



Berne, le 16 décembre 2022

Accroître la résilience des entreprises suisses

Rapport du Conseil fédéral
donnant suite au postulat 20.3544 Noser
du 9 juin 2020



Table des matières

Condensé	3
1 Contexte	4
2 Résilience – délimitation	5
3 Contexte et historique des réserves de crise	10
4 Nécessité d'une intervention et mesures envisageables	12
4.1 Nécessité d'une intervention	12
4.1.1 Enquête auprès des entreprises et entretiens avec les experts	13
4.1.2 Conclusions concernant la nécessité d'une intervention	15
4.2 Mesures visant à accroître la résilience	15
5 Conséquences des mesures envisageables et recommandations de l'étude	19
5.1 Conséquences pour les différents groupes de la société et pour l'économie dans son ensemble	19
5.2 Adéquation des modalités de mise en œuvre et solutions potentiellement plus adéquates	20
5.3 Conclusions de l'AIR et mise en perspective	22
6 Conclusions du Conseil fédéral	23
7 Annexe : postulat 20.3544 Noser	25

Condensé

Le postulat Noser du 9 juin 2020 (20.3544 « Renforcer la résistance des entreprises suisses ») chargeait le Conseil fédéral d'étudier comment, au vu de la crise du covid, améliorer la prévention des risques au sein des entreprises suisses et de présenter un rapport sur la question. Dans le cadre de ce mandat, le Conseil fédéral a examiné de manière approfondie le rapport entre l'État et les entreprises au lendemain de la pandémie de COVID-19.

Un mandat a été confié à Ecoplan pour la réalisation d'une analyse d'impact de la réglementation approfondie. Les auteurs ont présenté le 13 mai 2022 l'étude finalisée sur laquelle repose le présent rapport. Vu la teneur du postulat, la question de la nécessité d'agir repose sur un examen d'éventuelles défaillances de marché ou défaillances de la réglementation. Les auteurs ont par conséquent mené une enquête à grande échelle auprès des entreprises afin d'obtenir des réponses de première main et de dresser un état des lieux global ; ils ont complété cette enquête par des entretiens avec des experts.

L'étude conclut qu'il n'est pas nécessaire de prendre des mesures allant plus loin que les instruments actuels visant la constitution de réserves et que, en l'absence de défaillance du marché, l'intervention de l'État ne se justifie pas. D'autant plus que la mise en place d'incitations fiscales à la constitution de réserves serait source de nouvelles distorsions. Cette législation profiterait en effet aux entreprises générant des bénéfices suffisants pour constituer des réserves, lesquelles disposent en général déjà de solides réserves.

Faisant abstraction du constat qu'aucune mesure supplémentaire ne s'impose, l'étude identifie plusieurs instruments qui seraient envisageables pour atteindre le but recherché. Des allègements fiscaux octroyés aux réserves et couplés à des critères d'affectation stricts, à l'image des réserves de crise, ne seraient probablement pas suffisamment sollicités pour déployer l'effet souhaité. Une solution prévoyant une affectation moins restrictive des réserves et un critère de libération facilement contrôlable semble plus judicieuse. Cela étant, même si les coûts administratifs seraient alors bien moindres, il n'est pas dit qu'elle serait propre à atteindre le but recherché. Les auteurs soulignent que les principaux bénéficiaires ne seraient probablement pas les entreprises ciblées, à savoir celles qu'on souhaiterait rendre plus résilientes. Les éventuelles conséquences positives s'accompagneraient en outre d'effets d'aubaine considérables. De plus, un nouvel instrument est susceptible d'influer sur les décisions d'investissement des entreprises. Or, si les entreprises placent plus de fonds dans leurs réserves en raison d'incitations fiscales, elles auront moins de ressources pour investir.

Les instruments existants, comme les stabilisateurs automatiques, ont un rôle bien plus important pour affronter les crises qu'un éventuel nouvel instrument. L'étude souligne par conséquent que le maintien du statu quo est de loin préférable à la mise en place de nouveaux instruments. Les entreprises sont les mieux placées pour décider quelle part de leurs bénéfices elles peuvent réinvestir, distribuer ou utiliser pour constituer des réserves.

Selon le Conseil fédéral, il n'y a aucune raison de prévoir de nouveaux instruments fiscaux pour influencer sur ces décisions qui reviennent aux entreprises. Ce constat reste en principe valable dans le contexte de prix élevés de l'énergie que l'on connaît actuellement.

1 Contexte

La performance des entreprises est mise à l'épreuve lors des ralentissements conjoncturels. Les acteurs financièrement résistants étant mieux armés pour affronter ces périodes difficiles, les entreprises ont tout intérêt à mettre de l'argent de côté pour des temps moins favorables les années où elles réalisent un bon chiffre d'affaires. La capacité à résister aux chocs comme les récessions est appelée « résilience ». Elle est au cœur du postulat [20.3544](#) « Renforcer la résistance des entreprises suisses », déposé le 9 juin 2020 par le conseiller aux États Ruedi Noser et adopté par le Conseil des États le 24 septembre 2020.

L'auteur du postulat est d'avis que, lors de la crise du coronavirus, de nombreuses entreprises se sont révélées peu résistantes. Le postulat charge le Conseil fédéral d'étudier comment la prévention des risques pourrait être améliorée au sein des entreprises, et notamment « si la constitution de réserves exonérées d'impôt qui pourraient être dissoutes par les entreprises dans des situations extraordinaires telles que des épidémies, des guerres ou des perturbations graves du système financier, sur décision du Conseil fédéral, pourrait constituer une mesure efficace ». Le présent rapport fait suite à cette demande, et le Conseil fédéral propose de classer le postulat.

Le Conseil fédéral avait proposé au Parlement de rejeter le postulat, en s'appuyant sur l'efficacité des stabilisateurs automatiques et les enseignements tirés des précédentes réserves de crise. Il comprend cependant les considérations qui ont mené à l'adoption du postulat et salue l'opportunité d'analyser en détail les relations entre l'État et les entreprises au lendemain de la pandémie de COVID-19. Pour lutter contre la propagation du COVID-19, les autorités ont dû intervenir à une échelle encore jamais vue. La Confédération a aussi pris des mesures de soutien d'une ampleur sans précédent pour amortir les effets de la crise sur les entreprises. Le Conseil fédéral a souligné à plusieurs reprises la nécessité d'un retour à la normale sous l'angle de la législation et de la répartition des responsabilités à l'issue de la crise. Il appartient en premier lieu aux entreprises de se préparer aux crises. Les entreprises ne peuvent pas attendre de la Confédération qu'elle adopte de nouveau des mesures de soutien extraordinaires lors de prochaines crises, par exemple en cas de récession. La seule perspective de nouvelles mesures extraordinaires en cas de crise peut en effet avoir une influence sur la constitution de réserves adéquates (risque moral). Dans ce contexte, dresser un état des lieux des circonstances dans lesquelles l'État peut appuyer les entreprises dans la constitution autonome de réserves se révèle judicieux.

En guise de base factuelle pour le présent rapport, le Secrétariat d'État à l'économie (SECO), a confié la réalisation d'une étude à un bureau externe, Ecoplan, en novembre 2021. L'objet de l'étude s'y prêtant, cette dernière a été réalisée sous la forme d'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) approfondie. Finalisée le 13 mai 2022, l'étude *Stärkung der Resilienz der Schweizer Unternehmen* peut être consultée sur le site internet du SECO¹. L'Administration fédérale des contributions (AFC) a été associée aux travaux afin de délimiter le champ thématique, de valider la compréhension du mandat et d'accompagner l'étude.

Les entreprises peuvent rencontrer des difficultés économiques pour toutes sortes de raisons : crises financières ou monétaires au niveau macroéconomique, effondrement de la demande (clients), problèmes d'approvisionnement (fournisseurs), catastrophes naturelles (séismes, entre autres) ou encore pandémies. Les facteurs de résilience entrant en jeu varient selon le type de crise. La diversification des chaînes d'approvisionnement permet de limiter la dépendance dans la production, par exemple, tandis que la compétence et l'agilité des dirigeants et des collaborateurs sont gages de la souplesse nécessaire pour surmonter les défis.

Il appartient aux entreprises d'optimiser leurs chaînes d'approvisionnement de sorte à éviter les difficultés². Les vulnérabilités variant d'une filière à l'autre, les entreprises sont les mieux placées pour savoir quels risques les concernent. Il est dans l'intérêt des entreprises, actrices de marchés libres et

¹ Cf. www.seco.admin.ch > Services et publications > Publications > Réglementation Analyse d'impact de la réglementation > AIR approfondies.

² Ce n'est qu'en cas de situation de pénurie grave (imminente) que le Conseil fédéral a un rôle subsidiaire à jouer pour assurer l'approvisionnement en biens et services vitaux prédéfinis à l'aide des instruments de l'approvisionnement économique du pays.

concurrentiels, de se prémunir contre les risques et de développer une résilience suffisante dans le cadre de leur compétitivité. Dans son rapport du 31 août 2022 intitulé *Biens essentiels. Réduire notre dépendance économique*, le Conseil fédéral souligne que les entreprises suisses ont fait preuve d'une grande capacité d'adaptation au cours des dernières crises³.

Le personnel joue un rôle important dans la capacité d'une entreprise à réagir rapidement à une nouvelle donne. Il incombe à la direction de l'entreprise d'anticiper les risques et de les absorber dans la limite des moyens dont elle dispose. Il est possible d'améliorer l'agilité du personnel par le biais d'une coordination entre les services, de formations continues ou de conditions de travail souples. Il n'y a toutefois pas de recette miracle. Les employeurs et les employés sont les mieux placés pour déterminer conjointement quelles mesures sont susceptibles d'améliorer la résilience de leur entreprise.

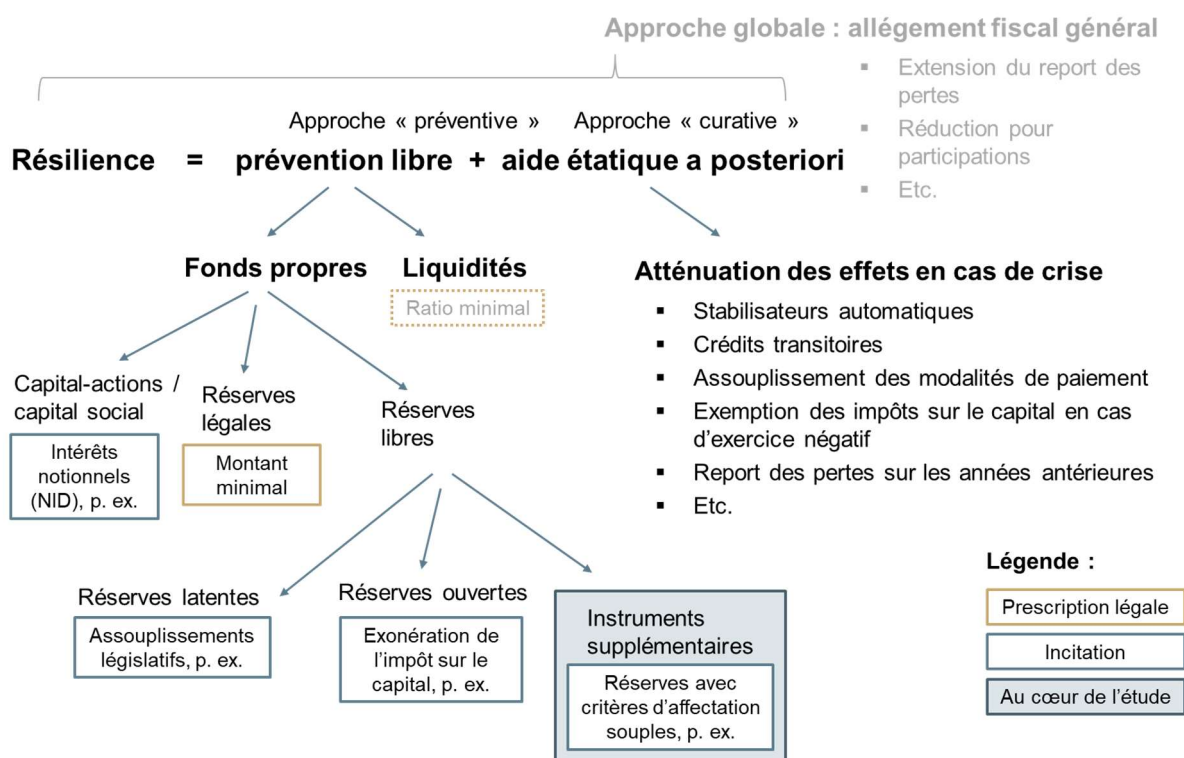
Comme le demande le postulat, le présent rapport met l'accent sur la dimension financière de la résilience. Le chapitre suivant met en lumière divers aspects de cette résilience financière et en délimite les contours. Le postulat cite l'exemple des réserves de crise supprimées dans le cadre de la réforme de l'imposition des entreprises II. Le chapitre 3 éclaire le contexte des réserves de crise et en trace brièvement l'historique. Le chapitre 4 analyse les besoins et identifie des mesures envisageables sur la base de l'enquête menée auprès des entreprises et des entretiens avec des experts. Le chapitre 5 traite les conséquences qu'auraient ces diverses mesures et présente les recommandations de l'étude externe. Le chapitre 6 livre les conclusions du Conseil fédéral.

2 Résilience – délimitation

La résilience (résistance) est une vaste notion qui englobe une multitude de dimensions. Le présent rapport se concentre sur la perspective microéconomique, et plus particulièrement sur la résilience *financière* des entreprises. Il n'y a pas d'indicateur unique pour faire état de la résilience financière. Le ratio de fonds propres, qui désigne la part des fonds propres dans le capital total, est un indicateur important. Il donne une idée du montant des pertes supportables avant de risquer le surendettement. En principe, plus le ratio de fonds propres d'une entreprise est élevé, plus celle-ci est résiliente. Le ratio de fonds propres doit toutefois toujours être mis en rapport avec la branche, l'âge de l'entreprise et le coût d'opportunité des capitaux propres. La constitution de réserves évoquée dans le postulat joue donc un rôle important en matière de résilience. C'est avec cela en tête qu'il faut lire l'état des lieux des mesures envisageables pour renforcer la résilience présentées dans l'étude externe et approfondies dans le présent rapport.

³ [Biens essentiels. Réduire notre dépendance économique](#), rapport du Conseil fédéral en réponse à la motion 20.3268 Häberli-Koller du 4 mai 2020.

Figure 1 Délimitation des approches envisageables pour accroître la résilience des entreprises



Source : Ecoplan (2022)

Mesures globales : allégement fiscal

La figure 1, tirée de l'étude, schématise la discussion globale autour des allégements fiscaux, dans le cadre de laquelle plusieurs propositions susceptibles d'avoir un effet positif, direct ou indirect, sur la résilience des entreprises ont été formulées. Se prêtent notamment à l'accroissement de la résilience les mesures qui allègent la charge des entreprises spécifiquement dans les situations dans lesquelles elles subissent des pertes ou ont besoin de capitaux supplémentaires. C'est notamment le cas des impôts (sur le capital) qui érodent la substance des entreprises, de l'optimisation de la réduction pour participations, de la suppression du droit de timbre d'émission et du développement de la compensation des pertes. Les paragraphes qui suivent éclairent brièvement ces approches⁴.

Les fonds propres des entreprises sont soumis à un impôt sur la substance, qui cible le patrimoine plutôt que les revenus. C'est notamment lorsque les bénéficiaires sont faibles ou nuls que cet impôt sur le capital entame la substance, un phénomène qui risque d'accabler les entreprises justement lorsque les temps sont durs. Réduire ou supprimer cet impôt dans l'absolu ou seulement en cas d'exercice négatif, par exemple, pourrait renforcer la résilience des entreprises.

La réduction pour participations est elle aussi propre à augmenter la résilience. La méthode en vigueur est celle de l'exonération *indirecte* du rendement des participations. Elle peut se révéler défavorable pour les entreprises enregistrant des pertes. Comme le rendement des participations est compensé par les pertes ou les pertes reportées, le montant de ces dernières est réduit alors que le rendement des participations ne devrait pas être imposé. Le passage à l'exonération *directe* du rendement des participations permettrait d'éviter ces effets. L'exonération directe aurait toutefois des conséquences

⁴ Le rapport [La place fiscale suisse](#) (2020) du groupe d'experts de la Confédération, des cantons et des milieux économiques et scientifiques, mis en place par le Département fédéral des finances, traite également de manière similaire les mesures fiscales évoquées dans le présent rapport.

majeures et entraînerait une réduction potentiellement considérable des recettes fiscales ; les amortissements et les réévaluations des participations, notamment, ne seraient alors plus pris en considération dans le calcul de l'impôt sur le bénéfice.

Selon le Conseil fédéral, la suppression du droit de timbre d'émission, rejetée dans les urnes le 13 février 2022, aurait renforcé la résilience des entreprises. Le droit de timbre d'émission est une taxe perçue lors de la constitution et de l'augmentation des fonds propres. Il s'élève à 1 % du montant du capital levé, dès lors qu'il dépasse la franchise de 1 million de francs. Attendu qu'il n'existe pas d'impôt comparable sur les fonds de tiers, le droit d'émission désavantage le financement par fonds propres par rapport au financement par des fonds de tiers (cf. encadré). Le Conseil fédéral s'est exprimé sur une éventuelle augmentation de la franchise d'impôt dans sa réponse à l'interpellation 22.3275 Regazzi intitulée « Les impacts de la hausse de la franchise du droit de timbre d'émission pour les PME et les start-up ». Il y précise que la mesure aurait des conséquences économiques positives, mais qu'elle se heurte au principe de l'universalité de l'imposition, inscrit à l'art. 127, al. 2, de la Constitution.

Dernière mesure fiscale globale visant à accroître la résilience, le report de pertes. Selon le droit en vigueur, les pertes des sept exercices précédant la période fiscale sont déductibles du bénéfice imposable. Le solde potentiel des pertes reportées devient caduc après ces sept ans. Or les jeunes entreprises à forte croissance, en particulier, mettent souvent plus de sept ans à réaliser un bénéfice imposable.

Traitement fiscal des fonds propres et des fonds de tiers selon le droit en vigueur

Les entreprises peuvent se financer soit par des fonds propres soit par des fonds de tiers. La longue période de taux d'intérêt bas a rendu le financement par l'emprunt plus intéressant que le financement par fonds propres. Le financement par l'emprunt est également intéressant sur le plan fiscal. En vertu de la neutralité en matière de la structure du capital, le droit fiscal ne doit pas fausser les décisions des entreprises relatives à la part des capitaux étrangers et des capitaux propres dans le capital total. Or l'imposition des personnes morales en Suisse comporte des éléments qui désavantagent les fonds propres par rapport aux fonds de tiers, ce qui incite les entreprises à opter pour un faible ratio de fonds propres.

- *Non-déductibilité des intérêts sur les fonds propres* : tandis que les intérêts sur les capitaux étrangers sont généralement déductibles des impôts, ce n'est normalement pas le cas des intérêts sur les fonds propres. Depuis l'entrée en vigueur de la réforme fiscale et du financement de l'AVS (RFFA), les cantons peuvent admettre une déduction de l'intérêt notionnel calculé sur les fonds propres pour une partie des fonds propres (ledit capital propre de sécurité), dès lors que la charge fiscale cantonale atteint un certain niveau. À ce jour (2022), seul le canton de Zurich a mis en place une déduction de ce type.
- *Impôt sur le capital* : l'impôt sur le capital grève les fonds propres des entreprises. Il est prélevé exclusivement par les cantons et son taux varie d'un canton à l'autre. Certains cantons prévoient l'imputation de l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital, si bien qu'une entreprise ne paie plus d'impôt sur le capital dès qu'elle atteint une certaine rentabilité. Ce type d'impôt n'existe pas sur les fonds de tiers.
- *Droit de timbre d'émission sur les fonds propres* : le droit de timbre d'émission grève la constitution ou l'augmentation des fonds propres. Il s'élève à 1 % du montant du capital levé, dès lors que celui-ci dépasse la franchise de 1 million de francs. Il n'existe pas d'impôt comparable sur les fonds de tiers.

Les mesures globales évoquées ci-dessus font l'objet d'un débat politique. En transmettant la motion 21.3001 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national le 12 juin 2022, le Parlement a chargé le Conseil fédéral d'adapter les dispositions légales relatives à la compensation des pertes de manière à ce que les pertes subies à partir de 2020 puissent être reportées avec incidence fiscale pendant 10 ans (au lieu de 7 ans actuellement). Le projet de réforme de l'imposition des entreprises III mis en consultation prévoyait un report des pertes illimité dans le temps. Cette mesure était liée à la disposition selon laquelle les entreprises devaient chaque année payer l'impôt sur 20 % du bénéfice net avant compensation des pertes (une compensation complète des bénéfices courants avec les pertes reportées était ainsi exclue). Le passage de l'exonération indirecte à l'exonération directe du rendement des participations faisait également partie du projet mis en consultation. Le Conseil fédéral a renoncé à intégrer ces mesures dans le message en raison des résultats de la consultation. La suppression du droit de timbre d'émission a également fait l'objet de discussions approfondies récemment. Lors de la votation populaire du 13 février 2022, les citoyens ont rejeté la modification légale correspondante.

Aide étatique a posteriori : atténuer l'effet des crises

La figure 1 montre en outre que, dans le domaine de la politique budgétaire, les stabilisateurs automatiques accroissent la résilience des entreprises et de l'économie. Ce sont des institutions dont les flux de recettes et de dépenses s'adaptent automatiquement à la situation conjoncturelle, sans qu'aucune décision politique ne soit nécessaire. En cas de ralentissement conjoncturel, les acteurs économiques reçoivent des fonds supplémentaires de ces institutions ou ont moins de taxes ou d'impôts à payer. Inversement, en période de reprise conjoncturelle, les fonds versés aux acteurs économiques sont moindres, et ces derniers doivent potentiellement payer plus de taxes ou d'impôts. Les stabilisateurs automatiques devraient s'équilibrer financièrement au cours d'un cycle conjoncturel, les déficits accumulés pendant les périodes de ralentissement étant compensés par des excédents lors des périodes de reprise. Ils ne devraient par ailleurs pas entraîner de distorsions pour l'économie. En Suisse, les principaux stabilisateurs automatiques sont l'assurance-chômage (AC), avec l'indemnité de chômage et l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT), et le système fiscal, en lien avec le frein à l'endettement.

En période de récession s'accompagnant d'une hausse du chômage, les indemnités journalières versées par l'AC augmentent et assurent rapidement et efficacement un revenu aux personnes concernées grâce à un taux de compensation élevé, allant de 70 à 80 % du gain assuré. Sur le plan macroéconomique, la demande globale est soutenue par la consommation privée, ce qui est également bon pour les entreprises. Lorsque le chômage recule à nouveau, cette impulsion supplémentaire disparaît et s'inverse pendant les périodes de faible chômage.

La RHT est un autre instrument de l'AC. Elle couvre une partie des coûts salariaux des entreprises pour les heures de travail perdues en raison du chômage partiel. L'objectif est d'éviter des licenciements en raison de baisses du travail soudaines, inévitables et vraisemblablement temporaires, et que des emplois soient ainsi perdus. La RHT permet à l'employeur de réduire les coûts liés à la fluctuation du personnel (coût de l'initiation, perte du savoir-faire propre à l'entreprise, etc.) et de conserver une main-d'œuvre disponible à brève échéance.

L'État a la possibilité de prendre des mesures extraordinaires pour soutenir l'économie en cas de besoin. Lorsque surviennent des situations extraordinaires, le Conseil fédéral choisit les mesures selon les trois « critères T » : les mesures doivent être ciblées (*targeted*), intervenir à temps (*timely*) et déployer leurs effets pendant une durée limitée (*temporary*) :⁵

⁵ Dès le début de la crise du COVID-19, diverses mesures de ce type ont été prises dans le but d'éviter ou d'atténuer les problèmes de trésorerie des entreprises. On peut citer p. ex. le cautionnement lié aux crédits COVID-19, l'assouplissement des conditions de paiement des impôts et des taxes ou la décision d'autoriser les employeurs à utiliser temporairement les réserves de cotisations d'employeur qu'ils avaient constituées pour payer les cotisations des salariés à la prévoyance professionnelle.

- *Targeted* : la mesure est-elle ciblée ? C'est surtout le type de crise qui est déterminant ici. Il faut soutenir les branches ou les agrégats macroéconomiques touchés (la consommation ou les investissements, p. ex.), tout en évitant les effets d'aubaine.
- *Timely* : la mesure déploiera-t-elle ses effets en temps voulu ? Bon nombre de mesures de stabilisation potentielles impliquent une longue phase de planification et risquent de se heurter à des oppositions ou de subir d'autres retards et donc d'être contreproductives.
- *Temporary* : la mesure est-elle temporaire ? La suppression de la mesure après la crise doit être plausible de sorte que l'État retrouve la position qui était la sienne avant la crise.

Les éventuelles mesures extraordinaires devraient donc non seulement respecter ces trois critères, mais encore tenir compte des coûts et de la situation des finances fédérales, tout comme des effets indésirables dont elles peuvent s'accompagner. Il convient en outre d'éviter les effets d'aubaine pouvant par exemple résulter de mesures de large portée. Enfin, l'appréciation devrait tenir compte de la charge administrative, des aspects pratiques de la mise en œuvre et des effets sur l'économie dans son ensemble.

Pour résumer, le cadre fiscal et le cadre réglementaire sont déterminants pour la résilience des entreprises et de l'économie dans son ensemble.

Prévention libre

Le présent rapport se concentre sur la situation de l'entreprise et donc sur la prévoyance des entreprises en matière de crise, présentée dans la moitié gauche dans la figure 1. Sur le plan matériel, elle distingue les fonds propres des liquidités et sur le plan conceptuel, les prescriptions légales des incitations.

Les établissements financiers d'importance systémique doivent satisfaire à des conditions spéciales en termes de capitaux et de liquidités pour accroître leur résilience face à des pertes inattendues. Cela permet de tenir compte des externalités négatives susceptibles d'émaner de ces acteurs, comme l'effondrement de ces grands établissements financiers, qui risque de se répercuter sur le système financier puis sur l'économie réelle. Pour remédier à un échec du marché dû à des acteurs ayant un rôle critique dans le fonctionnement du système financier, il est possible de recourir à des réglementations spécifiques, prévoyant notamment des exigences légales minimales en matière de détention de liquidités.⁶

Les acteurs qui ne revêtent pas une importance systémique n'engendrent pas d'externalités susceptibles d'affecter de manière excessive l'économie dans son ensemble en cas de faillite, raison pour laquelle la réglementation sur les fonds propres et les liquidités dans ce domaine doit être aussi mesurée que possible. C'est aux entreprises qu'il appartient de veiller à en détenir suffisamment, et ce dans leur propre intérêt. En cas de difficultés, elles peuvent se refinancer par de nouveaux crédits et régler leurs créances à court terme grâce à ces liquidités supplémentaires. Sur le marché, les crédits sont octroyés en tenant compte de la solvabilité de l'emprunteur : les entreprises peu solvables sont considérées par les banques comme présentant un risque plus élevé et peuvent donc se voir refuser un crédit ou devoir payer des taux d'intérêt plus élevés. Les prêteurs se prémunissent ainsi contre des risques excessifs.

Le système de cautionnement pour les PME agit de manière complémentaire. Les coopératives de cautionnement soutenues par la Confédération permettent aux PME d'accéder plus facilement aux crédits bancaires. Elles peuvent offrir des garanties aux banques qui prêtent de l'argent aux entreprises. Il existe actuellement en Suisse quatre coopératives de cautionnement qui se portent garantes de crédits d'un montant maximal de 1 million de francs. La Confédération couvre leur risque de perte à concurrence de 65 % et participe en outre à leurs frais administratifs. Les demandes de cautionnement doivent être adressées directement aux organisations de cautionnement compétentes. Si la demande

⁶ Cf. notamment l'ordonnance sur les liquidités (OLiQ ; RS 952.06) et diverses publications du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (normes de Bâle III).

satisfait toutes les conditions, un contrat est conclu entre la PME, la coopérative de cautionnement et la banque, et le crédit est octroyé.

Les aides de trésorerie pourraient apporter une solution à court terme, mais elles ne s'attaquent pas aux problèmes de fond. Si une entreprise ne dispose pas de suffisamment de fonds propres, elle risque de se retrouver surendettée à moyen ou long terme. C'est pourquoi le présent rapport se concentre sur les mesures qui ont trait aux fonds propres et, là encore, pas sous l'angle des dispositions légales, mais des incitations fiscales.

Dans la branche des fonds propres de la figure 1, les réserves libres correspondent donc à la demande formulée dans le postulat. Pour accroître les réserves libres, il est envisageable de s'appuyer sur les possibilités existantes (réserves latentes, réserves ouvertes) ou d'opter pour nouveaux instruments. L'étude d'Ecoplan se concentre sur la mise en place d'instruments supplémentaires, dont les formes envisageables sont précisées au chapitre 4.

Le postulat prend pour exemple l'ancien instrument des réserves de crise, qui relèvent des réserves libres. Le chapitre suivant présente l'historique des réserves de crise et les expériences faites avec cet instrument.

3 Contexte et historique des réserves de crise

Un rapport du Conseil fédéral du 12 juin 1950 sur les mesures propres à créer des possibilités de travail fournit des indications sur le contexte qui a conduit à la mise en place des réserves de crise⁷. La situation sur le marché de l'emploi était précaire à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Dès le milieu de l'année 1944, l'économie suisse a rencontré des difficultés croissantes en raison du manque de matières premières et d'un repli du commerce extérieur. Contrairement aux craintes, l'emploi a toutefois pu être maintenu après la fin de la guerre. L'augmentation rapide de la demande extérieure, tout comme la hausse de la demande intérieure, a contribué à une évolution économique aussi favorable qu'inattendue, qui s'est même nettement accélérée à partir de 1946. Au lieu du chômage escompté, les années d'après-guerre ont été marquées par le plein emploi. Avec la reprise de l'économie et la pénurie de marchandises qui persistait, le risque d'une poussée inflationniste est devenu un sujet de préoccupation. La Confédération s'est ensuite attachée à éviter une surchauffe conjoncturelle.

Le passage abrupt de l'état de guerre et de la situation économique défavorable à la haute conjoncture a fait prendre conscience des défis que posent les fortes fluctuations conjoncturelles. Les autorités se sont donc penchées sur les mesures envisageables pour atténuer ces fluctuations, à commencer par la manière d'influer sur l'investissement privé. Elles ont observé que la bonne conjoncture s'accompagnait d'une forte augmentation des commandes. Selon elles, bon nombre de commandes étaient anticipées en raison de la situation économique favorable et feraient ensuite défaut en cas de fléchissement conjoncturel⁸. La possibilité de constituer des réserves de crise bénéficiant d'allègements fiscaux devait inciter les entreprises à repousser une partie des investissements en période de haute conjoncture, pour les réaliser lorsque la conjoncture serait défavorable, ce qui permettrait d'atténuer les fluctuations conjoncturelles et de stabiliser l'emploi en cas de contraction de l'économie.

La loi fédérale du 3 octobre 1951 sur la constitution de réserves de crise par l'économie privée⁹ est entrée en vigueur le 25 janvier 1952. L'incitation fiscale consistait à convertir une partie des revenus des entreprises en réserves de crise et à les exonérer de l'impôt sur le bénéfice. Lorsque l'emploi est menacé ou s'est déjà détérioré, le Conseil fédéral pouvait libérer les réserves. L'avantage fiscal consistait en un remboursement des impôts payés sur les réserves constituées, dès lors que la preuve de la mise en œuvre de mesures propres à créer des possibilités de travail était apportée. Ces mesures

⁷ FF 1950 II 21

⁸ Cf. [message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant un projet d'arrêté fédéral sur la constitution de réserves de crise par l'économie privée \(du 10 août 1951\) \(FF 1951 II 719\)](#).

⁹ RO 1952 13 / RS 823.32

comprenaient notamment l'investissement dans des bâtiments ou des infrastructures de production. En cas de difficultés, les entreprises pouvaient également demander individuellement la dissolution de leurs réserves auprès de l'Office fédéral des questions conjoncturelles.

Le principe selon lequel la constitution et la dissolution de réserves reposait sur une base volontaire était un élément fondamental, la liberté du commerce et de l'industrie étant inscrite dans la Constitution. La donne a changé en 1978, avec l'amendement de l'article conjoncturel de la Constitution (art. 31^{quinquies}), qui permettait à la Confédération d'obliger les entreprises à constituer des réserves de crise, une compétence dont elle n'a toutefois pas fait usage.

En 1984, le Conseil fédéral a proposé de remplacer la loi fédérale sur la constitution de réserves de crise par l'économie privée par une nouvelle loi fédérale. Le message relatif à la loi fédérale sur la constitution de réserves de crise bénéficiant d'allègements fiscaux (LCRC)¹⁰ dressait notamment le bilan des expériences faites jusqu'alors¹¹. Dans les années 1960, les réserves de crise avaient atteint près d'un demi-milliard de francs et se répartissaient entre environ 1400 entreprises. Elles n'ont cessé de diminuer par la suite. Selon l'un des constats dressés, les entreprises qui auraient le plus profité des réserves de crise n'en avaient pas constitué. La constitution facultative de réserves a été jugée insuffisante. L'objectif de la nouvelle loi était de rendre l'instrument des réserves de crise plus attrayant pour les entreprises.

La nouvelle loi prévoyait d'importantes modifications à cette fin : l'incitation fiscale a été renforcée en accordant l'allègement fiscal dès la constitution des réserves ; autre nouveauté importante, les conditions applicables à la libération des réserves ont été assouplies (p. ex. pour les dépenses de recherche et développement, les reconversions ou les formations continues).

Les entreprises étaient libres de verser chaque année jusqu'à 15 % de leur bénéfice commercial sur un compte bloqué auprès d'une banque ou auprès de la Confédération. Ce versement pouvait être imputé fiscalement comme une dépense justifiée par l'usage commercial. La constitution de réserves de crise permettait aux entreprises de faire baisser leur bénéfice imposable et, par conséquent, le montant de l'impôt sur le bénéfice. La somme des réserves ainsi constituées, c'est-à-dire le montant des réserves de crise accumulées, était limitée à 20 % de la masse salariale soumise à l'AVS – le Conseil fédéral avait la possibilité de prévoir 30 % pour les entreprises à forte intensité capitalistique. Les dépôts étaient rémunérés aux taux habituels du marché. Dans presque tous les cantons, les entreprises employant au moins dix personnes étaient autorisées à constituer des réserves de crise, une option qui n'était pas ouverte aux entreprises plus petites ni aux indépendants.

En période de mauvaise conjoncture, la Confédération pouvait toujours décider de la libération générale des réserves de crise. Les entreprises pouvaient utiliser leurs réserves de crise pour financer des mesures visant à promouvoir un taux d'occupation équilibré ou à renforcer à long terme la compétitivité de l'entreprise, comme des investissements, y compris dans la recherche et le développement, la promotion des exportations, ou la reconversion et la formation continue des travailleurs. Dès lors que les fonds étaient affectés à de telles mesures, la dissolution des réserves de crise n'était pas imposée. Par contre, si les entreprises n'utilisaient pas les réserves libérées aux fins prévues, elles étaient imposées a posteriori au taux maximal de l'impôt sur le bénéfice. La libération individuelle sur demande était maintenue dans le nouveau régime légal, en sus de la libération générale pour toutes les entreprises.

Le nouveau régime applicable aux réserves de crise n'a pas déployé les effets escomptés. Dans son message de 2005 sur la loi sur la réforme de l'imposition des entreprises II, le Conseil fédéral concluait que l'instrument n'avait toujours pas atteint son objectif, à savoir d'encourager une stratégie d'investissement anticyclique dans les entreprises du secteur privé¹². Les entreprises ne constituaient pas suffisamment de réserves de crise. Le montant visé de 2 milliards de francs, fixé en 1984, est loin d'avoir

¹⁰ RO 1988 1420 / RS 823.33

¹¹ [FF 1984 I 1147](#)

¹² [FF 2005 4469](#)

été atteint ; entre 1988 et 2004, les réserves de crise ont totalisé entre 50 et 350 millions de francs¹³. Même les années où les bénéficiaires des entreprises étaient en hausse, la constitution de réserves de crises n'a pas augmenté. De plus, les entreprises utilisaient les réserves de crise pour faire face à des difficultés qui n'étaient pas forcément liées à la situation conjoncturelle. Enfin, le Conseil fédéral a constaté que, du point de vue économique, les entreprises ne décidaient pas de manière optimale de l'affectation de leurs bénéfices lorsqu'elles constituaient des réserves de crise, guidées qu'elles étaient par la volonté d'économiser sur les impôts. En période de libération générale, il pouvait y avoir une incitation à effectuer des investissements qui n'étaient rentables pour l'entreprise qu'à la lumière des économies d'impôt.

L'abrogation de la LCRC a été décidée en 2007 dans le cadre de la réforme de l'imposition des entreprises II, sur proposition du Conseil fédéral. Depuis lors, la constitution de nouvelles réserves de crise n'était plus possible. Le Conseil fédéral a abrogé la LCRC au 1^{er} janvier 2016, à l'issue d'une période transitoire.

4 Nécessité d'une intervention et mesures envisageables

Le présent chapitre, ainsi que le suivant, reposent sur l'étude réalisée par le bureau d'études Ecoplan, laquelle ne reflète pas nécessairement l'avis du Conseil fédéral. Ecoplan a été chargé de dresser un état des lieux neutre des mesures envisageables pour accroître la résilience des entreprises suisses par la création de réserves exonérées d'impôt. Le bureau d'études devait en outre présenter les mesures comparables appliquées à l'étranger pour renforcer activement la résilience des entreprises ainsi que l'impact de ces mesures sur les plans de la politique économique et de la technique fiscale. Il devait également apprécier les mesures envisageables à la lumière de leur incidence sur les politiques économique et fiscale, l'idée étant d'examiner l'opportunité d'une intervention ainsi que les pistes possibles et leurs conséquences. Dans ces circonstances, l'étude a pris la forme d'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) suivant les points à examiner conformément aux directives AIR¹⁴ :

1. nécessité et possibilité d'une intervention de l'État ;
2. options envisageables ;
3. conséquences pour les différents groupes de la société ;
4. conséquences pour l'économie dans son ensemble ;
5. aspects pratiques de l'exécution.

4.1 Nécessité d'une intervention

L'État intervient en principe qu'en cas de dysfonctionnement du marché ou de la réglementation. L'analyse de l'opportunité d'une intervention de l'État pour renforcer la résilience s'inscrit dans ce contexte. Soucieux de se fonder sur des réponses de première main et d'établir un état des lieux général, les auteurs de l'étude ont mené une enquête à large échelle auprès des entreprises, qu'ils ont complétée par des entretiens avec des experts.

¹³ Après l'entrée en vigueur de la LCRC le 20 décembre 1985, une libération générale a été décidée à quatre reprises pour soutenir la conjoncture. Exception faite de la dernière, fin 2008, aucune mesure n'a permis de générer un stimulus conjoncturel. L'effet positif de la dernière libération générale s'explique par le fait que l'instrument a été supprimé et que toutes les entreprises ont donc dû liquider les réserves de crise et prendre des mesures de création d'emplois si elles ne voulaient pas être imposées a posteriori sur la libération des réserves.

¹⁴ [FF 2019 8073 Directives du Conseil fédéral concernant l'analyse d'impact de la réglementation applicable aux projets législatifs de la Confédération \(Directives AIR\)](#).

4.1.1 Enquête auprès des entreprises et entretiens avec les experts

Les auteurs de l'étude ont réalisé une enquête représentative auprès des entreprises ainsi que des entretiens avec des experts afin de recueillir le point de vue des entreprises sur la nécessité d'une intervention de l'État ainsi que les réactions que susciteraient des incitations fiscales. Les questions permettaient à la fois de faire une rétrospective sur la crise du COVID-19 et d'aborder des aspects généraux de la résilience.

Enquête auprès des entreprises

L'enquête a été adressée à environ 3600 entreprises ; 981 d'entre elles ont répondu à l'enquête en ligne, ce qui correspond à un taux de réponse de 27 %.

Rétrospective de crises passées

Selon l'enquête, une grande majorité des entreprises ont bien traversé la crise du COVID-19 : 25 % des entreprises ont répondu à la question correspondante par « très bien », 56 % par « plutôt bien ». Une minorité a indiqué avoir plutôt mal (13 %) ou très mal (4 %) traversé la crise. Ces résultats varient fortement en fonction du secteur d'activité. L'hôtellerie-restauration et le secteur des arts, spectacles et activités récréatives tirent un bilan nettement plus mauvais que la moyenne des participants : dans ces secteurs, une entreprise sur deux estime avoir plutôt mal ou très mal traversé la crise.

De par les mesures qui ont été prises (fermetures forcées, p. ex.) et le soutien extraordinaire de l'État (crédits COVID et aides pour les cas de rigueur, p. ex.), la pandémie de COVID-19 n'a pas le profil d'une crise « normale », raison pour laquelle les entreprises ont également été interrogées de manière plus générale sur les crises précédentes. Deux facteurs principaux ont été cités par les entreprises comme leur ayant permis de surmonter les crises passées : la flexibilité et l'agilité de l'entreprise, d'une part, et la constitution de réserves (fonds propres), d'autre part (chacun étant jugé « important » ou « très important » par environ 90 % des entreprises). Viennent ensuite le « système suisse dans son ensemble » (souplesse du marché du travail, stabilité politique, p. ex.) et les mesures prises par l'État pour surmonter une crise (indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail, p. ex.).

Les entreprises ont également été interrogées sur les mesures qu'elles ont mises en œuvre du fait des enseignements tirés de crises précédentes. Parmi celles qui en avaient prises, l'adaptation des processus internes était de loin la plus souvent citée (42 % des entreprises), suivie de l'optimisation des chaînes d'approvisionnement et de l'augmentation des liquidités ou de la limite de crédit (17 % chacune). Relativement peu d'entreprises ont mentionné l'augmentation des fonds propres (7 %) et du capital social (2 %). Enfin, pas moins de 41 % des entreprises ont indiqué n'avoir pris aucune mesure motivée par les précédentes crises.

Marge et appréciation des réserves

Le pourcentage des pertes de revenus pouvant être couvert par des réserves peut servir d'indicateur de la marge de manœuvre disponible en cas de future crise. La plupart des entreprises indiquent avoir suffisamment de réserves pour compenser une baisse de 10 % à 30 % de leur revenu annuel. Une minorité (à peine 6 %) indique qu'elle ne serait pas du tout en mesure de combler un manque à gagner par des réserves.

Malgré la toute récente crise du COVID-19, près de la moitié des entreprises interrogées estimaient que leurs réserves étaient (plutôt) suffisantes pour faire face à une crise majeure. Un quart a indiqué que ce n'était plutôt pas le cas et 18 %, que leurs réserves seraient insuffisantes. Les résultats varient selon le secteur, la taille et l'âge de l'entreprise. Plus l'entreprise est ancienne et grande, plus elle a tendance à considérer que ses réserves sont suffisantes pour faire face à une crise majeure. Si l'on considère les

secteurs, l'hôtellerie-restauration se démarque à nouveau, puisque seulement 18 % des entreprises interrogées jugeaient leurs réserves suffisantes pour faire face à une crise majeure.

Réserves libres et réserves légales

Les auteurs de l'étude ont demandé aux entreprises qui sont légalement tenues de constituer des réserves générales si elles en constituaient également d'autres sur une base volontaire : 37 % ont répondu par l'affirmative et autant par la négative. Dans la majorité des cas, les réserves effectivement constituées dépassent nettement les réserves légales, et ce spécifiquement par souci de sécurité en cas de crise. Certaines entreprises ont en outre mentionné qu'elles utilisaient également les réserves surobligatoires à des fins d'investissement, en cas de baisse de leur chiffre d'affaires ou de fluctuation des bénéfices.

Nécessité d'une intervention de l'État du point de vue des entreprises

Près de deux tiers des entreprises souscrivent à l'affirmation selon laquelle le cadre légal offre suffisamment de possibilités pour constituer des réserves, tandis que 23 % ne sont pas d'accord. Le taux d'approbation est particulièrement faible (40 %) dans l'hôtellerie-restauration. À la question relative à la nécessité d'encourager davantage la constitution de réserves par le biais de la fiscalité, 32 % des entreprises ont répondu par « oui » et 41 %, par « plutôt oui ». A priori, cela semble contredire l'évaluation précédente concernant le cadre légal en vigueur. Seul un quart des entreprises ayant fait état d'un besoin d'intervention considéraient que les conditions-cadre étaient (plutôt) insuffisantes. Il ne ressort donc pas de besoin urgent du point de vue des entreprises.

Incitations fiscales à la constitution de réserves

Près de deux tiers des entreprises ont indiqué qu'elles constitueraient davantage de réserves si celles-ci bénéficiaient d'allègements fiscaux. Ecoplan relativise cette affirmation donnée en réponse à une question ouverte au motif que les personnes interrogées n'ont vraisemblablement pas tenu compte des éventuels inconvénients ou restrictions susceptibles de résulter en pratique. Seulement 11 % des entreprises savaient encore ce qu'étaient les réserves de crise, et environ 3 % y avaient eu recours. La moitié des entreprises connaissant les réserves de crise ont indiqué qu'elles y auraient de nouveau recours, ou à un instrument similaire favorisant la constitution de réserves affectées à un usage précis. Toutefois, dans le sous-groupe des entreprises ayant répondu par l'affirmative et qui auraient pu utiliser les réserves de crise à l'époque, seule la moitié l'avait effectivement fait.

Il ressort des réponses aux questions ouvertes que les entreprises sont en principe disposées à constituer davantage de réserves, à condition que celles-ci bénéficient d'allègements fiscaux. Certaines ont toutefois précisé qu'elles devraient d'abord augmenter leur chiffre d'affaires ou leur marge bénéficiaire, puisque les fonds servant à la constitution des réserves proviennent des revenus. Une remise (partielle) de l'impôt sur le capital pendant les exercices négatifs rencontre un écho extrêmement favorable, de même que et l'introduction, dans toute la Suisse, de la possibilité d'un report de pertes sur les années antérieures.

Entretiens avec les experts

L'enquête auprès des entreprises a été complétée par des entretiens avec cinq experts des secteurs suivants : métallurgie et machines, construction et bâtiment, industrie pharmaceutique et sciences de la vie, commerce de détail ainsi que transports et industrie du luxe. Un expert fiscaliste, un expert en restructurations d'entreprises et un expert en promotion de la place économique suisse ont également été interrogés.

Selon les experts, la résilience financière d'une entreprise tient en premier lieu à la manière dont elle est gérée (sur le plan financier). C'est à la direction de l'entreprise qu'il appartient d'anticiper et d'absorber les risques. Les experts estiment que les instruments préventifs comme les réserves de crise ne déploient pas les effets recherchés. Les bénéfices de bon nombre de PME et de jeunes entreprises ne sont probablement pas suffisants pour leur permettre de constituer des réserves. Les grandes entreprises pourraient par contre utiliser cet instrument à des fins d'optimisation fiscale, ce qui leur conférerait un avantage concurrentiel. Quant aux entreprises cotées en bourse, elles doivent répondre aux attentes des actionnaires, à savoir l'investissement des bénéfices ou leur distribution sous forme de dividendes. Le choix de constituer des réserves comporte également un coût d'opportunité, puisque les bénéfices affectés aux réserves ne peuvent pas être utilisés pour développer l'entreprise.

Si un instrument permettant de constituer des réserves exonérées d'impôt devait néanmoins être mis en place, il devrait, selon les experts, prévoir des critères d'affectation souples. Les instruments tels que l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail sont plus adéquats pour faire face aux crises de courte durée imprévisibles et résultant de chocs extérieurs. De même, les instruments comme les réserves de crise ne sont guère efficaces pour atténuer les effets des crises structurelles et de longue durée spécifiques à un secteur. Pour les experts, c'est avant tout l'agilité des dirigeants qui fait la différence en situation de crise.

Les experts préconisent d'autres approches pour renforcer la résilience, par exemple prolonger la déductibilité fiscale des pertes au-delà de la période de sept ans qui vaut actuellement, ou rendre les procédures concordataires plus intéressantes. Celles-ci sont aujourd'hui coûteuses et chronophages, ce qui pousse souvent les entreprises à se déclarer en faillite alors que certaines unités sont encore viables.

4.1.2 Conclusions concernant la nécessité d'une intervention

Les interventions de l'État supposent en principe un dysfonctionnement du marché. Selon l'étude, il pourrait y avoir dysfonctionnement du marché dans le présent contexte du fait d'externalités ou d'un manque de concurrence sur le marché du crédit. On pourrait parler d'externalités négatives si, dans le cas concret, il s'agissait d'acteurs d'importance systémique, dont l'effondrement risquerait de provoquer des ondes de choc à travers toute l'économie. Les acteurs qui ne revêtent pas une importance systémique ne causent pas de telles externalités.

L'AIR n'a pas mis en lumière de besoin supplémentaire par rapport aux instruments existants pour la constitution de réserves. Les auteurs de l'étude ne sont pas convaincus de l'opportunité de renforcer les incitations fiscales à la constitution de réserves, comme le souhaitent de nombreuses entreprises. Les entreprises interrogées ont jugé suffisants le cadre légal et la libre constitution de réserves, et, selon les experts, l'enquête n'a pas suffisamment tenu compte des coûts d'opportunité.

4.2 Mesures visant à accroître la résilience

Même si l'étude n'a pas révélé la nécessité de prendre des mesures supplémentaires, elle indique divers instruments théoriquement envisageables pour renforcer la résilience, présentés dans l'introduction du présent rapport (cf. figure 1).

La principale raison avancée pour expliquer le manque d'engouement pour les réserves de crise était que celles-ci n'offraient pas assez de possibilités d'utilisation. Les entretiens menés avec les experts ont confirmé cette impression. Les dispositions relatives à l'affectation ont certes été assouplies lors de

la révision de 1984, mais la liste des possibilités d'utilisation des réserves de crise permettant l'exonération d'impôt est restée relativement succincte. L'étude a par conséquent différencié les instruments de constitution de réserves exonérées d'impôt en fonction des critères d'affectation.

L'étude distingue trois variantes : critères d'affectation stricts, affectation libre et critères d'affectation souples. Dans toutes ces variantes, l'entreprise peut, au moment de la constitution des réserves, déduire de son bénéfice imposable le montant correspondant à la constitution des réserves. Il en résulte donc pour l'entreprise un allègement fiscal au moment de la constitution des réserves. D'un point de vue conceptuel, les variantes avec affectation restreinte (critères d'affectation stricts ou souples) se distinguent de la variante avec affectation libre.

Il convient de préciser que, dans les variantes avec affectation restreinte, la dissolution des réserves n'entraîne aucune imposition dès lors que l'entreprise utilise les réserves dans le respect des critères d'affectation. Dans la variante avec affectation libre, l'entreprise peut dissoudre les réserves à tout moment, mais il y a en général une forme d'imposition postérieure. Ce modèle permet principalement à l'entreprise de reporter la charge fiscale dans le temps.

Critères d'affectation stricts

La première variante de l'étude se caractérise par des critères d'affectation stricts pour les réserves exonérées d'impôt, ce qui soulève la question de la mise en œuvre. Lorsque les affectations sont explicitement définies, l'État doit procéder à un contrôle crédible, par exemple un contrôle aléatoire ou automatisé des documents remis.

Une liste énumérant les affectations possibles serait une option pour tenter de répondre à la diversité des besoins spécifiques des entreprises dont on veut assurer la résilience. Elle correspond à l'approche des réserves de crise, qui prévoyaient l'exonération d'impôt si ces dernières étaient utilisées à des fins d'investissement, de dépenses de recherche et développement ou encore de perfectionnement des travailleurs. Une liste de ce type doit être réévaluée régulièrement. Par ailleurs, il faut être conscient qu'aucune liste ne pourra couvrir toute la palette des affectations qui pourraient être utiles aux entreprises. Une liste des affectations possibles entraînerait en outre une charge administrative potentiellement élevée, tant pour les entreprises que pour l'État. Pour les entreprises, elle pourrait être source d'incertitudes quant à la conformité effective d'un investissement.

Une affectation unique et clairement définie constitue la solution la moins lourde pour toutes les parties. Prenons l'exemple des réserves de cotisations d'employeur prévues par le droit en vigueur. Les cotisations de prévoyance professionnelle (2^e pilier) dues pour moitié par les entreprises peuvent être ponctionnées sur les fonds propres des entreprises ou à partir de réserves de cotisations préalablement constituées à cet effet auprès de l'institution de prévoyance. Concrètement, les entreprises ont la possibilité, durant les années fastes, de verser des cotisations supplémentaires sur un compte bloqué auprès de l'institution de prévoyance, ces fonds servant de réserves de cotisations d'employeur pour les exercices plus difficiles. Le montant des réserves de cotisations d'employeur ne doit pas dépasser trois à cinq fois les cotisations annuelles dues. Ces versements peuvent être déduits des impôts. Un remboursement à l'employeur n'est pas possible, mais ce dernier peut décider librement du moment où il souhaite régler les cotisations dues via les réserves de cotisations d'employeur. Ces dernières peuvent donc l'aider à surmonter les problèmes de liquidités.

Pour qu'il soit efficace, un instrument doit être intéressant pour les entreprises. Or des conditions d'utilisation strictes ont généralement pour effet de diminuer son attrait.

Affectation libre

La Suède applique un système avec affectation libre, qui permet aux entreprises de constituer une réserve et, ce faisant, de réduire leur bénéfice imposable (*tax allocation reserve*). Les entreprises sont

libres de choisir le moment de la dissolution des réserves ainsi que leur affectation, mais la dissolution est limitée à six ans. Pour les entreprises, une dissolution est fiscalement avantageuse lors des exercices déficitaires, car elles peuvent alors utiliser les bénéfices placés dans les réserves et non imposés pour compenser les pertes subies. L'instrument suédois ne sert donc pas explicitement à la prévention des crises. On pourrait imaginer mettre en place un instrument de ce type en Suisse, avec différentes modalités, par exemple faire varier le taux de l'imposition a posteriori ou le montant maximal des réserves. Au lieu d'une limitation dans le temps, on pourrait prévoir une limitation des réserves, par exemple à certain pourcentage des frais de personnel.

Le report de pertes sur les années antérieures, tel qu'il existe en Allemagne ou dans le canton de Thurgovie pour les impôts cantonaux, est un autre instrument envisageable. Il est conçu comme un motif de révision, ce qui pose la question la praticabilité de sa mise en œuvre. Revenir sur une décision entrée en force implique une charge de travail considérable. Si un report de pertes sur les années antérieures est accordé, il faudrait éventuellement rembourser des impôts déjà payés, ce qui serait problématique du point de vue de la sécurité juridique.

Une autre solution consisterait à miser sur les possibilités existantes en matière de réserves libres. Des dispositions légales plus souples permettraient ainsi de promouvoir la constitution de réserves latentes. Il existe aussi des réserves ouvertes, constituées au moyen de bénéfices soumis à l'impôt sur le bénéfice. Les réserves ouvertes restent en outre soumises à l'impôt sur le capital. On pourrait donc envisager de modifier l'impôt sur le capital en définissant une partie des réserves ouvertes comme des réserves de crise, qui seraient exonérées de l'impôt sur le capital.

Il est intéressant pour les entreprises de pouvoir décider elles-mêmes de l'affectation des réserves. L'affectation libre pourrait les inciter davantage à constituer des réserves. Cela étant, du point de vue de l'État, il n'est pas sûr que l'objectif recherché soit atteint, sans compter que cet instrument entraînerait une diminution de la manne fiscale pour les pouvoirs publics.

Critères d'affectation souples

Des critères d'affectation stricts garantissent une utilisation conforme de l'instrument, mais le manque de souplesse le rend peu intéressant pour les entreprises. C'est la raison pour laquelle l'étude d'Ecoplan évoque la possibilité de critères d'affectation souples assortis d'un critère de libération aussi simple que possible à vérifier. Cette variante est conceptuellement identique à la variante avec des critères d'affectation stricts. Elle est plus intéressante pour les entreprises dans la mesure où elle offre plus de flexibilité dans l'utilisation des réserves constituées.

Autres mesures envisageables

L'étude précise qu'il existe d'autres moyens que la constitution de réserves exonérées d'impôt proposée dans le postulat pour promouvoir l'augmentation des capitaux propres. Si l'idée est d'encourager plus généralement les directions d'entreprise à détenir davantage de fonds propres, une option serait de les rendre plus intéressants. En Suisse, il est aujourd'hui plus avantageux, fiscalement parlant, de se financer par des capitaux étrangers que par des fonds propres. Cela tient notamment au fait que les intérêts sur les fonds propres ne sont pas déductibles. Pour contrer cet effet, il serait possible de permettre la déduction des intérêts notionnels sur les fonds propres (*notional interest deduction*, NID), un choix fait par le canton de Zurich dans le sillage de la réforme fiscale et du financement de l'AVS (RFFA). Ce type de réflexions s'inscrit toutefois dans le cadre du débat plus général sur le système fiscal suisse et ne relève pas directement de l'analyse réalisée dans le présent rapport.

En théorie, il serait également envisageable de durcir les dispositions légales relatives à la constitution de réserves. Pour simplifier, les sociétés anonymes doivent aujourd'hui affecter 5 % du bénéfice de l'exercice à la réserve générale, jusqu'à ce que celle-ci atteigne 20 % du capital-actions libéré (art. 671

du code des obligations). Il suffirait de relever ces pourcentages pour renforcer cette obligation. Les exigences légales minimales en matière de détention de liquidités n'ont de sens que pour les acteurs d'importance systémique et n'ont donc pas été examinées dans l'étude. Les autres entreprises peuvent en principe se refinancer en souscrivant nouveaux crédits et régler leurs créances à court terme avec les liquidités supplémentaires ainsi obtenues (cf. ch. 2 et 4.1.2).

Le tableau 1 résume les mesures envisageables selon l'étude :

Tableau 1 : Mesures envisageables pour accroître la résilience

Mesures	Appréciation des auteurs de l'étude
Réserves exonérées d'impôt avec critères d'affectation stricts	<ul style="list-style-type: none"> - L'expérience montre que la mise en œuvre demande beaucoup de ressources. - La possibilité d'utiliser les réserves à plusieurs fins serait un avantage pour les entreprises, mais elle accroîtrait la charge administrative. - Limiter l'affectation des réserves à un seul usage permettrait de limiter également les ressources nécessaires pour toutes les parties, mais l'intérêt pour les entreprises serait moindre. À moins de l'imposer, l'instrument serait vraisemblablement peu utilisé, ou du moins pas assez.
Réserves exonérées d'impôt avec affectation libre	<ul style="list-style-type: none"> - Exemple de la Suède : les entreprises peuvent dissoudre leurs réserves quand elles le souhaitent. - Une mesure de ce type devrait être appliquée aux possibilités de réserves existantes (réserves libres, réserves ouvertes). - Ce n'est pas un instrument de prévention des crises. - Cette solution est certes intéressante pour les entreprises, mais elle ne garantit pas que l'objectif recherché, soit renforcer la résilience, soit atteint ; elle risque d'être utilisée principalement à des fins d'optimisation fiscale.
Réserves exonérées d'impôt avec critères d'affectation souples	<ul style="list-style-type: none"> - Compromis entre les avantages et les inconvénients des critères d'affectation stricts et de l'affectation libre. - Ce sont principalement les entreprises générant suffisamment de bénéfices pour constituer des réserves qui en bénéficieraient, soit celles qui sont déjà en relativement bonne posture aujourd'hui. - Il faut s'attendre à d'importants effets d'aubaine. - Les entreprises peu rentables n'auraient guère la possibilité de constituer des réserves grâce aux bénéfices non distribués. - Influence sur les décisions d'investissement des entreprises, avec des conséquences potentiellement négatives sur la compétitivité.
Incitation à détenir plus de fonds propres	<ul style="list-style-type: none"> - L'augmentation des fonds propres influencerait favorablement sur la résilience, mais elle a aussi un coût d'opportunité.
Durcissement des dispositions légales relatives à la constitution de réserves	<ul style="list-style-type: none"> - N'a de sens que pour les acteurs d'importance systémique. - Forte ingérence dans la liberté économique.

Réserves libres et aide étatique a posteriori

Selon l'étude, la question fondamentale est de savoir comment l'État doit gérer l'adoption de mesures extraordinaires en cas de crise au regard de la possibilité qu'avaient les entreprises de constituer librement des réserves. Il serait en théorie envisageable de subordonner l'octroi d'une aide extraordinaire à la condition que l'entreprise ait (pleinement) exploité la possibilité de constituer des réserves volontaires au cours des années fastes ; l'aide extraordinaire de l'État ne serait alors accordée qu'à titre subsidiaire, après épuisement des réserves. Il est toutefois permis de douter que l'avertissement du recours à une telle démarche soit pris au sérieux, et que la politique s'y tiendrait le cas échéant. Par ailleurs, toutes les entreprises n'ont pas la même capacité de constituer des réserves : l'enquête auprès des entreprises a confirmé que certaines branches ne dégagent pas suffisamment de bénéfices pour pouvoir constituer des réserves. Enfin, il serait extrêmement difficile et chronophage pour un organe de contrôle étatique de déterminer si l'insuffisance des réserves d'une entreprise est dû à de faibles bénéfices ou à un manque de volonté, d'autant plus que cette analyse devrait être effectuée très rapidement en cas de crise.

5 Conséquences des mesures envisageables et recommandations de l'étude

L'AIR examine également les effets déployés par les instruments envisagés, l'adéquation des modalités de mise en œuvre et des solutions potentiellement plus adéquates. Pour finir, le présent chapitre présente les recommandations de l'AIR réalisée par Ecoplan dans le cadre de l'étude.

5.1 Conséquences pour les différents groupes de la société et pour l'économie dans son ensemble

Entreprises

D'après les résultats de l'enquête auprès des entreprises et les entretiens avec les experts, les réserves constituées par les entreprises suisses atteignent globalement un bon niveau. Les incitations fiscales visant à augmenter la constitution de réserves profiteraient exclusivement aux entreprises réalisant des bénéfices, lesquelles pourraient ainsi accroître encore leur résilience financière. Il faut toutefois tenir compte du coût d'opportunité de l'immobilisation des fonds, de l'effet décroissant des réserves supplémentaires sur la résilience ainsi que des effets d'aubaine pour les entreprises qui constitueraient ces réserves même en l'absence de nouveaux instruments. Les entreprises peu rentables ne dégagent pas suffisamment de bénéfices pour pouvoir constituer des réserves. Dans certains secteurs, comme la construction et la restauration, les marges sont si ténues qu'un instrument basé sur l'octroi d'avantages fiscaux sur les réserves est peu susceptible de séduire les entreprises.

L'intensité de l'effet sur la résilience dépend des modalités concrètes de l'instrument en question. Plus les critères d'affectation seront souples, plus l'instrument sera intéressant pour les entreprises, mais plus l'effet obtenu sera faible et, par ricochet, plus le risque sera grand que l'instrument soit détourné à des fins d'optimisation fiscale sans incidence sur la résilience. Selon l'étude, les conséquences directes sur les entreprises seraient faiblement positives, voire neutres. Les conséquences négatives citées sont les désavantages concurrentiels pour les acteurs qui ne profiteraient pas de l'instrument et le report d'investissements motivé par des incitations fiscales.

Économie dans son ensemble

D'un point de vue macroéconomique, un instrument prévoyant des réserves de crise pourrait renforcer l'effet des stabilisateurs automatiques, qui ont fait leurs preuves. Le meilleur moyen d'obtenir un effet anticyclique serait d'associer des critères d'affectation souples à un critère de libération simple et vérifiable. L'effet sur la résilience dépendrait largement du nombre d'entreprises qui utiliseraient cet instrument et de l'intensité de cet effet, compte tenu de la situation favorable obtenue grâce aux stabilisateurs automatiques.

Société

Selon l'étude, les conséquences pour la société seraient indirectes. Si les entreprises constituaient davantage de réserves, les travailleurs bénéficieraient d'une meilleure protection contre les licenciements pendant les crises extraordinaires. Il existe toutefois déjà un instrument ciblé, l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail, pour protéger les travailleurs contre les licenciements en temps de crise. Il peut par ailleurs y avoir des conséquences sur la société si l'économie dans son ensemble est plus résiliente et qu'une crise peut être évitée ou être mieux surmontée grâce aux réserves constituées. Toutefois, vu la faiblesse de l'effet attendu des instruments envisagés sur l'ensemble de l'économie, ces conséquences seraient probablement minimales. Dès lors qu'un nouvel instrument viendrait à freiner les investissements, des effets négatifs sur la société ne seraient pas exclus.

État

Pour les pouvoirs publics, la charge administrative dépendrait des modalités de l'instrument retenu, mais serait dans tous les cas non négligeable. La Confédération et les cantons devraient en outre édicter et harmoniser les lois et les ordonnances correspondantes. Les incitations fiscales sont susceptibles d'entraîner une baisse des recettes fiscales et un éventuel recul de la croissance économique, dû à l'ambivalence évoquée précédemment entre la constitution de réserves et les investissements dans la marche des affaires, serait également préjudiciable au substrat fiscal. En revanche, les entreprises résilientes ont moins souvent besoin d'un soutien financier de l'État en cas de crise.

5.2 Adéquation des modalités de mise en œuvre et solutions potentiellement plus adéquates

L'étude conclut que, même avec des optimisations ponctuelles, un instrument directement inspiré des réserves de crise n'est pas judicieux. L'expérience montre que des critères d'affectation stricts ne peuvent pas être efficacement mis en œuvre. Il faudrait donc notamment veiller à créer un instrument qui permette une utilisation très souple. Les versements devraient néanmoins être effectués sur un compte bloqué jusqu'à la libération. Il faudrait exclure la possibilité de libérer individuellement les réserves pour répondre à des besoins particuliers, qui impliquerait une trop lourde charge administrative. Le critère applicable à la libération individuelle des réserves devrait au contraire reposer sur un critère aisément vérifiable, comme le recul du chiffre d'affaires.

Si l'on considère la facilité de la mise en œuvre, les mesures prévoyant une affectation libre des réserves sont les plus indiquées. Il faudrait toutefois accepter que l'instrument ne déploie pas intégralement l'effet recherché et qu'il soit utilisé à des fins d'optimisation fiscale, ce qui entraînerait une baisse considérable des recettes fiscales. Si un nouvel instrument doit être mis en place, la variante prévoyant des critères d'affectation souples serait la plus à même de garantir une mise en œuvre efficiente et efficace. Toutefois, comme l'effet global de l'instrument serait vraisemblablement assez modeste, d'autres options pourraient s'avérer plus appropriées.

Il serait également envisageable d'encourager le recours aux instruments de prévention de crise existants. Avec les réserves de cotisations d'employeur, il existe déjà un instrument de prévoyance prévoyant un traitement fiscal privilégié, même si les possibilités de l'utiliser sont très limitées.

Pour atténuer les effets de fléchissements économiques, on pourrait également envisager des instruments qui n'interviendraient pas au stade de la prévoyance, mais seulement une fois la crise survenue. Selon l'enquête réalisée auprès des entreprises, l'introduction d'un report de pertes sur les années antérieures à l'échelle de la Suisse, par exemple, serait saluée par les entreprises. En cas de crise, celles-ci pourraient demander le remboursement des impôts payés pour l'exercice précédent en motivant leur demande par la perte attendue pour l'année en cours, ce qui augmenterait leurs liquidités à court terme. Dans une optique globale, il faudrait toutefois privilégier les instruments axés sur la prévoyance de l'entreprise. En effet, selon Ecoplan, une *tax allocation reserve* telle qu'elle existe en Suède poursuit de fait le même objectif, à savoir une imposition des bénéfices équilibrée au fil des ans. Un instrument de prévoyance serait toutefois vraisemblablement plus adapté pour accroître la résilience financière. Le principal problème du report de pertes sur les années antérieures est que les impôts sont également remboursés aux entreprises dont la faillite est d'ores et déjà incontournable. Si cet instrument était introduit parallèlement à un instrument de prévention des crises, il risquerait en outre d'avoir un effet dissuasif sur le recours à l'instrument de prévoyance. L'incitation à constituer des réserves pour les temps de crise au moyen de bénéfices jouissant d'allègements fiscaux pourrait perdre de son attrait si un remboursement de l'impôt sur le bénéfice était également possible une fois la crise intervenue.

L'impôt sur le capital, qui, contrairement à l'impôt sur le bénéfice, est prélevé indépendamment de la marche des affaires, constitue une autre approche envisageable. Comme il entame la substance des entreprises, il est particulièrement lourd lorsqu'aucun bénéfice n'est réalisé au cours d'un exercice. On pourrait imaginer une dérogation pour les entreprises qui enregistrent des pertes au cours d'un exercice et prévoir une remise partielle ou totale de l'impôt sur le capital, en fonction de l'ampleur des pertes subies. On pourrait également envisager de prescrire un niveau de réserves plus élevé, par exemple avec des exigences plus strictes en matière de réserves légales selon le code des obligations.

Lorsque l'on examine différentes options, il faut toujours envisager le maintien du statu quo. L'étude estime en l'occurrence que celui-ci est clairement préférable, car les conditions de base pour une intervention de l'État ne sont pas réunies. De plus, les stabilisateurs automatiques sont des mécanismes efficaces en cas de crise qui déploient un effet anticyclique. Différentes approches tirées du débat général autour de la place fiscale suisse auraient également un effet positif indirect sur la résilience des entreprises. Il s'agit notamment de la réduction des impôts qui entament la substance, évoquée au chapitre 2, de la suppression du droit de timbre d'émission ou de la réduction de la discrimination fiscale des fonds propres par rapport aux capitaux étrangers en ce qui concerne la déductibilité du coût du capital.

Plusieurs pays ont introduit la déductibilité fiscale du coût des fonds propres sur la base d'un taux d'intérêt notionnel précisément pour réduire la discrimination fiscale des fonds propres par rapport aux capitaux étrangers. Après avoir été discutée en Suisse dans le sillage de la RFFA, la possibilité a finalement été offerte, à des conditions restrictives, pour l'impôt cantonal sur le bénéfice. Le Parlement a limité cette possibilité aux cantons qui remplissent les conditions suivantes : « dans le chef-lieu du canton le taux cumulé de l'impôt du canton, de la commune et d'éventuelles autres corporations publiques se monte à 13,5 % au moins pour l'ensemble du barème » (art. 25a^{bis}, al. 1, LHID). Selon l'étude d'Ecoplan, seuls les cantons de Zurich et du Tessin remplissaient ces conditions en 2020 et en 2021 ; la déduction n'a été mise en œuvre que dans le canton de Zurich.

Il n'est pas encore possible de tirer des enseignements du cas de la Suisse, où cette possibilité existe depuis un peu plus de deux ans. Dans l'UE, la Belgique, Chypre, l'Italie, Malte, la Pologne et le Portugal ont introduit la déductibilité fiscale du coût des fonds propres par le biais d'un taux d'intérêt notionnel¹⁵.

¹⁵ En mai 2022, la Commission européenne a proposé d'étendre cette mesure aux 21 autres États membres de l'UE (cf. [COM\(2022\) 216 final](#)).

Il serait donc intéressant d'examiner si la Suisse pourrait assouplir les règles relatives à la déductibilité du coût des fonds propres.

5.3 Conclusions de l'AIR et mise en perspective

L'étude conclut que l'État n'a pas besoin de prendre des mesures allant au-delà des instruments existants pour la constitution de réserves. Vu l'absence de dysfonctionnement du marché, une telle intervention ne se justifie pas.

La mise en place d'avantages fiscaux pour la constitution de réserves créerait au contraire de nouvelles distorsions. Les principaux bénéficiaires seraient vraisemblablement les entreprises qui réalisent suffisamment de bénéfices pour constituer des réserves et qui, par conséquent, disposent souvent déjà de solides réserves. Les entreprises rentables seraient donc favorisées par rapport à celles qui le sont moins.

L'étude n'a pas mis en évidence d'indices probants à l'appui de l'hypothèse selon laquelle de nombreuses entreprises suisses sont peu préparées à résister à des crises graves. L'économie suisse s'est globalement montrée résiliente en cas de crise. Les entreprises ont réagi rapidement et avec souplesse aux changements de circonstances, d'une part, et, d'autre part, les mécanismes de gestion de crise en place ont fait leurs preuves. La plupart des entreprises interrogées dans le cadre de l'étude ont bien traversé la pandémie grâce au train de mesures existant et détiennent également suffisamment de réserves.

Les évaluations internationales appuient ce constat. La dernière étude économique de l'OCDE consacrée à la Suisse, qui date de 2022, relève que l'économie suisse a fait montre de résilience face à la crise mondiale malgré son intégration dans les chaînes de valeur mondiales et sa dépendance à l'égard de la demande extérieure¹⁶. La stabilité de l'environnement macroéconomique, la flexibilité du marché du travail et la compétitivité de l'économie sont autant de facteurs qui contribuent à cette résilience. Le Fonds monétaire international (FMI) a également donné une bonne note à la Suisse¹⁷. À l'issue d'une mission effectuée dans le cadre des consultations périodiques au titre de l'art. IV des Statuts du FMI, ce dernier a constaté en avril 2022 que la Suisse s'était bien remise de la pandémie, grâce à une politique intérieure efficace, stabilisante et agile, et à la reprise de l'économie mondiale.

Faisant abstraction du constat qu'aucune mesure supplémentaire ne s'impose, l'étude identifie plusieurs instruments qui seraient envisageables pour atteindre le but recherché. Des allègements fiscaux octroyés aux réserves et couplés à des critères d'affectation stricts, à l'image des réserves de crise, ne seraient probablement pas suffisamment sollicités pour déployer l'effet souhaité. Le contrôle entraîne par ailleurs une lourde charge administrative pour les autorités et l'allègement conduirait à des diminutions des recettes fiscales. Ce type d'instrument présente donc un mauvais rapport utilité-coût et n'est dès lors pas adéquat. Les instruments prévoyant une affectation libre appellent certes moins de ressources, mais ils seraient moins efficaces et entraîneraient des effets d'aubaine.

Un instrument avec des critères d'affectation souples semble donc être la solution la plus appropriée. Il faudrait alors prévoir un critère de libération aussi simple que possible. Même si les coûts administratifs seraient nettement moins élevés avec cet instrument, son effet n'est pas garanti non plus. Certes, à l'échelon des entreprises, l'impact devrait être majoritairement positif, mais pas nécessairement pour celles dont on souhaite accroître la résilience. Par ailleurs, les retombées positives s'accompagneraient probablement d'effets d'aubaine considérables.

Les effets marginaux d'instruments supplémentaires sur la résilience doivent également être considérés en regard des mesures existantes. Les instruments établis, comme les stabilisateurs automatiques,

¹⁶ [Études économiques de l'OCDE : Suisse 2022](#)

¹⁷ [Switzerland: Staff Concluding Statement of the 2022 Article IV Mission](#)

jouent un rôle bien plus important en cas de crise qu'un éventuel nouvel instrument, dont l'effet subsidiaire sur la stabilisation économique en cas de crise serait donc probablement limité.

À cela s'ajoute le fait qu'un nouvel instrument peut influencer les décisions d'investissement des entreprises. Plus les entreprises consolident leurs réserves en raison d'incitations fiscales, moins elles ont de fonds à investir. Or ces investissements sont essentiels pour leur capacité d'innovation et leur développement – et donc indirectement pour leur résilience – ainsi que pour la place économique suisse. Les incitations fiscales peuvent ainsi conduire à une allocation sous-optimale des ressources, notamment dans une perspective macroéconomique, mais aussi du point de vue de chaque entreprise. Il n'est pas exclu que les incitations étatiques puissent à moyen ou long terme avoir un effet négatif sur la résilience des entreprises. En effet, il faut mettre en regard l'éventuel accroissement de la résilience dû à l'augmentation des réserves et les bénéfices non réalisés du fait des investissements qui n'auront pas été effectués. Et sans bénéfices, point de réserves.

L'étude conclut donc que le maintien du statu quo est clairement préférable à l'introduction d'instruments supplémentaires. Il serait toutefois envisageable d'optimiser les conditions-cadre générales pour les entreprises, par exemple en s'attaquant aux incitations pernicieuses qui, dans le système fiscal actuel, favorisent les capitaux étrangers par rapport aux fonds propres.

6 Conclusions du Conseil fédéral

Comme le demandait le postulat, le présent rapport examine la résilience en mettant l'accent sur le volet financier, les entreprises financièrement résistantes étant mieux armées pour faire face à des périodes économiquement difficiles. Dans toute la mesure du possible, le Conseil fédéral tient à ce que les entreprises soient aptes à se prémunir elles-mêmes contre les risques et met dès lors en place les conditions-cadre idoines.

Les entreprises peuvent agir sur plusieurs facteurs pour accroître elles-mêmes leur résilience, notamment les chaînes d'approvisionnement, la diversification des débouchés, le personnel, les processus internes, une gestion d'entreprise proactive, mais aussi la constitution de réserves financières. Quant à l'État, il peut favoriser la résilience par un système fiscal équilibré et un bon cadre réglementaire. Il dispose pour ce faire de toute une série de mécanismes fiscaux et d'instruments de politique budgétaire, qui relèvent du terme générique de stabilisateurs automatiques. Ceux-ci agissent automatiquement en cas de fléchissement conjoncturel et déploient un effet stabilisateur, et ce, lorsqu'ils sont effectivement nécessaires. Parmi ces stabilisateurs figurent notamment l'assurance-chômage, les indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail, de même que l'aménagement du système fiscal et le frein à l'endettement. En complément des stabilisateurs automatiques, l'État peut prendre des mesures pour soutenir l'économie dans des situations extraordinaires. Ces mesures doivent être ciblées, déployer leurs effets au bon moment, être de nature temporaire et réduire autant que possible les effets secondaires indésirables.

Selon l'AIR réalisée par Ecoplan, qui sert de base factuelle au présent rapport, les instruments en place pour favoriser la constitution de réserves sont suffisants, et il n'est pas nécessaire de prendre des mesures supplémentaires. Ce constat coïncide avec l'avis du Conseil fédéral. En dehors du secteur financier, il n'y a pas de dysfonctionnement du marché s'agissant de la constitution de réserves par les entreprises.

Sur le marché du crédit, la concurrence s'exerce pleinement. Dans son rapport de 2017 intitulé *Jeunes entreprises à forte croissance en Suisse*¹⁸, le Conseil fédéral relève que, dans l'ensemble, le marché du capital-risque fonctionne bien en Suisse.

¹⁸ Cf. www.parlement.ch > 13.4237 > Rapport en réponse à l'intervention parlementaire.

Dans son rapport de 2013 intitulé *Le système de cautionnement en faveur des PME*¹⁹, le Conseil fédéral constate que le système de cautionnement a connu une évolution positive et repose sur une base solide. L'enquête auprès des entreprises et les entretiens avec les experts ne font pas non plus état d'une exécution inefficace ou trop coûteuse des réglementations actuelles. La grande majorité des entreprises jugent que le cadre légal offre suffisamment de possibilités pour constituer des réserves, et les experts interrogés ne pointent pas non plus de lacune à cet égard. Il n'y a donc pas non plus de dysfonctionnement de la réglementation.

Les entreprises sont les mieux placées pour décider quelle part de leurs bénéfices elles souhaitent réinvestir, distribuer ou utiliser pour constituer des réserves. Selon le Conseil fédéral, il n'y a aucune raison d'employer des instruments fiscaux pour influencer sur ces décisions qui reviennent aux entreprises. Ce constat reste en principe valable dans le contexte des prix élevés de l'énergie que l'on connaît actuellement. Les expériences faites avec les anciennes réserves de crise ainsi que les analyses d'Ecoplan montrent en outre que toutes les approches visant à encourager la constitution de réserves présentent des inconvénients majeurs et un rapport utilité-coût particulièrement défavorable.

Les mesures mises en place pendant la pandémie de COVID-19 pour atténuer la crise étaient des mesures extraordinaires et uniques. Les entreprises ne doivent pas partir du principe que l'État prendra d'autres mesures extraordinaires lors de crises futures. Il relève de la responsabilité de chaque entreprise de constituer, dans leur propre intérêt, des réserves adéquates pour faire face à une crise. Le présent rapport montre que les instruments existants de la Confédération offrent de bonnes conditions-cadre pour ce faire.

¹⁹ Cf. www.seco.admin.ch > Promotion économique > Politique PME > Le cautionnement pour les PME > Rapports.

7 Annexe : postulat 20.3544 Noser

Renforcer la résistance des entreprises suisses

Texte du postulat du 09.06.2020

Le Conseil fédéral est chargé d'étudier comment la prévention des risques pourrait être améliorée au sein des entreprises suisses et de présenter un rapport sur la question. Il examinera tout particulièrement si la constitution de réserves exonérées d'impôt qui pourraient être dissoutes par les entreprises dans des situations extraordinaires telles que des épidémies, des guerres ou des perturbations graves du système financier, sur décision du Conseil fédéral, pourrait constituer une mesure efficace. Il pourra s'inspirer de l'ancien instrument des réserves de crise, en l'améliorant sur certains points. Le Conseil fédéral étudiera de manière approfondie les avantages et les inconvénients des solutions proposées, y compris leurs conséquences pour la compétitivité des entreprises et de la place économique suisses.

Cosignataires

Michel (1)

Développement

Force a été de constater, durant la crise du coronavirus, que de nombreuses entreprises suisses n'avaient qu'une capacité de résistance limitée. Apparemment, rares sont les entreprises qui parviennent à traverser une crise sévère d'une certaine durée sans aides étatiques extraordinaires, alors qu'une certaine résistance serait souhaitable des points de vue tant économique que social. Aux termes de l'art. 100, al. 6, de la Constitution, la Confédération peut obliger les entreprises à créer des réserves de crise ; en pareil cas, elle leur accorde des allègements fiscaux et peut obliger les cantons à en accorder aussi. L'instrument des réserves de crise a été supprimé lors de la réforme de l'imposition des entreprises II, en 2007. Le Conseil fédéral avait alors estimé qu'il n'avait pas fait ses preuves, le volume total des réserves étant trop faible. La constitution de réserves de crise a toujours été volontaire. Les entreprises de moins de 10 employés n'avaient en outre pas le droit d'en constituer. Les réserves de crise pouvaient aussi être utilisées dans des situations de détresse individuelles.

Le nouvel instrument pourra être conçu sur le modèle des réserves de crise, mais il s'agira de l'améliorer sur plusieurs points :

1. Selon l'ancienne réglementation, les réserves de crise constituées annuellement ne pouvaient être supérieures à 15 % du bénéfice de l'exercice commercial, et le montant total de ces réserves ne pouvait excéder 20 % de la somme des salaires soumis à l'AVS. Le Conseil fédéral estime-t-il que ces règles sont appropriées, ou faudrait-il en particulier relever le montant maximal admis pour la constitution de réserves (en le faisant par exemple passer à 30 % de la somme des salaires soumis à l'AVS), afin d'améliorer la capacité de résistance des entreprises ?
2. Serait-il judicieux, selon le Conseil fédéral, de rendre obligatoire pour toutes les entreprises et notamment pour les indépendants un nouvel instrument qui serait à créer ? Faudrait-il, inversement, prévoir une exception pour les entreprises qui apportent les preuves qu'elles disposent de réserves suffisantes immédiatement disponibles en cas de crise ?
3. Avec l'ancien système, les réserves de crise devaient être versées sur un compte bloqué auprès de la Confédération ou d'une banque. Devrait-on envisager une solution similaire, à savoir le versement des montants concernés sur un compte bloqué auprès de la BNS, afin de protéger au mieux les entreprises ? Quelle forme une solution fédérale pourrait-elle prendre, et comment la question des intérêts pourrait-elle être réglée ?
4. L'affectation des réserves de crise était définie dans la loi. Étaient considérées comme mesures de relance notamment les mesures de construction, les dépenses de recherche et de développement, les

reconversions, les formations continues, la promotion des exportations et les campagnes de commercialisation. Il fallait apporter la preuve que les réserves étaient utilisées de manière appropriée, faute de quoi les dépenses étaient imposées après coup. Le Conseil fédéral juge-t-il que les différentes affectations prévues à l'époque sont appropriées, ou serait-il judicieux d'en prévoir d'autres sur la base des expériences faites durant la présente crise (par ex. les loyers) ? Les entreprises doivent-elles pouvoir décider librement de l'utilisation des réserves après leur libération, comme le prévoit l'art. 100, al. 6, de la Constitution ?

5. Serait-il judicieux de renoncer à la possibilité, prévue dans l'ancien système, de libérer, dans le cas d'espèce, les réserves de telle ou telle entreprise ? Ces réserves devraient-elles en outre être réservées pour les situations de crise extraordinaires ?

6. Quelles conséquences une telle réglementation aurait-elle sur la compétitivité des entreprises ? Existe-t-il ailleurs des solutions comparables ou meilleures ?