



14.02.2018

Procédure de consultation relative à la loi fédérale sur le calcul de la réduction pour participation en cas d'émission d'instruments dans le cadre du régime des établissements financiers trop grands pour être mis en faillite

Rapport sur les résultats de la consultation

Condensé

En raison de nouvelles normes prudentielles, les banques d'importance systémique devront à l'avenir recourir à l'entremise de la société mère pour émettre des instruments dans le cadre du régime des établissements financiers trop grands pour être mis en faillite (en abrégé instruments TBTF, de l'anglais «too big to fail»). Pour ces sociétés mères, l'émission de ces instruments et le transfert des fonds qui en proviennent à leurs banques opérationnelles se traduisent par une plus forte charge d'impôt sur le bénéfice. L'augmentation de la charge fiscale est due à la diminution de la réduction pour participation qui résulte du paiement des intérêts passifs sur ces instruments. Afin d'empêcher une augmentation de la charge d'impôt sur le bénéfice et une diminution correspondante des fonds propres, les éléments suivants ne doivent pas être pris en compte lors du calcul de la réduction pour participation: d'une part l'intérêt versé aux investisseurs, d'autre part la créance portée au bilan à la suite du transfert des fonds au sein du groupe. On évite ainsi que l'émission d'instruments TBTF ne provoque une augmentation de la charge fiscale. Cette approche permet d'augmenter les fonds propres sans subir de charge fiscale supplémentaire.

Une récapitulation des 49 avis exprimés lors de la consultation révèle les résultats suivants:

- Approbation: 33; approbation avec réserves: 4; rejet: 6; renoncent à s'exprimer: 6.*
- Large soutien en ce qui concerne l'objectif (mise en œuvre du régime TBTF et suppression des obstacles fiscaux en cas d'augmentation des fonds propres).*
- Large soutien en ce qui concerne le moyen proposé (correction du calcul de la réduction pour participation).*
- Une petite partie des participants à la consultation rejettent le projet essentiellement pour des raisons constitutionnelles.*
- Certains des partisans du projet expriment également des doutes quant à la compatibilité avec la Constitution du traitement de faveur accordé au secteur bancaire. Ces partisans arrivent cependant à la conclusion que ce traitement privilégié est justifié ou qu'il est d'intérêt public.*
- Certains participants relèvent que, en vertu du droit actuel, les banques d'importance non systémique disposent déjà d'autres possibilités d'éviter les effets sur la réduction pour participation.*
- L'ASA réclame une extension de la réglementation aux assureurs et aux instruments qu'ils sont autorisés à prendre en compte en tant que fonds propres sous l'angle du droit de la surveillance. Elle insiste sur le fait que les assureurs se trouvent dans une situation comparable à celle des banques.*
- Une extension de la réglementation à toutes les branches et tous les instruments (prêts/obligations) a été réclamée ou suggérée par des représentants de l'économie, les assureurs et deux partis.*

1. Contexte

Le 9 juin 2017, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances de consulter les cantons, les partis politiques et les associations faitières de l'économie sur la loi fédérale sur le calcul de la réduction pour participation en cas d'émission d'instruments dans le cadre du régime des établissements financiers trop grands pour être mis en faillite, laquelle vise à éliminer l'augmentation de la charge fiscale.

La procédure de consultation a pris fin le 29 septembre 2017. Au total, 57 destinataires ont été invités à participer à la consultation. Les cantons consultés ont en particulier été invités à se prononcer sur la date la plus proche entrant en ligne de compte pour l'entrée en vigueur du projet et sur les conséquences de ce dernier sur les cantons. La liste des participants à la consultation est jointe au présent rapport.

Au total, 49 avis ont été déposés, dont 43 portent sur le fond du projet. Ces derniers émanent de cinq partis (PDC, PLR, PES, UDC, PSS), de la CDF, de 22 cantons (AG, AI, BE, BL, BS, FR, GE, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, VD, VS, ZG, ZH) ainsi que de quinze organisations (UVS, economiesuisse, SwissHoldings, USP, USS, Travail.Suisse, ASA, EXPERTsuisse, FIDUCIAIRE SUISSE, UBS, CS, FER, CP, Chambre de commerce des deux Bâle, Conférence des villes suisses sur les impôts).

2. Projet soumis à la consultation

Les banques, les groupes financiers et les conglomérats financiers à dominante bancaire (ci-après banques) sont soumis à des normes prudentielles. Les prescriptions prudentielles du régime des établissements financiers trop grands pour être mis en faillite (ou régime TBTF) peuvent notamment amener en premier lieu les banques d'importance systémique à émettre des CoCo, des write-off bonds ou des bail-in bonds. Ces instruments TBTF leur permettent de renforcer leur base de fonds propres ou de remplir les exigences en matière de fonds supplémentaires destinés à absorber les pertes.

Dans les banques d'importance systémique, conformément aux instructions de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA), l'émission d'instruments TBTF doit être effectuée par la société mère à partir du 1^{er} janvier 2020 au plus tard. Dans ce contexte, la société mère transfère en règle générale les fonds provenant des instruments TBTF au sein du groupe aux banques opérationnelles ou aux autres sociétés du groupe qui ont besoin d'un renforcement de leur base de fonds propres ou de fonds supplémentaires destinés à absorber les pertes.

Pour la société mère, l'émission des instruments TBTF et le transfert des fonds qui en proviennent à ses banques opérationnelles se traduisent par une plus forte charge d'impôt sur le bénéfice. Étant donné que les sociétés mères de ces banques réalisent essentiellement des rendements de participations et n'ont aucune activité opérationnelle, ce sont ainsi en fait des rendements de participations qui sont imposés. Cette augmentation de la charge fiscale entraîne une diminution des fonds propres, un résultat qui est contraire aux objectifs de la législation TBTF.

L'augmentation de la charge fiscale est due au mode de calcul de la réduction pour participation. Celle-ci est un pourcentage de réduction de l'impôt sur le bénéfice dû. Ce dispositif permet d'éviter une imposition économique multiple des rendements de participations. Le principe est le suivant: plus la part des rendements de participations par rapport au bénéfice total est élevée, plus la réduction pour participation est élevée et donc plus l'impôt dû est

bas. Selon le droit en vigueur, les instruments TBTF diminuent arithmétiquement la réduction pour participation et augmentent par conséquent l'impôt dû.

Afin d'empêcher l'augmentation de la charge d'impôt sur le bénéficiaire, le calcul de la réduction pour participation auprès de la société mère de banques est adapté de la manière suivante:

- Premièrement, les intérêts versés sur les instruments TBTF, qui diminuent la réduction pour participation, ne doivent plus être pris en compte en tant que frais de financement.
- Deuxièmement, les fonds provenant des instruments TBTF qui sont transférés au sein du groupe et inscrits au bilan de la société mère ne doivent pas être pris en compte, car ils augmentent en principe la réduction pour participation.

Sans modifications légales, il se produirait une augmentation de la charge d'impôt sur le bénéficiaire susceptible de générer à long terme, pour l'impôt fédéral direct et les impôts cantonaux, des recettes supplémentaires pouvant atteindre plusieurs centaines de millions de francs par an. L'adaptation proposée empêchera cette augmentation d'impôt que les dispositions prudentielles pourraient provoquer.

3. Résultats de la consultation

3.1 Positions de principe sur le projet

Approbation

La **CDF** et 21 cantons (**AG, AI, BE, BS, FR, GE, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, VD, VS, ZG, ZH**)

Quatre partis (**PDC, PLR, UDC, PSS**)

Sept organisations (**USP, USS, EXPERTsuisse, UBS, CS, FER, CP**)

Motivation:

- La **CDF**, sept cantons (**BE, BS, NE, SG, TG, TI, ZH**), le **PLR** et trois organisations (**USP, EXPERTsuisse, FER**) considèrent que le projet est judicieux dans l'optique de l'objectif de renforcement de la dotation en fonds propres des banques d'importance systémique; ils estiment que, faute d'un tel projet, l'augmentation de la charge fiscale liée à l'émission d'instruments TBTF aurait pour effet d'affaiblir de nouveau la dotation en fonds propres.
- La **CDF**, dix cantons (**AI, GE, JU, NW, OW, SH, SO, VD, VS, ZG**) et deux partis (**PDC, PLR**) soulignent l'importance du projet pour la place financière et l'économie dans son ensemble.
- L'**UBS** et le **CS** sont favorables au projet, car il permet d'émettre des instruments TBTF sans augmentation significative de la charge fiscale et de renforcer la dotation en fonds propres.

Approbation avec réserves

Quatre organisations (**economiesuisse, SwissHoldings, ASA, Chambre de commerce des deux Bâle**)

Motivation:

- Trois organisations (**economiesuisse, SwissHoldings, Chambre de commerce des deux Bâle**) estiment que, si le projet correspond effectivement à l'objectif des dispositions TBTF du droit prudentiel, il doit cependant être adapté de façon à s'appliquer à toutes les branches se trouvant dans des situations comparables.
- L'**ASA** exige l'extension du champ d'application du projet au secteur des assurances.

Rejet

Un canton (**BL**)

Un parti (**PES**)

Quatre organisations (**UVS, Travail.Suisse, FIDUCIAIRE SUISSE, Conférence des villes suisses sur les impôts**)

Motivation:

- Le canton **BL** estime que le projet ne crée aucune incitation à renforcer la couverture en fonds propres des banques d'importance systémique.
- Le **PES** critique le projet de loi parce qu'il viole diverses dispositions constitutionnelles.
- Quatre organisations (**UVS, Travail.Suisse, FIDUCIAIRE SUISSE, Conférence des villes suisses sur les impôts**) considèrent que les recettes fiscales supplémentaires sont d'une nécessité urgente. L'**UVS** et la **Conférence des villes suisses sur les impôts** exigent par conséquent que la révision de loi prévue soit évaluée dans le contexte général du PF 17.

3.2 Champ d'application de la nouvelle réglementation

- Deux partis (**PLR, UDC**) et cinq organisations (**economiesuisse, EXPERTsuisse, SwissHoldings, ASA, Chambre de commerce des deux Bâle**) aimeraient étendre le champ d'application à d'autres branches ou sont tout au moins favorables à ce que l'on examine dans quelle mesure des entreprises actives dans l'industrie et les services sont également confrontées à des charges fiscales multiples en raison du financement de filiales.
- **SwissHoldings** et **economiesuisse** relèvent que la méthode indirecte appliquée par la Suisse en matière de réduction pour participation entrave de façon significative les activités de financement. Ces deux organisations soulignent que les intérêts obligataires sont soumis à l'impôt anticipé. **SwissHoldings** constate que la combinaison de ces inconvénients (réduction pour participation et impôt anticipé) a pour conséquence que les groupes s'abstiennent autant que possible de recourir à leur société mère suisse pour l'émission d'obligations ou le financement du groupe; dans le cas contraire, ils sont forcés de s'accommoder des inconvénients découlant du mode de calcul de la réduction pour participation. **economiesuisse** réclame une nouvelle conception économique globale de la réduction pour participation. **EXPERTsuisse** et **economiesuisse** réclament une innovation valable non seulement pour les instruments TBTF, mais aussi pour tous les instruments de financement par fonds de tiers qui sont transférés en tant que prêts à des sociétés du groupe.
- L'**UDC, economiesuisse** et **SwissHoldings** indiquent que, dans le cadre de la mise en œuvre nationale des normes BEPS de l'OCDE et du G20, la situation de tous les groupes s'est aggravée. Cela a pour conséquence qu'un nombre croissant d'activités doivent être fournies par la société mère, ce qui se traduit par des inconvénients fiscaux. Ces derniers doivent par conséquent être corrigés dans le cadre du projet.
- En cas de mise en œuvre de la nouvelle réglementation proposée, **Travail.Suisse** exige qu'elle soit limitée aux banques d'importance systémique.
- L'**ASA**, qui invoque en particulier le principe de l'égalité de traitement, réclame une extension du projet à la branche des assurances. L'**ASA** et **EXPERTsuisse** critiquent surtout l'extension aux banques d'importance non systémique sans intégration simultanée du secteur des assurances, car cette branche doit elle aussi satisfaire à des prescriptions prudentielles en matière de capital et se trouve dans une situation comparable. **economiesuisse** conclut elle aussi à une telle extension.

3.3 Constitutionnalité de la nouvelle réglementation

- Cinq cantons (**AI, FR, SO, SZ, VS**), deux partis (**PES, UDC**) et huit organisations (**UVS, economiesuisse, SwissHoldings, EXPERTsuisse, Travail.Suisse, ASA, FIDUCIAIRE SUISSE, Conférence des villes suisses sur les impôts**) émettent des réserves quant à la constitutionnalité du traitement de faveur accordé aux banques. L'**ASA** et **EXPERTsuisse** réclament une extension de ce régime aux assureurs.
- La **CDF** et huit cantons (**FR, OW, NW, SH, TG, VD, ZG, ZH**) considèrent que cette atteinte au principe de l'égalité de traitement est acceptable compte tenu des exigences prudentielles de la FINMA. Certains de ces participants préconisent une limitation de ce régime aux banques d'importance systémique.
- Le **PES** et **FIDUCIAIRE SUISSE** remettent fondamentalement en question l'intérêt public des modifications de lois proposées. À leur avis, c'est aux actionnaires qu'il incombe de renforcer la base de capital propre, et l'État n'a pas pour tâche de les y aider.
- Le **PES** voit dans ce projet de loi une atteinte au principe de l'imposition selon la capacité économique.

3.4 Conception de la réduction pour participation

- Sept cantons (**BE, FR, NW, OW, SO, TG, GE**) et quatre organisations (**ASA, SwissHoldings, FIDUCIAIRE SUISSE, Conférence des villes suisses sur les impôts**) proposent que l'on examine un passage à l'exonération directe ou constatent que ce système résoudrait la présente problématique.
- La **CDF** considère qu'un passage à l'exonération directe n'est actuellement pas judicieux sur le plan politique.

3.5 Moment de l'entrée en vigueur

- Le canton **ZG** et quatre organisations (**economiesuisse, USP, CS, UBS**) s'expriment en faveur d'une entrée en vigueur aussi rapide que possible des dispositions révisées.
- Les cantons **AG** et **SO** approuvent une entrée en vigueur en 2020.
- Le canton **JU** demande à être consulté avant que la date de l'entrée en vigueur ne soit fixée.

3.6 Autres remarques

- Le **PES** exige que le projet de loi fasse l'objet d'une analyse d'impact de la réglementation lors de l'élaboration du message. Il critique en outre le fait que les instruments TBTF ne soient pas réglementés dans la loi sur les banques, mais dans l'ordonnance sur les fonds propres. Cela a pour conséquence que le Conseil fédéral ou la FINMA peuvent fixer eux-mêmes les instruments de dette. Le PES estime par conséquent que le projet de loi viole la réglementation inscrite dans la tradition juridique suisse selon laquelle l'objet de l'impôt doit par principe être défini au niveau de la loi.
- **SwissHoldings** trouve contestable que, selon le projet, les indemnités payées sur les instruments TBTF doivent être intégralement assimilées à des intérêts passifs du point de vue fiscal. Cette organisation trouve cette approche incompréhensible pour deux raisons: d'une part, du point de vue de la FINMA, les instruments TBTF font partie du capital propre; d'autre part, pour les investisseurs privés suisses, seule une partie des indemnités est considérée comme revenus d'intérêts imposables. Pour les banques, la solution proposée conduit en fait à une déduction des intérêts sur le capital propre, qui devrait maintenant encore faire l'objet d'un traitement privilégié au niveau de la réduction pour participation. L'**UVS** et la **Conférence des villes suisses sur les impôts** voient

une déduction du coût du capital propre correspondant aux intérêts passifs comme une variante de solution possible à poursuivre dans le cadre du PF 17.

- La **CDF** et trois cantons (**FR, NW, TG**) relèvent que l'augmentation de la charge fiscale pourrait également être évitée si les obligations étaient directement émises par la filiale.
- Le **PES** et trois organisations (**SwissHoldings, ASA, EXPERTsuisse**) précisent que, du moins pour les banques d'importance non systémique, il n'existe aucune obligation prudentielle d'émettre les instruments TBTF par l'entremise de la société mère.
- Trois organisations (**economiesuisse, SwissHoldings, ASA**) signalent les interactions avec la nécessaire réforme de l'impôt anticipé, qui est encore en suspens: une amélioration des conditions régissant les activités de financement des groupes créerait la possibilité d'un retour en Suisse de la création de valeur qui a actuellement en partie lieu à l'étranger, ce qui se traduirait par un renforcement du marché suisse des capitaux.
- Le canton **SZ** relève que, dans le système actuel de la réduction pour participation, la charge de financement augmente effectivement auprès de la société mère en raison du recours aux instruments TBTF, ce qui provoque une diminution de la réduction pour participation. Il observe cependant que, du fait de la part plus faible des participations dans l'ensemble des actifs, le transfert des fonds en tant que prêt diminue la charge de financement devant être prise en compte lors du calcul de la réduction pour participation, ce qui provoque une augmentation de cette dernière. Le canton SZ concède que le premier effet se superpose au second, mais estime que ces interactions n'ont pas été clairement exposées dans le projet.
- Le canton **BS** relève que la crise financière qui a pris naissance en 2007 a en grande partie été due au comportement de plus en plus risqué de certaines banques en matière de placement, lequel a largement contribué à la nécessité pour l'État de prendre des mesures visant au renforcement de la base de fonds propres.
- Le **PSS** critique la façon de procéder: dans un premier temps, des prescriptions prudentielles en matière de fonds propres ont été introduites et l'émission de CoCo, de write-off bonds ou de bail-in bonds a été autorisée pour renforcer la base de fonds propres, et ce n'est qu'après que les conséquences fiscales ont été étudiées.
- L'**UVS** et la **Conférence des villes suisses sur les impôts** déplorent un système dans lequel les conséquences de dispositions prudentielles seraient supportées par les pouvoirs publics. Compte tenu de la garantie étatique de fait et du traitement spécial accordé en matière d'impôt anticipé et de droits de timbre, elles estiment que ce principe doit être réexaminé d'un œil critique.
- L'**ASA** déplore que le projet parte à tort de l'idée que les entreprises d'autres branches ne sont soumises à aucune règle comparable aux exigences qui s'appliquent aux instruments de financement par fonds de tiers qui servent d'amortisseurs de risque dans le secteur bancaire.

Annexe

Liste des participants à la consultation

Liste des participants à la procédure de consultation

1. Cantons

Destinataires	Abréviations	Avis reçu
Canton de Zurich	ZH	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Berne	BE	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Lucerne	LU	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton d'Uri	UR	<input checked="" type="checkbox"/> (renonciation)
Canton de Schwyz	SZ	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton d'Obwald	OW	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Nidwald	NW	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Glaris	GL	<input checked="" type="checkbox"/> (renonciation)
Canton de Zoug	ZG	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Fribourg	FR	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Soleure	SO	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Bâle-Ville	BS	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Bâle-Campagne	BL	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Schaffhouse	SH	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton d'Appenzell Rh.-Ext.	AR	<input checked="" type="checkbox"/> (renonciation)
Canton d'Appenzell Rh.-Int.	AI	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Saint-Gall	SG	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton des Grisons	GR	<input checked="" type="checkbox"/> (renonciation)
Canton d'Argovie	AG	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Thurgovie	TG	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton du Tessin	TI	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Vaud	VD	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton du Valais	VS	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Neuchâtel	NE	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Genève	GE	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton du Jura	JU	<input checked="" type="checkbox"/>
Conférence des gouvernements cantonaux	CdC	

2. Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale

Destinataires	Abréviations	Avis reçu
Parti bourgeois-démocratique suisse	PBD	
Parti démocrate-chrétien suisse	PDC	<input checked="" type="checkbox"/>
Parti chrétien-social du canton d'Obwald	csp-ow	
Parti chrétien-social du Haut-Valais	CSPO	
Parti évangélique suisse	PEV	
PLR. Les Libéraux-Radicaux	PLR	<input checked="" type="checkbox"/>
Parti écologiste suisse	PES	<input checked="" type="checkbox"/>
Parti vert/libéral suisse	pvl	
Lega dei Ticinesi	Lega	
Mouvement Citoyens Romand	MCR	
Union démocratique du centre	UDC	<input checked="" type="checkbox"/>
Parti socialiste suisse	PSS	<input checked="" type="checkbox"/>

3. Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national

Destinataires	Abréviations	Avis reçu
Association des communes suisses	ACS	<input checked="" type="checkbox"/> (renonciation)
Union des villes suisses	UVS	<input checked="" type="checkbox"/>
Groupement suisse pour les régions de montagne	SAB	

4. Associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national

Destinataires	Abréviations	Avis reçu
economiesuisse Fédération des entreprises suisses	economiesuisse	<input checked="" type="checkbox"/>
SwissHoldings Fédération des groupes industriels et de services en Suisse	SwissHoldings	<input checked="" type="checkbox"/>
Union suisse des arts et métiers	USAM	
Union patronale suisse	UPS	<input checked="" type="checkbox"/> (renonciation)
Union suisse des paysans	USP	
Association suisse des banquiers	ASB	<input checked="" type="checkbox"/>
Union syndicale suisse	USS	<input checked="" type="checkbox"/>
Société suisse des employés de commerce	SSEC	
Travail.Suisse		<input checked="" type="checkbox"/>

5. Autorités financières et organisations fiscales

Destinataires	Abréviations	Avis reçu
Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances	CDF	<input checked="" type="checkbox"/>
Conférence suisse des impôts	CSI	

6. Autres organisations et personnes intéressées

Destinataires	Abréviations	Avis reçu
Association suisse d'assurances SIX Swiss Exchange SA	ASA	<input checked="" type="checkbox"/>
Association des banques étrangères en Suisse		
Union des banques cantonales suisses	UBCS	
Association suisse des banques de crédit et établissements de financement	ASBCEF	
Association des banquiers privés suisses	ABPS	
Banque nationale suisse	BNS	
Association suisse des experts en audit, fiscalité et fiduciaire	EXPERTsuisse	<input checked="" type="checkbox"/>
FIDUCIAIRE SUISSE (Union suisse des fiduciaires)		<input checked="" type="checkbox"/>
Raiffeisen Suisse	Raiffeisen	
Zürcher Kantonalbank	ZKB	
PostFinance		

UBS SA	UBS	<input checked="" type="checkbox"/>
Credit Suisse SA	CS	<input checked="" type="checkbox"/>

7. Participants qui se sont prononcés sans y avoir été invités officiellement

Destinataires	Abréviations	Avis reçu
Fédération des Entreprises Romandes	FER	<input checked="" type="checkbox"/>
Centre Patronal	CP	<input checked="" type="checkbox"/>
Chambre de commerce des deux Bâle		<input checked="" type="checkbox"/>
Conférence des villes suisses sur les impôts		<input checked="" type="checkbox"/>