

1.3. Régime financier 1995

Message du Conseil fédéral concernant le remplacement du régime financier et les impôts de consommation spéciaux

(du 18 décembre 1991)

La compétence de la Confédération de prélever l'impôt sur le chiffre d'affaires (ICHA) et l'impôt fédéral direct (IFD) expire à la fin de 1994. Or, bien que l'introduction d'un nouveau régime financier ait été rejetée le 2 juin 1991, (cf chiffre 1.2. ci-devant), il est incontestable que la Confédération ne peut renoncer à ses deux principaux impôts, qui rapportent plus de la moitié de ses recettes. Le nouveau projet vise donc essentiellement à assurer le droit de la Confédération de percevoir l'ICHA et l'IFD au-delà de 1994.

Le Conseil fédéral annonce donc son intention de renouveler la base constitutionnelle garantissant le maintien de ces deux principales sources de recettes, en supprimant notamment leur caractère temporaire. En même temps, il est prévu de créer, au niveau constitutionnel, les bases nécessaires à l'instauration d'un régime moderne d'imposition de la consommation.

Le Conseil fédéral se propose en outre de s'acquitter d'un engagement pris envers la Communauté Européenne et les Etats-Unis et de transformer nos droits de douane fiscaux en impôts de consommation spéciaux.

Les grandes lignes du projet sont les suivantes :

1. Suppression définitive du caractère temporaire des deux impôts les plus productifs pour la Confédération, à savoir l'ICHA et l'IFD.

Le droit de la Confédération de percevoir l'ICHA et l'IFD expirant à la fin de 1994, le Conseil fédéral propose d'ancrer définitivement dans la Constitution ces deux impôts qui constituent les sources les plus importantes de recettes pour la Confédération (ils existent depuis plus de cinquante ans et couvrent plus de 50 % des dépenses fédérales), et il n'apparaît guère réaliste de pouvoir y renoncer.

2. Maintien dans la constitution des taux maximaux de l'ICHA et de l'IFD

Pour des raisons politiques, il convient de maintenir les actuels taux maximaux inscrits dans la Constitution. Le Conseil fédéral est en effet conscient qu'une disposition constitutionnelle concernant l'impôt sur le chiffre d'affaires et l'impôt fédéral direct sans indication des taux maximaux aurait politiquement peu de chances d'être acceptée par le peuple et les cantons.

3. Extension possible de l'objet de l'impôt sur le chiffre d'affaire

L'art. 41ter, 1er al., let. a Cst. donne à la Confédération la compétence toute générale de percevoir un impôt sur le chiffre d'affaires (en allemand "eine *Umsatzsteuer*" au lieu de "eine *Warenumsatzsteuer*"). Contrairement au projet soumis à la votation du 2 juin 1991, le 3e alinéa ne précise pas l'objet de l'impôt, ce qui laisse au législateur toute latitude à cet égard, notamment en ce qui concerne son extension aux prestations de services.

4. Simplicité et neutralité du projet au niveau du budget

De l'avis du Conseil fédéral, l'échec du 2 juin 1991 provient dans une large mesure, d'une part, du lien que le Parlement avait établi entre le projet 1990 de régime financier et la réforme des droits de timbre ainsi que du réaménagement du barème de l'IFD applicable aux personnes morales, et, d'autre part, des dispositions transitoires détaillées qu'il fallait apporter à la Constitution pour que le Conseil fédéral puisse moderniser l'impôt sur le chiffre d'affaires.

Ayant tenu compte de ces expériences dans l'élaboration du nouveau projet, le Conseil fédéral a pris les décisions suivantes en vue de simplifier la teneur et la compréhension de l'objet soumis au vote du peuple et des cantons :

- Premièrement, le nouveau projet exclut tout lien entre les différents objets. C'est en ce sens qu'il prévoit deux arrêtés distincts, l'un sur le régime financier, l'autre sur les impôts de consommation spéciaux.
Ce n'est qu'ensuite, dans un message séparé, que le Conseil fédéral présentera les mesures visant à assainir les finances fédérales.
- Deuxièmement, le projet concernant le remplacement du régime financier se limite à une modification de l'article 41ter de la Constitution. L'exécution du nouvel article est réservée à la législation ordinaire. Le droit actuel défini par l'arrêté instituant un impôt sur le chiffre d'affaires (ACHA) restera applicable jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi fédérale portant création de l'impôt sur le chiffre d'affaires moderne.
- Le projet peut dès lors renoncer à contenir des dispositions transitoires détaillées et compliquées. Rien ne change donc pour l'instant en ce qui concerne l'ACHA avec l'acceptation du nouvel article constitutionnel.

5. Transformation des droits de douane fiscaux en impôts spéciaux de consommation

A l'heure actuelle, notre pays possède encore des droits de douane fiscaux (c-à-d servant avant tout à alimenter les fonds publics et non à protéger les industries indigènes) sur le pétrole, le gaz naturel, les produits résultant de leur distillation (en particulier les carburants) ainsi que sur les automobiles et leurs parties de même que sur les films cinématographiques.

La transformation proposée ne vise pas à obtenir davantage de recettes (ces droits rapportent plus de 3 milliards de francs par an), mais à simplement permettre à la Suisse de tenir ses engagements internationaux pris voici déjà quelques années avec la CEE, le GATT et les Etats-Unis en matière d'élimination de ces droits de douane fiscaux, à savoir leur transformation en impôts spéciaux de consommation, non discriminatoires.

Si l'imposition des films cinématographiques est purement et simplement abandonnée, il est prévu de transformer en impôts de consommation spéciaux les droits de douane existants sur les huiles minérales et sur les automobiles et leurs pièces. Cela au moyen de la modification de deux articles de la Constitution. Les détails seront réglés par la voie législative.

La division actuelle des droits de douane sur les carburants en un droit de base et en une surtaxe est maintenue, de même que l'affectation obligatoire d'une partie du droit de base et de l'intégralité de la surtaxe à des tâches en rapport avec le trafic routier.

L'opération est neutre sur le plan budgétaire. Le Conseil fédéral a repris sans changement les propositions contenues dans le projet de régime financier 1990, rejeté en 1991 par le peuple et les cantons, mais cette fois en tant qu'objet séparé.

Ainsi, dans le cadre du remplacement du régime financier, le Conseil fédéral a renoncé à proposer le passage immédiat de l'impôt sur le chiffre d'affaires (ACHA) à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Il est en effet d'avis qu'une nouvelle tentative ayant pour objet l'introduction de la TVA ne serait pas comprise par le peuple, qui la jugerait contraire à la volonté du souverain.

Aussi est-il prévu de ne passer à un système moderne d'imposition de la consommation que dans le cadre de la future législation d'exécution des nouvelles dispositions constitutionnelles que propose le message. Il sera alors notamment question de la suppression de l'ACHA sur les investissements (taxe occulte), des aspects techniques de la TVA et de l'extension de l'objet fiscal aux services.

Mais dans un premier temps, compte tenu de la rapide détérioration des finances fédérales et de l'aggravation des perspectives financières, le Conseil fédéral a déjà annoncé - dans le même message - la prochaine publication d'un vaste programme d'assainissement des finances fédérales, comportant des mesures sur le plan des dépenses (économies ciblées et réduction linéaire des subventions, "frein aux dépenses") comme des recettes (augmentation de certains impôts de consommation spéciaux, tels que droits de base sur les carburants et impôt sur le tabac, nouvelle répartition du bénéfice de la Banque Nationale, suppression de l'interdiction des maisons de jeux).

(Pour de plus amples détails à ce sujet, voir le chiffre 1.4. ci-après)

Délibérations parlementaires

- 1992, 6 février: la commission du Conseil national entreprend l'examen du projet de remplacement du régime financier. Seul le Parti socialiste soutient sans réserve les propositions du Conseil fédéral. Les représentants des partis bourgeois sont plutôt favorables à une rapide suppression de la taxe occulte en matière d'ICHA et au passage à la TVA.
- 1992, 7 avril - 30 octobre: la commission du Conseil national a tout d'abord demandé au Département fédéral des finances de lui soumettre un nouveau projet proposant notamment le passage à la TVA en une seule étape et la **réintroduction d'une limite temporelle** dans la Constitution pour l'IFD et la TVA (jusqu'à fin 2006).

A la suite de quoi elle s'est prononcée définitivement en faveur de la reprise immédiate du projet de TVA pour remplacer l'actuel régime financier limité à fin 1994. Selon les commissaires, le peuple devrait être consulté sur un projet relativement simple, si possible encore en 1993.

Deux décisions importantes à relever : D'une part, le futur régime financier comportera à nouveau une limitation dans le temps : **la perception de la TVA et de l'IFD sera limitée à fin 2006**. D'autre part, les prestations qui ne sont pas soumises à l'impôt devraient être énumérées dans une "liste négative".

La fixation du taux est toutefois reportée à une séance ultérieure, car les avis divergent sur cet élément essentiel. De l'avis de la majorité de la commission, le taux normal devrait se monter à 6,2 %; le taux réduit frappant les biens de première nécessité étant de 1,9 %. La gauche minoritaire s'est prononcée quant à elle pour un taux normal de 6,5 %, voire même supérieur.

Selon la commission, des compensations dans le domaine social sont inévitables si l'on veut que le projet ait des chances d'être accepté. Il s'agirait donc d'instituer des mesures d'accompagnement sociales d'un montant de 500 à 550 millions de francs.

(Pour de plus amples détails, voir le chiffre 5.7. ci-après)

- 1993, 19 janvier / 22 février: la commission de l'économie et des redevances du Conseil national se met d'accord sur les points encore en suspens et se prononce définitivement en faveur du nouveau régime des finances fédérales fondé sur la transformation de l'ICHA en TVA.
Celui-ci sera soumis au plénum lors de la session de printemps avec les propositions suivantes
 - = Passage immédiat à la TVA, ce changement de système étant la condition préalable à une revitalisation de l'économie;
 - = Le taux normal est porté à 6,5 %, le taux réduit passe à 2 %. Cette majoration des taux doit également contribuer à l'assainissement des finances fédérales (recettes supplémentaires escomptées : au total environ 1,3 milliards de francs par année, moins 500 millions pour les compensations dans le domaine social);
 - = Aucun taux préférentiel de TVA ne devrait être accordé en faveur de certaines branches économiques, telles que l'hôtellerie, la restauration, la construction et la coiffure, même de façon temporaire;
 - = Les vigneron-encaveurs seront également assujettis.

- = 5 % des recettes provenant de la TVA seront consacrés à des mesures compensatoires en faveur des classes de revenus inférieures, en particulier des familles nombreuses

Par la même occasion, la commission décide que l'arrêté donnant la compétence aux Chambres fédérales d'augmenter d'un point au maximum le taux de TVA en cas de difficultés de financement de l'AVS dues à des causes démographiques doit être soumis au peuple dans un projet séparé.

Pour des raisons surtout politiques en relation avec ce nouveau régime financier, la commission décide de débloquer un premier crédit de 300 millions de francs destiné à lutter contre le chômage.

Le président de la commission a déclaré que les quatre partis gouvernementaux ont manifesté leur volonté d'aller unis devant le plénum, et qu'ils ont expressément renoncé à présenter ou à soutenir des propositions de minorité sur la "Fahne".

(Pour de plus amples détails, voir le chiffre 5.7. ci-après)

- 1993, 18 mars: par 104 voix contre 13 et de nombreuses abstentions, le Conseil national accepte au vote d'ensemble le projet de Nouveau régime financier - une nouvelle fois limité dans le temps - tel qu'il lui a été proposé par sa commission, à savoir le passage immédiat de l'ICHA à la TVA avec un taux normal de 6,5 %, et cela sans lui apporter de modifications notables.

Une bonne partie de la discussion a tourné autour du problème du taux. La droite désirait un taux le plus bas possible, alors que la gauche aurait voulu un taux de 6,8 % ou 7 %, afin de rétablir l'équilibre budgétaire.

Finalement, malgré toutes les attaques subies, le compromis établi par la commission semble avoir tenu bon.

Le Conseil national a toutefois accepté que le taux pratiqué pour certaines prestations de service consommées dans une mesure importante par des étrangers (par ex. l'hôtellerie) puisse être - en cas de nécessité - abaissé par le législateur.

Quant à la possibilité pour le Parlement d'augmenter le taux de TVA de 1 % au maximum (le taux passerait ainsi à 7,5 %) si l'équilibre financier de l'AVS/AI venait un jour à être menacé, elle est acceptée au vote d'ensemble par 77 voix contre 25.

La transformation des divers droits de douane fiscaux en impôts de consommation spéciaux est également acceptée sans opposition.

(Pour de plus amples détails, voir le chiffre 5.7. ci-après)

Le projet passe maintenant au Conseil des Etats.

- 1993, 2/13 avril: après s'être prononcée à l'unanimité en faveur du passage immédiat de l'ICHA à la TVA, la commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats s'est en particulier penchée sur le futur taux normal de la TVA. Compte tenu de la situation critique des finances fédérales, elle décide de lier le changement de système à la création de recettes supplémentaires et se prononce dès lors en faveur d'un taux normal de 6,5 % (taux réduit = 2 %).

Cependant, la même commission décide conjointement de poser séparément la question de l'augmentation du taux, c-à-d de scinder la question du changement de système de celle du niveau du taux d'impôt. Le passage de l'ICHA à la TVA au même taux de 6,2 % sera donc proposé dans un premier arrêté; le relèvement de ce même taux à 6,5 % sera quant à lui proposé dans un deuxième arrêté.

La commission a en revanche renoncé à accorder tout taux préférentiel à certaines branches économiques, en particulier le tourisme.

(Pour de plus amples détails, voir le chiffre 5.7. ci-après)

- 1993, 2 juin: le Conseil des Etats se prononce lui aussi en faveur de la transformation de l'ICHA en TVA.

Se ralliant en grande partie aux propositions de sa commission, il crée cependant un certain nombre de divergences par rapport aux décisions du Conseil national :

- = Il accepte d'abord l'idée de soumettre à l'approbation du peuple et des cantons une éventuelle majoration du taux normal de 6,2 à 6,5 % dans un arrêté séparé.
- = Quant aux quelque 500 millions prévus à titre de compensation sociale, ils ne devraient plus servir aux familles nombreuses et aux revenus modestes, mais à renflouer les caisses de l'assurance-chômage.

Le Conseil des Etats se rallie toutefois au Conseil national et accepte la possibilité d'accorder - par voie législative et pour autant que la situation conjoncturelle l'exige - un taux de faveur pour les prestations touristiques consommées dans une large mesure par des étrangers.

La possibilité d'augmenter le taux de 1 % pour l'AVS si la situation démographique l'exige a été elle aussi approuvée. A la différence de ce qui s'était passé en juin 1991, le peuple pourra cette fois se prononcer séparément sur cet objet.

Cette procédure de vote distinct vaut également pour la transformation des droits de douane fiscaux en impôts de consommation spéciaux.

(Pour de plus amples détails, voir le chiffre 5.7. ci-après).

Le projet retourne au Conseil national pour élimination des divergences.

- 1993, 16 juin: en dépit de l'opposition du Conseil fédéral, le Conseil national se rallie à sa commission et accepte lui aussi l'idée d'un projet de TVA comprenant deux taux à choix : 6,2 et 6,5 %, en laissant ainsi au peuple le libre choix du passage de l'ICHA à la TVA et du taux de cette dernière.

Le Conseil national s'est en revanche montré intraitable en ce qui concerne la compensation sociale de 500 millions (5 % du produit de la TVA). Elle sera durablement inscrite dans la Constitution et devra, pendant les 5 premières années, prendre la forme d'une réduction des primes de l'assurance-maladie en faveur des classes de revenus inférieures, et non pas à combler les déficits de l'assurance-chômage.

Le projet retourne donc au Conseil des Etats.

- 1993, 17 juin: le Conseil des Etats abandonne l'idée de verser 5 % du produit de la TVA dans le fonds de l'assurance-chômage et se rallie à la décision du Conseil national (allègement des primes de l'assurance-maladie). Il n'y a donc plus de divergence.

(Pour de plus amples détails, voir le chiffre 5.7. ci-après)

- 1993, 18 juin: les Chambres fédérales acceptent en votations finales l'ensemble du projet de nouveau régime financier prévoyant notamment le passage de l'ICHA à la TVA, qui se compose maintenant de 4 arrêtés fédéraux distincts :

- **L'Arrêté fédéral sur le régime financier** (= transformation de l'ICHA en TVA au taux de 6,2 % et prolongation de la durée de validité de la TVA et de l'IFD jusqu'à fin 2006) est accepté par 98 voix contre 30 au Conseil national et par 38 voix contre 1 au Conseil des Etats.

- **L'Arrêté fédéral sur une contribution à l'assainissement des finances fédérales** (= majoration du taux normal de TVA de 6,2 à 6,5 %) est accepté par 127 voix contre 15 au Conseil national et par 35 voix contre 3 au Conseil des Etats.

- **L'Arrêté fédéral prévoyant des mesures garantissant le maintien de la sécurité sociale** (= possibilité de majorer le taux de 1 % en faveur de l'AVS) est accepté par 122 voix contre 11 au Conseil national et par 36 voix contre 0 au Conseil des Etats.

- **L'Arrêté fédéral sur les impôts de consommation spéciaux** (= transformation des anciens droits de douanes fiscaux) est accepté par 130 voix contre 4 au Conseil national et par 39 voix contre 0 au Conseil des Etats.

Ces arrêtés entraînant des modifications de la Constitution fédérale, ils doivent être encore soumis à l'approbation du peuple et des cantons.

- 1993, 28 octobre: sous la pression de divers milieux économiques intéressés, le Conseil fédéral publie un mois avant la consultation populaire le **projet d'ordonnance sur la TVA** et l'envoie en consultation jusqu'à fin janvier 1994.
- 1993, 28 novembre: les quatre arrêtés sont acceptés en votation populaire. Les résultats détaillés sont les suivants :
 - **Arrêté fédéral sur le régime financier** : accepté par le peuple avec 66,7 % de voix favorables (1'347'054 OUI contre 673'847 NON) ainsi que par presque tous les cantons (25 1/2 contre 1/2).
Participation au scrutin : 44,7 %.
 - **Arrêté fédéral sur une contribution à l'assainissement des finances fédérales** : accepté par 57,8 % des votants (1'163'907 OUI contre 852'087 NON) et une majorité de 21 cantons et demis cantons.
Participation au scrutin : 44,6 %.
 - **Arrêté fédéral prévoyant des mesures garantissant le maintien de la sécurité sociale** : accepté par le peuple (62,7 % des voix, soit 1'258'519 OUI contre 751'503 NON) et par presque tous les cantons (25 1/2).
Participation au scrutin : 44,4 %.
 - **Arrêté fédéral sur les impôts de consommation spéciaux** : accepté par 60,7 % des votants (1'211'181 OUI contre 786'634 NON) et par 23 cantons et demis cantons.
Participation au scrutin : 44,2 %.

La TVA entrera donc en vigueur le 1er janvier 1995, avec des taux fixés à 6,5 % et 2 % . .

Pour ce qui est de l'aménagement de la future TVA, voir les chiffres 5.7. et 5.8. ci-après.

- 1996, 20 novembre : le délai référendaire étant échu sans avoir été utilisé, le Conseil fédéral met en vigueur avec effet au 1er janvier 1997 la **Loi sur l'imposition des automobiles** ainsi que la **Loi sur l'imposition des huiles minérales**, toutes deux datées du 21 juin 1996.

Ces deux lois remplacent respectivement les actuels droits de douane grevant les automobiles et leurs parties ainsi que ceux grevant les combustibles et les carburants. Ainsi que le prévoyait l'Arrêté fédéral du 18 juin 1993 sur les impôts de consommation spéciaux, ces droits fiscaux ont donc été transformés en impôts de consommation.

En plus de l'importation, la livraison et le propre usage d'automobiles fabriquées à l'intérieur du pays seront également soumis à l'impôt sur les automobiles. La base de perception ne sera plus le poids, comme c'est toujours le cas pour les droits de douane, mais la valeur. Le taux d'imposition se montera à 4 %.

Pour les consommateurs, la charge fiscale ne s'en trouvera nullement modifiée.