadre de l'impôt sur la fortune devrait aller de pair avec une imposition partielle des gains en capital.

## **2.2 Atténuation de la double imposition économique dans le cadre de la fortune privée**

La double imposition économique devrait être atténuée pour tous les dividendes de la fortune privée. Tant que cela concerne les droits de participations, seule cette atténuation est importante. La notion de «participation qualifiée» n'a donc plus rien à faire dans ce concept. Le dégrèvement est toujours le même, indépendamment de la hauteur de la participation.

Afin de préserver la cohérence entre cette mesure et le but principal et originel de la réforme (à savoir la promotion des actionnaires-entrepreneurs), les parts à des fonds de placement ou à des sociétés qui leur sont fiscalement assimilées ont été expressément exclus de toute mesure d'atténuation de la double imposition économique. Cette exclusion est motivée par les raisons suivantes: il n'existe aucun rapport direct entre l'investisseur et une société de capitaux déterminée à laquelle il veut participer. Bien que, pour l'impôt fédéral, cette mesure d'allègement soit prévue même en cas de détention d'une seule action (c'est-à-dire lorsque l'on ne peut pas parler d'un actionnaire entrepreneur), le plus petit actionnaire (direct) peut, en achetant des droits de participation, influencer sur les décisions de la société concernée. Ainsi, tout actionnaire est un actionnaire-entrepreneur potentiel. Par contre, le détenteur de parts à des fonds de placement ne pourra jamais exercer une influence importante sur une société de capitaux. Il n'assume pas non plus de risques directs.

Si l'on voulait néanmoins imposer partiellement la partie se rapportant à des dividendes dans le cadre de la distribution de fonds de placement, l'importance de la charge administrative serait disproportionnée. Les distributions de dividendes devraient en effet être effectuées avec trois coupons différents: un pour les dividendes nets (en raison de l'imposition partielle), un pour les gains en capital nets exonérés et un pour les bénéfiques nets imposables normalement (autres revenus). Le contrôle de l'imputation des charges et des intérêts passifs aux différents revenus conformément au principe de causalité entraînerait également un important surplus de travail. Enfin, le problème serait encore accentué par les différentes mesures d'allègement que connaissent les cantons (qui appliquent notamment des critères de qualification différents).

Une simple correction de la double imposition économique a cependant essentiellement un *caractère tarifaire*. Elle peut être effectuée soit au niveau de la société ou de la coopérative<sup>38</sup> soit à celui du détenteur de parts<sup>39</sup>. Pour donner entière satisfaction, une correction de la double imposition économique devrait en principe, quelle que soit la méthode utilisée, tenir compte des circonstances de chaque cas particulier. Cela est toutefois pratiquement impossible au vu de la diversité des situations. C'est pourquoi toute mesure de correction doit forcément reposer sur certaines simplifications.

Du point de vue de l'harmonisation fiscale<sup>40</sup>, les spécialistes sont d'accord sur le fait que les cantons peuvent prévoir des mesures *d'ordre tarifaire* pour alléger la double imposition économique, que ce soit au niveau de la société/coopérative ou de celui du sociétaire/associé. Partant de ce principe, on constate que les différences entre les règlements cantonaux peuvent entraîner des conflits de droit favorables ou défavorables au contribuable. Si par exemple le canton A corrige la double imposition économique au niveau de la société ou de la coopérative, alors que le canton B le fait au niveau du sociétaire ou de l'associé, la personne physique domiciliée dans le canton B et ayant une participation dans la société domiciliée dans le canton A va bénéficier d'un double allègement de la double imposition économique; dans le même temps, la personne physique domiciliée dans le canton A et ayant une participation dans la société/coopérative domiciliée dans le canton B sera exclue de tout allègement de cette double imposition économique.

Depuis plus de cent ans, la jurisprudence du Tribunal fédéral admet que la double imposition économique (société anonyme et actionnaire) du bénéfice distribué ne constitue pas une double imposition intercantonale contraire à la Constitution (art. 127, al. 3, Cst. = art. 46, al. 2, aCst.). Cette jurisprudence doit être respectée.

<sup>38</sup> Les cantons de SO et de TG, avec ce qu'on appelle le taux d'imposition partagé.

<sup>39</sup> Les cantons AI, LU, NW, OW et SH prévoient une réduction de l'impôt sur les dividendes pour les participations qualifiées suisses de la fortune privée et de la fortune commerciale. En effet, le taux de cet impôt est divisé par deux. Les critères de qualification n'ont toutefois pas été réglés uniformément, puisque trois concepts ont été identifiés (taux minimal sur le capital ou valeur vénale minimale).

<sup>40</sup> Les régimes fiscaux de la Confédération et des 26 cantons ont été harmonisés sur la base de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (RS 642.11), entrée en vigueur en 1995, dans le cadre de la loi fédérale, du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (RS 642.14), entrée en vigueur en 1993. Ont été *harmonisés*, en vertu de l'art. 129, al. 2, Cst., l'assujettissement fiscal, l'objet des impôts et leur calcul dans le temps, la procédure et le droit pénal fiscal; *n'ont pas été harmonisés* les barèmes fiscaux, les taux d'imposition et les montants exonérés d'impôt.

D'autre part, il faut considérer que le respect de la liberté tarifaire des cantons trouve sa limite dans le droit du législateur d'édicter des dispositions légales d'harmonisation fiscale visant à éviter des conflits de droit, qu'ils soient favorables ou défavorables au contribuable, dans le domaine des impôts directs des cantons. Compte tenu de l'évolution de la société, il y a lieu d'évaluer de manière différenciée les avis que les experts ont exprimés dans le cadre des travaux préparatoires et des débats concernant la loi sur l'harmonisation fiscale, d'un côté, et les positions qui ont été défendues au Parlement, de l'autre, en ce qui concerne la question de savoir dans quelle mesure la Confédération peut obliger les cantons à adopter un système uniforme pour alléger la double imposition économique. Ainsi, l'augmentation de la mobilité des personnes et des entreprises en Suisse a déjà incité le législateur fédéral à prendre des dispositions pour éliminer les obstacles fiscaux à la mobilité intercantonale<sup>41</sup>. Dans cette optique, il serait admissible, pour harmoniser le droit, d'uniformiser les pratiques des cantons en ce qui concerne l'ayant droit à l'allègement fiscal (allègement au niveau de la société ou au niveau de l'actionnaire) dans la loi sur l'harmonisation fiscale.

Même si les avis peuvent diverger à cet égard, une partie importante des spécialistes partent du principe que la Confédération a la compétence de fixer la méthode d'allègement fiscal, soit au niveau de la personne morale soit à celui de la personne physique, dans la mesure où cette méthode prescrit des déductions au niveau de la base de calcul<sup>42</sup>. Par contre, le législateur fédéral n'a pas le droit de prescrire aux cantons un système d'imputation fiscale comme mesure d'allègement au niveau des personnes physiques, car il s'agit là d'une disposition purement tarifaire, qui est donc du ressort des cantons.

Comme nous l'avons déjà mentionné, cette mesure vise, en ce qui concerne les participations de la fortune privée, uniquement à supprimer la double imposition économique. A la lumière de l'harmonisation fiscale, on constate que la simple élimination ou réduction de la double imposition économique constitue une mesure qui ne satisfait pas aux principes de l'équité fiscale et de la neutralité de décision en matière de financement et d'investissement. Elle doit être considérée comme une simple mesure tarifaire. C'est pourquoi cette mesure permet seulement de prescrire aux cantons des mesures d'allègement au même niveau que celles de la Confédération, c'est-à-dire au niveau des détenteurs de parts. En ce qui concerne la hauteur et le type d'allègement, il s'agit de respecter l'*autonomie des cantons en matière législative*.

Dans le cadre de l'*impôt fédéral direct*, l'atténuation de la charge fiscale doit être réalisée à l'aide de l'*imposition partielle*. La mesure de cette imposition partielle n'a pas été définie seulement dans l'intention d'atténuer la double imposition économique, mais aussi dans l'intention de limiter les pertes de recettes dans le cadre de l'impôt fédéral direct. Les *distributions de bénéfices* doivent par conséquent être ajoutées à hauteur de 80 % aux autres revenus imposables.

<sup>41</sup> Voir la loi fédérale du 15 décembre 2000 sur la coordination et la simplification des procédures de taxation des impôts directs dans les rapports intercantonaux (RO 2001 1050).

<sup>42</sup> Voir Markus Reich, Die wirtschaftliche Doppelbelastung der Kapitalgesellschaften und ihrer Anteilinhaber, Schriften zum Steuerrecht, Zurich 2000, p. 74 ss.

Plusieurs intéressés ont demandé d'aménager l'imposition partielle de manière beaucoup plus généreuse, par exemple à hauteur de 50 %. Les réflexions suivantes s'opposent cependant à cette requête:

- l'allègement de 20 % (= taux d'imposition partielle de 80 %) concerne l'impôt fédéral direct. Or, l'impôt fédéral direct sur les entreprises est relativement faible (8,5 % du bénéfice après déduction des impôts = 6,9 % du bénéfice avant impôt). Par ailleurs, la Confédération ne perçoit pas d'impôt sur le capital;
- le taux s'applique à tous les dividendes, soit aussi à ceux provenant de propriétés disséminées;
- les cantons sont libres de fixer des taux plus bas pour les impôts cantonaux et pour les impôts communaux;
- contrairement au modèle 3 de la consultation, le projet de loi ne prévoit aucun test de charge fiscale antérieure;
- fiscalement parlant, un tel allègement serait discriminatoire par rapport aux autres revenus de la fortune et au revenu de l'activité lucrative.

Les nouvelles bases légales se trouvent aux *art. 20, al. 1<sup>bis</sup>, let. a, LIFD* et *7, al. 1 (deuxième phrase), LHID*.

## **2.3 Atténuation de la double imposition économique et financement de l'AVS**

Si le taux de l'imposition partielle a été fixé à 80 %, c'est notamment parce qu'il a été tenu compte du financement de l'AVS. Des modèles mathématiques<sup>43</sup> ont montré en effet qu'un allègement général en Suisse des dividendes à hauteur de 30 % (= imposition partielle à hauteur de 70 %) mettrait en danger le financement de l'AVS. Etant donné qu'il faut s'attendre à ce que plusieurs cantons prendront des mesures d'allègement plus généreuses que celles prévues dans le cadre de l'impôt fédéral direct, le taux d'imposition partielle de 80 % appliqué pour l'impôt fédéral direct constitue le maximum envisageable. Il faut éviter en effet qu'un actionnaire-entrepreneur ne soit plus intéressé à augmenter son salaire soumis à l'AVS parce que le fait de toucher des dividendes lui laisse un revenu librement disponible (après impôts) plus élevé. En outre, il faut tenir compte du fait que l'allègement n'est pas lié à des conditions (il n'y a pas de test de charge fiscale antérieure) et que seules les distributions de fonds de placement ou de sociétés qui leur sont fiscalement assimilées sont exclues de l'imposition partielle.

## **2.4 Atténuation de la double imposition économique dans le cadre de la fortune commerciale**

Etant donné que, dans le cadre de la fortune commerciale, les gains en capital font également partie de la substance fiscale, une imposition partielle inférieure de 20 points de pourcentage par rapport à la fortune privée se justifie.

<sup>43</sup> L'AFC fournit volontiers des renseignements sur cette simulation mathématique.

Les dividendes, les parts de bénéfiques, les excédents de liquidation et tous les autres avantages appréciables en argent (y compris les actions gratuites comptabilisées, les augmentations gratuites de la valeur nominale, etc.) devraient toujours bénéficier de l'imposition partielle, c'est-à-dire même lorsqu'elles proviennent de bons de jouissance ou de participations non qualifiées.

Indépendamment de la renonciation à un taux de participation minimal pour l'octroi de l'allègement des dividendes, il est nécessaire, dans le cadre du traitement fiscal des gains en capital, de faire la distinction entre les participations qualifiées et les participations non qualifiées. Les raisons de cette nécessité sont décrites ci-dessous. Les gains en capital provenant de participations non qualifiées sont pleinement imposables, alors que ceux provenant de participations qualifiées ne sont imposables qu'à hauteur de 60 %.

Sont considérés comme des *participations qualifiées* les actions, les bons de participation, les parts sociales<sup>44</sup> et les certificats de participation<sup>45</sup> à des sociétés et coopératives qui représentent au moins 10 % du capital-actions ou du capital social. Ce taux de qualification a finalement été adapté à celui du projet mis en consultation le 5 décembre 2003 et à celui du présent message, fixé à 10 % (modèle 1, réduction pour participation, mutation économique, liquidation partielle indirecte, etc.). En outre, afin d'éviter que les commerçants de titres puissent bénéficier de l'imposition partielle des gains en capital, la durée de possession d'une participation doit être d'une année au moins avant qu'elle ne donne droit à l'imposition partielle sur les gains en capital, à l'instar de la déduction pour participation des sociétés. Par ailleurs, la fixation du taux de participation à 10 % au minimum est motivée par le fait que les avantages de l'imposition partielle doivent profiter aux détenteurs de participations ayant une certaine influence sur le comportement de financement et, par conséquent, de distribution de l'entreprise. L'objectif de la solution proposée est surtout de nature économique: elle vise à promouvoir l'actionnaire-entrepreneur et, ainsi, les PME. C'est pour cette raison que le Conseil fédéral a maintenu la disposition concernant les emprunts contractés en vue de l'acquisition d'une participation dont le contribuable demande la commercialisation fixée à l'art. 18, al. 2 (deuxième moitié de la troisième phrase), LIFD.

Comme le mentionne le ch. 2.2, les parts à des fonds de placement ou à des sociétés qui leur sont fiscalement assimilées, sont exclues de la procédure d'imposition partielle.

De même, les bons de jouissance ne peuvent pas constituer des participations commerciales qualifiées, et ne tombent par conséquent pas non plus sous le coup de la procédure d'imposition partielle lors de leur aliénation, sauf si le contribuable détient ou vend durant la même année fiscale une participation qualifiée de la société concernée. Il en va de même pour les droits de souscription. En revanche, la «réduction pour participations» est dorénavant aussi accordée sur les bénéfiques et sur les gains des bons de jouissance aux sociétés de capitaux et aux coopératives au sens du droit suisse, ainsi qu'aux personnes morales étrangères qui doivent être assimilées à des sociétés de capitaux ou à des coopératives suisses. Cet assouplissement supplémentaire de la réduction pour participations s'imposait à cause de la priorité donnée à l'élimination de la double imposition dans le domaine des sociétés, afin de pro-

<sup>44</sup> Parts sociales (participations au capital social) de sociétés à responsabilité limitée.

<sup>45</sup> Participations au capital social de coopératives.

mouvoir la place économique suisse (voir ch. 3.2). Les situations initiales des deux cas ne sont donc pas comparables.

Dans la fortune commerciale, le *bénéfice net des droits de participation* doit être déterminé selon des critères comptables; l'imposition partielle du bénéfice brut ne serait pas justifiée. Le fait que l'impôt sur le bénéfice frappe pleinement les gains en capital provenant de participations non qualifiées alors que les gains en capital provenant de participations qualifiées ne sont que frappés de l'impôt partiel (à hauteur de 60 %), à l'instar des dividendes dans la fortune commerciale, rend impossible l'analyse globale de tous les revenus nets provenant de droits de participation. Par conséquent, il est nécessaire de distinguer *entre deux domaines comptables distincts*: Un domaine déterminant le revenu net (dividendes) des participations non qualifiées; un autre déterminant le «bénéfice net» (dividendes et gains en capital) provenant des participations qualifiées.

Dans le domaine des *«participations non qualifiées»*, dans lequel il faut également tenir compte des participations sans rendement, il faut retrancher de la *somme des dividendes la part correspondante des intérêts passifs et les frais administratifs*. Si le résultat de cette soustraction est positif, seuls 60 % de celui-ci sont soumis à l'impôt. Dans la pratique, on pourrait également déduire directement 40 % du résultat net des dividendes du total imposable de l'exercice. Si, par contre, le résultat net des dividendes est négatif, il en a déjà été tenu compte dans le résultat global de l'exercice; par conséquent, ce résultat négatif doit être totalement déductible. Dans la fortune commerciale, il ne faut donc pas tenir compte seulement partiellement d'un éventuel excédent d'intérêts passifs et de frais administratifs. Si, dans une même année fiscale, une certaine participation a dégagé à la fois un dividende et un bénéfice en capital, les intérêts passifs et les frais administratifs doivent être déduits d'abord du bénéfice en capital imposable normalement. Par ailleurs, les pertes sur l'aliénation, les amortissements, les corrections de valeur ou l'annulation de corrections de valeur sont pleinement pris en compte dans la taxation. Font exception les amortissements qui ont un lien de causalité avec un dividende substantiel et qui, par conséquent, doivent être compensés avec ce dividende. Toutefois, dans le cadre des participations non qualifiées, cela n'a aucune influence pratique.

Font partie du domaine des *«participations qualifiées»*, dans lequel il faut également tenir compte des participations sans rendement, *tous les revenus bruts comme les dividendes, les parts de bénéfice, l'excédent de liquidation et tous autres avantages appréciables en argent; il en va de même pour les revenus provenant d'une aliénation, réalisation ou réévaluation comptable (y compris la dissolution de corrections de valeur) de participations ainsi que d'un remboursement de capital et d'une vente de droits de souscription*. Les dépenses imputables aux participations sont les amortissements et les rectifications de valeur sur des participations, la valeur comptable déterminante pour l'impôt des participations cédées, les frais administratifs concernés et les intérêts passifs proportionnels. Demeure réservé le traitement fiscal des amortissements qui ont une relation causale avec un dividende substantiel et qui, par conséquent, doivent être compensés avec ce dividende. Si le résultat net des participations qualifiées est positif, seul 60 % du bénéfice sont soumis à l'impôt. Dans la pratique, on pourrait également déduire directement 40 % du résultat net des participations qualifiées du total imposable de l'exercice.

Toutefois, en cas de *résultat net des participations qualifiées négatif*, il convient de *procéder de deux façons selon le cas*:

Pour autant et tant que la perte ne provient que *des intérêts passifs et des frais administratifs*, il en a déjà été tenu compte dans le résultat total de l'exercice; cette perte doit donc rester pleinement déductible.

Toutefois, si cette perte découle *de pertes sur l'aliénation, d'amortissements et de corrections de valeur*, elle ne peut être prise en compte fiscalement qu'à hauteur de 60 %. Ainsi, la procédure d'imposition partielle ne déploie ses effets que sur les bénéfiques et les pertes en capital. Cette réglementation s'applique également dans le cadre du report de pertes. Les pertes découlant d'un excédent d'intérêts passifs et de frais administratifs peuvent être reportées intégralement; par contre, les pertes en capital ne peuvent être reportées qu'à hauteur de 60 %.

Les nouvelles bases légales se trouvent aux *art. 18b LIFD et 7, al. 1 (deuxième phrase), LHID*. La marge de manœuvre des cantons s'étend aussi bien aux participations de la fortune privée qu'à celles de la fortune commerciale. La seule contrainte en matière d'harmonisation qui incombe aux cantons est qu'ils sont obligés d'appliquer leurs mesures d'atténuation de la double imposition économique aux détenteurs de parts.

## **2.5 Principe de l'apport de capital**

### **2.5.1 Droit en vigueur: principe de la valeur nominale**

Dans le domaine de la fortune privée, le système fiscal de la Confédération et celui de la plupart des cantons sont fondés sur le *principe de la valeur nominale*. Selon ce principe, *seul est exonéré le remboursement du capital-actions ou du capital social, c'est-à-dire du capital à valeur nominale*. En revanche, le remboursement ou la distribution de réserves et de bénéfices d'une société de capitaux ou d'une coopérative constitue un élément imposable pour le détenteur de parts, à savoir un rendement de la fortune mobilière. Ce principe s'applique sans exception dans le domaine de la fortune privée, et ce, même si les bénéfices et les réserves réalisés existaient déjà au moment de l'acquisition de la participation, c'est-à-dire s'ils ont été acquis à titre onéreux.

En fait, le droit fiscal a repris, dans le domaine de la fortune privée, l'un des principes fondamentaux de notre régime économique. Tant que des actionnaires financent des sociétés de capitaux, en libérant du capital-actions au pair ou en octroyant un prêt, et gardent leurs droits de participation jusqu'à la liquidation de la société, le principe de la valeur nominale entraîne des conséquences fiscales conformes au système.

Les premières dissonances se font toutefois entendre lorsque des droits de participation passent du domaine privé à une personne physique astreinte à tenir une comptabilité ou à une société; en effet, de la substance fiscale potentielle est alors détruite. Il est vrai que dans les relations d'affaires entre tiers indépendants, de telles opérations ne posent en règle générale aucun problème. Mais dans d'autres cas, le fisc a dû prendre les mesures de défense que l'on connaît, en définissant la transposition, la liquidation partielle indirecte (y compris holding d'héritiers) et le commerce quasi professionnel de titres. Ne pose également aucun problème, même si elle n'est pas logique sur le plan économique, la cession de droits de participation d'une personne physique astreinte à tenir une comptabilité ou d'une société à un investisseur privé;

ce dernier reprend en effet à son compte la charge fiscale latente sur toutes les réserves et tous les reports de bénéfices.

Mais les dissonances deviennent plus fortes du côté des actionnaires privés originels, qui doivent soumettre à l'impôt, au même titre que les bénéfices générés par l'entreprise, les apports ou autres capitaux qu'ils ont versés eux-mêmes au compte des réserves, lorsqu'ils leur reviennent sous forme de dividende de substance ou de produits de liquidation. Mais pour les actionnaires non originels également, qui ont acquis leurs droits de participation à la valeur vénale, le fait qu'ils doivent assumer eux aussi l'imposition latente sur les apports de capitaux qu'ils ont achetés ne peut pas se justifier sur le plan économique. Le système de la valeur nominale viole dans ces cas le principe de l'imposition selon la capacité contributive.

Bien que, jusqu'à présent, on ait répliqué à ce genre d'objection que l'on pouvait, dans chaque cas, tenir compte de la charge fiscale latente en sous-évaluant les droits de participation et en fixant ainsi plus bas leur prix de vente, ce qui reste en soi convainquant en ce qui concerne les réserves latentes et les reports de bénéfices, l'imposition du capital propre versé comme agio ne peut plus se justifier. Il en résulte aussi des inconvénients politiques pour notre place économique, lesquels ne peuvent pas toujours être supprimés entièrement dans les conventions existantes contre la double imposition (impôt suisse résiduel). En l'absence d'une telle convention, il serait également désavantageux pour notre place économique si l'actionnaire continuait de perdre définitivement 35 % de l'agio qui lui est remboursé.

La perception de l'impôt anticipé sur les remboursements d'agios concerne non seulement les investisseurs privés, mais aussi les entreprises multinationales qui ont versé du capital au-delà de la valeur nominale du capital-actions (assez souvent sous la forme d'apports en nature). Un versement d'agio en espèces se justifie en outre dans de nombreux cas par le fait qu'un investisseur étranger de capital-risque entre comme nouvel actionnaire dans le capital d'une société suisse, mais souscrit du capital-actions nominal dans une mesure relativement faible seulement et apporte sous forme d'agio dans la société la majeure partie du capital qu'il investit, afin que les rapports de participation existants soient garantis. De plus, la perception de l'impôt anticipé pourrait aussi être considérée comme objectivement injustifiée lorsqu'une société mère étrangère dote sa filiale suisse de fonds propres certes suffisants, mais ne peut ou ne veut pas tous les fournir sous forme de capital nominal. En effet, si elle avait fourni ses fonds principalement sous forme de prêt, en acceptant une certaine sous-capitalisation de sa filiale, elle aurait pu les récupérer sans impôt anticipé, bien qu'ils constituent de fait du capital propre.

Cette problématique n'est plus à l'ordre du jour dans les pays anglo-saxons et dans la plupart des pays européens; en effet, les prescriptions relatives à la présentation des comptes exigent, en ce qui concerne le capital propre, entre autres la comptabilisation séparée des versements supplémentaires des sociétaires (agios) lorsqu'ils dépassent le montant nominal du capital social. Par exemple, le Luxembourg fait également la distinction entre les réserves qui ont été créées par des versements des actionnaires et celles qui proviennent de l'accumulation des bénéfices de la société. En cas de distribution, seules les réserves provenant des bénéfices de la société sont soumises à l'impôt sur le revenu du capital (impôt anticipé). Dans son rapport du 29 juin 1998, la commission d'experts «Droit comptable» avait d'ailleurs prévu une norme comptable allant dans ce sens. Si cette disposition était déjà introduite dans le droit commercial, cela impliquerait vraisemblablement, en vertu du principe de la primauté, la mise de l'agio versé sur un pied d'égalité avec le capital nominal. Par

conséquent, le droit fiscal doit se montrer novateur et autoriser une telle comptabilisation séparée dans le bilan commercial (avec les avantages qui en résultent).

Une mesure harmonisée dans ce sens s'impose donc dans le droit des impôts directs, de même qu'une adaptation de la loi sur l'impôt anticipé, afin que le principe de l'apport de capital (et non pas celui de remboursement de capital) soit introduit dans le droit suisse. Le terme technique «principe de remboursement de capital» doit être évité pour ne pas susciter l'impression qu'un agio ne pourrait revenir exempt d'impôt qu'à la personne qui l'a versé initialement.

### **2.5.2 Réglementation prévue**

Il faut d'abord garantir que les réserves constituées par apports des actionnaires le sont directement par un ancien actionnaire ou même par un nouvel actionnaire, en règle générale à l'occasion d'une augmentation du capital social. Dans ces conditions, un apport de capital peut être admis dans tous les cas où l'art. 60, let. a, LIFD et l'art. 24, al. 2, let. a, LHID sont applicables et à condition qu'aucun capital nominal ne soit libéré. Un versement de capital par apport en nature allant au-delà de la valeur nominale du capital-actions ou de la créance peut simplement être pris en compte provisoirement dans le bilan fiscal; le bilan commercial devra alors toutefois être adapté dans les plus brefs délais. En outre, les abandons de créances par des actionnaires ne seront qualifiés d'apports de capital que s'il est démontré que la décision correspondante découle de la qualité d'actionnaires des personnes concernées. Si les actionnaires abandonnent leurs créances suite à un assainissement (en règle générale avec les créances de tiers), ces abandons ne peuvent pas être considérés comme apports de capital. En règle générale, les relations en triangle ne peuvent pas non plus donner lieu à un apport de capital, par exemple lorsque le même actionnaire (société mère ou personne) procède à un transfert de bénéfices entre deux sociétés sœurs, avec redressement dans la société qui accorde l'avantage et adaptation, non imposée, des réserves (le cas échéant dans le bilan fiscal seulement) de la société bénéficiaire.

Il est ainsi important que seul les apports, les agios et les suppléments (au sens des art. 60, let. a, LIFD et 24, al. 2, LHID) qui ont été versés directement par les détenteurs des droits de participation soient assimilés au remboursement de capital-actions ou de capital social. Seules de telles prestations peuvent revenir sans impôt anticipé aux actionnaires suisses et étrangers. Ceux-ci ne doivent pas nécessairement être les mêmes personnes que celles qui ont apporté initialement le capital correspondant. Ces retours d'agios et d'autres éléments versés directement par les détenteurs de droits de participation doivent ainsi, du point de vue de la Suisse, être traités comme un remboursement du capital nominal, pour autant que les bénéficiaires soient taxés fiscalement selon le principe de la valeur nominale. Dans le système de la valeur comptable, tout remboursement de capital propre reste toutefois imposable, malgré l'exonération d'impôt anticipé pour les agios et autres apports de capitaux, pour autant que ce prélèvement de fonds n'entraîne pas un amortissement.

Il était initialement prévu de n'autoriser le principe de l'apport de capital que pour les agios et autres versements versés directement par les détenteurs de droits de participation après l'entrée en vigueur de cette réforme de l'imposition des entreprises. Le principe de l'apport de capital n'aurait ainsi dû s'appliquer qu'au «nouvel agio». Il est ressorti de la consultation qu'il faudrait appliquer le principe de l'apport

de capital à tous les agios et autres apports de capital versés auparavant ou, en tout cas, à ceux qui l'ont été les dix dernières années avant l'entrée en vigueur de cette réforme fiscale.

La solution que propose le présent message pour les apports, les agios et les suppléments payés avant l'entrée en vigueur de la réforme tient compte de ces exigences. Sur demande, il serait tenu compte en effet des agios payés jusqu'à dix ans avant l'entrée en vigueur de la réforme, pour autant que le bilan commercial *prouve* l'existence de réserves et de reports de bénéfices de même hauteur. Etant donné qu'elle dispose, grâce au droit de timbre d'émission, d'un moyen de contrôle efficace, l'AFC est l'autorité compétente pour accepter ces demandes.

Les nouvelles bases légales se trouvent aux *art. 20, al. 3, LIFD, 7a, al. 1, LHID et 5, al. 1, let. g, LIA*.

## **2.6 Exonération des gains en capital privés: limites et précisions**

### **2.6.1 Droit en vigueur**

*Selon le droit en vigueur, les gains tirés de l'aliénation de la fortune privée (par ex. d'actions) sont exonérés.* Du point de vue juridique, cette exonération ne pose aucun problème lorsque l'acquéreur thésaurise également ces actions dans sa fortune privée, reprenant ainsi la charge fiscale latente sur les bénéfices qui n'ont pas encore été distribués.

Toutefois, cela ne concerne pas les *cas de «changement de système»* (transposition, liquidation partielle indirecte). Dans ces cas, des droits de participation de la fortune privée sont en effet vendus dans la fortune commerciale (par ex. dans une société holding), ce qui signifie la plupart du temps que les bénéfices non encore distribués ne sont pas imposés. C'est pourquoi la pratique et la jurisprudence ont *relativisé l'exonération* dans ces cas.

En cas de *transposition*, un actionnaire vend sa participation à une société qui lui appartient. Le Tribunal fédéral considère la différence entre le produit de la vente et la valeur nominale comme un dividende imposable parce que, du point de vue économique, le vendeur ne se sépare jamais de sa participation. Actuellement, la théorie de la transposition est généralement acceptée. Les conséquences fiscales peuvent être évitées si, dans la comptabilité de la société de capitaux ou de la société coopérative, la charge fiscale latente sur les bénéfices non encore distribués est maintenue.

En cas de *liquidation partielle indirecte*, l'acquéreur est une société de capitaux n'appartenant pas au vendeur. En raison du changement de système de la fortune privée vers la fortune commerciale (c'est-à-dire du principe de la valeur nominale vers le principe de la valeur comptable), l'acquéreur ne reprend pas la charge fiscale latente sur les bénéfices non encore distribués. C'est pourquoi la pratique fiscale considère dans certains cas qu'il s'agit de distributions imposables. Selon la jurisprudence, c'était notamment le cas jusqu'à présent, lorsque l'acquéreur se servait des réserves de l'entreprise acquise pour acquitter le prix d'achat, notamment lorsque des dividendes de substance étaient versés peu après l'acquisition. Dans un récent arrêt (ATF du 11 juin 2004, 2A.331/2003), le Tribunal fédéral a développé

cette jurisprudence en précisant qu'il fallait également admettre l'existence d'une liquidation partielle indirecte lorsque le prix d'acquisition est acquitté par les futurs bénéficiaires de l'entreprise vendue. Cette pratique a cependant deux effets secondaires négatifs: d'une part, l'imposition du vendeur est tributaire du comportement en matière de distribution de l'acquéreur; d'autre part, l'imposition a toujours lieu lorsque l'acquéreur ne dispose pas d'assez de fonds propres. De ce fait, il est plus intéressant pour le vendeur de vendre son entreprise à une société holding solvable. Suite à l'arrêt du Tribunal fédéral mentionné ci-dessus, l'AFC a renoncé à son interprétation du droit en cas de *holding d'héritiers*. Le Tribunal fédéral a décidé que ces cas ne devaient plus être traités comme des transpositions, mais comme des liquidations partielles indirectes.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le *commerce quasi-professionnel de titres* est imposé dès le moment où l'on sort du cadre de la simple gestion de fortune et, donc, que l'on entre dans le cadre de l'art. 18, al. 1, LIFD: «Sont imposables tous les revenus provenant de (...) ou de toute autre activité lucrative indépendante». Chaque cas doit être traité individuellement. Toutefois, les pratiques cantonales en matière de taxation divergent et la jurisprudence du Tribunal fédéral ne fait pas l'unanimité.

## **2.6.2 Solution possible**

Il a été proposé, de régler juridiquement tous les cas mentionnés ci-dessus (ch. 2.6.1), donc y compris la transposition (vente à soi-même), de sorte à éliminer l'absence de sécurité du droit dans le domaine de la fortune mobilière en ce qui concerne la délimitation entre gain en capital exonéré et revenu de l'activité lucrative imposable (commerce quasi-professionnel de titres), d'une part, et entre gain en capital exonéré et revenu de la fortune imposable (liquidation partielle indirecte et transposition), d'autre part. Le principe de l'exonération des gains en capital privés ne doit cependant pas être levé. Il est cependant nécessaire de fixer une limite juridique claire par rapport au revenu du capital.

Cette réglementation légale doit être reprise telle quelle dans la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct et dans la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes.

## **2.6.3 De la liquidation partielle indirecte au dividende réalisé de manière indirecte (montant considéré comme un dividende)**

L'imposition partielle des dividendes rendra la distribution un peu plus attrayante, ce qui augmentera le nombre des distributions. L'aliénation de paquets d'actions équivalant à un «porte-monnaie plein» va donc peu à peu perdre en importance sans pour autant disparaître totalement en raison de l'exonération des gains en capital. En cas d'aliénation de droits de participation, il faut par conséquent un concept objectif qui rende possible l'imposition proportionnelle, à titre de montants considérés comme des dividendes, des bénéfices retenus dans l'entreprise et réinvestis dans des actifs qui ne sont pas nécessaires à l'entreprise. Les facteurs subjectifs, comme les caractéristiques et le comportement de l'acquéreur, ne devraient plus jouer aucun

rôle lorsqu'il s'agit de déterminer, dans un cas précis, si l'on est en présence d'une liquidation partielle indirecte. Dorénavant, la question de la capacité financière de l'acquéreur et la question de savoir si l'acquéreur et le vendeur ont planifié et réalisé ensemble l'appauvrissement de l'entreprise aliénée ne devront plus être déterminantes. En revanche, la question déterminante est uniquement de savoir si *l'entreprise aliénée dispose d'un capital net distribuable non nécessaire à l'exploitation et si l'aliénateur avait une influence déterminante sur la politique de distribution de l'entreprise concernée*. Selon la pratique, l'influence est réputée déterminante lorsque la quote-part au capital est d'au moins 20 %. Au fond, le nouveau concept objectif ne devrait plus se limiter à des cas de changement de système (ventes de la fortune privée à la fortune commerciale ou passage du principe de la valeur nominale au système de la valeur comptable): le principe de l'égalité de traitement exigerait clairement l'imposition générale de *toutes* les aliénations de la fortune privée. En outre, l'absence du principe de la valeur nominale dans la LHID pourrait constituer une raison suffisante pour appliquer également le nouveau concept aux *transferts à des investisseurs privés*. Comme décrit ci-dessous, le passage au principe de l'apport en capital permettrait d'assurer que le rendement de la fortune imposé auprès de l'investisseur ne soit pas grevé une seconde fois.

Vu la pratique actuelle, le nouveau concept *se limitera* cependant *aux cas de changement de système*. En effet, si l'acquéreur d'un paquet d'actions est un investisseur privé, il reprend forcément l'ensemble de la charge fiscale latente. C'est pourquoi on peut renoncer dans ces cas à l'imposition du substrat distribuable non nécessaire à l'entreprise. Toutefois, si l'investisseur privé a aliéné son paquet d'actions à l'étranger, on suppose par hypothèse (réfutable) qu'il y a un changement de système même s'il est prouvé que cette aliénation a eu lieu en faveur d'un investisseur privé. Car, en règle générale, les pays étrangers appliquent, également dans le domaine de la fortune privée, le principe de la taxation fondée sur le prix d'acquisition et non pas sur celui de la valeur nominale.

Le montant maximal du montant considéré comme un dividende déterminant pour la totalité des droits de participation (c'est-à-dire le «porte-monnaie plein») doit être déterminé comme suit:

- *prendre les actifs circulants nets estimés selon leurs valeurs vénales,*
- *ajouter les biens immobilisés (également estimés selon leur valeur vénale nette) qui ne sont pas nécessaires à l'exploitation (placements dans des immeubles ou dans des instruments financiers de tout genre sans participations susceptibles d'être consolidées),*
- *déduire la valeur nette des stocks, des travaux en cours et des autres actifs similaires qui, dans ce contexte, ne doivent pas être considérés comme des actifs facilement réalisables pour des raisons de prudence et, enfin,*
- *déduire la réserve de liquidités nécessaire à l'exploitation (en principe 10 % des charges d'exploitation moyennes des trois dernières années d'exercice); comme base de calcul, on prend les charges d'exploitation annuelles après élimination des factures extraordinaires. La preuve de la nécessité d'une réserve plus élevée est réservée.*

Dans ce contexte, l'épithète «nette» qualifie la fortune après déduction des dettes. Cette répartition doit être opérée de manière analytique, c'est-à-dire en tenant compte des dettes frappant directement certains actifs (hypothèques, crédits lom-

bards), et pas de manière strictement proportionnelle et non différenciée selon les valeurs comptables.

Même si les participations susceptibles d'être consolidées font en principe partie de l'actif immobilisé nécessaire à l'exploitation (elles fondent en effet le groupe), les actifs nets distribuables de la filiale peuvent néanmoins être pris en considération lors de la détermination du montant considéré comme un dividende dans certains cas précis (à savoir dans les structures holding).

Le «porte-monnaie plein» ainsi déterminé ne correspond toutefois pas automatiquement au montant imposable à titre de montant considéré comme un dividende auprès de l'aliénateur (en fonction de sa part). Seul les passifs indiqués au bilan donnent une réponse définitive à ce sujet.

*Le «porte-monnaie plein» ne peut être imposé à titre de montant considéré comme un dividende que si des fonds propres librement disponibles sont déclarés (réserves ouvertes et reports de bénéfice après déduction des réserves légales). Ce montant doit cependant être majoré des réserves latentes (imposées et non imposées) de la fortune nette qui n'est pas nécessaire à l'exploitation.*

Il faut donc vérifier si, dans le produit de la vente, un dédommagement est prévu pour le substrat manifestement distribuable et, donc, si les conditions d'imposition d'un dividende indirectement réalisé (montant considéré comme un dividende) sont remplies. Dans le cadre de la détermination du montant considéré comme un dividende, il n'est pas déterminant de savoir si l'aliénateur des droits de participation a réalisé un gain en capital ni, le cas échéant, quelle est la hauteur de ce gain, car il ne s'agit absolument pas de l'introduction d'un impôt sur les gains en capitaux: le principe de la valeur nominale est toujours applicable. Le montant considéré comme un dividende imposable bénéficie finalement des mesures d'allègement prévues par la Confédération et par les cantons.

Quatre exemples<sup>46</sup> illustrent les principes et la logique de ce concept.

Etant donné que la vente des droits de participation et l'imposition du montant considéré comme un dividende n'entraînent pas un véritable appauvrissement de l'entreprise, il faut donner à l'entreprise dont les droits de participation ont été aliénés la possibilité de transférer le montant considéré comme un dividende des réserves ouvertes dans le compte «apports, agios et suppléments» à titre d'apport en capital (art. 20, al. 3, LIFD/art. 7a, al. 1, LHID). Cela permet d'éviter qu'un même bénéfice soit taxé plusieurs fois à titre de rendement de la fortune d'investisseurs privés. Si le montant considéré comme un dividende provient pour l'essentiel de réserves latentes d'actifs nets non nécessaires à l'exploitation et que le transfert de ce dividende sur le compte «apports, agios et suppléments» n'est pas entièrement possible au même moment en raison de l'insuffisance des reports de bénéfices, l'entreprise a le droit de rattraper ce transfert lors de la prochaine réalisation de bénéfice. Toutefois, dans le domaine de la fortune commerciale, il n'est pas déterminant de savoir si c'est du capital-actions, du capital social ou de l'agio qui est remboursé; tout remboursement de substance est considéré comme un rendement de participation, pour autant qu'il n'entraîne pas un amortissement (cf. art. 70, al. 3, LIFD). Afin que le nouveau concept puisse être appliqué sans problème, il faudra cependant que puisse être supposé un lien de causalité entre la substance reçue et l'amortissement en cas de remboursement de capital nominal et d'agio. Ainsi,

<sup>46</sup> Exemples 1 à 4 dans l'annexe.

l'imposition multiple des dividendes de remplacement pourrait être évitée efficacement même si le transfert de ces dividendes dans le compte spécial mentionné ne s'effectuait pas en même temps que leur distribution à la nouvelle société holding.

C'est pourquoi l'introduction du principe de l'apport en capital permet d'éviter une imposition multiple du montant considéré comme un dividende imposé auprès du vendeur. Dans ce cadre, la pratique doit être coordonnée entre les contribuables, les autorités de taxation et l'AFC. La hauteur du montant considéré comme un dividende, fixée par l'autorité de taxation compétente en cas de liquidation partielle indirecte, doit être annoncée à l'AFC. Si nécessaire, cette dernière se procure des informations supplémentaires. Dès que la taxation du vendeur est entrée en force, l'AFC autorise l'entreprise dont les droits de participation ont été transférés à virer un montant équivalant au montant considéré comme un dividende des réserves ouvertes et des reports de bénéfice au compte spécial «Agio». Si cet agio est distribué à titre de dividende de substance durant les années suivantes à un actionnaire soumis à l'obligation de tenir une comptabilité, cet actionnaire doit – comme il a été décrit ci-dessus – pouvoir compenser le dividende de substance avec le coût d'investissement lié à ses droits de participation même s'il n'existe pas une nécessité d'amortir.

Les nouvelles bases légales se trouvent à l'art. 20, al. 1<sup>bis</sup>, let. b, et 4, LIFD, à l'art. 7, al. 1<sup>bis</sup>, let. a, et 2, LHID et, enfin, à l'art. 5, al. 1<sup>bis</sup>, LIA.

## 2.6.4 Transposition

La question de savoir si l'on est en présence d'une «vente à soi-même» doit dépendre du taux de participation au capital-actions ou au capital social de la société de capitaux ou de la société coopérative qu'une personne détient après le transfert des droits de participation à cette société. On est en présence d'une transposition si, après le transfert, le vendeur ou la personne qui apporte des droits de participation participe (ou continue de participer) à hauteur de 50 % au moins à la société qui acquiert. Seul est donc déterminant le critère du taux, rendu objectif par des réflexions pratiques, car il permet de n'imposer que les cas d'abus manifestes.

Si, après le transfert des droits de participation, la société qui acquiert est détenue à un taux inférieur à 50 %, on est en présence d'un commerce entre tiers indépendants et pas d'une transposition. Il reste toutefois à vérifier si le cas remplit bien les critères du montant considéré comme un dividende au sens du ch. 2.6.2. Demeure réservé le cas où plusieurs personnes transfèrent ensemble des droits de participation et détiennent ensuite au minimum 50 % du capital-actions ou du capital social de la société qui acquiert. Si des droits de participation sont transférés à d'autres entreprises soumises à l'obligation de tenir une comptabilité (par exemple une société de personnes), il faut appliquer par analogie le critère des taux rendu objectif.

Il n'est pas déterminant de savoir si le transfert a porté sur une seule action, sur une participation déterminante ou sur tout un paquet d'actions. Il n'est pas non plus déterminant de savoir quelle était la nature de la contre-prestation. Cette dernière peut donc se composer d'argent liquide, de créances, de titres ou de la valeur nominale de droits de participation nouvellement émis suite à une augmentation du capital de la société qui acquiert. La comptabilisation intégrale ou partielle de la valeur apportée dans les «réserves ouvertes» ne doit pas être considérée comme une contre-

prestation de la société qui acquiert. Cette comptabilisation permet en effet de préserver l'imposition potentielle de cette contre-prestation à titre de rendement de la fortune. Le choix de cette solution n'est pas nécessaire pour les cas équivalant économiquement à des fusions, pour autant que les autorités fiscales les considèrent comme telles sans restriction.

Il faut cependant souligner qu'en raison de l'introduction du principe de l'apport en capital, la «solution de l'agio» telle qu'elle est appliquée jusqu'à présent n'est plus possible sans entraîner des conséquences fiscales. Le versement plein ou partiel de la valeur ajoutée sur le compte «agio» devrait dorénavant être qualifié de contre-prestation imposable; en effet, en raison du principe de l'apport en capital, son remboursement n'entraîne pas de conséquence fiscale.

Le vendeur ou la personne qui apporte les droits de participation doit donc payer l'impôt, comme jusqu'à présent, sur la différence entre la contre-prestation (reçue au total) et la valeur nominale des droits de participation transférés à titre de produit de la fortune. Etant donné qu'il s'agit d'un montant considéré comme un dividende, le contribuable bénéficie des mesures d'atténuation de la double imposition économique.

Un défaut de la solution actuelle peut être éliminé: si, après la transposition, la société holding vend la participation à un particulier, il peut s'ensuivre une imposition multiple contraire au système. C'est pourquoi l'introduction du principe de l'apport en capital permet d'éviter une imposition multiple du montant considéré comme un dividende imposé auprès du vendeur ou de la personne qui apporte les droits de participation suite à la transposition. Dans ce domaine, il est également nécessaire de coordonner la pratique entre l'autorité de taxation compétente et l'AFC (cf. explications du ch. 2.6.3).

Les nouvelles bases légales se trouvent à l'art. 20, al. 1<sup>bis</sup>, let. c, et 4, LIFD, aux art. 7, al. 1<sup>bis</sup>, let. b et 7a, al. 2, LHID et, enfin, à l'art. 5, al. 1<sup>bis</sup>, LIA.

### **2.6.5 «Commerce quasi-professionnel de titres»**

Les art. 18, al. 1, LIFD et 7, al. 1, LHID contiennent le principe suivant lequel tous les revenus provenant d'une activité lucrative indépendante sont imposables. Même si une activité lucrative indépendante ne peut en principe pas s'effectuer sans apports d'éléments de la fortune (actifs), l'utilisation d'éléments de la fortune ne constitue pas une condition fondamentale de l'imposition d'une activité lucrative indépendante. Par exemple, un écrivain ou un compositeur peut exercer son activité lucrative indépendante sans forcément utiliser des éléments de la fortune. Toutefois, si l'utilisation d'éléments de la fortune (actifs) sert entièrement ou de manière prépondérante à l'exercice d'une activité lucrative indépendante, ce capital est qualifié de fortune commerciale et les revenus qui en découlent (bénéfices et gains en capital) constituent un revenu de l'activité lucrative et sont donc pleinement imposables (art. 18, al. 2, 3<sup>e</sup> phrase, LIFD).

Selon la pratique et la jurisprudence, on est en présence d'un commerce quasi-professionnel de titres indépendamment du fait que l'activité du contribuable l'oblige à diriger une exploitation commerciale ou que les titres négociés ont, pour d'autres raisons, un lien fonctionnel avec une exploitation commerciale dirigée par

le contribuable. S'il existe un tel rapport, les revenus des titres constituent toujours un revenu d'une activité lucrative.

Dans le sens du droit fiscal, on n'a pas seulement affaire à une exploitation commerciale si elle doit être inscrite au registre du commerce en vertu de l'ordonnance sur le registre du commerce. Parmi les caractéristiques principales de l'exploitation commerciale, on trouve notamment la participation aux échanges commerciaux visible de l'extérieur (présence sur le marché), les rapports commerciaux avec des fournisseurs et des clients, l'exploitation de locaux et de mobilier, l'emploi de personnel et d'autres mesures organisationnelles s'inscrivant dans le cadre de la gestion d'une entreprise selon des critères commerciaux (notamment la tenu d'une comptabilité). Les titres constituent de la fortune privée s'ils n'ont *aucun* rapport fonctionnel avec un commerce géré par le contribuable. Cependant, si les caractéristiques du quasi-commerce de titres définies par la pratique et par la jurisprudence sont remplies, les bénéfices tirés de ces titres sont également imposables à titre de revenu de l'activité lucrative indépendante. Par conséquent, ces revenus sont également soumis à l'AVS.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il faut juger chaque cas sur la base de l'ensemble de ses caractéristiques pour déterminer si l'on a affaire à de la simple gestion de fortune ou à une activité lucrative indépendante (Archives 73, 656; 71, 627; 69, 652 et 788, avec renvois). Pour déterminer si une activité est une activité lucrative indépendante, il est nécessaire de prendre en considération plusieurs indices qui, en combinaison avec d'autres ou, dans certains cas, à eux seuls, donnent à penser qu'on est en présence d'une activité lucrative indépendante<sup>47</sup>.

Toutefois, cette pratique, qui est fondée davantage sur des critères subjectifs que sur des critères objectifs et qui, par conséquent, n'assure ni la sécurité du droit ni l'égalité de traitement, a été remplacée dans le cadre de la présente réforme par deux critères alternatifs quantifiables, ce qui est de surcroît beaucoup plus simple. Ces deux critères alternatifs reposent sur deux caractéristiques centrales du commerce professionnel de titres: (a) le financement par emprunt (prise en compte de risques particuliers) et (b) l'importance et la fréquence relativement importante des transactions (dépassant le cadre de la simple administration de la fortune privée).

La jurisprudence du Tribunal fédéral concernant les autres activités commerciales, en particulier le commerce immobilier, n'est donc pas concernée.

#### *(a) Financement par emprunt:*

Si l'acquisition de titres est financée par des fonds étrangers et que ces titres ne restent pas plus de cinq ans en possession du contribuable, les bénéfices réalisés lors de l'aliénation doivent être imposés à titre de revenu d'une activité lucrative indépendante. Les gains provenant de l'aliénation réalisés après expiration de la durée de

<sup>47</sup> Le fait que certains éléments typiques de l'activité lucrative indépendante fassent défaut dans certains cas (par ex. le *nombre élevé de transactions* ou l'*utilisation de moyens étrangers*, peut être compensé par d'autres éléments qui sont particulièrement importants (Archives 73, 299). Sont des indices suggérant la présence d'une activité lucrative indépendante:

- la manière systématique et planifiée de procéder;
- la fréquence des transactions et la brièveté de la durée de détention;
- le rapport étroit des affaires avec le métier du contribuable ainsi que l'exploitation de connaissances spécialisées;
- l'utilisation d'importants moyens étrangers pour le financement des affaires et
- le réinvestissement des gains dans des biens de même genre.

possession de cinq ans sont exonérés. Le critère alternatif «signification et fréquence relative des transactions» demeure réservé.

Selon la pratique actuelle et la jurisprudence, un changement ou un fait est qualifié d'important du point de vue fiscal s'il représente au moins 20 % de la hauteur totale initiale. Selon cette disposition, on a donc affaire à un financement par emprunt de titres lorsque 20 % au moins du prix d'acquisition ont été financés par du capital étranger. Il n'est pas déterminant de savoir si le financement par emprunt est directement lié à l'acquisition de titres (par ex. crédit lombard) ou s'il est lié à une augmentation des dettes (par ex. hypothèque). Ce sont les conditions objectives de financement au moment de l'acquisition qui sont déterminantes pour qualifier s'il y a potentiellement un revenu d'activité lucrative indépendante. Pour la taxation, c'est toujours le principe de la répartition proportionnelle des dettes et des intérêts passifs qui s'applique. La part correspondante des intérêts passifs «commerciaux» est donc entièrement déductible au plus tard au moment de la réalisation du bénéfice. Dans ce cas, les excédents d'intérêts passifs qui ne sont pas pris en compte (art. 33, al. 1, let. a, LIFD/art. 9, al. 2, let. a, LHID) et dont il est démontré qu'ils doivent être ajoutés aux titres aliénés augmentent les frais d'investissement concernés, respectivement diminuent les bénéfices nets imposables.

*(b) L'importance et la fréquence relative des transactions:*

Si, durant une année fiscale, le produit de la vente de titres atteint au minimum 500 000 francs et si ce produit a servi à renouveler deux fois au moins la valeur du portefeuille de titres existant au début de l'année fiscale (= valeur fiscale à la fin de l'année précédente), les bénéfices nets tirés des ventes de titres effectuées au cours de l'année fiscale sont considérés comme autant de revenus d'une activité lucrative indépendante. Pour déterminer les bénéfices (ou les pertes) de l'aliénation, il faut se baser sur les coûts d'acquisition effectifs. Si ces frais d'acquisition ne peuvent plus être justifiés, on peut se baser sur la valeur déterminante pour l'impôt sur la fortune à la fin de l'année d'acquisition. Dans ce cas également, malgré le financement par des fonds propres, il serait possible de faire valoir certains excédents d'intérêts passifs des années précédentes et de les ajouter aux frais d'acquisition des titres aliénés. Dans certains cas, il pourrait se révéler difficile de fournir les preuves nécessaires. Toutefois, dans la pratique, l'importance de tels cas est négligeable. Il faut préciser enfin que le produit de la vente de titres dont l'acquisition avait été financée par emprunt fait partie intégrante du produit de la vente annuel au sens de la deuxième condition.

*(c) Pertes subies dans le cadre du commerce quasi-professionnel de titres:*

Si l'un des critères alternatifs décrits sous (a) ou sous (b) est rempli et si les ventes effectuées affichent à la fin de l'exercice un solde négatif, ce dernier peut être porté en déduction des autres revenus de la même année fiscale. Un éventuel excédent de pertes ne peut être fait valoir que si le commerce quasi-professionnel de titres est poursuivi sans interruption. Cette conclusion découle de la place particulière qu'occupent les titres dans le cadre du commerce quasi-professionnel de titres. Car, même si l'un des deux critères alternatifs est rempli, les rendements courants constituent des revenus de la fortune privée alors que les bénéfices ne constituent des revenus de l'activité lucrative indépendante qu'au moment de l'aliénation des titres.

Les nouvelles bases légales se trouvent aux art. 18, al. 2<sup>bis</sup>, LIFD et 8, al. 2<sup>bis</sup>, LHID.

On retiendra enfin que les personnes résidant à l'étranger ne sauraient être assujetties en Suisse en vertu du rattachement économique si elles se limitent à faire administrer un portefeuille de titre en Suisse.

## **2.7 Déduction des intérêts passifs**

Suite au rejet du paquet fiscal 2001 lors de la votation du 16 mai 2004, la déduction des intérêts passifs privés doit être étudiée une nouvelle fois. Même si la réforme de l'imposition de la propriété du logement ne constitue plus une priorité et que l'imposition de la valeur locative doit être maintenue pour les logements habités par le propriétaire, la question se pose toujours de savoir si les intérêts de la dette privée doivent pouvoir être déduits pleinement du revenu. L'imposition partielle prévue pour les dividendes et la nouvelle réglementation du commerce quasi-professionnel de titres (cf. ch. 2.6.5), qui réduit sensiblement la marge de manœuvre que laisse la pratique actuelle, ont convaincu le Conseil fédéral que la reconnaissance de l'excédent des intérêts passifs ne se justifierait plus dans le domaine de la fortune privée. La limite de la déductibilité des intérêts passifs privés devrait donc correspondre à la somme de tous les revenus bruts de la fortune mobilière et de la fortune immobilière. Dans le cadre de la fortune immobilière, sont considérés comme des revenus bruts tous les revenus imposables avant la déduction des frais d'entretien et de la charge administrative. Dans le cadre de la fortune mobilière, sont considérés comme des revenus bruts tous les revenus imposables avant tout allègement et avant déduction de la charge administrative et des impôts étrangers sur le revenu du capital qui ne sont pas remboursables. Il apparaît donc que l'on peut se passer du montant supplémentaire de 50 000 francs pour la déduction des intérêts passifs.

Les nouvelles bases légales se trouvent aux *art. 33, al. 1, let. a (première phrase), LIFD et 9, al. 2, let. a, LHID*.

## **3 Mesures concernant l'impôt sur les sociétés**

### **3.1 Imputation de l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital**

La charge fiscale grevant les sociétés de capitaux se compose de l'impôt fédéral sur les bénéfices, de l'impôt cantonal sur les bénéfices (y compris l'impôt communal et l'impôt d'Eglise), de l'impôt cantonal sur le capital et du droit de timbre d'émission. L'impôt sur le capital est nettement proportionnel. L'impôt sur le bénéfice et l'impôt sur le capital constituent des dépenses fiscalement déductibles. C'est pourquoi les taux de l'impôt suisse sur les bénéfices frappent les bénéfices nets après impôt. C'est également pour cette raison qu'ils doivent être convertis en taux d'impôt sur les bénéfices frappant les bénéfices avant impôt afin d'effectuer une comparaison internationale.

Lors de la réforme 1997 de l'imposition des sociétés, la Confédération a remplacé, dans le cadre de l'impôt sur les bénéfices, le tarif à trois niveaux par un taux fixe. Parallèlement, elle a supprimé l'impôt sur le capital (0,8 %) qui frappait le capital propre. En effet, l'introduction de ce taux d'imposition fixe avait rendu obsolète l'impôt sur le capital. Cet impôt servait à corriger la charge fiscale des entreprises

disposant d'un capital propre important mais dont le rendement était faible et qui, de ce fait, étaient moins lourdement imposées, l'impôt sur le bénéfice étant lié à l'intensité du rendement).

En matière d'impôt sur le bénéfice, on observe également dans les cantons que les taux progressifs laissent leur place aux taux proportionnels. Avec le passage à un impôt sur les bénéfices proportionnel, l'existence d'un impôt sur le capital ne se justifie plus. La loi sur l'harmonisation fiscale prévoit cependant l'imposition du capital en laissant toutefois aux cantons la liberté de fixer les barèmes.

Pour la grande majorité des cantons, l'abrogation de l'impôt sur le capital est cependant hors de question. Une grande partie des sociétés de capitaux ne paie pas d'impôt sur le bénéfice, de sorte qu'il ne reste souvent que l'impôt sur le capital aux cantons. Dans le cadre des sociétés de holding pures, l'impôt sur le capital revêt également une fonction particulière. C'est pourquoi les cantons doivent pouvoir renoncer à l'impôt sur le capital à condition qu'ils perçoivent un impôt sur les bénéfices. Ainsi, il est possible de maintenir une charge fiscale minimale sur les sociétés.

Voici quatre exemples: sur la base de la taxation, l'impôt dû sur le bénéfice, le cas échéant, après les réductions pour les participations et pour les établissements stables à l'étranger ou l'impôt dû sur le capital après, le cas échéant, déduction de la part de capital à l'étranger, se monte à:

Impôt sur le bénéfice selon la taxation	Impôt sur le capital selon la taxation	Impôt sur le bénéfice effectivement dû	Impôt sur le capital effectivement dû
1 720 000	70 000	1 720 000	–
30 000	60 000	30 000	30 000
40 000	40 000	40 000	–
– (perte)	50 000	–	50 000

### 3.2 Allègements en matière de réduction pour participations

En matière de réduction pour participations, le Conseil fédéral propose les améliorations suivantes:

- Doit dorénavant suffire comme critère d'obtention de la réduction pour participations sur les dividendes (et autres prélèvements) une participation d'au moins 10 % (précédemment: 20 %) au capital-actions ou au capital social (capital nominal) ou – d'une autre façon – un droit légal à au moins 10 % des bénéfices et des réserves. La condition est également considérée comme remplie si les droits de participation ont une valeur vénale d'au moins un million de francs (précédemment: deux millions) à la fin d'une année fiscale. La nouveauté consiste dans le fait qu'à l'avenir le non-actionnaire qui possède uniquement des bons de jouissance pourra en règle générale bénéficier lui aussi de la réduction pour participations.
- Par contre, seul le critère du pourcentage [participation d'au moins 10 % (précédemment: 20 %) au capital-actions ou au capital social ou encore aux bénéfices et aux réserves] reste déterminant pour l'obtention de la réduction

pour participations sur gain d'aliénation. De même, la durée de possession d'une année au moins reste indispensable, afin que le commerçant de titres reste exclu des bénéficiaires de la réduction pour participations sur les cas d'aliénation. Celui qui a rempli cumulativement les critères objectifs d'obtention de la réduction pour participations sur les gains d'aliénation ne doit toutefois plus être forcé, en pratique, de vendre chaque fois ou la même année d'exercice une participation minimale de 10 % (voir les explications au ch. 2.4.2, al. b, de la circulaire de l'AFC n° 9 du 9 juillet 1998, Archives 67 117). Il doit maintenant avoir le droit, pour les participations concernées, d'obtenir la réduction pour participations même si les ventes correspondantes se font de manière successive sur plus d'une année d'exercice, à la condition que le critère alternatif de la valeur minimale (valeur vénale d'au moins un million de francs) soit rempli à la fin de l'année fiscale précédant la vente. On applique ainsi le principe «une fois remplie, une condition est toujours remplie». Les distributions courantes de bénéfices ne peuvent donc être exonérées que si au moins le critère alternatif de la valeur minimale est respecté (valeur vénale d'un million de francs au minimum). La circulaire n° 9 du 9 juillet 1998 devra être modifiée dans ce sens.

- Les participations à des sociétés qui sont fiscalement assimilées à des fonds de placements ne bénéficient pas de la réduction pour participations (cf. ch. 2.2).

### **3.3 Remplacement de participations**

Une autre modification est prévue dans le cadre du remplacement de participations: le taux de participation minimal requis sera abaissé et passera de 20 à 10 %.

La réglementation de l'art. 64, al. 1<sup>bis</sup>, LIFD concernant le remplacement de certaines participations a été modifiée dans le cadre de la nouvelle loi du 3 octobre 2003 sur la fusion<sup>48</sup>. Selon cette disposition, en cas de remplacement de participations, les réserves latentes peuvent être reportées sur une nouvelle participation pour autant que la participation aliénée soit égale au moins à 20 % du capital-actions ou du capital social de l'autre société et que la société de capitaux ou la société coopérative l'ait détenue pendant un an au moins.

En prévision de l'abaissement du taux de participation nécessaire pour bénéficier de la réduction pour participations proposée, les réserves latentes doivent pouvoir être reportées sur une nouvelle participation en cas de remplacement de participations, pour autant que la participation aliénée soit égale au moins à 10 % du capital-actions ou du capital social de l'autre société et que la société de capitaux ou la société coopérative l'ait détenue pendant un an au moins.

### **3.4 Allègements au niveau du droit de timbre d'émission**

Dans le cadre du train de mesures fiscales 2001 rejeté le 16 mai 2004 par le peuple, le Conseil fédéral a demandé que les mesures urgentes dans le domaine du droit de timbre d'émission, d'une part, et le contenu de la loi fédérale du 15 décembre 2000

<sup>48</sup> RO 2004 2617; RS 221.301; en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2004.

instaurant de nouvelles mesures urgentes dans le domaine du droit de timbre de négociation, d'autre part, soient incorporés dans le droit ordinaire. Dans la modification du 20 juin 2003 de la loi fédérale sur les droits de timbre (LT; RS 641.10), les Chambres fédérales ont repris les mesures urgentes du 19 mars 1999 et du 20 décembre 2000 en les complétant sur certains points. On trouve parmi ces compléments quatre mesures en matière de droit de timbre de négociation et une mesure en matière de droit de timbre d'émission. Le Parlement s'est en effet prononcé en faveur de l'augmentation de la franchise du droit de timbre sur l'émission d'actions et de parts de S. à r. l. de 250 000 francs à un million de francs. Dans son message du 18 août 2004 concernant une modification de la LT<sup>49</sup>, objet qui est actuellement traité par les Chambres fédérales, le Conseil fédéral propose de reprendre telle quelle la modification du 20 juin 2003 de la loi et de remplacer le droit urgent en vigueur jusqu'à la fin de 2005. Les Chambres ont adopté ce projet de loi lors de la session de printemps 2005. S'il n'y a pas de référendum, la loi entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006.

Dans le présent message, le Conseil fédéral propose d'autres allègements en faveur des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives. Il s'agit d'exonérer les sociétés qui ont racheté des entreprises en faillite (sociétés de sauvegarde) et, d'autre part, d'augmenter la franchise des sociétés coopératives à un million de francs. Concernant la seconde de ces mesures, cf. ch. 6.2.1 (auto-taxation pour les sociétés coopératives et introduction de la franchise pour le droit de timbre d'émission).

## **4 Allègements en faveur des entreprises de personnes**

### **4.1 Conditions générales**

Une bonne partie des PME sont des entreprises de personnes. Les entreprises de personnes sont constituées soit en entreprise individuelle (y compris les professions libérales) soit en sociétés de personnes.

Les entreprises de personnes ont une grande importance pour l'économie de la Suisse:

- Selon le recensement des entreprises des secteurs secondaire et tertiaire effectué en 2001, 65 % des 300 000 petites et moyennes entreprises (PME, soit les entreprises occupant moins de 250 personnes) sont des sociétés de personnes. Ces dernières fournissent 24 % des emplois. Neuf PME sur dix sont des «micro-entreprises», comptant moins de 10 employés.
- Pratiquement toutes les exploitations agricoles sont organisées en entreprises de personnes. En 2002, les exploitations agricoles et sylvicoles, organisées majoritairement en entreprises de personnes, étaient au nombre de 67 421 (dont 48 146 à titre principal).

Pour les entreprises de personnes, on applique les dispositions légales applicables à l'imposition du revenu de l'activité lucrative indépendante.

Les interventions parlementaires et les demandes des milieux économiques intéressés font état de trois sujets principaux de préoccupation pour les entreprises de personnes. Le premier concerne le transfert de l'entreprise par succession, que cela

<sup>49</sup> FF 2004 4591

soit du vivant de l'entrepreneur ou à son décès entre héritiers. Le deuxième a trait à la fiscalité des gains en capital résultant du transfert d'actifs de la fortune commerciale dans la fortune privée; imposé dans ce cas sur un bénéfice réalisé selon la systématique fiscale, l'entrepreneur ne disposerait pas nécessairement des liquidités nécessaires au règlement de l'impôt. Le troisième sujet de préoccupation a trait aux modalités d'imposition des gains en capital effectivement réalisés lors de la liquidation de l'entreprise, prise en compte des revenus extraordinaires en plus des revenus ordinaires en raison du passage au système *postnumerando*, d'une part, et de l'affectation alléguée du produit de la remise de l'entreprise à la prévoyance professionnelle lato sensu, d'autre part.

Dans son avis du 3 septembre 1997 sur la motion Toni Eberhard du 30 avril 1997 (97.3210) demandant l'exonération des gains en capital obtenus lors de la cessation de l'activité lucrative d'un commerce lorsqu'ils servent à la prévoyance professionnelle, motion acceptée par le Parlement sous la forme d'un postulat, le Conseil fédéral a rappelé la diversité des situations donnant lieu à l'imposition d'un bénéfice de liquidation et montré que la solution proposée par l'auteur de la motion ne constituait pas la bonne réponse au problème posé. Il a confirmé sa position dans sa réponse du 27 février 2002 à une autre motion déposée par le même auteur le 12 octobre 2001 (01.3557). Depuis lors, c'est effectivement dans le cadre de la première révision de la loi sur la prévoyance professionnelle que des mesures ont été proposées en vue d'encourager et de faciliter la prévoyance professionnelle des indépendants. C'est ainsi qu'une disposition nouvelle de la LPP, l'art. 4, al. 3, donne aux travailleurs indépendants la possibilité de s'assurer uniquement auprès d'une institution de prévoyance active dans un domaine plus étendu de la prévoyance, et notamment auprès d'une institution de prévoyance non inscrite au registre de la prévoyance professionnelle, pour autant qu'elle dispose d'un plan de prévoyance et qu'elle soit gérée selon le principe de l'assurance collective. Cette solution répond au besoin de prévoyance des indépendants; sa souplesse tient compte des variations que peut connaître le revenu d'une entreprise au fil du temps. Compte tenu de cette évolution de la situation juridique, le problème des modalités d'imposition du bénéfice de liquidation d'une entreprise de personnes ne doit être abordé que sous l'angle des principes régissant la fiscalité directe.

La simplification de la fiscalité est un objectif important de toute réforme de la législation fiscale. Le Forum PME a énuméré quelques mesures possibles allant dans le sens de la simplification, notamment l'harmonisation de la fiscalité immobilière et la réduction des possibilités de répartition intercantonale des bénéfices. En décembre 2002, les Chambres fédérales ont fait un pas dans cette direction en adoptant la loi du 15 décembre 2000 sur la coordination et la simplification des procédures de taxation des impôts directs dans les rapports intercantonaux<sup>50</sup>. Le Conseil fédéral propose de poursuivre ces efforts en rapprochant les systèmes dualiste et moniste d'imposition des gains réalisés sur des immeubles commerciaux. Cette démarche devrait contribuer à la simplification des répartitions intercantionales. La compensation des gains immobiliers par les pertes d'exploitation, prévue initialement par les cantons appliquant le système moniste, a été écartée du présent projet. Elle constitue l'objet d'un autre projet (à savoir, la «loi d'épuration»).

50 FF 2000 3587

Nous examinerons successivement les mesures proposées en vue de faciliter le maintien des sociétés de personnes déjà en cours d'exploitation (ch. 4.2), puis celles qui doivent faciliter les restructurations des sociétés de personnes par le report d'imposition en cas de transfert d'immeubles du patrimoine commercial au patrimoine privé (ch. 4.3). Nous aborderons par la suite les problèmes liés au transfert des entreprises (ch. 4.4), pour traiter enfin la question de l'allègement de la charge fiscale lors de la liquidation de l'entreprise du vivant de l'exploitant ou à son décès (ch. 4.5). Les tableaux synoptiques (ch. 4.6) montrent quelles sont les interactions entre les diverses mesures proposées.

## **4.2 Mesures conservatoires**

### **4.2.1 Elargissement de la notion de emploi**

Il n'est pas nécessaire de modifier la définition du revenu imposable, que ce soit dans le cadre de l'imposition d'une société de personnes ou d'une activité indépendante. Ce revenu correspond toujours à la différence entre la situation patrimoniale de l'entreprise au début et à la fin de l'exercice comptable, compte tenu des prélèvements privés et des apports en capital de l'entrepreneur. Les propositions des milieux économiques tendant à extraire certains éléments de revenu des recettes imposables de l'entreprise ne peuvent donc pas être suivies. En revanche, un élargissement de la notion du emploi est une mesure adéquate en vue du maintien des entreprises de personnes.

Aux termes des art. 30, al. 1, LIFD et 8, al. 4, LHID, lorsque des biens immobilisés nécessaires à l'exploitation sont remplacés, les réserves latentes inhérentes à ces biens peuvent être reportées, dans un délai raisonnable, sur des éléments acquis en emploi qui remplissent la même fonction; le report de réserves latentes sur des éléments de fortune sis hors de Suisse est exclu. De l'avis unanime de la doctrine, cette disposition vise uniquement le emploi et ne s'applique pas au réinvestissement.

Certains législateurs cantonaux ont repris les dispositions de la LHID concernant le emploi dans des termes qui en élargissent la notion. S'ils limitent le emploi aux actifs immobilisés nécessaires à l'exploitation, certains cantons renoncent à la mention expresse de l'exigence de la conformité de fonction. Pour le canton de BE, le emploi est admis si l'actif mobilier de remplacement est un actif immobilisé nécessaire à l'exploitation. Les cantons de SZ et OW parlent d'un «objet de remplacement». Le canton de SO admet le emploi si l'objet de remplacement est de même nature que l'objet aliéné. Pour le canton de SH, l'actif de remplacement doit également avoir une utilité fonctionnelle dans le commerce. Dans le canton d'AR, la condition que doit remplir l'objet de remplacement est d'appartenir à l'actif immobilisé nécessaire à l'exploitation. Le canton des GR exige que les actifs remplacés et les actifs de remplacement soient de même nature. Le canton d'AG a adopté une formulation très large: en cas de emploi d'actifs immobilisés nécessaires à l'exploitation, les réserves latentes peuvent être transférées dans un objet de remplacement acquis pour la même entreprise, dans un délai approprié (allant en général d'un an avant l'aliénation à trois ans après l'aliénation). A cette diversité de dispositions légales cantonales concernant le emploi et ces conditions ou leur étendue s'oppose l'uniformité de la définition de l'actif immobilisé «nécessaire à l'exploitation». Est considéré comme tel le bien qui sert directement à l'exploitation, ce qui exclut en

particulier les biens qui ne sont utiles à l'entreprise que par leur valeur de placement ou leur rendement. Les biens de l'actif circulant sont également en principe exclus.

Les partisans de la théorie du réinvestissement ont de celui-ci une conception plus ou moins large. Ils renoncent certes à l'exigence de la conformité de fonction de l'actif aliéné et de l'actif de remplacement, mais proposent divers critères pour différencier, dans la mesure du possible, la réalisation des réserves latentes imposable et le réinvestissement des réserves latentes réalisées dans l'entreprise. Pour une partie de la doctrine, le réinvestissement pourrait ne pas être limité au remplacement de biens faisant partie de l'actif immobilisé de l'entreprise. A certaines conditions, il devrait aussi être admis pour des biens de l'actif circulant.

Selon divers auteurs, le réinvestissement des réserves latentes, dont l'adoption est dictée par des motifs de politique économique, au contraire du remploi dont le traitement en droit fiscal procède de l'interprétation de la notion de réalisation, est de nature à mettre en cause le principe de l'imposition selon la capacité contributive et peut de ce fait créer des distorsions de concurrence entre entreprises. Le risque existe en effet qu'en raison des possibilités de réinvestissement dont elles disposent, les entreprises importantes en profitent plus largement que ne pourront jamais le faire les petites et moyennes entreprises. Par ailleurs, la difficulté de trouver des critères applicables pour l'appréciation de la nécessité, voire de l'opportunité du réinvestissement dans l'entreprise, rend périlleux l'exercice de la distinction entre réinvestissement d'une réserve latente réalisée et aliénation d'un actif ouvrant la voie à l'imposition de cette réserve. La notion de réinvestissement serait alors étendue bien au-delà de ce que justifie l'objectif visé. Enfin, une application large du système du réinvestissement, qui autoriserait tout remplacement d'un actif nécessaire à l'exploitation par un autre, ne peut être envisagée pour plusieurs motifs. Elle conduirait à terme à un report général de l'imposition du produit des entreprises. Elle serait par ailleurs incompatible avec le système fiscal suisse actuel en raison du traitement particulier qu'il réserve à l'imposition des gains immobiliers. Ainsi, on ne pourrait admettre un réinvestissement sur le produit de la vente d'immeubles faisant partie de l'actif circulant (commerce immobilier).

Il faut donc renoncer, pour les entreprises de personnes, à la théorie du réinvestissement au sens le plus large et garder celle du remploi, tout en faisant preuve d'une plus grande souplesse que par le passé. À cet égard, l'examen des législations cantonales et de la pratique suivie par les cantons montre qu'il se justifie d'élargir une notion du remploi conçu originellement comme l'échange de deux actifs remplissant la même fonction. Le remploi doit aussi permettre l'adaptation des moyens de production et des structures de l'entreprise. Il est donc proposé d'assouplir les conditions actuelles du remploi en admettant son application lorsque le bien de remplacement est nécessaire à la continuation d'une exploitation représentant l'activité principale indépendante du propriétaire d'une entreprise individuelle ou de la majorité des membres d'une société de personnes. En d'autres termes, lorsque des biens immobilisés nécessaires à l'exploitation sont remplacés par d'autres biens nécessaires à l'exploitation, les réserves latentes de ces biens peuvent être reportées sur les éléments acquis en remploi. Il n'est plus nécessaire d'exiger que ces biens remplissent la même fonction économique. On pourrait aussi qualifier cette nouvelle conception du remploi de théorie du «réinvestissement limité», c.-à-d. limité aux actifs immobilisés nécessaires à l'exercice d'une activité indépendante.

Dans les cas où un immeuble de l'actif immobilisé est remplacé par des actifs mobilisés, le bénéfice réalisé sur l'augmentation de valeur doit être imposé immédiatement, sans tenir compte du remploi. En effet, l'imposition de ce bénéfice immobilier n'est plus possible ultérieurement. C'est pourquoi l'imposition de tels bénéfices est réservée aussi bien dans la LIFD que dans la LHID.

L'élargissement prévu de la notion de remploi implique en outre un allègement fiscal en cas de changement de profession.

Les nouvelles bases légales se trouvent aux *art. 30, al. 1, LIFD et 8, al. 4, LHID*.

## **4.2.2                   Appréciation des titres de la fortune commerciale en vue de l'imposition de la fortune**

L'art. 14 LHID, qui traite de l'évaluation des biens en vue de l'imposition de la fortune, est une disposition-cadre qui laisse aux cantons une large autonomie (cf. arrêt du Tribunal fédéral du 10 juillet 2002, 2P.120/2001, cons. 3). En principe, la fortune est estimée à sa valeur vénale, la valeur de rendement pouvant être prise en considération de manière appropriée. L'art. 14 prévoit deux exceptions à cette règle: la première concerne les immeubles agricoles et sylvicoles, la deuxième les biens immatériels et la fortune mobilière (à l'exception des titres) qui font partie de la fortune commerciale.

La comparaison des législations des cantons montre que leurs parlements ont fait largement usage de l'autonomie que la loi d'harmonisation leur confère. Toutes les lois fiscales cantonales ont toutefois repris les deux exceptions prévues à l'art. 14, al. 2 et 3, LHID.

Le présent projet de réforme de l'imposition des entreprises ne met pas en cause le principe posé à l'art. 14, al. 3, LHID (les actifs mobiliers de la fortune commerciale sont évalués à leur valeur déterminante pour l'impôt sur le revenu). Il propose cependant que le principe de l'estimation des actifs mobiliers de la fortune commerciale à la valeur déterminante pour l'impôt sur le revenu s'applique également aux participations attribuées à la fortune commerciale en raison de leur lien fonctionnel avec l'activité de l'entreprise.

En raison des règles cantonales particulières régissant l'évaluation des immeubles, le maintien de l'application de l'art. 14, al. 1, LHID dans le cadre de l'évaluation des immeubles commerciaux se justifie pleinement. Les dispositions cantonales d'évaluation des immeubles commerciaux prennent en compte l'affectation de ces immeubles ainsi que l'ensemble des circonstances influant sur la valeur immobilière. La règle d'évaluation particulière des immeubles agricoles et sylvicoles (art. 14, al. 2, LHID) doit également être maintenue.

La nouvelle base légale se trouve à l'*art. 14, al. 3, LHID*.

## 4.3 Mesures en vue de faciliter la restructuration

### 4.3.1 Situation

Le propriétaire d'une entreprise de personnes a deux patrimoines distincts, le privé et le commercial. Toute modification de la structure de l'entreprise de personnes, sans modification de sa forme juridique, peut avoir des effets sur la répartition des actifs entre fortune commerciale et patrimoine privé, et, par voie de conséquence, peut entraîner l'imposition des réserves latentes sur les biens transférés d'une masse patrimoniale à l'autre. Cela vaut en particulier et surtout pour les immeubles. En raison de l'application du principe de la prépondérance, qui n'est pas remis en cause ici, un changement partiel de l'affectation de l'immeuble peut entraîner son transfert de la fortune privée dans la fortune commerciale ou inversement. Selon le système d'imposition des gains immobiliers commerciaux retenu par le canton, ces transferts peuvent donner lieu à imposition. Les gains en capital privés étant exemptés de l'impôt fédéral direct, le passage d'actifs de la fortune commerciale à la fortune privée peut entraîner des conséquences fiscales.

La LHID ne consacre qu'une seule disposition à l'imposition des gains immobiliers frappant les gains réalisés par des personnes physiques lors de l'aliénation d'immeubles faisant partie de la fortune privée ou d'immeubles agricoles et sylvicoles. Les gains réalisés lors de l'aliénation d'immeubles appartenant à la fortune commerciale sont en principe inclus dans le bénéfice de l'entreprise et ne sont soumis qu'à l'impôt sur le revenu de l'activité lucrative (système dualiste). L'art. 12, al. 4, LHID laisse toutefois aux cantons la possibilité de percevoir l'impôt sur les gains immobiliers également sur les gains réalisés lors de l'aliénation d'immeubles faisant partie de la fortune commerciale du contribuable, à la condition que ces gains ne soient pas soumis à l'impôt sur le revenu ou sur le bénéfice ou que l'impôt sur les gains immobiliers soit déduit de l'impôt sur le revenu ou sur le bénéfice (système moniste). L'harmonisation des modèles d'imposition des gains immobiliers n'est ainsi pas complète. La LHID permet aux systèmes moniste et dualiste de subsister en parallèle. Les cantons de ZH, BE, UR, SZ, NW, BS, BL, TI et JU appliquent en principe le système moniste, les autres cantons et la Confédération le système dualiste.

Ainsi, les conséquences d'un transfert d'un immeuble de la fortune privée dans la fortune commerciale ne seront pas les mêmes selon le modèle adopté: dans le système dualiste, ce transfert est assimilé à une aliénation de l'immeuble (art. 12, al. 2, let. b, LHID) alors que tel n'est pas le cas dans le système moniste (cf. art. 12, al. 4, let. b, LHID). Le transfert de la fortune commerciale dans la fortune privée a également des conséquences différentes selon le modèle applicable. Dans le système dualiste, ce transfert entraîne l'imposition des réserves latentes sur l'immeuble transféré, soit de la différence entre la valeur vénale de l'immeuble au moment du transfert et sa valeur déterminante pour l'imposition du revenu. Dans la logique du système moniste d'imposition, le transfert a pour seul effet la réalisation selon la systématique fiscale des amortissements «récupérés» de la valeur de l'immeuble, pour autant que la valeur vénale n'a pas connu une diminution équivalente.

Dans le cadre des discussions qui ont accompagné l'élaboration de la LHID, les avantages et les inconvénients des systèmes dualiste et moniste d'imposition des gains immobiliers avaient été largement débattus. Contre le système moniste, les partisans du système dualiste faisaient notamment valoir que l'introduction d'un impôt sur les gains immobiliers au niveau de l'entreprise constituait un obstacle à la

mise en place d'une réglementation complète et uniforme du droit des entreprises et que le prélèvement de cette contribution cadrait mal avec les besoins de l'économie. L'application du système soulevait par ailleurs de délicates questions de qualification. Au surplus, la perception d'un impôt sur les gains immobiliers par la Confédération suscitait de très fortes réticences. Les partisans du système moniste reprochaient à la méthode dualiste son caractère de compromis, appliquant des principes théoriques différents en fonction de l'affectation de l'immeuble. Ils lui reprochaient aussi de conduire à l'imposition de gains non encore réalisés (en particulier en cas de transfert de l'immeuble du patrimoine privé à la fortune commerciale ou vice et versa).

L'une des propositions de la réforme en vue de faciliter la restructuration des entreprises de personnes est d'éviter que le transfert de l'immeuble entre patrimoine commercial et patrimoine privé ne donne lieu à l'imposition des réserves latentes correspondant aux gains immobiliers. Sa mise en place ne nécessite pas une harmonisation complète des modèles d'imposition des gains immobiliers, mais entraîne un rapprochement de ces deux modèles sur quelques points essentiels. Cette démarche s'inscrit d'ailleurs pleinement dans celle qu'avait adoptée le législateur fédéral lors de l'élaboration de la LHID en prévoyant notamment que les dispositions concernant le emploi et les restructurations fiscalement neutres devaient s'appliquer tant dans le système moniste que dans le système dualiste d'imposition des gains immobiliers. Ces réflexions ont d'ailleurs été reprises lors de la discussion de la loi sur la fusion et des modifications apportées à cette occasion à la LHID.

En ce qui concerne les cas de reports d'imposition décrits ci-dessous, il convient de préciser que les reports d'imposition accordés par l'autorité fiscale compétente ont également une incidence sur les cotisations AVS. Les cotisations AVS ne sont prélevées qu'au moment de la réalisation effective des bénéficiaires concernés.

Selon les dispositions en vigueur, les cotisations AVS qui ne sont versées qu'après la retraite en raison d'un report d'impôt ne sont plus constitutives de rente. Les cotisations de personnes exerçant une activité lucrative et en âge de prendre leur retraite ne sont donc prises en considération ni pour combler d'éventuelles lacunes ni pour améliorer leur rente AVS. Comme cette réglementation est choquante pour certaines personnes, la 11<sup>e</sup> révision de l'AVS (qui a d'ailleurs été rejetée) prévoyait entre autres la possibilité d'améliorer les rentes AVS par des cotisations versées à l'âge de la retraite. Le Conseil fédéral a l'intention de reprendre cette possibilité dans la nouvelle révision de l'AVS. Cela permettrait d'éviter, ne serait-ce qu'en partie, les conséquences négatives du report d'impôt sur les rentes AVS.

### **4.3.2                    Transfert d'immeubles de la fortune commerciale à la fortune privée**

Pour les cantons qui appliquent le système dualiste, une mesure est proposée pour alléger l'imposition lors du transfert d'immeubles de la fortune commerciale à la fortune privée. Dans le cadre de l'impôt fédéral direct ainsi que dans les cantons qui appliquent le système dualiste, le contribuable peut demander un report partiel des conséquences fiscales.

Dès le moment où l'immeuble cesse d'être un actif nécessaire à l'exploitation ou cesse d'être utile à l'entreprise par sa valeur de placement ou par son rendement, il ne fait plus partie du patrimoine commercial, ce qui a pour effet la reprise des amortissements admis antérieurement. Cette reprise n'est effectuée que dans la mesure où la valeur vénale de l'immeuble est supérieure à sa valeur déterminante pour l'impôt sur le revenu. Si tel n'est pas le cas, une perte en capital correspondant à la différence entre valeur comptable et valeur réelle grèvera le revenu de l'activité indépendante et, le cas échéant, les autres revenus du contribuable. Un report d'imposition est exclu dès lors que les amortissements récupérés avaient été portés, lors de leur mise en compte, en diminution du bénéfice de l'entreprise.

Le transfert de l'immeuble de la fortune commerciale à la fortune privée entraîne aussi l'imposition des gains immobiliers, soit de la différence entre la valeur vénale au moment du transfert et la valeur d'acquisition de l'immeuble. C'est sur ce deuxième effet que porte la proposition présentée ici. Sur demande de l'entrepreneur, le gain en capital provenant sur le transfert d'un immeuble n'est imposé comme revenu commercial qu'au moment de sa réalisation. Si cette demande est présentée, l'entrepreneur peut inscrire l'immeuble en pied de bilan. Du point de vue de l'imposition de la fortune et des éventuels rendements de l'immeuble, l'immeuble est alors traité comme un élément du patrimoine privé. En revanche, lorsqu'il y a aliénation de cet actif, le produit de la réalisation est imposé selon les règles applicables à l'aliénation d'immeubles de la fortune commerciale. Ce principe est également valable pour le calcul des cotisations AVS prélevées sur le revenu.

Il convient de relever que cette mesure n'est envisageable que si le suivi des opérations de report d'imposition peut être assuré, notamment par le biais de mentions figurant dans la comptabilité de l'entreprise. Il est également possible d'envisager d'autres procédures, au niveau du registre foncier notamment.

La mesure décrite ci-dessus ne concerne que les systèmes dualistes. Elle n'est pas nécessaire dans le cadre des systèmes monistes, car ces systèmes n'entraînent pas les effets qu'elle doit corriger. En effet, les gains immobiliers ne sont en principe imposés qu'au moment de la réalisation effective dans le système moniste, et les amortissements récupérés tombent sous le coup de l'impôt sur le revenu au moment du transfert de l'immeuble de la fortune commerciale dans la fortune privée.

Les nouvelles bases légales se trouvent aux *art. 18a, al. 1, LIFD* et *8, al. 2<sup>ter</sup>, LHD*.

### **4.3.3 Prise en compte des pertes commerciales dans le système moniste**

Le projet mis en consultation prévoyait d'obliger tous les cantons appliquant un système moniste à accepter la compensation de pertes commerciales par des bénéfices en capital réalisés lors de l'aliénation d'un immeuble commercial et soumis à l'impôt sur les gains immobiliers. Cette mesure n'a pas été écartée. Elle a été intégrée dans le message sur la loi fédérale sur l'uniformisation de l'imposition dans le temps, sur la simplification de l'imposition des gains de loteries et sur la clarification des procédures de taxation et de répartition et sur la délégation complète aux cantons de la compétence en matière de remise de l'impôt fédéral direct («loi d'épuration»). Ce message vise également à éliminer en partie les «pertes de répartition». Si un canton refuse d'accepter la compensation des pertes commerciales par

des bénéficiaires en capital réalisés lors de l'aliénation d'un immeuble commercial, ce refus peut entraîner une «perte de répartition». De ce point de vue, il semble logique d'introduire une disposition allant dans ce sens dans le message cité ci-dessus.

## **4.4 Mesures en vue de faciliter le transfert**

### **4.4.1 Situation**

L'indépendant qui veut remettre son entreprise à un tiers tiendra compte de nombreux facteurs d'appréciation, et, notamment, de la fiscalité directe. Les milieux économiques demandent que la charge fiscale soit modérée pour n'entraver ni le transfert ni le développement de l'entreprise.

Les mesures proposées tiennent compte des intérêts de l'exploitant et des personnes qui reprennent l'entreprise. Elles sont également valables en cas de succession, lorsqu'une entreprise fait partie des biens successoraux. À cet égard, on rappellera que les mesures ici envisagées se limitent au cadre des impôts directs (impôt sur le revenu, impôt sur les gains immobiliers, en particulier). Elles ne portent pas sur l'impôt sur les donations ou sur les successions. Il faut aussi rappeler que la Confédération n'a pas à intervenir dans les questions tarifaires cantonales.

### **4.4.2 Transfert des entreprises de personnes**

#### **4.4.2.1 Transfert à titre onéreux**

Le transfert de l'entreprise à titre onéreux donne lieu à une imposition auprès de l'aliénateur du produit net de la réalisation de son entreprise. Les modalités d'imposition de ces gains seront examinées plus loin, sous ch. 4.6.3.

#### **4.4.2.2 Transfert successoral de l'entreprise**

Au décès de l'exploitant, conformément aux règles de la succession universelle, l'entreprise est transmise aux héritiers avec ses actifs et ses passifs. Par rapport aux réserves latentes, il ne s'agit pas d'une réalisation. Pour les héritiers, les actifs et les passifs de la société constituent toujours de la fortune commerciale.

Sous réserve d'une liquidation de l'entreprise par les héritiers ou de la vente de cette entreprise à des tiers (liquidation et vente dont les conséquences sont examinées au ch. 4.5), les héritiers doivent choisir entre la poursuite de l'exploitation de l'entreprise par l'ensemble des héritiers ou par une partie d'entre eux.

##### **4.4.2.2.1 Poursuite de l'exploitation de l'entreprise par l'ensemble des héritiers**

Le transfert de l'entreprise est neutre du point de vue fiscal. Si les héritiers, pour assurer la continuité de l'exploitation, transfèrent l'entreprise sous la forme d'une société de personnes, la neutralité fiscale est également assurée.

#### 4.4.2.2

### **Poursuite de l'exploitation de l'entreprise par une partie des héritiers**

Les héritiers qui ne veulent pas poursuivre l'exploitation de l'entreprise cèdent leur part successorale aux héritiers qui reprennent l'exploitation. Le prix de reprise est fixé en fonction de la valeur réelle de l'entreprise et les héritiers cédant l'entreprise réalisent à cette occasion un bénéfice de liquidation en principe imposable. Pour la poursuite de l'exploitation, le paiement du prix de reprise par les héritiers cessionnaires peut soulever de grandes difficultés si la succession est constituée pour l'essentiel par l'entreprise.

Dans le système dualiste d'imposition des gains immobiliers, le partage successoral d'un immeuble privé n'est pas qualifié d'aliénation au sens de l'impôt sur les gains immobiliers. Si la succession comprend, outre une entreprise, un immeuble appartenant au patrimoine privé des héritiers, l'imposition des gains immobiliers prise en compte lors du partage successoral est différée. En d'autres termes, l'héritier attributaire de l'immeuble doit prendre à son compte la charge fiscale latente existant au moment du partage. Dans un système moniste d'imposition des gains immobiliers, l'imposition est également différée en cas de transfert de la propriété de l'immeuble par dévolution d'hérédité, partage successoral, legs, avancement d'hoirie ou donation.

Dans le système dualiste d'imposition, la cession d'une part des immeubles commerciaux compris dans le patrimoine de l'entreprise déclenche l'imposition du gain de liquidation réalisé lors du partage. La présente réforme propose de donner aux héritiers la possibilité de demander le report d'imposition des gains immobiliers prise en compte lors du partage, le cessionnaire reprenant la charge fiscale latente existant sur ce bien.

En outre, sur demande des héritiers, le report de l'imposition doit également être accordé lorsqu'une entreprise est attribuée dans le cadre d'un partage successoral. Si une telle demande est faite, les valeurs déterminant le partage successoral n'influent pas sur les estimations des actifs et des passifs sur lesquelles est fondé l'impôt sur le revenu. L'aliénateur doit imposer pleinement les gains en capital tirés d'une aliénation ultérieure des actifs de l'entreprise.

Cette proposition vise surtout à faciliter fiscalement les règles de la succession (changement de génération) dans le cadre des PME.

Les nouvelles bases légales se trouvent aux *art. 18, al. 3, LIFD et 8, al. 2quinquies, LHID*.

## **4.5**

### **Allègements en cas de liquidation**

#### **4.5.1**

### **Modération de la charge fiscale en cas de transmission définitive ou de liquidation**

La liquidation d'une entreprise entraîne la réalisation et l'imposition, au titre de l'impôt ordinaire sur le revenu, des réserves latentes de l'entreprise. Que ces réserves soient incluses dans le résultat d'exploitation pour être imposées au titre de l'impôt sur le revenu est largement admis lorsque leur réalisation a lieu en cours d'exploitation. En revanche, les milieux économiques et certaines interventions

parlementaires plaident en faveur d'une modération de la charge fiscale en cas de bénéfice de liquidation au moment de la cessation définitive de l'activité indépendante et de la remise de l'entreprise. Le motif allégué est souvent celui de l'absence de prévoyance professionnelle de l'exploitant. La réforme de la LPP et les mesures prises dans ce cadre ont toutefois privé cet argument de l'essentiel de son poids (cf. ch. 4.1 ci-dessus). Le principe de modération de la charge fiscale prévu dans le présent projet résulte plutôt de considérations portant sur les effets de la *constitution* des réserves latentes et de leur *réalisation* dans le cadre de l'imposition du revenu global net. Lorsque ces réserves latentes, qui ont été créées au fil du temps, sont dissoutes d'un seul coup dans le cadre de la liquidation de l'entreprise, s'ensuit une imposition qui peut être considérée, en raison de la progressivité du barème, comme choquante. Il faut par ailleurs relever que dans le système dualiste d'imposition des gains immobiliers, l'inclusion dans le produit de liquidation des gains immobiliers influe sur le taux d'imposition, alors que tel n'est pas le cas dans le système moniste où la plus-value est soumise à une imposition spéciale. Le rapprochement des deux systèmes va également dans le sens d'une modération de la charge fiscale pesant sur les bénéfices de liquidation immobiliers dans le système dualiste.

La modération de la charge fiscale ne doit intervenir que pour les bénéfices réalisés lors du transfert ou de la liquidation définitive de l'entreprise. Si, en cours d'exploitation, une entreprise réalise des recettes extraordinaires en liquidant une part de ses actifs commerciaux, ces recettes sont comprises dans le revenu global net imposable. Par ailleurs, la personne qui transfère une entreprise pour en exploiter une autre ne procède pas à une liquidation définitive. Pour clarifier ce point, on s'appuie sur un critère objectif: on qualifie de «définitives» les liquidations et remises d'entreprises opérées par un exploitant de plus de 55 ans ou devenu invalide. Il apparaît de surcroît que la cessation définitive de l'activité lucrative ne saurait être admise tant que l'entreprise n'a pas liquidé son fonds de roulement.

#### **4.5.2 Atténuation de la charge fiscale en cas de succession**

En cas de transfert successoral d'une entreprise en raison du décès de l'exploitant, ses héritiers sont libres de maintenir l'entreprise ou de la liquider. La présente réforme propose d'accorder également aux héritiers une modération de la charge fiscale grevant la réalisation des réserves latentes, si cette dernière a lieu dans un délai de cinq ans à compter du décès.

Bien que les réserves latentes ainsi réalisées soient ajoutées dans le cadre de l'impôt fédéral direct aux autres revenus (y compris les revenus ordinaires de l'activité commerciale exercée durant l'année fiscale), seul un huitième des réserves latentes réalisées est pris en compte pour la fixation du taux de l'impôt.

Pour ce qui est des impôts cantonaux, la Confédération ne peut prescrire aux cantons que le principe d'après lequel l'imposition de la réalisation des réserves latentes doit être atténuée. Elle ne peut pas leur prescrire l'importance de cette atténuation, étant donné que les cantons sont libres de fixer leurs taux.

L'atténuation des taux est également accordée aux héritiers qui cèdent définitivement leur part successorale, durant le délai de cinq ans, à un autre héritier. Par contre, si les héritiers demandent un report de l'imposition des réserves latentes

(cf. ch. 4.4.2.2.2), ces réserves seront imposées pleinement, sans atténuation, lors de leur réalisation.

Si les héritiers, sans en poursuivre l'exploitation, ne liquident pas l'entreprise *dans* le délai de cinq ans à compter du décès, l'impôt sur les réserves latentes est calculé selon la systématique fiscale. L'atténuation du taux est également accordée.

Par souci de complétude, on ajoutera que les immeubles commerciaux qui ont été transférés à la fortune privée, avec report de l'imposition, du vivant de l'indépendant, doivent également être pris en compte fiscalement (cf. ch. 4.3.2). Les réserves latentes imposées seulement à ce moment en raison du report de l'imposition sont toutefois exclues de l'atténuation du taux.

Les bases légales se trouvent aux *art. 37a LIFD* et *11, al. 4, LHID*.

### **4.5.3 Affermage et cessation définitive de l'exploitation commerciale**

Les problèmes fiscaux liés au transfert des immeubles agricoles ont fait l'objet de plusieurs interventions parlementaires (cf. notamment la motion du 11 décembre 2002 de l'Union démocratique du centre, 02.3706) allant dans le sens d'un report d'imposition des réserves latentes au moment de leur réalisation effective.

Des dispositions particulières régissent l'imposition des gains en capital provenant de l'aliénation des immeubles affectés à une exploitation agricole. En cas de transfert des immeubles de l'exploitation de la fortune commerciale à la fortune privée ou en cas d'aliénation de ces actifs (en cours d'exploitation ou à la liquidation de l'exploitation), seuls les amortissements récupérés sont imposés au titre de l'impôt sur le revenu. Les gains immobiliers seront toujours soumis à l'impôt spécial sur les gains immobiliers. Pour les impôts cantonaux et communaux, ces règles sont applicables quel que soit le système d'imposition des gains immobiliers. Pour l'impôt fédéral direct, les gains immobiliers réalisés sur des immeubles d'exploitation agricole, viticole ou sylvicole sont exemptés d'impôt. L'impôt fédéral direct accorde ainsi aux exploitations agricoles un traitement privilégié par rapport à celui qui est applicable aux autres entreprises.

En cas d'affermage de l'exploitation, on doit déterminer s'il y a transfert des immeubles de la fortune commerciale dans la fortune privée. Ce transfert n'a lieu que si l'affermage équivaut à une cessation définitive de l'exploitation. Si tel n'est pas le cas, le patrimoine affecté à l'exploitation reste commercial. Or, il n'est pas toujours aisé, pour l'autorité fiscale comme pour l'exploitant, de dire si les conditions d'une cessation définitive de l'exploitation et d'un transfert du patrimoine commercial dans la fortune privée sont remplies.

Afin d'apporter une solution à ce problème, on présume que l'affermage d'une entreprise ne constitue pas une cessation définitive de l'activité lucrative indépendante. L'affermage, qui constitue toujours le revenu d'une activité lucrative indépendante, est donc toujours soumis à l'obligation de payer les cotisations AVS. L'exploitant pourra naturellement établir que l'affermage de son exploitation agricole constitue bien une cessation définitive de son entreprise et demander l'imposition immédiate des amortissements récupérés et de la plus-value. Si un tel décompte fiscal final est demandé avant que les conditions fixées aux art. 37a, al. 1,

LIFD et 11, al. 4, LHID ne soient remplies, la réduction du taux d'impôt ne sera pas accordée.

Les nouvelles bases légales se trouvent aux *art. 18a, al. 2, LIFD et 8, al. 2<sup>quater</sup>, LHID*.

## 4.6 Tableaux synoptiques des mesures proposées pour les entreprises de personnes

### 4.6.1 Transfert d'immeubles de la fortune commerciale à la fortune privée, durant l'exploitation

		Impôt fédéral direct	Canton à système dualiste	Canton à système moniste
	Transfert d'un immeuble de la fortune commerciale dans la fortune privée.	<p>Imposition des amortissements récupérés.</p> <p>À la demande du contribuable, report de l'imposition des gains immobiliers jusqu'à la réalisation effective.</p> <p>Au moment de la réalisation effective, imposition du gain en capital comme produit de l'activité indépendante.</p> <p>Déduction de la perte en capital comme perte commerciale.</p>	<p>Imposition des amortissements récupérés.</p> <p>À la demande du contribuable, report de l'imposition des gains immobiliers jusqu'à la réalisation effective.</p> <p>Au moment de la réalisation effective, imposition du gain en capital comme produit de l'activité indépendante.</p> <p>Déduction de la perte en capital comme perte commerciale.</p>	<p>Imposition des amortissements récupérés.</p> <p>Imposition des gains immobiliers en cas de réalisation effective. (La possibilité de compenser les pertes commerciales avec des gains immobiliers fait l'objet d'un autre projet de loi.)</p>

## 4.6.2

### Transfert d'immeubles de la fortune commerciale dans la fortune privée au moment de la liquidation de l'entreprise

		Impôt fédéral direct	Canton à système dualiste	Canton à système moniste
1	Liquidation avant 55 ans.	Imposition des amortissements récupérés (comme recettes d'exploitation). A la demande du contribuable, report de l'imposition des gains immobiliers jusqu'à la réalisation effective (en tant que revenu de l'activité lucrative indépendante).	Imposition des amortissements récupérés (comme revenu de l'activité lucrative indépendante). A la demande du contribuable, report de l'imposition des gains immobiliers jusqu'à la réalisation effective (en tant que revenu de l'activité lucrative indépendante).	Imposition des amortissements récupérés (comme produit de l'activité lucrative indépendante). En cas de réalisation effective des gains immobiliers: imposition des gains immobiliers au titre de l'impôt spécial.
2	Liquidation après 55 ans ou en cas de cessation pour invalidité.	Imposition des amortissements récupérés comme bénéfice de liquidation (taux réduit). A la demande du contribuable, report de l'imposition des gains immobiliers jusqu'à la réalisation effective.	Imposition des amortissements récupérés comme bénéfice de liquidation (taux réduit). A la demande du contribuable, report de l'imposition des gains immobiliers jusqu'à la réalisation effective.	Imposition des amortissements récupérés comme bénéfice de liquidation (taux réduit). En cas de réalisation effective des gains immobiliers: imposition des gains immobiliers au titre de l'impôt spécial.
3	Vente de l'immeuble (après report d'imposition) durant l'exploitation ou en cas de cessation de l'activité indépendante avant 55 ans.	Bénéfice en capital ou perte en capital, qualifiés de bénéfice d'exploitation ou de charge d'exploitation.	Bénéfice en capital ou perte en capital, qualifiés de bénéfice d'exploitation ou de charge d'exploitation.	Imposition des gains immobiliers au titre de l'impôt spécial.
4	Vente de l'immeuble (après report d'imposition) en cas de cessation de l'activité indépendante après 55 ans ou pour cause d'invalidité.	Bénéfice en capital traité comme revenu de l'activité lucrative. Perte en capital déductible des autres revenus à titre de perte commerciale.	Bénéfice en capital traité comme revenu de l'activité lucrative. Perte en capital déductible des autres revenus à titre de perte commerciale.	Imposition des gains immobiliers au titre de l'impôt spécial.

## 4.6.3

### Imposition des bénéfices de liquidation (aliénation de l'entreprise à des tiers)

		Impôt fédéral direct	Canton à système dualiste	Canton à système moniste
1	Bénéfice de liquidation lors d'une cessation d'activité indépendante avant 55 ans.	Bénéfice de liquidation imposable sans modération du taux.	Bénéfice de liquidation imposable sans modération du taux.	Bénéfice de liquidation imposable sans modération du taux. Gain immobilier sur l'immeuble commercial imposé au titre de l'impôt spécial sur les gains immobiliers.
2	Perte de liquidation.	Perte commerciale déductible (impôt sur le revenu).	Perte commerciale déductible (impôt sur le revenu).	Perte commerciale déductible (impôt sur le revenu). La perte peut être compensée dans le cadre de l'impôt spécial sur les gains immobiliers provenant d'immeubles commerciaux.
3	Bénéfice de liquidation lors d'une cessation d'activité indépendante après 55 ans ou pour cause d'invalidité.	Bénéfice de liquidation imposable avec modération du taux.	Bénéfice de liquidation imposable avec modération du taux.	Bénéfice de liquidation imposable avec modération du taux. Gains immobiliers sur immeuble commercial imposés au titre de l'impôt spécial sur les gains immobiliers.

## 4.6.4

## Transmission de l'entreprise par succession

		Impôt fédéral direct	Canton à système dualiste	Canton à système moniste
1	Poursuite de l'exploitation par l'ensemble des héritiers	Neutralité fiscale si reprise des actifs et des passifs à la valeur déterminante pour l'impôt sur le revenu.	Neutralité fiscale si reprise des actifs et des passifs à la valeur déterminante pour l'impôt sur le revenu.	Neutralité fiscale si reprise des actifs et des passifs à la valeur déterminante pour l'impôt sur le revenu.
2	Liquidation de l'entreprise par les héritiers dans les cinq ans suivant la succession	Imposition du bénéfice de liquidation au titre de l'impôt sur le revenu avec modération des taux.	Imposition du bénéfice de liquidation au titre de l'impôt sur le revenu avec modération des taux.	Imposition du bénéfice de liquidation au titre de l'impôt sur le revenu avec modération des taux.  Les gains immobiliers provenant de l'immeuble commercial sont soumis à l'imposition spéciale.
3	Partage successoral et reprise de l'entreprise par une partie des héritiers (règlement au moyen des actifs successoraux).	A la demande du contribuable, report de l'imposition des réserves latentes sur la fortune commerciale mobilière et sur la fortune commerciale immobilière. Reprise de la charge fiscale latente par le cessionnaire. En cas de réalisation ultérieure, imposition au titre de l'impôt sur le revenu sans modération du taux.	A la demande du contribuable, report de l'imposition des réserves latentes sur la fortune commerciale mobilière et sur la fortune commerciale immobilière. Reprise de la charge fiscale latente par le cessionnaire. En cas de réalisation ultérieure, imposition au titre de l'impôt sur le revenu sans modération du taux.	A la demande du contribuable, report de l'imposition des réserves latentes sur la fortune commerciale mobilière et sur la fortune commerciale immobilière. En cas d'aliénation ultérieure par le cessionnaire: Imposition des amortissements récupérés sur la fortune commerciale mobilière et sur la fortune commerciale immobilière et imposition spéciale des gains immobiliers.

## **5 Abrogation des lois fédérales sur la constitution de réserves de crise**

### **5.1 Situation**

#### **5.1.1 Conception et fonction des réserves de crise**

L'instrument des réserves de crise doit favoriser une politique d'investissement anticyclique des entreprises du secteur privé. L'idée est la suivante: les entreprises constituent des réserves en période de hausse conjoncturelle, ce qui tempère la hausse; en période de baisse conjoncturelle, elles investissent les réserves qu'elles ont constituées et soutiennent la demande.

Pour ce comportement anticyclique souhaitable du point de vue économique général, la Confédération et les cantons récompensent les entreprises qui constituent des réserves de crise en exonérant des impôts directs le bénéfice qu'elles y affectent. Les réserves de crise fonctionnent donc selon le principe de la prestation et de la contre-prestation.

Les entreprises décident elles-même la constitution de réserves de crise. La Confédération n'a jamais fait usage de la compétence constitutionnelle lui permettant d'astreindre les entreprises à constituer de telles réserves. Pendant les périodes de libération générale, les entreprises décident également elles-même de dissoudre leurs réserves de crise.

Les réserves de crise constituées annuellement ne peuvent excéder 15 % du bénéfice de l'exercice commercial et la somme de ces réserves ne peut excéder 20 % de la somme des salaires soumis à l'AVS. Sont notamment autorisées à constituer des réserves de crise les entreprises qui emploient au moins 20 travailleurs, les cantons pouvant demander que cette limite soit abaissée à 10 travailleurs, ce que la majorité d'entre eux ont fait.

Pour que les réserves de crise soient immédiatement disponibles en cas de récession, elles doivent être placées auprès de la Confédération ou sur un compte bloqué dans une banque. Les dépôts sont rémunérés au taux habituel sur le marché. En principe, les réserves de crise ne peuvent être affectées qu'à l'exécution de mesures de relance, c'est-à-dire à des investissements. La notion d'investissement est en l'occurrence interprétée largement. En effet, la recherche et le développement, le recyclage et le perfectionnement, la promotion des exportations et les campagnes de commercialisation sont considérés comme des mesures de relance. L'exécution de ces mesures doit être prouvée, sinon l'imposition est effectuée après coup.

A part la libération générale des réserves de crise par le DFE en cas de baisse de la conjoncture, il peut y avoir une libération particulière pour une entreprise qui doit faire face à des difficultés économiques ou qui serait menacée par de telles difficultés.

### 5.1.2 Lois fédérales et lois d'application cantonales

Se fondant sur l'article conjoncturel de la Constitution, le Parlement a promulgué, en 1951, la loi fédérale sur la constitution de réserves de crise par l'économie privée<sup>51</sup>. Après deux libérations générales des réserves de crise par le DFE pour relancer la conjoncture, le montant de ces réserves est tombé à un niveau insignifiant pour l'économie<sup>52</sup>.

Considérant la modicité du niveau de ces réserves, le Conseil fédéral a estimé que cet instrument n'était pas assez attrayant. Il a donc soumis au Parlement une nouvelle conception de cet instrument qui a fait l'objet de la loi fédérale sur la constitution de réserves de crise bénéficiant d'allègements fiscaux<sup>53</sup>, que le Parlement a adoptée en 1985.

Ces deux conceptions diffèrent principalement sur le point suivant:

Selon la loi de 1951, les impôts payés sur les réserves constituées étaient remboursés dans la mesure où la prise de mesures de relance était prouvée.

D'après la loi de 1985, l'allègement fiscal est accordé au moment de la constitution des réserves qui sont considérées comme des charges justifiées par l'usage commercial; du point de vue fiscal, elles sont assimilées aux réserves ouvertes constituées à partir du revenu imposé ou du bénéfice net.

La relation entre ces deux lois était réglée de la manière suivante: à partir de l'entrée en vigueur de la loi de 1985, la constitution de réserves de crise selon l'ancienne loi n'était plus possible et l'entreprise qui voulait prendre des mesures de relance devait commencer par dissoudre les réserves de crise constituées sous l'ancienne loi.

Dans le cadre des mesures concernant la déréglementation et l'allègement administratif, le Conseil fédéral a décidé de modifier l'ordonnance du 11 mars 1952 sur les réserves de crise<sup>54</sup> dans l'intention d'abroger la loi après une nouvelle période de libération générale. La dernière libération générale portait sur la période d'octobre 2002 à octobre 2003. Toutes les réserves de crise selon la loi de 1951 sont dissoutes et il n'y a plus de procédure en cours. La Confédération n'accorde les allègements fiscaux que si le canton autorise également la constitution de réserves franches d'impôt. Tous les cantons ont promulgué des lois d'exécution cantonales, à part celui d'Argovie.

### 5.1.3 Evolution des réserves de crise selon la loi fédérale de 1985

Le tableau 1 indique l'évolution de la constitution et de la dissolution des réserves de crise, le solde annuel et le montant total des réserves, chaque fois à la fin de l'année. Les données montrent ce qui suit:

51 RS 823.32

52 Une première libération générale a eu lieu en 1975; les réserves disponibles s'élevaient à l'époque à 400 millions de francs. Une deuxième libération a eu lieu en été 1982; le montant des réserves s'élevait encore à 180 millions de francs.

53 RS 823.33

54 RS 823.321

- Le message du 29 février 1984 concernant la loi sur les réserves de crise bénéficiant d'allègements fiscaux<sup>55</sup> mentionne qu'il serait souhaitable, du point de vue économique, que le montant de réserves de crise s'élève au moins à deux milliards de francs. Les réserves de crise constituées n'ont jamais atteint ce montant.
- Au cours des périodes de libération générale, la dissolution des réserves de crise n'a été supérieure à la constitution de telles réserves qu'en 1998, 2002 et 2003.
- En revanche, les entreprises qui possèdent des réserves de crise font souvent appel à ces réserves en cas de difficulté, sans égard à la situation conjoncturelle générale. Ce n'est toutefois pas le but des réserves de crise.
- La hausse des bénéfices des entreprises, par exemple pendant la période de 1998 à 2001, ne les a pas incitées à augmenter leurs réserves de crise. Le montant élevé des réserves de crise constituées en 1997 et en 2004 est le fait de certaines grandes entreprises.

<sup>55</sup> FF 1984 I 1147

**Réserves de crise classées selon leur constitution, leur dissolution, leur montant à la fin de l'année et le nombre d'entreprises qui en possèdent<sup>1</sup>**

Année	Constitution de réserves	Dissolution de réserves	Montant à la fin de l'année (millions de fr.)		Nombre d'entreprises avec réserves	
	(millions de fr.)	(millions de fr.)	Solde	Cumulé	Nouvelles	Effectif
1988	0,88	0,00	0,88	0,88	7	7
1989	56,48	0,00	56,48	57,36	332	339
1990	72,78	0,00	72,78	130,14	179	518
1991 <sup>2</sup>	57,35	8,01	49,34	179,48	89	607
1992 <sup>2</sup>	85,18	53,69	31,49	210,98	59	666
1993 <sup>2</sup>	44,95	24,98	19,97	230,95	49	715
1994	38,85	7,68	31,18	262,13	22	737
1995	42,32	11,60	30,72	292,84	44	781
1996 <sup>3</sup>	33,96	13,62	20,34	313,18	26	807
1997 <sup>3</sup>	90,04	84,17	5,88	319,06	33	840
1998 <sup>3</sup>	32,02	64,53	-32,50	286,56	35	875
1999	37,59	12,57	25,03	311,58	27	902
2000	37,26	11,71	25,55	337,13	26	928
2001	37,18	18,41	18,76	355,89	40	968
2002 <sup>4</sup>	33,20	98,72	-65,52	290,37	44	1012
2003 <sup>4</sup>	29,86	122,53	-92,66	197,71	39	1051
2004	101,97	9,54	92,43	290,14	34	1085

<sup>1</sup> Uniquement réserves de crise selon la loi de 1985. L'ordonnance concernant cette loi est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 1988. La constitution de réserves de crise selon la loi de 1985 est possible à partir de cette date.

<sup>2</sup> Période de libération générale déc. 91 à déc. 93

<sup>3</sup> Période de libération générale déc. 96 à déc. 98

<sup>4</sup> Période de libération générale oct. 02 à oct. 03

Source: seco

**Constitution de réserves de crise en fonction de la taille des entreprises<sup>1</sup>,  
état au 31.12.2004**

Nombre d'employés	Nombre d'entreprises possédant des réserves	Montant (millions de fr.)
10 à 19	171	7,24
20 à 49	428	25,17
50 à 99	224	33,56
100 à 499	216	83,69
500 à 999	29	31,26
plus de 999	17	109,23
<b>Total</b>	<b>1085</b>	<b>290,14</b>

<sup>1</sup> Peuvent constituer des réserves de crise les entreprises qui occupent 20 employés au moins. Les cantons peuvent, d'entente avec le Conseil fédéral, autoriser les entreprises qui occupent 10 employés au moins à constituer des réserves de crise. La plupart des cantons ont fait usage de cette possibilité.

Source: seco

Le tableau 2 indique l'utilisation de l'instrument des réserves de crise en fonction de la taille des entreprises. Les données montrent que tant les grandes que les petites entreprises constituent des réserves de crise. Par rapport au nombre total des entreprises, cet instrument n'est toutefois que peu utilisé.

**Nombre d'entreprises qui possèdent un compte de réserve de crise,  
par canton; état au 31.12.2004**

Cantons Total	Nombre d'entreprises possédant des réserves	Montant total des réserves (millions de fr.)
AI**	7	0,50
AR**	13	1,23
BE**	140	9,73
BL*	58	18,44
BS*	23	80,87
FR**	22	1,23
GE**	20	5,44
GL**	4	0,30
GR**	15	0,57
JU**	19	1,95
LU**	120	50,94
NE**	18	3,91
NW**	7	0,56
OW**	0	0
SG**	178	22,20
SH**	19	1,91
SO**	34	2,63
SZ**	57	8,43
TG**	48	4,02
TI*	16	9,82
UR**	10	0,52
VD*	36	27,04
VS**	81	8,25
ZG*	10	3,88
ZH*	130	25,76
<b>CH</b>	<b>1085</b>	<b>290,14</b>

\* Peuvent constituer des réserves de crise les entreprises qui occupent 20 employés au moins.

\*\* Peuvent constituer des réserves de crise les entreprises qui occupent 10 employés au moins.

P. info.: la constitution de réserves n'est pas possible dans le canton d'Argovie.

Source: seco

Dans le tableau 3, le nombre des entreprises qui possèdent un compte de réserves de crise est ventilé par canton. On observe d'importantes différences. Par exemple, AI, AR, LU, SG, SZ et VS se distinguent par un nombre relativement élevé d'entreprises possédant des réserves de crise, alors que cet instrument n'est guère utilisé à GE, GR, NE et TI et, jusqu'à présent, n'a pas été utilisé du tout à OW.

## **5.2 Appréciation des réserves de crise**

Du point de vue macroéconomique, il faut relever que l'instrument des réserves de crise exerce un effet renforçant les stabilisateurs automatiques, ce qui doit être considéré comme positif.

Les 50 dernières années montrent cependant que cet instrument n'a pas fait ses preuves. Les entreprises n'ont jamais été disposées à constituer des réserves de crise dans une mesure qui aurait permis d'obtenir un effet macroéconomique. Vu le montant des réserves de crise, l'effet anticyclique qu'elles auraient dû exercer peut être considéré comme négligeable.

On observera en outre que les réserves de crise peuvent être source d'inefficacité. Du point de vue économique, les entreprises qui constituent des réserves de crise pour économiser des impôts n'utilisent pas leur bénéfice au mieux et, en cas de dissolution ou d'exécution des mesures, une incitation peut consister à utiliser les réserves de crise en période de libération générale et de procéder à des investissements qui ne sont «rentables» qu'à la lumière de l'économie d'impôt.

Enfin, on relèvera que l'aménagement actuel des réserves de crise recèle une inégalité de traitement puisque les entreprises de moins de 20 ou de 10 employés ne peuvent pas constituer de telles réserves et n'ont donc pas droit aux allègements fiscaux qu'elles offrent.

## **5.3 Proposition de réglementation**

À la lumière des expériences faites jusqu'à présent, le Conseil fédéral propose de supprimer l'instrument conjoncturel des réserves de crise.

## **5.4 Abrogation des lois et dissolution des réserves**

### **5.4.1 Abrogation de la loi de 1951**

L'abrogation de la loi de 1951 ne pose aucun problème. Toutes les réserves sont dissoutes et il n'y a plus de procédure en cours.

### **5.4.2 Dissolution des réserves et abrogation de la loi de 1985**

L'abrogation de la loi sur les réserves de crise de 1985 soulève deux questions importantes: celle de la suppression du droit à la constitution de réserve et celle de la dissolution des réserves existantes.

Suivant la manière dont on organise l'abrogation de la loi et la dissolution des réserves de crise, les entreprises peuvent avoir l'opportunité d'économiser des impôts sans devoir fournir la contrepartie liée à ces réserves. L'hypothèse suivante illustre cette possibilité. Admettons que la réglementation suivante soit adoptée et communiquée aux entreprises: (1) Des réserves de crise ne pourront plus être constituées à l'expiration d'un délai de deux ans; (2) dans les deux ans suivants, une libération

générale des réserves de crise sera décidée, mais il faudra en l'occurrence apporter la preuve de l'affectation de ces réserves, sinon elles seront imposées après coup. Dans cette hypothèse, le comportement pourrait se révéler payant: les entreprises qui projettent d'investir dans les deux ans saisiront cette occasion pour épargner des impôts. Elles constitueront autant de réserves de crise qu'il est possible pendant ces deux années et réaliseront ensuite leur projet d'investissement au moment de la libération générale des réserves de crise.

Pour obtenir, contre les allègements d'impôt consentis par les pouvoirs publics lors de la constitution des réserves de crise, une contre-partie si possible sous forme d'investissement, le Conseil fédéral propose que le Parlement décide l'abrogation de la loi et que la constitution de réserves de crise ne soit plus possible à partir de ce moment. En outre, il propose au Parlement de lui déléguer la compétence, dans le cadre de la dernière libération générale, de déroger à la prescription concernant la preuve de l'utilisation des réserves (exécution de mesures de relance au sens de la loi) et de régler les détails par voie d'ordonnance.

En l'occurrence, le DFE fixera, comme jusqu'à présent, le moment d'une (dernière) libération générale des réserves de crise dans le cadre d'un affaiblissement de la conjoncture. En revanche, le Conseil fédéral règlera le point de savoir s'il faut apporter une preuve de l'affectation des réserves de crise ou s'il faut y renoncer en raison de l'allègement administratif que cela représente ainsi que dans le sens d'une concession aux entreprises qui ne disposent pas du volume d'investissement nécessaire ou ne veulent pas réaliser des investissements d'un volume correspondant. Dans la mesure du possible, le Conseil fédéral veut cependant s'en tenir à la fourniture d'une contre-prestation sous forme d'investissement.

La législation actuelle resterait en vigueur jusqu'à la prochaine libération générale. C'est nécessaire essentiellement pour respecter la promesse du législateur que les entreprises qui font face à des difficultés économiques ou qui sont menacées par de telles difficultés puissent bénéficier d'une libération individuelle de leur réserves de crise.

## **5.5 Classement d'une intervention parlementaire**

Le 25 août 1999, la CER-N a déposé un postulat réclamant un aménagement plus efficace des réserves de crise bénéficiant d'allègements fiscaux.

Après avoir décidé de lancer la réforme de l'imposition des entreprises II, le Conseil fédéral a indiqué dans son rapport de gestion qu'il conviendrait de supprimer les réserves de crise.

## **5.6 Résultats de la consultation**

La suppression des réserves de crise était prévue dans les documents que le Conseil fédéral a envoyés en consultation dans le cadre d'une réforme de l'imposition des entreprises. Cette proposition a été largement approuvée.

## **6 Mesures supplémentaires dans le cadre du programme d'abandon de tâches**

### **6.1 Remarques fondamentales sur le programme d'abandon de tâches**

Dans le cadre de ce programme, l'AFC avait également pour mission de chercher des moyens de diminuer ses charges de personnel et de fonctionnement. Dans un office où plus de 90 % du personnel est affecté à l'encaissement des recettes, l'effet des mesures d'économie est, par nature, relativement modeste pour les finances fédérales.

Une petite partie des mesures proposées par l'AFC peut être appliquée sans diminution des recettes. Elles concernent essentiellement les domaines de la direction et du soutien. C'est pourquoi l'AFC a également cherché des mesures qui font moins perdre de recettes qu'une diminution linéaire du personnel. Ces mesures sont présentées ci-après; elles se traduisent également par des allègements administratifs pour les contribuables. Elles n'ont cependant pas pu faire l'objet d'une consultation.

### **6.2 Mesures concernant les droits de timbre**

#### **6.2.1 Auto-taxation pour les sociétés coopératives et hausse de la franchise pour le droit de timbre d'émission**

L'impôt anticipé et les droits de timbre sont fondés sur le système de l'auto-taxation ou de la déclaration spontanée. Une exception à cette règle concerne les sociétés coopératives qui doivent présenter leurs comptes annuels à l'AFC tous les ans. Celle-ci examine les comptes et notifie une taxation pour l'impôt anticipé et pour le droit de timbre d'émission. Sur quelque 15 000 sociétés coopératives, seules 6000 environ possèdent un capital social. Sur ce nombre, environ 1800 sont exonérées du droit d'émission en vertu de leur but d'utilité publique (art. 6, al. 1, let. a, LT). Par conséquent, l'AFC examine et taxe chaque année 4200 sociétés coopératives. En augmentant la franchise du droit d'émission de 50 000 francs à un million de francs, on peut renoncer à la réglementation particulière de la taxation par l'AFC. Pour une franchise de un million, seules quelque 350 sociétés coopératives font état d'un capital social supérieur à ce montant. Sur celles-ci, 200 sont déjà exonérées du droit d'émission. On peut attendre des 150 sociétés coopératives restantes qu'elles se passent de l'intervention de l'AFC pour remplir leurs obligations envers le fisc. L'abandon de ces tâches simplifie le travail administratif d'un grand nombre de sociétés coopératives et celui de l'administration.

#### **6.2.2 Droit de timbre d'émission: franchise en cas d'assainissement**

D'après le droit en vigueur, la remise du droit d'émission n'est accordée, à la demande de la société ou de la société coopérative, que si la perception du droit devait avoir des conséquences manifestement rigoureuses. En introduisant une exception de plus à l'art. 6, al. 1, let. j, LT, on exonère du droit d'émission les prestations d'assainissement pour autant qu'elles n'excèdent pas 10 millions de francs en

tout. Il s'agit donc d'une franchise générale comme celle de la let. h du même article. À partir de l'entrée en vigueur de la modification de la loi, toute société a droit à cette franchise indépendamment de tout assainissement antérieur. La franchise de 10 millions est unique, mais elle peut être répartie sur plusieurs assainissements. Cela ressort du projet de loi qui parle d'assainissements ouverts ou tacites qui ne doivent pas dépasser 10 millions de francs au total.

Ce complément ne concerne expressément que les assainissements. Il ne s'applique pas à la levée de fonds propres supplémentaires comme les augmentations de capital sans diminution préalable du capital ou les augmentations de capital excédant le capital avant sa diminution. Il ne s'applique pas non plus aux contributions des associés, dans la mesure où elles ne servent pas à couvrir des pertes.

Etant donné que les contributions d'assainissement ne sont plus soumises au droit d'émission dans la mesure où elles n'excèdent pas 10 millions de francs au total, la société ou la société coopérative qui est assainie ouvertement ou tacitement n'a plus à déposer une demande d'exonération au sens de l'art. 12 LT.

### **6.3 Impôt anticipé: introduction d'une franchise pour les intérêts des avoirs de clients**

Le «privilege des carnets d'épargne» était déjà inscrit dans l'ancienne législation sur l'impôt anticipé. À l'introduction de l'impôt anticipé, en 1943, l'absence de remboursement aux personnes physiques avait incité le législateur à ne pas grever les petits épargnants d'un impôt définitif sur les intérêts provenant des carnets nominatifs d'épargne ou de dépôt et des dépôts d'épargne. La franchise actuelle de 50 francs dépend étroitement du taux des intérêts sur les dépôts d'épargne. Pour un taux d'intérêt de 1 %, on peut épargner un capital de 5000 francs sans payer d'impôt anticipé. Si les intérêts sont supérieurs à la franchise, l'impôt anticipé est dû sur la totalité du rendement brut des intérêts. La franchise portée à 50 francs en 1965 devrait être portée aujourd'hui à 170 francs environ pour tenir compte de l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

L'exception actuelle en faveur des dépôts d'épargne ne s'applique pas aux autres avoirs de clients auprès des banques et des caisses d'épargne. L'augmentation considérable, ces dernières années, du nombre des comptes courants dans la vie privée (comptes-salaire) et commerciale a également fait grimper, dans les domaines de la perception (instituts bancaires) et du remboursement (cantons et Confédération), le nombre des demandes de remboursement pour de petits et de très petits montants.

L'AFC estime que le nombre des demandes de remboursement de l'impôt anticipé diminuerait chez elle de près de 40 000 si la franchise était portée à 200 francs et étendue à tous les avoirs de clients. Cette diminution du nombre des demandes s'accompagnerait également d'une diminution du trafic des paiements aujourd'hui très coûteux pour les petits et très petits montants. À l'AFC, cette diminution toucherait principalement des milliers de clubs, d'associations et de sociétés de capitaux qui ne possèdent pas de placements en capitaux mais uniquement d'un compte courant à la banque ou à la poste pour faire leurs paiements. Les quelque 40 000 paiements qui seraient ainsi épargnés concernent des montants compris entre 10 centimes et 70 francs.

*Art. 6, al. 1, let. i (nouvelle)*

D'après l'art. 12 LT, le sursis à la perception ou la remise du droit de timbre d'émission doit être accordé si, lors de l'assainissement ouvert ou tacite d'une société anonyme, d'une société en commandite par actions, d'une société à responsabilité limitée ou d'une société coopérative, la perception du droit d'émission devait avoir des conséquences manifestement rigoureuses. La remise au sens de cet article doit permettre à une société qui est en difficulté de continuer d'exister et de poursuivre ses activités en prenant des mesures spécifiques qui éliminent les pertes accumulées (réduction du capital avec augmentation de capital ou apport de capitaux par les détenteurs de participations). Enfin, la remise n'est accordée que si la société assainie à l'impôt est effectivement assainie.

Ces conditions strictes ont pour conséquence que toutes les mesures d'assainissement comprises dans un sens large ne bénéficient pas de la remise prévue par l'art. 12 LT. De plus, la plupart des reprises qui ont lieu dans le cadre d'un assainissement ne tombent pas sous le coup de l'art. 6, al. 1, let. a<sup>bis</sup>, LT. Par exemple, la création d'une société qui reprend une partie d'une entreprise en difficulté ne remplit pas les conditions de l'assainissement. C'est pourquoi il faut introduire une disposition qui comble la lacune entre les art. 12 et 6, al. 1, let. a<sup>bis</sup>, LT.

Le 1<sup>er</sup> septembre et le 7 octobre 1999, deux interpellations semblables concernant les droits de timbre en cas d'assainissement ont été déposées, l'une par le conseiller aux Etats Hans Hess, l'autre par le conseiller national J. Alexander Baumann. Ces interpellations demandaient au Conseil fédéral s'il estimait que la différence entre l'assainissement d'une entreprise avec maintien d'une personne morale et l'assainissement par création d'une société reprenante était justifiée. Ces conseillers étaient d'avis que le choix du type d'assainissement ne devait pas se faire d'après des critères fiscaux, mais d'après des critères économiques. Dans sa réponse, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à examiner une modification de la loi sur les droits de timbre allant dans le sens voulu par les auteurs des interpellations dans le cadre de la réforme de l'imposition des entreprises II.

L'art. 12 LT énumère exhaustivement les conditions du sursis à la perception et de la remise du droit. C'est pourquoi une modification de l'art. 6, al. 1, LT (exceptions) paraît judicieuse. L'auto-taxation constitue l'avantage de cette proposition. On peut compter en effet sur une diminution des demandes de remise à l'AFC.

L'introduction, à l'art. 6, al. 1, LT d'une nouvelle let. i facilite la reprise d'une exploitation ou d'une partie de l'exploitation d'une société surendettée. Cette disposition exonère l'émission de nouveaux droits de participation du droit de timbre d'émission en cas de reprise d'une exploitation ou d'une partie d'une société surendettée. Le domaine de l'assainissement est donc élargi car, jusqu'à présent, l'assainissement et la remise du droit n'entraient en considération que pour une société qui avait besoin d'être assainie. Cette modification permet à la société reprenante de profiter de l'exonération du droit de timbre.

<sup>56</sup> RS 641.10

Pour ce qui est de l'interprétation de cette nouvelle disposition, on remarquera que la notion «d'exploitation» recouvre un complexe technico-organisationnel de biens qui constituent une unité organique relativement indépendante pour la fourniture des prestations de l'entreprise. La notion de «partie d'exploitation» désigne le plus petit organisme viable à lui seul au sein d'une entreprise.

Cette disposition est en relation avec l'art. 725, al. 1, CO, qui ne s'applique pas seulement aux sociétés anonymes, mais également aux sociétés en commandite par actions, aux sociétés à responsabilité limitée et aux sociétés coopératives.

*Art. 6, al. 1, let. b et j (nouvelle)*

L'art. 6, al. 1, let. b, LT institue une exception en faveur des petites sociétés coopératives en exonérant l'émission de leurs parts sociales du droit de timbre d'émission. Ces sociétés coopératives ne sont tenues d'acquitter le droit de timbre d'émission que si leur capital social et les prestations des associés (apports et suppléments) atteignent la somme de 50 000 francs. La société coopérative qui présente un capital social de 75 000 francs à la fin de son premier exercice commercial doit acquitter le droit de timbre d'émission sur la totalité de son capital, car le seuil d'imposition minimal est dépassé. Il s'agit donc d'un autre système que pour les sociétés de capitaux.

On propose maintenant l'introduction d'une véritable franchise comparable à celle instituée par l'art. 6, al. 1, let. h, pour les sociétés de capitaux. Pour calculer le droit de timbre d'émission, la franchise sera donc déduite du capital social libéré et le droit sera prélevé uniquement sur la différence.

La franchise portée à un million de francs par la révision de la loi du 18 mars 2005 sur les droits de timbre et valable pour les sociétés anonymes, les sociétés en commandite par actions et les sociétés à responsabilité limitée s'appliquera donc également aux sociétés coopératives.

La nouvelle lettre j ne concerne expressément que les assainissements. L'introduction d'une franchise sert à exonérer du droit de timbre d'émission les prestations d'assainissement, pour autant qu'elles ne dépassent pas 10 millions de francs en tout. La franchise peut être répartie sur plusieurs assainissements. Si les prestations d'assainissement excèdent la franchise de 10 millions, il est possible de déposer une demande de remise pour l'excédent sur la base de l'art. 12 LT comme jusqu'à présent. À partir de l'entrée en vigueur de la modification de la loi, toute société a droit à cette franchise indépendamment de tout assainissement antérieur.

*Art. 11, let. a*

La révision proposée dans le domaine des sociétés coopératives vise à instaurer l'égalité de traitement avec les sociétés de capitaux. Les sociétés coopératives doivent donc également bénéficier de l'auto-déclaration. L'AFC n'effectuera plus de taxations. Cette nouvelle réglementation nécessite la fixation d'une échéance générale pour le paiement du droit.

*Art. 34, al. 3*

Le passage à l'auto-déclaration pour les sociétés coopératives permet d'abroger la disposition concernant la taxation par l'AFC.

**Loi fédérale du 14 décembre 1990  
sur l'impôt fédéral direct<sup>57</sup>**

*Art. 18, al. 2<sup>bis</sup> (nouveau)* Commerce quasi-professionnel de titres

Les bénéfices provenant de l'aliénation de titres qui ne sont pas dans un rapport fonctionnel avec l'exploitation commerciale dirigée par le contribuable ne sont imposables à titre de revenu d'une activité lucrative indépendante que lorsque l'un des critères alternatifs mentionnés dans cet alinéa est rempli:

- L'acquisition de titres est financée par des fonds de tiers et le contribuable n'en conserve pas la propriété pendant plus de cinq ans. Toutefois, ne sont déterminants que les financements de tiers d'au moins 20 % du prix d'acquisition. Les bénéfices provenant des titres concernés pendant ce délai sont imposables à titre de revenu d'une activité lucrative indépendante.
- Si le produit annuel des titres se monte au moins à 500 000 francs et si la valeur du portefeuille de titres disponible au début de l'année fiscale a été réalisée et réinvestie au moins deux fois pendant la même année fiscale, les bénéfices provenant des titres sont imposables à titre de revenu d'une activité lucrative indépendante.

Cette nouvelle prescription limite le principe général d'après lequel il peut y avoir une activité lucrative indépendante même sans gestion d'une exploitation commerciale. Pour ce qui est des titres qui n'ont pas de rapport fonctionnel avec une exploitation commerciale dirigée par le contribuable, les critères usuels fixés par la pratique et la jurisprudence pour définir l'activité lucrative indépendante ne sont plus applicables. En revanche, s'il y a un rapport fonctionnel entre les titres et l'exploitation commerciale dirigée par le contribuable, ces titres doivent être qualifiés de fortune commerciale et tous les rendements qu'ils produisent sont imposables comme jusqu'à présent à titre de revenu d'une activité lucrative indépendante.

*Art. 18a, al. 1 (nouveau)*

En cas de transfert d'un immeuble commercial à la fortune privée, l'imposition de la plus-value sera différée à la demande du contribuable jusqu'à l'aliénation, à condition que le contribuable reste assujéti à l'impôt en Suisse et que la valeur fiscale déterminante pour l'impôt sur le revenu après l'imposition des amortissements récupérés soit reprise sans changement. La plus-value réalisée sera imposée comme un revenu d'une activité lucrative indépendante; cette obligation fiscale passe au conjoint survivant et aux descendants.

On rappellera en l'occurrence qu'un immeuble est considéré comme transféré à la fortune privée lorsqu'il n'est plus utilisé essentiellement à des fins commerciales (perte de la prépondérance commerciale ou cessation de l'activité lucrative indépendante).

<sup>57</sup> RS 642.11

*Art. 18a, al. 2 (nouveau)*

Désormais l'affermage d'une exploitation commerciale n'est considéré comme un transfert de la fortune commerciale à la fortune privée qu'à la demande du contribuable. Les réserves latentes ne sont alors réalisées que lorsque le contribuable le fait savoir expressément à l'administration fiscale et demande le décompte final. L'exploitation commerciale affermée reste dans la fortune commerciale du contribuable jusqu'au décompte final et les loyers qui en proviennent sont imposables à titre de revenu d'une activité lucrative indépendante.

Si le contribuable demande le décompte final, les réserves latentes sur l'actif circulant, les amortissements repris et la plus-value des immeubles sont imposés. Le décompte final peut avoir lieu avec l'imposition de la liquidation au taux prévu à l'art. 37a, si les conditions nécessaires sont remplies.

*Art. 18a, al. 3 (nouveau)*

Le décompte des réserves latentes existantes dans l'exploitation commerciale du défunt est reporté si les héritiers reprennent l'exploitation aux mêmes valeurs déterminantes pour l'impôt sur le revenu et reprennent par conséquent la charge fiscale latente. Si l'ensemble des héritiers ne poursuit pas l'exploitation du défunt, les héritiers repreneurs doivent acquérir la part des héritiers sortants à l'entreprise. En pratique, cette situation peut conduire à des problèmes de liquidités, lorsque la succession ne comprend pas d'autres actifs que l'entreprise ou si ces actifs sont trop modestes pour désintéresser les héritiers sortants. C'est pourquoi il est prévu de reporter le décompte final des réserves latentes de la fortune commerciale.

*Art. 18b (nouveau)*

Imposition partielle des rendements produits  
par des participations de la fortune commerciale

Pour ce qui est de la fortune commerciale, tous les rendements de droits de participation (y compris les actions gratuites, les augmentations gratuites de la valeur nominale, etc.) sont imposables à concurrence de 60 % après déduction des charges imputables (en particulier de la part proportionnelle des intérêts passifs). Les bénéfices provenant de l'aliénation de participations (après déduction des charges imputables) ne sont imposés à concurrence de 60 % que si les participations aliénées remplissent (cumulativement) les deux critères suivants: elles sont au moins égales à 10 % du capital-actions ou du capital social d'une société de capitaux ou d'une société coopérative et elles ont été la propriété du contribuable ou de l'entreprise de personnes pendant un an au moins. Dans tous les autres cas, les bénéfices provenant de l'aliénation de droits de participation sont entièrement imposables comme jusqu'à présent. Les rendements qui bénéficient de l'imposition partielle doivent donc être déterminés globalement aussi bien pour les participations qualifiées – excepté les bénéfices d'aliénation – que pour les participations non qualifiées.

Le rendement et les bénéfices d'aliénation provenant de parts à des fonds de placement ou à des sociétés qui leur sont fiscalement assimilées demeurent entièrement imposables comme jusqu'à présent, sans égard à leur importance relative ou absolue.

*Art. 20, al. 1, let. c*

Le contenu de cette disposition est repris à l'art. 20, al. 1<sup>bis</sup>, let. a, qui fixe désormais le taux de l'imposition partielle du rendement des droits de participation. L'art. 20, al. 1, let. c, doit donc être abrogé.

*Art. 20, al. 1<sup>bis</sup>, let. a*

L'art 20, al. 1<sup>bis</sup>, let. a, remplace l'art. 20 al. 1, let. c. La seule différence matérielle entre ces dispositions est que le rendement des droits de participation est soumis à une imposition partielle à hauteur de 80 %. Les parts à des fonds de placement ou à des sociétés qui leur sont fiscalement assimilées ne bénéficient toutefois pas de cette mesure d'allégement (tout comme à l'art. 18a, al. 3).

*Art. 20, al. 1<sup>bis</sup>, let. b (nouvelle)* Liquidation partielle indirecte

Cette prescription nouvelle institue une solution légale objective pour la liquidation partielle indirecte. Cette solution ne s'applique qu'aux droits de participation qui font partie de la fortune privée qui sont transférés à des contribuables auxquels le principe de la valeur nominale n'est pas applicable. À l'avenir, seule sera déterminante la *question* de savoir *si l'entreprise aliénée possède une fortune nette qui n'est pas nécessaire à l'exploitation et qui pourrait être distribuée et si l'aliénateur avait une influence déterminante sur la politique de distribution de la société concernée*. D'après la pratique actuelle, l'influence est déterminante si la quote-part au capital est de 20 %. Pour de telles aliénations, il faut examiner dans quelle mesure le prix de vente comprend une indemnité pour l'actif net (après déduction du capital étranger) non nécessaire à l'exploitation de la société aliénée. Cet actif net non nécessaire à l'exploitation ne peut être considéré comme un montant qualifié de dividende pour le vendeur conformément à l'imposition partielle que si la société aliénée dispose de réserves ouvertes ou si son actif net non nécessaire à l'exploitation contient des réserves latentes facilement réalisables. Dans certains cas (en particulier pour les holdings purs), le calcul doit se faire sur la base d'un point de vue consolidé.

*Art. 20, al. 1<sup>bis</sup>, let. c (nouvelle)* Transposition

Cette nouvelle disposition introduit une solution légale objective pour la transposition (vente à soi-même). Cette réglementation s'applique également exclusivement aux droits de participation de la fortune privée; elle ne déploie cependant ses effets que si les droits de participation sont transférés à une société de capitaux ou à une société coopérative à laquelle le vendeur ou celui qui fait l'apport détient une participation de 50 % au moins après le transfert. Dans ces cas, le vendeur doit, dans le cadre de l'imposition partielle, payer l'impôt sur la différence entre la contre-prestation obtenue par l'acquéreur et la valeur nominale des droits de participation transférés. Font notamment partie de la contre-prestation de l'acquéreur la valeur nominale des droits de participation nouvellement émis, l'argent comptant, les créances et les apports comptabilisés sur le compte «apports en capital, agios et versements supplémentaires» conformément aux al. 3 et 4. Conformément à l'ancienne «solution de l'Agio», la contre-prestation peut cependant être comptabilisée dans les réserves ouvertes comme jusqu'à présent, auquel cas l'imposition du rendement de la fortune sera reportée en totalité ou en partie jusqu'à la distribution.

Il en va de même lorsque plusieurs participants effectuent un tel transfert conjointement. Si le transfert des droits de participation de la fortune privée à la fortune commerciale s'effectue d'une autre manière, les conditions précitées sont applicables par analogie.

*Art. 20, al. 3 et 4 (nouveaux)*

Principe de l'apport de capital

Le nouvel al. 3 de l'art. 20 introduit le principe de l'apport de capital. D'après cette disposition, les apports en capital, les agios et les versements supplémentaires versés directement par le détenteur des droits de participation sont traités, dans la mesure où ils ont été enregistrés sur un compte spécial du bilan commercial, comme le remboursement du capital-actions ou du capital social (c'est-à-dire comme le remboursement de capital à la valeur nominale) en cas de remboursement dans la fortune privée des actionnaires et restera franc d'impôt. À la demande de la société de capitaux ou de la société coopérative, les apports en capital versés avant l'entrée en vigueur de la présente réforme peuvent être pris en compte s'ils ont été versés après le 31 décembre 1996 et s'ils sont toujours contenus dans les réserves ouvertes de manière prouvée.

L'al. 4 doit empêcher une imposition multiple du rendement de la fortune privée. Ce risque existe après toute imposition de dividendes de remplacement en raison d'une liquidation partielle indirecte ou d'une transposition. L'application du principe de l'apport de capital permet cependant d'éviter le risque d'une imposition multiple. Du point de vue de la procédure, la société dont les droits de participation ont été transférés doit recevoir la possibilité de virer les réserves imposées chez l'actionnaire selon l'art. 20, al. 1<sup>bis</sup>, let. b et c, à l'agio selon l'al. 3 de cet article. L'imposition qui a eu lieu chez l'actionnaire constitue la condition de ce jeu d'écriture et les autorités cantonales de taxation doivent le communiquer à l'AFC. Celle-ci communique à la société dont les droits de participation ont été aliénés le montant des réserves imposées chez l'aliénateur. La société peut procéder ensuite au jeu d'écriture nécessaire sur la base de cette communication.

On a délibérément renoncé à voir dans ce jeu d'écriture une opération similaire à la création d'actions gratuites et donc soumise à l'impôt anticipé. On y a renoncé parce que l'exigence de l'imposition selon l'art. 20, al. 1<sup>bis</sup>, let. b et c, chez l'actionnaire transférant aurait été en contradiction avec le principe de la perception anonyme de l'impôt anticipé, d'une part. D'autre part, l'exigence de l'imposition rend superflue une garantie par l'impôt anticipé.

*Art. 30, al. 1* Remploi

La notion de remploi doit être élargie. En cas de remplacement d'un objet faisant partie de l'actif immobilisé nécessaire à l'exploitation, les réserves latentes doivent pouvoir être reportées sur d'autres objets faisant partie de l'actif immobilisé. En revanche, il faut renoncer aux exigences de la même fonction dans l'exploitation et de l'équivalence de l'objet de remplacement<sup>58</sup>. L'imposition en cas de remplacement d'immeubles par des biens mobiliers est réservée. Le report de l'imposition n'est pas

<sup>58</sup> Concernant l'exigence de l'équivalence de l'objet de remplacement, voir message du 25 mai 1983 sur la loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes et sur la loi sur l'impôt fédéral direct, commentaires des art. 9, al. 4, LHID et 30, al. 1, LIFD.

accordé pour les biens acquis en remplacement faisant partie de l'actif circulant ou pour les participations sans rapport fonctionnel avec l'entreprise.

*Art. 33, al. 1, let. a, 1<sup>re</sup> phrase* Intérêts passifs privés

Les intérêts passifs privés ne sont plus déductibles que jusqu'à concurrence du rendement brut de la fortune mobilière et immobilière (art. 20 et 21 LIFD). Un excédent d'intérêts passifs privés n'est en principe plus autorisé. En fait, un certain excédent sera tout de même déductible car, en l'occurrence, les impôts étrangers non récupérables sur le rendement des capitaux et l'imposition partielle prévue par l'article 20, al. 1<sup>bis</sup>, let. a, pour tous les dividendes ne réduisent pas le montant de la déduction maximale autorisée des intérêts passifs privés.

*Art. 37a, al. 1 et 2 (nouveaux)* Bénéfices de liquidation

D'après l'al. 1, en cas de cessation définitive de l'activité lucrative indépendante après l'âge de 55 ans révolus ou en cas d'invalidité, les réserves latentes réalisées au cours des deux derniers exercices commerciaux sont imposées avec le reste du revenu; un huitième de ces réserves est pris en compte pour déterminer le taux. En incluant les réserves latentes réalisées des deux derniers exercices commerciaux, l'art. 37a, al. 1, institue un motif de révision légal. En vertu du report de l'imposition (art. 18a, al. 1), les réserves latentes qui ne sont pas encore imposées ne bénéficient pas du décompte au taux d'imposition réduit.

D'après l'al. 2, l'imposition au taux réduit s'applique également au conjoint survivant, aux descendants et aux légataires. Dans la mesure où, sans en poursuivre l'exploitation, ils ne liquident pas l'entreprise exploitée par le défunt dans les cinq années civiles suivant la fin de l'année civile de son décès, il y a un décompte des réserves latentes en vertu de la systématique fiscale.

*Art. 62, al. 4*

L'art. 62, al. 4 (corrections de valeur et reprise d'amortissements sur des participations qualifiées) est modifié en relation avec l'élargissement de la réduction pour participations prévu aux art. 69 et 70, al. 4, let. b. Les règles de cet alinéa concernant la reprise des amortissements et des corrections de valeur ne valent plus seulement pour des quotes-parts égales ou supérieures à 20 %, mais déjà pour des quotes-parts de 10 % et, le cas échéant, pour des soldes de participation pour autant que leur valeur vénale soit au moins égale à un million de francs.

*Art. 64, al. 1* Remploi

Pour harmoniser l'imposition des entreprises, la définition du emploi est la même tant pour les personnes physiques dans le cadre de l'activité lucrative indépendante (art. 30 LIFD) que pour les personnes morales. On se référera donc aux commentaires de l'art. 30 LIFD concernant les personnes physiques.

*Art. 64, al. 1<sup>bis</sup>*

En vertu de la loi sur la fusion<sup>59</sup> entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2004 et de la modification de la LIFD qu'elle a entraînée, les réserves latentes peuvent être transférées à une nouvelle participation en cas de remplacement, pour autant que la participation aliénée soit égale au moins à 20 % du capital-actions ou du capital social de l'autre société et que la participation ait été détenue par la société de capitaux ou la société coopérative pendant un an au moins (art. 64, al. 1<sup>bis</sup>). Compte tenu de la baisse proposée de la quote-part de participation donnant droit à la réduction pour participations, le transfert des réserves latentes en cas de remplacement doit être possible lorsque la participation aliénée est égale à 10 % du capital-actions ou du capital social de l'autre société et qu'elle a été détenue pendant un an au moins par la société de capitaux ou par la société coopérative.

*Art. 69*                    Réduction

D'après l'art. 69, la réduction pour participations sur les dividendes n'est accordée que si le critère de la quote-part, qui s'applique également aux bons de jouissance, ou si le critère de la valeur sont remplis. Ces deux critères doivent toutefois être réduits de moitié, si bien que le droit à la réduction de l'impôt sur le bénéfice en proportion du rendement net des participations par rapport à l'ensemble du bénéfice net existe en cas de participation de 10 % (au lieu de 20 %) au moins au capital-actions ou au capital social ou aux bénéfices et aux réserves des autres sociétés ou, pour les participations plus modestes, si leur valeur vénale est de un million de francs (au lieu de 2 millions) au minimum. Les participations à des sociétés fiscalement assimilées à des fonds de placement sont exclues de la réduction pour participations.

*Art. 70, al. 4, let. b*

Depuis la réforme de l'imposition des sociétés de 1997, l'art 70, al. 4, let. b, pose les conditions d'octroi de la réduction pour participations également pour les bénéfices en capital. Depuis lors, seul est déterminant le critère de la quote-part (réduite maintenant à 10 %) et la durée de détention d'un an au moins est prescrite. L'application pratique de ces deux conditions cumulatives doit cependant être assouplie (cf. circulaire de l'AFC du 9 juillet 1998, ch. 2.4.2, let. b, bénéfices en capital). Celui qui a satisfait à ces deux critères doit également recevoir la déduction pour participations si la quote-part est inférieure à 10 % en cas d'aliénation partielle, pour autant qu'à la fin de l'année fiscale précédant la vente, la réduction pour participations sur les dividendes ait été accordée sur la base du critère de la valeur (droits de participation d'une valeur vénale de un million de francs au minimum). Cette dernière précision est nécessaire car on ne pourrait guère expliquer pourquoi une participation inférieure à un million de francs bénéficierait de la réduction au moment de l'aliénation alors que, l'année précédente, elle ne bénéficiait déjà plus de cette réduction sur les dividendes.

<sup>59</sup> RO 2004 2617; RS 221.301

### 7.3

## **Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes<sup>60</sup>**

*Art. 7, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase (nouvelle)* Imposition partielle du rendement et des  
bénéfices produits par les droits de participation

Les cantons sont libres d'atténuer la double imposition économique des sociétés et des détenteurs de participations selon leur droit. Pour éviter une surimposition ou une sous-imposition due à l'application de concepts différents pour atténuer la double imposition économique (mesures au niveau de la société ou du détenteur de participations), il faut cependant prescrire aux cantons qu'ils ne peuvent prendre des mesures d'allègement qu'au niveau des personnes physiques qui détiennent des participations. Au surplus, les cantons sont libres de prévoir des critères de qualification différents ou de ne pas prévoir de critères du tout pour la fortune privée et pour la fortune commerciale, d'exiger le respect de conditions supplémentaires pour atténuer la charge sur les bénéfices d'aliénation et de fixer l'ampleur de l'imposition partielle des dividendes et des bénéfices d'une manière uniforme ou différenciée.

*Art. 7, al. 1<sup>bis</sup>* Liquidation partielle indirecte, transposition

Le texte de cette disposition est le même que celui de l'art. 20, al. 1<sup>bis</sup>, let. b et c, LIFD. On se référera donc aux commentaires de cette disposition.

*Art. 7a (nouveau)* Principe de l'apport en capital

Le texte de cette disposition est le même que celui de l'art. 20, al. 3 et 4, LIFD. On se référera donc aux commentaires de cette disposition.

*Art. 8, al. 2<sup>bis</sup> (nouveau)* Commerce quasi-professionnel de titres

Le texte de cette prescription est le même que celui de l'art. 18, al. 2<sup>bis</sup>, LIFD. On se référera donc aux commentaires de cette disposition.

*Art. 8, al. 2<sup>ter</sup> (nouveau)*

Le texte de cette prescription est le même que celui de l'art. 18a, al. 1, LIFD. On se référera donc aux commentaires de cette disposition.

*Art. 8, al. 2<sup>quater</sup> (nouveau)*

La nouvelle prescription concernant l'affermage d'une exploitation commerciale est identique à celle de l'art. 18a, al. 2, LIFD. On se référera donc aux commentaires de cette disposition.

L'imposition de la liquidation au taux réduit prévu à l'art. 11, al. 4, peut être accordée lorsque les conditions nécessaires sont remplies.

<sup>60</sup> RS 642.14

*Art. 8, al. 2quinquies (nouveau)*

Le texte de cette disposition est le même que celui de l'art. 18a, al. 3, LIFD. On se référera donc aux commentaires de cette disposition.

*Art. 8, al. 4 (nouveau)*

Au niveau des impôts cantonaux et communaux également, il ne faut plus s'en tenir strictement à l'identité de la fonction de l'objet acquis en remplacement. Comme pour l'impôt fédéral direct, il est exigé maintenant que l'objet acquis en remplacement entre dans l'actif immobilisé nécessaire à l'exercice de l'activité indépendante. L'imposition en cas de remplacement d'immeubles par des objets mobiliers est réservée.

*Art. 9, al. 2, let. a*

Cette disposition correspond matériellement à l'art. 33, al. 1, let. b, LIFD. Les intérêts passifs privés ne sont donc déductibles que jusqu'à concurrence du montant brut du rendement de la fortune mobilière et immobilière (art. 7 LHID) et un excédent d'intérêts passifs privés n'est en principe plus admissible. En fait, un certain excédent sera tout de même déductible car, en l'occurrence, les impôts étrangers non récupérables sur le rendement des capitaux et les mesures d'allègement prévues par l'article 7, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase, pour les dividendes ne réduisent pas le montant de la déduction maximale autorisée des intérêts passifs privés.

*Art. 11, al. 4 (nouveau)*

Les conditions de l'imposition plus favorable des bénéficiaires de liquidation sont les mêmes que celles de l'art. 37a, al. 1, LIFD (cessation définitive de l'activité lucrative indépendante après l'âge de 55 ans révolus ou en cas d'invalidité). En revanche, l'ampleur de l'allègement sera déterminée par le droit cantonal. Comme pour l'impôt fédéral direct, le taux d'imposition plus favorable s'appliquera également au conjoint survivant, aux descendants et aux légataires dans la mesure où ils liquident l'entreprise qu'ils ont reprise dans les cinq années civiles suivant celle du décès du contribuable. L'allègement de l'imposition ne s'applique pas aux réserves latentes qui n'ont pas été imposées en raison du report de l'imposition (art. 8, al. 2<sup>ter</sup>).

*Art. 14, al. 3*

En raison de leur lien fonctionnel avec l'activité commerciale de l'entreprise, les titres de la fortune commerciale doivent être évalués selon la valeur déterminante pour l'impôt sur le revenu comme les biens immatériels et le reste de la fortune mobilière de la fortune commerciale.

*Art. 24, al. 4<sup>bis</sup>*

Le texte de cette prescription est le même que celui de l'art. 64, al. 1<sup>bis</sup>, LIFD. On se référera donc aux commentaires de cette disposition.

*Art. 28, al. 1, 1<sup>re</sup> phrase et 1<sup>bis</sup>*

Les art. 62, al. 4, 69 et 70, al. 4, let. b, LIFD concernant la réduction sur les participations ont été repris sans changement dans la LHID. On se référera donc aux commentaires concernant ces dispositions de la LIFD.

*Art. 30, al. 2 (nouveau)*

Cette disposition permet aux cantons de renoncer à prélever l'impôt sur le capital sur les sociétés de capitaux et les sociétés coopératives lorsque l'impôt sur le bénéfice est dû pour la même période fiscale.

*Art. 72g (nouveau)*

Le Conseil fédéral prévoit un délai de trois ans pour adapter les législations cantonales aux modifications de la LHID prévues par la loi sur la réforme de l'imposition des entreprises II. Les modifications des législations cantonales déploient leurs effets à la fin de ce délai d'adaptation de trois ans.

Dans un souci d'harmonisation verticale, les dispositions matériellement semblables de la LIFD et dans la LIA entrent en vigueur à la même date.

## **7.4                      Loi fédérale du 13 octobre 1965 sur l'impôt anticipé<sup>61</sup>**

*Art. 5, al. 1, let. c et al. 2*

L'introduction d'une franchise de 200 francs par année civile pour tous les intérêts provenant d'avois de clients lorsque le montant annuel de ces intérêts n'excède pas cette somme permet d'abroger le privilège de 50 francs limité aux dépôts d'épargne.

*Art. 5, al. 1, let. g (nouvelle) et 1<sup>bis</sup> (nouveau)*

Le texte de cette disposition correspond à celui de l'art. 20, al. 3 et 4, LIFD et à celui de l'art. 7a LHID, mais cette disposition ne règle pas le retour des apports en capital, des agios et des versements supplémentaires francs d'impôt à la fortune privée du détenteur de la participation. Elle institue l'exonération générale du retour de ces apports de l'impôt anticipé. La société de capitaux ou la société coopérative a cependant l'obligation de déclarer à l'AFC tout changement de ces apports en capital comptabilisés spécialement.

*Art. 16, al. 1, let. b*

Cette disposition peut être abrogée puisque l'AFC n'opérera plus de taxation pour les sociétés coopératives. La naissance de la créance fiscale sera déterminée désormais par la disposition de la let. c.

<sup>61</sup> RS 642.21



## **8 Conséquences**

### **8.1 Conséquences sur les recettes publiques**

#### **8.1.1 Imposition partielle des bénéfices distribués**

L'imposition partielle des dividendes a des conséquences sur les recettes de la Confédération, des cantons et des communes. En l'occurrence, la *distinction entre les effets financiers à court terme et ceux à long terme* est importante. Dans la *phase d'introduction*, la réforme entraînera de fortes diminutions des recettes qui finiront par être compensées à plus long terme. Cette évolution est due à deux effets: d'un côté, l'allègement dû à l'imposition partielle des dividendes se fera immédiatement sentir. Le taux de distribution plus élevé qui s'ensuivra ne pourra compenser ces pertes de recettes. De l'autre, l'allègement fiscal se traduira par une croissance économique plus forte. L'assiette des impôts sur le revenu et celle des impôts indirects (notamment de la TVA) seront étendues et les finances publiques enregistreront un supplément de recettes. À *long terme*, la réforme pourra ainsi s'autofinancer, du moins en partie.

La répartition de la diminution des recettes entre la Confédération, les cantons et les communes montre que l'imposition partielle des dividendes touchera principalement les cantons et les communes. En supposant que les cantons adoptent l'imposition partielle à raison de 80 % des rendements de la fortune mobilière privée (dividendes, parts au bénéfice et excédents de liquidation), la diminution des recettes de la Confédération et celle des cantons seraient les suivantes: à *court terme*, la diminution des recettes de la *Confédération* serait de *40 millions de francs* et celle des *cantons* de *460 millions de francs*. À *long terme*, cette diminution *s'élèverait à 270 millions de francs par an pour les cantons*, alors que la *Confédération* pourrait compter sur un *supplément de recettes de l'ordre de 55 millions de francs*.

Si les cantons choisissent un autre taux d'imposition partielle que la Confédération, la diminution de leurs recettes sera plus ou moins élevée. Par le biais de l'assiette fiscale et de sa croissance, cela aurait cependant des répercussions sur les recettes de la Confédération. Si les cantons adoptent en moyenne un taux d'imposition partielle plus bas (plus élevé) que la Confédération, les recettes de la Confédération seraient plus basses (plus élevées) qu'indiqué ci-dessus. Cet effet serait relativement modeste à court terme, mais ne devrait pas être négligé à long terme.

#### **8.1.2 Imputation de l'impôt sur le bénéfice sur l'impôt sur le capital**

Etant donné que la Confédération a supprimé l'impôt sur le capital en 1995, cette mesure n'a aucun effet sur ses recettes.

En 2002, les cantons et les communes ont encaissé des impôts sur le capital d'un montant de 1,477 milliard de francs. Si tous les cantons font usage de ce droit, la diminution des recettes atteindrait un milliard de francs. Etant donné que les taux de l'impôt sur le capital varient fortement suivant les cantons, ils sont touchés différemment par la diminution de leurs recettes.

### **8.1.3 Droit de timbre d'émission**

La diminution des recettes résultant des mesures concernant le droit de timbre d'émission selon le ch. 3.4 est inférieure à un million. Elle est à la charge de la Confédération. Les cantons ne sont pas concernés.

Le programme d'abandon de tâches (ch. 6.2) concernant le droit de timbre d'émission pour les sociétés coopératives se traduira globalement par une économie de 490 000 francs en 2008. Sur la base des résultats 2003, ce programme n'entraînera pas de diminution des recettes.

La diminution des travaux de contrôle des remises du droit de timbre d'émission en cas d'assainissement correspond à une économie de 1,5 poste de travail, soit de 180 000 francs à partir de 2008. Sur la base des résultats 2003, l'abandon de ces tâches se traduira par une diminution des recettes d'environ 2,5 millions de francs (sur un total de recettes de 152 millions de francs en 2003). Cette diminution est toutefois inférieure à celle qui résulterait d'une réduction correspondante des travaux de contrôle externes.

La révision des droits de timbre est sans conséquence pour les cantons, mais elle a des conséquences pour la Principauté de Liechtenstein où la loi sur les droits de timbre est applicable.

### **8.1.4 Impôt anticipé**

La *possibilité de rembourser un agio nouvellement créé en franchise d'impôt* ne déploiera pas la totalité de ses effets financiers au cours des premières années suivant l'entrée en vigueur du nouvel art. 5, al. 1, let. g, LIA, car le volume des agios nouvellement créé (par ex. en cas de liquidation de sociétés) qui sera remboursé ne sera pas encore important. Les années suivantes, la diminution des recettes va s'alourdir d'année en année pendant un certain temps car le volume des nouveaux agios remboursables francs d'impôt anticipé va augmenter alors que le volume des anciens agios soumis à l'impôt anticipé va diminuer. Il n'est pas possible d'estimer les diminutions des recettes avec fiabilité.

Ces diminutions concernent avant tout la Confédération, mais en partie également les cantons (part des cantons selon l'art. 2 LIA).

Le programme d'abandon de tâches (cf. ch. 6.3), qui ne suppose par ailleurs pas d'autre révision de la loi, avec la révision de la franchise se traduit dans le domaine des contrôles par une économie globale de 765 000 francs en 2008. Sur la base des résultats 2003 et d'un point de vue statique, l'abandon de ces tâches se traduira par une diminution des recettes d'environ 39 millions de francs (sur un total de recettes de 2093 millions de francs en 2003). D'un autre côté, la suppression de la distinction entre dépôts d'épargne avec ou sans retenue de l'impôt anticipé éclaircit la situation pour la déclaration par les contribuables, ce qui constitue une simplification. Cela vaut également pour les contrôles effectués par les administrations cantonales des impôts.

L'introduction d'une franchise pour les intérêts de tous les avoirs de clients se traduira par une baisse importante du trafic des paiements et des compensations dans les cantons également.

### 8.1.5 Abrogation des réserves de crise

Pour la même assiette fiscale, l'abrogation des réserves de crise se traduira par une augmentation minimale du produit des impôts directs pour la Confédération, les cantons et les communes. Compte tenu du volume moyen des réserves de crise au cours de ces 10 dernières années, il s'agit d'une somme de l'ordre de 12 millions de francs<sup>64</sup>.

Cette abrogation se traduira également par une diminution de la charge administrative. En cas de constitution de réserves de crise, la Confédération doit commencer par contrôler si l'entreprise a le droit de constituer de telles réserves (appartenance à la branche, nombre d'employés, versement maximal, montant maximal, etc.). Dans le cadre de la taxation, le canton doit ensuite contrôler notamment les bases de calcul (bénéfices provenant des immeubles, des établissements stables à l'étranger, etc.).

Au moment de la dissolution, la Confédération doit essentiellement contrôler la preuve que les réserves ont été affectées à des mesures de relance, comme le veut la loi, et traiter les demandes de libération individuelle. Pour ce qui est des demandes de libération individuelle, les cantons sont également concernés, puisque ces demandes doivent leur être adressées. Ils doivent ensuite transmettre ces demandes à la Confédération avec une proposition.

Enfin, il faut mentionner la charge administrative résultant pour les cantons des demandes d'imposition postérieure que leur adresse la Confédération et qui doivent être opérées par le canton du siège de l'entreprise.

### 8.1.6 Autres mesures

Il est pratiquement impossible de quantifier les diminutions de recettes qui affecteront la Confédération et les cantons en raison des mesures en faveur des *entreprises de personnes*, de *l'introduction du principe de l'apport de capital*, de *la définition légale des emplois* et des *allègements en matière de réduction pour participations*. On a donc renoncé à estimer ces diminutions de recettes.

<sup>64</sup> Montant annuel de réserves constituées: 47 millions, taux d'imposition moyen d'env. 25 %.

## 8.1.7 Conclusion

Le tableau suivant donne un aperçu complet des diminutions des recettes sur la base de 2002.

Base: 2002	Diminutions des recettes en millions de francs		
	Total	Confédération	Cantons et communes
Imposition partielle des bénéfices distribués (fortune privée; taux: 80 % pour la Confédération et les cantons)	court terme: -500 long terme: -215	court terme: -40 long terme: +55	court terme: -460 long terme: -270
Imputation de l'impôt sur le capital à l'impôt sur le bénéfice	0 bis -1000*	0	0 bis -1000*
Allégements au niveau du droit de timbre d'émission	<1	<1	0
Autres mesures	Difficile à quantifier; cantons et communes plus fortement touchés que la Confédération.		

\* Intervalle, suivant le comportement des cantons.

## 8.2 Conséquences sur l'état du personnel

Les mesures indiquées aux ch. 2 à 4 n'ont aucun effet sur l'état du personnel, ni pour la Confédération ni pour les cantons.

Pour la Confédération, l'abrogation des réserves de crise selon le ch. 5 se traduit par une diminution du travail administratif. La suppression des impositions ultérieures demandées par la Confédération se traduit également par une économie pour le canton de siège de l'entreprise. Pour la Confédération, l'économie résultant de la suppression de l'exécution des réserves de crise est estimée à un poste à plein temps au moins. Pour les cantons, l'économie en matière de personnel devrait être nettement plus élevée.

Les mesures du programme d'abandon de tâches présentées au ch. 6 permettent à l'AFC de remplir une partie de son obligation de réduire l'effectif de son personnel au prix d'une diminution des recettes aussi limitée que possible.

## 8.3 Conséquences économiques

### 8.3.1 Effet des mesures sur les objectifs de la réforme

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des effets des mesures présentées aux ch. 2, 3 et 4 sur les objectifs énoncés au ch. 1.7.2 par rapport au statu quo. Ce tableau sera commenté ci-après.

Mesures \ Objectifs	Objectif 1: Neutralité du financement	Objectif 2: Neutralité de la forme juridique	Objectif 3: Allègement du capital-risque (amélioration des incitations à l'investissement)	Objectif 4: Amélioration de l'attrait de la place suisse	Objectif 5: Amélioration de la prévisibilité du système fiscal	Objectif 6: Amélioration de l'équité fiscale (uniformité de l'imposition)
<b>Au niveau du détenteur:</b>						
- Imposition partielle des bénéfices distribués	++	-/0 *)	+	0	0	+
- Introduction du principe de l'apport de capital	+	-/0 *)	+	0	0	+
- Réglementation légale des faits particuliers	0	0	0	0	+	+
<b>Dans le domaine du droit des sociétés:</b>						
- Imputation de l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital	+	+	++	++	0	+
- Allègements concernant la déduction pour participations	+	+	+	+	0	+
- Allègements concernant le droit d'émission	0/+ °)	0/+ °)	0/+ °)	0/+ °)	0	0/+ °)
<b>Allègements pour les sociétés de personnes:</b>						
- Elargissement de la notion de remploi	0	-	+	0	0	-
- Estimation de la fortune commerciale en vue de l'impôt sur la fortune	0	-/0 **)	+	0	0	-
- Transfert d'immeubles de la fortune commerciale à la fortune privée	0	-/0 **)	+	0	0	+
- Poursuite de l'entreprise par une partie des héritiers	0	-/0 **)	+	0	0	0
- Diminution de la charge fiscale sur les bénéfices de liquidation	0	-/0 **)	+	0	0	-
- Affermage et cessation définitive d'une exploitation	0	-/0 **)	+	0	0	-
<b>Effet net de l'ensemble des mesures sur l'objectif visé</b>	+	0/+	++	+	+	+
++ Fort rapprochement du but	*)	En soi, cette mesure dégrade la neutralité de la forme juridique en moyenne sur l'ensemble des entreprises; en relation avec les mesures d'allègement en faveur des sociétés de personnes, elle est à peu près neutre.				
+ Léger rapprochement du but						
0 Pas d'influence sur le but	**)	En soi, cette mesure dégrade la neutralité de la forme juridique en moyenne sur l'ensemble des entreprises; en relation avec les mesures d'allègement en faveur des sociétés de capitaux, elle est à peu près neutre.				
- Léger éloignement du but						
-- Fort éloignement du but	°)	Les allègements en matière de droit d'émission pourraient conduire à une amélioration au regard de l'ensemble des objectifs à l'exception de l'objectif 5. Toutefois, étant donné que l'effet d'allègement des mesures est très restreint pour des recettes de moins de un million de francs, elles ne déploient pratiquement pas d'effet mesurable.				

### 8.3.1.1 Imposition partielle des bénéfices distribués

L'imposition partielle des bénéfices distribués diminue la charge fiscale marginale sur les bénéfices distribués et réduit le coût du financement par émission d'actions par rapport à l'autofinancement et au financement par l'emprunt.

Pour la Confédération, les taux d'imposition partielle prévus sont de 80 % pour les participations de la fortune privée et de 60 % pour les participations de la fortune commerciale. La différence entre les taux est justifiée du fait que, pour les participations de la fortune commerciale, les bénéfices en capital sont imposables alors qu'ils ne le sont pas pour les participations de la fortune privée. Alors qu'il ne vaut la peine actuellement de détenir des participations dans la fortune commerciale que si elles engendrent des pertes, la nouvelle réglementation sera plus neutre. Avec cette réglementation, les participations détenues dans la fortune commerciale et qui rapportent un bénéfice seront plus attractives. Economiquement, cet effet est souhaitable, car la combinaison de l'imposition des bénéfices en capital avec un taux d'imposition partielle modéré respecte mieux le principe de la neutralité du financement que si le rapprochement vers la neutralité de l'utilisation du bénéfice n'a lieu qu'au moyen de l'un de ces éléments, comme c'est le cas pour les participations détenues dans la fortune privée. Dans ce dernier cas, l'imposition partielle réduit le coût du financement par émission d'actions, sans influencer le traitement fiscal privilégié de l'autofinancement.

Etant donné que les cantons peuvent fixer librement le taux de l'imposition partielle et qu'ils peuvent en outre déterminer s'ils veulent faire une différence entre les participations qualifiées et les participations non qualifiées, l'estimation de l'ampleur de la diminution du coût du financement par émission d'actions est assez incertaine. Si tous les cantons choisissent la même solution que la Confédération, on se rapprocherait nettement de la neutralité du financement, sans que celle-ci soit entièrement réalisée. L'autofinancement resterait plus économique que le financement par l'emprunt et le financement par émission d'actions verrait son surcoût nettement diminuer, mais ne serait pas entièrement supprimé par rapport au financement par l'emprunt.

Même si la *neutralité du financement* n'est pas entièrement atteinte, l'imposition partielle proposée atténue les problèmes d'incitation décrits au ch. 1.7.3.1. Ceci devrait favoriser le choix de projets d'investissement plus rentables, ce qui devrait se traduire par des gains d'efficacité économique non négligeables.

Compte tenu de la structure moyenne des canaux de financement existants, l'imposition partielle des bénéfices distribués fait baisser la charge fiscale marginale des sociétés de capitaux. Pour la même structure moyenne des canaux de financement existants, elle modifie l'équilibre approximatif de la charge fiscale entre les sociétés de capitaux et les sociétés de personnes. Les mesures également prévues pour alléger la charge des sociétés de personnes garantissent cependant que la *neutralité de la forme juridique* reste assurée en moyenne sur l'ensemble des entreprises. En outre, l'imposition partielle des bénéfices distribués présente un autre avantage important. Le rapprochement des taux d'imposition marginaux entre les investissements financés par les fonds propres et les investissements financés par l'émission d'actions contribue également à une neutralité plus grande de l'imposition au sein du secteur très hétérogène des sociétés de capitaux. Il en découle de nouveau des avantages au niveau de l'efficacité.

L'imposition partielle des bénéfices distribués diminue la charge fiscale marginale des sociétés de capitaux dans la moyenne des canaux de financement. Elle *allège ainsi le capital-risque et améliore les incitations à investir*. Le rapport Keuschnigg (cf. ch. 1.5) mentionne les impulsions que cette mesure imprime à la croissance. Parmi les scénarios de réforme étudiés dans ce rapport, la variante prévoyant un taux d'imposition partielle de 70 % sur toutes les participations se rapproche le plus de la mesure proposée ici. Etant donné toutefois que les cantons peuvent choisir librement le taux d'imposition partielle et leur critère de qualification, il faut avouer qu'il règne une certaine incertitude sur l'impulsion effective qu'il faut en attendre. Le rapport Keuschnigg estime à 0,7 % l'effet à long terme sur la croissance du PIB d'un taux de 70 % pour toutes les participations (cf. ch. 1.5.2). Par rapport au PIB, cela représente quand même un revenu supplémentaire d'environ trois milliards de francs. Il est admis dans ce rapport que l'investisseur marginal est assujéti aux impôts prélevés en Suisse sur les ménages. Comme il y a également des investisseurs – par exemple des filiales suisses ou des établissements stables de sociétés étrangères ou de caisses de pensions – qui ne sont pas assujéti à l'impôt en Suisse, l'impulsion sur la croissance indiquée dans ce rapport doit être considérée comme une limite supérieure.

Au ch. 1.6.1, on a relevé que le choix d'une multinationale importante pour implanter une nouvelle filiale ou un nouvel établissement stable dans un pays dépend du taux d'imposition moyen effectif au niveau de l'entreprise. Celui-ci n'est pas influencé par l'imposition (partielle) des bénéfices distribués. Cette mesure n'améliorera donc pas l'*attrait de la place suisse*.

L'imposition partielle des bénéfices distribués sert à améliorer l'*équité fiscale dans le sens de l'uniformité de l'imposition* dans la mesure où elle fournit une contribution au rapprochement vers la neutralité du financement et la neutralité de la forme juridique. L'important en l'occurrence, c'est de diminuer l'effet des surimpositions qui se produisent si les bénéfices distribués sont importants. En revanche, l'absence de test préalable de la charge pose la question de savoir si cette mesure n'entraînera pas des sous-impositions dans certains cas.

### **8.3.1.2 Introduction du principe de l'apport de capital**

Le passage du principe de la valeur nominale à celui de l'apport en capital permet le remboursement, franc d'impôt, de tous les apports de capitaux, y compris des agios qui étaient imposables jusqu'à présent. Du point de vue de la systématique fiscale, c'est d'ailleurs logique car l'agio constitue un apport de capital et pas un bénéfice. De ce fait, l'exonération de la totalité de l'apport en capital s'impose, du moins en cas de liquidation totale de l'entreprise ou de remboursement du capital propre devenu inutile en cas de redimensionnement de l'entreprise.

Le remboursement de la valeur nominale, qui est déjà exonéré de l'impôt, est cependant utilisé d'une autre manière en pratique. Lorsque les activités de l'entreprise se maintiennent à leur niveau ou se développent, les besoins en fonds propres restent constants, voire augmentent. De ce point de vue, un remboursement de la valeur nominale n'est, économiquement, pas nécessaire. Ces remboursements qui ont pourtant lieu ne sont motivés que par des raisons fiscales. Si l'entreprise distribuait son bénéfice sous la forme d'un dividende en espèces, ce dividende serait soumis à l'impôt sur le revenu chez le détenteur de la participation. En remboursant la valeur

nominale, l'impôt sur le revenu est évité et les fonds propres nécessaires économiquement sont accumulés sous forme de réserves en thésaurisant les bénéfices. Il y a donc une substitution du capital-actions par des réserves (ouvertes).

Par le passage au principe de l'apport de capital, on élargit la possibilité d'une entreprise rentable économiquement de distribuer des bénéfices francs d'impôt. De ce fait, la charge fiscale pesant sur le financement par l'émission d'actions diminue. Ce moyen de financement étant celui qui est le plus lourdement imposé, tout allègement doit être considéré comme positif dans le sens d'un rapprochement vers la *neutralité du financement*.

Comme l'imposition partielle des bénéfices distribués, le passage au principe de l'apport de capital amoindrit en soi la *neutralité quant à la forme juridique* en moyenne sur toutes les entreprises. En relation avec les mesures d'allègement en faveur des sociétés de personnes, l'effet de cette mesure est à peu près neutre.

La diminution du coût du financement par émission d'actions fait baisser la charge fiscale marginale sur les investissements dans la moyenne des canaux de financement. Cela allège le capital-risque. *L'incitation à investir* est améliorée d'autant. En revanche, cette mesure n'a pas d'effet sur l'attrait de la place suisse, car elle déploie ses effets directement au niveau de l'investisseur et pas à celui de l'entreprise.

Concernant *l'équité fiscale*, la même argumentation est valable pour l'imposition partielle des bénéfices distribués. La suppression de l'inégalité de traitement infondée entre la valeur nominale et l'agio constitue un élément supplémentaire améliorant l'universalité de l'imposition.

### **8.3.1.3 Normes légales régissant les faits particuliers**

Les mesures proposées visent à *améliorer la sécurité du droit*. Si on utilise des normes légales pour atteindre ce but, le système fiscal devient plus prévisible pour les contribuables. L'égalité de traitement qui est alors mieux assurée contribue en outre à améliorer *l'équité fiscale*. De plus, cette mesure améliore la neutralité du système fiscal car, avec le passage de la liquidation partielle indirecte au «montant considéré comme dividende», le traitement fiscal ne dépend plus des qualités ou du comportement de l'acquéreur.

### **8.3.1.4 Imputation de l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital**

L'imputation de l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital déploie ses effets au niveau de l'entreprise. Elle y réduit la charge fiscale marginale effective et la charge fiscale moyenne grevant les investissements des sociétés de capitaux financés par des fonds propres, sans égard au fait que les participants soient assujettis aux impôts personnels en Suisse ou non. Cette mesure *allège le capital-risque* et, de ce fait, *soutient les investissements*. Du même coup, elle améliore *l'attrait de la Suisse*, en particulier pour les entreprises rentables.

En abaissant la charge fiscale marginale grevant le capital propre, l'imputation contribue au rapprochement vers la neutralité de la structure du capital<sup>65</sup>. En revanche, elle ne change rien à l'inégalité de traitement entre le financement par fonds propres et celui par émission d'actions. Globalement, il en résulte un *rapprochement vers la neutralité du financement* et vers la *neutralité quant à la forme juridique* également. Enfin, l'imputation se traduit par une diminution de la double imposition économique sur le capital de la société et la fortune. De cette façon, la mesure sert également à améliorer *l'équité fiscale dans le sens de l'uniformité de l'imposition*. Cette affirmation suppose cependant que les cantons feront usage de cette possibilité d'imputation.

### **8.3.1.5 Allègements en matière de réduction pour participations**

La réduction pour participations a pour but d'éviter le surcroît de charge économique qui résulterait de la participation d'une société de capitaux ou d'une société coopérative à un autre assujéti à l'impôt sur le bénéfice. La réduction pour participations vise à supprimer une charge multiple auprès du détenteur de parts, mais déploie ses effets au niveau de l'impôt sur le bénéfice de l'entreprise.

La suppression de cette forme du surcroît de charge économique doit servir l'objectif de la *neutralité du financement* et celui de la *neutralité quant à la forme juridique*. Il en résulte également une amélioration de *l'équité fiscale* dans le sens de *l'uniformité de l'imposition*. Par la même occasion, la charge fiscale marginale effective diminue, de façon que le *capital-risque* est allégé et que les *activités d'investissement* sont soutenues. Etant donné que la réduction pour participations déploie ses effets sur l'impôt sur le bénéfice des entreprises, la charge moyenne effective diminue également au niveau de l'entreprise, ce qui *améliore l'attrait de la place économique suisse*.

La réduction prévue du critère de qualification fait augmenter le nombre des entreprises qui peuvent bénéficier de la réduction pour participations. Il s'agit d'un pas en direction d'une suppression plus complète de la charge économique supplémentaire provenant des participations d'une société de capitaux ou d'une société coopérative à d'autres sujets de l'impôt sur les bénéfices. Les avantages décrits ci-dessus du point de vue des objectifs de la réforme de l'imposition des entreprises pourront désormais être mieux exploités que jusqu'à présent.

<sup>65</sup> On remarquera ici que le rapport Keuschnigg ne tient compte ni de l'impôt sur le capital qui frappe le financement par fonds propres, ni du droit de timbre d'émission, qui renchérit le financement par les fonds propres. Dans ce rapport, la charge fiscale marginale grevant le financement par fonds propres et le financement par émission d'actions par rapport à celle grevant le financement par fonds étrangers a donc tendance à être trop basse. Par conséquent, les sociétés de capitaux ont tendance à s'en sortir plus favorablement que les sociétés de personnes.

### **8.3.1.6 Allègements au niveau du droit de timbre d'émission**

Le droit de timbre d'émission renchérit le financement par émission d'actions, c'est-à-dire la forme de financement des sociétés de capitaux qui est déjà la plus lourdement imposée. C'est pourquoi les allègements du droit de timbre d'émission sont tout à fait souhaitables, du *point de vue de la neutralité*, pour alléger le capital-risque et, comme ce droit se répercute directement au niveau de l'entreprise, du point de vue de *l'attrait de la place suisse*. Cependant, avec moins de 1 million de francs, ces allègements fiscaux resteront pratiquement sans effet. On relèvera également que la hausse de la franchise est certes admissible du point de vue de *l'économie de la perception*, mais qu'elle constitue une distorsion du point de vue de *la neutralité de la concurrence*.

### **8.3.1.7 Allègements en faveur des entreprises de personnes**

#### **8.3.1.7.1 Elargissement de la notion de emploi**

Pour ce qui est des conséquences de l'élargissement de la notion de emploi, on se référera aux commentaires du ch. 4.2.1. Pour les sociétés de personnes, contrairement aux sociétés de capitaux, cet élargissement n'entraîne pas de lésion de la neutralité du financement, car les bénéfices thésaurisés et les bénéfices distribués sont imposés de la même manière.

La non-imposition des réserves latentes se traduit par un report de l'imposition qui dure jusqu'à ce que les réserves latentes soient dissoutes et, donc, imposables. L'effet de lock-in lié au report de l'imposition se traduit par une diminution de la charge fiscale qui constitue cependant une distorsion importante, car elle lèse la neutralité concurrentielle. Toutes les entreprises n'ont pas en effet les mêmes possibilités de constituer des réserves latentes prises en compte par le fisc. En plus de cette objection du point de vue de l'efficacité de l'allocation, la non-imposition des réserves latentes est également critiquable du point de vue de l'équité fiscale car elle est contraire à l'imposition d'après la capacité contributive.

D'une part, il est prévu maintenant d'élargir la notion du report des réserves latentes non imposées sur un objet de remplacement de même fonction de l'actif nécessaire à l'exploitation à n'importe quel autre objet de l'actif nécessaire à l'exploitation. D'autre part, un bénéfice en capital provenant de l'aliénation d'une participation devrait désormais pouvoir être reporté sur une participation nouvellement acquise. Ces deux mesures élargissent l'univers des possibilités de reporter les réserves latentes et renforcent ainsi l'effet de lock-in.

Elles se traduisent certainement par un allègement de l'impôt sur le bénéfice et, par conséquent, par une diminution de la charge fiscale marginale et de la charge fiscale moyenne effective au niveau de l'entreprise. Il en résulte une *stimulation des investissements par l'allègement du capital-risque* ainsi qu'une hausse de *l'attrait de la place suisse*.

Contrairement à une baisse du taux de l'impôt sur le bénéfice avec une réduction équivalente de la charge fiscale marginale et de la charge fiscale moyenne effective, ces deux mesures engendrent des distorsions et lèsent l'équité fiscale. D'une part, elles favorisent l'investissement au sein de l'entreprise au détriment de la distribution du bénéfice et du réinvestissement dans d'autres entreprises par l'intermédiaire

du marché des capitaux. En l'occurrence, l'autofinancement est privilégié par rapport au financement par émission d'actions. L'utilisation du bénéfice et, par conséquent, la *neutralité du financement* sont donc lésées. D'autre part, plus l'entreprise est importante, plus elle peut se servir de ces mesures pour diminuer le montant de l'impôt. Les entreprises plus petites souffrent dans cette mesure d'un désavantage concurrentiel, ce qui est inadmissible tant du point de vue de l'efficacité de l'allocation des fonds que de celui de *l'équité fiscale*. Enfin, comme les entreprises de personnes sont, en moyenne, plus petites que les sociétés de capitaux, ces deux mesures n'améliorent pas la *neutralité de la forme juridique*.

### **8.3.1.7.2 Estimation des titres détenus dans la fortune commerciale pour l'impôt sur la fortune**

La modification des règles d'estimation des titres a pour effet que les réserves latentes sur les titres qui font partie de la fortune commerciale du contribuable ne sont plus ajoutées comptablement pour l'impôt sur la fortune.

Cela conduit à une diminution de l'impôt sur la fortune des entreprises de personnes qui détiennent des titres dans leur fortune commerciale. La charge fiscale marginale effective diminue de ce fait. Il en résulte une certaine stimulation des investissements par *l'allègement du capital-risque*. Par contre, cette mesure n'a pratiquement pas d'influence sur *l'attrait de la place suisse*, car les sociétés de personnes ne jouent pratiquement pas de rôle dans les investissements directs internationaux. Cette mesure lèse en revanche *l'équité fiscale au sens de l'uniformité de l'imposition*, car elle établit une discrimination par rapport aux titres détenus dans la fortune privée. Elle améliore la position des sociétés de personnes par rapport à celle des sociétés de capitaux et, en soi, elle va donc à l'encontre de l'objectif de la *neutralité de la forme juridique*. Elle est cependant acceptable car des mesures d'allègement en faveur des sociétés de capitaux sont également prévues.

### **8.3.1.7.3 Transfert d'immeubles de la fortune commerciale à la fortune privée**

La mesure concernant le transfert d'immeubles de la fortune commerciale à la fortune privée a principalement pour effet de faire baisser le taux d'imposition marginal effectif et d'alléger *le capital-risque*. La restructuration d'une société de personnes peut ainsi s'opérer d'une manière neutre fiscalement. Par l'égalité de traitement entre les sociétés de personnes qui se restructurent et celles qui ne se restructurent pas, il est mieux tenu compte de *l'équité fiscale dans le sens de l'uniformité de l'imposition*. Le report de l'imposition améliore la position des sociétés de personnes par rapport à celle des sociétés de capitaux et va donc à l'encontre de l'objectif de la *neutralité quant à la forme juridique*. Cela est cependant admissible, étant donné que des mesures d'allègement sont également prévues en faveur des sociétés de capitaux. Ces deux mesures n'ont pas d'influence sur les autres objectifs de la présente réforme.

#### **8.3.1.7.4 Poursuite de l'exploitation par une partie des héritiers**

Les héritiers peuvent demander de soustraire le partage successoral de l'entreprise à l'imposition. Dans ce cas, l'imposition de l'héritier repreneur (ou des héritiers repreneurs) n'a lieu que lorsque celui-ci dissout des réserves latentes ou aliène l'entreprise. Le report de l'imposition qui en résulte *allège le capital-risque*. Du point de vue de *l'équité fiscale au sens de l'uniformité de l'imposition*, il faut s'efforcer de prendre en compte la charge fiscale latente de l'héritier repreneur dans le cadre du partage successoral.

#### **8.3.1.7.5 Diminution de la charge fiscale grevant les bénéfices de liquidation**

Les réserves latentes diminuent le montant de l'impôt au moment où elles se constituent. Si les réserves latentes accumulées au fil du temps sont dissoutes dans le cadre de la liquidation, la charge fiscale grevant le produit de la liquidation (qui s'ajoute au reste du revenu) peut être lourde en raison de la progressivité du barème de l'impôt sur le revenu. Dans la combinaison des deux éléments, il devrait résulter en vertu du report de l'imposition une sous-imposition au sens économique, mais dans certains cas et dans certaines constellations, il peut y avoir une surimposition.

La mesure prévue permet de modérer l'imposition du bénéfice de liquidation. Le *capital-risque* s'en trouve *allégé*. Il devrait cependant en résulter en même temps une sous-imposition au sens économique dans tous les cas, ce qui nuirait à *l'uniformité de l'imposition*.

#### **8.3.1.7.6 Affermage et cessation définitive de l'exploitation commerciale**

La présomption que l'affermage d'une exploitation commerciale ne constitue pas une cessation définitive de l'activité lucrative indépendante permet d'affermier des exploitations commerciales sans conséquences directes pour l'impôt et constitue donc un cas supplémentaire de report de l'imposition. La conséquence est un *allègement du capital-risque*. Dans le cas de l'agriculture surtout, pour laquelle cette disposition est pertinente, cela induit deux effets. Premièrement, l'affermage gagne en attrait par rapport à l'auto-exploitation. Compte tenu de la nécessité du changement des structures agricoles en direction d'exploitations agricoles plus étendues, cet effet doit être considéré comme positif. Deuxièmement, l'affermage devient une alternative à la vente pour l'agriculteur qui ne veut (ou ne peut) plus exploiter sa ferme. Cela constitue un frein aux changements structurels. La raison en est que les droits de propriété sur sa propre terre sont mieux protégés que ceux sur les terres affermées. Dans le cadre des délais légaux, le bail à ferme du fermier peut être augmenté ou résilié. La sécurité de l'investissement est donc mieux garantie sur sa propre terre que sur une terre affermée. On ignore lequel de ces deux effets est prépondérant.

Du point de vue de l'*équité fiscale au sens de l'uniformité de l'imposition*, cette mesure pose un problème car, pour les activités économiques dans le cadre desquelles des entreprises peuvent être affermées, le bailleur à ferme potentiel est fiscalement privilégié.

### 8.3.2 Efficacité des mesures proposées

L'ensemble des mesures de la réforme des entreprises II promet en fin de compte des améliorations dans le cadre des six objectifs de la réforme, à l'exception peut-être du rapprochement vers la neutralité quant à la forme juridique où les progrès sont plutôt marginaux.

Pour ce qui est du rapprochement vers la *neutralité du financement*, des impulsions importantes viennent de l'imposition partielle des bénéfices distribués et du passage au principe de l'apport de capital qui réduisent, l'un et l'autre, le surcroît de la charge fiscale qui pèse sur le financement par émission d'actions. Etant donné qu'il n'y a pas de mesures qui renchérisse en contre-partie le coût du financement par fonds propres, le rapprochement vers la *neutralité de l'utilisation du bénéfice* n'a lieu que dans un sens et reste donc incomplet. L'imputation de l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital contribue en revanche au rapprochement vers la *neutralité de la structure du capital*.

La *neutralité quant à la forme juridique* pourrait être entièrement réalisée si les sociétés de personnes étaient imposées comme les sociétés de capitaux. On pourrait améliorer nettement la neutralité quant à la forme juridique d'une autre manière, à savoir en imposant plus lourdement le financement par fonds propres des sociétés de capitaux et en allégeant en contre-partie l'imposition du financement par émission d'actions. Il faudrait parallèlement limiter la participation plus forte des sociétés de personnes au financement de la sécurité sociale. Dans le cadre de la présente réforme, on a choisi une manière plus pragmatique: pour les sociétés de capitaux, l'imposition partielle des dividendes distribués diminue le coût du financement par émission d'actions sans renchérir le financement par fonds propres. On peut ainsi réduire la surimposition d'une société de capitaux qui distribue des dividendes élevés ou qui serait fondamentalement disposée à verser des dividendes. Diverses mesures sont également prévues en faveur des sociétés de personnes pour assurer à peu près l'équivalence de la charge entre ces deux types de sociétés en moyenne sur l'ensemble des entreprises et des canaux de financement.

Une partie des mesures proposées font baisser la *charge fiscale marginale effective et stimulent l'investissement par l'intermédiaire de l'allègement du capital-risque*. L'imposition partielle des dividendes déploie ses effets au niveau des investisseurs, diminue la charge fiscale marginale effective sur les dividendes distribués et contribue ainsi à réduire le coin fiscal sur les investissements financés par l'émission d'actions, essentiellement pour les entreprises dont les droits de participation sont détenus par des résidents de Suisse assujettis à l'impôt. Le passage au principe de l'apport en capital va dans le même sens. L'imputation de l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital réduit également le taux d'imposition marginal effectif sur les investissements financés au moyen du capital propre. Cela vaut pour les sociétés de capitaux rentables qui bénéficient d'une imputation totale.

Parmi les mesures proposées, l'imputation de l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital contribue à une amélioration supplémentaire de *l'attrait de la place suisse* car elle fait baisser la charge fiscale moyenne effective grevant les entreprises rentables. Les améliorations prévues au niveau de la réduction pour participation ont également un effet subsidiaire.

Les normes légales qui régiront les éléments constitutifs supplétifs devraient améliorer la *prévisibilité du système fiscal*. La plupart des mesures proposées contribuent en outre à *améliorer l'équité fiscale dans le sens de l'uniformité de l'imposition*. Seules les mesures concernant le emploi vont à l'encontre de cet objectif.

### **8.3.3 Abrogation des réserves de crise**

Les entreprises qui peuvent constituer des réserves de crise perdent une possibilité d'économiser des impôts. On a relevé au ch. 5.1.3 que les entreprises n'ont que peu fait usage de cette possibilité au cours des années passées. On peut penser que les entreprises ont été incitées à la prudence notamment parce que les réserves de crise sont bloquées en principe jusqu'à la prochaine libération générale.

La suppression de la possibilité de constituer des réserves de crise facilite la tâche des entreprises dans le cadre des obligations de déclarer que leur impose la procédure de taxation. Pour les entreprises de moins de 20 employés (ou de 10 employés), la suppression des réserves de crise élimine une distorsion de concurrence car ces entreprises n'ont jamais eu accès à ce genre d'économie d'impôts.

Les réserves de crise n'ont jamais atteint un volume qui leur aurait permis d'exercer un effet sensible sur l'évolution de la conjoncture. On peut également conclure de leur volume modeste qu'elles ne contribuent pas à renforcer l'attrait de la place économique suisse.

Au lieu d'attendre la dernière libération générale des réserves de crise suivant l'entrée en vigueur de l'acte d'abrogation, on pourrait supprimer immédiatement les réserves de crise indépendamment de la situation conjoncturelle et même, éventuellement, sans demander la preuve de leur affectation. Il faut cependant écarter cette solution. Il faut en effet demander une contre-prestation pour l'allègement fiscal octroyé.

Au lieu de supprimer les réserves de crise, on pourrait chercher à augmenter leur attrait comme le préconise le postulat 99.3455 de la CER-N. En l'occurrence, on pourrait compléter le modèle actuel en permettant le retrait des réserves constituées sur le modèle de la loi de 1951. Cette mesure se traduirait par une importante hausse de la charge administrative, en particulier si la restriction d'accès que constitue le nombre minimum d'employés était abrogée. Le Conseil fédéral entend suivre une autre voie. Il veut améliorer les conditions propices à la croissance économique au moyen d'une réforme de l'imposition des entreprises.

## **8.4 Adéquation en fonction de l'exécution**

Le projet de loi accorde de nombreux allègements fiscaux sensibles aux détenteurs de participations, aux sociétés et aux entreprises de personnes et renforce la sécurité du droit.

En dépit de sa complexité, le projet de loi s'inscrit dans la législation régissant l'impôt fédéral direct, l'harmonisation fiscale, les droits de timbre et l'impôt anticipé. Les procédures concernant la transposition, la liquidation partielle indirecte et le commerce quasi-professionnel de titres deviennent claires et sont réglées exhaustivement dans la loi. Les compétences cantonales en matière d'impôts directs sont respectées.

Les réglementations tiennent compte autant qu'il est possible des nécessités de la pratique fiscale. Le Conseil fédéral est conscient que la renonciation à fixer des critères harmonisés pour les conditions (participation minimale), l'ampleur de l'atténuation et la méthode pour atténuer la double imposition économique, peut causer des difficultés pratiques pour la taxation. C'est pourquoi il recommande aux cantons de reprendre la réglementation prévue pour l'impôt fédéral direct lorsqu'ils détermineront les règles de droit matériel applicables à l'imposition des dividendes.

## **9 Programme de la législature**

Le message sur la réforme de l'imposition des entreprises II est l'un des objets des Grandes lignes annoncés dans le rapport du Conseil fédéral sur le programme de la législature 2003–2007<sup>66</sup>.

## **10 Constitutionnalité**

### **10.1 Généralités**

Les actes législatifs à modifier ont été édictés en procédure ordinaire en se fondant sur la Constitution. La base constitutionnelle des actes à modifier ressort de leur entête.

Dans la Constitution du 18 avril 1999<sup>67</sup> (Cst.), les impôts directs sont réglés à l'art. 128 et les droits de timbre ainsi que l'impôt anticipé à l'art. 132. D'après les commentaires du Conseil fédéral dans le message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale<sup>68</sup>, on peut conclure que les art. 41<sup>bis</sup>, al. 1, let. a et b, aCst. concernant les droits de timbre et l'impôt anticipé ainsi que l'art. 41<sup>ter</sup> aCst. concernant l'impôt fédéral direct n'ont pas été modifiés matériellement. Les modifications de la législation sur les impôts directs proposées dans le présent message respectent les normes constitutionnelles et sont, par conséquent, conformes à la Constitution.

L'art. 100, al. 6, Cst. donne à la Confédération la possibilité d'obliger les entreprises à constituer des réserves de crise. Cette disposition potestative ne s'oppose cependant pas à l'abrogation des lois sur les réserves de crise. Il n'existe en effet aucune obligation de concrétiser une norme constitutionnelle.

<sup>66</sup> FF **2004** 1035 s., 1056.

<sup>67</sup> RS **101**

<sup>68</sup> FF **1997** I 1, en part. 353 et 359.

## 10.2 Harmonisation fiscale

L'harmonisation fiscale est fondée sur l'art. 129 Cst. Cette disposition correspond aux art. 42<sup>quater</sup> et 42<sup>quinquies</sup> aCst.<sup>69</sup>, et ne comporte pas de changement matériel par rapport à ces articles. La compétence d'harmonisation de la Confédération lui permet d'édicter des principes. Ces principes ne peuvent porter que sur l'assujettissement, l'objet et le calcul dans le temps des impôts, la procédure et le droit fiscal pénal. En revanche, l'harmonisation ne peut pas s'étendre aux barèmes, aux taux et aux montants exonérés d'impôt. L'art. 129 Cst. est fondé sur l'hypothèse que l'harmonisation fiscale est un processus dynamique qui doit faire progresser le droit en fonction des besoins d'harmonisation et de la maturité des différents domaines techniques. La proximité de l'atténuation de la double imposition économique, principal objet du message, avec les barèmes d'imposition pose la question de savoir si la Confédération est habilitée à prescrire les mesures correspondantes aux cantons et aux communes. Cette question a déjà été commentée dans le message du 25 mai 1983 concernant les lois fédérales sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes ainsi que sur l'impôt fédéral<sup>70</sup>. Il ressort des commentaires du Conseil fédéral que le problème des mesures d'atténuation a été considéré comme un problème de barèmes, indépendamment des procédés techniques (déduction de la base de calcul ou réduction des barèmes).

La mesure concernant l'impôt fédéral direct proposée dans le présent message vise uniquement à éliminer la double imposition économique. L'allègement fiscal est le même indépendamment du montant de la participation; peu importe s'il s'agit d'un simple placement ou d'un investissement dans le cadre du risque de l'entrepreneur. Une simple correction de la double imposition économique a cependant essentiellement un *caractère tarifaire* (cf. ch. 2.2). C'est pourquoi on relèvera qu'en matière d'harmonisation, la Confédération ne peut qu'obliger les cantons à accorder des allègements au même niveau, mais qu'elle est tenue de respecter leur autonomie réglementaire concernant l'étendue des allègements. Cela signifie que les cantons ne peuvent prévoir des mesures d'allègement qu'au niveau des personnes physiques. En revanche, ils sont libres de prévoir des allègements sous la forme de déductions sur la base de calcul comme la Confédération ou des allègements d'impôt sous la forme de véritables mesures tarifaires.

## 10.3 Abrogation des lois d'application cantonales sur les réserves de crise

À l'exception du canton d'Argovie, tous les cantons ont édicté des lois d'application cantonales sur les réserves de crise. Sur la base des résultats de la consultation sur la réforme de l'imposition des entreprises, on peut partir de l'hypothèse que les cantons suivront et abrogeront aussi leurs lois d'application.

<sup>69</sup> FF 1997 I 1, en part. 355

<sup>70</sup> FF 1983 III 1 s., en part. 54 s.

## Exemples chiffrés en rapport avec le ch. 2.6.3

### Hypothèses/conditions:

Pour des raisons de simplicité, les exemples se fondent sur une aliénation de tous les droits de participation (absence de quotas).

Les exemples se basent sur le produit de l'aliénation total et non sur le gain en capital effectivement réalisé. Le produit de la vente réalisé doit cependant correspondre au moins au capital propre comptabilisé (y compris les réserves latentes de la fortune nette non nécessaire à l'exploitation). Le but est donc de vérifier si, dans le produit de la vente, un substrat manifestement distribuable a été réalisé et, donc, si les conditions d'imposition d'un dividende indirectement réalisé (montant considéré comme un dividende) sont remplies.

### Méthode:

1. Il faut établir un *bilan analytique* de l'entreprise aliénée (sur la base de la clôture avant aliénation des droits de participation).
  - Les fonds empruntés à long terme doivent être répartis proportionnellement entre les différents actifs immobilisés, qu'ils soient nécessaires ou non à l'exploitation; les dettes sur des hypothèques ou sur des actifs mis en gage doivent être imputées en premier lieu à ces objets, alors que le reste des fonds empruntés à long terme doit être réparti entre les actifs des biens immobilisés proportionnellement aux valeurs résiduelles.
  - Les fonds empruntés à court terme doivent être répartis proportionnellement entre les différents actifs circulants, y compris les liquidités et les réserves de liquidités (par ex. les titres). Toutefois, les prêts aux actionnaires sont exclus.
2. *La valeur vénale de la fortune nette non nécessaire à l'exploitation (distribuable)* est déterminée sur la base du bilan tenant compte des fonds empruntés. Cette fortune comprend:
  - les actifs circulants nets, sans les stocks de marchandises nets et sans la valeur nette des travaux en cours;
  - les actifs nets des biens immobilisés non nécessaires à l'exploitation.

Dix pour cent des charges d'exploitation moyennes des trois exercices écoulés doivent être déduits du montant déterminé à titre de réserve de liquidités nécessaires à l'exploitation. (La valeur moyenne est censée amortir les développements irréguliers; pour des raisons pratiques, on peut renoncer à faire la différence entre les charges d'exploitation qui ont une incidence financière et les autres). *Cette déduction n'est pas effectuée dans les exemples suivants.*

3. La valeur déterminée de la fortune nette distribuable non nécessaire à l'exploitation ne doit toutefois pas dépasser le montant qui correspond aux fonds propres après déduction du capital-actions ou du capital social, du nouvel agio et des réserves légales, d'une part, et après ajout des réserves

latentes de la fortune non nécessaire à l'exploitation, d'autre part. Il en découle le *montant considéré comme un dividende imposable* auprès du vendeur des droits de participation.

4. Finalement, après déduction virtuelle du montant considéré comme un dividende, le bilan de la société aliénée ne doit ni afficher une sous-capitalisation ni violer la «règle d'or du bilan» (fonds propres + fonds empruntés à long terme  $\geq$  actifs immobilisés; fonds empruntés à court terme  $\leq$  actifs circulants). *Ces questions ne sont pas abordées dans les exemples suivants.*

### Exemple 1:

Actifs		Passifs	
Liquidités*	10 000	Comptes bancaires courants*	4 000
Titres (valeur vénale: 2500)*	2 000	Provisions à court terme*	2 500
Débiteurs*	1 500	Capital-actions	3 500
Travaux en cours*	3 000	Réserves	9 500
Immobilisations d'exploitation	3 500	Report de bénéfices	500
<b>Total</b>	<b>20 000</b>	<b>Total</b>	<b>20 000</b>

### Capital non nécessaire à l'entreprise:

Liquidités (10 000\* – part des fonds empruntés à court terme 3939 = 6061)  
+ Titres (2000\* – part des fds empruntés à court terme 788 + rés. lat. 500\* = 1712)  
+ Débiteurs (1500\* – part des fonds empruntés à court terme 591 = 909)  
+ Travaux en cours (3000\* – part des fonds empruntés à court terme 1182 = 1818)  
= **Actifs circulants nets** (10 500\* – 1818 travaux en cours, net)  
= **Total 8682**

Pour mémoire: actifs immobilisés nets de l'entreprise = **3500 (pas de fonds empruntés à long terme)**.

Le capital propre augmenté des réserves latentes sur les titres se monte à 14 000 francs. Si l'on déduit le capital-actions (3500) et les réserves légales (1750), il reste des **fonds distribuables** de l'ordre de **8750** francs.

**Le montant considéré comme un dividende imposable se monte à 8682 francs au maximum.**

**Exemple 2:**

Actifs		Passifs	
Liquidités*	500	Créanciers*	1800
Titres (valeur vénale: 2000)*	1700	Emprunt à long terme	2000
Débiteurs*	1500	Capital-actions	1500
Immobilisations d'exploitation	4000	Réserves	2000
		Report de bénéfices	400
<b>Total</b>	<b>7700</b>	<b>Total</b>	<b>7700</b>

**Capital net non nécessaire à l'entreprise:**

Liquidités ( $500^* - \text{part des fonds empruntés à court terme } 243 = 257$ )

+ Titres ( $1700^* - \text{part des fds empruntés à court terme } 827 + \text{rés. lat. } 300^* = 1173$ )

+ Débiteurs ( $1500^* - \text{part des fonds empruntés à court terme } 730 = 770$ )

= **Actifs circulants nets 2200\***

Pour mémoire: actifs immobilisés nets de l'entreprise =  $4000 - \text{fonds empruntés à long terme } 2000 = \mathbf{2000}$ .

Le capital propre augmenté des réserves latentes sur les titres se monte à 4200; Si l'on déduit le capital-actions (1500) et les réserves légales (750), il reste des **fonds distribuables** de l'ordre de **1950** francs.

**Le montant considéré comme un dividende imposable se monte à 1950 francs au maximum.**

### Exemple 3:

Actifs		Passifs	
Liquidités*	400	Créanciers*	1 000
Prêt à l'actionnaire*	1 000	Compte bancaire courant*	500
Débiteurs*	1 300	Passifs transitoires*	200
Stocks de marchandises*	2 000	Provisions à long terme	800
Placements financiers (valeur vénale: 4000)**	3 000	Emprunts à long terme	1 200
Installations et mobilier d'exploitation	1 000	Hypothèques	1 500
Immeuble d'exploitation	4 000	Capital-actions	2 000
		Réserves	5 300
		Report de bénéfices	200
<b>Total</b>	<b>12 700</b>	<b>Total</b>	<b>12 700</b>

#### Capital net non nécessaire à l'entreprise:

Liquidités (400\* – part des fonds empruntés à court terme 184 = 216)

+ Prêt à l'actionnaire (1000\*)

+ Débiteurs (1300\* – part des fonds empruntés à court terme 597 = 703)

+ Stocks de marchandises (2000\* – part des fds empruntés à court terme 919 = 1081)

= **Actifs circulants nets** (3000\* – 1081 stocks de marchandises, nets) **1919\***

+ **Placements financiers** (3000\*\* – part des fonds empruntés à long terme 923 + réserves latentes 1000\*\*) = **3077\*\***

= **Total 4996\*/\*\***

Pour mémoire: actifs immobilisés nets de l'entreprise = 5000 – part des fonds empruntés à long terme 2577 = 2423.

Le capital propre augmenté des réserves latentes sur les titres se monte à 8500; Si l'on déduit le capital-actions (2000) et les réserves légales (1000), il reste des **fonds distribuables** de l'ordre de **5500 francs**.

**Le montant considéré comme un dividende imposable se monte à 4996 francs au maximum.**

#### Exemple 4:

Actifs		Passifs	
Liquidités*	300	Créanciers*	1 300
Titres (valeur vénale 1000)*	600	Compte bancaire courant*	1 000
Débiteurs*	1 300	Passifs transitoires*	200
Stocks de marchandises*	2 000	Provisions à long terme	800
Immobilisations d'exploitation	3 000	Emprunts à long terme	1 200
Participation filiale	1 000	Hypothèques**	3 000
Immeuble locatif (valeur vénale 5600)**	4 000	Capital-actions	3 000
		Réserves	1 500
		Report de bénéfices	200
<b>Total</b>	<b>12 200</b>	<b>Total</b>	<b>12 200</b>

#### Capital net non nécessaire à l'entreprise:

Liquidités (300\* – part des fonds empruntés à court terme 179 = 121)

+ Titres (600\* – part des fonds empruntés à court terme 357 + rés. lat. 400\* = 643)

+ Débiteurs (1300\* – part des fonds empruntés à court terme 774 = 526)

+ Stocks (2000\* – part des fonds empruntés à court terme 1190 = 810)

= **Actifs circulants nets** (2100\* – 810 stocks de marchandises, nets)

= **Total 1290\***

+ **Immeuble locatif** (4000\*\* – hypothèque 3000 – parts des autres fonds empruntés à long terme 400 + réserves latentes 1600\*\*) = **2200\*\***

= **Total 3490\*/\*\***

Pour mémoire: actifs immobilisés nets de l'entreprise = 4000 – part résiduelle des fonds empruntés à long terme 1600 = 2400.

Le capital propre augmenté des réserves latentes sur les titres et de la valeur de l'immeuble locatif se monte à 6700; Si l'on déduit le capital-actions (3000) et les réserves légales (1500), il reste des **fonds distribuables** de l'ordre de **2200** francs.

**Le montant considéré comme un dividende imposable se monte à 2200 francs au maximum.**

