



22 avril 2025

Consultation relative à la modification de la loi fédérale sur l'impôt anticipé – Prorogation des dispositions d'exonération applicables aux instruments *too big to fail*

Rapport sur les résultats

Table des matières

1	Contexte	3
2	Consultation	3
2.1	Procédure de consultation	3
2.2	Présentation du projet	3
2.3	Analyse des résultats	3
3	Résultats de la consultation	4
3.1	Position de principe des participants à la consultation	4
4	Évaluation détaillée du projet	4
4.1	Qualification fiscale des instruments TBTF en tant que prêts d'actionnaires	4
4.2	Baisse des recettes	4
4.3	Solution favorable à l'ensemble de l'économie	4
4.4	Révision de la réglementation des banques et de la place financière	5
4.5	Extension des dispositions d'exonération des instruments TBTF aux <i>bail-in bonds</i> d'assureurs suisses	5
4.6	Modification du calcul de la réduction pour participation au niveau de l'impôt sur le bénéfice	6
4.7	Pas de prorogation des dispositions d'exonération applicables aux instruments TBTF	6
	Annexe	7
	Liste des participants à la consultation et avis reçus	7

1 Contexte

Depuis le 1^{er} janvier 2013, la loi fédérale sur l'impôt anticipé (LIA ; RS 642.21) contient des dispositions d'exonération temporaires pour les intérêts d'instruments émis par des établissements financiers trop grands pour être mis en faillite (instruments *too big to fail* ou TBTF). Ces dispositions ont déjà été prorogées à deux reprises, la dernière fois jusqu'au 31 décembre 2026. Les intérêts issus d'instruments TBTF émis après cette date seront donc soumis à l'impôt anticipé.

Dans son rapport du 10 avril 2024 sur la stabilité des banques (EXE 2023.3055), le Conseil fédéral préconise de proroger les dispositions d'exonération de la LIA pour une durée indéterminée (mesure 21). Ces dispositions garantissent que les banques peuvent émettre des instruments TBTF en Suisse à des conditions compétitives. Ce point est essentiel pour éviter des répercussions sur la stabilité financière, qui pourraient se faire sentir si les possibilités de se procurer des fonds sont insuffisantes pour les banques.

Cependant, comme le train de mesures légales prévu dans son rapport ne pourra pas entrer en vigueur d'ici au 1^{er} janvier 2027, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances (DFF) de lui présenter un projet destiné à une consultation dans le but de reconduire temporairement les dispositions d'exonération de la LIA applicables aux instruments TBTF après 2026. De cette manière, il exclut toute lacune entre le 1^{er} janvier 2027 et l'entrée en vigueur du train de mesures légales visant à assurer la stabilité des banques. De plus, il donne au législateur la possibilité de se prononcer de manière définitive sur les dispositions d'exonération en tenant compte de l'ensemble du train de mesures TBTF.

2 Consultation

2.1 Procédure de consultation

Le 21 août 2024, le Conseil fédéral a chargé le DFF d'ouvrir une procédure de consultation portant sur une modification de la loi fédérale sur l'impôt anticipé en vue de la prorogation des dispositions d'exonération applicables aux instruments TBTF auprès des cantons, des partis politiques, des associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, des associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national et des autres milieux concernés. Cette procédure a duré jusqu'au 21 novembre 2024.

Une vue d'ensemble des personnes consultées (y compris les abréviations) se trouve en annexe.

2.2 Présentation du projet

Dans le cadre du projet mis en consultation, le Conseil fédéral propose de reconduire les dispositions d'exonération jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions légales relatives à la mise en œuvre des mesures de son rapport sur la stabilité des banques, mais tout au plus jusqu'au 31 décembre 2031. Les dispositions d'exonération restent inchangées sur le fond.

2.3 Analyse des résultats

Les prises de position sont résumées ci-après. Pour les détails, nous renvoyons aux différents avis, qui sont accessibles sur la [plateforme de publication du droit fédéral](#).

3 Résultats de la consultation

3.1 Position de principe des participants à la consultation

Au total, 32 avis ont été remis. La plupart des participants à la consultation (31) partagent l'avis selon lequel la prorogation prévue des dispositions d'exonération pour les instruments TBTF garantit que les banques suisses pourront continuer d'émettre des instruments TBTF à des conditions compétitives en Suisse. Une grande majorité des participants est aussi d'accord avec le fait que l'émission d'instruments TBTF selon le droit suisse assurera la sécurité juridique pour les banques concernées.

Le PLR, les cantons AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GR, JU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TI, TG, VD, VS, ZG et ZH, la CDF, SwissAccounting, SwissHoldings, l'ASB, l'USS, le CP et l'ASA approuvent le projet de loi dans son intégralité ou dans son principe.

Le PS rejette le projet, car une votation doit avoir lieu sur cette question lors des délibérations du Parlement sur la mesure 21 (prorogation pour une durée indéterminée des dispositions d'exonération applicables aux instruments TBTF) du rapport du Conseil fédéral sur la stabilité des banques.

Les Verts, le pvl, les cantons GL, LU et UR, l'usam et l'UPS renoncent à prendre position.

4 Évaluation détaillée du projet

4.1 Qualification fiscale des instruments TBTF en tant que prêts d'actionnaires

Le CP propose une autre mesure visant à renforcer l'attractivité de la souscription à des instruments TBTF. Dans le cas des *write-off bonds* ou des *bail-in bonds*, les créanciers peuvent devenir des actionnaires à la suite d'un événement déclencheur (*trigger*) lorsque des dettes sont amorties ou converties en capital propre. Aujourd'hui, la pratique suisse en termes d'abandons de créances d'actionnaires ou de personnes proches ne considère pas cette opération comme un apport au capital neutre fiscalement pour la société, mais comme un bénéfice imposable dans la mesure où le prêt n'a pas été accordé par l'actionnaire en raison de la mauvaise santé financière de la société et qu'un tiers ne l'aurait pas octroyé dans ces conditions. Cette pratique peut avoir pour conséquence qu'en cas de crise les nouveaux actionnaires se voient grever d'une charge fiscale supplémentaire les dissuadant d'investir.

Le CP suggère de considérer sur le plan fiscal les investisseurs dans des instruments TBTF comme des actionnaires, et leurs investissements comme des prêts octroyés en raison de la situation financière de l'émetteur. Dès lors, les abandons de créances résultant de l'amortissement de *write-off bonds* ou de *bail-in bonds* seraient neutres fiscalement. De cette manière, la société ne réaliserait pas de bénéfice imposable, qui viendrait diminuer ses pertes ou augmenter sa charge fiscale.

4.2 Baisse des recettes

Le canton LU demande que le montant des recettes auxquelles on renoncerait en faveur de la place financière suisse soit indiqué dans le message.

4.3 Solution favorable à l'ensemble de l'économie

SwissHoldings espère qu'une solution globale favorable à l'ensemble de l'économie suisse se dessine à l'avenir, car les entreprises qu'elle représente sont également contraintes

d'emprunter des sommes importantes à l'étranger, ce qui les prive de la possibilité d'investir ces fonds en Suisse.

4.4 Révision de la réglementation des banques et de la place financière

L'USS estime qu'après l'acquisition de Credit Suisse par UBS, la réglementation TBTF doit être considérée comme un échec. En ce qui concerne les modifications prévues dans le rapport sur la stabilité des banques, elle demande par conséquent de repenser fondamentalement la réglementation des banques et de la place financière.

4.5 Extension des dispositions d'exonération des instruments TBTF aux *bail-in bonds* d'assureurs suisses

L'ASA demande que les dispositions d'exonération s'appliquent aussi aux *bail-in bonds* émis par des assureurs suisses. Elle avance notamment les arguments suivants :

- Les assureurs suisses émettent aussi des instruments amortisseurs de risque, tels que des *bail-in bonds*.
 - Ces instruments sont soumis à une procédure similaire depuis la révision, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2024, de la loi sur la surveillance des assurances et de l'ordonnance sur la surveillance.
 - Pour qu'ils puissent être pris en compte dans le test suisse de solvabilité, les instruments de capital amortisseurs de risque doivent être conçus de sorte à pouvoir être réduits ou convertis en capital propre dans le cadre d'une procédure d'assainissement ordonnée par la FINMA.
 - Le législateur a introduit l'abandon de créances ou la conversion en capital propre pour tous les types d'emprunt afin d'améliorer la capacité d'assainissement et de ne pas faire peser de charge supplémentaire sur les contribuables.
- Compte tenu de l'assujettissement à l'impôt anticipé, ces instruments ne sont actuellement pas émis depuis la Suisse, mais par l'entremise de sociétés à but spécial situées à l'étranger. Les assureurs suisses sont obligés de passer par de telles sociétés pour pouvoir se procurer des instruments de capital assimilables à du capital propre à des conditions compétitives.
- L'ASA considère qu'il n'y a pas de raison de traiter différemment les banques et les assurances dans ce domaine. Une extension de l'exonération de l'impôt anticipé aux assureurs permettrait notamment de contrer structurellement les inconvénients suivants :
 - L'interaction entre le droit étranger et le droit suisse se traduit par une complexité inutile, dont la FINMA doit tenir compte dans ses procédures d'autorisation. Comme il n'existe à ce jour aucun précédent, il subsiste un certain risque que la clarification juridique par les tribunaux aboutisse parfois à un résultat différent de celui prévu par la FINMA.
 - De plus, la création de sociétés à but spécial entraîne des coûts pour les assureurs, qui se répercutent en fin de compte sur les clients.
- Pour la Confédération, il n'y aurait pas de conséquences sur les recettes de l'impôt anticipé, car les opérations de financement en question échappent déjà aujourd'hui à la perception de cet impôt.

4.6 Modification du calcul de la réduction pour participation au niveau de l'impôt sur le bénéfice

Afin de tendre vers une égalité de traitement entre les banques et les assurances, l'ASA demande de modifier le calcul de la réduction pour participation au niveau de l'impôt sur le bénéfice dans la mesure où les assurances émettent des *bail-in bonds* par l'entremise de la société mère du groupe.

4.7 Pas de prorogation des dispositions d'exonération applicables aux instruments TBTF

Avant de prendre une décision sur la future réglementation des instruments TBTF, le PS demande d'attendre les délibérations sur la mise en œuvre des mesures du rapport du Conseil fédéral sur la stabilité des banques et les enseignements tirés par la Commission d'enquête parlementaire (CEP) chargée d'examiner la gestion par les autorités de la fusion d'urgence de Credit Suisse avec UBS.

Le PS estime qu'à la fin de l'année 2026, la décision du Parlement concernant l'adoption de la mesure 21 du rapport sur la stabilité des banques (prorogation des dispositions d'exonération de la LIA pour une durée indéterminée) sera connue. Il note que le Parlement prendra cette décision à la lumière de tous les résultats collectés par la CEP. Il est d'avis qu'il n'y a donc aucune raison d'anticiper de nouveau cette mesure et juge la démarche précipitée, infondée et inutile.

Annexe

Liste des participants à la consultation et avis reçus

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	Renonciation
Canton d'Uri	UR	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	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 Rhodes-Extérieures	AR	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures	AI	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Saint-Gall	SG	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton des Grisons	GR	<input checked="" type="checkbox"/>
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
Le Centre		
Union démocratique fédérale	UDF	
Ensemble à Gauche	EAG	
Parti évangélique suisse	PEV	
PLR.Les Libéraux-Radicaux	PLR	<input checked="" type="checkbox"/>
Les VERT-E-S suisses	Les Verts	Renonciation
Parti vert'libéral Suisse	pvl	Renonciation
Lega dei Ticinesi	Lega	
Mouvement Citoyens Genevois	MCG	
Union démocratique du centre	UDC	
Parti socialiste suisse	PS	<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
Groupement suisse pour les régions de montagne	SAB	
Association des communes suisses	ACS	Renonciation
Union des villes suisses	UVS	

4. Associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national		
Destinataires	Abréviations	Avis reçu
economiesuisse, Fédération des entreprises suisses	economiesuisse	
Union suisse des arts et métiers	usam	
Union patronale suisse	UPS	Renonciation
Union suisse des paysans	USP	
Association suisse des banquiers	ASB	<input checked="" type="checkbox"/>
Union syndicale suisse	USS	
Société suisse des employés de commerce	SEC	
Travail.Suisse		

5. Autres organisations et personnes intéressées		
Destinataires	Abréviations	Avis reçu
Conférences des directrices et directeurs cantonaux des finances	CDF	<input checked="" type="checkbox"/>
Conférence suisse des impôts	CSI	
Conférence des villes suisses sur les impôts		<input checked="" type="checkbox"/>
Conférence des directrices et directeurs des finances des villes	CDFV	
Association suisse des experts fiscaux diplômés	ASEFiD	
Association suisse de droit fiscal	IFA	
Banque nationale suisse	BNS	
Centre Patronal	CP	<input checked="" type="checkbox"/>
EXPERTsuisse, Association suisse des experts en audit, fiscalité et fiduciaire	EXPERTSuisse	
Fédération des entreprises romandes	FER	
FIDUCIAIRE SUISSE (Union Suisse des Fiduciaires)	FIDUCIAIRE SUISSE	
Association Suisse d'Assurances	ASA	<input checked="" type="checkbox"/>
SwissAccounting		<input checked="" type="checkbox"/>
SwissHoldings, Fédération des groupes industriels et de services en Suisse	SwissHoldings	<input checked="" type="checkbox"/>
Asset Management Association Switzerland	AMAS	
Association des banquiers privés suisses	ABPS	
Coordination des banques domestiques	CBD	