

1.9. Nouveau régime financier 2007 (NRF)

Résumé :

Pour l'essentiel, le projet de nouveau régime financier consiste à **supprimer la limitation dans le temps de la perception de l'impôt fédéral direct et de la taxe sur la valeur ajoutée**. La mise à jour de la Constitution implique **l'abrogation de plusieurs dispositions, notamment des dispositions transitoires concernant la TVA, ces dispositions étant devenues superflues avec l'entrée en vigueur de la loi sur la TVA**.

L'abrogation de ces dispositions transitoires devrait aller de pair avec l'abrogation du taux spécial pour le tourisme. En revanche, la réduction des primes de l'assurance-maladie à l'aide du produit de la TVA sera inscrite définitivement dans la Constitution.

La suppression de l'impôt sur le capital des personnes morales au niveau de la loi se traduira par l'abrogation des dispositions constitutionnelles correspondantes.

Le **taux maximum** de 9,8 % de l'impôt sur le bénéfice net des personnes morales sera ramené au taux actuellement en vigueur de **8,5 %**.

Le 9 décembre 2002, le Conseil fédéral a approuvé et publié son message relatif à un nouveau régime financier (NRF) (FF 2003 1388).

Le projet devrait être soumis au scrutin populaire en 2004.

Développement :

Extraits des « Thèmes clés du DFF », juin 2003 :

1. Contexte

La Constitution limite dans le temps la compétence de la Confédération en matière de perception de l'impôt fédéral direct (IFD) et de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), compétence dont l'échéance est prévue en l'an 2006. En vue de doter les finances fédérales d'une nouvelle base constitutionnelle, le Conseil fédéral a élaboré, en se fondant sur les résultats d'une procédure de consultation, un message relatif à un nouveau régime financier (NRF) qu'il a transmis au Parlement. Le NRF permettra non seulement de garantir les ressources financières de la Confédération, mais encore de simplifier notre système fiscal.

2. Contenu

L'objectif majeur du projet de NRF consiste à garantir le maintien des deux sources de recettes. La modification la plus importante réside ici dans l'abandon du caractère temporaire de la compétence fédérale dans ce domaine. Le Conseil fédéral estime que cet abandon est judicieux car la suppression de ces deux impôts d'une importance primordiale ne saurait entrer en ligne de compte. L'argument selon lequel une limitation dans le temps répond à la nécessité d'ouvrir périodiquement un débat de fond sur le régime financier ne résiste pas à un examen attentif. Il est en effet possible de procéder en tout temps à des modifications fondamentales de la Constitution.

En ce qui concerne l'IFD applicable aux personnes morales, l'imposition du capital sera supprimée dans le cadre du NRF. De plus, le taux maximal sur le bénéfice net sera aligné, dans la Constitution, sur le taux de 8,5 % fixé actuellement par la loi. Ces deux mesures découlent de la conviction qu'il ne serait pas judicieux d'utiliser la marge de manœuvre actuellement disponible pour relever la charge fiscale par le biais de la loi. Réduire dans la Constitution les taux maximaux de l'IFD applicables aux sociétés lie le législateur à long terme et garantit que toute augmentation d'impôt dépassant le niveau actuel ne pourra être décidée qu'avec l'approbation du peuple et des cantons.

Le Conseil fédéral estime en outre que, pour simplifier et clarifier le système fiscal, il faudrait appliquer, en ce qui concerne la TVA, un taux normal et un taux réduit uniquement. A son avis, le taux spécial applicable aux prestations du secteur de l'hébergement devrait être supprimé à la fin de 2006. Le Conseil fédéral considère en effet que ce taux spécial constitue une aide financière fondée sur des considérations de politique structurelle, qui n'a pas sa place dans le système fiscal. Le programme de promotion du tourisme qu'il a récemment approuvé pour permettre d'améliorer les structures et la qualité de l'offre en matière hôtelière laisse assez de temps aux régions concernées pour faire face aux défis qui les attendent. Compte tenu du programme envisagé et de la morosité de la conjoncture internationale, le Conseil fédéral propose de prolonger l'application du taux spécial jusqu'à la fin de 2006 et non de 2003 comme prévu. Il précise toutefois que ce délai ne pourra alors plus être prolongé une nouvelle fois.

Pour ce qui est de la TVA, il s'agit d'éliminer les nombreuses dispositions transitoires. L'introduction de la loi sur la TVA au début de 2001 répond notamment à cet objectif puisque cette loi a rendu les dispositions du droit transitoire obsolètes. Une autre modification concerne l'allègement de la charge des classes de revenus inférieures. Inscrite dans les dispositions transitoires, la réduction des primes de l'assurance-maladie relève aujourd'hui de facto du droit durable. Aussi convient-il d'inclure cette disposition dans l'article constitutionnel relatif à la taxe sur la valeur ajoutée.

Pour ce qui est de la TVA, il s'agit d'éliminer les nombreuses dispositions transitoires.

Le nouveau régime financier se limite à l'essentiel. Cela est notamment dû au fait qu'en septembre 2000, le peuple et les cantons ont rejeté l'article constitutionnel relatif à une taxe incitative sur les énergies non renouvelables. Suite à ce scrutin, le Conseil fédéral n'a pas jugé opportun d'élaborer à nouveau un régime financier assorti d'incitations écologiques.

Le gouvernement réexaminera encore en 2003 la question d'une réforme fiscale écologique dans le cadre du rapport relatif au maintien des objectifs climatiques.

Délibérations parlementaires :

- 2003, 19 juin : examinant le projet de NRF en tant que premier conseil, le **Conseil des Etats** se rallie aux propositions de sa commission et accepte, par 36 voix sans opposition, les grandes lignes du projet du Conseil fédéral tout en y apportant un amendement fondamental, à savoir le **maintien, dans la Constitution fédérale, de la limitation dans le temps de la compétence de percevoir l'IFD et la TVA** (= refus d'ancrer de manière définitive dans la Cst. le droit de prélever ces deux impôts, et prorogation de leur durée de perception pendant 14 ans) ainsi qu'une autre modification importante, soit la prolongation après 2007 du taux spécial de TVA applicable au secteur de l'hébergement.
 - **IFD** : reprise dans la Constitution fédérale des dispositions contenues dans la LIFD :
 - = Taux maximum de l'impôt sur le bénéfice des personnes morales fixé à 8,5 %;
 - = Suppression de l'impôt sur le capital et les réserves des personnes morales.
 - **TVA** : la Constitution fédérale est modifiée comme suit :
 - = Les actuels taux normal et réduit de la TVA sont repris respectivement en tant que taux maximum et taux minimum.
 - = 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.
 - = 5 pour cent du produit non affecté de la taxe sont employés à la réduction des primes de l'assurance-maladie en faveur des classes inférieures de revenus, à moins qu'une loi fédérale ne fixe une autre utilisation.
 - **IFD et TVA** : leur perception doit être limitée dans le temps, jusqu'à fin 2020.

Le dossier est transmis au Conseil national, qui le traitera lors de la session d'automne.

- 2003, 20 juin : les Chambres fédérales acceptent en votations finales la **prorogation jusqu'à fin 2006 du taux spécial TVA de 3,6 % pour les prestations d'hébergement**, par 115 voix contre 44 au Conseil national et par 42 voix sans opposition au Conseil des Etats.

(Pour les détails, voir le chiffre 5.9 ci-après : TVA – Révisions dès 2001)

- 2003, 24 juin : la commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-CN) chargée d'examiner le Nouveau régime financier se rallie en tous points aux décisions du Conseil des Etats.

La limitation dans le temps de la validité du Nouveau régime financier a été acceptée par 13 voix contre 9.

Quant à la décision de maintenir dans le futur régime financier un taux réduit de TVA pour les prestations du secteur de l'hébergement, elle a été prise par 12 voix contre 8.

- 2003, 11 décembre : se penchant à son tour sur le projet de NRF, le **Conseil national** se rallie largement au Conseil des Etats :

- Par 99 voix contre 74, et contrairement à la volonté du Conseil fédéral, il accepte également d'inscrire dans la Constitution la possibilité de continuer à accorder dès 2007 un taux préférentiel de TVA pour le secteur de l'hébergement.
- Par 80 voix contre 67, et contre l'avis du Conseil fédéral et de la gauche qui n'ont pas réussi à imposer l'inscription définitive dans la Constitution du droit de la Confédération de percevoir la TVA et l'IFD, il décide également de limiter une nouvelle fois – jusqu'à fin 2020 – la durée de vie de ces impôts.
- Par 80 voix contre 75, il se distancie en revanche du Conseil des Etats en refusant de préciser que 5 % du produit non affecté de la TVA doivent obligatoirement servir à la réduction des primes de l'assurance-maladie des personnes modestes.

Au vote sur l'ensemble, le projet de Nouveau régime financier – limité une nouvelle fois dans le temps – est accepté par 114 voix contre 19 et 15 abstentions.

Compte tenu de la petite divergence qui a été créée, le projet retourne au Conseil des Etats.

- 2004, 2 mars : le **Conseil des Etats** campe sur ses positions et maintient tacitement l'attribution obligatoire de 5 % des recettes non affectées de la TVA à la réduction des primes de l'assurance-maladie en faveur des bas revenus, tout en précisant – afin de faire un pas en direction du Conseil national – « à moins que la loi ne fixe une autre utilisation en faveur de ces personnes ».

La divergence est donc maintenue et le projet retourne au Conseil national.

- 2004, 8 mars: le **Conseil national** se rallie tacitement au Conseil des Etats sur le dernier point en suspend. Le nouveau régime financier est ainsi sous toit. Ainsi, la Chambre du peuple a finalement accepté que 5 % de la TVA soit utilisée à la réduction des primes de l'assurance-maladie pour les plus pauvres, sauf si une loi fixe une autre utilisation en faveur des classes inférieures de revenus.

- 2004, 19 mars : lors des votations finales, l'**Arrêté fédéral sur un nouveau régime financier (02.078)** est accepté par 191 voix contre 0 au Conseil national et par 43 voix contre 0 au Conseil des Etats.

Ainsi, contrairement à l'avis du Gouvernement, le Parlement a refusé d'inscrire définitivement dans la Constitution le droit pour la Confédération de prélever la **TVA** et l'**IFD**. Estimant qu'un débat doit se tenir à intervalles réguliers, les Chambres ont décidé de **limiter leur durée de validité à fin 2020**.

Concernant le taux d'imposition du bénéfice des entreprises, le Parlement a suivi le Gouvernement et s'est contenté d'inscrire dans la Constitution, à titre de maximum, le taux actuellement pratique, soit 8,5 %.

Comme il s'agit d'une modification constitutionnelle, le peuple et les cantons devront encore obligatoirement se prononcer sur le nouveau régime financier. La votation populaire aura lieu le 28 novembre 2004.

- 2004, 28 novembre : **le nouveau régime financier** qui n'avait suscité aucune opposition **est accepté en votation populaire par 73,8 % des votants** et par presque tous les cantons. Seul le canton de Zoug a dit non à 51,4 %.

Pour les milieux touristiques, la Suisse reste ainsi dans la course européenne car l'UE connaît elle aussi un taux préférentiel de TVA pour l'hôtellerie.

Pour le Conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz, l'acceptation du régime financier ne clôt pas pour autant le débat fiscal. Trois chantiers sont en cours ou vont être lancés prochainement pour réformer l'imposition des entreprises, des familles et pour simplifier le système de déclaration fiscale.

- 2005, 16 décembre : **la révision de la LTVA prolongeant jusqu'au 31 décembre 2010 le taux préférentiel de 3,6 % sur les prestations du secteur de l'hébergement** (logement et petit-déjeuner) **est acceptée en votations finales**, par 118 voix contre 55 et 10 abstentions au Conseil national et par 42 voix contre 1 et 2 abstentions au Conseil des Etats (05.428).

Cette loi étant sujette au référendum facultatif (délai : 6 avril 2006), le Conseil fédéral en fixera l'entrée en vigueur.

(Pour les détails, voir le chiffre 5.10 ci-après)

- 2006, 15 février : le Conseil fédéral fixe officiellement la **date de l'entrée en vigueur du nouveau régime financier au 1^{er} janvier 2007**.

Rappel :

Accepté par le peuple et les cantons le 28 novembre 2004, le nouveau régime a pour principal objet de reconduire la compétence de la Confédération de prélever l'impôt fédéral direct et la taxe sur la valeur ajoutée. Le régime financier actuel arrivera à échéance à la fin de cette année.

Le nouveau régime est également limité dans le temps, l'échéance étant fixée à la fin de l'année 2020.