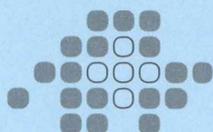


# Le nouveau régime financier

**Garantie, limitation dans le temps et  
plafonnement des plus importantes recettes  
de la Confédération**

**Brochure d'information  
sur le dossier soumis à la votation le  
28 novembre 2004**





Editeur  
Département fédéral des finances DFF  
Bundesgasse 3  
3003 Berne  
[doc@gs-efd.admin.ch](mailto:doc@gs-efd.admin.ch)  
[www.efd.admin.ch](http://www.efd.admin.ch)

Rédaction  
Administration fédérale des finances AFF  
et Département fédéral des finances DFF

Layout  
Département fédéral des finances DFF

© Communication DFF  
Berne, septembre 2004

Cette publication existe également en allemand.

Questa pubblicazione è disponibile anche in lingua italiana.



# Table des matières

Condensé .....	3
Qu'entend-on par régime financier de la Confédération? .....	4
Prorogation de la réglementation en vigueur .....	5
Garantie des ressources principales de la Confédération .....	6
Limitation dans le temps de l'impôt fédéral direct et de la TVA .....	9
Les caractéristiques de l'impôt fédéral direct.....	11
Les taux de la TVA dans le nouveau régime financier .....	13
Le taux spécial pour les prestations du secteur de l'hébergement.....	14
Réduction des primes de l'assurance-maladie pour les classes de revenus inférieures.....	16
Mise à jour des dispositions transitoires de la TVA .....	18
Conclusion .....	19
Arrêté fédéral sur un nouveau régime financier du 19 mars 2004.....	20
Autres publications .....	21



## Condensé

### Nécessité d'une révision de la Constitution

L'impôt fédéral direct et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ainsi que l'ancien impôt sur le chiffre d'affaires ont été, dès l'origine, limités dans le temps, de sorte que le peuple et les cantons doivent périodiquement ratifier la prolongation des deux impôts. La Confédération ne peut percevoir l'impôt fédéral direct et la TVA que jusqu'à fin 2006. Réunis, ces deux impôts constituent environ 60 % de l'ensemble des recettes. La Confédération ne peut y renoncer, ce qui rend nécessaire une modification de la Constitution. Sans ces recettes, des tâches importantes ne pourraient être assumées.

### Éléments du nouveau régime financier

La Constitution détermine quelles sortes d'impôts la Confédération peut percevoir et quels principes doivent être respectés en l'occurrence. Le nouveau régime financier ne vise pas à changer de système fiscal, mais pour l'essentiel à prolonger la réglementation en vigueur actuellement.

- *Garantie, limitation dans le temps et plafonnement des plus importantes recettes de la Confédération*

La garantie des principales ressources de la Confédération se trouve au centre du projet. La compétence de la Confédération de percevoir l'impôt fédéral direct et la TVA doit être prolongée jusqu'en 2020. Il convient de s'en tenir, pour ces deux impôts, à la limitation dans le temps ainsi qu'à la fixation des taux maximaux.

- *Mise à jour de la Constitution*

En outre, il convient d'adapter la Constitution à la situation effective. Sont concernées les dispositions sur l'imposition des personnes morales (impôt sur le bénéfice, impôt sur le capital) ainsi que les dispositions transitoires de la TVA.

- *Modifications relatives à la TVA*

En ce qui concerne la TVA, le taux spécial pour les prestations du secteur de l'hébergement et l'affectation d'une partie du produit de la TVA à la réduction des primes de l'assurance-maladie ont été repris définitivement dans la Constitution.

### Position du Conseil fédéral et du Parlement

Au Conseil des Etats, l'ensemble du projet n'a pas été contesté. Au Conseil national, des voix se sont fait entendre qui proposaient de renoncer à la limitation dans le temps de l'impôt fédéral direct et de la TVA, ainsi qu'au taux spécial de TVA pour les prestations d'hébergement.

A propos de la limitation dans le temps, il a été objecté que la Confédération a impérieusement besoin des recettes concernées et que des réformes du système fiscal peuvent également être entreprises à tout moment, sans limitation dans le temps.

Concernant le taux spécial, la critique a porté sur le fait que ce taux équivaut à un traitement de faveur envers la branche de l'hôtellerie et non à une promotion ciblée du tourisme.

Le projet a été adopté finalement à l'unanimité aussi bien au Conseil des Etats qu'au Conseil national. Le Conseil fédéral et le Parlement soutiennent le projet de nouveau régime financier qui garantit les principales ressources de la Confédération. Cette dernière peut ainsi continuer à assumer ses tâches qui, dans presque tous les domaines, ne sont pas limitées dans le temps. Ces tâches relèvent par exemple de la protection sociale, de la formation et la recherche, des transports publics ou de l'agriculture.



# Qu'entend-on par régime financier de la Confédération?

Le régime financier désigne la partie de la Constitution fédérale qui régit les finances de la Confédération. Dans le détail, cette partie traite:

- de la gestion des finances de la Confédération
- des principes régissant l'imposition
- de la péréquation financière<sup>1</sup>.

<b>Régime financier actuel de la Confédération (Cst.)</b> Art. 126-135 ainsi que 196 et 197 Cst.		
<b>Gestion des finances (Art. 126 Cst.)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Equilibre du compte financier sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel</li> <li>• Ancrage du frein à l'endettement</li> </ul>	<b>Principes régissant l'imposition (Art. 127-134, 196-197 Cst.)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Principes généraux</li> <li>• <i>Bases juridiques des impôts perçus par la Confédération</i></li> <li>• Harmonisation (formelle) en matière d'impôts directs</li> <li>• <i>Dispositions transitoires relatives à la TVA</i></li> <li>• <i>Dispositions transitoires relatives à la limitation dans le temps de l'impôt fédéral direct et de la TVA</i></li> </ul>	<b>Péréquation financière<sup>1</sup> (Art. 135 Cst.)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Péréquation financière entre les cantons</li> </ul>

Le projet de nouveau régime financier se réfère exclusivement à la seconde colonne ci-dessus et, à l'intérieur de celle-ci, seulement aux bases juridiques ainsi qu'aux dispositions transitoires sur la limitation dans le temps de l'impôt fédéral direct et de la TVA.

La Constitution fédérale confère explicitement à la Confédération la compétence de percevoir certains impôts. En font partie notamment l'impôt fédéral direct, la TVA, l'impôt sur le tabac, l'impôt sur l'alcool, l'impôt sur les huiles minérales, l'impôt anticipé, le droit de timbre et les droits de douane.

Les plus importantes ressources de la Confédération sont l'impôt fédéral direct et la TVA. Ces deux impôts représentent à eux deux environ 60 % du total des recettes fédérales. Mais au contraire des autres recettes, celles-ci sont soumises depuis 1959 à une limitation dans le temps. Le Conseil fédéral et le Parlement sont ainsi tenus de débattre à intervalles réguliers des principes du système fiscal.

<sup>1</sup> La nouvelle réglementation de la péréquation financière est traitée séparément dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) lors de la votation populaire du 28 novembre 2004.



## Prorogation de la réglementation en vigueur

Le nouveau régime financier vise pour l'essentiel à proroger la réglementation actuelle, notamment en prolongeant la compétence accordée à la Confédération de percevoir l'impôt fédéral direct et la TVA. Au surplus, seules quelques modifications ont été apportées au système. Le nouveau régime financier représente donc pour diverses raisons un projet de portée limitée.

### **Pas de réforme fiscale écologique pour l'instant**

Dans ses "lignes directrices des finances fédérales" du 4 octobre 1999, le Conseil fédéral affirme que le nouveau régime financier doit fournir l'occasion d'une modification plus substantielle du système fiscal. En faisait partie notamment la réforme fiscale comprenant des incitations écologiques. Il avait été prévu d'imposer les énergies non renouvelables avec une taxe spéciale et d'utiliser le produit de l'impôt pour alléger les charges sociales. Cet objectif aurait dû être atteint au moyen d'un article constitutionnel instaurant une taxe incitative sur les énergies non renouvelables, mais cet article a été rejeté par le peuple et les cantons le 24 septembre 2000. Tirant les conclusions de ce rejet, le Conseil fédéral a renoncé à lier le nouveau régime financier à une nouvelle version de la réforme fiscale écologique. Cette décision du Conseil fédéral a été approuvée par le Parlement.

### **Des réformes importantes sont possibles à tout moment**

Des réformes importantes du système fiscal ne doivent pas nécessairement être entreprises dans le cadre du nouveau régime financier. Elles peuvent également faire l'objet d'un nouvel article constitutionnel. En outre, les réformes ne nécessitent pas toujours une révision de la Constitution. Des

réformes concernant l'imposition de la famille et l'imposition des entreprises, par exemple, peuvent également être réalisées par voie législative.

### **Soumettre au peuple des projets clairs et équilibrés**

L'histoire des finances fédérales montre que les modifications du régime financier ne passent pas facilement le cap dans les votations populaires. Les finances fédérales représentent un système complexe qui a des conséquences multiples sur l'économie et la société. Des modifications importantes du régime financier peuvent entraîner des transferts importants de la charge fiscale. Elles font, à chaque fois, des gagnants et des perdants.

Le nouveau régime financier tient compte de ces aspects. Il n'entraîne pas de modification de la charge fiscale et ne contient que quelques légères retouches du régime financier existant (fixation d'un taux minimum de la TVA, inscription dans la Constitution du taux spécial pour les prestations du secteur de l'hébergement et de la réduction des primes d'assurance-maladie). Pour la Confédération, il n'en résulte ni une augmentation, ni une diminution des recettes. Le but du projet consiste à garantir à la Confédération de continuer à disposer de ses plus importantes ressources à l'échéance du régime financier en vigueur.

Au vote final au Parlement, le projet a été approuvé à l'unanimité par les deux Chambres.

Le Conseil fédéral soumettra des réformes importantes du système fiscal dans des projets séparés.

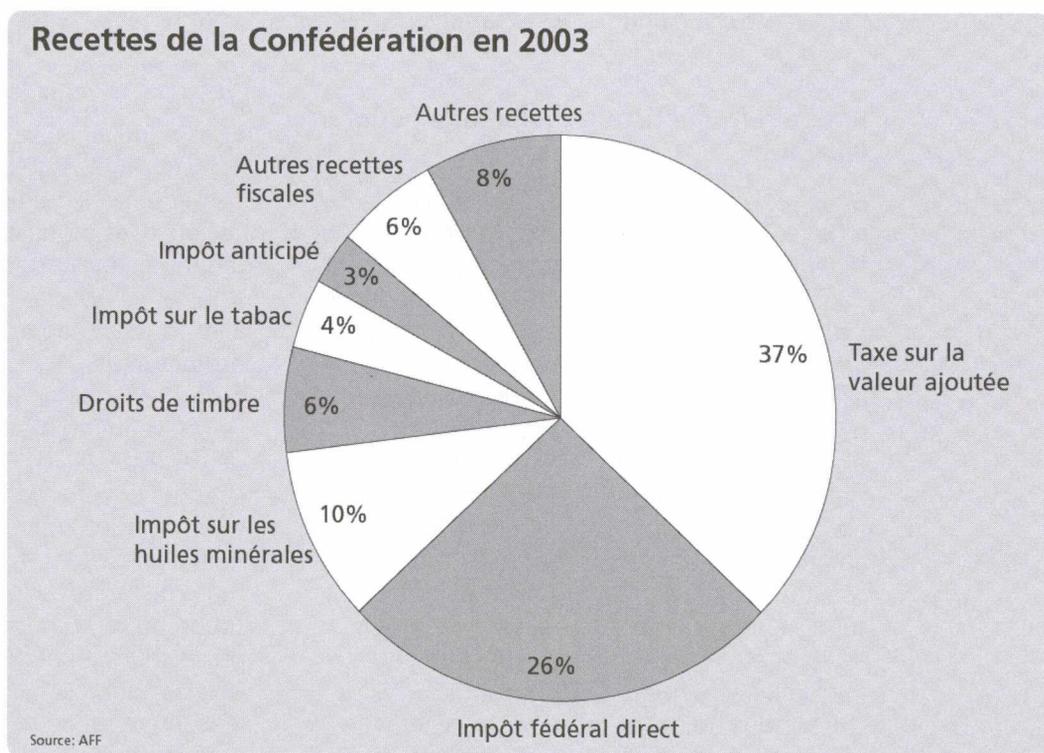


# Garantie des ressources principales de la Confédération

## Impôt fédéral direct et TVA

L'impôt fédéral direct et la TVA sont les plus importantes ressources de la Confédération. Les produits de l'impôt fédéral direct se sont montés en 2003 à 12,4 milliards et ceux de la TVA à 17,2 milliards. Les recettes totales

de la Confédération s'étant élevées à 47,2 milliards, les deux impôts représentent à eux seuls plus de 60 % de cette somme. Le diagramme suivant donne un aperçu de l'importance relative des différentes recettes de la Confédération en 2003.

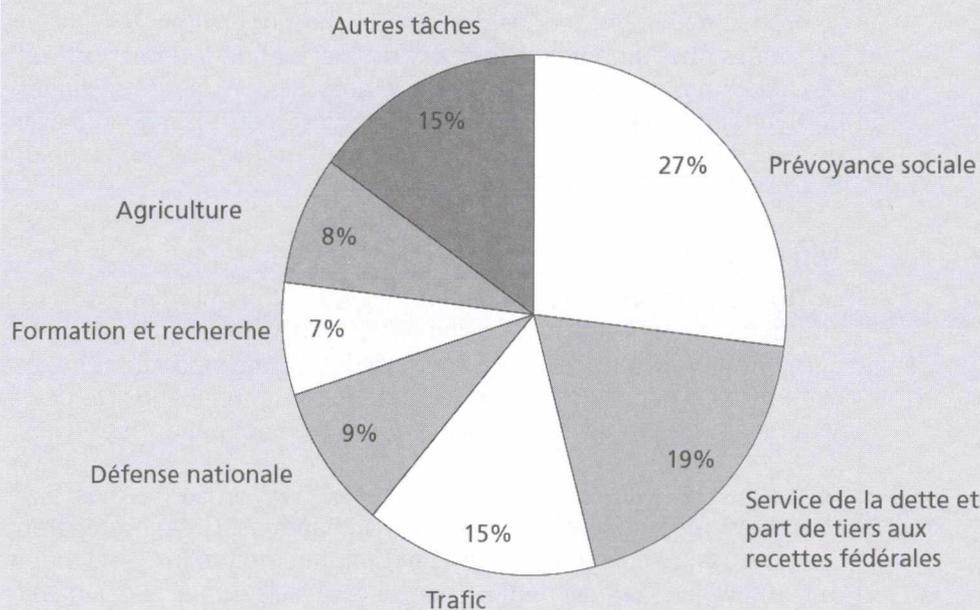


## Garantie de l'exécution des tâches

La Confédération a impérieusement besoin de ces deux recettes principales pour garantir à long terme le financement de ses tâches. La Confédération assume, dans presque tous les domaines, des tâches non-limitées dans le temps, comme par exemple la prévoyance sociale, les transports publics, la formation et la recherche ou l'agriculture.

Elle ne dispose pas de tâches - limitées dans le temps et d'une ampleur correspondant à ces deux recettes - qui pourraient être supprimées en cas de refus de la prorogation des recettes en question. Le diagramme ci-après fournit un aperçu des plus importantes dépenses de la Confédération en 2003.

### Les principales tâches de la Confédération en 2003



Source: AFF

#### Importance de l'impôt fédéral direct pour les cantons

L'impôt fédéral direct revêt également de l'importance pour les cantons, 30 % du produit étant reversés aux cantons. Il exerce en outre un double effet de compensation sur la charge fiscale dans les cantons. Premièrement, si l'on ajoute l'impôt fédéral direct, qui est le même dans toute la Suisse, aux différents impôts cantonaux et communaux, les différences relatives de charge fiscale se réduisent. Deuxièmement, l'effet compensatoire sur la charge fiscale est renforcé du fait qu'actuellement une partie de la quote-part cantonale (13/30) est calculée en fonction de la capacité financière du canton. Les cantons à faible capacité reçoivent une part supérieure à la moyenne. Avec la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la

Confédération et les cantons (RPT), l'effet péréquatif de l'impôt fédéral direct ne changera pas de manière déterminante. Cependant, la part des cantons à l'impôt fédéral direct sera réduite à 17, voire 15%. En outre, le calcul en fonction de la capacité financière sera abandonné. Les fonds ainsi libérés seront toutefois reversés aux cantons par le biais du nouveau système de péréquation de la RPT.

#### Prolongation de la compétence jusqu'en 2020

Le Parlement a décidé que le nouveau régime financier doit permettre à la Confédération de recevoir, également après 2006, la compétence de percevoir l'impôt fédéral direct et la TVA. Le délai est ainsi prolongé de 14 ans et la Confédération peut disposer jusqu'en 2020 des recettes concernées.



### **Impôt fédéral direct**

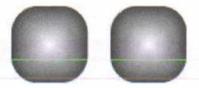
Le produit de l'impôt fédéral direct provient pour environ 2/3 de l'imposition des revenus des personnes physiques (revenus des particuliers) et pour un tiers de l'imposition des bénéfices des personnes morales (bénéfice des entreprises). Pour les personnes physiques, on applique un barème fiscal progressif avec un taux moyen de 11,5 % au maximum et un taux marginal de 13,2 % au maximum. Pour les personnes morales, on applique un taux proportionnel de 8,5 % sur le rendement net.

### **TVA**

La TVA est un impôt général sur la consommation qui frappe non seulement la consommation de marchandises, mais également la consommation de prestations de services. Le taux normal est, depuis le début de 2001, de 7,6 % des opérations imposables. Sont assujetties à cette taxe les personnes qui exercent de manière indépendante une activité lucrative et réalisent un chiffre d'affaires supérieur à 75 000 francs par année.

Sont soumises à la TVA les opérations effectuées en Suisse, ainsi que l'importation de marchandises, mais pas l'exportation de marchandises. Certaines opérations effectuées en Suisse sont exclues du champ de l'impôt, ainsi notamment dans le secteur hospitalier, dans le domaine social et de la formation, ainsi que dans le domaine des manifestations culturelles. Pour les biens de consommation courante, un taux réduit de 2,4 % s'applique. Quant aux prestations du secteur de l'hébergement, elle sont imposées suivant un taux spécial de 3,6 % limité à fin 2006.

La TVA est un impôt perçu à chaque stade du processus de production et de distribution et assorti d'une déduction de l'impôt préalable. Cela signifie que la TVA est perçue sur le total du chiffre d'affaires imposable (impôt brut). On peut déduire de cet impôt brut l'impôt grevant la prestation antérieure (déduction de l'impôt préalable). La déduction de l'impôt préalable ne peut être accordée s'il n'y a pas assujettissement ou si les opérations sont exclues du champ de l'impôt. Pour les opérations exonérées de l'impôt, en revanche (p. ex. les exportations), la déduction de l'impôt préalable est possible.



# Limitation dans le temps de l'impôt fédéral direct et de la TVA

## Origine de la limitation dans le temps

En matière d'impôt sur le chiffre d'affaires (ICHA autrefois, TVA aujourd'hui) et d'impôt fédéral direct (autrefois impôt pour la défense nationale), la compétence fiscale confiée à la Confédération a dès le début été limitée dans le temps. L'idée de limiter dans le temps les compétences constitutionnelles de lever des impôts trouve son origine dans le régime des pleins pouvoirs confiés au Conseil fédéral au cours de la seconde guerre mondiale.

Cette limitation dans le temps a été conservée et, depuis 1959, elle est ancrée dans la Constitution fédérale pour les deux principaux impôts de la Confédération. Elle visait à maintenir la charge fiscale des citoyennes et des citoyens à un niveau raisonnable. Il s'agissait de reconsidérer à intervalles réguliers la politique fiscale et d'inciter, suivant un rythme plus lent, le peuple et les cantons à se prononcer sur les bases du régime financier de la Confédération.

## Les débats au Parlement

Au Conseil national, les opinions sont partagées. Les partisans de la limitation dans le temps considèrent comme nécessaire un débat périodique sur le système fiscal. Les opposants ressentent comme peu judicieuse une limitation dans le temps de recettes auxquelles on ne peut renoncer.

- *Quels sont les arguments en faveur...*

Dans le cadre des débats parlementaires, on a fait référence en particulier à l'importance sur le plan démocratique de la limitation dans le temps. Cette dernière doit donner aux citoyennes et aux citoyens, à certains intervalles, la possibilité de s'informer sur la manière dont la Confédération est financée. Elle implique aussi la nécessité pour les autorités et le Parlement de solliciter régulièrement l'approbation des citoyens. Les partisans admettent certes que des réformes du système fiscal demeurent possibles, même en cas de renonciation à la limitation dans le temps. Ils craignent cependant qu'une dis-

cussion de fond sur l'ensemble du régime financier ne s'impose plus.

Enfin, ils accordent aussi à la limitation dans le temps un impact psychologique. A leur avis, elle a un effet modérateur sur la propension à dépenser et à augmenter les impôts. Elle contribue ainsi de manière importante à éviter de futures hausses de la quote-part fiscale.

- *...et les arguments contre*

Les adversaires de la limitation dans le temps fondent avant tout leurs arguments sur le fait que la Confédération ne peut renoncer, même à l'avenir, aux recettes provenant de ces impôts. La Confédération ne dispose pas de tâches limitées dans le temps et d'un coût correspondant à ces deux recettes qui pourraient être supprimées en cas d'abrogation des recettes en question. Cette asymétrie entre les recettes et les dépenses est difficilement explicable.

En outre, les opposants attirent l'attention sur le fait que la limitation dans le temps n'a pas augmenté, par le passé, la volonté de réforme. Cela tient, entre autres, au fait qu'un projet comportant peu de modifications franchit plus facilement qu'un autre l'obstacle d'une votation populaire. C'est pourquoi des réformes approfondies ne sont en règle générale pas proposées dans le cadre du nouveau régime financier.

Enfin et toujours selon les opposants, la limitation dans le temps ne convient pas pour limiter la quote-part fiscale. La fixation de taux maximaux d'imposition dans la Constitution y pourvoit. Les taux maximaux seront cependant maintenus même en cas de renonciation à la limitation dans le temps.

## La décision: prorogation de la limitation dans le temps

Au Conseil des Etats, la prorogation de la limitation dans le temps n'a pas été contestée. Au Conseil national, la décision est



tombée par 80 voix contre 67 en faveur de la limitation dans le temps des deux impôts. La durée de validité a été prolongée par les deux Chambres de 12 ans (jusqu'ici) à 14 ans. La Confédération peut ainsi disposer

jusqu'en 2020 des recettes de l'impôt fédéral direct et de la TVA. Au vote final, l'ensemble du projet a été approuvé à l'unanimité par les deux Chambres.



# Les caractéristiques de l'impôt fédéral direct

## Les taux maximaux limitent la charge fiscale

Les taux maximaux de l'impôt fédéral direct doivent demeurer inscrits dans la Constitution. On garantit ainsi aux citoyennes et aux citoyens le droit de se prononcer également à l'avenir sur des charges induites par des impôts fédéraux qui dépasseraient ces taux. De cette manière, la charge fiscale du contribuable peut être limitée de manière efficace, cette limitation augmentant à son tour l'attrait de la place économique suisse. Pour les cantons et les communes également, la limitation des possibilités de la Confédération en matière d'impôts revêt de l'importance, car la Confédération partage avec eux la même substance fiscale pour ce qui concerne l'impôt fédéral direct.

## Le régime financier actuel

Le régime financier en vigueur permet à la Confédération de percevoir un impôt direct:

- de 11,5 % au maximum sur le revenu des personnes physiques;
- de 9,8 % au maximum sur le bénéfice net des personnes morales;
- de 0,825 ‰ au maximum sur le capital et sur les réserves des personnes morales.

## La réforme de l'imposition des entreprises de 1997

Dans le cadre de la réforme de l'imposition des entreprises de 1997, le tarif à trois paliers dépendant du rendement de l'impôt sur le bénéfice a été remplacé le 1<sup>er</sup> janvier 1998 par un tarif proportionnel et le taux maximum a été réduit à 8,5 %. Concrètement, l'impôt sur le bénéfice net s'élève à 8,5 % pour les sociétés de capitaux et les coopératives et à 4,25 % pour les associations, les fondations ou autres personnes morales et les fonds de placement. Simultanément, l'impôt perçu sur le capital et les réserves des personnes morales a été totalement aboli. Ce dernier impôt heurtait l'opinion du fait que des personnes morales

qui ne réalisaient aucun bénéfice devaient néanmoins payer l'impôt sur le capital et devaient donc s'acquitter de cette dette fiscale en puisant sur leurs fonds propres. Cette situation n'est pas compatible avec un système fiscal basé sur la capacité contributive. A quelques rares exceptions près, aucun impôt sur le capital des personnes morales n'est perçu à l'étranger.

## La future réglementation constitutionnelle

Le taux maximum de 9,8 %, inscrit actuellement dans la Constitution fédérale ne correspond plus à celui qui figure dans la réglementation légale en vigueur. Comme des raisons liées à la concurrence internationale empêchent d'envisager dans un proche avenir un retour à des taux fiscaux plus élevés que ceux d'aujourd'hui, il est indiqué de fixer dans la Constitution le taux de 8,5 % en vigueur actuellement. Cette démarche améliore également la transparence juridique.

Il en est de même pour l'impôt sur le capital qui est toujours prévu dans le régime financier en vigueur. Sa réintroduction violerait les principes de la neutralité concurrentielle et de l'imposition en fonction de la capacité économique. La disposition constitutionnelle correspondante doit par conséquent être purement et simplement supprimée.

## Les débats au Parlement

Les Chambres fédérales ont adopté clairement l'adaptation - proposée par le Conseil fédéral - des dispositions constitutionnelles à la situation effective en matière d'imposition des personnes morales. Au Conseil national, il y a toutefois également eu des propositions divergentes.

D'une part, il a été demandé d'abaisser le taux maximum en vigueur actuellement d'un demi-point de pourcentage pour le ramener à 8,0 % et de l'inscrire dans la Constitution. Cette proposition était moti-



vée par la double imposition économique existant actuellement qui entraîne un comportement d'investissement et de distribution des bénéfices davantage guidé par des aspects fiscaux que par des aspects relatifs à l'économie d'entreprise.

Il a été proposé d'autre part de ne pas modifier le taux maximum de 9,8 %. Il reste ainsi possible de compenser les pertes de recettes résultant de futures réformes de l'imposition des entreprises par des augmentations des taux d'imposition. Ceci ne devrait pas poser de problème sur le plan de

la concurrence, car même en tenant compte des impôts cantonaux, l'imposition à 9,8 % serait encore très avantageuse en comparaison avec l'étranger.

**La décision: abolition de l'impôt sur le capital et maintien des taux actuels**

Les Chambres fédérales se sont prononcées clairement en faveur de l'abrogation de l'impôt sur le capital des personnes morales et du maintien du taux maximum en vigueur pour l'impôt sur le bénéfice.



# Les taux de la TVA dans le nouveau régime financier

## Les taux de la TVA actuellement...

Les taux de la TVA sont fixés dans la loi. En tenant compte des suppléments pour le financement de l'AVS et des grands projets ferroviaires, ils s'élèvent actuellement à

7,6 % pour le taux normal, à 2,4 % pour le taux réduit et à 3,6 % pour le taux spécial applicable aux prestations du secteur de l'hébergement. Ces taux se décomposent de la manière suivante:

	Taux normal	Taux réduit	Taux spécial prestations du secteur de l'hébergement
Taux de base	6,5 %	2,0 %	3,0 %
Supplément AVS (depuis le 1.01.1999)	1,0 %	0,3 %	0,5 %
Supplément grands projets ferroviaires (depuis le 1.01.2001)	0,1 %	0,1 %	0,1 %
<b>Taux actuel</b>	<b>7,6 %</b>	<b>2,4 %</b>	<b>3,6 %</b>

Le taux normal de 7,6 % s'applique à toutes les opérations soumises à la taxe, pour lesquelles le taux réduit ou le taux spécial ne s'applique pas. La liste des prestations soumises au taux réduit est exhaustive. Le taux normal est donc le taux d'imposition applicable en principe, l'application du taux réduit et du taux spécial constituant l'exception.

## ...et dans le nouveau régime financier

Les dispositions du nouveau régime financier permettent la prorogation des taux de la TVA en vigueur actuellement. Outre un taux normal et un taux réduit, la possibilité subsistera de fixer un taux spécial pour les prestations du secteur de l'hébergement. Le taux maximal de 7,6 %, en vigueur actuellement, sera conservé.

En outre, diverses précisions ont été intégrées dans le nouveau régime financier:

- Figureront désormais dans la Constitution, à la différence de ce que prévoit le régime financier en vigueur, non seulement le taux maximum de 6,5 %, mais

également un taux minimum de 2,0 %. Cela signifie qu'un seul taux réduit sera possible, ce qui contribuera à la simplification de la TVA. En même temps, on évitera également que le taux réduit soit abaissé.

- En ce qui concerne le supplément démographique affecté au financement de l'AVS, outre le supplément maximal de 1 % pour le taux normal, le supplément maximal pour le taux réduit sera fixé au taux valable actuellement de 0,3 %. Actuellement, seul le supplément maximal de 1 % est défini.
- La possibilité de percevoir un taux spécial pour les prestations du secteur de l'hébergement a été reprise des dispositions transitoires dans le texte de la Constitution.
- En ce qui concerne le pourcentage de la TVA affecté aux mesures d'allègement en faveur des classes de revenus inférieures, l'objectif consistant à réduire les primes sera inscrit dans la Constitution.



# Le taux spécial pour les prestations du secteur de l'hébergement

## Origine du taux spécial

Selon les actuelles dispositions transitoires de la Constitution fédérale, la Confédération peut, par voie législative, fixer un taux de la TVA inférieur au taux normal pour certaines prestations touristiques fournies en Suisse, pour autant que ces prestations soient largement utilisées par des étrangers et que la compétitivité l'exige.

Eu égard à la situation concurrentielle difficile du tourisme suisse au milieu des années 90, la Confédération a fait usage de cette possibilité. Le 1<sup>er</sup> octobre 1996, un taux spécial d'imposition de 3 % pour les prestations du secteur de l'hébergement (prestations incluant le petit déjeuner) a été mis en vigueur pour une durée de cinq ans.

La limitation dans le temps a depuis lors été prolongée deux fois, jusqu'à fin décembre 2006 au plus tard. Le taux spécial est régi actuellement par l'art. 36 al. 2 de la loi sur la TVA. En raison de l'introduction des suppléments de 0,5 % pour l'AVS et de 0,1 % pour le financement des grands projets ferroviaires, le taux spécial s'élève actuellement à 3,6 %.

## Avis divers au Conseil national

Le Parlement veut conserver la possibilité de fixer un taux spécial pour les prestations du secteur de l'hébergement. Au Conseil national, cette question a cependant été longuement débattue.

Les partisans fondent leurs arguments sur le fait que la branche suisse du tourisme doit affronter une rude concurrence internationale et que les hôtes étrangers sont très sensibles aux prix pratiqués. Selon ces partisans, le taux spécial représente un moyen simple, direct et efficace d'améliorer la compétitivité au niveau des prix.

En outre, ceux qui soutiennent le taux spécial constatent qu'actuellement, la plupart des Etats de l'UE appliquent également un

taux spécial pour les prestations du secteur de l'hébergement. Parmi ces Etats se trouvent tous les pays voisins de la Suisse, à part l'Allemagne. Les taux correspondants sont en règle générale certes supérieurs au taux spécial suisse, mais les entreprises suisses sont confrontées à un niveau de coûts plus élevé que celui des pays voisins.

On a également attiré l'attention sur le fait que l'hôtellerie se trouve actuellement dans une phase d'assainissement structurel. C'est la raison pour laquelle elle doit bénéficier de conditions-cadre avantageuses dont fait partie le taux inférieur de la TVA. Il ne faut pas oublier en l'occurrence que le tourisme représente un élément essentiel de l'économie suisse et que la branche du tourisme revêt une grande importance en tant qu'employeur.

Les adversaires reprochent au taux spécial avant tout son caractère de mesure générale, qui est appliquée partout et indépendamment de toute nécessité. Avec cette subvention, versée selon le principe de l'arrosage, on favorise le maintien des structures existantes et des surcapacités. L'inégalité de traitement vis-à-vis des autres branches et des autres entreprises de la même branche est également considérée comme problématique. Est enfin évoqué le point de vue que le prix ne représente pas l'unique base de calcul et qu'il convient de tenir mieux compte des aspects qualitatifs. C'est pourquoi des mesures promotionnelles ciblées sont nécessaires.

## Inscription définitive dans la Constitution

Les Chambres fédérales veulent conserver la possibilité de fixer pour les prestations du secteur de l'hébergement un taux spécial également après 2006. Au Conseil des Etats cette question n'a pas été contestée. Au Conseil national, les partisans se sont imposés par 99 voix contre 74. A la différence du régime en vigueur, le taux spécial prévu à titre provisoire par les dispositions transitoi-



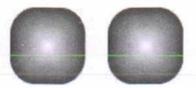
res doit être repris dans le texte ordinaire de la Constitution. Le législateur se voit conférer la compétence de fixer, pour l'imposition des prestations du secteur de l'héberge-

ment, un taux compris entre le taux réduit et le taux normal.

### Taux normal et taux spécial dans différents pays européens

Etats	Taux normal	Taux pour hôtels
Belgique	21	6
Danemark	25	25
Allemagne	16	16
Grèce	18	8
Espagne	16	7
France	19,6	5,5
Irlande	21	13,5
Italie	20	10
Luxembourg	15	3
Pays-Bas	19	6
Autriche	20	10
Portugal	19	5
Finlande	22	8
Suède	25	12
<b>Suisse</b>	<b>7,6</b>	<b>3,6</b>
Royaume-Uni	17,5	17,5

Source: BMF (Ministère fédéral des Finances, Berlin), "Les plus importants impôts en comparaison internationale", édition 2003, aperçu 14, imprimé dans: UMSATZSTEUER-RUNDSCHAU (UR) (Cologne) cahier 4 du 8 avril 2004, page 193.



# Réduction des primes de l'assurance-maladie pour les classes de revenus inférieures

## Pourquoi une réduction des primes au moyen des fonds de la TVA?

Le 1<sup>er</sup> janvier 1995 s'est effectué le passage de l'impôt sur le chiffre d'affaires à la TVA. A la différence de l'impôt sur le chiffre d'affaires, la TVA ne grève plus les biens d'investissement. Par contre, les services et les agents énergétiques ont été soumis à la taxe. Cette mesure a été accompagnée d'un allègement des charges assumées par les entreprises et d'un alourdissement des budgets privés. C'est la raison pour laquelle il a été décidé, à l'occasion du changement de système, d'affecter 5 % du produit de la TVA à la réduction des primes d'assurance-maladie pour les classes de revenus inférieures.

L'affectation obligatoire d'une partie des produits de la TVA a été retenue dans les dispositions transitoires pour les années 1995 à 1999. L'Assemblée fédérale a prolongé cette attribution par voie d'ordonnance jusqu'à fin 2006 au plus tard.

## Compétence des cantons

Les cantons sont compétents pour définir les ayants droit. Lors de l'attribution aux cantons des fonds à disposition, on tient compte de la capacité financière. Depuis la mise en vigueur de la nouvelle loi sur l'assurance-maladie intervenue le 1<sup>er</sup> janvier 1996, les contributions de la Confédération, qui auparavant alimentaient les assurances-maladie reconnues, sont aussi versées aux cantons. Les cantons sont tenus de compléter les contributions de la Confédération par leurs propres prestations en fonction de leur capacité financière.

Les contributions de la Confédération à la réduction des primes dépassent ainsi les 5 % des produits de la TVA réservés à ce but. Pour la réduction des primes en 2003 par exemple, la contribution maximale de la Confédération a été fixée à 2'314 millions, alors que la part de la TVA s'élevait à 731 millions. La différence doit être couverte par

les ressources générales de la Confédération.

Le montant maximum de la contribution de la Confédération est fixé en tenant compte de l'évolution des coûts dans l'assurance-maladie obligatoire et de la situation financière de la Confédération. Le montant global que les cantons doivent ajouter à la contribution de la Confédération en puisant dans leurs propres ressources s'élève actuellement à 50 % de la contribution de la Confédération. Les cantons peuvent toutefois réduire leur propre contribution de 50 % au maximum et par là également la contribution de la Confédération, pour autant que la réduction des primes pour les assurés de condition modeste soit malgré tout garantie.<sup>1</sup>

## Inscrire l'affectation dans la Constitution

Depuis l'introduction de la TVA, la part réservée par la Constitution pour aider les classes de revenus inférieures, qui se monte à 5 % du produit de la taxe, est affectée à la réduction des primes de l'assurance-maladie. Le Conseil fédéral et le Parlement aimeraient conserver cette affectation et, pour cette raison, inscrire la réduction des primes dans le droit ordinaire et ne pas seulement dans les dispositions transitoires. Le législateur doit conserver cependant la possibilité d'affecter par le biais d'une loi soumise à référendum cette part de la TVA à un autre emploi visant à alléger les charges pesant sur les classes de revenus inférieures. En même temps, la disposition corres-

<sup>1</sup> Dans le cadre de la révision de la LAMal, le modèle de la réduction des primes est soumis également à une révision approfondie. Et dans le cadre de la "Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT)" le financement entre la Confédération et les cantons fait l'objet d'une nouvelle réglementation. Mais le principe selon lequel Confédération et cantons contribuent au financement de la réduction des primes ne change pas.



pondante précisera que seules les recettes non affectées sont considérées comme base de calcul de la part (c'est-à-dire, le produit

de la TVA, sans les suppléments pour le financements des œuvres sociales et des grands projets ferroviaires).



## Mise à jour des dispositions transitoires de la TVA

### But des dispositions transitoires de la TVA...

Lors de la votation du 28 novembre 1993, le peuple et les cantons avaient approuvé le régime financier de la Confédération en vigueur actuellement. Le passage de l'impôt sur le chiffre d'affaires à la TVA a été ainsi effectué le 1<sup>er</sup> janvier 1995. Pour des raisons d'urgence, ce n'est pas le législateur ordinaire qui a été chargé d'introduire la TVA. Le Conseil fédéral a été autorisé à édicter les dispositions d'exécution jusqu'à la mise en vigueur de la loi concernée. Ce n'est que de cette façon que l'ancien régime financier limité à fin 1994 a pu être remplacé à temps.

Dans les dispositions transitoires de la Constitution fédérale, une série de principes a été stipulée, à laquelle le Conseil fédéral devait se tenir lors de la mise au point de la TVA (sujet et objet de la taxe, opérations exclues du champ de l'impôt, exonérations de la taxe, taux d'impôt, impôt préalable). Outre ces principes, il a été précisé dans les dispositions transitoires de la TVA que

- 5 % du produit de la TVA seraient affectés pendant les cinq premières an-

nées à la réduction des primes en faveur des classes de revenus inférieures,

- la Confédération peut adopter pour certaines prestations du secteur du tourisme un taux réduit de la TVA et
- que la compétence de percevoir la TVA est limité à fin 2006.

### ...et ce qui subsiste dans le nouveau régime financier

Dans le cadre du nouveau régime financier, ces dispositions transitoires détaillées de la Constitution fédérale sont abrogées ou adaptées.

- Seule la limitation dans le temps reste inscrite dans les dispositions transitoires.
- La réduction des primes et le taux spécial sont reconduits dans le texte ordinaire de la Constitution.
- Les principes des dispositions d'exécution sont abrogés, car, avec la mise en vigueur de la loi sur la TVA au début de 2001, l'abrogation de ces dispositions transitoires a déjà été effectuée du point de vue matériel.



## Conclusion

La Confédération ne peut renoncer aux recettes de l'impôt fédéral direct et de la TVA. La prolongation de la compétence de percevoir ces impôts représente pour cette raison le cœur du nouveau régime financier. Le Conseil fédéral soutient le projet, notamment pour les raisons suivantes:

- **Garantie à long terme des ressources principales**

Sans les produits de l'impôt fédéral direct et de la TVA, la Confédération ne peut assurer à long terme le financement des ses tâches. La prorogation de ces impôts constitue pour cette raison l'objectif le plus important de la révision de la Constitution.

- **Inscription dans la Constitution de la limitation dans le temps et des taux maximaux**

Le nouveau régime financier conserve le principe consistant à inscrire la limitation dans le temps et les taux maximaux dans la Constitution. Grâce à la limitation dans le temps, le peuple et les cantons peuvent se prononcer périodiquement sur les impôts de la Confédération. Les taux maximaux représentent un moyen efficace de limiter la charge fiscale; ils augmentent ainsi l'attrait de la place économique suisse.

- **Un projet de portée réduite**

Le projet se concentre sur ce qui est requis dans l'immédiat. Des réformes approfondies sont possibles en tout temps et n'exigent pas dans chaque cas une modification de la Constitution (p. ex. imposition de la famille, imposition des entreprises). Le Conseil fédéral et le Parlement tiennent en outre compte des récentes décisions populaires concernant une taxe incitative sur les énergies non renouvelables en renonçant à proposer un système fiscal assorti d'incitations écologiques.

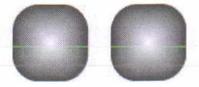
- **Clarté dans l'imposition des entreprises**

Depuis la dernière révision du régime financier, l'impôt sur le capital a été aboli par voie législative et le taux maximum de l'im-

pôt sur le bénéfice réduit à 8,5 %. La Constitution contient encore un impôt sur le capital ainsi qu'un taux maximum de 9,8 %. Le nouveau régime financier prévoit une adaptation de la Constitution à la situation effective.

- **Le taux spécial pour les prestations du secteur de l'hébergement subsiste**

Le taux spécial pour les prestations du secteur de l'hébergement s'élève à 3,6 % et demeure valable jusqu'en 2006. Il avait été conçu à l'époque comme une mesure limitée dans le temps pour tenir compte de la situation alors critique de l'hôtellerie. Le nouveau régime financier prévoit également la possibilité d'un tel taux spécial, comme le connaît du reste également l'UE.



# Arrêté fédéral sur un nouveau régime financier du 19 mars 2004

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,  
vu le message du Conseil fédéral du 9 décembre 2002<sup>1</sup>,  
arrête:

I

La Constitution<sup>2</sup> est modifiée comme suit:

Art. 128, al. 1, let. b et c

<sup>1</sup> La Confédération peut percevoir des impôts directs:

- b. d'un taux maximal de 8,5 % sur le bénéfice net des personnes morales.
- c. *abrogée*

Art. 130 TVA

<sup>1</sup> La Confédération peut percevoir une TVA, d'un taux normal de 6,5 % au plus et d'un taux réduit d'au moins 2,0 %, sur les livraisons de biens et les prestations de services, y compris les prestations à soi-même, ainsi que sur les importations.

<sup>2</sup> Pour l'imposition des prestations du secteur de l'hébergement, la loi peut fixer un taux plus bas, inférieur au taux normal et supérieur au taux réduit.

<sup>3</sup> Si, par suite de l'évolution de la pyramide des âges, le financement de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité n'est plus assuré, la Confédération peut, dans une loi fédérale, relever d'un point au plus le taux normal de la TVA et de 0,3 point au plus son taux réduit.

<sup>4</sup> 5 % du produit non affecté de la taxe sont employés à la réduction des primes de l'assurance-maladie en faveur des classes de revenus inférieures, à moins que la loi n'attribue ce montant à une autre utilisation en faveur de ces classes.

Art. 196, ch. 3, al. 2, let. e, ch. 13 et 14

<sup>2</sup> Pour financer les grands projets ferroviaires, le Conseil fédéral peut:

- e. relever de 0,1 point les taux de la TVA fixés à l'art. 130, al. 1 à 3;

13. Disposition transitoire ad art. 128 (Durée du prélèvement de l'impôt)  
L'impôt fédéral direct peut être prélevé jusqu'à la fin de 2020.

14. Disposition transitoire ad art. 130 (Durée du prélèvement de l'impôt)  
La TVA peut être perçue jusqu'à la fin de 2020.

II

<sup>1</sup> Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

<sup>1</sup> FF 2003 1388

<sup>2</sup> RS 101

<sup>3</sup> La let. à abroger est la suivante: c. d'un taux maximal de 0,825 ‰ sur le capital et les réserves des personnes morales.



## Autres publications

**Les commandes peuvent également être effectuées par internet:  
[www.dff.admin.ch](http://www.dff.admin.ch)>Doc>Ordres**

- Lignes directrices des finances fédérales. Fr. 4.80. No. 601.092 f.
- Feuilles d'information relatives aux lignes directrices du Conseil fédéral. 1999. Fr. 5.20. No. 601.093 f.
- La politique budgétaire de A à Z. Glossaire des termes essentiels. Fr. 7.25 No 601.090 f.
- Compte d'Etat 2003. Message concernant le compte d'Etat. 644 pages. Fr. 25.-.
- Les finances de la Confédération en bref. Compte 2003. 20 pages. Fr. 7.-. No. 101.100 f.
- Budget 2004. Message concernant le budget + rapport sur le plan financier 2004-2006. 636 pages. Fr. 25.-.
- Les finances de la Confédération en bref. Budget 2004. 20 pages. Fr. 7.-. No. 101.110 f.

Commandes:

Office fédéral des constructions et de la logistique OFCL, Diffusion publications, 3003 Berne. Tél. 031 325 50 50, fax 031 325 50 58.

[www.bbl.admin.ch/Bundespublikationen](http://www.bbl.admin.ch/Bundespublikationen)

- Les finances publiques en Suisse 2004. Brochure. Gratuit.
- Finances publiques en Suisse. Recettes et dépenses de la Confédération, des cantons et des communes. Fr. 20.-. (Série "Statistique de la Suisse", OFS).
- Finances des cantons (bulletin détaillé par canton). Fr. 40.-.
- Dépenses et recettes des cantons. Résultats cantonaux et nationaux. Fr. 10.-.
- Dépenses et recettes des villes et chefs-lieux des cantons. Gratuit.

Commandes:

Administration fédérale des finances  
AFF, Section Péréquation financière et statistique, 3003 Berne. Fax 031 323 08 52.

- Le système fiscal suisse. Les impôts de la Confédération des cantons et des communes. Gratuit.

- Guide du futur contribuable. La taxation de l'impôt sur le revenu. Gratuit.

Commandes: Bureau d'information fiscale, 3003 Berne. Fax 031 322 73 49.

E-Mail: [ist@estv.admin.ch](mailto:ist@estv.admin.ch)

- La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches RPT. Portrait. Gratuit.

- Portrait du DFF. Gratuit.

- Thèmes clés – Feuilles d'information sur les principaux dossiers du DFF. Gratuit.

Commandes:

Département fédéral des finances  
DFF, Communication, Bundesgasse 3,  
3003 Berne. Tél. 031 322 60 33, fax 031 323 38 52.

E-Mail: [doc@gs-efd.admin.ch](mailto:doc@gs-efd.admin.ch)