

## 1.6. Programme de stabilisation 1998 des finances fédérales

---

Compte tenu des finances fédérales toujours largement déficitaires, le Conseiller fédéral Kaspar Villiger, accompagné par deux autres membres du Conseil fédéral, a invité en décembre 1997 les cantons ainsi que les partenaires sociaux et les présidents des partis à des discussions ("**Table ronde**") qui devaient déboucher sur un consensus à propos des propositions du Conseil fédéral en vue d'atteindre l'objectif budgétaire 2001 de la manière la plus équitable possible.

Les participants à cette "Table ronde" étaient libres de modifier ces mesures ou d'en déplacer les priorités, à condition de respecter les principes matériels formulés par le Conseil fédéral en fonction de l'objectif visé en matière d'économies. Tout en étant liés par l'objectif, ils ont ainsi bénéficié d'une appréciable marge de manoeuvre en ce qui concerne la manière de l'atteindre.

Après d'âpres négociations, ces entretiens ont pris fin le 7 avril 1998. Les différentes parties se sont mises d'accord sur une formule commune tenant compte de leurs principaux intérêts et permettant de réaliser l'objectif budgétaire d'une manière supportable sur les plans économique et social. C'est ainsi qu'en plus des mesures d'économies dans différents domaines (défense nationale et protection civile, transferts aux cantons, assurance-chômage, CFF, AVS/AI, blocage de crédits), et des suppléments de recettes en matière d'assurance-chômage, les participants se mirent également d'accord sur la suppression des lacunes fiscales les plus choquantes ainsi que sur le gel d'une série de propositions et initiatives parlementaires qui provoqueraient de nouvelles diminutions de recettes fiscales. Au total, le régime des finances fédérales devrait être allégé d'environ deux milliards de francs; et les recettes supplémentaires destinées à l'assurance-chômage se montent également à un peu plus de deux milliards.

Peu de temps après, le 7 juin 1998, le peuple et les cantons ont approuvé à une large majorité l'**Arrêté fédéral instituant des mesures visant à équilibrer le budget ("Objectifs budgétaires 2001")**. Le nouvel article 24 des dispositions transitoires de la Constitution vise à rééquilibrer dans une large mesure le compte financier d'ici à l'an 2001. Si ces objectifs ne sont pas atteints, le Conseil fédéral devra décider des économies dans les limites de ses compétences et proposer aux Chambres fédérales la modification de lois portant sur les dépenses de la Confédération.

Visant à éviter le recours aux mesures d'économies automatiques prévues dans ce nouvel article constitutionnel, le Programme de stabilisation 1998 proposé par le Conseil fédéral porte sur les mesures nécessaires permettant de réaliser l'objectif budgétaire 2001, anticipant en quelque sorte sur les mesures correctives exigées dans l'article constitutionnel.

### Message concernant le programme de stabilisation 1998

---

(du 28 septembre 1998)

Le programme de stabilisation s'articule autour des éléments ayant servi de base de discussion aux principales forces politiques du pays lors de la "Table ronde", et contient des mesures agissant à la fois sur les dépenses et sur les recettes, dont le but est de réduire le déficit budgétaire à 900 millions au maximum d'ici à 2001. Mais la majeure partie des mesures destinées à rééquilibrer le budget de la Confédération portent clairement sur des économies. Quant aux nouvelles recettes, elles doivent être réservées à la consolidation des institutions sociales et au financement des grands projets ferroviaires.

Les différentes parties du programme de stabilisation, qui sont juridiquement liées entre elles, peuvent être résumées comme suit :

### Du côté des dépenses : Mesures d'économies

- Mesures concernant le **domaine social** :
  - = Rentes AVS/AI : report de la prochaine adaptation des rentes de l'an 2001 à l'an 2002 (env. 203 millions) et passage à un rythme d'adaptation trisannuel avec adaptation anticipée lorsque le renchérissement non compensé dépasse les 4 %.
  - = Assurance-chômage : diverses mesures de correction sont prises en matière de prestations (passage d'un système de salaire à un système d'indemnités journalières dans le cadre des programmes d'emploi temporaire, abaissement de la durée d'indemnisation en cas d'insolvabilité, nouvelle réglementation des limites maximales de revenus pour les assurés mis à la retraite anticipée contre leur gré, abaissement de la durée maximale d'indemnisation à 260 jours pour les personnes libérées de l'obligation de cotiser, réduction des subventions versées pour les mesures relatives au marché du travail). Ces mesures d'économies sont budgétées à environ 191 millions pour 2001.
- Mesures dans le domaine des **transferts aux cantons** (= contribution des cantons aux efforts d'économie) : Etabli d'entente avec les cantons, le montant total des économies à réaliser jusqu'en l'an 2001 est fixé à 500 millions de francs et se compose d'une réduction des taux de contribution de la Confédération pour les transports publics et les routes, divers domaines de la formation ainsi que pour l'exécution des peines et mesures. De plus, les contributions cantonales à l'AVS sont augmentées par le biais d'une nouvelle clef de répartition.
- Mandat est donné au Conseil fédéral de réaliser impérativement des économies dans les **dépenses militaires**, la **protection civile** et les **CFF**, de l'ordre de 762 millions en l'an 2001.

### Du côté des recettes : Mesures en matière de recettes

- Afin de financer l'assurance-chômage, le prélèvement du troisième pour cent de cotisation salariale (y compris le relèvement du plafond de cotisations) doit être reconduit jusqu'à fin 2003. En outre, la limite des revenus soumis au 2<sup>e</sup> pour cent de cotisations est également relevée jusqu'à fin 2003. Et finalement, le gain maximum assuré est également augmenté. Ces mesures devraient permettre d'encaisser environ 1 milliard de recettes supplémentaires en 1999 et 2 milliards les années suivantes.  
Ces mesures en vue du financement de l'assurance-chômage feront l'objet d'un Arrêté fédéral urgent séparé, car selon la limite actuelle, le 3<sup>e</sup> pour cent de salaire ne peut être perçu que jusqu'au milieu de 1999.
- **Mesures pour combler les lacunes fiscales inéquitables (= promotion de l'équité en matière d'impôts)** : le Conseil fédéral propose entre autres les mesures suivantes :
  - = L'aliénation de biens qui ne se fait pas dans le cadre de la simple gestion de la fortune du propriétaire, doit être considérée comme une activité lucrative indépendante et, par conséquent, être soumise à l'impôt. Il convient que ce principe, déjà appliqué par le Tribunal fédéral, soit désormais ancré dans la loi. Les critères permettant de déterminer s'il y a activité lucrative indépendante sont en particulier les suivants : prise de risques importants, brièveté de la détention des titres, utilisation de connaissances professionnelles particulières et recours à d'importants fonds étrangers.  
La nouvelle réglementation sera également reprise dans la Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID).  
Il est ainsi renoncé à l'introduction d'un impôt sur les gains en capital réalisés sur la fortune mobilière privée.
  - = La déduction des intérêts passifs privés est limitée au montant des rendements bruts imposables de la fortune, augmentés de 20'000 francs. Les propriétaires d'immeubles et les petits emprunteurs se trouvant en difficulté ne verront donc pas leur situation s'aggraver.

- = En matière de prévoyance professionnelle, le gain assurable dans le cadre du deuxième pilier est fixé à 286'560 francs au maximum par année.  
En outre, la somme susceptible de rachat sera limitée, afin qu'il ne soit plus possible d'utiliser la prévoyance professionnelle, surtout à un âge avancé, pour placer un capital à des conditions privilégiées. C'est ainsi que le rachat devrait être dorénavant limité à un tiers du plafond du salaire coordonné selon la LPP, multiplié par le nombre d'années écoulées depuis l'entrée dans l'institution de prévoyance ou le rachat des prestations manquantes, jusqu'à l'âge réglementaire de la retraite.
- = Les prestations en capital des piliers 2 et 3a continuent d'être soumises à un impôt annuel séparé. Ce dernier ne doit plus être calculé simplement au cinquième, mais à la moitié du taux ordinaire, et au minimum à un taux de 2 %.
- = Les rentes viagères et les revenus provenant de contrats d'entretien viager seront imposés dorénavant seulement à raison de 40 % au lieu de 60 %.
- = Les assurances de capitaux à prime unique font l'objet d'une nouvelle réglementation dans la LIFD et la LHID, en ce sens que le privilège fiscal ne sera dorénavant accordé que si le contrat a été conclu avant que le bénéficiaire ait atteint ses 60 ans, et la durée minimale du contrat est portée de 5 à 10 ans pour les contrats passés après le 1<sup>er</sup> janvier 1999.

Ces mesures devraient rapporter environ 130 millions de recettes supplémentaires (part fédérale = 91 millions) à partir de l'an 2002.

- Renforcement des contrôles fiscaux : l'Administration fédérale des contributions doit voir son effectif augmenté de 100 personnes d'ici l'an 2001.

Ne sont pas compris uniquement les blocages de crédits (qui seront traités dans le cadre du budget 1999) ainsi que l'augmentation du versement du bénéfice net de la Banque nationale suisse, qui n'appartiennent pas formellement au Programme de stabilisation. Les mesures dans le domaine de l'asile et du personnel, qui ont également été discutées lors de la "Table ronde", ne font pas non plus partie, du point de vue formel, de la Loi fédérale sur le programme de stabilisation.

Cette Loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998 consiste en une série d'arrêtés modifiant des lois fédérales, soumis au référendum facultatif.

### **Délibérations parlementaires**

---

- 1998, 6 novembre : la commission ad hoc du Conseil national apporte une série de modifications - dont quelques-unes assez importantes - au projet du Conseil fédéral. Dans le domaine fiscal, il s'agit des mesures suivantes :
  - = Afin d'éviter de grever trop lourdement la vente d'éléments de la fortune, la définition du "commerce professionnel" est modifiée avec introduction de conditions cumulatives qui empêchent l'imposition dans la plupart des cas. Le commerce d'immeubles demeure exclu de cette disposition (à ce sujet, c'est la jurisprudence du Tribunal fédéral qui doit continuer à faire foi).
  - = Le plafond en matière de déductibilité des intérêts passifs est porté de 20'000 à 50'000 francs en plus de la somme des rendements bruts imposables. En outre, la commission accepte une proposition de l'AFC visant à étendre - dans la LIFD et la LHID - la notion de la fortune commerciale afin de permettre aux jeunes entrepreneurs de déduire totalement leurs intérêts passifs.
  - = La commission rejette toute limitation du plafond maximum assurable en matière de 2<sup>e</sup> pilier. En revanche, elle accepte une proposition alternative de l'AFC s'agissant de la réglementation des rachats, selon laquelle le montant de référence prévu dans le projet initial du Conseil fédéral est triplé et correspond ainsi au maximum du salaire coordonné selon la LPP.

- = La commission rejette clairement l'imposition aggravée des prestations en capital découlant de la prévoyance, de sorte que ces prestations continueront comme auparavant à être imposées séparément au 1/5 du barème ordinaire.
- = Les assurances en capital financées au moyen d'une prime unique bénéficiant d'un privilège fiscal pourront être conclues jusqu'au 65<sup>e</sup> anniversaire de l'assuré, et la durée minimum du contrat est fixée à 5 ans (Conseil fédéral : 60 ans, avec durée minimum de 10 ans dès 1999).

Etant donné que sous cette nouvelle forme, ce paquet de mesures ne rapportera plus qu'environ encore 30 millions (part fédérale 21 millions) au lieu des 130 prévus initialement, il est renoncé - à titre de compromis - à retarder l'adaptation des rentes AVS/AI. De plus, la commission veut obliger par voie de motion le Conseil fédéral à diminuer les dépenses dans le domaine de l'asile (60 millions en 1999, 253 millions en 2000 et 400 millions en 2001) et les ramener au maximum à 1 milliard d'ici l'an 2001. Ainsi, le régime des finances fédérales devrait être allégé de quelque trois milliards, ce qui devrait permettre d'atteindre les objectifs budgétaires visés, et cela bien que d'importants éléments de la conception primitive font défaut.

- 1998, 1/2 décembre : le Conseil national se rallie aux propositions de sa commission. Le volet fiscal du programme de stabilisation est donc largement édulcoré par rapport au projet initial du Conseil fédéral.  
Lors du vote sur l'ensemble, le Conseil national accepte en effet, par 124 voix contre 26 et 14 abstentions, le plan d'assainissement et la Loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998 dans la forme proposée par sa commission. Par la même occasion, il accepte par 164 contre 0 l'Arrêté fédéral urgent concernant le financement de l'assurance-chômage, qui prolonge entre autres le 3<sup>e</sup> pour cent de salaire destiné à l'assurance-chômage. Ainsi, le consensus de la "Table ronde" a été maintenu.  
Lors de la même séance, le Conseil national rejette par 94 voix contre 65 une motion socialiste visant à imposer les gains en capital (la gauche a défendu l'équité fiscale, la droite l'attrait de la place financière suisse).
- 1999, 9 février : par 9 voix sans opposition et 2 abstentions, la commission ad hoc du Conseil des Etats accepte également le Programme de stabilisation 1998. Par rapport à la version adoptée par le Conseil national, elle n'apporte que quelques retouches sans grandes conséquences financières :
  - = En ce qui concerne le commerce professionnel d'éléments patrimoniaux, la commission formule quatre critères (grand nombre - inhabituel et non conventionnel - de transactions, acceptation de risques particuliers, recours à des fonds étrangers importants par rapport à la fortune, grand nombre d'opérations à court terme) permettant de définir le commerce professionnel assujéti à l'IFD. Contrairement à la décision du Conseil national, la suspicion de l'existence d'une activité lucrative indépendante suffit, ce qui correspond à une inversion du fardeau de la preuve.
  - = La marge de 50'000 francs ajoutée à la somme du rendement brut de la fortune concernant la limite de déductibilité des intérêts passifs privés, devrait être accordée uniquement lorsque le contraire entraînerait une situation de détresse. Une proposition de minorité visant à réduire de 50'000 à 30'000 francs cette zone tampon pour les cas de rigueur a été rejetée.
  - = La limite d'âge permettant de conclure une assurance en capital financée au moyen d'une prime unique est augmentée d'une année et portée à 66 ans, cela afin de permettre aux hommes qui bénéficient d'un capital de retraite à 65 ans de le réinvestir en souscrivant une telle assurance durant la première année de leur retraite.
  - = La commission se montre un peu plus généreuse que le Conseil national en ce qui concerne le rachat des caisses de pensions, en ce sens qu'il englobe également les institutions de prévoyance qui ne sont pas inscrites dans le registre de la prévoyance professionnelle.

- 1999, 2/3 mars : Le Conseil des Etats entre sans opposition en matière sur le Programme de stabilisation 1998.  
Il se rallie tout d'abord au Conseil national en ce qui concerne les économies qui doivent être réalisées dans les domaines des dépenses militaires, de l'asile, des CFF ainsi que des transferts aux cantons.  
Pour ce qui est des mesures en vue de combler les lacunes fiscales, le Conseil des Etats se rallie entièrement aux propositions de sa commission. En ce qui concerne les rachats en matière de 2<sup>e</sup> pilier, il précise que les rachats survenus à la suite d'un divorce ne devraient pas être soumis à la restriction indiquée plus haut (cf. 6 novembre 1998).  
A la suite de quoi, au vote sur l'ensemble, le Conseil des Etats accepte sans opposition le programme de stabilisation.  
  
Les dernières divergences par rapport au Conseil national concernent en particulier le domaine des gains en capital obtenus de manière professionnelle, les assurances en capital à prime unique et la déductibilité des intérêts passifs. Ces divergences devraient toutefois être éliminées au cours de la même session.
- 1999, 9 mars : par 101 voix contre 65, le Conseil national maintient sa version plus restrictive en ce qui concerne la définition du commerce professionnel de titres et d'immeubles et laisse ainsi ouverte - selon le chef du DFF - une lacune fiscale.  
Le Conseil national confirme sa première décision également en matière de déduction des intérêts passifs (c.-à-d. sans limiter la nouvelle disposition uniquement aux cas de rigueur).  
En revanche, le Conseil national accepte de porter à 66 ans la limite d'âge fixée par le Conseil des Etats pour la conclusion de contrat de prévoyance au moyen d'assurances à primes uniques et élimine également les autres petites divergences.  
Le projet retourne maintenant au Conseil des Etats.
- 1999, 10 mars : sur proposition de sa commission et prenant acte de l'impossibilité pour les deux Conseils de se mettre d'accord sur une définition uniquement du commerce professionnel, le Conseil des Etats décide sans opposition de renoncer à toute réglementation légale et description du "quasi commerce" privé avec des éléments de fortune, des titres et des immeubles, dans le cadre du Programme de stabilisation.  
Ce problème devrait faire l'objet d'une réforme ultérieure. Dans l'intervalle, la pratique fixée par le Tribunal fédéral fera foi.  
Le projet retourne donc une nouvelle fois au Conseil national pour l'élimination de cette dernière divergence.
- 1999, 16 mars : par 89 voix contre 79, le Conseil national se rallie à la version du Conseil des Etats s'agissant de l'imposition des gains en capital. Il n'y a donc plus de divergence.  
  
Le Programme de stabilisation 1998 est ainsi sous toit. Le paquet de mesures contient 13 modifications de lois et entraîne des économies de deux milliards de francs. Le budget sera en outre allégé d'un nouveau milliard au moyen d'un arrêté fédéral urgent qui proroge la perception du 3<sup>e</sup> pour cent de cotisation salariale pour l'assurance-chômage.
- 1999, 19 mars : lors des votations finales, la **Loi fédérale sur le Programme de stabilisation 1998** est adoptée par 139 voix contre 15 (et 21 abstentions) au Conseil national et par 41 voix sans opposition au Conseil des Etats.  
**L'Arrêté fédéral urgent sur le financement de l'assurance chômage** (partie du programme d'assainissement) est quant à lui accepté respectivement par 162 voix contre 11 et par 43 voix sans opposition.  
  
Sous réserve de référendum, les nouveautés suivantes dans le domaine fiscal devraient entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2001 (modifications de la LIFD et de la LPP) :

- La **déduction des intérêts passifs privés** qui peuvent être déduits du revenu brut est **limitée** à la somme du rendement brut imposable de la fortune additionné de 50'000 francs.
- Les **participations d'au moins 20 %** au capital-actions ou au capital social d'une société de capitaux ou d'une société coopérative peuvent être déclarés comme élément de fortune commerciale au moment de l'acquisition de la participation. Cette déclaration permet de qualifier d'intérêts de dettes commerciales les intérêts des dettes contractées en vue d'acquérir la participation, et de les déduire intégralement.
- Les **rachats de cotisations du 2<sup>e</sup> pilier** (et de là les déductions fiscales correspondantes) seront **limités** pour toutes les institutions de prévoyance. L'assuré pourra dorénavant racheter les prestations réglementaires jusqu'à concurrence du montant maximum du salaire coordonné selon la LPP, multiplié par le nombre d'années entre l'entrée dans l'institution de prévoyance - ou depuis son rachat - et l'âge réglementaire de la retraite. N'est toutefois admis que le montant effectivement nécessaire, soit la différence entre l'avoir de vieillesse nécessaire selon le règlement et l'avoir de vieillesse disponible. Les rachats à la suite d'un divorce sont exclus de cette restriction.
- L'exonération fiscale des rendements provenant d'**assurances** en capitaux susceptibles de rachat et **financées au moyen d'une prime unique** prévoit comme condition supplémentaire que le contrat d'assurance doit avoir été conclu avant que l'assuré ait atteint sa 66<sup>e</sup> année.
- Les **rentes viagères** ainsi que les revenus provenant de contrats d'entretien viagers seront **dorénavant imposés à raison de 40 %** seulement (au lieu de 60 % auparavant). Inversement, le débirentier privé ne pourra plus défalquer que 40 % des rentes payées à titres d'intérêts passifs, mais il pourra le faire immédiatement, sans devoir attendre comme jusqu'ici que la somme des rentes versées dépassé le montant de la contre-prestation reçue.

**Toutes ces modifications s'appliquent par analogie aussi pour la LHID.** Les législations cantonales devront être adaptées au nouveau droit dans le même détail.

- 1999, août : le délai référendaire s'étant écoulé sans avoir été utilisé, le Conseil fédéral fixe l'**entrée en vigueur** - entre autres - des mesures fiscales contenues dans Loi fédérale sur le Programme de stabilisation 1998 au **1<sup>er</sup> janvier 2001**.