

2.6. Impôt fédéral direct - Projet 1990 de nouveau régime financier

A. Ouverture par le DFF de la procédure de consultation

(21 novembre 1988)

Le 21 novembre 1988, le DFF ouvre une procédure de consultation concernant le rapport du Conseil fédéral du 9 novembre 1988 en vue du futur régime financier de la Confédération.

Ce rapport définit notamment les objectifs et critères auxquels doit satisfaire un nouveau régime financier.

Les diverses mesures proposées doivent d'abord être aménagées de façon à n'avoir si possible aucune incidence sur le budget.

Entre autres objectifs, le projet contient en particulier la suppression, dans la Constitution fédérale, de la limitation de la durée de validité pour l'impôt fédéral direct et l'impôt sur le chiffre d'affaires (leur perception est actuellement limitée à fin 1994), avec maintien de leurs taux maximums dans la constitution.

Cela non seulement parce que la Confédération ne peut pas se passer de ces ressources qui représentent la moitié de ses rentrées, mais également pour pouvoir désormais - sans être pressé par les délais - adapter le régime financier à l'évolution de la situation.

Les milieux intéressés ont jusqu'au 15 mars 1989 pour faire connaître leur avis.

(Pour les détails, voir sous chiffres 1.1. ci-devant ainsi que 5.5. ci-après).

B. Message du Conseil fédéral à l'appui d'un projet d'arrêté fédéral instituant un nouveau régime financier et d'un projet modifiant la loi sur les droits de timbre

(du 5 juin 1989)

Sur le plan constitutionnel, le projet de nouveau régime financier prévoit notamment d'abroger le caractère temporaire des deux impôts les plus productifs pour la Confédération (IFD et ICHA), limitation qui paraît quelque peu anachronique.

Le Conseil fédéral ne semble pas partager le point de vue exprimé par certains milieux lors de la procédure de consultation, selon lesquels la suppression de cette limitation dans le temps ne pourrait être envisagée que dans le cas d'une réforme complète (cette suppression a été souvent subordonnée à l'introduction de la TVA et à de substantiels allégements de l'IFD; les partisans de la suppression sans condition du caractère temporaire de ces impôts constituaient une minorité).

A une époque marquée par des changements économiques et sociaux rapides, un régime financier, tout comme n'importe quel autre domaine politique, ne saurait être considéré comme définitif. Etant donné l'évolution observée en Europe et dans le monde, il faut plutôt s'attendre à devoir constamment analyser d'un œil critique le régime des finances fédérales.

La réforme n'affecte en revanche pas l'impôt fédéral direct en tant que tel ni la péréquation financière. En effet, après 6 ans de délibérations parlementaires relatives à la nouvelle loi sur l'IFD, les travaux de révision touchent à leur fin, et le Conseil fédéral a pensé qu'il serait inopportun de soumettre derechef au Parlement une nouvelle mouture de cet impôt.

Le nouveau régime financier conserve en outre la fixation dans la Constitution des taux maximaux de l'ICHA et de l'IFD (cf. aussi les chiffres 1.2. ci-devant et 5.6. ci-après).

Délibérations parlementaires

- 1990, 23 février: la commission du Conseil des Etats chargée d'examiner le projet de nouveau régime financier (entre autres la révision de l'ICHA) décide de passer directement à un système de TVA conforme aux directives des Communautés Européennes.
A une faible majorité, la commission accepte la proposition du Conseil fédéral visant à supprimer la limitation dans le temps de la durée de validité de l'impôt fédéral direct.
Par 7 voix contre 5, elle rejette une proposition visant à abolir l'impôt fédéral direct pour les personnes physiques, faite en vue de "faire passer" plus facilement l'introduction de la TVA en consultation populaire.
- 1990, 19 juin: le Conseil des Etats se rallie presque en tous points aux propositions de sa commission.
Le Conseil des Etats rejette notamment deux propositions de minorité concernant l'impôt fédéral direct, l'une visant à limiter à fin 2006 la compétence de le prélever (par 21 voix contre 13), et l'autre demandant une réduction importante de l'impôt, notamment pour les personnes physiques, tout en conservant à leur niveau actuel les quote-parts directes des cantons et leurs parts à la péréquation financière intercantionale (23 : 8).
Le projet passe au Conseil national.
- 1990, 9 juillet: la commission du Conseil national estime elle aussi favorable le moment choisi pour passer à la TVA telle que l'a acceptée le Conseil des Etats.
La commission est en outre de l'avis que les deux projets de révision (droits de timbre d'une part et nouveau régime financier d'autre part) forment en quelque sorte un tout, et que les moindres-recettes découlant des allégements accordés aux clients des banques devraient être compensées par les recettes supplémentaires résultant de l'introduction de la TVA.
- 1990, 14 septembre: la discussion de détail a mis en évidence un large consensus avec les résolutions du Conseil des Etats.
Tout comme ce dernier, la commission du Conseil national a rejeté des propositions tendant à limiter jusqu'à fin 2006 la durée de perception de l'IFD et de l'impôt sur le chiffre d'affaires (par 11 voix contre 7).
- 1990, 22 octobre: la commission du Conseil national escompte que le remplacement de l'ICHA par la TVA rapportera en chiffres ronds 900 millions de francs de recettes supplémentaires, dont une bonne partie devrait être consacrée à la compensation des pertes prévues au chapitre des droits de timbre.
Par 12 voix contre 4, elle décide d'affecter les quelque 400 millions de recettes restants à une réduction de l'impôt fédéral direct, au lieu de les faire rentrer dans la caisse générale de la Confédération.
Ainsi, en fin de première lecture, la commission du Conseil national crée, par rapport au Conseil des Etats, une importante divergence qui se traduit par l'adjonction de 3 alinéas à l'art. 8 disp.trans.cst., aux termes desquels :
 - L'IFD pour les personnes physiques serait réduit de 10 % par an durant les deux premières années qui suivent l'entrée en vigueur du nouveau régime financier, cela afin de compenser les recettes supplémentaires que la Confédération tire du passage de l'ICHA à la TVA.
 - A partir de la 3e année, le Conseil fédéral réduirait l'IFD pour les personnes physiques en proportion des recettes supplémentaires provenant du passage de l'ICHA à la TVA, mais au moins de 10 %.
 - La part des cantons serait relevée de manière à ce que les recettes que les cantons en retirent ne subissent aucune diminution.

- 1990, 5 novembre: lors de la 2e lecture, la commission du Conseil national accepte définitivement le passage de l'ICHA à la TVA. Le Conseil fédéral se rallie d'ailleurs lui aussi à la TVA. Par 15 voix contre 3, la commission a en outre accepté de revenir sur sa décision d'affecter une partie du surplus de recettes découlant de la TVA (env. 420 millions de francs) à une réduction de l'impôt fédéral direct. A la suite de quoi, contrairement à sa décision en 1ère lecture, la commission a finalement décidé de renoncer au rabais annuel de 10 % envisagé en matière d'impôt fédéral direct (14 : 5). Au vote sur l'ensemble, le projet est accepté par 15 voix contre 3.
- 1990, 26 novembre: lors d'une brève réunion, la Commission du Conseil national décide, par 11 voix contre 1, d'établir une corrélation entre les projets concernant la TVA, les droits de timbre et l'impôt fédéral direct, et de les lier les uns aux autres de façon à ce que l'entrée en vigueur de l'un de ces projets ne puisse se faire sans celle des autres. En outre, il est décidé de faire dépendre le tarif proportionnel frappant le bénéfice des sociétés de capitaux en matière d'impôt fédéral direct de l'entrée en vigueur de la TVA et de la révision des droits de timbre.
- 1990, 5/10 décembre: le Conseil national se rallie en tous points aux propositions de sa commission. Il rejette notamment, par 85 voix contre 38, une proposition visant à réduire l'IFD de 10 %. Il n'y a donc plus de divergences entre les deux conseils concernant l'IFD. Lors du vote sur l'ensemble, l'AF concernant le Nouveau régime financier est adopté par 78 voix contre 16. Le projet retourne au Conseil des Etats pour élimination des divergences subsistant à propos de la TVA. (Pour les détails, voir le chiffre 5.6. ci-après).
- 1990, 14 décembre: au vote final, l'"Arrêté fédéral sur le Nouveau régime des finances fédérales" est accepté par 120 voix contre 31 et 21 abstentions au Conseil national, et par 32 voix contre 2 au Conseil des Etats. Son entrée en vigueur est par ailleurs liée à celle de la révision des droits de timbre (voir chiffre 3.2. ci-après).
- 1991, 2 juin: l'"Arrêté fédéral sur le Nouveau régime des finances fédérales" est rejeté en votation populaire, aussi bien par le peuple (54,3 % de NON) que par la grande majorité des cantons.