



Berne, le 10 septembre 2013

Rapport du Conseil fédéral «Diminution des recettes fiscales en cas d'exonération des jeunes entreprises développant des innovations» en réponse au postulat 09.3935 du Conseiller national Darbellay déposé le 25 septembre 2009

Table des matières

1. Introduction.....	5
2. Encouragement des jeunes entreprises.....	5
3. Difficultés liées à la délimitation des jeunes entreprises innovantes.....	7
4. Données statistiques requises pour estimer les conséquences fiscales.....	8
5. Détermination du nombre des jeunes entreprises.....	8
6. Délimitation entre entreprises innovantes et entreprises non innovantes.....	10
7. Conséquence sur les recettes publiques et problèmes liés aux données.....	13
8. Conclusions.....	15

Bibliographie

- Office fédéral de la statistique (2005), Bases et méthodes, Statistique de la démographie des entreprises (UDEMO)
- Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche / Secrétariat d'Etat à l'économie (2012), Le capital-risque en Suisse, Rapport du Conseil fédéral donnant suite aux postulats Fässler (10.3076) et Noser (11.3429, 11.3430, 11.3431)
- Commission européenne (2011), *Innovation Union Scoreboard* (Tableau de bord européen de l'innovation)
- Hamilton, B.H. (2000), *Does Entrepreneurship Pay? An Empirical Analysis of the Returns of Self-Employment. Journal of Political Economy* 108(3), 604-631
- Hollanders, H., Tarantola, S. (2011), *Innovation Union Scoreboard 2010 – Methodology Report*
- Mattes, A., Arnolds, M. (2008), *Innovationstätigkeit und Innovationshemmnisse baden-württembergischer Betriebe. Ergebnisse der Auswertung des IAB-Betriebspanels Baden-Württemberg (Welle 2007). IAW Kurzbericht 7/2008*
- *Kreditanstalt für Wiederaufbau (2006), Mittelstands- und Strukturpolitik. Sonderband «Innovationen im Mittelstand»*
- Secrétariat d'Etat à l'économie (2008), Principes d'application pour l'octroi d'allégements fiscaux en application de la politique régionale
- Van Praag, M.C., Versloot, P.H. (2007), *What is the Value of Entrepreneurship? A Review of Recent Research. Small Business Economics* 29, 351-382
- Willimann, M. (2012) *Risikokapital in der Schweiz: Problemfelder und Massnahmen. Die Volkswirtschaft*, 10, 48-51

Condensé

Chaque année, quelque 12 000 entreprises sont fondées en Suisse. Environ la moitié d'entre elles exercent encore une activité économique cinq ans après leur fondation. Exempter les jeunes entreprises (start-up) des droits de timbre et de l'impôt sur le capital et réduire leur impôt sur les bénéfices durant une période allant jusqu'à six ans entraînerait une diminution des recettes publiques. L'ampleur de cette diminution ne serait pas la même selon que ces allègements fiscaux seraient accordés à toutes les jeunes entreprises ou, au contraire, réservés aux jeunes entreprises «innovantes». Etant donné qu'il n'existe pas de critères pertinents permettant de distinguer entre les entreprises innovantes et les autres, on peut tabler sur un manque à gagner fiscal considérable. Faute de données statistiques, il n'est cependant pas possible de chiffrer ce dernier.

Une autre solution consisterait à accorder des mesures fiscales d'encouragement à toutes les entreprises actives dans le secteur de la recherche et du développement. Le Conseil fédéral présentera les résultats de ses travaux en la matière dans sa réponse au postulat 10.3894 «Incitations fiscales visant à soutenir la recherche et le développement». Ces travaux porteront également sur les conséquences financières des mesures étudiées.

1. Introduction

Le Conseiller national Christophe Darbellay a déposé son postulat 09.3935 «Pertes fiscales en cas d'exemption des jeunes entreprises (start-up) développant des innovations» le 25 septembre 2009. Ce postulat charge le Conseil fédéral d'établir, à l'intention du Parlement, un rapport chiffrant la diminution des recettes fiscales en cas d'exonération des jeunes entreprises. L'auteur du postulat souhaite, d'une part, que le fisc exempte les jeunes entreprises innovantes des droits de timbre et de l'impôt sur le capital et, d'autre part, qu'il impose moins lourdement les bénéficiaires de ces entreprises. Ce traitement fiscal privilégié serait limité à une durée de six ans.

L'auteur du postulat considère que les jeunes entreprises méritent un traitement fiscal avantageux parce qu'elles jouent un rôle-clé dans le développement des secteurs économiques de Suisse présentant un potentiel élevé en matière de création de valeur. Il souligne par ailleurs que ces entreprises ne réalisent souvent pas de bénéfices au début, raison pour laquelle elles sont tributaires, pour parvenir à exploiter leur potentiel, de leur capacité à attirer les capitaux dont elles ont besoin, d'un côté, pour financer leurs recherches et leur développement et, de l'autre, pour couvrir leurs frais internes.

Dans sa réponse du 18 novembre 2009, le Conseil fédéral s'est montré favorable à l'adoption du postulat et disposé à examiner les questions soulevées. Il a cependant attiré l'attention sur la difficulté d'estimer la diminution des recettes fiscales. Le conseil national a transmis le postulat le 11 décembre 2009.

Le présent rapport a pour objet les conséquences sur les recettes publiques de certaines mesures fiscales destinées à encourager les jeunes entreprises. Il n'examine toutefois pas dans le détail les avantages ou les inconvénients économiques de ces mesures fiscales d'encouragement (Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche / Secrétariat d'Etat à l'économie, 2012).

Il est structuré comme suit: tout d'abord, il dresse un aperçu de la situation en matière d'encouragement des jeunes entreprises et présente les problèmes en matière de délimitation que pose la définition des entreprises ayant droit à ces allègements fiscaux. Ensuite, il présente les données qui seraient nécessaires pour estimer les conséquences de ces mesures sur les recettes publiques. Il esquisse en outre quelques estimations (grossières) du nombre des fondations d'entreprises innovantes en Suisse. Enfin, le rapport présente une estimation qualitative des conséquences des mesures proposées sur les recettes publiques; les hypothèses sont en effet trop nombreuses et la base statistique, trop peu fiable, pour effectuer une estimation quantitative.

2. Encouragement des jeunes entreprises

Une partie importante des nouvelles places de travail sont dues aux jeunes entreprises actives dans des branches à forte croissance. Ces entreprises contribuent en outre à l'évolution des structures économiques. Durant la première année suivant leur fondation, ces entreprises permettent de créer quelques 20 000 places de travail en Suisse. On estime que plus de 350 000 places de travail ont été générées ces dernières années par les jeunes entreprises. Leur importance pour l'économie est donc indiscutable. Les jeunes entreprises contribuent à renouveler la structure économique et créent des places de travail d'un niveau de qualification élevé (Willimann, 2012, p. 48). Ce sont d'ailleurs souvent de jeunes entreprises qui réalisent des innovations radicales de produits. En outre, les entreprises établies depuis longtemps doivent ainsi faire face à une concurrence croissante et sont obligées de s'adapter aux nouvelles conditions du marché, sur le plan de la thématique comme de l'organisation. Les jeunes entreprises contribuent pour l'essentiel à dynamiser le développement économique et à remettre en question les structures déjà établies. Pour mettre en œuvre leurs idées, elles doivent faire face à des obstacles d'ordre financier,

administratif et organisationnel, qu'un encouragement fiscal n'aide pas ou qu'en partie à franchir.

C'est pour cette raison que le Conseil fédéral attache une importance particulière à cette catégorie d'entreprises. Le rapport établi en juin 2010 par le Conseil fédéral en réponse aux postulats Fässler (10.3076) et Noser (11.3429, 11.3430 et 11.3431) «Loi fédérale sur les sociétés de capital-risque. Quelle suite ?» traite ce thème de façon détaillée. Le Conseil fédéral constate qu'il n'y a pas eu de ralentissement en matière d'innovation, d'information et de fondation d'entreprises ces dernières années. Des mesures ont cependant été appliquées ou sont prévues pour améliorer encore les conditions des jeunes entreprises. Par exemple, la sécurité juridique en matière de commerce quasi-professionnel de titres (en ce qui concerne les investisseurs providentiels) a été renforcée et la suppression du droit de timbre d'émission sur les fonds propres est prévue. Il reste néanmoins nécessaire de vérifier régulièrement les conditions et, si nécessaire, d'engager des mesures pour que la Suisse puisse maintenir, voire augmenter son attrait à l'échelle internationale.

Voici un bref aperçu des instruments actuels d'encouragement dans le domaine des jeunes entreprises:

Les jeunes entreprises bénéficient d'un soutien organisationnel de la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI). Grâce au programme «CTI Start-up», les jeunes entrepreneurs sont conseillés par des experts en ce qui concerne la stratégie commerciale et le positionnement. La CTI stimule ainsi la collaboration entre la recherche et l'économie, en finançant chaque année des centaines de projets de recherche et de développement dans des domaines concrets.

Le portail «StartBIZ», géré par le Secrétariat d'Etat à l'économie, soutient les jeunes entrepreneurs sur le plan administratif lors de la phase de création en les aidant à se déclarer auprès des offices.

Le cautionnement pour les arts et métiers¹ permet aux petites et moyennes entreprises potentiellement prospères d'obtenir des prêts de banques. Des cautionnements peuvent être versés avec le soutien de la Confédération jusqu'à un montant de 500 000 francs.

Les jeunes entreprises bénéficient par ailleurs d'un grand nombre d'initiatives privées destinées à encourager les innovations commerciales semblant promises à un avenir prospère. Le rapport du Conseil fédéral sur le capital-risque en Suisse dresse une liste d'un certain nombre d'innovations privées. CTI Invest est un important partenariat public-privé qui tire profit de la marque forte que véhicule la «CTI». Sous la devise *From science to money to market* et à l'aide de son label, elle veut combler, dans le domaine de la recherche, le défaut de financement qui handicape une entreprise dans sa phase de création. Enfin, il faut souligner que les investisseurs providentiels jouent eux aussi un rôle central dans les premiers temps suivant la création d'une entreprise.

Par ailleurs, il est possible actuellement de soutenir les jeunes entreprises en leur accordant des allègements fiscaux soit au niveau cantonal (cf. art. 23, al. 3 de la loi fédérale du 14 décembre 1990² sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes et art. 12 de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale³), soit dans le cadre de la «Nouvelle politique régionale». Ces derniers peuvent être accordés aux entreprises industrielles et aux sociétés de service proches de la production dans la mesure, entre autres, où leur activité crée ou garantit des places de travail (cf. art. 1 de la loi fédérale sur la politique régionale; voir aussi Secrétariat d'Etat à l'économie, 2008, p. 4). Les allègements fiscaux cantonaux peuvent également être rattachés à la fondation d'entreprises et à l'innovation et consister en une réduction de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur les

¹ RS 951.25

² RS 642.14

³ RS 901.0

bénéfices, de l'impôt sur le capital et des droits de mutation. Un encouragement supplémentaire des jeunes entreprises (tel que le prévoit le postulat) risquerait donc en partie de se recouper avec d'autres dispositifs d'encouragement⁴.

Tandis que le postulat demande la création d'un statut fiscal spécial pour les jeunes entreprises, l'encouragement fiscal tel que l'ont pratiqué les cantons jusqu'à présent est axé sur l'évaluation de cas individuels. C'est d'ailleurs non seulement le cas de l'encouragement fiscal, mais aussi d'autres programmes de soutien financier, administratif ou organisationnel aux jeunes entreprises. Cette manière d'encourager fiscalement les jeunes entreprises innovantes consiste à accorder des allègements fiscaux au cas par cas, sur la base de demandes. Pour appliquer cette méthode, il faut définir les critères permettant d'évaluer les demandes. L'avantage de cette forme d'encouragement par rapport à un encouragement général dans le cadre du système fiscal est que les dépenses de l'Etat peuvent être mieux contrôlées, alors que, pour l'encouragement général, les pertes de recettes ne se voient qu'après coup de manière endogène, suivant le comportement des investisseurs. Un encouragement sur la base d'une demande a en outre l'avantage de montrer de manière transparente les charges des collectivités publiques; lors d'un encouragement fiscal, les pertes de recettes ne sont en effet généralement pas indiquées explicitement. Le désavantage d'un encouragement sur demande est qu'il peut entraîner des distorsions de la concurrence.

En lieu et place d'un encouragement des jeunes entreprises fondé sur une demande, on pourrait accorder des allègements fiscaux à toutes les entreprises actives dans la recherche et le développement; les jeunes entreprises en bénéficieraient aussi. En encourageant l'ensemble des entreprises innovantes, on ne devrait plus faire la distinction entre les jeunes entreprises et les entreprises établies. Le Conseil fédéral présentera les résultats de ses travaux en la matière dans sa réponse au postulat 10.3894 «Incitations fiscales visant à soutenir la recherche et le développement». Ces travaux porteront également sur les conséquences financières des mesures étudiées.

3. Difficultés liées à la délimitation des jeunes entreprises innovantes

L'estimation de la diminution des recettes publiques qui résulterait de mesures fiscales destinées à encourager les jeunes entreprises innovantes est vouée à l'échec pour diverses raisons. Tout d'abord, il n'existe pas de critères permettant de distinguer entre les entreprises «jeunes» et les entreprises établies. L'introduction d'allègements fiscaux en faveur des premières pourrait notamment inciter des entreprises établies à externaliser certaines unités afin de les muer en «nouvelles» entreprises. Dans certains cas, des raisons économiques justifient une telle externalisation. Par contre, si l'externalisation est motivée par des raisons fiscales, elle est purement artificielle. Ensuite, il se peut qu'une entreprise établie se voie obligée d'adapter son activité principale au contexte économique. L'entreprise évolue alors en terrain inconnu sans pour autant être considérée, du point de vue juridique,

⁴ Par exemple, à Zurich, des allègements fiscaux peuvent être octroyés depuis 1999 à des nouvelles entreprises pour une période pouvant aller jusqu'à 10 ans et, à Genève, le dispositif destiné aux jeunes entreprises développant des innovations (JEDI) existe depuis 2011 en vue de promouvoir ces entreprises. Afin de pouvoir bénéficier de ces allègements fiscaux, ces dernières doivent toutefois soumettre une demande, sur laquelle statuera le Conseil d'Etat. Ainsi, à la fin de l'année 2005, seulement seize entreprises (fin 2012, six) avaient bénéficié d'un soutien à Zurich. Les diminutions de recettes (s'agissant de l'impôt sur les bénéfices et de l'impôt sur le capital) qui en ont résulté se montaient à 113 millions de francs pour la période allant de 1999 à 2009. Etant donné que ces allègements fiscaux ne sont accordés que sur demande, qu'ils ne concernent que très peu d'entreprises et qu'ils ne sont pas seulement octroyés à de jeunes entreprises, ces données cantonales ne peuvent pas être extrapolées à l'ensemble de la Suisse.

comme une jeune entreprise. Dans un tel cas, l'entreprise ne bénéficierait vraisemblablement pas des allègements fiscaux qu'elle mériterait pourtant d'un point de vue économique. Car économiquement parlant, il s'agit bel et bien d'une fondation d'entreprise... Il apparaît que la délimitation à des fins fiscales entre ces cas est pratiquement impossible.

Enfin, l'auteur du postulat propose de limiter les allègements fiscaux aux jeunes entreprises «innovantes». Cette limitation exigerait que l'on distingue entre les jeunes entreprises innovantes et les jeunes entreprises non innovantes. La définition de la notion de «jeune entreprise innovante» seraient alors déterminants pour ce qui est de la fixation des critères de délimitation.

4. Données statistiques requises pour estimer les conséquences fiscales

Pour estimer les conséquences fiscales des mesures proposées, il est nécessaire de disposer des statistiques relatives:

- au nombre des nouvelles entreprises;
- au nombre des nouvelles entreprises considérées comme innovantes;
- au taux de survie des jeunes entreprises innovantes, dans la mesure où les allègements fiscaux sont accordés durant les six premières années;
- au financement par émission de participations;
- à la répartition des bénéfices et des capitaux mobiliers entre les différentes entreprises durant la période prévue de six ans;
- à l'emplacement des entreprises concernées.

En outre, un certain nombre de précisions quant à la conception des allègements fiscaux seraient nécessaires. En ce qui concerne l'impôt sur le capital et les droits de timbre, l'auteur du postulat demande une exemption⁵; en ce qui concerne l'impôt sur les bénéfices, la hauteur de la réduction n'est cependant pas précisée. La diminution des recettes dans le cadre de ce dernier impôt pourrait à la rigueur être estimée par application de la règle de trois. Par ailleurs, l'auteur du Postulat précise que l'encouragement fiscal ne doit pas opérer au niveau de la base de calcul de l'impôt sur les bénéfices, mais au niveau du taux de l'impôt.

5. Détermination du nombre des jeunes entreprises

Pour calculer les conséquences fiscales des mesures proposées, il faudrait tout d'abord déterminer le nombre des jeunes entreprises. Ensuite, sachant que les entreprises qui meurent n'auraient plus droit aux allègements fiscaux à partir de la période fiscale suivant leur liquidation, il serait nécessaire de calculer, en termes de probabilités spécifiques à une année, les risques de fermeture auxquels sont exposées les jeunes entreprises innovantes.

⁵ L'auteur du postulat se réfère aux droits de timbre, qui comprennent le droit d'émission sur le capital de participation, le droit de timbre sur les primes d'assurance et le droit de négociation. Or, ce dernier présuppose un commerce de titres, très peu probable dans le cadre d'entreprises venant d'être fondées. Quant au droit de timbre sur les primes d'assurances, il ne concerne que les jeunes entreprises actives dans le domaine des assurances. Dès lors, l'analyse qui suit ne prend en considération que le droit d'émission sur les fonds propres.

L'Office fédéral de la statistique (OFS) a rassemblé des données détaillées en ce qui concerne la fondation et la fermeture d'entreprises en Suisse. Pour entrer dans cette statistique, les entreprises doivent réunir les conditions suivantes (OFS, 2005, p. 12 et 13):

- L'activité économique doit être exercée pendant 20 heures hebdomadaires au minimum.
- Soit l'entreprise est créée ex nihilo, c'est-à-dire qu'elle n'existait pas auparavant, soit il s'agit de l'externalisation d'une unité d'une entreprise. Dans ce dernier cas, la forme juridique, l'activité économique et l'emplacement de l'unité externalisée doivent être clairement nouveaux.

L'OFS applique les mêmes critères pour ses statistiques relatives à la fermeture d'entreprises. Il apparaît que la définition de l'OFS en ce qui concerne la fondation d'une entreprise est assez large.

Le tableau 1 fournit des indications quant au nombre, au taux de survie et aux effets en matière d'emploi des entreprises fondées entre 2003 et 2007⁶. Le nombre des entreprises fondées en Suisse durant cette période oscillait entre 11 000 et 12 000 par an. En moyenne, deux places de travail sont créés dans le courant de la première année suivant la fondation d'une entreprise. A la fin 2007, environ la moitié des 2003 entreprises fondées étaient encore en activité; autrement dit, environ la moitié des jeunes entreprises sont abandonnées durant les cinq premières années. Environ 80 % des entreprises fondées en 2007 étaient encore en activité à la fin de la première année. En d'autres termes, environ 20 % des entreprises mettent la clé sous la porte durant l'année suivant leur fondation.

Tableau 1: Aperçu du nombre d'entreprises créées, de leur taux de survie et de leurs effets sur l'emploi (2003 à 2007)

Année de fondation	2007	2006	2005	2004	2003
Nombre d'entreprises fondées	11 975	11 715	11 193	11 848	11 227
Nombre d'emplois créés (temps complet et temps partiel)	23 078	22 759	22 842	24 367	23 356
Taux de survie en 2007 (en % des entreprises fondées)	80,7	69,8	65,8	60,6	50,0
Nombre d'entreprises innovantes compte tenu de leur taux de survie (déf. large / restrictive) ¹	677 / 3383	572 / 2862	516 / 2577	503 / 2513	393 / 1965

Source: Office fédéral de la statistique (OFS), calculs de l'administration.

¹ Afin de déterminer le nombre, à la fin de 2007, des jeunes entreprises innovantes fondées durant une période donnée, on a multiplié le nombre des entreprises fondées une certaine année par le taux de survie spécifique à cette période. Cette valeur a été multipliée par la part d'entreprises innovantes selon une définition de l'innovation restrictive (7 %, exclusivement des innovations de produits) et selon une définition plus large (35 %), de telle sorte qu'une limite inférieure et une limite supérieure ont pu être estimées en ce qui concerne les entreprises innovantes. Ces limites figurent à la dernière ligne du tableau.

⁶ On ne dispose pas de données concernant le taux de survie des entreprises fondées après 2007, données qui risqueraient d'ailleurs d'être distordues en raison de la crise économique et financière. On dispose en revanche de données concernant le nombre des fondations d'entreprises après cette date: entre 2008 et 2010, le nombre des fondations d'entreprises s'élevait respectivement à 11 596 (2008), 11 471 (2009) et 12 596 (2010).

6. Délimitation entre entreprises innovantes et entreprises non innovantes

Après avoir déterminé le nombre des jeunes entreprises et leur taux de survie, il faudrait, pour limiter leur nombre, définir la notion de jeune entreprise innovante. Dans la littérature spécialisée, on distingue entre les innovations de processus et les innovations de produits. Les premières définissent les procédés et les techniques de fabrication nouveaux ou, au minimum, améliorés. Quant aux innovations de produits, elles se rapportent à des produits nouveaux ou nettement améliorés. Il serait nécessaire de déterminer par ailleurs si l'innovation de produit ou de processus porte sur une nouveauté du point de vue de l'entreprise ou du point de vue du marché. Vu sous un angle économique, sont susceptibles d'entraîner des conséquences économiques favorables qui justifieraient un encouragement fiscal en particulier les innovations de produit constituant une nouveauté pour tous les acteurs du marché, et non pas pour l'entreprise seulement (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*, 2006)⁷. D'après cette définition restrictive, seules les entreprises ne pouvant pas se reposer sur des structures, des processus, des produits et une clientèle établis seraient considérées comme jeunes et innovantes. Dans la littérature économique, certains auteurs distinguent les entreprises innovantes des autres en considérant ce qu'elles apportent à la société. D'après ces auteurs, une entreprise est dite innovante si le total des dépenses allouées à la recherche et au développement dépasse un certain pourcentage de son chiffre d'affaires⁸.

On ne dispose pas de statistiques détaillées quant au pourcentage, en Suisse, des jeunes entreprises pouvant être considérées comme innovantes⁹. En ce qui concerne l'Allemagne, on peut se référer aux enquêtes *Mittelstandspanel*, menée par l'établissement de crédit pour la reconstruction (*Kreditanstalt für Wiederaufbau [KfW]*), et *Betriebspanel*, menée par l'*Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)*. Ces enquêtes portent, entre autres, sur les processus innovants. Selon le *Mittelstandspanel (KfW)*, dont l'interprétation de la notion d'innovation est large, environ 35 % des entreprises occupant jusqu'à quatre personnes sont innovantes. Si l'on restreint la notion d'innovation aux innovations de produits qui constituent réellement une nouveauté sur le marché, la part des entreprises innovantes se situe, en ce qui concerne les micro-entreprises, aux alentours de 7 %. Si l'on considère les entreprises âgées de moins de 5 ans, cette part est également de l'ordre de 7 % (KfW, 2006, pp. 15 à 25). Les conclusions du *Betriebspanel (IAB)* sont comparables: parmi les entreprises de l'ouest de l'Allemagne qui occupent entre 1 et 4 personnes, 6 % ont introduit de véritables innovations, 24 % ont développé des produits existants et 10 % ont réalisé des innovations de processus (Mattes / Arnolds, 2008, p. 17). Si l'on admet que les fondations d'entreprises en Suisse et en Allemagne sont comparables, on peut considérer que, suivant la définition de la notion d'innovation, entre 7 et 35 % des entreprises nouvelles sont innovantes¹⁰. Sur

⁷ On considère qu'il y a un «effet externe positif» lorsque l'utilité ou le bénéfice d'un acteur économique est influencé favorablement par la consommation ou la production d'acteurs économiques externes sans pour autant que cette influence ne lui soit facturée.

⁸ Par exemple, l'UE a mené, dans le cadre de l'*Innovation Union Scoreboard* (Tableau de bord européen de l'innovation), une enquête sur l'innovation auprès, entre autres, de petites et de moyennes entreprises (PME) occupant entre 10 et 249 employés. Cette enquête portait notamment sur l'apport de ces entreprises envers la société et se fondait sur des indicateurs tels que le pourcentage par rapport au PIB des dépenses liées à la recherche et au développement ou la part des PME introduisant des innovations internes (voir Commission européenne, 2011). En Suisse, la part des PME introduisant des innovations internes s'élève à près de 29 %.

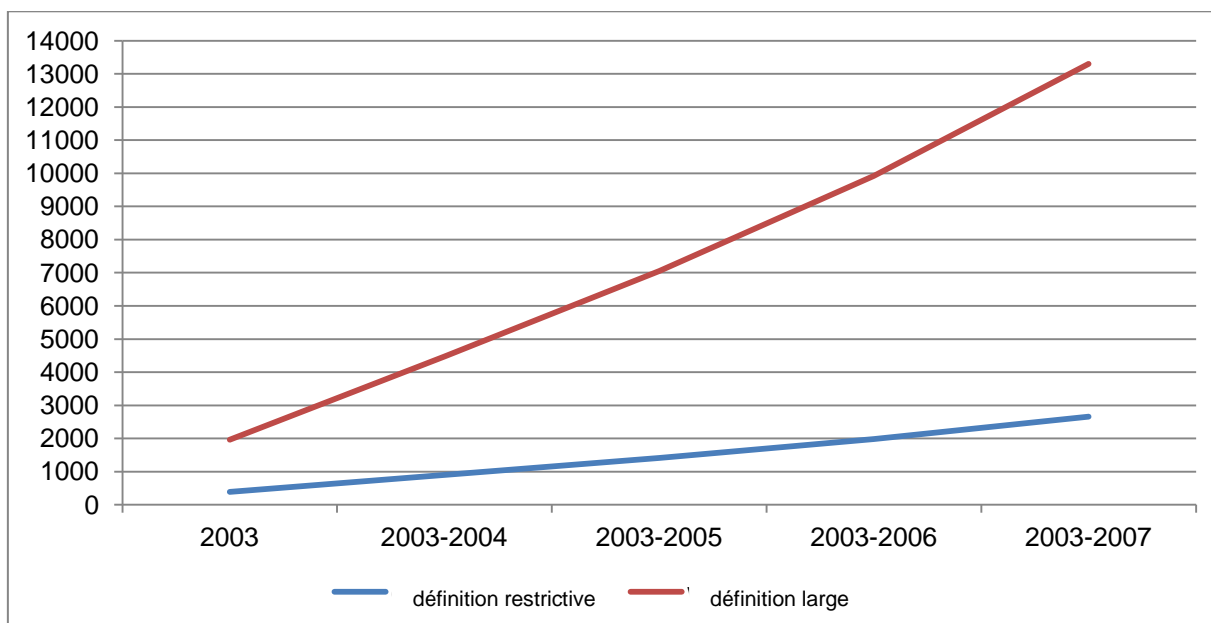
⁹ La Suisse participe aux travaux dans le cadre de l'*Innovation Union Scoreboard*. Les résultats des enquêtes menées dans ce cadre auprès des entreprises peuvent certes fournir des indications, mais il ne faut pas perdre de vue que la plupart des PME interrogées ne venaient pas d'être fondées.

¹⁰ Dans le cadre des enquêtes de l'UE au sujet des PME ayant introduit des innovations de produit ou de processus, la Suisse et l'Allemagne devancent les autres pays considérés. Le fait de reprendre les résultats de l'Allemagne pour la Suisse semble donc tout à fait plausible (Hollanders / Tarantola, 2011, p. 46).

les quelque 12 000 entreprises fondées chaque année, entre 840 et 4200 seraient ainsi des entreprises innovantes. En considérant les entreprises fondées en 2003 représentées dans le tableau 1 et en admettant par hypothèse que le taux de survie des entreprises innovantes n'est pas différent de celui des entreprises non innovantes, on peut admettre que 393 (définition restrictive de la notion d'entreprise innovante) à 1965 (définition plus large) jeunes entreprises innovantes sont encore en activité cinq ans après leur fondation (voir tableau 1, colonne de droite, dernière ligne)¹¹.

¹¹ L'hypothèse selon laquelle le taux de survie des entreprises innovantes et celui des entreprises non innovantes sont similaires n'est probablement pas correcte du fait que la recherche et l'innovation sont des domaines comportant de très nombreux risques. Sachant que le taux de survie des entreprises innovantes est vraisemblablement moins élevé, le nombre des jeunes entreprises innovantes indiqué dans le tableau 1 est probablement surestimé.

Illustration 1: Nombre cumulé des jeunes entreprises innovantes fondées entre 2003 et 2007 et ayant toujours exercé leur activité économique à la fin 2007



Source: Office fédéral de la statistique, calculs de l'administration.

Si l'on définit la notion d'innovation de manière large, le nombre cumulé des jeunes entreprises fondées depuis 2003 et toujours en activité à la fin 2007 s'élève à 13 000 (illustration 1). Si l'on se fonde au contraire sur une définition restrictive, le nombre des jeunes entreprises innovantes en activité à la fin 2007 s'élève à 2661¹². Le fait de restreindre le nombre des entreprises bénéficiant des allègements fiscaux revêt donc une importance fondamentale. En raison de l'effet cumulatif, la diminution des recettes fiscales serait évidemment bien plus importante si l'on retenait une définition large pour la notion de jeune entreprise innovante.

Le nombre d'entreprises ainsi déterminé doit cependant être interprété avec beaucoup de prudence. D'une part, on ne sait pas dans quelle mesure des données relatives à d'autres pays peuvent être reprises pour la Suisse. D'autre part, les entreprises innovantes ne courent pas nécessairement les mêmes risques de devoir cesser leur activité que les entreprises non innovantes. En tout état de cause, estimer les retombées sur les recettes publiques est difficile ne serait-ce qu'en raison de la difficulté à définir et à délimiter les jeunes entreprises innovantes.

Une autre méthode consisterait à définir les entreprises innovantes en se focalisant non pas sur les résultats (innovations de produit ou de processus), mais sur l'investissement dans la recherche. Selon cette approche, mériteraient un coup de pouce fiscal les entreprises qui investissent dans la recherche et le développement. Cette méthode se heurterait cependant elle aussi à des problèmes de délimitation, étant donné que les entreprises seraient alors incitées à déclarer tous leurs investissements comme autant d'investissements en faveur de la recherche et du développement¹³.

¹² Le nombre cumulé des entreprises s'obtient en additionnant les chiffres de la dernière ligne du tableau 1.

¹³ Certains Etats membres de l'OCDE encouragent les investissements en faveur de la recherche et du développement. Les problèmes de délimitation pourraient être résolus ou atténués grâce aux méthodes décrites dans le Manuel Frascati, publié par l'OCDE.

Si l'on décidait d'éviter les problèmes de délimitation en encourageant toutes les jeunes entreprises, qu'elles soient innovantes ou non, on devrait accorder, pour reprendre notre exemple, les allègements fiscaux prévus aux 38 000 entreprises fondées entre 2003 et 2007 et toujours en activité à la fin 2007. Si l'impôt sur les bénéfices était réduit de 5000 francs par entreprise en moyenne, la diminution des recettes fiscales serait de l'ordre de 190 millions de francs par an pour le seul impôt sur les bénéfices. Ce manque à gagner serait toutefois nettement plus élevé en réalité compte tenu du fait que toutes les entreprises, faute d'une délimitation, seraient incitées à se scinder dans l'intention de bénéficier des allègements fiscaux accordés aux jeunes entreprises ! Aussi bien les entreprises étrangères venant s'établir en Suisse que les entreprises nées à l'issue d'une scission auraient le droit de faire valoir ces allègements fiscaux. Sachant que ces entreprises sont en général rentables, les conséquences financières risquent donc de se révéler nettement plus importantes. Et si l'on accordait les allègements fiscaux à toutes les jeunes entreprises, le rendement de chaque franc de recette sacrifié serait faible pour deux raisons: d'une part, le soutien accordé ne se justifierait guère pour une partie des entreprises et, d'autre part, les jeunes entreprises innovantes – qui ne sont souvent pas encore rentables – ne profiteraient pour ainsi dire pas de ces allègements.

7. Conséquence sur les recettes publiques et problèmes liés aux données

Pour évaluer la diminution des recettes fiscales dans le cadre des impôts concernés, il faudrait déterminer l'assiette fiscale et ce, aussi bien pour les entreprises abandonnées peu après leur création que pour les entreprises toujours en activité après six ans. Or, pour éviter les distorsions, une telle analyse doit être fondée sur des données individuelles et détaillées concernant l'âge de l'entreprise et son rendement. Les estimations tirées d'une analyse fondée sur des données agrégées relatives à plusieurs entreprises et à plusieurs périodes auraient en effet très peu de chances d'être précises. Pour illustrer le problème de l'agrégation, il suffit de faire un exemple avec l'impôt sur les bénéfices:

Etat de fait 1: Fondation de deux entreprises. Dans les six années suivant leur fondation, les deux entreprises ne dégagent pas de bénéfices et ne subissent pas de pertes.

Etat de fait 2: Fondation de deux entreprises. Tandis que la première réalise 1 million de francs de bénéfices par année, la seconde subit des pertes de 1 million de francs par année et est liquidée après 6 ans.

Si l'on agrège les bénéfices des entreprises, les deux états de fait sont similaires, puisque le bénéfice est nul dans les deux cas. Le manque à gagner fiscal n'est par contre pas pareil dans les deux cas: dans le second état de fait, la première entreprise bénéficierait en effet des allègements fiscaux.

On rencontre le même genre de problème d'agrégation lorsque l'on considère différentes entreprises non pas à un moment donné, mais à des moments différents. Dans le second état de fait, la créance fiscale serait définitivement caduque en raison de la liquidation de la seconde entreprise. On pourrait cependant imaginer aussi que la deuxième entreprise affiche des pertes durant les premières années et réalise des bénéfices après quelques années. Dans ce cas, se poserait la question de savoir si l'entreprise peut faire valoir les allègements fiscaux ultérieurement (report), à savoir lorsqu'elle réalise des bénéfices. Le manque à gagner fiscal lié à ces reports serait d'autant plus grand que les éventuelles règles de report seraient aménagées généreusement.

Pour déterminer la diminution des recettes fiscales, il est donc nécessaire de disposer de données détaillées quant aux rendements, à la structure de financement et au capital des entreprises concernées. Or, ces données font défaut. Si on disposait de ces données, il serait possible - à condition que les bénéficiaires des allègements fiscaux soient déterminés clairement et que le montant des allègements soit défini - d'estimer les conséquences

statiques (c'est-à-dire les conséquences ne tenant pas compte des réactions comportementales des contribuables) sur les recettes publiques.

En ce qui concerne les conséquences dynamiques (c'est-à-dire celles tenant compte des réactions comportementales), on observe deux effets antagonistes: d'un côté, les mesures fiscales d'encouragement pourraient contribuer à augmenter le nombre des fondations «véritables» d'entreprises. A moyen terme, on pourrait alors voir les recettes fiscales augmenter dans la mesure où l'on admet, d'une part, que les revenus provenant d'une activité entrepreneuriale seraient plus élevés que les salaires d'une activité dépendante et, d'autre part, que cela contribuerait à créer des emplois supplémentaires. De l'autre côté, les mesures fiscales d'encouragement inciteraient les contribuables à fonder artificiellement des entreprises dans l'intention de bénéficier de ces avantages. Les retombées du premier effet (augmentation du nombre des fondations véritables d'entreprises) sur les recettes ne sont pas certaines. En effet, des études empiriques ont permis de conclure que les entrepreneurs ne réalisent pas forcément des revenus supérieurs à ceux des salariés (Hamilton, 2000; van Praag / Versloot, 2007). En ce qui concerne l'incitation à fonder artificiellement une entreprise, l'ampleur du phénomène est fonction de la manière dont on définit les jeunes entreprises innovantes. Même si cette définition était restrictive, on pourrait néanmoins s'attendre à un manque à gagner accru en raison des fondations artificielles et, par ailleurs, d'une exploitation des mesures fiscales d'encouragement par des entreprises qui auraient été fondées même en l'absence de ces mesures d'encouragement (effet d'aubaine). Au final, les conséquences dynamiques sur les recettes fiscales pourraient donc se révéler plutôt négatives.

Comme le souligne à juste titre l'auteur du postulat, les jeunes entreprises innovantes visées ne dégagent généralement pas de bénéfices nets pendant une période assez longue, raison pour laquelle l'octroi d'allègements serait probablement sans beaucoup d'effet pour elles. Les statistiques de l'OFS ne renseignent pas sur les facteurs déterminant le taux de survie des jeunes entreprises. On peut toutefois supposer que la majorité des jeunes entreprises n'ayant pas survécu aux cinq premières années suivant leur fondation ont dû être liquidées en raison de bénéfices trop faibles, voire de pertes. On peut considérer en outre que parmi les entreprises toujours en activité après cinq ans, toutes ne réalisent pas forcément des bénéfices. En fin de compte, une réduction de l'impôt sur les bénéfices n'entraînerait pas forcément un manque à gagner important et ce, d'autant moins si l'on excluait la possibilité de reporter le recours aux dispositifs d'encouragement (c'est-à-dire le fait de faire valoir ultérieurement le droit aux allègements fiscaux, lorsque des bénéfices sont réalisés) et si les effets d'aubaine étaient insignifiants grâce à une définition restrictive des jeunes entreprises innovantes.

Ce dernier point revêt toutefois une importance décisive. En effet, si les mesures fiscales d'encouragement profitaient à toutes les jeunes entreprises, la diminution des recettes fiscales serait importante parce que

- le nombre des bénéficiaires serait étendu à toutes les jeunes entreprises;
- les entreprises non innovantes telles que les boulangeries ou les fiduciaires affichent en général un taux de survie plus élevé et qu'elles ont davantage de chances de réaliser des bénéfices durant les premières années que les jeunes entreprises innovantes;
- l'incitation à fonder artificiellement une entreprise dans l'intention de bénéficier des allègements fiscaux concernerait alors toutes les entreprises.

En cas de définition restrictive des bénéficiaires, le manque à gagner serait en revanche plus facile à maîtriser.

On peut s'attendre aux mêmes résultats dans le cadre du droit d'émission sur les participations, qui connaît un montant exonéré d'un million de francs en cas de fondation

d'une entreprise ou d'augmentation du capital d'une entreprise. La fondation d'une entreprise ou l'augmentation des droits de participation dans le cadre d'une fusion, d'une transformation ou d'une scission de sociétés de capitaux ou de coopératives ainsi que le transfert du siège d'une société étrangère en Suisse sont exemptés du droit de timbre d'émission, de même que les sociétés de capital-risque reconnues.

L'ancienne exemption du droit de timbre pour les sociétés de capital-risque éclaire sur l'importance du droit de timbre d'émission: d'après une analyse menée par l'AFC en 2006, la diminution des recettes, entre 2000 et 2004, en raison de cette exemption est négligeable (2,9 millions de fr.), et la loi fédérale sur les sociétés de capital-risque n'a pas rencontré l'approbation espérée au moment de son introduction (Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche / Secrétariat d'Etat à l'économie, 2012, p. 29). On soulignera par ailleurs que la loi fédérale sur les sociétés de capital-risque, limitée à dix ans, est échue à fin avril 2010 sans qu'une nouvelle loi ne lui succède. Le fait que l'allègement soit appliqué au niveau des sociétés de capital-risque (côté de l'offre de capitaux) ou des jeunes entreprises (côté de la demande de capitaux) importe peu en ce qui concerne l'incidence de l'impôt et la diminution des recettes publiques due à cet allègement. L'exemption du droit d'émission ne devrait donc pas déployer des effets importants en matière de fondation d'entreprises. En tout état de cause, le Conseil fédéral entend supprimer le droit d'émission sur les droits de participation dans le cadre de la troisième réforme de l'imposition des entreprises. Cette suppression entraînerait une diminution d'impôt pour toutes les entreprises potentiellement concernées et pas seulement pour les jeunes entreprises, comme le demande l'auteur du postulat.

En ce qui concerne l'impôt sur le capital des cantons et des communes, il n'est pas non plus possible d'estimer le manque à gagner qui découlerait des allègements fiscaux proposés par l'auteur du postulat. Contrairement à l'impôt sur les bénéfices, les impôts sur le capital grèvent la substance de l'entreprise. C'est pourquoi la plupart des pays de l'OCDE ne les prélèvent pas ou les ont supprimés. En Suisse, la charge fiscale des entreprises rentables est atténuée puisqu'il existe, en vertu de l'art. 30, al. 2, LHID, introduit dans le cadre de la deuxième réforme de l'imposition des entreprises, la possibilité d'imputer l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital. Cette possibilité profite en principe également aux jeunes entreprises; en pratique, elle ne déploie cependant que rarement des effets, étant donné que les jeunes entreprises ne réalisent en général pas de bénéfices. Ce désavantage frappe en particulier les jeunes entreprises dont les besoins en capitaux sont importants, notamment les entreprises actives dans le secteur des sciences de la vie. D'une manière générale, l'imposition du capital constitue une lourde charge pour toutes les entreprises dont les bénéfices sont faibles, d'un côté, et les besoins en capitaux importants, de l'autre. C'est pourquoi il serait probablement pertinent d'alléger ces impôts grevant la substance.

8. Conclusions

Une partie importante des nouvelles places de travail sont générées par les jeunes entreprises actives dans des branches à forte croissance. Ces entreprises contribuent en outre à l'évolution des structures économiques. Leur importance pour l'économie est donc indiscutable. Elles contribuent à renouveler la structure économique et créent des places de travail d'un niveau de qualification élevé. Pour mettre en œuvre leurs idées, elles doivent faire face à des obstacles d'ordre financier, administratif et organisationnel, qu'un encouragement fiscal n'aide pas ou qu'en partie à franchir.

C'est pour cette raison que le Conseil fédéral attache une importance particulière à cette catégorie d'entreprises. Le rapport établi en juin 2010 par le Conseil fédéral en réponse aux postulats Fässler (10.3076) et Noser (11.3429, 11.3430 et 11.3431) «Loi fédérale sur les sociétés de capital-risque. Quelle suite ?» traite ce thème de façon détaillée. Il existe d'ores et déjà des instruments d'encouragement efficace, notamment les services de la

Commission pour la technologie et l'innovation (CTI), le portail «StartBiz» (création d'une entreprise) du Seco, le cautionnement pour les arts et métiers ainsi que les allègements fiscaux accordés aux niveaux de la Confédération et des cantons dans le cadre de la nouvelle politique régionale.

De nombreuses initiatives privées encouragent les jeunes entreprises, notamment les investisseurs providentiels, qui jouent un rôle central dans les premiers temps suivant la création d'une entreprise.

Il n'est pas possible de quantifier les retombées d'un encouragement fiscal des jeunes entreprises sur les recettes publiques pour trois raisons:

- la notion de jeune entreprise innovante est très difficile à délimiter;
- l'importance des mesures fiscales d'encouragement n'a pas été quantifiée;
- il n'existe pas de base de données renseignant sur les bénéficiaires, les capitaux et la structure financière des entreprises concernées.

Les conséquences fiscales des mesures proposées varient fortement selon que ces mesures seraient accordées à toutes les jeunes entreprises ou seulement aux jeunes entreprises «innovantes».

Etant donné qu'il est difficile de fixer des critères permettant de déterminer pertinemment qu'une entreprise est innovante, les risques de diminution des recettes qu'un encouragement fiscal général entraîne seraient importants. Par ailleurs, un encouragement fiscal sous la forme d'un impôt réduit sur le bénéfice durant la phase première de la création de l'entreprise n'aiderait pas l'entreprise à alléger ses restrictions au niveau des liquidités.