



**STEUERINFORMATIONEN**

herausgegeben von der Schweiz. Steuerkonferenz SSK  
Vereinigung der schweizerischen Steuerbehörden

**INFORMATIONS FISCALES**

éditées par la Conférence suisse des impôts CSI  
Union des autorités fiscales suisses

**INFORMAZIONI FISCALI**

edite della Conferenza svizzera delle imposte CSI  
Associazione autorità fiscali svizzere

**INFURMAZIUNS FISCALAS**

edidas da la Conferenza fiscalas svizra CFS  
Associaziun da las autoritads fiscalas svizras

**B Actualités et  
communications diverses**

**Nouveau régime  
financier  
Janvier 2019**

# Nouveau régime financier 2021

---

**Autor:**

Team Dokumentation  
und Steuerinformation  
Eidg. Steuerverwaltung

**Auteur:**

Team documentation  
et information fiscale  
Administration fédérale  
des contributions

**Autore:**

Team documentazione  
e informazione fiscale  
Amministrazione federale  
delle contribuzioni

**Autor:**

Team documentaziun  
e informaziun fiscalas  
Administraziun federala  
da taglia

**Cet article est essentiellement basé sur le message relatif  
au nouveau régime financier 2021 du 22 juin 2016**

Eigerstrasse 65  
CH-3003 Bern

Tel. +41(0)58 462 70 68  
email: [ist@estv.admin.ch](mailto:ist@estv.admin.ch)  
Internet: [www.estv.admin.ch](http://www.estv.admin.ch)

© Documentation et Information fiscale / AFC  
Berne, 2019

## TABLE DES MATIÈRES

<b>1</b>	<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>1</b>
1.1	Nécessité d'une révision de la Constitution .....	1
1.2	Historique du régime financier .....	1
<b>2</b>	<b>RÉGIME FINANCIER ACTUEL.....</b>	<b>2</b>
2.1	Structure du régime financier.....	2
2.2	Recettes de la Confédération .....	2
<b>3</b>	<b>PROPOSITION DE RÉVISION .....</b>	<b>4</b>
3.1	Limitation dans le temps.....	4
3.2	Abrogation de la disposition transitoire relative à l'impôt sur la bière .....	5
3.3	Résultats de la consultation .....	5
3.4	Mise en oeuvre.....	5
<b>4</b>	<b>CONSÉQUENCES .....</b>	<b>6</b>
4.1	Conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes .....	6
4.2	Conséquences pour l'économie.....	6
<b>5</b>	<b>INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES ET VOTATION POPULAIRE .....</b>	<b>7</b>
<b>6</b>	<b>ANNEXE .....</b>	<b>8</b>

## **Abréviations**

AFC	=	Administration fédérale des contributions
AFD	=	Administration fédérale des douanes
Cst.	=	Constitution fédérale de la Confédération suisse
IFD	=	Impôt fédéral direct
NRF	=	Nouveau régime financier
TVA	=	Taxe sur la valeur ajoutée

# 1 INTRODUCTION

## 1.1 Nécessité d'une révision de la Constitution

L'impôt fédéral direct (IFD) et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) – anciennement appelés impôt de défense nationale et 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. Ils constituent ensemble près de deux tiers des recettes de la Confédération. Ces deux principales ressources financières sont actuellement limitées à fin 2020. Si la Confédération veut pouvoir continuer à remplir ses tâches dans la même mesure qu'auparavant, elle continuera à dépendre à l'avenir des recettes de l'IFD et de la TVA. Pour cette raison, le droit de la Confédération de percevoir ces deux impôts doit être prolongé de 15 ans, soit jusqu'en 2035. Cette mesure nécessite une modification de la [Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 \(Cst.\)](#). C'est la raison pour laquelle le Nouveau régime financier 2021 (NRF 2021) doit remplacer les dispositions constitutionnelles concernées et doter les finances fédérales d'une nouvelle base constitutionnelle.

## 1.2 Historique du régime financier

Avant la Première Guerre mondiale, la Confédération tirait ses recettes presque exclusivement des droits de douane. Le premier impôt direct au niveau fédéral fut l'impôt de guerre institué au cours de la Première Guerre mondiale. Il fut approuvé à une grande majorité lors de la votation du 6 juin 1915 et perçu une seule fois (1916/1917).

Par la suite, des impôts directs ont été perçus à plusieurs reprises pour financer les dépenses croissantes de la Confédération, par exemple l'impôt de guerre exceptionnel (1921–1932) et la contribution fédérale de crise (dès 1934).

Le premier régime financier a été décidé par le Parlement le 30 septembre 1938. En 1940, se fondant sur les pouvoirs extraordinaires qui lui avaient été conférés, le Conseil fédéral a introduit l'impôt pour la défense nationale, suivi en 1941 par l'impôt sur le chiffre d'affaires. L'impôt pour la défense nationale et l'impôt sur le chiffre d'affaires furent maintenus après la Seconde Guerre mondiale.

Ce n'est que lors de la votation du 11 mai 1958 que les diverses sources de revenus de la Confédération, basées initialement sur le droit de nécessité, furent inscrites dans la Constitution. Ce régime financier constitutionnel avait fait l'objet de longs débats depuis la Première Guerre mondiale. Étant donné la forte opposition à l'égard de la suppression du caractère temporaire de l'impôt pour la défense nationale et de l'impôt sur le chiffre d'affaires, la compétence de la Confédération de percevoir ces impôts a été limitée dans le temps et plafonnée par des taux maximaux. Le régime financier entra en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1959.

En 1982, l'impôt pour la défense nationale est devenu l'IFD. En 1995, l'impôt sur le chiffre d'affaires fut remplacé par la TVA.

## 2 RÉGIME FINANCIER ACTUEL

### 2.1 Structure du régime financier

Le régime financier est décrit dans la Cst. et peut se subdiviser en plusieurs parties. Les modifications proposées par le présent projet ne concernent que les dispositions transitoires de l'[art. 196 Cst.](#)

- Gestion des finances : selon l'[art. 126 Cst.](#), les dépenses et les recettes de la Confédération doivent être équilibrées à terme. Des déficits conjoncturels sont admissibles mais doivent être compensés par les excédents des périodes favorables. Le frein à l'endettement, décidé par votation et par l'Assemblée fédérale en 2001, repose sur une réglementation en matière de dépenses selon laquelle les dépenses de la Confédération doivent correspondre aux recettes attendues, compte tenu de la situation conjoncturelle. Les détails du frein à l'endettement sont réglés dans la [Loi sur les finances de la Confédération du 7 octobre 2005 \(LFC\)](#).
- Principes régissant l'imposition : en vertu de l'[art. 127 al. 2 Cst.](#), l'imposition doit respecter les principes de l'universalité, de l'égalité de traitement et de la capacité économique. L'[art. 129 Cst.](#) règle l'harmonisation formelle de la perception des impôts directs.
- Impôts et droits de douane de la Confédération : ces articles contiennent une énumération exhaustive des impôts fédéraux et des droits de douane ([art. 128ss Cst.](#)) ainsi que les dispositions transitoires relatives aux divers impôts ([art. 196 Cst.](#)). Les dispositions transitoires règlent entre autres la limitation dans le temps de l'IFD ([art. 196 Cst.](#)) et de la TVA ([art. 196. al. 1 Cst.](#)).
- Ordre fédéraliste : l'[art. 134 Cst.](#) définit les compétences en matière d'imposition par rapport aux cantons. L'[art. 135 Cst.](#) concerne la péréquation financière. En tenant compte des particularités topographiques et sociodémographiques, la péréquation financière a pour but de réduire les disparités entre cantons en ce qui concerne la capacité financière, de garantir aux cantons une dotation minimale en ressources financières et de maintenir la compétitivité fiscale des cantons sans porter atteinte aux incitations à générer des recettes.

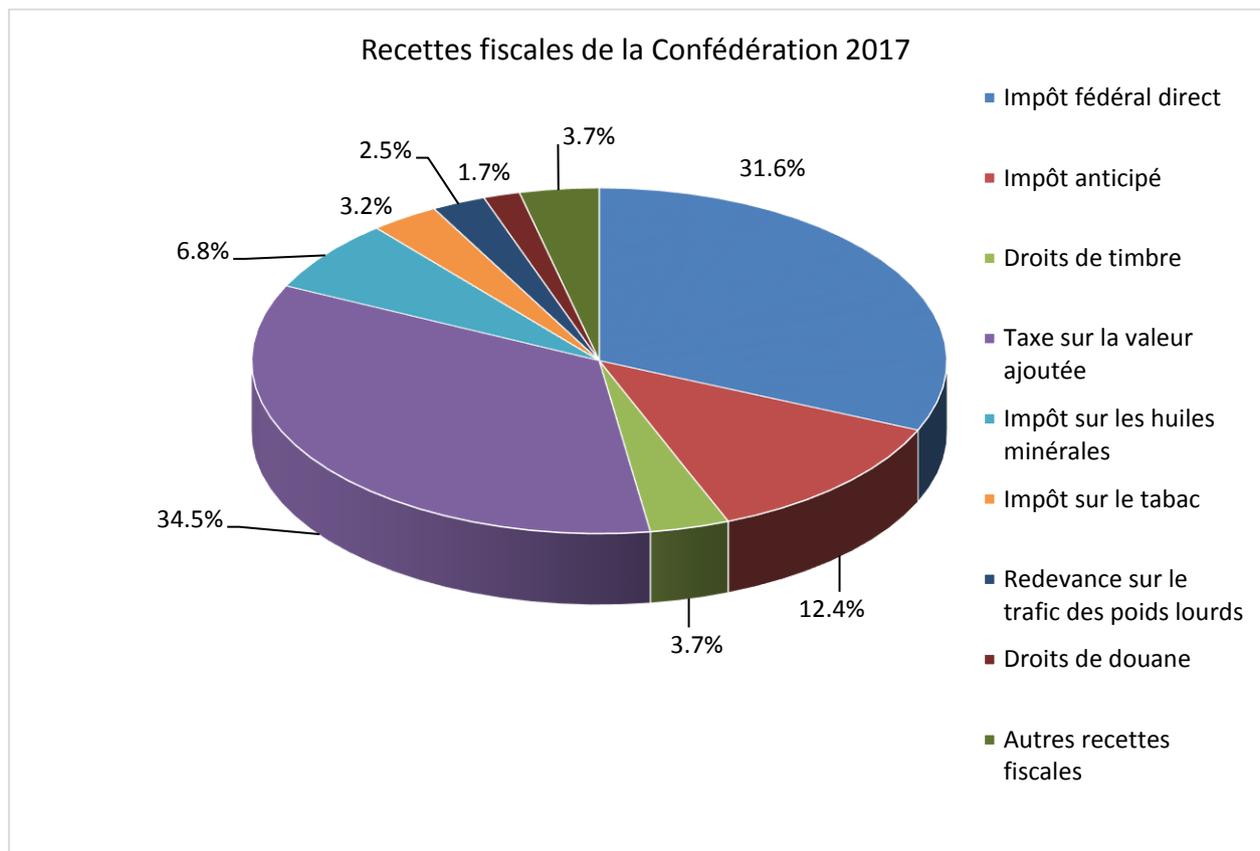
La Constitution détermine, sur la base du principe fédéraliste ([art. 3 Cst.](#), souveraineté des cantons), les impôts que la Confédération peut percevoir et les principes qui doivent être respectés en l'occurrence. Le maintien de la perception de l'IFD et de la TVA permet d'assurer temporairement les principales sources de revenus de la Confédération jusqu'à fin 2035 et de les doter ainsi d'une nouvelle base constitutionnelle.

### 2.2 Recettes de la Confédération

La marge de manoeuvre de la Confédération en matière fiscale est très limitée, car elle n'est habilitée à prélever que les impôts expressément prévus par la Constitution. Le droit exclusif de la Confédération de prélever des impôts concerne principalement une partie des impôts indirects. En matière d'impôts sur le revenu et le bénéfice, la souveraineté fiscale est exercée aussi bien par la Confédération que par les cantons et les communes.

L'importance des impôts perçus par la Confédération varie fortement. L'IFD et la TVA sont les principales sources de revenus de la Confédération (cf. graphique ci-après). Dans les dispositions transitoires de la Constitution, la compétence relative à la perception de ces deux impôts est limitée à 2020.

Outre cette limitation, la Confédération doit respecter d'autres restrictions, étant donné que la Constitution prévoit également des taux plafonds pour l'IFD et la TVA. Les premiers s'élèvent au plus à 11,5 % du revenu imposable des personnes physiques ([art. 128 al. 1 let. a Cst.](#)) et à 8,5 % du bénéfice net des personnes morales ([art. 128 al. 1 let. b Cst.](#)). Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, le taux normal de TVA se monte à 7.7 % ([art. 130 al. 1, 3 et 3<sup>bis</sup> Cst.](#) et [art. 25 al. 1](#) de [Loi fédérale régissant la taxe sur la valeur ajoutée du 12 juin 2009 \[LTVA\]](#)).



Source : [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch) > [Rapport](#) > modèle SF Confédération

## 3 PROPOSITION DE RÉVISION

### 3.1 Limitation dans le temps

Depuis l'instauration de la TVA et de l'IFD, la limitation dans le temps de leur perception a été systématiquement reconduite. La Suisse n'est pas seule à prévoir une telle limitation pour des lois ou des dispositions constitutionnelles. Aux yeux de leurs partisans, les clauses de caducité (*sunset legislation*) présentent les avantages suivants :

1. elles permettent de réagir à des contextes budgétaires inhabituels mais temporaires ;
2. elles augmentent le taux d'approbation lorsque l'intérêt net d'une mesure n'est pas évident ou qu'il fait débat ;
3. elles ont tendance à entraîner une inversion du fardeau de la preuve en obligeant les partisans de l'impôt à en exposer les avantages nets ;
4. elles peuvent faire obstacle à une bureaucratisation ;
5. elles sont susceptibles de réfréner les ardeurs dépensières de l'Etat ;
6. lorsque le régime financier est soumis à un examen périodique obligatoire largement diffusé, on s'assure d'un contrôle de la population conforme aux principes de la démocratie directe. La possibilité de se prononcer périodiquement et de façon représentative sur le régime financier par le biais du référendum obligatoire en renforce la légitimité.

En ce qui concerne les sources principales de revenus de la Confédération, on pourrait envisager de supprimer la limitation dans le temps de la perception au lieu de la prolonger, comme l'avait proposé le Conseil fédéral dans son projet de NRF 2021 soumis à consultation.

Lors de l'introduction de l'impôt de guerre, une limitation était entièrement justifiée. Le nom même d'impôt de guerre indiquait qu'il ne devait pas être une contribution obligatoire durable. En revanche, on ne saurait défendre une limitation de l'IFD et de la TVA sur la base des points 2 et 3 dans le contexte actuel. En effet, tant l'IFD que la TVA gagnent en importance dans le budget de la Confédération la tendance se renforçant nettement depuis plusieurs décennies. Pour les cantons et les communes, ces recettes sont également importantes, puisqu'ils perçoivent actuellement 17 % du produit de l'IFD. Par ailleurs, le produit de la TVA est pour partie affecté à long terme. Si l'on veut maintenir l'ampleur actuelle des tâches de la Confédération, il est exclu de les supprimer sans contrepartie.

Le recours à des clauses de caducité pour faire contrepoids à la bureaucratisation (point 4) ne convainc guère non plus. Elles tendent en effet à mobiliser régulièrement des ressources en vue de la préparation et de l'exécution du processus législatif. La charge administrative s'en trouve donc plutôt alourdie, bien que dans des proportions raisonnables.

En revanche, une limitation peut se justifier en ce qu'elle est fondamentalement un instrument permettant de réfréner les ardeurs dépensières de l'Etat. Certes, au niveau de la Confédération divers mécanismes tels le frein à l'endettement, les taux maximaux de l'IFD et de la TVA inscrits dans la Cst., l'énumération exhaustive dans la Cst. des compétences de la Confédération en matière d'imposition et la compensation automatique de la progression à froid permettent de lutter efficacement contre une telle tendance.

Le principal argument en faveur d'une limitation consiste à dire qu'il est utile, sur le plan démocratique, de remettre régulièrement en question le régime financier ou le système fiscal, afin de modérer si nécessaire les ardeurs dépensières de l'Etat (point 6). Pour réformer des détails d'un impôt, une limitation dans le temps n'est pas nécessaire. Toutefois, une clause de caducité est un instrument adéquat pour examiner la nécessité fondamentale d'un impôt ou discuter de la structure fiscale. Cela implique que le législateur soumette à un contrôle périodique critique la répartition des tâches, des dépenses et de recettes à tous les niveaux de l'Etat.

En comparant les avantages et les inconvénients, une clause de caducité peut se justifier si l'on accorde une grande importance à une participation conforme aux principes de la démocratie directe et si l'on ne fait pas confiance aux mécanismes en place de limitation de l'activité de l'Etat.

## 3.2 Abrogation de la disposition transitoire relative à l'impôt sur la bière

L'[art. 196 ch. 15 Cst.](#) prévoit qu'un impôt sur la bière doit être prélevé selon le «droit en vigueur» jusqu'à l'adoption d'une nouvelle loi fédérale (initialement «un arrêté pris en vertu des pouvoirs extraordinaires»). La mise en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2007 de la [Loi fédérale sur l'imposition de la bière du 6 octobre 2006 \(LIB\)](#) a rendu cette disposition caduque.

## 3.3 Résultats de la consultation

Dans son projet de NRF 2021 soumis à consultation, le Conseil fédéral avait proposé d'abroger la limitation dans le temps de l'IFD et de la TVA. Au total, 57 avis furent déposés dans le cadre de la consultation. Une large majorité des participants souhaitèrent ainsi ne pas surcharger le projet de modifications. Aucun participant ne s'opposa à l'abrogation de la disposition transitoire relative à l'impôt sur la bière. En revanche, l'abrogation de la limitation de l'IFD et de la TVA, majoritairement approuvée lors de la consultation, était plus controversée.

Bien que presque tous les cantons et la moitié des associations se furent prononcés en faveur de l'abrogation de la limitation, cette dernière n'aurait réuni aucune majorité au sein du Parlement. Pour cette raison, le Conseil fédéral préconisa une prorogation des deux impôts jusqu'au 31 décembre 2035, contrairement à sa proposition soumise à consultation.

## 3.4 Mise en oeuvre

La mise en oeuvre du NRF 2021 nécessite une révision partielle de la Constitution. Le texte correspondant doit être soumis au référendum ([art. 140 al. 1 let. a Cst.](#)). La votation populaire y relative a eu lieu le 4 mars 2018.

La modification constitutionnelle devra entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021. Pour ce qui est de l'exécution, le NRF 2021 ne nécessitera aucune modification, de sorte que les cantons resteront compétents pour la perception de l'IFD et que la souveraineté administrative en matière de TVA restera attribuée à l'Administration fédérale des contributions (AFC) et à l'Administration fédérale des douanes (AFD).

## **4 CONSÉQUENCES**

### **4.1 Conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes**

Une non-prolongation de l'IFD et de la TVA aurait de graves répercussions étant donné que plus de 60 % des revenus de la Confédération seraient touchés. Sans ces recettes, elle ne pourrait plus assumer ses tâches dans la même mesure que jusqu'ici. Les tâches cantonales également ne pourraient plus être assurées dans leur forme actuelle puisque les cantons participent au produit de l'IFD. La prorogation de la limitation dans le temps de l'IFD et de la TVA n'aura aucune conséquence financière, ni pour la Confédération, ni pour les cantons et communes. Son seul effet sera de pérenniser le régime fiscal actuel.

### **4.2 Conséquences pour l'économie**

Prolonger la limitation dans le temps des deux principales sources de revenus de la Confédération n'aura aucune conséquence économique.

## 5 INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES ET VOTATION POPULAIRE

Le 22 juin 2016, le Conseil fédéral adopte (voir [communiqué de presse](#)) le message relatif au NRF 2021 ([16.053](#)).

Le Conseil national approuve, le 15 décembre 2016, la proposition du Conseil fédéral relative à la prolongation de l'IFD et de la TVA jusqu'en 2035.

Le 30 mai 2017, le Conseil des Etats se rallie à la décision du Conseil national et adopte le projet à l'unanimité.

L'arrêté fédéral concernant le NRF 2021 est accepté en votations finales par les Chambres fédérales le 16 juin 2017.

Le 9 janvier 2018, lors d'une conférence de presse, le conseiller fédéral Ueli Maurer présente les arguments du Conseil fédéral en faveur du NRF 2021. La modification proposée de la Constitution garantit que la Confédération pourra continuer à percevoir l'IFD et la TVA, qui constituent ses deux principales sources de recettes (cf. [communiqué de presse](#)).

Le NRF 2021 ([16.053](#)) est **accepté en votation populaire** le 4 mars 2018 par 84,1 % des votants ainsi que par tous les cantons.

## 6 ANNEXE

### Arrêté fédéral concernant le nouveau régime financier 2021 du 16 juin 2017

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu le message du Conseil fédéral du 22 juin 2016<sup>1</sup>, arrête :*

I

La Constitution est modifiée comme suit :

Art. 196 ch. 13, 14, al. 1 et 15

*13. Disposition transitoire ad art. 128 (Durée du prélèvement de l'impôt)*

L'impôt fédéral direct peut être perçu jusqu'à la fin de 2035.

*14. Disposition transitoire ad art. 130 (Taxe sur la valeur ajoutée)*

1 La taxe sur la valeur ajoutée peut être perçue jusqu'à la fin de 2035.

*15. Disposition transitoire ad art. 131 (Impôt sur la bière)*

Abrogée

II

1 Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

2 Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

\* \* \* \* \*

---

<sup>1</sup> FF 2016 6003