

**CONFERENCE DES  
DIRECTRICES ET DIRECTEURS  
CANTONAUX DES FINANCES**

Commission de l'économie  
et des redevances du Conseil des  
Etats  
Par sa présidente  
Simonetta Sommaruga, Conseillère  
aux Etats  
c/o Secrétariat de la CER  
Palais fédéral  
3003 Berne

Berne, le 26 mars 2009

**08.053 Simplification de la TVA**

Madame la Présidente,  
Madame la Conseillère aux Etats, Monsieur le Conseiller aux Etats,

Votre Commission traite l'objet susmentionné à sa séance du 2 avril 2009. Dans cette perspective, nous vous exposons ci-après brièvement notre position sur quelques points qui nous semblent importants.

**Ad art. 34 Réduction de la déduction de l'impôt préalable**

**Proposition 1:** Nous proposons de **renoncer** à tout **changement de système** dans la déduction de l'impôt préalable.

**Motif:** Dans notre prise de position du 31 mai 2007 sur le projet mis en consultation, nous nous sommes prononcés contre une réduction de la déduction de l'impôt préalable et pour la pleine déduction de l'impôt préalable en cas de subventions. Entre-temps, le groupe de travail mixte Confédération/cantons a examiné la question de la réduction de l'impôt préalable pour les subventions, sans toutefois trouver de solution en raison de la condition-cadre imposée par la Confédération prescrivant la neutralité budgétaire dans la mise en œuvre. Nous avons dû prendre acte du fait que le Conseil fédéral, dans son message, plaide pour le maintien de la réduction, en soi insatisfaisante et contraire au système, de la déduction de l'impôt préalable alléguant des raisons politico-financières (pertes de recettes pour la Confédération de 900 mio à 1,3 mia se répétant chaque année).

Dans ces circonstances, le **changement de système** pour la pleine déduction de l'impôt préalable dans les domaines subventionnés comporte les **risques** suivants:

- Le comportement adaptatif des bailleurs de subventions ne peut guère non plus être admis aux niveaux cantonal et communal dans la réalité politique, indépendamment du fait de savoir si des réductions de subventions impliquent des modifications législatives ou contractuelles ou peuvent se faire via le budget. Des hausses de subventions également aux niveaux cantonal et communal seraient pour le moins souvent insupportables pour les budgets des collectivités publiques concernées.
- L'Administration fédérale des contributions (AFC) pourrait durcir sa pratique de telle sorte à percevoir plus souvent pleinement la TVA en arguant que les subventions constituent une indemnité due pour une contre-prestation imposable.
- Les réductions de subventions de la Confédération en raison de son comportement adaptatif peuvent avoir différents effets de répartition sur les cantons. Ces effets se trouveraient renforcés si la Confédération cherchait à compenser ses pertes de recettes, p. ex. en baissant la part des cantons à l'impôt fédéral direct (ce qui exigerait une révision de l'art. 128 al. 4 Cst.).
- Ceci comprend le risque de modifier et rendre confus les flux financiers entre la Confédération et les cantons et de remettre en question les acquis de la RPT.

Compte tenu de ces risques, nous recommandons à votre Commission de renoncer à toute proposition qui vise à changer le système.

#### **Ad art. 18 al. 2 let. a**

**Proposition 2:** Nous proposons de formuler l'art. 18 al. 2 let. a comme suit:

"Art. 18 al. 2: Manque de prestation, ne font pas partie de la contre-prestation en particulier  
a. les subventions et autres contributions de droit public, même si elles sont versées en vertu d'un mandat de prestations ou d'une convention-programme selon art. 46 a. 2 Cst.;" (biffer le reste)

**Motif:** Il est de plus en plus fréquent que le versement de contributions publiques, en particulier aussi des subventions, soit subordonné à la conclusion d'une convention signée avec l'allocataire qui règle en détail comment ces montants doivent être utilisés et ce que peut en faire le bénéficiaire. Avec ces conventions, souvent appelées contrats de prestations, il se pose très souvent la question de savoir dans quelle mesure l'allocataire fournit désormais une prestation – de sorte qu'il doit payer la TVA sur le montant – ou si cette prestation n'est que la conséquence ou la condition du versement des contributions. Dans ce dernier cas, on est en présence véritablement d'une subvention qui entraîne certes une réduction de la déduction de l'impôt préalable, mais à tout le moins pas un assujettissement complet à la TVA.

Pour résoudre précisément ce problème, le CN Georg Stucky en tant que rapporteur de la CER-N a proposé le 31 mai 1999 lors des débats parlementaires sur la LTVA actuelle de compléter le texte en conséquence. Le Conseil national a accepté cette proposition de sorte que l'art. 33 al. 6 let. b LTVA est libellé aujourd'hui comme suit:

Ne font pas partie de la contre-prestation: (...) les subventions et autres contributions des pouvoirs publics, même lorsqu'elles sont versées sur la base d'un mandat de prestations, (...).

Le législateur entendait ainsi éviter qu'une organisation qui assume une tâche publique et qui, pour cela, est indemnisée financièrement par la collectivité qui l'a mandatée doive payer une TVA sur les contributions publiques qu'elle reçoit.

La pratique administrative et la jurisprudence n'ont jusqu'à ce jour pas tenu compte de cette conception du Législateur fédéral. Preuve en est par exemple l'arrêt du Tribunal fédéral du 25 juin 2008 à propos du contrat de prestations entre la Confédération et l'organisation Aide suisse contre le sida. En vertu de ce jugement, l'organisation doit désormais payer la TVA sur les contributions qu'elle reçoit de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) pour les travaux qu'elle réalise en lien avec le mandat national de prévention du sida qui lui incombe.

En d'autres termes: l'AFC et le Tribunal fédéral se sont jusqu'à présent habilement refusés à mettre en œuvre dans la pratique ce texte législatif.

La **proposition du Conseil national** (inadvertance?) visant à compléter l'art. 18 al. 2 let. a par la phrase "(...) pour autant qu'elles ne sont pas liées à un échange de prestations;" permettra certes "uniquement" de codifier la pratique valable au niveau de la loi,<sup>1</sup> sans que ceci ne porte à conséquence pour la pratique future de l'administration et de la justice. On peut se demander à juste titre quelle est l'utilité d'un tel complément. Il faut bien plutôt craindre que le complément en question ne soit dommageable dans la mesure où on pourrait l'interpréter comme étant la volonté du législateur de durcir la pratique.

Nous rejetons dès lors le complément proposé par le Conseil national et privilégions la **version du Conseil fédéral, complétée** par la mention explicite des **conventions-programmes** selon art. 46 al. 2 Cst. Il s'agit en l'occurrence d'une nouvelle forme de subventionnement introduite avec la RPT et qu'il convient de préserver des effets négatifs de la TVA.

## Ad art. 21 ch. 28

**Proposition 3:** Nous proposons de formuler l'art. 21 ch. 28 comme suit:

Art. 21 Sont exclus du champ de l'impôt:

Chiffre 28: les prestations au sein de la même collectivité publique, les prestations entre les collectivités publiques et les prestations aux collectivités publiques en exécution de tâches étatiques fournies dans le cadre d'un contrat de prestations ou d'une convention-programme selon art. 46 al. 2 Cst.

**Motif:** La Confédération, les cantons et les communes, en tant que collectivités publiques, ne sont à ce jour pas assujettis à la TVA, au contraire de leurs offices et services. Cette règle spéciale pour les collectivités publiques inscrite dans la loi sur la TVA actuelle a fondamentalement fait ses preuves. Elle sera reprise dans le projet de loi, ce qui semble judicieux.

<sup>1</sup> Cf. Brochure LTVA no 18 "Collectivités publiques", valable dès le 1.1.08, chiffre 4.2, p. 26.

Le problème réside toutefois pour les prestations entre les services - eux-mêmes soumis à la TVA - d'une même collectivité publique, mais notamment aussi pour les **prestations entre collectivités publiques**. Et ce en particulier parce que la collaboration entre Confédération, cantons et communes a tendance à augmenter pour permettre une utilisation la plus efficace possible des fonds publics. On ne saurait admettre que l'assujettissement à la TVA de prestations entre ces collectivités publiques entrave leur collaboration, voire même la bloque dans certains cas. Nous demandons en conséquence que la nouvelle loi sur la TVA exonère de l'impôt non seulement les prestations au sein d'une même collectivité publique, mais également les prestations entre collectivités publiques.

En vous remerciant de l'intérêt que vous porterez à notre position lors des débats au sein de votre commission, nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Madame la Conseillère aux Etats, Monsieur le Conseiller aux Etats,

nos salutations les meilleures.

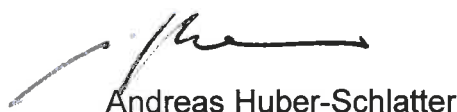
#### **CONFERENCE DES DIRECTRICES ET DIRECTEURS CANTONAUX DES FINANCES**

Le président:



Christian Wanner

Le secrétaire:



Andreas Huber-Schlatter

#### **Copie**

- Hans-Rudolf Merz, président de la Confédération, chef du DFF
- Urs Ursprung, directeur de l'AFC
- Membres de la CDF
- Secrétariats DTAP, CTP, CDEn, CDS, CDIP, CDAS, CdC, CDEP, CCDJP