



Berne, le 6 mars 2026

Arrêté fédéral sur le financement de dépenses d'armement de l'armée au moyen d'un relèvement de la taxe sur la valeur ajoutée

Rapport explicatif
relatif à l'ouverture
de la procédure de consultation

Condensé

Le projet prévoit de garantir le renforcement prioritairement nécessaire de la sécurité et de la défense de la Suisse. La proposition de relever la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 0,8 point sur une période limitée à dix ans permet à la Suisse de générer des recettes supplémentaires et de les affecter à des dépenses. Un fonds pour l'armement présentant une capacité d'endettement permettra d'augmenter la flexibilité de paiement.

Contexte

Le rapport complémentaire au rapport sur la politique de sécurité 2021 de septembre 2022 et le message sur l'armée 2024 ont présenté l'accentuation de la menace et ses conséquences depuis le début de la guerre en Ukraine. La Stratégie de la Suisse en matière de politique de sécurité 2026, actuellement en consultation, décrit les changements de la situation qui se sont produits depuis lors autour de la Suisse. Les développements suivants sont déterminants : la situation sécuritaire mondiale et l'environnement géopolitique de la Suisse ne cessent de se dégrader depuis plusieurs années. La situation en matière de politique de sécurité est devenue instable et moins sûre, l'ordre international fondé sur le droit international est mis à rude épreuve. Cela a lieu dans un contexte global, où les principes et les structures qui régissaient l'ordre jusqu'alors s'érodent et où toujours plus d'États défendent leurs intérêts en recourant à la menace ou à la violence ou en mettant en place des dépendances économiques à des fins de puissance politique. Plusieurs pays européens réagissent en renforçant rapidement leurs capacités de défense et en augmentant leur budget. Les États européens prennent la menace très au sérieux et s'emploient à rapidement renforcer la capacité de défense autonome de l'Europe.

La Suisse est elle aussi concernée par ces développements et est confrontée à des conflits hybrides, notamment sous forme de cyberattaques, de désinformation, d'espionnage et d'exploration. En raison des économies réalisées ces dernières décennies, l'armée n'est toutefois pas suffisamment équipée pour pouvoir en particulier repousser efficacement les menaces les plus probables, à savoir les attaques à distance et les conflits hybrides ; par exemple, seules quelques agglomérations et infrastructures critiques pourraient être protégées. À cela s'ajoute la situation tendue sur le marché de l'armement : en raison de la forte demande, les biens d'armement deviennent toujours plus chers et, en cas de commande, des versements d'au moins un tiers du prix d'achat doivent être versés pour garantir que les fournisseurs livrent leur marchandise en temps utile. L'augmentation prévue des dépenses de l'armée à 1 % du produit intérieur brut (PIB) jusqu'en 2032 n'est pas suffisante à cet égard. Cette augmentation n'est en outre pas encore financée dans le budget de la Confédération. Cette situation a des répercussions négatives sur la protection du pays et de la population.

Des moyens financiers supplémentaires sont donc requis pour renforcer la sécurité et la défense de la Suisse. Ces besoins supplémentaires ne concernent pas uniquement les dépenses d'armement. Pour garantir une protection intégrale de notre pays, les offices fédéraux civils dont les tâches concernent la sécurité doivent aussi mettre en

place et renforcer leurs capacités. En effet, pour être pleinement efficace, la protection militaire doit pouvoir s'appuyer sur un service de renseignement, une protection contre les cyberrisques, un système d'alerte civil, un système de sécurité intérieure (police fédérale et protection des frontières), une communication de sécurité et une capacité de résilience face aux crises.

Ces besoins supplémentaires doivent être financés par des recettes supplémentaires, car le budget de la Confédération ne dispose pas de la marge de manœuvre financière nécessaire, même en tenant compte du programme d'allègement budgétaire 2027. Il ne serait en outre pas réaliste de procéder en plus à une compensation encore plus importante concernant les dépenses. Après avoir examiné plusieurs options, le Conseil fédéral a conclu que pour ce qui était des répercussions sur l'économie et la société, un relèvement de la TVA était préférable à d'autres mesures.

Contenu du projet

Le Conseil fédéral propose d'augmenter la TVA de 0,8 point pendant dix ans à compter de 2028. Le taux réduit (p. ex. denrées alimentaires, médicaments) et le taux spécial (prestations du secteur de l'hébergement) doivent être respectivement augmentés de 0,3 et 0,4 point proportionnellement au taux normal. Cette augmentation permettra de mettre à la disposition des offices fédéraux civils dont les tâches concernent la sécurité et de l'armée les moyens financiers dont ils ont besoin pour assurer la capacité de défense et la protection de la population. Ces recettes constituées sur les années 2028 à 2037 seront affectées au renforcement de la sécurité et de la protection de la Suisse. 18 milliards sont destinés aux acquisitions d'armement supplémentaires et aux coûts supplémentaires du marché de l'armement, 10 milliards au financement des acquisitions d'armement planifiées mais pas encore financées dans le budget de la Confédération. 3 milliards sont nécessaires pour couvrir les dépenses de sécurité ne relevant pas de l'armée (notamment protection de la population, cybersécurité, service de renseignement, police fédérale, protection des frontières).

Le relèvement de la TVA au profit du renforcement prioritairement nécessaire de la sécurité et de la défense de la Suisse requiert de modifier la Constitution. Le fait que le relèvement des taux de la TVA aura lieu à court terme impacte également les entreprises. Des dispositions transitoires seront introduites dans la loi sur la TVA afin d'atténuer ces répercussions.

Les recettes découlant du relèvement de la TVA seront versées dans un fonds nouvellement créé destiné à financer les dépenses et les investissements d'armement afin de renforcer la sécurité de la planification et de la réalisation et d'accroître la flexibilité dans l'utilisation des moyens. Ce fonds doit pouvoir s'endetter au maximum à six milliards pour éviter les concentrations de paiements. À l'échéance du relèvement de la TVA, le fonds arrive lui aussi à échéance et les dettes du fonds doivent avoir été remboursées. Une loi distincte régissant ce fonds doit être créée (loi fédérale sur le fonds pour l'armement).

Table des matières

1	Contexte	5
1.1	Nécessité d'agir et objectifs visés.....	5
1.1.1	Situation en matière de politique de sécurité.....	5
1.1.2	Besoins financiers de l'armée et des offices fédéraux civils dont les tâches concernent la sécurité.....	7
1.2	Solutions étudiées et solution retenue.....	16
1.2.1	Solution retenue : relèvement de la taxe sur la valeur ajoutée, affectation à la sécurité et à la défense de la Suisse et mise en place d'un fonds pour l'armement.....	16
1.2.2	Solutions étudiées mais rejetées.....	20
1.3	Relation avec le programme de la législature, le plan financier et les stratégies du Conseil fédéral	22
2	Comparaison avec le droit étranger.....	23
2.1	Allemagne	23
2.2	Autriche	24
2.3	Union européenne.....	24
2.4	OTAN	24
3	Présentation du projet.....	25
3.1	Réglementation proposée	25
3.2	Adéquation des moyens requis	25
3.3	Mise en œuvre	25
4	Commentaire des dispositions.....	26
4.1	Constitution	26
4.2	Loi fédérale sur le fonds pour l'armement (LFArm)	27
4.3	Loi fédérale régissant la taxe sur la valeur ajoutée	31
5	Conséquences	34
5.1	Conséquences pour la Confédération	34
5.2	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	36
5.3	Conséquences économiques	36
5.4	Conséquences sociales	38
6	Aspects juridiques.....	39
6.1	Constitutionnalité et légalité.....	39
6.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse.....	40
6.3	Forme de l'acte à adopter	40
6.4	Frein aux dépenses	40
6.5	Délégation de compétences législatives	40
6.6	Protection des données.....	41
Annexe	Tableau récapitulatif des données utilisées	42

Rapport explicatif

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

1.1.1 Situation en matière de politique de sécurité

Le rapport complémentaire au rapport sur la politique de sécurité 2021 de septembre 2022¹ et le message sur l'armée 2024² ont présenté l'accentuation de la menace et ses conséquences depuis le début de la guerre en Ukraine. La Stratégie de la Suisse en matière de politique de sécurité 2026³, actuellement en consultation, décrit les changements de la situation qui se sont produits depuis lors autour de la Suisse. Elle indique que la Suisse doit réagir par rapport à la dégradation de la situation en matière de politique de sécurité et prendre des mesures pour renforcer la résilience, améliorer la protection et renforcer sa capacité de défense.

Europe

Une fenêtre de vulnérabilité s'accroîtra dès 2028 en Europe selon les estimations des services de renseignement européens et du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). La Russie produira plus de matériel de guerre qu'elle n'en déploiera en Ukraine. Des incertitudes existent quant à l'engagement des États-Unis par rapport à la sécurité européenne, si bien que l'Europe est contrainte de renforcer sa propre capacité de défense, ce qui prend beaucoup de temps. La Russie pourrait se servir de cette fenêtre de vulnérabilité pour étendre la guerre en Europe. La Russie intensifie aujourd'hui déjà ses conflits hybrides dans le but de déstabiliser l'Europe. Elle procède à un réarmement massif et s'oriente vers une longue confrontation avec les États occidentaux. Les États européens, l'OTAN et l'UE prennent au sérieux la menace que représente la Russie. En réaction, la Finlande et la Suède ont adhéré à l'OTAN respectivement en 2023 et en 2024. Les États membres de l'OTAN augmentent considérablement leurs dépenses militaires afin d'accroître leurs effectifs et de rééquiper leurs forces armées. L'OTAN renforce également sa présence sur le flanc oriental.

Forte concurrence sur le marché de l'armement

La dégradation de la situation en matière de politique de sécurité se répercute sur le marché international de l'armement. La forte demande et les capacités de production limitées provoquent depuis quelques années une augmentation des coûts (jusqu'à 40 %) et une prolongation des délais de livraison allant jusqu'à six ans, notamment

¹ FF 2022 2357

² FF 2024 563

³ www.sepos.admin.ch > Politique de sécurité > Stratégie et rapports en matière de politique de sécurité > Stratégie en matière de politique de sécurité 2026

lorsque le pays demandeur n'appartient à aucune alliance (militaire) et ne verse pas d'acomptes suffisamment élevés (généralement un tiers du montant total de la commande). Cette tendance se renforcera vu les moyens financiers, à savoir jusqu'à huit cents milliards d'euros, dont l'Union européenne (UE) dispose pour ses acquisitions d'armement (ReArm Europe⁴, cf. ch. 2.3). La capacité à verser des acomptes est donc un levier essentiel pour raccourcir les délais de livraison. Certains pays font des paiements anticipés correspondant à 100 % du prix et d'autres, comme l'Allemagne, financent la mise en place des capacités de production de leur propre industrie. En conséquence, si aucun acompte important n'est versé, les livraisons de systèmes d'armes et de munitions très demandés sont reportées de plusieurs années. Chaque report concernant les acquisitions d'armement signifie que la Suisse manque une possible fenêtre de production et qu'elle obtiendrait les systèmes nécessaires avec retard et à des prix élevés.

La Suisse dispose d'une Base technologique et industrielle importante pour la sécurité, qui, selon la Stratégie en matière de politique d'armement du 20 juin 2025, devra être renforcée. Il s'agit en outre de développer la recherche, le développement et l'innovation dans le but d'intensifier la coopération internationale dans le domaine de l'armement⁵. Ce potentiel devra être pris en compte et utilisé.

Conséquences pour la Suisse

Même si la Suisse n'est probablement pas aussi concernée que les États membres de l'OTAN ou de l'UE par la fenêtre de vulnérabilité qui se dessine, elle pourrait être considérée comme le maillon faible de la chaîne et servir à affaiblir les États membres de l'OTAN et de l'UE qui l'entourent. Cela vaut en particulier pour les infrastructures critiques d'importance transfrontalière, qui pourraient être entre autres la cible de cyberattaques, d'actes de sabotage ou d'attaques à distance. Les attaques visant des infrastructures clé d'importance européenne, par exemple dans le domaine de l'énergie, des données numériques et des modes de transport, pourraient rapidement, par des effets en cascade, déborder sur les États voisins, ce qui fait apparaître la Suisse comme constituant un risque pour la sécurité de l'architecture de défense de l'Europe. La protection systématique de ces infrastructures critiques et reliées de manière transfrontalière est d'une importance capitale pour la capacité d'action de la Suisse et pour la stabilité de l'Europe. La Suisse devrait être en mesure d'apporter sa contribution.

Indépendamment de cela, la pression politique des États partenaires devrait continuer d'augmenter et déboucher sur une situation tendue allant jusqu'à des contre-mesures politiques et économiques si la Suisse était perçue comme un passager clandestin. À cela s'ajoute que la Suisse, en tant qu'État neutre, n'a pas droit à l'assistance découlant de l'alliance. La neutralité entraîne au contraire pour elle l'obligation de protéger son territoire efficacement.

⁴ White Paper for European Defence – Readiness 2030

⁵ FF 2025 2151

Menaces les plus probables pour la Suisse

Il existe pour l'heure deux formes de menace les plus probables, sur lesquelles les capacités de l'Armée suisse devraient être axées prioritairement :

- les *menaces hybrides* désignent les actions qui se déroulent aussi longtemps que possible secrètement. Elles prennent notamment la forme de cyberattaques, d'activités d'influence (p. ex. la désinformation), d'actes de sabotage, la pression économique et le chantage, l'instrumentalisation des mouvements migratoires et des organisations criminelles et les opérations militaires secrètes. En cas de conflits hybrides, les acteurs étatiques combinent ces différents moyens afin de déstabiliser un autre État, de nuire au fonctionnement de ses institutions ou de le soumettre à sa volonté. La Suisse est aujourd'hui déjà la cible d'actes d'espionnage, de cyberattaques et d'activités d'influence⁶.
- Par *menace à distance*, on entend les attaques commises à l'aide d'armes à longue portée telles que les missiles balistiques, les drones (d'attaque) ou les avions (de combat) qui, entre autres, sont à même d'endommager ou de détruire des infrastructures critiques (p. ex. des aéroports, des installations énergétiques, des infrastructures de transport ou de conduite). Elles se caractérisent par leur haute précision, leurs courts délais de préalerte et leur potentiel de dommage. Les attaques de ce type visent à saper le moral, à affaiblir les performances économiques et la liberté de décision politique ou à affaiblir militairement un État, à l'isoler sur le plan stratégique et à exercer une pression politique sur lui.

Il est improbable qu'une attaque *armée directe de grande envergure* soit menée contre la Suisse – grâce aux efforts de l'OTAN et de l'Europe dans le domaine de la défense et de la sécurité. La difficulté à cet égard est que la situation peut évoluer très rapidement, alors que les moyens de défense requièrent une préparation de plusieurs années. Il est donc nécessaire de préserver une capacité minimale.

1.1.2 Besoins financiers de l'armée et des offices fédéraux civils dont les tâches concernent la sécurité

Compte tenu de la dégradation de la situation en matière de politique de sécurité en Europe et vu la volonté du Conseil fédéral de renforcer la sécurité et la défense de la Suisse l'armée a besoin de 28 milliards supplémentaires sur dix ans. Il en va de même des offices fédéraux civils dont les tâches concernent la sécurité, notamment dans les domaines chargés de protéger la population, d'assurer la sécurité et le contrôle des frontières, de détecter précocement, combattre et prévenir la désinformation et les cyberattaques et de lutter contre la criminalité organisée et le terrorisme. Pour être pleinement efficace, la protection militaire doit en effet pouvoir s'appuyer sur des instruments de sécurité civils, étant donné que ces instruments contribuent de manière essentielle à la protection et à la sécurité de la Suisse dans un contexte de menaces hybrides.

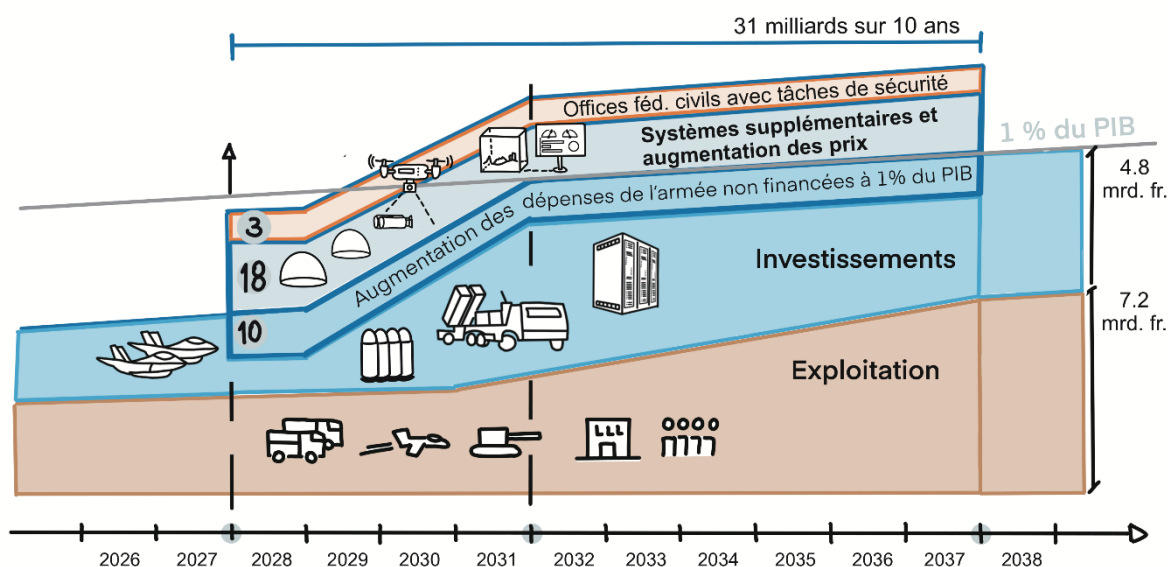
⁶ Cf. : www.sepos.admin.ch > Politique de sécurité > Stratégie et rapports en matière de politique de sécurité > Stratégie en matière de politique de sécurité 2026

En raison des déficits structurels actuels, le budget ordinaire de la Confédération ne comporte pas de marge de manœuvre financière permettant d'augmenter les budgets concernés et de procéder aux investissements nécessaires. On constate en outre que les efforts visant à dégager dans le budget ordinaire une marge de manœuvre pour les dépenses via des programmes d'allégement budgétaire se heurtent à une forte résistance, comme actuellement dans le cadre du programme d'allégement budgétaire 2027 (EP27). Il n'est pour l'heure pas réaliste, dans le but de renforcer la sécurité et la défense de la Suisse, de prendre en plus de l'EP27 des mesures d'économie touchant d'autres tâches de la Confédération du montant nécessaire, à savoir près de 3 milliards par an. En conséquence, des recettes supplémentaires sont requises afin de pouvoir financer les besoins supplémentaires conformément à la Constitution. Avec l'EP27, ces recettes permettront d'assurer un meilleur équilibre du budget de la Confédération.

Le Conseil fédéral a décidé de proposer un financement supplémentaire à compter de 2028 par des recettes supplémentaires affectées. Ces recettes couvriront sur dix ans les besoins supplémentaires par rapport au budget ordinaire des offices fédéraux civils dont les tâches concernent la sécurité et de l'armée et comprendront tant les d'armement, l'exploitation et une contribution au financement de l'augmentation du budget de l'armée à 1 % du produit intérieur brut (PIB) jusqu'en 2032.

Concrètement, les besoins financiers supplémentaires se monteront à quelque 31 milliards sur dix ans à compter de 2028. Quelque 3 milliards seront alloués aux offices fédéraux civils dont les tâches concernent la sécurité et 28 milliards à l'armée : environ 18 milliards serviront à réagir face à la situation en matière de politique de sécurité et à celle du marché de l'armement et 10 milliards formeront une contribution partielle à l'augmentation, pas encore financées, des dépenses de l'armée pour atteindre 1 % du PIB d'ici 2032. Le graphique suivant illustre cette répartition.

Graphique 1



1.1.2.1 Besoins financiers de l'armée

Lacunes capacitaires actuelles de l'armée

En raison des économies réalisées ces dernières décennies, les efforts ont essentiellement consisté à assurer l'instruction, les engagements subsidiaires et un maintien minimal des compétences dans le domaine de la défense. En conséquence, l'armée n'est actuellement pas suffisamment équipée en vue d'un engagement dans tout l'éventail de ses tâches (défendre, protéger, aider et sauver).

Les actuelles lacunes capacitaires et lacunes d'équipement limitent les possibilités de l'armée de défendre efficacement le pays et la population sur une longue période face aux conséquences de la dégradation de la situation sécuritaire en Europe. Ces lacunes mettent également en danger le principe de milice étant donné que les militaires, qui accomplissent leur mission de défense au péril de leur vie, devraient pouvoir bénéficier d'un bon matériel en quantité suffisante.

Concrètement, d'importantes capacités font aujourd'hui défaut à l'armée qui lui permettraient d'accomplir sa mission d'*écarter les menaces les plus probables* :

- S'agissant des *menaces hybrides*, il s'avère que de telles attaques sont souvent préparées sans attirer l'attention et que l'armée ne peut réagir que lorsque les perturbations ou les attaques sont déjà survenues. La capacité de conduite est restreinte lors de tensions élevées, étant donné que la transmission de données n'est alors pas stable ni continue. Cela complique la coordination et ralentit l'action, notamment lorsque plusieurs engagements se déroulent simultanément. Ces cyberattaques coordonnées ciblant les infrastructures critiques constituent un défi important parce que, étant rapides, complexes et déployant de grands effets, elles ne peuvent être maîtrisées qu'au prix de grands efforts. De plus, l'armée n'est pour l'heure pas en mesure de contrer efficacement les mini-drones, qui sont souvent utilisés dans les conflits modernes. Si des engagements parallèles ou durables s'ajoutent à cela, l'armée atteint rapidement ses limites, qu'il s'agisse de l'approvisionnement, du personnel, des structures de commandement ou des moyens spécialisés.
- Les *attaques à distance* constituent elles aussi un défi important pour l'armée, du fait qu'elles requièrent de réagir particulièrement rapidement. Les systèmes de défense sol-air de moyenne portée (IRIS-T) et de longue portée (Patriot) commandés ne permettront de protéger simultanément qu'un nombre limité d'agglomération et d'infrastructures critiques. L'armée ne peut de plus recourir que de manière limitée à ses propres moyens lui permettant de détecter précocement les menaces de longue portée et de disposer d'un temps de préalerte suffisant. La marge de manœuvre pour prendre des mesures de protection est faible en présence de missiles très rapides ou difficilement détectables. L'absence de capacité de commandement et de mise en réseau robuste, qui serait nécessaire pour réagir efficacement, complique encore la situation. Les différents types de menaces possibles, comme les missiles de croisière, les drones, les moyens d'action guidés ou les systèmes balistiques, posent des défis très différents. La complexité en est accrue. Enfin, l'armée ne dispose pas de ses propres moyens d'action de longue portée, ce qui lui serait nécessaire pour dissuader avec crédibilité

un agresseur avant qu'il n'agisse, ou pouvoir réagir efficacement dans un cas concret.

Les lacunes capacitaires existent également pour ce qui est d'écarter une attaque globale contre la Suisse. En raison des moyens dont elle dispose, la Suisse ne peut ainsi actuellement retarder ou atténuer une attaque de ce type, pour ce qui est du temps et du lieu, que de manière limitée. Cela est dû entre autres aux limitations suivantes : des limites matérielles sont imposées à la mobilité protégée ; cela restreint tant la mobilité que la capacité de survie de la troupe, notamment en cas de menace accrue. La troupe ne disposera en outre que dans quelques années de moyens de communication radio modernes et robustes, pourtant indispensables à une conduite moderne et à une mise en réseau fiable. À cela s'ajoute que disposant de stocks de munitions et de pièces de rechange insuffisants, l'armée ne pourrait pas s'imposer lors d'un conflit long et intense. La capacité à durer s'en trouverait fortement réduite.

Investissements prioritairement nécessaires pour l'armée

L'augmentation planifiée visant à porter les dépenses de l'armée à 1 % du PIB d'ici 2032, laquelle s'accompagnerait du relèvement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 0,8 point sur une période de dix ans renforce en priorité les capacités de maîtrise des menaces hybrides et améliore fortement la protection contre les attaques à distance. En cas de mise en œuvre, l'armée serait en mesure à l'avenir de contrer plus efficacement qu'aujourd'hui les formes les plus probables de menaces : concrètement, un nombre plus important d'infrastructures critiques peuvent être protégées simultanément, les menaces peuvent être détectées plus tôt et les processus de conduite peuvent être organisés de manière plus robuste. La capacité à durer est elle aussi améliorée, permettant aux prestations militaires d'être fournies sur des périodes plus longues.

Les recettes supplémentaires de 28 milliards dont a besoin l'armée concernent les domaines suivants :

- *Développement rapide, concentré et entier des capacités face à la menace* : les acquisitions qui permettent d'écarter les menaces les plus probables doivent être faites plus rapidement et de manière plus concentrée. Pour cela, quelque 9 milliards sont nécessaires à l'acquisition et l'exploitation de systèmes permettant de se protéger des drones et des mini-drones, des attaques à distance, des cyberattaques ou de protéger les infrastructures critiques et aux investissements dans l'immobilier et aux stocks (munitions et pièces de rechange).

Divers investissements sont prévus pour mieux protéger l'armée contre les *menaces hybrides*. La détection précoce doit être améliorée par le recours à des systèmes d'exploration et d'observation tels que les mini-drones, les caméras d'exploration rapprochée et les systèmes de capteurs passifs. Ainsi, Les activités suspectes telles que les pannes, les manipulations ou les explorations secrètes peuvent être décelées plus rapidement. En outre, la protection contre les mini-drones est renforcée, de même que les capacités de la guerre électronique et de la cyberdéfense. Il s'agit également de passer à des systèmes de conduite et de communication numériques et sécurisés sur plusieurs niveaux pour qu'ils soient moins sujet aux pannes et aux défaillances. La protection physique des militaires

sera améliorée, par exemple lors des tâches de surveillance ou du transport. Dans l'ensemble, ces mesures accroissent nettement la stabilité et la capacité à réagir de l'armée. Elles ne permettent toutefois pas d'assurer un contrôle complet et durable.

Pour mieux protéger la Suisse des *attaques à distance*, des systèmes de défense sol-air de courte portée et des systèmes de défense sol-air de moyenne portée supplémentaires doivent être acquis. Ainsi, un plus grand nombre d'infrastructures critiques et d'agglomérations pourraient être protégées. Combinés aux systèmes de défense sol-air de longue portée en cours d'acquisition et de l'avion de combat F-35A, ces systèmes permettraient d'assurer une protection flexible et échelonnée contre les attaques à distance. La constitution de stocks de munitions et de pièces de rechange augmente la capacité à durer de ces systèmes. En outre, d'autres capteurs de surveillance de l'espace aérien seront intégrés, qui améliorent l'image de la situation et permettent à l'armée de réagir plus rapidement face à de possibles menaces. Une réponse appropriée est ainsi donnée aux motions 25.4396 de la commission de la politique de sécurité du Conseil national et 25.4405 de la commission de la politique de sécurité du Conseil des États *Défense contre les drones et les menaces aériennes* adoptées par le Parlement. Une protection globale, et notamment les situations exigeantes, comme les attaques par saturation au cours desquelles de nombreux drones et de missiles sont utilisés simultanément, restent un défi.

L'anticipation de ces projets d'armement entraînera le cas échéant une augmentation des dépenses d'exploitation (dépenses de personnel et de biens et services) en raison de la complexité croissante des systèmes (notamment de par leur mise en réseau, les logiciels et la maintenance). Cette augmentation est continue et impactera les investissements temporairement augmentés lorsque les recettes supplémentaires temporaires arriveront à échéance. Une fois que les recettes supplémentaires auront pris fin, les dépenses d'exploitation constitueront à nouveau les quelque 60 % du budget de l'armée visés à long terme. Selon les prévisions, 1 % du PIB se monterait en 2038 à environ 12 milliards⁷. Annuellement, quelque 7,2 milliards seront consacrés à l'exploitation et 4,8 milliards aux dépenses d'armement. Ce développement continu permet de garantir le financement à long terme des dépenses d'exploitation après l'échéance du relèvement temporaire des recettes supplémentaires.

- *Augmentation des prix et versement d'acomptes nécessaire dans le domaine de l'armement en raison de la hausse de la demande* : aux investissements susmentionnés visant à développer les capacités s'ajoutent environ 9 milliards qui résultent de l'augmentation des prix et du versement nécessaire d'acomptes dans le domaine de l'armement en raison de la forte demande ; ce montant tient compte d'un supplément pour le renchérissement de 25 % sur dix ans à compter de 2028.

⁷ PIB nominal jusqu'en 2027 selon le Groupe d'experts de la Confédération pour les prévisions conjoncturelles (899,38 milliards en 2027). Ensuite, croissance réelle annuelle selon les scénarios à long terme du SECO ([scénarios de l'évolution du PIB suisse](#)) + hypothèse que l'inflation annuelle sera de 1 % entre 2028 et 2038 (milieu de la fourchette de la BNS de 0-2 %) : il en résultera un PIB nominal d'environ 1197,7 milliards en 2038.

La guerre en Ukraine continue de fortement influencer le marché de l'armement. Ces quatre dernières années, les États d'Europe de l'Ouest et les États-Unis ont largement soutenu les forces armées ukrainiennes en leur fournissant des armes et des munitions. Ils doivent maintenant réalimenter leurs propres réserves, qui avaient ainsi diminué, pour assurer leur propre défense nationale. La demande en biens d'armement a dès lors fortement augmenté, les prix ont monté et les délais de livraison se rallongent. La situation tendue du marché de l'armement peut être illustrée par l'exemple des munitions. Le prix des produits des entreprises occidentales a pratiquement doublé de prix depuis le début de la guerre en Ukraine. Celui des grenades d'artillerie a même quadruplé, les capacités de production, en particulier en Europe, n'augmentent en revanche que lentement. Dans le domaine des munitions, la Suisse dépend fortement des industries de l'armement étrangères. Celles-ci fournissent bien entendu leur production à leur propre pays et ses alliés en premier. Les clients commandant des produits standard en grandes quantités sont prioritaires. La Suisse n'en fait pas partie. N'appartenant à aucune alliance militaire et ne passant que de petites commandes d'acquisition, elle n'est pas considérée comme prioritaire par les fabricants étrangers. Si les moyens financiers ne sont pas adaptés à la nouvelle réalité du marché, les moyens financiers actuels ne permettraient d'acquérir qu'un nombre moins élevé de systèmes, ce qui amoindrirait fortement les possibilités de protection et continuerait à diminuer la capacité à durer.

Les capacités de l'industrie de l'armement internationale, dont la situation est difficile, et la forte demande génèrent des délais de livraison allant de trois à six ans. Vu que la Suisse doit verser un acompte correspondant à au moins un tiers du prix d'achat, ses besoins financiers seront particulièrement élevés pour les projets de la fin des années 2020, dont l'introduction auprès de la troupe aura lieu à partir de 2035. En cas d'escalade d'un conflit européen, on peut s'attendre à ce que les besoins de la Suisse ne soient pas pris en compte sur le marché international de l'armement.

- *Renforcement de la sécurité et de la défense prévu jusqu'à présent – Financement de la croissance de l'armée* : la hausse des dépenses de l'armée en vue d'atteindre 1 % du PIB d'ici 2032 n'est pas encore financé.

La croissance devra être assurée en partie par des recettes supplémentaires d'environ 10 milliards. Le reste de la croissance sera financé par le budget général de la Confédération. Ainsi, les lacunes capacitaires les plus importantes, qui sont déjà prévues dans la hausse planifiée des dépenses de l'armée pour atteindre 1 % du PIB d'ici 2032, peuvent être comblées comme prévu. En font d'une part partie l'augmentation de la capacité à durer en cas d'attaques à distance et de conflits hybrides par la constitution de stocks de munitions et la mobilité protégée (p. ex. transport de troupe et service sanitaire) ; d'autre part, des investissements dans la conduite et la mise en réseau de l'armée et investissement visant à accroître la protection et l'effet dans le cyberspace et l'espace électromagnétique.

Outre les investissements prioritaires en vue d'écarter les menaces probables, des mesures nécessaires sont également prises afin de maintenir, dans une proportion minimale, les capacités actuelles de l'armée pour *écarter une attaque globale*

ciblant la Suisse. Il ne s'agit dans un premier temps pas de procéder à un développement, mais d'empêcher que ne surviennent des lacunes capacitaires critiques, par exemple en remplaçant des véhicules protégés (qui datent pour certains des années 1960), par des réseaux de conduite protégés, de systèmes de communication redondants ou la constitution de davantage de stocks de munitions et de pièces de rechange, afin d'améliorer la capacité à durer et la protection de la troupe. Un socle sera ainsi créé sur lequel pourront se développer les capacités de l'armée en fonction de l'évolution de la situation en matière de politique de sécurité.

1.1.2.2 Besoins financiers des offices fédéraux civils dont les tâches concernent la sécurité

La sécurité de la Suisse repose également sur des éléments civils tels que le service de renseignement, la cybersécurité, des infrastructures de protection civiles, la protection civile, un système d'alerte civil, des informations sur les événements, un réseau de suivi de la situation, une communication de sécurité, une capacité de résilience face aux crises, la police fédérale et la protection des frontières. Ces éléments requièrent un besoin supplémentaire d'un total d'environ 3 milliards sur 10 ans, ce qui est expliqué ci-dessous.

Les recettes supplémentaires proposées ci-après ne s'accompagneront pas d'une croissance automatique des effectifs; le financement des dépenses supplémentaires du domaine propre (y c. en matière de personnel) sera décidé par le Conseil fédéral et le Parlement dans le cadre des instruments existant, à savoir le cadre d'évolution et le budget. En outre, dans la mesure du possible, les postes supplémentaires devront être limités dans le temps. Ils devront être couplés aux recettes supplémentaires.

Office fédéral de la protection de la population (OFPP)

La protection de la population a été axée ces 25 dernières années sur la maîtrise des catastrophes et des situations d'urgence ; les moyens et les capacités en vue de tensions accrues et de conflit ont été fortement réduits voire supprimés faute de priorité. Les moyens financiers manquent au point que les mesures de maintien de la valeur nécessaires des systèmes existants (p. ex. dans le domaine de l'alarme et des informations sur les événements) ne peuvent pas être prises. En raison de la menace, il est nécessaire de s'orienter sur la protection face aux menaces hybrides et aux attaques à distance. C'est la seule manière de garantir qu'en cas de conflit émergeant, les capacités et le matériel de protection nécessaires soient disponibles, du moins en partie. Les investissements manquants conduiront dans les prochaines années à une baisse de la qualité dans le domaine de la protection de la population; cette lacune devra être rapidement comblée dans les prochaines années afin que la population puisse être suffisamment protégée en cas de crise. Les domaines principaux dans lesquels il convient d'agir sont les suivants :

- orientation de la protection de la population et de la protection civile sur les menaces les plus probables,
- amélioration de l'infrastructure des ouvrages de protection et du matériel de la protection civile,
- modernisation du système d'alerte de la population via plusieurs canaux,
- mise en place d'une médecine de catastrophe intégrée,

- développement d'un système de communication mobile de sécurité,
- protection NBC, et
- amélioration de la coopération internationale.

L'OFPP a besoin par ailleurs de moyens supplémentaires d'environ 200 à 300 millions par an jusqu'en 2035, puis de 150 millions. Les effectifs doivent être augmentés durablement de quelque 70 postes à plein temps. Ces postes supplémentaires sont nécessaires pour améliorer l'organisation de crise et la communication mobile sécurisée. La Suisse est ainsi en outre renforcée en cas de conflit armé, notamment dans les domaines de la localisation et du sauvetage, de la médecine de catastrophe, de la protection AB, de la coopération internationale, du matériel de protection civil et des dispositifs de protection.

Service de renseignement de la Confédération (SRC)

Par la détection précoce et la prévention des menaces, le SRC contribue de manière essentielle, sur le plan de la politique de sécurité, à la résilience, à la capacité de défense et à la capacité de coopération internationale de la Suisse. Cela concerne ses tâches de lutte contre le terrorisme, l'extrémisme violent, l'espionnage, la prolifération et les attaques visant les infrastructures critiques, ainsi que la détection, l'observation et l'évaluation des événements importants en matière de politique de sécurité se produisant à l'étranger. Compte tenu de la dégradation de la situation mondiale sur le plan de la sécurité, le SRC ne peut plus accomplir entièrement sa mission légale et politique, qui comprend tant la recherche et l'analyse d'informations importantes en matière de politique de sécurité que l'appréciation de la menace, ce qui conduit à des lacunes dans la protection contre les menaces visant la sécurité intérieure et extérieure.

Afin de combler ces lacunes, le SRC a indiqué avoir besoin de 115 postes à plein temps supplémentaires d'ici 2031, à savoir 23 postes par an, auxquels s'ajoutent des dépenses de biens et services. À compter de 2028, les besoins financiers supplémentaires du SRC s'élèveront à 27 millions par an environ.

Office fédéral de la police (fedpol)

La dégradation de la menace en Europe ne concerne pas que la sécurité extérieure mais aussi la sécurité intérieure. La stratégie européenne de sécurité de 2025 a mis en évidence que la criminalité organisée (CO) constituait l'une des principales menaces pour la sécurité européenne. Outre la menace que représente la désinformation, les cyberattaques et les actes de sabotage, qui font partie des conflits hybrides, les activités de la criminalité organisée ont fortement augmenté. Par ailleurs, le terrorisme reste une menace persistante, tout comme l'extrémisme violent. Le manque de ressources dû à l'augmentation de la charge de travail à fedpol a fait l'objet de débats publics à plusieurs reprises dans les années passées. Il en a résulté le postulat 23.4349 *Examen des ressources de fedpol*, qui a été déposé par la commission des finances du Conseil national et a été adopté par ce conseil. La situation financière de fedpol a été soumise à un examen externe effectué par le Contrôle fédéral des finances (CDF). Dans son rapport, celui-ci conclut que la Police judiciaire fédérale (PJF) ne dispose pas d'un effectif suffisant pour pouvoir traiter de manière efficace le nombre croissant de cas et les défis toujours plus complexes de la poursuite pénale. En plus de ce rapport, di-

verses autres sources (p. ex. autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération [AS-MPC]) confirment que la surcharge de travail entourant les enquêtes de la PJJ s'accompagne de conséquences. Par la motion 25.3941 *Renforcement stratégique des effectifs de fedpol. Une nécessité pour la sécurité nationale* de la commission de la politique de sécurité du Conseil national, le Conseil fédéral a été chargé par le Parlement d'augmenter progressivement les effectifs de fedpol à raison de dix à vingt postes supplémentaires par an pendant dix ans, soit un total de 100 à 200 postes à plein temps additionnels d'ici 2035.

Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)

L'OFDF est présent à la frontière et dans l'espace frontalier. Il surveille et contrôle la circulation transfrontalière des marchandises et des personnes dans le cadre de son mandat. Les contrôles effectués par l'OFDF constituent un premier filtre important à la frontière, notamment pour ce qui est de la criminalité transfrontalière, la migration irrégulière et les menaces terroristes. L'OFDF fournit ainsi une contribution importante à la sécurité intérieure du pays et à la protection de la population.

À la suite de l'adoption des deux motions *Intensification des contrôles aux frontières de la Suisse* de la commission des institutions politiques du Conseil des États (25.3021) et de la commission des institutions politiques du Conseil national (25.3026), le Conseil fédéral a été chargé d'intensifier à court et à moyen terme les contrôles aux frontières de la Suisse. L'OFDF assure la mise en œuvre minimale à court et à moyen terme des mesures demandées à l'aide de ses propres ressources et dans le cadre du dispositif douanier existant. Ces mesures permettent toutefois seulement une intensification des contrôles limitée et ne sont pas appropriées pour maintenir durablement les prestations demandées sans entraver les tâches principales de l'OFDF. Afin de maintenir ces mesures à moyen et à long terme tout en garantissant l'accomplissement de ses tâches d'origine, l'OFDF a impérativement besoin de ressources supplémentaires (100 postes à plein temps). Les effectifs de l'OFDF devraient augmenter annuellement de 40 postes à plein temps à compter de 2028 afin qu'en tenant compte de la durée de formation de deux ans, 100 postes à plein temps supplémentaires puissent être affectés aux activités de contrôle d'ici 2032. Cela présuppose qu'à compter de 2028, les besoins supplémentaires iront de 10 à 15 millions de francs par an.

Secrétariat d'État à la politique de sécurité (SEPOS)

Le SEPOS accompagne et coordonne les mesures au sein du DDPS, y compris l'établissement des bases des décisions politiques, et garantit qu'elles concordent avec la stratégie en matière de politique de sécurité. En outre, il coordonne les mesures fédérales de lutte contre l'influence et la désinformation et celles de la politique numérique de sécurité de la Suisse. Il sera confronté aux défis suivants dans les années à venir : menaces croissantes liées aux activités d'influence et de désinformation, coordination de diverses solutions informatiques pour assurer la communication sécurisée et traitement des données au sein de l'administration fédérale et en dehors de celle-ci. Il a de plus des tâches découlant de la loi du 18 décembre 2020 sur la sécurité de l'information (entre autres une nouvelle procédure de sécurité, l'élargissement de la procédure de sécurité relative aux entreprises à l'ensemble de la Confédération et la gestion des incidents). Le SEPOS a des besoins supplémentaires d'environ 3 millions de francs par an (y c. sept autres postes à plein temps).

Office fédéral de la cybersécurité (OFCS)

L'OFCS a reçu de nouvelles tâches, liées à l'obligation de signaler les cyberattaques contre les infrastructures critiques et au soutien qu'il apporte aux exploitants. En font partie la réception et l'évaluation des annonces, la détection précoce et l'appui apporté à titre subsidiaire aux exploitants d'infrastructures critiques, la sensibilisation du public aux cybermenaces et l'alerte donnée au public et la divulgation coordonnée des vulnérabilités. En raison de l'entrée en vigueur de l'obligation de signaler, l'OFCS a besoin d'un nombre considérable de ressources supplémentaires pour pouvoir accomplir ses tâches dans les proportions utiles. Ainsi, les systèmes permettant de réceptionner les annonces ont certes été mis sur pied, mais ils doivent être développés en vue de l'évaluation, de l'analyse et de la valorisation des annonces précoces. Afin que l'OFCS puisse remplir sa mission, le Parlement a augmenté son budget déjà lors de la session d'hiver 2025 : augmentation de 10 millions en 2026 et de 15 millions par an dans les années du plan financier, ce qui permettra notamment de créer 30 nouveaux postes.

1.2 Solutions étudiées et solution retenue

1.2.1 Solution retenue : relèvement de la taxe sur la valeur ajoutée, affectation à la sécurité et à la défense de la Suisse et mise en place d'un fonds pour l'armement

Pour décider de la source de financement des mesures prioritaires en matière de sécurité et de défense de la Suisse, le Conseil fédéral s'est notamment basé sur les critères suivants :

- la source des recettes doit générer les moyens nécessaires de manière fiable et en quantité suffisante. Étant donné que les moyens doivent être utilisés dans des projets d'investissement planifiés, le montant des recettes supplémentaires à attendre doit en outre pouvoir être estimé suffisamment précisément,
- en raison des besoins de financement à court terme, la mesure doit pouvoir être mise en œuvre rapidement ; les délais d'entrée en vigueur doivent donc être courts,
- la source des recettes doit permettre une affectation clairement déterminable et transparente des recettes,
- vu que le besoin de financement est temporaire, la source des recettes doit convenir à un financement limité dans le temps ; la mesure doit pouvoir être dissoute sans autres.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral s'est concentré, lors de l'examen des possibilités de financement, sur le relèvement des taux concernant les principales sources de recettes actuelles de la Confédération et a décidé de ne relever que la TVA. Cette décision repose principalement sur le fait que la TVA produit moins de distorsions économiques que les impôts sur le revenu et le bénéfice et affecte moins l'attrait économique de la Suisse. En conséquence, la consommation, en tant que base fiscale, devrait être d'une moins grande sensibilité fiscale que le revenu ou le bénéfice, si bien que la TVA est une source de recettes qui peut être pronostiquée plus facilement et qui est plus fiable que l'impôt fédéral direct. Les autres solutions examinées, mais qui ont été rejetées, sont présentées en détail au ch. 1.2.2.

1.2.1.1 Relèvement de la TVA

Afin de financer les besoins supplémentaires, le Conseil fédéral propose de relever la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 0,8 point pour une période limitée à dix ans. Le relèvement des taux les plus bas (taux réduit et taux spécial) est proportionnel à celui du taux normal. Le taux réduit, qui est prélevé entre autres sur les denrées alimentaires et les médicaments, connaît dès lors une hausse de 0,3 point. Le taux spécial, qui est prélevé sur les prestations du secteur de l'hébergement, est augmenté, selon les estimations, de 0,4 point. Il convient de considérer que le changement du taux réduit et du taux spécial a été calculé sur le taux de base actuel et qu'il ne tient donc pas compte d'un éventuel relèvement simultané des taux de la TVA destiné au financement de la treizième rente AVS. Cela a son importance, car en cas d'augmentation proportionnelle du taux de la TVA, les taux les plus bas sont arrondis à une décimale près. Selon le montant du taux normal, il peut y avoir un arrondi à la hausse ou à la baisse. Si le peuple et les cantons acceptent le relèvement de la TVA en vue de financer la treizième rente AVS, le taux réduit sera augmenté de 0,2 point et le taux spécial de 0,3 point pour le relèvement de la TVA en faveur de la sécurité et de la défense de la Suisse.

L'augmentation prévue au 1^{er} janvier 2028 pourrait générer les recettes supplémentaires estimées suivantes, qui seraient affectées aux dépenses et aux investissements en matière d'armement⁸.

Tableau 1

Recettes suppl. en millions en cas de relèvement proportionnel de la TVA de 0,8 point dès le 1.1.2028, pour une période limitée à 10 ans												
	2028*	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038**	Total
Chaque année	2'284	2'975	3'058	3'136	3'216	3'296	3'378	3'463	3'549	3'638	783	32'776
Cumulées	2'284	5'259	8'317	11'453	14'669	17'964	21'343	24'805	28'355	31'993	32'776	

* Seuls 79 % des recettes durant l'année de l'introduction de la mesure

** Durant l'année suivant l'échéance du relèvement temporaire, il existe encore 21 % des recettes de la TVA provenant de l'année précédente

Les recettes plus basses au cours de l'année d'introduction s'expliquent par le fait que les recettes de la TVA d'une année civile proviennent en grande partie des trois premiers trimestres de l'année concernée et du quatrième trimestre de l'année précédente en raison de la périodicité de la facturation. Les recettes supplémentaires annuelles évolueraient au fil du temps de manière à peu près parallèle à la croissance économique. Ces recettes supplémentaires seront affectées aux dépenses d'armement. Le relèvement de la TVA doit être privilégié par rapport aux autres variantes examinées (cf. ch. 1.2.2 ss).

1.2.1.2 Affectation des recettes supplémentaires et constitution du fonds pour l'armement

Les moyens financiers supplémentaires générés par l'augmentation des impôts devront être intégralement versés au fonds pour l'armement présentant une capacité d'endettement (fonds spécial au sens de l'art. 52 de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances [LFC]⁹). Ce fonds servira à financer l'ensemble des dépenses et des

⁸ L'estimation des recettes de la TVA se fonde sur la dernière clôture des comptes (2025) et tient compte des facteurs particuliers, notamment les modifications légales à venir et la croissance économique pronostiquée. L'effet du relèvement de la TVA est calculé au moyen d'une augmentation proportionnelle des recettes de la TVA.

⁹ RS 611.0

investissements dans l'armement. Outre ces recettes supplémentaires, des moyens provenant du budget général de la Confédération (p. ex. de l'actuel crédit ponctuel de la Défense « Charges et investissements en matière d'armement ») seront intégrés dans le fonds pour l'armement. Tant qu'il existera, ce fonds financera donc l'ensemble des dépenses liées aux acquisitions d'armement.

La création du fonds pour l'armement entraînera la redistribution du crédit ponctuel de la Défense « Charges et investissements en matière d'armement », utilisé jusqu'alors pour les dépenses d'armement. Les moyens qu'il contient seront utilisés à compter de 2028 dans les quatre buts suivants :

1. versement au fonds pour l'armement (volume à fixer par le Parlement) ;
2. contribution financière à la croissance des dépenses de l'armée déjà planifiée mais pas encore financée afin qu'elles atteignent 1 % du PIB dans le budget général de la Confédération (volume équivalent à un tiers des recettes provenant de la TVA) ;
3. financement des dépenses d'exploitation et d'investissement de l'armée et des investissements dans l'immobilier ;
4. financement des besoins supplémentaires des offices fédéraux civils dont les tâches concernent la sécurité (quelque 300 millions par an).

Graphique 2



Les besoins supplémentaires des offices fédéraux civils et une partie de la croissance de l'armée seront ainsi financés par la redistribution de l'ancien crédit ponctuel de la Défense « Charges et investissements en matière d'armement ».

À compter de l'entrée en vigueur de la loi concernée, le fonds pour l'armement aura une capacité d'endettement de 6 milliards. Cela correspond au double du produit net moyen du relèvement de la TVA. La capacité d'endettement permet à l'armée d'éviter les concentrations de paiements, par exemple pour effectuer des paiements ou verser des acomptes élevés à court terme et mieux répartir les paiements sur les différentes années. En outre, le fonds accroît la marge de manœuvre du Conseil fédéral en cas de détérioration géopolitique à court terme, afin de mettre rapidement à disposition des moyens supplémentaires sans grever ou réduire des fonds fédéraux non liés. En affectant la hausse de la TVA et en réduisant constamment le plafond de l'endettement, il est possible d'amortir les dettes d'ici l'échéance du relèvement de la TVA et de respecter les principes constitutionnels de gestion du budget.

Le fonctionnement du fonds pour l'armement est réglé dans une loi distincte, la loi fédérale sur le fonds pour l'armement. Son entrée en vigueur s'effectuera en même temps que celle de la modification de la Constitution visant à relever la TVA (lien juridiquement contraignant entre les projets).

1.2.1.3 Utilisation des moyens financiers

Au cours des premières années où les recettes supplémentaires seront enregistrées, des dépenses supplémentaires seront consacrées aux acquisitions prioritairement nécessaires en matière d'armement (systèmes et munitions) afin de pouvoir contrer le plus rapidement possible les menaces les plus probables (cf. ch. 1.1.2.1). Ensuite, la part des investissements dédiés aux dépenses d'exploitation sera réduite, afin d'atteindre à long terme un équilibre stable entre les investissements et l'exploitation. L'armée pourra ainsi, dès la fin des recettes supplémentaires, être à nouveau financée par le budget ordinaire de l'armée dans le rapport visé de 60 % de dépenses d'exploitation et de 40 % de dépenses d'investissement.

Ces prochaines années, le besoin en personnel supplémentaire correspondra à environ 400 postes à plein temps pour les offices fédéraux civils dont les tâches concernent la sécurité (cf. ch. 1.1.2). L'armée (Groupement Défense et armasuisse) aura également besoin de personnel supplémentaire, qui sera compensé à long terme au sein du budget de l'armée. Le DDPS examine par conséquent, parmi d'autres modèles, la manière dont un plus grand nombre de prestations concernant les acquisitions et l'exploitation pourraient être fournies en dehors de l'administration fédérale. Les recettes supplémentaires proposées ne s'accompagneront pas d'une croissance automatique des effectifs ; le financement des dépenses supplémentaires du domaine propre (y c. en matière de personnel) sera décidé par le Conseil fédéral et le Parlement dans le cadre des instruments existant, à savoir le cadre d'évolution et le budget. En outre, dans la mesure du possible, les postes supplémentaires devront être limités dans le temps. Ils devront être couplés aux recettes supplémentaires.

1.2.1.4 Contrôle de l'utilisation des moyens

La surveillance revient au Parlement. Le présent projet a une grande portée en matière de politique de sécurité et de politique financière, si bien que le Conseil fédéral estime opportun d'examiner la constitution d'une haute surveillance parlementaire (p. ex. délégation de sécurité) analogue à la Délégation de surveillance de la NLFA (DSN). Une délégation parlementaire spéciale de ce type entre en ligne de compte lorsque des circonstances extraordinaires le justifie. Cela aurait l'avantage que les informations soient regroupées auprès d'un seul et même organe. Si les deux Chambres décidaient de la constitution d'une haute surveillance parlementaire spéciale du financement du renforcement prioritaire de la sécurité et de la défense, la composition pourrait être examinée avec deux membres de chacune des Commissions de gestion, des Commissions des finances et des Commissions de politique de sécurité. La haute surveillance sera dissoute dès qu'elle aura rempli sa mission ; par exemple à l'échéance des recettes supplémentaires temporaires.

Dans le cadre du compte d'État, le Conseil fédéral rend compte de l'utilisation des dépenses d'armement et le DDPS en fait une présentation détaillée dans sa documentation complémentaire. La création d'un fonds spécial s'accompagnera de l'introduction

d'un compte spécial. Le DDPS présentera en outre ses projets principaux dans un rapport semestriel distinct. Le Conseil fédéral entend maintenir la publication du message sur l'armée, qui a lieu une fois par an. Ainsi, les commissions et le Parlement seront informés en détail des acquisitions effectuées et planifiées et pourront décider de ces acquisitions.

1.2.2 Solutions étudiées mais rejetées

Outre le relèvement choisi des taux de la TVA, l'opportunité de relever les des taux de l'impôt fédéral direct a été examinée. Cette mesure aurait également répondu aux critères fixés (cf. 1.2.1). Cependant, l'impôt fédéral direct serait une source de recettes qui peut être pronostiquée moins facilement et qui est moins fiable (cf. 1.2.2.1 et 1.2.2.2).

Ces dernières années, diverses possibilités permettant d'augmenter les recettes fédérales ont également été discutées sur le plan politique, comme un impôt fédéral sur la fortune, un impôt fédéral sur les successions ou une taxe sur les transactions financières supplémentaire.

Le groupe d'experts chargé du réexamen des tâches et des subventions s'est également penché sur les mesures qui concernent les recettes afin de décharger structurellement les finances fédérales. Dans son rapport à l'intention du Conseil fédéral, il propose entre autres d'éliminer ou de limiter divers allègements fiscaux. En font prioritairement partie l'augmentation de la charge fiscale des prestations en capital de la prévoyance, suivie, en deuxième priorité, de la suppression des exceptions en ce qui concerne la TVA et, en troisième priorité, l'introduction d'un impôt fédéral sur les gains immobiliers. D'autres mesures qui entraînant une augmentation moindre des recettes fiscales concernent l'impôt sur les huiles minérales et la redevance sur le trafic des poids lourds.

Ces sources de recettes ne remplissent toutefois pas les critères fixés (cf. ch. 1.1.2). Elles ne pourraient notamment pas être mises en œuvre suffisamment rapidement, ne se prêteraient pas à un financement provisoire (limitation) ; les recettes à attendre ne pourraient être que très difficilement estimées. À cela s'ajoute que les délais d'entrée en vigueur sont longs lorsqu'il s'agit d'un nouvel impôt. Pour toutes ces raisons, ces solutions ne répondent pas aux besoins actuels de financement des dépenses supplémentaire dans la sécurité et la défense de la Suisse.

1.2.2.1 Augmentation de l'impôt fédéral direct pour les personnes physiques (impôt sur le revenu)

Sans modification de la Constitution :

La Constitution (Cst.)¹⁰ limite l'imposition, par la Confédération, des personnes physiques à 11,5 % du revenu (art. 128, al. 1, let. a, Cst.). S'agissant des très hauts revenus, les tarifs de l'impôt fédéral direct en vigueur actuellement atteignent le taux maximal. Il convient de considérer que lorsqu'elle fixe les tarifs, la Confédération doit tenir compte de la charge constituée par les impôts directs des cantons et des communes (art. 128, al. 2, Cst.). Cela concerne en particulier les bas et les moyens

¹⁰ RS 101

revenus. La Cst. ménage cependant une marge de manœuvre considérable pour augmenter les recettes fiscales. Ainsi, la charge fiscale moyenne de tous les contribuables avoisine les 3,3 % du revenu imposable (données de 2022).

Il serait donc possible d'augmenter les taux de l'impôt fédéral direct sans devoir augmenter le taux maximal de 11,5 % fixé dans la Cst. Une telle augmentation pourrait concerner toutes les classes de revenus à l'exception de celles déjà imposées selon le taux maximal prévu par la Cst. Lors d'une telle procédure, il ne serait pas possible d'identifier facilement dans les années suivantes la part de recettes affectées à l'armement.

Avec modification de la Constitution :

Une augmentation uniforme de tous les taux de l'impôt, y compris ceux des revenus les plus élevés de 11,5 % actuellement (par analogie à une augmentation de la quotité de l'impôt), requerrait une modification de la Constitution.

Augmenter l'imposition des personnes physiques aurait pour conséquence que les cantons devraient adapter les barèmes dans leurs systèmes de taxation. Il en va de même des employeurs, car les barèmes de l'impôt à la source seraient également modifiés. Ces changements produiraient des coûts, à moins qu'un ajustement des barèmes et des déductions ne soient de toute façon effectués au cours de l'année concernée afin de compenser les effets de la progression à froid.

Une augmentation de l'imposition sur le revenu aurait des répercussions négatives sur les incitations à la performance et l'attractivité fiscale de la Suisse. Pour les personnes à hauts revenus en particulier, la Suisse perdrait de son attractivité en tant que lieu d'établissement en raison des relèvements de l'impôt sur le revenu.

1.2.2.2 Augmentation de l'impôt fédéral direct pour les personnes morales (impôt sur le bénéfice)

Les recettes supplémentaires pourraient également provenir d'une augmentation de l'impôt fédéral direct sur le bénéfice des personnes morales (impôt sur le bénéfice ; taux d'imposition actuel de 8,5 % ; taux réduit de 4,25 % pour les fondations ou les associations). Étant donné que la Cst. en vigueur limite la charge fiscale à 8,5 %, une telle augmentation d'impôt s'accompagnerait d'une modification de la Constitution.

Comme pour les personnes physiques, les cantons devraient adapter les barèmes dans leurs systèmes de taxation. Une augmentation de l'impôt sur le bénéfice affaiblirait la place économique suisse. Une telle augmentation serait en partie compensée par une baisse des recettes provenant de l'impôt complémentaire de l'OCDE, qui serait principalement à la charge des cantons.

1.2.2.3 Mobilisation de réserves issues du capital et des recettes dynamiques pour créer une réserve de financement

Dans le cadre de la motion 25.4457 *Garantir les investissements stratégiques de l'armée jusqu'en 2035 en créant une réserve de financement par la mobilisation de réserves de capitaux et l'attribution dynamique de recettes*, le Conseil fédéral a été chargé de proposer des solutions concrètes qui permettent de doter l'Armée suisse d'une réserve de financement substantielle de l'ordre de 10 milliards de francs pour ses investissements stratégiques (armement, infrastructure, instruction) jusqu'en 2035, en plus des plans financiers décidés et des ressources du budget ordinaire, en

respectant le frein à l'endettement et sans augmenter les impôts. La mobilisation de capital exceptionnelle par la vente d'actions Swisscom et l'utilisation temporaire des bénéfices de la Banque nationale suisse (BNS) ont notamment été examinées. Le Conseil fédéral a rejeté les deux variantes de financement pour les motifs suivants :

- Swisscom gère une infrastructure critique : il est important et justifié que la Confédération détienne la majorité du capital de Swisscom pour des raisons de politique de sécurité. Une défaillance des réseaux de téléphonie fixe et mobile et d'internet aurait de grandes conséquences sur l'économie et la population. Il ne serait dès lors pas pertinent de vendre une partie des actions Swisscom pour financer les dépenses de l'armée, d'autant plus que les recettes qui en résulteraient (en cas de retrait à une minorité de blocage, 5 milliards) ne seraient de loin pas en mesure de couvrir les besoins financiers. La vente d'actions entraînerait en outre annuellement la perte d'un potentiel de dividende d'environ 200 millions, un montant qui manquerait pour financer les tâches de la Confédération.
- Le montant de base des distributions de bénéfices de la BNS est versé, selon une procédure ordinaire, au budget général de la Confédération. Les éventuelles distributions additionnelles de la BNS sont comptabilisées pour réduire les dettes liées à la pandémie de COVID-19 à titre de recettes extraordinaires. L'utilisation de ces recettes pour l'armée mettrait en péril la réduction des dettes liées à la pandémie ou accroîtrait les déficits du budget de la Confédération. L'idée d'utiliser les bénéfices de la BNS pour financer les dépenses de l'armée a donc été rejetée.

1.3 Relation avec le programme de la législature, le plan financier et les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 24 janvier 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027¹¹ ni dans l'arrêté fédéral du 6 juin 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027¹².

Le message sur le programme de la législature 2023 à 2027 souligne déjà la nécessité de moderniser les capacités et les moyens de l'armée, outre celle de renforcer la coopération avec l'OTAN et l'UE. Dans son objectif 18, le Conseil fédéral a ainsi également indiqué que la modernisation des capacités et des moyens de l'armée serait poursuivie.

Le plan financier 2027– 2029 prend en considération une augmentation des dépenses de l'armée à 1 % du PIB d'ici 2032. Il ne prévoit toutefois pas d'augmentation des recettes provenant d'un relèvement de la TVA. Le Conseil fédéral illustrera les répercussions financières de ce projet envoyé en consultation dans le budget 2027 et dans le plan financier 2028 – 2030.

Le rapport complémentaire au rapport sur la politique de sécurité 2021¹³ de septembre 2022 a présenté l'accentuation de la menace et ses conséquences depuis l'agression

¹¹ FF 2024 525

¹² FF 2024 1440

¹³ FF 2022 2357

de l'Ukraine par la Russie. Il conclut notamment qu'afin d'être en mesure de combattre une attaque armée, l'armée doit pouvoir protéger et défendre la Suisse sur tout l'éventail des menaces hybrides. La Stratégie de la Suisse en matière de politique de sécurité 2026, actuellement en consultation, décrit elle aussi les changements de la situation qui se sont produits depuis lors autour de la Suisse. Il est précisé dans cette stratégie que la Suisse doit réagir face à la dégradation de la situation en matière de politique de sécurité et prendre des mesures visant à renforcer la résilience, à améliorer la protection et à accroître la capacité de défense¹⁴.

Il existe un lien direct entre le projet et la stratégie du Conseil fédéral. Les buts du projet mis en consultation s'alignent par conséquent sur l'intention du Conseil fédéral de faire avancer la modernisation des capacités et des moyens de l'armée.

2 Comparaison avec le droit étranger

2.1 Allemagne

La situation en matière de politique de sécurité s'étant modifiée en raison de la guerre en Ukraine, le Bundestag allemand a décidé le 24 février 2022, sur la proposition du gouvernement fédéral, d'accorder à l'armée un fonds spécial de 100 milliards d'euros dans le but de moderniser les forces armées. Ce fonds spécial, qui est indépendant des finances fédérales, permet d'effectuer des dépenses allant jusqu'à 100 milliards d'euros. Le ministère des Finances peut, pour couvrir ces dépenses, prendre des crédits s'élevant jusqu'à ce montant. Ce fonds spécial sert à renforcer la capacité d'alliance et de défense et à financer des projets d'armement complexes et amenés à durer plusieurs années. Le budget de la défense de 2025 s'élevait à 62,43 milliards d'euros. De plus, l'armée allemande disposait de quelque 24,06 milliards d'euros en 2025 provenant du fonds spécial. Sur la base du budget 2025 et du fonds spécial, elle disposait de plus de 86 milliards d'euros pour acquérir du matériel, des équipements, des appareils (de grande taille) et augmenter ses effectifs. À cela s'ajoute qu'elle bénéficiera de près de 10 000 nouveaux postes de travail militaires et 1000 postes de travail civils¹⁵. En outre, les moyens financiers de l'Office fédéral allemand de la protection de la population et de l'aide en cas de catastrophe (BBK) ont pratiquement été quadruplés ces trois dernières années, passant ainsi de 168 millions d'euros en 2024 à 332 millions d'euros dans le budget de 2025 et à 605 millions d'euros en 2026. De même, le nombre de postes du BBK a pratiquement doublé entre 2021 et 2026.

¹⁴ www.sepos.admin.ch > Politique de sécurité > Stratégie et rapports en matière de politique de sécurité > Stratégie en matière de politique de sécurité 2026

¹⁵ www.bmvg.de/de/themen/verteidigungshaushalt

2.2 Autriche

Afin de renforcer l'armée autrichienne à long terme, le Parlement et le Conseil national ont adopté la loi sur le financement de la défense nationale¹⁶ le 15 novembre 2022. Cette loi prévoit d'augmenter le budget de l'armée de 5,25 milliards d'euros durant la période 2023 à 2026. De plus, la République d'Autriche entend procéder à une nouvelle hausse du budget de 2027 à 2032. Au moyen de cette loi, l'Autriche crée une base dépassant le cadre financier fédéral lui permettant de financer son armée à long terme.

Selon le rapport sur la défense nationale 2024-2025¹⁷, il est prévu d'augmenter le budget de l'armée à 2 % du PIB d'ici 2032.

Le budget consacré à la sécurité par le ministère de l'Intérieur a également été augmenté d'environ 10 % ces dernières années, pour atteindre quelque 4 milliards d'euros¹⁸.

2.3 Union européenne

En mars 2025, la Commission européenne a présenté sa stratégie ReArm Europe/Readiness 2030¹⁹. Selon ce document, l'UE prévoit de renforcer fortement sa capacité de défense d'ici 2030. Les États membres de l'UE bénéficieront d'une plus grande flexibilité financière, de sorte qu'ensemble, ils mobiliseront 800 milliards d'euros pour augmenter leurs dépenses en matière de défense. L'activation de la clause dérogatoire nationale du pacte de stabilité et de croissance²⁰ permettra notamment d'augmenter le budget de la défense à 1,5 % du PIB. Un instrument de prêt sera en outre introduit afin d'aider les pays à investir dans des domaines de défense importants.

Afin de renforcer la protection civile, l'UE a créé le mécanisme de protection civile, doté d'un budget de 1,3 milliards d'euros. Une aide supplémentaire pour les technologies à double usage (utilisation civile et militaire) est également fournie par le Fonds européen de la défense (montant total de 8 milliards d'euros).

2.4 OTAN

Lors du sommet de l'OTAN de 2025 à La Haye, les partenaires de l'alliance se sont engagés à consacrer chaque année, jusqu'en 2035, 5 % de leur PIB aux besoins essentiels en matière de défense et aux dépenses liées à la défense et à la sécurité. Concrètement, d'ici 2035, ils consacreront au moins 3,5 % de leur PIB, sur la base de la définition convenue des dépenses de défense de l'OTAN, aux besoins essentiels de la défense et à la réalisation des objectifs de capacités de l'OTAN. Ils affecteront

¹⁶ Loi sur le financement de la défense nationale (Landesverteidigungs-Finanzierungsgesetz [LV-FinG] ; StF : BGBl. I Nr. 185/2022, art. 22)

¹⁷ Rapport sur la défense nationale 2024-2025 du ministère fédéral de la Défense nationale de la République d'Autriche (Landesverteidigungsbericht 2024/2025 des Bundesministeriums Landesverteidigung der Republik Österreich)

¹⁸ Communiqué de presse du ministère fédéral de l'Intérieur du 23 octobre 2023

¹⁹ White Paper for European Defence – Readiness 2023

²⁰ Traité du 2 mars 2024 sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire

chaque année jusqu'à 1,5 % de leur PIB à la préparation et à la résilience civiles, à la protection des infrastructures critiques, etc.

3 Présentation du projet

3.1 Réglementation proposée

Le relèvement temporaire (pendant dix ans) de 0,8 point de pourcentage de la TVA vise à financer les besoins supplémentaires de l'armée et des offices fédéraux dont les tâches concernent la sécurité. Ces recettes supplémentaires seront affectées au financement des dépenses d'armement. Pour le relèvement de la TVA et l'affectation de ces recettes supplémentaires, une disposition transitoire sera créée à l'art. 196 Cst., qui augmentera temporairement les taux de la TVA.

Afin de financer les dépenses d'armement, il est prévu de créer un fonds pour l'armement présentant une capacité d'endettement. Ce fonds sera alimenté par les recettes supplémentaires provenant du relèvement de la TVA et par des moyens provenant du budget général (de l'ancien crédit ponctuel « Charges et investissements en matière d'armement »). La possibilité de s'endetter permettra d'absorber les concentrations de paiements, ce qui renforcera la sécurité de la planification et la liberté de manœuvre et apportera davantage de souplesse dans l'utilisation des moyens. Le fonds pour l'armement sera régi par une loi fédérale distincte.

La création d'une disposition transitoire dans la loi du 12 juin 2009 sur la TVA (LTVA)²¹ permettra en outre d'introduire les nouveaux taux.

3.2 Adéquation des moyens requis

Le projet ne crée pas de nouvelles tâches incombant à la Confédération. Le relèvement de la TVA permettra d'effectuer dépenses supplémentaires nécessaires à l'accomplissement du mandat constitutionnel de l'armée et des offices fédéraux dont les tâches concernent la sécurité. Il permettra ainsi de renforcer le maintien de la paix, la défense du pays et la protection de la population contre les catastrophes et les situations d'urgence résultant d'actes de guerre. Les dépenses supplémentaires seront entièrement couvertes par les recettes supplémentaires.

3.3 Mise en œuvre

La disposition transitoire de l'art. 196, ch. 14, al. 6, Cst., qui cessera de déployer ses effets dès que la période prévue se terminera, sera créée dans le but de relever temporairement la TVA. Cette modification constitutionnelle est sujette au référendum obligatoire. Le calcul de l'adaptation proportionnelle du taux réduit et du taux spécial de la TVA se base sur le taux normal actuel. Dans l'hypothèse où le relèvement de la TVA

²¹ RS 641.20

devait être accepté dans le contexte du financement de la 13^e rente AVS, les pourcentages calculés jusqu'à présent, à savoir +0,3 points de pourcentage pour le taux réduit et +0,4 points de pourcentage pour le taux spécial, se monteraient alors respectivement à +0,2 et +0,3 points de pourcentage. Le cas échéant, le texte soumis à la votation devra être adapté au taux normal du moment.

Pour les entreprises, la modification du taux de la TVA représente beaucoup de complications. Compte tenu des coûts de mise en œuvre, il sied de coordonner le relèvement de la TVA visant à financer les dépenses d'armement avec d'autres augmentations, en particulier avec celles qui sont prévues dans le contexte du financement de l'AVS. Les deux projets ne doivent cependant pas s'influencer de manière négative ou dépendre l'un de l'autre sur le plan chronologique.

Les recettes obtenues doivent être versées dans le fonds pour l'armement. Ce fonds est créé par une loi fédérale distincte, qui n'entrera en vigueur que conjointement à la modification de la Constitution visant à augmenter la TVA (couplage juridiquement contraignant du fonds pour l'armement avec le relèvement de la TVA).

De plus, la loi sur la TVA sera dotée d'une disposition transitoire régissant l'application des taux relevés aux prestations pour lesquelles la créance fiscale est née avant l'entrée en vigueur. Cela permettra d'atténuer, pour les entreprises, les difficultés supplémentaires liées à la réalisation de ces changements de taux à court terme.

Le Parlement devra traiter la révision de la Constitution et le projet de loi conjointement. Le projet de la nouvelle LFArm et la modification constitutionnelle seront promulgués pour autant que le peuple et les cantons acceptent la modification du taux de la TVA.

4 Commentaire des dispositions

4.1 Constitution

Disposition transitoire de l'art. 196, ch. 14, al. 6

Le nouvel alinéa ajouté à l'art. 196, ch. 14, Cst. (disposition transitoire concernant l'art. 130 Cst., qui traite de la TVA) établit la base constitutionnelle nécessaire au relèvement temporaire de la TVA de 0,8 point de pourcentage. Ainsi, le taux normal se relève de 0,8 point, le taux réduit (appliqué aux denrées alimentaires et aux médicaments, p. ex.) de 0,3 point environ et le taux spécial (appliqué aux prestations du secteur de l'hébergement) de 0,4 point. Les recettes supplémentaires ainsi générées seront versées au fonds pour l'armement et affectées exclusivement au financement des dépenses d'armement.

Dans le cas où le délai prévu par l'art. 196, ch. 1, al. 14, est prolongé de deux ans au moins, l'affectation prendra fin le 31 décembre 2037. Le taux spécial appliqué aux prestations du secteur de l'hébergement et le relèvement de taux décrit dans la disposition transitoire ne s'appliquent que dans la mesure où le délai prévu par l'art. 196, ch. 14, al. 1, Cst. est prolongé, soit jusqu'au 31 décembre 2037 au plus tard. La motion 24.3635 « Taux spécial de TVA. Donner au tourisme un horizon fiable sur le long terme », qui demande la prolongation du taux spécial, a été transmis aux commissions pour examen préalable.

Il est nécessaire de coordonner le relèvement du taux réduit et du taux spécial avec l'augmentation de la TVA destinée à financer la 13^e rente AVS (cf. ch. 3.3).

4.2 Loi fédérale sur le fonds pour l'armement (LFArm)

Préambule

Les bases pertinentes pour l'élaboration du projet de loi fédérale se trouvent à l'art. 60, al. 1, Cst., qui dispose que la législation militaire, l'organisation, l'instruction et l'équipement de l'armée relèvent de la compétence de la Confédération.

Art. 1 Fonds

Al. 1

Tous les moyens disponibles pour le financement des dépenses d'armement sont versés dans le fonds pour l'armement (cf. commentaire de l'art. 3, al. 1). Aucune acquisition d'armement ne sera supportée par le budget général de la Confédération et le crédit ponctuel intitulé « Charges et investissements en matière d'armement », dont jouit la Défense, sera redistribué :

- à l'exploitation de l'armée ;
- aux investissements dans l'immobilier de l'armée ;
- au financement des besoins supplémentaires des offices fédéraux civils chargés de tâches liées à la sécurité ;
- au co-financement de l'augmentation progressive des dépenses militaires pour atteindre 1 % du PIB d'ici 2032 dans le budget général de la Confédération.

Un solde éventuel sera versé au fonds pour l'armement. Le Parlement décide de l'affectation dans le cadre du budget.

Al. 2

Le fonds est juridiquement dépendant de la Confédération ; il est doté d'une comptabilité propre et d'un compte spécial, comprenant un bilan, un compte de résultats et un compte d'investissement, qui sera approuvé séparément par le Parlement. L'utilisation des moyens du fonds pour l'armement se déroule en dehors du compte de résultats de la Confédération.

Al. 3

Le fonds pour l'armement peut s'endetter. Cette capacité d'endettement est nécessaire, car elle permet de couvrir les concentrations de paiements. Le plafond d'endettement et l'obligation de rembourser prévus à l'art. 6 garantissent que la dette n'excède pas les recettes supplémentaires liées au relèvement de la TVA, et qu'elle soit remboursée avant l'échéance de ce relèvement.

Al. 4

Cette disposition permet d'appliquer le crédit d'engagement et le plafond des dépenses, des instruments qui sont ancrés dans la LFC, aux prélèvements du fonds. Le plafond des dépenses correspond au montant maximal que l'armée (Groupement Défense et armasuisse) peut dépenser sur quatre ans. Il comprend non seulement les

moyens financiers des crédits budgétaires, mais aussi les moyens attribués aux dépenses d'armement du fonds. L'art. 52, al. 4, LFC, prévoit d'ores et déjà l'application des prescriptions sur la comptabilité de la Confédération.

Art. 2 *But*

Les dépenses d'armement servent à financer les acquisitions que le Parlement a approuvées sur la base de programmes d'armement et de crédits d'engagement pour l'acquisition de matériel militaire (TVA sur les produits importés incluse). Le fonds sur l'armement permet de financer :

- *le matériel d'armement*, à savoir les acquisitions importantes de systèmes d'armes, de conduite et de logistique dans le cadre des programmes d'armement (TVA sur les produits importés incluse) ;
- *l'équipement et le matériel militaire*, c'est-à-dire l'équipement et l'armement personnel des militaires, le remplacement et le renouvellement du matériel militaire avec faibles incidences financières, tel que le matériel d'instruction, l'habillement, les armes et le matériel d'aide au commandement ;
- *les munitions de combat et d'exercice et la gestion des munitions*, c'est-à-dire l'acquisition de munitions de combat, d'exercice et de sport et les munitions spéciales, ce qui permet de financer le maintien de la capacité d'engagement des munitions, leur gestion, leur maintenance, leur révision et leur élimination et la mise hors service du matériel militaire ; en plus des coûts de renouvellement des munitions tirées lors des écoles et des cours et de gestion des réserves de munitions, il convient de compter aussi les dépenses liées à la surveillance de l'état technique des munitions ;
- *la préparation d'études de projets d'acquisition et d'essais de matériel* qui comprend, pour les positions mentionnées ci-avant (art. 6, al. 2, let. a à c), les dépenses effectuées pour la transition entre la phase de conception et la phase de réalisation des projets d'armement, notamment la planification des acquisitions en suspens, la construction de prototypes, les tests et les mandats de développement.

Le fonds pour l'armement n'est toutefois pas destiné à financer les investissements dans l'immobilier, l'exploitation de l'armée (dépenses de personnel et dépenses de biens et services de la Défense et d'armasuisse), l'amortissement (des biens d'armement) et la réévaluation (des munitions en stock).

Art. 3 *Comptes du fonds*

La comptabilité du fonds doit se dérouler selon les directives relatives au nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC). Le NMC s'applique en qualité de norme comptable du fonds pour l'armement. Aucune restriction n'est nécessaire, car le projet ne prévoit aucune disposition contraire au NMC. Ainsi, les prescriptions du message

du 12 novembre 2014 concernant l'optimisation du modèle comptable de la Confédération sont également respectées²².

Art. 4 Versements

Al. 1 et 2

L'intégralité du produit net des recettes affectées en vertu de l'art. 196, ch. 14, al. 6, du projet d'arrêté fédéral sur le relèvement de la taxe sur la valeur ajoutée est allouée au fonds pour l'armement.

Une partie des moyens approuvés par le Parlement avec le budget ordinaire (ou dans le cadre du crédit ponctuel de la Défense intitulé « Charges et investissements en matière d'armement ») sera aussi versée dans le fonds (décision annuelle du Parlement dans le cadre du budget). L'ampleur de ces versements sera adaptée aux dépenses d'armement existantes, déduction faite des moyens supplémentaires destinés aux unités administratives civiles, des dépenses d'exploitation de l'armée, des investissements immobiliers et de la participation au financement de la croissance des dépenses de l'armée afin que celles-ci atteignent 1 % du PIB d'ici à 2032 (1/3 des recettes de la TVA).

Art. 5 Prélèvements

Dans le cadre du processus budgétaire, l'Assemblée fédérale fixe chaque année, par un arrêté fédéral simple, le montant des dépenses du fonds.

Art. 6 Prêts de trésorerie

Al. 1

Il est difficile de répartir uniformément les moyens nécessaires aux dépenses d'armement et les besoins annuels sur les différentes années et de prédire chaque montant. Des concentrations de paiements sont à prévoir au cours des premières années, surtout à cause des acomptes parfois très élevés qui ne pourront pas être financés uniquement par les recettes issues du relèvement de la TVA et par la partie du budget général de la Confédération qui est dévolue à l'armée. Pour faire face à ces concentrations de paiement et gérer l'attribution des moyens avec davantage de souplesse, le fonds doit avoir la possibilité d'obtenir des prêts de trésorerie. Ces prêts devront être remboursés avec des intérêts.

Al. 2 à 4

Les prêts de trésorerie peuvent s'élever au maximum à six milliards de francs (plafond de l'endettement). Cela correspond au double du produit net moyen estimé du relèvement de la TVA affecté. Les prêts doivent être remboursés dans les sept ans, et au plus tard à l'échéance du relèvement temporaire de la TVA. Cela garantit que le remboursement des dettes ne pourra pas être reporté à des années ultérieures et grever ainsi le budget de la Confédération à cause de la suppression des recettes supplémentaires. Cela a aussi pour conséquence que si le fonds ne peut plus s'endetter, seuls des moyens provenant du budget général de la Confédération pourront être versés

²²FF 2014 9127

dans le fonds (pour autant que celui-ci soit maintenu après l'échéance du relèvement de la TVA, cf. art. 10). Cela permet en outre de garantir le respect des directives budgétaires.

Pour assurer un remboursement ordonné, le plafond de l'endettement diminuera au fil du temps. Il descendra d'un milliard de francs par an, pour la première fois à la fin de la cinquième année qui suivra l'entrée en vigueur du relèvement temporaire de la TVA. En admettant que le relèvement de la TVA entre en vigueur le 1^{er} janvier 2028, le plafond de l'endettement évoluera comme l'indique le tableau ci-après.

Moment	Année	Plafond endett. au 1 ^{er} janv.	Plafond endett. au 31 déc.
1 an après l'entrée en vigueur	2028	6 milliards	6 milliards
2 ans après l'entrée en vigueur	2029	6 milliards	6 milliards
3 ans après l'entrée en vigueur	2030	6 milliards	6 milliards
4 ans après l'entrée en vigueur	2031	6 milliards	6 milliards
5 ans après l'entrée en vigueur	2032	6 milliards	5 milliards
6 ans après l'entrée en vigueur	2033	5 milliards	4 milliards
7 ans après l'entrée en vigueur	2034	4 milliards	3 milliards
8 ans après l'entrée en vigueur	2035	3 milliards	2 milliards
9 ans après l'entrée en vigueur	2036	2 milliards	1 milliard
10 ans après l'entrée en vigueur	2037	1 milliard	--

Le fonds pour l'armement sera géré comme les finances et les liquidités de la Confédération. De ce fait, il devra supporter les mêmes coûts de financement que la Confédération, lesquels se constituent notamment des intérêts du capital et des charges administratives. La Trésorerie fédérale (AFF) règlera les détails.

Art. 7 Rapport

Avec le Message sur l'armée, le Conseil fédéral adresse à l'Assemblée fédérale un rapport dans lequel il présente l'état de mise en œuvre des programmes d'armement, des profils de capacité de l'armée et du développement prévu des forces armées. Ce rapport présentera également le financement à long terme des projets d'acquisition via le fonds pour l'armement. Le financement des crédits d'engagement requis par le Message sur l'armée pourra ainsi aussi être garanti.

Art. 8 Soumission des comptes du fonds pour l'armement et planification financière

Le Parlement approuve les comptes du fonds. Compte tenu de la disposition de l'al. 2, selon laquelle le Conseil fédéral présente à l'Assemblée fédérale, en même temps que le budget, une planification financière concernant les trois années suivant le budget, il convient de veiller à ce que le Parlement soit informé en tout temps de l'évolution du fonds pour l'armement.

Art. 9 Limitation, évaluation et dissolution du fonds pour l'armement

Al. 1

La durée du fonds est limitée à un an après l'échéance du relèvement de la TVA. Une partie des recettes seront perçues avec un décalage, raison pour laquelle le fonds doit encore être maintenu pendant un an après la fin du relèvement de la TVA. L'on pourra ainsi garantir l'affectation de ces recettes. Durant ce délai d'une année, il sera possible de redistribuer les moyens et de dissoudre le fonds.

Al. 2

Si, après avoir procédé à une évaluation, le Conseil fédéral parvient à la conclusion qu'il est utile de maintenir le fonds au-delà de la période prévue, il présentera une requête en ce sens au Parlement. Cette évaluation doit se dérouler au moins deux ans avant l'échéance du relèvement de la TVA.

Al. 3

Si le fonds est maintenu au-delà de l'échéance du relèvement de la TVA visé à l'art. 196, ch. 14, al. 6, Cst., il n'aura plus la possibilité de s'endetter. Un éventuel solde positif après la dissolution du fonds devra être versé dans le budget général de la Confédération et être utilisé pour les dépenses d'armement. Par cette affectation, le Parlement limite sa souveraineté budgétaire. Étant donné que les moyens résiduels du fonds proviennent soit du relèvement de la TVA affecté aux dépenses d'armement, soit de montants attribués par le budget ordinaire de la Confédération au financement des dépenses d'armement, ils doivent être utilisés dans ce but.

Art. 10 Référendum et entrée en vigueur

Cette loi est sujette au référendum facultatif. Elle n'entre en vigueur que conjointement à la modification de la Constitution visant à augmenter la TVA.

4.3 Loi fédérale régissant la taxe sur la valeur ajoutée

Dispositions transitoires en vigueur

Les dispositions transitoires applicables en cas de modification des taux de la TVA sont réglées à l'art. 115 de la LTVA, lequel dispose que les art. 112 et 113 s'appliquent par analogie. Selon l'art. 112, al. 3, LTVA, c'est le *moment* où la prestation est fournie qui détermine le taux à appliquer. Dans le cas des prestations périodiques (p. ex. abonnements), c'est la *période* où les prestations sont fournies qui est déterminante. Celles qui ont été fournies avant l'entrée en vigueur de la modification sont soumises aux anciens taux, et celles qui sont fournies ultérieurement sont soumises aux nouveaux

taux. La date de la facturation ou du paiement n'est pas déterminante. Selon l'art. 40 LTVA, la dette d'impôt doit être déclarée au moment de la facturation (décompte selon les contre-prestations convenues) ou de l'encaissement de la contre-prestation (décompte selon les contre-prestations reçues), et non au moment de la prestation. Pour ce qui est de la dette fiscale relative à l'impôt sur les acquisitions, l'art. 48 LTVA dispose qu'elle naît au moment de la réception de la facture (décompte selon les contre-prestations convenues) ou du règlement de la contre-prestation (décompte selon les contre-prestations reçues).

Si, comme prévu, le peuple et les cantons n'adoptent le relèvement des taux de l'impôt qu'environ six mois avant son entrée en vigueur, l'application des règles générales énoncées à l'art. 112, al. 3, LTVA entraînerait des difficultés pour les entreprises assujetties, qui devraient verser rétroactivement la TVA correspondant au nouveau taux applicable pour les paiements anticipés et les prestations périodiques qu'elles auraient facturés avant la votation populaire. Dans ce contexte, le Conseil fédéral propose de trouver un compromis tenant compte tant des objectifs fiscaux que des intérêts des entreprises assujetties. Comme ces problèmes se posent systématiquement lorsqu'il s'écoule moins d'un an entre la fixation de nouveaux taux et leur entrée en vigueur, cette disposition transitoire doit s'appliquer à toutes les futures augmentations à court terme des taux de l'impôt.

Art. 115, al. 1^{bis}

Cette disposition transitoire autorise les entreprises à appliquer les anciens taux (plus avantageux) jusqu'au moment où les nouveaux taux d'imposition auront été fixés, même pour les prestations fournies après l'entrée en vigueur de la nouvelle législation. Une fois que les nouveaux taux d'imposition auront été fixés, seules les prestations périodiques fournies en partie avant et en partie après l'entrée en vigueur de la modification des taux pourront encore être facturées selon les anciens taux (plus avantageux). Cela permettra aux assujettis de continuer à appliquer les anciens taux le plus longtemps possible, non pas pour toutes les prestations, mais uniquement pour les prestations périodiques, une fois que les nouveaux taux auront été fixés. De cette manière, ils ne seront pas contraints d'établir des facturations séparées (selon les anciens et les nouveaux taux d'imposition) au *pro rata temporis* pour leurs prestations périodiques, ce qui allègera leur charge administrative. En outre, en limitant cette possibilité aux prestations périodiques, l'on évite d'inciter les assujettis à anticiper le paiement des prestations fournies après la modification des taux, ce qui aurait pour effet de diminuer les recettes supplémentaires dont l'armée a besoin.

Les assujettis pourront choisir d'appliquer ou non ces règles transitoires, qui prendront donc la forme de dispositions potestatives. Les dispositions transitoires ordinaires de l'art. 115, al. 1, LTVA continueront de s'appliquer aux assujettis qui décident de ne pas faire usage du nouvel alinéa.

L'art. 115, al. 1^{bis}, LTVA ne concernera que l'impôt grevant les opérations réalisées sur le territoire suisse et l'impôt sur les acquisitions. Pour ce qui est de l'impôt sur les importations, le moment de la naissance de la dette douanière reste déterminant (art. 115, al. 1, en relation avec les art. 112, al. 2, et 56, al. 1 LTVA). La disposition n'aura aucune influence directe sur le droit de déduire l'impôt préalable. Les entreprises bénéficiaires de prestations pourront continuer de déduire aux conditions habituelles l'impôt grevant

les opérations réalisées sur le territoire suisse qui leur est facturé et l'impôt sur les acquisitions qu'ils doivent verser.

La disposition transitoire ne permettra pas de réaliser entièrement les recettes supplémentaires attendues en cas d'augmentation des taux de l'impôt au cours de la première année. Étant donné que le nombre d'entreprises qui feront usage de la disposition transitoire n'est pas encore connu, il n'est pas possible d'estimer le montant des recettes supplémentaires qui ne pourront pas être réalisées de ce fait.

Art. 115, al. 1^{bis}, phrase introductive

La phrase introductive fixe les cas dans lesquels les entreprises peuvent déroger à la règle de base de l'art. 115, al. 1, LTVA. En l'occurrence, la période qui sépare la fixation des taux d'imposition modifiés de leur entrée en vigueur ne doit pas dépasser douze mois. Les nouveaux taux sont fixés après la date de la votation (cf. ci-dessous art. 115, al. 1^{er}). L'entrée en vigueur peut être arrêtée soit dans l'acte modificateur lui-même, soit par le Conseil fédéral à une date ultérieure (si un mandat lui a été confié en ce sens).

Art. 115, al. 1^{bis}, let. a

Les entreprises assujetties doivent parfois déclarer la TVA avant le moment où les prestations sont fournies (cf. les explications ci-dessus à propos des art. 40 et 48 LTVA). Elles n'ont toutefois pas la possibilité de facturer le taux correct avant la fixation des nouveaux taux de l'impôt, notamment dans le cas de paiements anticipés ou de rapports contractuels de longue durée (licences de logiciels, p. ex.). La let. a vise à atténuer ce problème. Elle fixe les conditions auxquelles les entreprises pourront continuer de déclarer toutes leurs prestations aux anciens taux et apporte ainsi un allègement administratif aux assujettis, qui ne devront pas corriger *a posteriori* leurs factures et leurs décomptes de TVA. Les dispositions de l'art. 115, al. 1^{bis}, LTVA s'appliqueront à toutes les prestations, et donc également aux paiements anticipés de prestations qui seront fournies après l'entrée en vigueur des nouveaux taux de l'impôt. Ainsi, la disposition transitoire s'appliquera exclusivement aux prestations fournies dans les douze mois qui suivent l'entrée en vigueur des taux d'imposition modifiés. Pour les contrats de plus longue durée (contrat de deux ans pour une licence de logiciel, p. ex.), les anciens taux s'appliqueront à la partie du contrat qui couvre l'année suivant l'entrée en vigueur des taux modifiés, tandis que la partie ultérieure du contrat sera soumise aux nouveaux taux ; l'entreprise devra donc procéder aux corrections qui s'imposent. La let. a ne s'applique qu'aux factures et aux paiements pour lesquels la dette d'impôt (impôt grevant les opérations réalisées sur le territoire suisse et impôt sur les acquisitions) est née avant la fixation des taux d'imposition modifiés (art. 40, al. 1 et 2, et 48, al. 1, LTVA).

Art. 115, al. 1^{bis}, let. b

Les prestations périodiques telles que les abonnements sont par définition fournies sur une certaine période. Pour une prestation périodique fournie sur une période qui commence avant et se termine après une modification des taux de l'impôt, il serait en principe nécessaire d'appliquer les anciens et nouveaux taux au *pro rata temporis*. Or cela entraînerait un surcroît de travail manuel pour les entreprises, notamment lorsque les délais transitoires sont courts. Les entreprises peuvent également rencontrer des difficultés à répercuter une augmentation du taux de la TVA sur les consommateurs et

ainsi avoir à supporter elles-mêmes les coûts de cette augmentation. C'est pourquoi elles doivent avoir la possibilité, à certaines conditions, de continuer à appliquer les anciens taux aux prestations périodiques. En revanche, s'il s'agit par exemple de paiements anticipés pour des prestations autres que périodiques, le moment où la prestation est fournie reste déterminant (conformément aux règles ordinaires de l'art. 115, al. 1, LTVA, et non à celles de l'art. 115, al. 1^{bis}, let. a, LTVA). Par exemple, si un acheteur verse des acomptes entre la fixation et l'entrée en vigueur des nouveaux taux de l'impôt, et que le vendeur effectue la livraison après l'entrée en vigueur, les nouveaux taux s'appliquent. Il est prévu que la disposition transitoire ne s'applique que si la prestation périodique est fournie en partie avant et en partie après la modification des taux. Comme à la let. a, la période durant laquelle la réglementation transitoire s'applique se limite aux douze mois qui suivent l'entrée en vigueur des taux modifiés. De même, la période pendant laquelle la dette d'impôt (impôt grevant les opérations réalisées sur le territoire suisse et impôt sur les acquisitions) a pris naissance doit être comprise entre le moment de la fixation des nouveaux taux d'imposition (avant cela, la let. a s'applique) et leur entrée en vigueur.

Art. 115, al. 1^{ter}

Le DFF communiquera les nouveaux taux de l'impôt dès qu'ils auront été fixés. Cette information n'a toutefois pour seuls objectifs que d'établir une sécurité juridique quant aux futurs taux et d'indiquer la date à partir de laquelle la let. b de la disposition transitoire sera applicable. Cette indication est importante notamment lorsque plusieurs relèvements des taux de TVA doivent entrer en vigueur à la même date, par exemple le 1^{er} janvier 2028, mais que les votations se tiennent à des dates différentes. Dans ce cas, les taux de l'impôt ne seraient fixés qu'à l'issue du deuxième scrutin. Ce cas de figure est également l'une des raisons pour lesquelles la disposition transitoire ne peut pas se baser sur la date d'entrée en vigueur. En effet, la disposition transitoire deviendrait applicable dès la première votation, sans toutefois pouvoir être appliquée dans les faits, puisque les futurs taux de l'impôt ne seraient fixés qu'au moment de la deuxième votation.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

Conséquences financières

Au cours de ces prochaines années, le budget de la Confédération présentera des déficits structurels principalement dus aux facteurs de croissance que sont la démographie et la prévoyance vieillesse, la sécurité et la péréquation financière. Dans l'hypothèse où le programme d'allègement budgétaire 2027 était mis en œuvre selon la décision du premier conseil, le budget de la Confédération s'équilibrerait de justesse en 2028 et serait à nouveau déficitaire en 2029. De ce fait, même si l'objectif de croissance de l'armée (1 % du PIB jusqu'à 2032) figure bel et bien dans le plan financier, son financement n'est plus garanti à partir de 2028. Pour poser les bases d'un financement solide des dépenses militaires, une partie des recettes de la TVA (contre-valeur correspondant à 1/3 des recettes supplémentaires) doit être conservée dans le budget

de la Confédération afin de contribuer à raison d'un milliard de francs (sur 10 ans) au financement des dépenses de l'armée planifiées jusqu'à présent.

Par rapport à la planification initiale, les besoins financiers augmentent en même temps sur dix ans d'environ 3 milliards de francs pour les offices fédéraux civils dont les tâches concernent la sécurité et d'environ 18 milliard de francs pour l'armée (Groupement Défense et armasuisse) et ce en raison de la situation actuelle en matière de politique de sécurité. Les deux tiers des recettes supplémentaires provenant du relèvement de la TVA serviront à financer cela.

Pour être à même d'accomplir les tâches relevant de la puissance publique, la Confédération achète des prestations et des biens soumis à la TVA. S'agissant des prestations acquises hors TVA et de ses activités relevant de la puissance publique, elle ne peut pas déduire, en tant que taxe préalable, la TVA qui a grevé les prestations préalables. Elle subit ainsi une taxe occulte, dont le montant ne peut être estimé que de manière approximative. Le relèvement des taux de la TVA provoquerait une légère hausse de cette taxe occulte. Selon les estimations de l'Administration fédérale des contributions (AFC), un relèvement proportionné de la TVA de 0,8 point (0,8 point pour le taux normal ; 0,3 point pour le taux réduit et 0,4 point pour le taux spécial) entraînera, pour la Confédération, des dépenses supplémentaires de l'ordre de 100 millions de francs lors de l'achat de biens et de services (état : 2023).

Étant donné que les rentes AVS sont indexées sur l'évolution des prix et des salaires, un relèvement de la TVA devrait également se traduire par un accroissement des dépenses de l'AVS ; la Confédération en supportera une part dans le cadre de sa contribution à l'AVS.

Il est également concevable que le relèvement de la TVA entraîne une hausse des charges salariales de la Confédération, en raison de son impact sur le niveau des prix.

L'effet modérateur du relèvement des taux sur la croissance économique devrait se répercuter sur les recettes de la Confédération. Selon diverses estimations, les recettes fiscales devraient connaître une baisse proportionnelle au ralentissement de la croissance économique.

L'AFC doit adapter tous les systèmes informatiques que les entreprises soumises à la TVA utilisent pour effectuer leurs déclarations obligatoires selon les nouveaux taux. Selon les estimations de l'AFC, les coûts de développement informatique s'élèveront à env. 200 000 francs (sans les coûts internes de l'AFC pour le développement de projet, les tests, etc.).

Conséquences sur le plan du personnel

Les besoins supplémentaires en personnel des offices fédéraux civils chargés de tâches de sécurité s'élèveront à quelque 400 postes à plein temps au cours des prochaines années (cf. ch. 1.1.2). L'armée (Groupement Défense et armasuisse) devra aussi faire face à des besoins supplémentaires dans ce domaine, mais ceux-ci seront toutefois compensés dans le budget de l'armée. Le Conseil fédéral examine en outre des modèles permettant de fournir des prestations supplémentaires en matière d'acquisitions et d'exploitation en dehors de l'administration fédérale. Les recettes supplémentaires proposées n'entraîneront pas automatiquement une augmentation des effectifs. Le financement des dépenses supplémentaires dans le domaine propre

de la Confédération (y compris les dépenses de personnel) sera décidé par le Conseil fédéral dans le cadre des instruments existants, à savoir le cadre de développement et le processus budgétaire. Par ailleurs, les postes supplémentaires devront, dans la mesure du possible, être limités dans le temps.

5.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

En matière de taxe occulte, les conséquences financières sont plus importantes pour les cantons et les communes que pour la Confédération. Selon les estimations de l'AFC, un relèvement proportionnel des taux de TVA de 0,8 point engendrerait, pour les cantons, des dépenses supplémentaires de l'ordre de 100 millions de francs pour l'achat de biens et de services (état : 2023). Ces dépenses s'élèveraient à environ 120 millions pour les communes (état : 2023).

Les cantons et les communes pourraient également voir leurs charges salariales augmenter en raison de l'impact de la hausse de la TVA sur le niveau des prix.

L'effet modérateur du relèvement des taux sur la croissance économique devrait se répercuter sur les autres recettes fiscales des cantons et des communes dans une proportion similaire à celle observée au niveau fédéral.

5.3 Conséquences économiques

Conséquences pour les entreprises

Étant donné qu'en fin de compte, ce sont les utilisateurs finaux de biens et de services en Suisse, et non les entreprises, qui supportent la TVA, le relèvement de cette taxe n'aura pas énormément d'impact sur les entreprises. Celles-ci seront toutefois touchées indirectement, car la taxe occulte qui grève certains biens pourrait modifier les prix et générer des coûts. En fonction de la situation du marché et de la concurrence, il est possible que les entreprises ne puissent que partiellement reporter le relèvement de la TVA sur les prix qu'elles pratiquent et qu'elles doivent soit le compenser à l'intérieur, soit le répercuter sur leurs fournisseurs.

Dans les cas où les entreprises ne pourraient pas répercuter intégralement le relèvement de la TVA, leurs marges se réduiraient d'autant. Par ailleurs, l'augmentation des prix à la consommation résultant du relèvement des taux pourrait entraîner des revendications salariales plus élevées.

Les entreprises qui fournissent des prestations hors TVA ou qui ne sont pas imposables en raison d'un chiffre d'affaires trop faible ne peuvent pas déduire, en tant que taxe préalable, la TVA grevant leurs prestations préalables. Elles subissent ainsi une taxe occulte dont la hausse ne peut être estimée que de manière approximative. Selon les premières estimations de l'AFC, un relèvement proportionnel des taux de 0,8 point entraînerait une hausse de la taxe occulte d'environ 260 millions de francs (secteurs privé et public confondus) pour les domaines de la formation, de la santé, du sport et de la culture, qui ne sont pas soumis à la TVA.

En outre, les entreprises assujetties à la TVA doivent supporter des coûts de mise en œuvre (coûts informatiques, p. ex.). Elles ont par ailleurs besoin de suffisamment de

temps pour mettre en place la modification des taux, ce qui les charge sur le plan financier et sur celui du personnel.

Compte tenu du délai d'entrée en vigueur très court, la disposition transitoire relative au calcul de la TVA pendant la phase de transition empêche que les entreprises subissent des charges administratives et financières supplémentaires. Grâce à cette réglementation, les fournisseurs de prestations sont libérés de l'obligation de réclamer le relèvement proportionnel des taux ou de le déduire de leur marge pour toutes les prestations qui ont déjà été payées ou qui sont encore en cours au moment du relèvement de la TVA.

Conséquences pour les consommateurs

Un relèvement proportionnel des taux de TVA de 0,8 point devrait entraîner une hausse de l'indice national des prix à la consommation (IPC) d'environ 0,4 % dans l'hypothèse où ce relèvement est entièrement répercuté sur les consommateurs. Ce renchérissement des prix engendre une baisse de la demande globale. Pour autant que les conditions ne changent pas, la réaction des acteurs économiques à cette situation pourrait être, pour les ménages, de réduire leur consommation, et pour les entreprises, de diminuer leurs investissements, même si l'annonce préalable d'un relèvement de la TVA engendre souvent une un pic de consommation avant l'entrée en vigueur des nouveaux taux (en particulier pour les produits de consommation qui ont une longue durée de vie, tels que les automobiles ou les armoires frigorifiques).

Conséquences pour l'économie dans son ensemble

La consommation constitue généralement une base d'imposition large et stable, ce qui permet à la TVA de générer des recettes importantes sans entraîner de fortes distorsions économiques.

Toutefois, la TVA réduit le pouvoir d'achat par rapport au revenu et diminue ainsi l'incitation à la performance. Chaque relèvement des taux accentue les distorsions entre consommation et production, qui résultent de la différence des taux et des exceptions. Une telle distorsion touche notamment les décisions économiques prises par les entreprises qui déploient leurs activités dans des secteurs non assujettis à la TVA, notamment dans le domaine de la santé ou de la formation. Ces entreprises, qui ne peuvent pas déduire les taxes préalables versées pour leurs biens d'investissement (taxe occulte), sont incitées à réduire leurs investissements ou à intégrer certaines prestations préalables dans leur propre structure (intégration verticale). Il en résulte que la TVA peut, dans certaines entreprises d'exception, fausser les décisions relatives aux investissements et à la structure de la société.

La TVA a l'avantage d'être moins préjudiciable à l'économie que l'impôt fédéral direct, en particulier parce qu'elle ne compromet pas l'attractivité de la place économique suisse. Elle ne fausse pas les décisions relatives aux investissements des entreprises qui déploient exclusivement leurs activités dans des domaines assujettis à la TVA. En tant qu'impôt sur la consommation, elle a en principe peu d'impact sur les décisions des ménages en matière d'épargne.

Même si le relèvement des taux de la TVA comporte des avantages par rapport à une augmentation du taux de l'impôt fédéral direct, la solution économique la plus efficace

pour obtenir des recettes supplémentaires serait de supprimer des avantages fiscaux existants, ce qui serait possible tant pour la TVA que pour les impôts sur le revenu.

5.4 Conséquences sociales

La baisse du pouvoir d'achat résultant de la hausse des taux de TVA n'affecte pas l'ensemble de la population de la même manière. S'agissant de la consommation, la TVA est progressive, car les ménages à faible revenu consacrent une part plus importante de leur consommation à des prestations exemptées de TVA ou soumises à un taux réduit. S'agissant du revenu, en revanche, la TVA est régressive car ces mêmes ménages réservent généralement une plus grande part de leur revenu à la consommation que les ménages ayant des revenus plus élevés. Cela signifie qu'un relèvement de la TVA pèse moins lourdement sur les ménages à faibles revenus si l'on tient compte de la valeur absolue (en francs), mais qu'elle les touche davantage si l'on considère la valeur relative (le pourcentage de leur revenu). Selon les estimations de l'AFC, la réduction du pouvoir d'achat liée à un relèvement proportionnel de la TVA de 0,8 point varie entre 160 et 735 francs par an environ, en fonction du niveau de revenu et du type de ménage. Cela équivaut, en pourcentage du revenu des ménages, à une baisse comprise entre 0,28 et 0,41 % pour le cinquième des ménages aux revenus les plus élevés et entre 0,44 et 0,49 % pour le cinquième des ménages aux revenus les plus bas (cf. tableaux 2 et 3 : estimations de l'AFC basées sur des données spécialement extraites et non publiées de l'enquête sur le budget des ménages 2018-2019 réalisée par l'OFS). Si le taux réduit appliqué aux biens de consommation courante ne peut donc pas compenser l'effet régressif de la TVA sur le revenu, il peut néanmoins l'atténuer quelque peu.

Il convient toutefois de noter, d'une part, que les estimations de l'AFC se fondent sur l'hypothèse que la hausse des taux sera entièrement répercutée sur les consommateurs et, d'autre part, qu'elles se basent sur l'enquête sur le budget des ménages réalisée par l'Office fédéral de la statistique, qui ne recense pas toutes les dépenses des ménages. À titre d'exemple, les dépenses liées à la construction, à l'achat ou à la rénovation de maisons ou d'appartements ne sont pas prises en compte. Les ménages à très hauts revenus, sous-représentés dans cette enquête, ne sont pas non plus pris en considération. De plus, l'AFC fait également abstraction des effets du relèvement de la TVA sur les loyers, car ces effets ne sont perçus qu'en cas de rénovation d'un logement. Ces estimations ne permettent donc pas de représenter le montant exact des coûts supplémentaires. Elles indiquent toutefois de manière approximative les répercussions variables d'un relèvement de la TVA sur les différents types de ménages et niveaux de revenus.

Ces estimations reposent sur une analyse croisée, c'est-à-dire sur l'observation de différents ménages à un moment donné. Les taux de consommation varient moins fortement au cours du cycle de vie. Ainsi, les épargnes constituées à présent serviront à financer la consommation future, à tout le moins en partie. L'effet régressif de la TVA paraît dès lors moindre au regard de l'ensemble du cycle de vie (cf. document relatif à la réévaluation du caractère régressif de la TVA, établi par l'OCDE en 2020, *Reassessing the regressivity of the VAT*). Toutefois, les données disponibles ne permettent aucune projection sur l'ensemble du cycle de vie.

Tableau 2

Charge supplémentaire annuelle (en francs) après un relèvement proportionnel de 0,8 point par rapport au régime en vigueur

Classes de revenus (francs par mois)	0 – 4599	4600 – 6699	6700 – 9399	9400 – 13 399	13 400 et plus
Ensemble des ménages	188	259	353	458	720
Personnes seules (hors personnes retraitées)	158	233	299		463
Couples (sans enfants)		282	354	431	696
Couples (1 enfant)			362	482	709
Couples (2 enfants)			370	487	736
Personnes retraitées	194	274	402		647

Personnes seules et personnes retraitées : en raison du faible nombre de cas observés, les classes de revenus « 9400 - 13 39 » et « 13 400 et plus » ont été regroupées.

Tableau 3

Charge supplémentaire (en pourcentage du revenu brut) après un relèvement proportionnel de 0,8 point par rapport au régime en vigueur

Classes de revenus (francs par mois)	0 – 4599	4600 – 6699	6700 – 9399	9400 – 13 399	13 400 et plus
Ensemble des ménages	0,49 %	0,38 %	0,37 %	0,34 %	0,31 %
Personnes seules (hors personnes retraitées)	0,44 %	0,34 %	0,32 %		0,28 %
Couples (sans enfants)		0,41 %	0,36 %	0,32 %	0,30 %
Couples (1 enfant)		-	0,36 %	0,35 %	0,30 %
Couples (2 enfants)		-	0,38 %	0,36 %	0,30 %
Personnes retraitées	0,49 %	0,41 %	0,42 %		0,41 %

Personnes seules et personnes retraitées : en raison du faible nombre de cas observés, les classes de revenus « 9400 - 13 399 » et « 13 400 et plus » ont été regroupées.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité et légalité

Unité de la matière

Ce projet prévoit avant tout un relèvement temporaire de la TVA afin de répondre à la nécessité de renforcer prioritairement la sécurité et la défense de la Suisse. Il est proposé de relever cette taxe par l'ajout d'une disposition transitoire à l'art. 196 Cst., de créer un fonds pour l'armement par une loi fédérale distincte, et d'ajouter une disposition transitoire à la loi sur la TVA afin de réglementer l'application des nouveaux taux de l'impôt. Toutes ces modifications sont étroitement liées sur le fond (financement et

renforcement de la sécurité et de la défense de la Suisse). Le principe de l'unité de la matière est ainsi respecté.

Frein à l'endettement

Le fonds pour l'armement peut s'endetter. Les prêts obtenus doivent porter intérêts et être remboursés au plus tard à l'échéance du relèvement de la taxe sur la valeur ajoutée. L'affectation des recettes provenant du relèvement de la TVA, de même que le couplage du plafond d'endettement à celui-ci, garantit que la dette sera amortie dans un délai raisonnable et que les principes constitutionnels applicables à la gestion des finances (frein à l'endettement) seront respectés.

Compétences législatives

Le projet de loi fédérale sur le fonds pour l'armement et la révision partielle de la loi sur la TVA sont soumis à un examen de constitutionnalité. La révision partielle de la loi sur la TVA se fonde sur une norme constitutionnelle qui confère à la Confédération le pouvoir législatif en matière de TVA (art. 130 Cst.). La création de la loi fédérale sur le fonds pour l'armement se fonde quant à elle sur l'art. 60, al. 1, Cst., qui habilite la Confédération à légiférer dans le domaine de l'équipement de l'armée (art. 60 Cst.).

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Les modifications prévues ne contreviennent pas aux engagements de la Suisse découlant du droit international.

6.3 Forme de l'acte à adopter

Le relèvement de la TVA nécessite une modification de la Constitution. Conformément à l'art. 163, al. 2, Cst., cette modification doit prendre la forme d'un arrêté fédéral.

Les recettes supplémentaires affectées seront versées dans un fonds spécial au sens de l'art. 52 LFC. À l'instar d'autres fonds déjà existants (p. ex. FORTA et FIF), le fonds pour l'armement sera régi par une nouvelle loi fédérale distincte, qui n'entrera en vigueur que si le relèvement de la TVA est approuvé par le peuple.

6.4 Frein aux dépenses

La nouvelle loi fédérale sur le fonds pour l'armement ne requiert aucune demande de subventions, de crédit d'engagement ou plafond de dépenses susceptible d'entraîner une nouvelle dépense unique de plus de 20 millions ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions. Par conséquent, le projet n'est donc pas soumis au frein aux dépenses.

6.5 Délégation de compétences législatives

L'art. 10 du projet de loi fédérale sur le fonds pour l'armement habilite le Conseil fédéral à supprimer le fonds pour l'armement s'il ne souhaite pas le prolonger au-delà du relèvement temporaire de la TVA.

6.6 Protection des données

La solution proposée pour financer le renforcement de la sécurité et de la défense de la Suisse ne pose aucun problème au regard de la législation sur la protection des données.

Annexe

Tableau récapitulatif des données utilisées

Citation, référence	Source, provenance, hypothèses	Dernière mise à jour	Remarques
P. 14 – en tout, les besoins financiers supplémentaires du SRC s'élèvent à environ 27 millions de francs par an. Le Conseil fédéral en a pris acte.	Décision du Conseil fédéral du 27 août 2025 (EXE 2025.1974)		
P. 16 – pour permettre à l'OFCS de remplir sa mission, le Parlement a, durant la session d'hiver 2025 déjà, augmenté le budget, notamment pour créer 30 postes à plein temps supplémentaires. L'augmentation est de 10 millions de francs pour 2026 et de 15 millions par an pour les années du plan financier.	Arrêté fédéral II du 19 décembre 2025		
P. 17 – le relèvement de la TVA à compter du 1 ^{er} janvier 2028 pourrait générer des recettes supplémentaires pour les dépenses et investissements d'armement ; pour les estimations, voir graphique.	Les estimations des recettes de la TVA se fondent sur la dernière clôture des comptes (2025), en tenant compte de facteurs spéciaux tels que les prochaines modifications législatives et les prévisions en matière de croissance économique. Les effets du relèvement de la TVA sont calculés en fonction de l'augmentation proportionnelle des recettes de la TVA.	2025	
P. 21 – la charge fiscale se montera en moyenne à 3,3 % du revenu imposable (données 2022) pour l'ensemble des contribuables.	Les calculs de l'AFC se fondent sur les statistiques des impôts fédéraux de l'année fiscale 2022. Ce chiffre correspond à la proportion entre la somme des impôts versés et la somme des revenus imposables.	2022	

P. 35 – le relèvement des taux de la TVA augmentera légèrement cette taxe occulte. Selon les estimations de l'administration fédérale des contributions (AFC), le relèvement proportionnel des taux de la TVA de 0,8 point de pourcentage (0,8 % pour le taux normal, 0,3 % pour le taux réduit et 0,4 % pour le taux spécial) augmentera les dépenses de la Confédération d'environ 100 millions de francs dans le contexte de l'acquisition de biens et de services (état 2023).	Dans ses calculs, l'AFC prend en considération les statistiques financières de la Confédération pour les secteurs partiels que sont la confédération, les cantons et les communes (notamment les statistiques établies à l'interne par l'AFF pour répondre aux besoins de l'AFC en matière d'évaluation) et sa propre estimation des charges de TVA grevant les dépenses courantes (charges de biens et services et charges de personnel) et les dépenses d'investissement pour lesquelles il n'est pas possible de déduire l'impôt préalable.	2023	
P. 36 – selon les estimations de l'AFC, un relèvement proportionnel du taux de TVA de 0,8 point de pourcentage entraînerait, pour les cantons, une augmentation des dépenses d'environ 100 millions de francs pour l'acquisition de biens et services (état 2023). Pour l'ensemble des communes, il y a lieu de s'attendre à une augmentation des dépenses d'environ 120 millions de francs (état 2023).	idem	2023	
P. 37 – pour autant qu'il puisse être intégralement répercuté sur l'ensemble des consommateurs, il y a lieu de s'attendre à ce que le relèvement proportionnel des taux de la TVA de	Dans son estimation, l'AFC tient compte des statistiques de l'OFS sur l'IPC, de la structure du panier du ménage en 2020 et de sa propre appréciation de la manière dont la répercussion de la TVA grèvera les divers	2025	

0,8 point de pourcentage augmente l'indice suisse des prix à la consommation d'environ 0,4 %.	postes de dépenses du consommateur		
P. 38 – selon les estimations de l'AFC, le relèvement proportionnel des taux de la TVA de 0,8 point de pourcentage entraînera une réduction du pouvoir d'achat de 160 à 735 francs par an en fonction du revenu et du type de ménage. Le revenu baissera ainsi de 0,28 à 0,41 % pour le cinquième des ménages avec les revenus les plus élevés, et de 0,44 à 0,49 % pour le cinquième des ménages avec les revenus les plus bas.	Dans son estimation, l'AFC se fonde sur des données non publiées extraites de l'enquête sur le budget des ménages (EBM) de l'OFS et sur sa propre appréciation de la manière dont la répercussion de la TVA grèvera divers postes de dépenses des ménages.	2018 à 2019	