

# Problèmes fiscaux des entreprises multinationales dans la perspective du droit fiscal fédéral

Autor(en): **Locher, Kurt**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **31 (1973)**

Heft 1

PDF erstellt am: **20.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-137060>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Problèmes fiscaux des entreprises multinationales dans la perspective du droit fiscal fédéral

Kurt Locher

Dr en droit,  
Directeur de l'Administration fédérale  
des contributions, Berne <sup>1</sup>

## Introduction

Les termes d'« entreprises multinationales » sont tout à la fois un concept nouveau et, il faut bien le dire, une expression à la mode. Aussi ne vont-ils pas sans provoquer un certain dépaysement chez le fonctionnaire fiscal qui s'y trouve confronté et qui doit essayer d'en définir le sens et les limites par rapport à des expressions plus anciennes et parfois utilisées comme synonymes, telles qu'« entreprises internationales » ou « groupes internationaux », ou par rapport à la notion plus récente encore d'« entreprises transnationales ».

Par « entreprises multinationales », on entend sans doute des institutions de droit privé dont l'activité ne se limite pas au territoire de l'Etat de leur siège, mais qui ont au contraire un champ d'action multinational, ou international, s'étendant dès lors au-delà des frontières nationales. Toutefois, en recourant au qualificatif de « multinational » plutôt qu'à celui d'« international », on veut mettre l'accent sur une caractéristique spécifique de l'entreprise concernée, savoir que celle-ci procède à des investissements directs à l'étranger dans ses propres filiales ou dans des sociétés affiliées, qu'elle ne se borne pas à vendre des marchandises à l'étranger mais les y produit également, et dispose ainsi d'un appareil de production ayant une dimension mondiale. Enfin, il s'agit sans doute de préciser que le qualificatif « multinational » ne se rapporte pas uniquement aux activités purement économiques d'une entreprise, mais aussi à l'organisation de celle-ci, à sa gestion, aux méthodes de financement auxquelles elle a recours, etc.

Aussi retiendrai-je la définition suivante: une entreprise est dite multinationale lorsque son activité se déroule principalement à l'étranger, par le truchement de filiales étrangères ou de sociétés affiliées, et lorsque les moyens dont elle dispose sont mis en œuvre indépendamment des frontières nationales. Ainsi précisé, le concept d'« entreprise multinationale » est pour moi plus ou moins synonyme de la notion plus ancienne de « groupe international » (Konzern); c'est une société qui, en vue d'atteindre des objectifs économiques, réunit sous une direction unique plusieurs entreprises juridiquement autonomes, et dont l'activité se déroule pour l'essentiel ou dans une large mesure à l'étranger.

Celui qui veut se faire une opinion sur les problèmes fiscaux des entreprises multinationales, dans la perspective du droit fiscal fédéral, doit, à mon avis, répondre avant tout aux questions suivantes:

---

<sup>1</sup> Traduction d'un exposé présenté à Lucerne, lors du colloque du 7 au 9 novembre 1972, consacré aux problèmes des entreprises multinationales.

1. le droit fiscal interne et international actuel de la Confédération et des cantons a-t-il eu pour effet d'empêcher, de freiner ou d'encourager la création et le développement d'entreprises multinationales ayant leur siège en Suisse et exerçant leur activité à l'étranger, ou inversement, d'entreprises multinationales étrangères ayant des filiales en Suisse ?
2. Quels sont les problèmes fiscaux particuliers posés aux entreprises multinationales dont le droit fiscal national et international suisse actuel ne tient pas encore suffisamment compte ?
3. Est-il nécessaire et opportun d'édicter, le cas échéant, des prescriptions fiscales particulières pour les entreprises multinationales ?

## **I. L'imposition des entreprises multinationales selon le droit fiscal interne et international de notre pays**

1. La souveraineté fiscale découle de la souveraineté territoriale; le droit de lever l'impôt constitue ainsi un droit national au sens le plus fondamental du terme. Nous sommes, nous Suisses, bien placés pour le savoir, comme d'ailleurs les entreprises suisses exerçant leur activité, au niveau de plusieurs cantons, entreprises que l'on pourrait aussi qualifier de multicantonales pour être au goût du jour, étant donné qu'elles sont confrontées à plusieurs souverainetés fiscales cantonales. Toutefois, même si la coexistence de 25 souverainetés fiscales cantonales sur un territoire aussi exigu que le nôtre ne va pas sans de multiples inconvénients, il n'en faut pas moins reconnaître que cette diversité cantonale extrême est à l'origine d'une prise de conscience déterminante: on s'est rendu compte, en effet, que les entreprises intercantionales ayant leur siège dans un canton et exerçant leur activité dans plusieurs cantons auraient été exposées au danger de devoir acquitter l'impôt à double si en pareil cas l'on n'avait pas raisonnablement délimité, voire restreint les compétences fiscales des diverses souverainetés. La jurisprudence plus que centenaire du Tribunal fédéral suisse a dégagé les règles applicables en Suisse en matière de doubles impositions intercantionales (règles de conflit intercantionales). Les législateurs des cantons et de la Confédération les ont introduites dans leur droit fiscal en matière d'impôt direct et, à l'heure actuelle, leur champ d'application s'étend en partie au-delà des frontières suisses puisqu'elles sont appliquées aussi sur le plan international dès lors qu'il s'agit de tracer la limite entre la souveraineté fiscale helvétique et les souverainetés fiscales étrangères.

C'est ainsi que le droit fiscal fédéral et le droit cantonal consacrent le principe, en matière d'impôt sur le revenu et sur la fortune, qu'une entreprise ayant son siège en Suisse est assujettie aux impôts suisses pour le revenu acquis dans le monde entier et pour l'ensemble de sa fortune en Suisse et à l'étranger, mais qu'en revanche les éléments suivants échappent à l'imposition en Suisse: les immeubles sis à l'étranger et leur rendement, ainsi que les établissements stables étrangers et leur rendement. Ces règles, adoptées de manière autonome par la Suisse, en vue d'éviter les doubles impositions sur le plan international, ont certainement eu d'heureux effets en ce sens que l'activité exercée par nos entreprises sur sol étranger n'a pas été perturbée ou entravée pour des raisons d'ordre fiscal. Cependant, cette déduction pour immeubles et établissements stables à l'étranger ne permet de soustraire à la double imposition suisse et étrangère que certains investissements et leurs rendements. Elle n'est d'aucun secours en revanche en ce qui concerne les investissements sous la forme de filiales à l'étranger. Les législateurs fiscaux cantonaux et fédéraux ont dû prendre conscience d'une

évidence, savoir que si la double imposition économique (imposition de la société d'une part et des associés ou actionnaires d'autre part) se justifie, l'imposition triple, découlant de l'existence d'une société faîtière entre l'actionnaire et la société, doit être évitée. C'est la raison pour laquelle on a vu apparaître la notion, maintenant largement introduite dans notre droit, de « privilège holding » (sous la forme de la déduction holding pure ou de la réduction pour participations) qui permet sinon d'éliminer dans tous les cas, du moins d'atténuer l'imposition triple ou multiple de bénéficiaires commerciaux qui ne sont pas distribués directement aux actionnaires mais prennent le chemin de sociétés faîtières ou intermédiaires. A quelques exceptions près, tous les cantons renoncent à imposer les rendements de participations des sociétés dont le but principal est de gérer des participations à d'autres entreprises suisses ou étrangères. Quant à la Confédération, elle ne connaît pas ce système du privilège holding pur sous la forme d'une renonciation complète à la perception de l'impôt de défense nationale sur le rendement net, mais elle accorde une réduction pour participations à valoir sur le montant de l'impôt de défense nationale dû sur le rendement net; elle est accordée aux sociétés qui participent pour au moins 25 % au capital d'autres sociétés suisses ou étrangères ou lorsque la valeur fiscale de la participation s'élève à 2 millions de francs au moins. Cette réduction pour participations est calculée selon le rapport existant entre le rendement de la participation et le total du rendement brut. Pour les sociétés holding dites pures dont le rendement propre est constitué principalement ou exclusivement par des rendements de participations, cette réduction peut s'élever presque au 100 pour cent du montant de l'impôt sur le rendement net.

La plupart des cantons accordent également une réduction pour participations aux sociétés holding qui ne font pas de l'administration de participations leur activité principale. Cette réduction est calculée selon le rapport existant entre le rendement des participations et le rendement brut global. Même si elle ne s'applique qu'à la part de l'impôt sur le rendement net qui se rapporte spécifiquement au rendement des participations, elle n'en a pas moins pour effet de diminuer considérablement la charge fiscale. Par le biais de ces allègements, on tient compte du fait qu'une filiale paie ses impôts nationaux sur le rendement commercial et que le dividende prélevé sur le bénéfice de la société mère et versé à l'actionnaire est imposé auprès de celui-ci.

2. En appliquant ces mesures adoptées de manière autonome (exonération d'immeubles et d'établissements stables sis à l'étranger et de leurs rendements, privilège holding pour les dividendes des filiales suisses et étrangères), les législateurs suisses limitent de manière unilatérale la souveraineté fiscale de la Confédération et des cantons. Il est bien évident, en revanche, qu'ils ne sauraient intervenir d'aucune manière à propos des impôts frappant une filiale sise à l'étranger et perçus par le fisc étranger; cette société est soumise aux impôts sur les bénéfices institués par l'Etat de son siège. Les dividendes de filiales suisses à l'étranger qui bénéficient du privilège holding suisse accordé dans notre pays en matière d'impôt sur le revenu sont en général frappés à l'étranger d'un impôt à la source. Il en va de même d'autres transferts des filiales à leur société-mère suisse: intérêts de prêts, redevances de licences, « management fees », etc. Si l'on entend limiter ou éliminer ces impôts étrangers à la source, on ne peut bien évidemment pas le faire par le biais de mesures unilatérales adoptées de manière autonome en Suisse. Cela reviendrait en fait à rejeter le principe défendu en Suisse et par la Suisse selon lequel de tels rendements doivent être imposés dans l'Etat de domicile du créancier. Il est notoire que la plupart des pays en voie de développement combattent ce principe et, prenant argument de leur situation économique, demandent l'application, dans sa forme pure, du principe de l'imposition dans le pays de la source.

Si l'on entend réaliser un équilibre raisonnable entre ces deux thèses, savoir l'imposition au domicile du créancier ou imposition à la source (chez le débiteur), il s'agit de recourir à des arrangements d'Etat à Etat passés en la forme de conventions en vue d'éviter les doubles impositions. La Suisse est déjà partie à seize de ces conventions, au travers desquelles nous nous employons, sinon à supprimer les impôts à la source, du moins à obtenir leur abaissement à un niveau raisonnable.

En plus de cela, s'inspirant de la convention modèle mise sur pied par l'OCDE en 1963, la Suisse a admis que la charge fiscale résiduelle, c'est-à-dire la part réduite d'impôt à la source que le contribuable doit acquitter à l'étranger malgré l'existence d'une convention de double imposition, soit imputée sur ses propres impôts, dans la mesure toutefois où le contribuable bénéficiant du privilège holding accordé pour les dividendes émanant de filiales n'échappe pas totalement à l'impôt suisse. Par conséquent, les entreprises — y compris les entreprises multinationales — exerçant leur activité sur le plan international et ayant leur siège en Suisse jouissent d'une protection efficace contre le risque de double imposition auquel sont exposés les bénéfices provenant d'Etats dans lesquels elles exercent leur activité par le truchement de filiales ou d'établissements stables. On peut objecter, certes, que nos conventions en matière de double imposition forment un réseau relativement peu dense, qui ne protège les investissements directs suisses contre la double imposition que dans les principaux pays industrialisés, mais non pas ceux faits dans la plupart des pays en voie de développement. Il faut noter cependant que 20 cantons ont introduit dans leur législation fiscale ce qu'on appelle les privilèges de domicile, soit des dispositions prévoyant l'exonération des rendements étrangers (dividendes, intérêts et redevances de licences) au niveau des impôts cantonaux sur le revenu. Ce système remplace en quelque sorte l'imputation des impôts étrangers qui n'est pas appliquée en Suisse (sauf dans les circonstances précises évoquées ci-dessus: imputation des impôts étrangers perçus à la source sur les dividendes, intérêts et redevances de licences, cela en application des conventions en matière de double imposition). C'est la raison pour laquelle précisément il paraît déraisonnable de vouer aux gémonies, comme on le fait actuellement, ces privilèges de domicile et de siège accordés par les cantons. Ils ont et conservent leur raison d'être objective et sont utiles en tant que mesure unilatérale propre à empêcher les doubles impositions, lorsqu'il n'existe pas de conventions. En revanche, ils perdent tout fondement objectif lorsque l'Etat ayant passé une convention en matière de double imposition avec la Suisse réduit, en vertu de cet accord, ses impôts à la source et que ces rendements étrangers sont exonérés de l'impôt cantonal et communal suisse en vertu du privilège de domicile et ne sont plus soumis qu'à l'impôt fédéral sur le revenu. En pareil cas et dans cette mesure, les privilèges de domicile cantonaux perdent leur justification en tant que mesure propre à éviter les doubles impositions et ils prennent l'aspect de purs privilèges fiscaux qui déclenchent nécessairement de vives critiques de la part de nos partenaires dans des conventions de double imposition. Ils portent préjudice de surcroît à ce qui est justifié objectivement, tel le privilège holding accordé pour les dividendes provenant de filiales, privilège dont le bien-fondé est évident étant donné qu'il vise à éviter des impositions triples. C'est pourquoi nous avons dû admettre, dans nos nouvelles conventions avec la France et la République fédérale d'Allemagne, d'exclure du champ d'application de ces conventions les sociétés qui, dans les cantons, sont au bénéfice de tels privilèges de domicile en ce qui concerne leurs revenus (à l'exception des dividendes des filiales) de source française ou allemande.

Le niveau de la charge fiscale suisse totale (impôt sur le rendement et sur le capital) a été jusqu'à présent tel — par comparaison à ce qu'il est à l'étranger et notamment dans



les pays de la Communauté européenne — qu'une entreprise multinationale ayant son siège en Suisse avait et conserve tout intérêt, c'est un fait d'expérience, à faire apparaître et imposer en Suisse, dans toute la mesure possible, les bénéfices qu'elle réalise par son activité multinationale.

De même, les droits de timbre (droits à l'émission) dus lors de la constitution d'une société suisse, comme aussi les droits de timbre sur titres négociés, ne constituent pas un obstacle, d'après notre expérience, et ils sont tout à fait supportables si on les compare avec des droits semblables perçus à l'étranger. Dans le cadre de la révision en cours de la législation fédérale sur les droits de timbre, on veille à ce que cette comparaison demeure favorable, notamment par rapport à la charge fiscale que connaissent les pays membres de la Communauté économique européenne.

3. Au vu des considérations qui précèdent, il paraît possible de conclure que, de manière générale, le droit national et international suisse en vigueur — en particulier celui régissant les impôts directs — n'a pas empêché le développement des entreprises multinationales suisses. Cette remarque s'applique aussi, à mon avis, aux investissements d'entreprises multinationales ou de groupes étrangers dans des filiales suisses. En s'établissant en Suisse, les investisseurs étrangers américains, français, anglais, allemands en particulier, qui ont créé des filiales en Suisse au cours des 15 dernières années, entendaient non seulement profiter des avantages liés à la stabilité de l'économie et du franc suisses, mais encore bénéficier des conditions fiscales favorables offertes par notre pays. Les mesures défensives prises par certains Etats (législation Kennedy de 1962 aux USA, loi fiscale concernant les relations avec l'étranger (Aussensteuergesetz) de 1972 de la RFA) et la révision de nos conventions en matière de double imposition passées avec la Suède, la Grande-Bretagne, la Hollande, la France et la République fédérale d'Allemagne, a marqué la volonté de ces Etats de couper court à « l'évasion fiscale » vers la Suisse de leurs contribuables d'une part et de leurs capitaux d'autre part; ces faits tendraient à confirmer ce que l'on a déjà relevé ci-dessus, à savoir que les conditions fiscales suisses sont favorables aussi aux groupes étrangers à ramifications multinationales. Certes nous savons tous qu'il y a des ombres au tableau et c'est pourquoi nous avons dû mettre en œuvre certains correctifs sous forme de dispositions spéciales; de telles dispositions ont été insérées en particulier aussi dans la nouvelle convention germano-suisse en matière de double imposition.

4. L'ensemble des facteurs qui ont déterminé la création d'entreprises multinationales et leur développement, mais aussi les avantages qu'elles présentent et les critiques qu'elles suscitent, ont fait l'objet de nombreux exposés, discussions et commentaires de la part des milieux intéressés.

Du point de vue fiscal, deux constatations me paraissent dignes d'être relevées. Si je ne m'abuse, l'activité des entreprises multinationales suisses n'a pas fait l'objet de critiques; on ne leur a notamment pas reproché ce que l'on attribue aux entreprises multinationales américaines, à savoir que par le biais de leurs investissements à l'étranger sous forme de centres de production, elles « expatrient » des places de travail et contribuent ainsi à accroître les tensions sur le marché du travail américain, ou qu'en transférant à l'étranger des tâches de recherches, elles tendent à y implanter les activités hautement qualifiées exercées jusqu'ici sur le sol national. La pénurie de main-d'œuvre en Suisse explique sans doute pourquoi l'on ne reproche pas aux entreprises multinationales installées sur son sol de transférer des emplois à l'étranger. Quant aux critiques relatives à « l'exportation » des activités de

recherche, si nos sociétés multinationales ne les ont pas essayées, c'est précisément parce qu'on les a vues s'attacher constamment jusqu'ici à maintenir l'essentiel du potentiel de la recherche en Suisse. Mais cette question mérite sans doute d'être examinée aussi sous l'angle de la fiscalité: je considère pour ma part qu'il est plausible d'expliquer cette politique à partir de deux constatations, à savoir que la charge fiscale globale assumée par les entreprises est plus faible en Suisse qu'ailleurs, et que, tels qu'ils sont structurés, les coûts y sont supportables; c'est à mon avis précisément ce qui permet aux entreprises multinationales de Suisse d'y maintenir le travail qualifié. Mais c'est sans doute aussi un argument de poids en faveur d'une politique fiscale conçue à tous les niveaux et dans tous les domaines de telle façon qu'elle permette de maintenir la charge fiscale aussi longtemps que possible au niveau raisonnable qui est le sien à l'heure actuelle. En ce qui concerne l'activité des groupes internationaux étrangers en Suisse, il faut constater qu'elle porte pour une large part sur des opérations de financement, de facturation, d'administration et d'exploitation qui ne requièrent généralement que peu de personnel. Par conséquent, bon nombre des réactions et tendances négatives dirigées contre l'activité des entreprises multinationales dans le pays d'accueil sont moins virulentes dans notre pays qu'ailleurs. Il faut bien admettre, toutes choses étant considérées, que nous tirons profit de ces activités sans pour autant que celles-ci entraînent pour nous de lourdes charges d'infrastructure. Dès lors, nous pouvons nous permettre de faire certaines concessions en matière fiscale, en concédant par exemple des privilèges de siège, afin de compenser d'autres inconvénients liés à une localisation donnée. Lorsque la filiale suisse d'une entreprise multinationale étrangère est une entreprise de production, cette filiale est soumise aux impôts normaux suisses sur cette production à l'instar de chaque entreprise suisse du secteur de la production. On ne trouve donc rien à redire à cette activité, d'autant moins qu'elle est imposée pleinement et normalement. Il en va différemment, en revanche, en cas de fermeture d'exploitations suisses d'entreprises multinationales étrangères, à la suite d'une décision du groupe dictée par des motifs sur lesquels la Suisse n'a aucune prise; le cas s'est produit plusieurs fois ces derniers temps notamment dans la branche textile et la fabrication des cigarettes. De telles fermetures suscitent non seulement un malaise d'ordre psychologique, politique et économique et des sentiments d'impuissance, comme elles le feront d'ailleurs dans tout autre pays étranger, mais elles ont également des conséquences d'ordre fiscal, en ce sens qu'elles entraînent une diminution des recettes fiscales du canton et de la commune du siège du fait de la disparition de substance fiscale (suppression de l'entreprise et, généralement, départs d'employés et d'ouvriers devant chercher du travail le plus souvent dans d'autres cantons).

## **II. Des problèmes fiscaux non résolus des entreprises multinationales**

1. L'activité d'une entreprise multinationale, comme celle de toute entreprise internationale, est touchée et influencée en permanence par le droit fiscal en vigueur dans le pays qui abrite la société qui dirige le groupe, ainsi que par le droit fiscal des pays dans lesquels sont établies les diverses filiales. La répartition des fonctions et des tâches entre les filiales et le siège central d'une part et entre les filiales elles-mêmes d'autre part, de même que les échanges de prestations qui en découlent, sont eux-mêmes à l'origine de nombreux problèmes fiscaux. De tels problèmes naissent aussi de la préoccupation du siège central d'assurer un rendement approprié des investissements faits à l'étranger et des efforts qu'il déploie à cet effet. Au nombre de ces problèmes, on mentionnera, à titre d'exemples, le transfert des bénéfices des filiales à la maison-mère, la détermination des bénéfices afférents à chacune

des filiales ou encore la fixation des prix relatifs au transfert de marchandises et de services entre les diverses sociétés. Nous avons relevé ci-dessus, qu'en matière de transfert de bénéfice des filiales à la maison-mère, le droit fiscal suisse accorde le privilège holding. La maison-mère sera donc exonérée de l'impôt sur les dividendes des filiales étrangères; cette exonération sera partielle ou totale, selon la structure de l'entreprise concernée. L'impôt perçu à la source dans le pays d'accueil de la filiale constitue dès lors l'élément déterminant de la charge fiscale. Toutefois, la réduction des impôts prélevés à la source sur les dividendes des filiales étrangères ne peut être obtenue que dans le cadre d'une convention de double imposition. Les pourparlers en vue de mettre sur pied de telles conventions se heurtent à des difficultés particulières surtout quand il s'agit de négocier avec les pays en voie de développement, peu enclins, on le sait, à réduire les impôts à la source qu'ils perçoivent sur les dividendes transférés à la maison-mère étrangère par les filiales qu'ils abritent. Aussi comprend-on aisément qu'une maison-mère suisse ayant des filiales dans les pays en voie de développement ou dans d'autres pays avec lesquels nous n'avons pas conclu de convention en matière de double imposition puisse être amenée, pour rapatrier normalement ses bénéficiers, à choisir d'autres voies que celle du transfert sous la forme de dividendes: la tentation sera grande de recourir au canal des redevances de licences, des intérêts, des « overhead expenses », voire à une majoration appropriée des prix fixés pour les biens et services fournis par la maison mère à ses filiales ou à une réduction appropriée des prix fixés pour les prestations de la filiale à la maison mère. Il ne faut pas oublier cependant que les prestations fournies par une filiale à la maison-mère sous cette forme ne bénéficient pas du privilège holding; elles sont donc intégralement imposées auprès de la maison mère. Seul le privilège cantonal de domicile institue quelques exceptions à ce principe.

L'échange de prestations entre des sociétés juridiquement autonomes faisant partie d'un seul et même groupe d'entreprises est une opération parfaitement admise en droit fiscal international. Toutefois, le principe du « dealing at arm's length » est appliqué à cet échange de prestations, ce qui signifie qu'on l'appréciera comme s'il avait eu lieu entre des sociétés non seulement juridiquement autonomes, mais aussi économiquement et financièrement indépendantes les unes des autres; on devra tenir compte, en outre, des règles applicables en cas de distributions de bénéfices dissimulés. Dans certains cas particuliers, l'application de ces règles, qui figurent également dans toutes nos conventions de double imposition, peut s'avérer difficile. A cet égard, les autorités fiscales suisses peuvent généralement constater que leurs intérêts concordent avec les intérêts économiques des entreprises multinationales. Vu que la Suisse est considérée comme un pays où les impôts sont bas, les groupes multinationaux suisses ont tout intérêt à y rapatrier leurs bénéficiers et à acquitter les impôts suisses y afférents; c'est d'ailleurs souvent pour des raisons identiques que les groupes multinationaux étrangers favorisent leurs sociétés affiliées suisses au détriment de sociétés localisées ailleurs. Il est évident que les transferts de bénéficiers en Suisse sont souvent contestés par les autorités fiscales du pays étranger ayant les impôts les plus élevés. En pareil cas, lorsqu'un litige surgit, nous devons chercher à l'aplanir en recourant à la procédure amiable prévue dans les conventions de double imposition. Nous devons alors non seulement justifier l'imposition en Suisse, mais aussi pouvoir faire la preuve que si l'échange de prestations contesté avait lieu en sens inverse (prix facturés, montant des redevances de licences, etc.), nous en admettrions le bien-fondé au point de vue commercial; car nous ne pouvons évidemment pas attendre d'un Etat partenaire étranger qu'en matière fiscale, il juge d'une situation économique donnée selon des critères que nous ne voudrions pas nous voir appliquer. Le rôle de médiateur que nous assumons en faveur du contribuable



suisse dans la procédure de conciliation entre Etats s'identifie à celui d'un « *advocatus angeli* » (et non « *diaboli* »); ce rôle est imprégné des principes du respect des engagements contractuels, de la bonne foi et de l'interprétation loyale des contrats.

2. Plusieurs entreprises multinationales suisses ont constaté, ces derniers temps, que les autorités fiscales de divers pays étrangers, dans lesquels ces entreprises ont des filiales, ont noué des contacts entre elles. Le but de telles concertations est d'établir si possible le bénéfice global du groupe pour ensuite le répartir selon une clé déterminée sur chacune des sociétés affiliées. Cette politique vise notamment à éviter que la part d'un pays donné au bénéfice global du groupe multinational se trouve diminuée du fait que la filiale sise dans ce pays paie à la maison mère des redevances de licences supérieures à celles versées pour la même prestation par une filiale localisée dans un autre pays. De telles différences dans la manière de traiter les prestations réciproques sur le plan interne, dictées par la politique d'entreprise, deviennent de plus en plus problématiques. Elles ne sont plus admises sans autre par les autorités fiscales étrangères; l'opposition de celles-ci est particulièrement fort lorsque, par le biais de redevances de licences élevées — qui sont à vrai dire des frais généraux — on entend en fait transférer en Suisse des bénéfices plus élevés. Ces actions concertées entreprises par une pluralité d'administrations fiscales étrangères posent un problème particulièrement délicat: il s'agit de savoir dans quelle mesure et comment il est possible d'intervenir contre ces arrangements en se fondant sur des conventions en matière de double imposition passées entre la Suisse, Etat du siège, et chacun des Etats dans lesquels se trouvent des filiales. Le droit fiscal suisse interne garantit le secret des affaires et interdit toute communication de faits et renseignements de nature fiscale portés à la connaissance d'une autorité fiscale et se rapportant à une filiale sise sur son territoire. Par ailleurs, selon la conception suisse, l'autorité fiscale d'un pays étranger abritant une filiale de cette société suisse ne saurait communiquer des renseignements se rapportant à cette filiale. Mais il se peut que l'Etat du siège de la société multinationale et le ou les Etats abritant une filiale de celle-ci aient passé une convention réglant l'échange d'informations. Dans ce cas, la société multinationale tombant sous le coup d'une telle convention peut tout au plus faire valoir que les règles garantissant le secret des affaires, qui sont prévues dans toutes les clauses relatives à l'échange de renseignements, ont été violées, et emprunter les voies de droit existantes. Les entreprises multinationales suisses devront de plus en plus prendre conscience du fait que l'harmonisation fiscale préconisée et déjà en partie réalisée conduit, dans des ensembles économiques élargis, un nombre toujours accru d'Etats à considérer de façon critique le niveau actuel des impôts suisses. Cela pourrait les amener à prétendre qu'il y a, par rapport aux entreprises multinationales suisses, une distorsion de concurrence.

3. Les fusions et les concentrations d'entreprises par-delà les frontières soulèvent un problème fiscal de portée internationale qui n'est pas prêt d'être résolu, bien que la proposition de directive de la Commission des communautés européennes, du 15 janvier 1969, sur « le régime fiscal commun applicable aux fusions, scissions et apports d'actifs intervenant entre sociétés d'Etats membres différents » pose, à ce propos, des idées intéressantes. On recherche actuellement, en Suisse aussi, comment améliorer la situation sur le plan interne; en outre, la nouvelle loi sur les droits de timbre apportera certains allègements, notamment en ce qu'elle tiendra compte des solutions adoptées dans la CEE concernant les impôts indirects frappant les rassemblements de capitaux (réduction de moitié du droit de timbre à l'émission).

4. A propos de l'imposition des entreprises au titre des impôts sur le rendement net et sur le capital, on notera que le privilège holding en vigueur constitue une mesure de protection efficace contre la surimposition économique. Les lacunes que comporte encore ce privilège holding seront éliminées ou du moins largement atténuées à l'occasion de la révision de la législation concernant l'impôt fédéral direct et de l'harmonisation des impôts cantonaux. Au nombre de ces lacunes, on citera notamment celle qui a trait à l'application de l'article 59 de l'arrêté concernant la perception d'un impôt pour la défense nationale; en effet, on sait que l'établissement du rapport mentionné dans cette disposition, entre le rendement des participations et le rendement brut total est problématique, étant donné qu'il est parfois des plus difficiles de déterminer ce dernier élément. On relèvera encore à ce propos que l'on étudie actuellement la possibilité d'étendre le privilège holding à l'impôt sur le capital et les réserves.

Une autre question fondamentale se pose dans le domaine du droit fiscal suisse applicable aux sociétés; elle a trait à l'imposition des entreprises et de leurs associés: voulons-nous maintenir le système classique de la double imposition économique, selon lequel les rendements d'une société sont imposés dans leur totalité (ceux qui sont distribués comme dividendes aussi bien que ceux qui ne sont pas distribués) auprès de l'entreprise, et selon lequel en outre les dividendes versés aux actionnaires sont imposés une seconde fois auprès de ces derniers au titre de revenus individuels; ou voulons-nous, au contraire, atténuer ou même supprimer cette double imposition par l'introduction d'un taux différencié (solution adoptée en RFA, au Japon, en Autriche, ainsi que dans d'autres Etats) ou en appliquant le système de l'avoir fiscal ou de l'imputation comme c'est le cas en France, en Belgique ou au Canada? Des études sont menées à ce sujet simultanément dans le cadre de l'OCDE et de la CEE. On n'est pas tombé d'accord, jusqu'ici, sur le point de savoir quelles conditions devraient être réunies et quels motifs justifieraient le passage du système classique à un autre système, pas plus qu'on a déterminé quel système entrerait en ligne de compte (taux différencié ou système de l'imputation). Quoi qu'il en soit, on peut admettre que ce passage ne s'impose pas d'urgence en Suisse tant que la charge fiscale moyenne pondérée frappant les bénéfices des entreprises ne dépasse pas de manière significative la limite de 25 à 30 %. En revanche, il se justifierait de renoncer au système de l'imposition du rendement des personnes morales fondé sur l'intensité du rendement; les travaux entrepris en vue de l'harmonisation des impôts cantonaux et la mise sur pied de la future législation concernant l'impôt fédéral direct en fourniraient l'occasion. Cette opération pourrait être réalisée en deux temps; en première étape on pourrait prévoir tout d'abord un impôt à deux taux, puis passer à un impôt proportionnel à taux unique.

C'est à ce moment seulement que se poserait la question de l'introduction de taux distincts pour les bénéfices distribués et pour les bénéfices non distribués. Tant que durera le système actuel fondé sur l'imposition à deux, voire trois paliers (impôts de la Confédération, des cantons et des communes), il ne sera pas possible, pour des raisons pratiques, de recourir à une solution fondée sur le système français de l'avoir fiscal; l'adoption de celui-ci provoquerait, en effet, des difficultés démesurées tant pour l'économie que pour le fisc.

5. A l'heure actuelle, les impôts que doivent acquitter les entreprises ou groupes recourant au marché des capitaux (droits de timbre à l'émission) n'entravent guère leurs opérations de financement. En outre, la nouvelle législation en voie d'élaboration prévoit la suppression du droit de timbre à l'émission d'emprunts et à l'émission de titres étrangers en Suisse. Ces mesures sont de nature à permettre aux groupes et entreprises multinationaux de rassembler les capitaux dont ils ont besoin avec plus de facilité encore.

### **III. Nécessité et opportunité d'édicter des prescriptions fiscales particulières pour les entreprises multinationales**

Les dispositions de droit fiscal national et international en vigueur dans notre pays n'ont pas, jusqu'ici, empêché ou entravé la création, le développement et l'expansion des entreprises multinationales ayant leur siège en Suisse, qu'elles soient suisses ou étrangères. Il s'avère bien au contraire que le régime fiscal suisse a contribué de manière déterminante au développement de ce type de société. Or, il apparaît que ce résultat a été atteint en l'absence de prescriptions spécifiques applicables aux entreprises multinationales et sans qu'il ait été nécessaire d'en édicter.

C'est bien la preuve que notre régime fiscal, malgré la complexité des règles de droit public qui le régissent, recèle un potentiel d'adaptation élevé permettant de saisir les situations économiques nouvelles. De même, on voit apparaître en toute clarté les avantages que peut offrir un système fiscal, si complexe soit-il, tant qu'il demeure raisonnable quant à la charge fiscale globale qu'il comporte et à ses effets sur l'économie. Les milieux préoccupés du développement des entreprises multinationales ont davantage intérêt à maintenir ces conditions générales favorables qu'à chercher à obtenir des avantages fiscaux particuliers. Cela ne signifie nullement que l'on ne doive pas s'attacher à résoudre les problèmes encore en suspens auxquels j'ai fait allusion; ces problèmes auxquels on peut et on doit trouver des solutions ne concernent d'ailleurs pas seulement les entreprises multinationales.

Tout au long de cet exposé fragmentaire consacré aux problèmes fiscaux concrets des entreprises multinationales dans la perspective du droit fiscal fédéral, je me suis limité à ne passer en revue que les aspects fiscaux des activités économiques internationales de ce type d'entreprise. C'est donc à dessein que j'ai renoncé à situer l'activité économique des groupes multinationaux dans la perspective plus large de la politique fiscale.

Ce faisant, je m'en suis tenu au principe qu'observe tout fonctionnaire fiscal chargé d'analyser un état de fait économique donné; celui-ci n'examinera, en effet, que les conséquences fiscales de cet état de fait, mais évitera de l'analyser sous l'angle de la politique ou de l'économie en général, voire de la morale. L'analyse objective de notre système fiscal dans l'optique des lois existantes (de lege lata) fait ressortir que l'activité des entreprises multinationales ne fait l'objet d'aucune discrimination au point de vue fiscal; bien au contraire, les avantages offerts par notre régime fiscal sont pleinement profitables à cette activité, ils la stimulent même. D'autres entreprises tirent d'ailleurs avantage elles aussi de cette situation. Si l'on voulait «de lege ferenda» introduire dans le droit fiscal fédéral et cantonal des dispositions particulières, des privilèges de nature fiscale visant à tenir compte des caractéristiques propres des entreprises multinationales, il ne fait pas de doute que l'on verrait bientôt le problème global qu'elles posent — ce problème est posé certes de manière latente, mais pas encore actualisé dans l'optique de la politique fiscale — s'insérer vivement dans les discussions portant sur la politique fiscale interne de la Suisse. Une telle discussion permettrait certes de montrer les ombres et les lumières, les avantages et les inconvénients inhérents aux entreprises multinationales. Elle pourrait s'étendre aussi aux problèmes de la réciprocité de traitement des entreprises multinationales suisses et étrangères. Mais on peut se demander si ces questions pourraient être débattues dans un esprit toujours aussi positif et neutre que celui qui a prévalu jusqu'ici au niveau de l'application du droit fiscal national et international suisse en vigueur.