

Initiative parlementaire CER-N Capital-risque

**Avis du Conseil fédéral
concernant le rapport du 7 janvier 1997 de la Commission de l'économie
et des redevances du Conseil national**

du 17 mars 1997

Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'article 21^{quater}, 4^e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils, nous nous prononçons ci-après sur le rapport du 7 janvier 1997 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national concernant le capital-risque.

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

17 mars 1997

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Koller

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

1 Introduction

Dans son rapport du 7 janvier 1997 à l'appui de son initiative parlementaire, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) a jugé de manière positive le rapport du Conseil fédéral de mars 1995 rédigé en réponse à un postulat du Groupe démocrate-chrétien de 1992 (92.3600). Les tendances observées alors se sont accentuées au cours de ces derniers mois: les institutions de capital-risque actives en Suisse se sont concentrées sur le financement d'entreprises existantes en délaissant de plus en plus le financement de nouveaux projets. Sur ce point, l'analyse de la Commission et celle du Conseil fédéral se rejoignent.

Le Conseil fédéral est toujours d'avis que la mise à disposition de capital-risque est une tâche de l'économie privée et que l'Etat doit se concentrer sur l'amélioration des conditions-cadre. C'est dans cet esprit que la Confédération a entrepris de grands efforts de libéralisation dans le cadre du programme de revitalisation de l'économie et qu'elle cherche à réduire la charge administrative qui pénalise surtout les PME. Un groupe de travail interdépartemental prépare d'ailleurs des propositions concrètes d'allègements administratifs qui devraient amener des améliorations dans le domaine crucial des créations d'entreprises. C'est pour répondre aux mêmes préoccupations que le Conseil fédéral propose maintenant au Parlement une réforme de la fiscalité des entreprises qui porte notamment sur l'introduction du taux proportionnel pour l'impôt fédéral direct (IFD) et sur l'abaissement des droits de timbre de 2 à 1 pour cent. A ce sujet, l'introduction en 1996 d'une franchise de 250 000 francs pour cet impôt doit être rappelée: c'est une mesure qui profite directement à la création de nouvelles entreprises. Il faut aussi relever que les personnes physiques bénéficient en Suisse de conditions très favorables: elles ne sont pas imposées sur les gains en capital. Les mesures d'incitation fiscale proposées dans les pays voisins visent souvent à alléger cette sorte d'imposition, qui n'existe pas chez nous.

Le Conseil fédéral est réservé quant à l'utilité de mesures fiscales d'incitation. Au vu de la situation préoccupante des finances publiques, il faut éviter de créer de nouvelles possibilités d'évasion fiscale. Considérant toutefois la situation économique difficile qui prévaut aujourd'hui, le gouvernement est prêt à suivre – sous certaines réserves importantes – les propositions de la CER-N dans le sens d'un essai limité dans le temps, dont les résultats devront être analysés de très près. Il est notamment indispensable de respecter une certaine égalité de traitement entre les sujets fiscaux.

2 Commentaires sur les propositions de la Commission

Le Conseil fédéral est d'avis que le choix de la variante «fonds privés de capital-risque» (chiffre 21 B du rapport CER-N) est le plus réaliste. La définition du segment visé (ch. 221) montre bien que ce n'est qu'une fraction des créations

d'entreprises qui est visée. Les moyens proposés ne sont toutefois qu'en partie adaptés à ces objectifs, et il n'est de loin pas sûr qu'ils suffisent à les atteindre.

21 Sociétés de capital-risque

Le Conseil fédéral est d'avis que l'encouragement de l'investissement dans de telles sociétés de capital-risque (SCR) est le niveau d'intervention adéquat. Les nouvelles entreprises ne font en général pas de grands bénéfices dans leur phase de démarrage, et la fiscalité directe n'est pas un obstacle important à ce stade. De plus, il ne semble pas que ce soit l'impôt payé par les SCR qui ait été jusqu'ici le frein majeur au développement de cette branche en Suisse. Comme il l'a exprimé dans sa réponse aux motions du Groupe radical (96.3623) et Forster (96.3651), le Conseil fédéral ne considère pas l'allègement de la charge fiscale des SCR comme prioritaire. Dans tous les cas, de tels allègements ne pourraient pas concerner les SCR définies dans ce projet d'arrêté, dans la mesure où leurs revenus peuvent provenir pour une très grande partie de placements traditionnels.

22 Définition des entreprises financées par les SCR

L'instrument proposé ne permet pas de faire la différence entre les entreprises innovatrices engagées dans les technologies de pointe, telles qu'on les définit sur la base des expériences de Venture Capital américaines, et les autres créations d'entreprises. Pour être conséquent, le texte de l'arrêté devrait donc se limiter aux critères de nouvelles entreprises indépendantes. Le Conseil fédéral n'est pas opposé à une telle approche dans la mesure où elle laisse une grande liberté d'appréciation aux SCR elles-mêmes. Vouloir réserver cet instrument aux seules entreprises «high tech» – critère assez mouvant qui doit être examiné cas par cas – impliquerait qu'on mette sur pied une commission d'experts ou qu'on délègue cette tâche à l'administration, ce qui n'est pas souhaitable.

En ce qui concerne l'accompagnement (coaching) des projets d'entreprises, les vœux de la CER-N ne se retrouvent pas dans le projet d'arrêté. On estime que la préparation et la présentation des projets demandent des investissements importants. Les SCR devront concentrer leurs efforts sur quelques entreprises, et il n'est donc pas assuré qu'elles puissent répondre aux besoins existants dans ce domaine. D'autres actions resteront indispensables. Par exemple l'initiative «start-up» de la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI) permet de soutenir la préparation des premières phases de projets d'entreprises issus de la recherche et facilite la mise en contact avec des partenaires financiers (phase «seed»). Les expériences accumulées pendant la période 1996–1999 permettront de décider si de telles mesures doivent être poursuivies et étendues dans le cadre du prochain message CTI.

23 Allègements fiscaux

Si les allègements fiscaux peuvent être acceptés dans le contexte actuel pour leur effet incitatif, ils ne doivent pas devenir un instrument d'évasion fiscale pour les

très hauts revenus. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral est d'avis que la limite de 500 000 francs définie dans le projet doit être fixée comme un plafond pour la durée de validité de l'arrêté et non pas comme limite annuelle.

Les amortissements prévus par le projet sont surtout sensibles pour les personnes physiques. Les personnes morales sont quant à elles imposées sur les gains en capital et peuvent déjà procéder à des amortissements pour tenir compte des pertes de valeur des participations. Le système proposé ne représente qu'un avantage très momentané et donc peu important: les sociétés peuvent amortir immédiatement 50 pour cent, montant qui sera imposé plus tard si la perte n'est pas effective. Dans ces conditions, le Conseil fédéral considère qu'on peut renoncer à l'allégement pour les personnes morales sans diminuer la portée de ce projet d'arrêté fédéral.

Si la Confédération se montre prête à participer indirectement à une partie des pertes, le Conseil fédéral considère que le fisc fédéral pourrait récupérer le montant en jeu lorsque le contribuable/personne physique revend sa participation avec bénéfice quelque années après l'émission. Dans un tel cas, il aurait à acquitter l'impôt sur l'amortissement initial, les gains dépassant la valeur d'achat restant francs d'impôt.

Le Conseil fédéral est aussi d'avis que, dans notre système fiscal fédéraliste, de telles propositions ne peuvent développer leurs pleins effets que pour autant que les cantons prévoient les mêmes allégements fiscaux. Si la Confédération est seule à agir, le montant maximum que peut économiser le contribuable est de 6,5 pour cent pour un investissement qui reste inférieur à un million de francs (l'amortissement est d'au maximum 50% de l'investissement, montant qui serait imposé dans cet exemple extrême à 13%, soit au taux maximum de l'IFD). Pour que le système soit le plus efficace possible et n'entraîne pas de charges administratives démesurées, il faudrait que l'ensemble des cantons prennent des mesures similaires, car les SCR ne pourront pas limiter leurs investissements aux entreprises d'un seul canton.

La Confédération n'est pas compétente pour obliger les cantons à accorder des allégements fiscaux qu'elle-même fixerait dans un tarif. Tout ce qu'elle peut faire, c'est subordonner l'octroi de son allégement à celui du canton, comme c'est le cas dans la loi fédérale sur la constitution de réserves de crise bénéficiant d'allégements fiscaux (LCRC; RS 823.33, art. 15). Il est aussi possible d'envisager qu'une telle démarche aboutisse à une adaptation de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID; RS 642.14). Dans tous les cas, il importe que les autorités cantonales soit rapidement associées aux discussions.

24 Conséquences financières

Les remarques ci-dessus démontrent que l'attractivité de telles mesures peut varier fortement, si la Confédération est seule à accorder de tels allégements ou si les cantons complètent son effort. Dans ces conditions, les pertes de recettes fiscales découlant de ces mesures peuvent varier de manière importante. Pour faire une estimation, on doit recourir à certaines hypothèses en s'appuyant sur les

expériences faites en matière de réserves de crises et sur les statistiques existantes en matière de capital-risque en Suisse (SECA).

En admettant que les investissements annuels dans des sociétés nouvellement constituées oscillent autour de 200 millions de francs, et en tenant compte du fait que les SCR détiennent 40 pour cent d'autres actifs (cf. art. 3 du projet), c'est un volume de l'ordre de 333 millions de francs par année qui serait concerné. Si on fait l'hypothèse extrême que la totalité de ce montant est fournie par des personnes physiques, c'est un montant de 166 millions de francs (la moitié) qui pourrait être amorti, ce qui, au taux maximum de l'IFD (13%), représenterait une perte de recettes d'environ d'environ 22 millions de francs pour la Confédération.

25 Autres mesures proposées dans les motions de la CER-N

Le Conseil fédéral a pris position de manière détaillée sur chacune des quatre motions accompagnant le rapport de la CER-N. Il convient de récapituler ici les éléments suivants:

- de nombreux contacts et les recherches entreprises indiquent que la nouvelle loi sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières (LBVM; RS 954.1; RO 1997 68), dont les principales dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} février 1997, est suffisamment souple pour permettre le développement de bourses spécialisées pour les nouvelles entreprises. Le Conseil fédéral réagira si la pratique venait à démontrer des lacunes dans ce domaine;
- formellement, aucun obstacle ne s'oppose à ce que les caisses de pension investissent dans de nouvelles entreprises ou dans des SCR. La fiscalité n'est pas non plus un problème puisque les institutions du deuxième pilier sont exonérées d'impôt. Les institutions de prévoyance réalisent leurs investissements en fonction de leur volonté et de leur capacité à prendre des risques. Il s'agit donc avant tout d'une question de «culture», d'expérience qui fait défaut dans ce domaine. C'est pour cette raison que le Conseil fédéral est prêt à examiner toutes mesures qui, au niveau des dispositions du deuxième pilier, pourraient contribuer à améliorer la situation tout en préservant la liberté de manœuvre des caisses et en assurant la sécurité des fonds de prévoyance. En effet, le Conseil fédéral est clairement opposé à toute obligation qui serait faite aux caisses d'investir dans le capital-risque, comme le demande la motion de la minorité de la CER-N;
- les hautes écoles ont commencé à offrir des cours pour orienter et former les jeunes entrepreneurs. Le Conseil fédéral est aussi d'avis que ces efforts doivent être accrus.

3 Remarques et propositions concernant le projet d'arrêté fédéral

Art. 2

Supprimer «porteuses de projets innovateurs».

Art. 5, 1^{er} al.

Il est indispensable de préciser que les prêts de rang subordonné doivent être accordés pour une durée irrévocable de cinq ans au moins:

Les bailleurs de fonds privés bénéficient d'allègements fiscaux lorsqu'ils acquièrent, à leur émission, des participations à des SCR reconnues officiellement ou qu'ils leur accordent directement, pour une durée irrévocable de 5 ans au moins, des prêts de rang subordonné quant au paiement des intérêts échus et au remboursement.

2^e al.

La limite maximale de l'exonération ne doit pas être annuelle mais s'appliquer à la durée de validité totale de l'arrêté:

Les contribuables mentionnés au 1^{er} alinéa peuvent déduire de leur revenu 50 pour cent de la valeur de placement jusqu'à concurrence de 20 pour cent de leur revenu annuel imposable, mais au total 500 000 francs au maximum pendant la durée de validité de l'arrêté fédéral.

3^e al.

L'alinéa concernant les personnes morales peut être supprimé sans dénaturer le projet d'arrêté fédéral. Il y a lieu par contre de prévoir une récupération du montant amorti si la participation est revendue ou remboursée pendant les sept années qui suivent l'achat. La nouvelle teneur du 3^e alinéa serait la suivante:

Si dans un délai de sept ans, à la suite d'une aliénation ou d'un remboursement, la valeur de placement des participations souscrites ou des prêts accordés est entièrement ou partiellement réalisée, il faut procéder à la récupération de l'impôt sur les déductions accordées préalablement dans la mesure où elles s'avèrent injustifiées. En cas de départ à l'étranger avant l'expiration dudit délai, il y a lieu de procéder par analogie à une récupération de l'impôt sur la base d'une évaluation. L'article 47 LIFD (impôt annuel) est réservé.

Art. 6, 1^{er} al.

Etant donné le genre de contrôle défini ici, il ne peut s'agir d'une surveillance comparable à celle exercée sur d'autres établissements financiers comme les banques ou les négociants en valeurs mobilières, par exemple. Par conséquent, il convient de modifier l'article 6, 1^{er} alinéa, de la manière suivante:

Le Département fédéral de l'économie publique (département) contrôle le respect des conditions énumérées aux articles 3 et 4, reconnaît les SCR remplissant ces conditions et tient un registre de ces SCR.

5^e al.

Le refus d'accorder la reconnaissance ou son retrait par le Département doivent pouvoir faire l'objet d'un recours sans pour autant surcharger le Tribunal fédéral.

Il convient donc de préciser dans un nouvel alinéa que la Commission de recours du département est compétente en la matière:

Les décisions du département peuvent faire l'objet d'un recours devant la Commission des recours DFEP.

4 Appréciation d'ensemble

Le Conseil fédéral estime que la mise sur pied d'un arrêté fédéral sur les sociétés de capital-risque peut être envisagée, moyennant quelques corrections importantes à apporter au projet de la CER-N. Bien qu'orientée vers le long terme, une telle mesure contribue à promouvoir la création d'entreprises et peut donner un signal positif pour améliorer les chances de reprises de l'économie suisse. C'est dans cet esprit que le Conseil fédéral a proposé de transmettre sous forme de postulat les trois motions de la Commission. Il s'agit surtout d'agir au niveau des conditions-cadre, car nous restons persuadés que le développement du capital-risque est avant tout du ressort de l'économie privée.

N39187

Initiative parlementaire CER-N Capital-risque Avis du Conseil fédéral concernant le rapport du 7 janvier 1997 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national du 17 mars 1997

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	16
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	97.400
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.04.1997
Date	
Data	
Seite	922-928
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 004

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.