

**Zeitschrift:** Domaine public  
**Herausgeber:** Domaine public  
**Band:** - (2014)  
**Heft:** 2058: Numéro spécial

**Artikel:** Panorama des impôts en Suisse : du local au fédéral, entre équité et concurrence: quels enjeux?  
**Autor:** Dafflon, Bernard  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1012825>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 19.11.2025

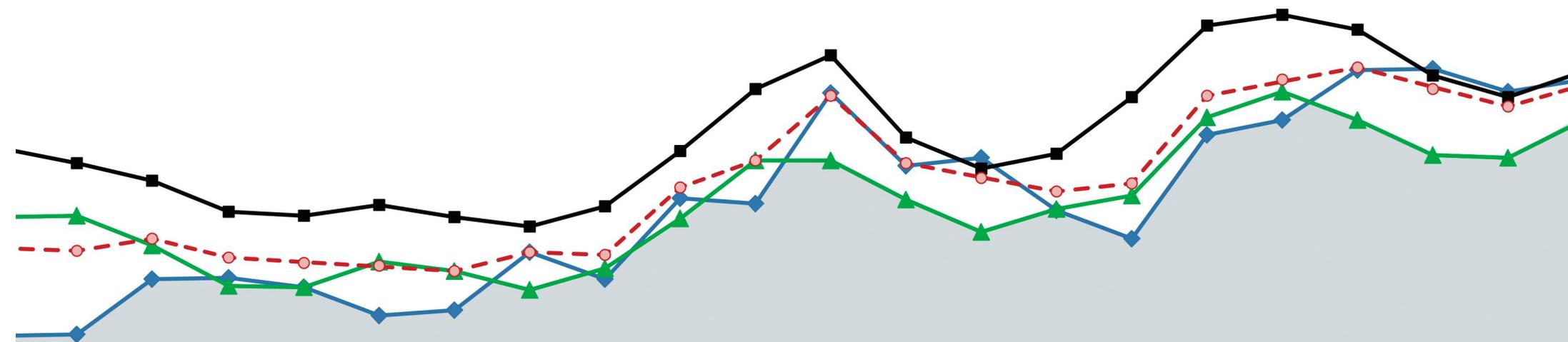
**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

DP 2058

# PANORAMA DES IMPÔTS EN SUISSE

Du local au fédéral, entre équité et concurrence : quels enjeux ?

Bernard Dafflon



DOMAINE PUBLIC

Etude réalisée dans le cadre du 50<sup>e</sup> anniversaire de la publication de Domaine Public

# **PANORAMA DES IMPÔTS EN SUISSE**

**Du local au fédéral, entre équité et concurrence : quels enjeux ?**

Bernard Dafflon

---

© **Bernard Dafflon et SA des éditions Domaine Public**

Cet ouvrage est distribué sous licence Creative Commons CC BY-NC-ND 2.5 CH. La reproduction partielle est autorisée à l'identique avec la référence: *Bernard Dafflon, «Panorama des impôts en Suisse. Du local au fédéral, entre équité et concurrence: quels enjeux?», 2014, Domaine Public, Lausanne*, et le lien [www.domainepublic.ch/panorama-des-impots](http://www.domainepublic.ch/panorama-des-impots)

Editeur : SA des éditions Domaine Public, Lausanne (CH)

[www.domainepublic.ch](http://www.domainepublic.ch)

Auteur : Bernard Dafflon

[bernard.dafflon@unifr.ch](mailto:bernard.dafflon@unifr.ch)

Graphisme : Mirko Humbert

[www.mirkohumbert.ch](http://www.mirkohumbert.ch)

Photo p. 138 : Marco Zanoni

[www.marcozanoni.ch](http://www.marcozanoni.ch)

Coordination: François Brutsch, Yvette Jaggi

# Table des matières

<b><u>Avant-propos</u></b>	<b><u>5</u></b>	<b><u>4 Le financement des assurances sociales</u></b>	<b><u>78</u></b>
<b><u>Introduction</u></b>	<b><u>7</u></b>	4.1 <u>Le périmètre des assurances sociales</u>	<u>80</u>
<b><u>1 Évolution des finances publiques suisses 1990 - 2012</u></b>	<b><u>13</u></b>	4.2 <u>La logique de financement</u>	<u>83</u>
1.1 <u>Évolution des soldes comptables</u>	<u>14</u>	4.3 <u>Les sources de financement</u>	<u>85</u>
1.2 <u>La dette publique</u>	<u>20</u>	4.4 <u>Les cotisations sociales liées au salaire</u>	<u>88</u>
1.3 <u>La quote-part fiscale</u>	<u>23</u>	<b><u>5 L'impôt sur le bénéfice des entreprises</u></b>	<b><u>94</u></b>
1.4 <u>Les sources de revenus publics</u>	<u>26</u>	5.1 <u>Les systèmes d'imposition du bénéfice des entreprises</u>	<u>94</u>
<b><u>2 La TVA</u></b>	<b><u>30</u></b>	5.2 <u>Quelle part dans le financement public ?</u>	<u>97</u>
2.1 <u>Fonctionnement de la TVA, catégories et taux</u>	<u>32</u>	5.3 <u>Évolution des taux et concurrence fiscale</u>	<u>102</u>
2.2 <u>La TVA, bonne à tout faire</u>	<u>38</u>	<b><u>6 Les contributions causales</u></b>	<b><u>106</u></b>
2.3 <u>La TVA est-elle régressive ?</u>	<u>41</u>	6.1 <u>Définitions et règles d'application</u>	<u>107</u>
<b><u>3 L'impôt sur le revenu</u></b>	<b><u>46</u></b>	6.2 <u>Plus de transparence : oui, mais...</u>	<u>110</u>
3.1 <u>La logique institutionnelle de l'impôt sur le revenu</u>	<u>47</u>	6.3 <u>Le financement local des tâches environnementales</u>	<u>117</u>
3.2 <u>Les déductions fiscales sont-elles équitables ?</u>	<u>55</u>	6.4 <u>Les contributions causales dans le domaine social</u>	<u>121</u>
3.3 <u>Les taux : qui supporte réellement l'impôt ?</u>	<u>63</u>	<b><u>Notes conclusives</u></b>	<b><u>128</u></b>
3.4 <u>La concurrence fiscale</u>	<u>69</u>	<b><u>Bibliographie annotée</u></b>	<b><u>133</u></b>

Cinquante années de parution continue. Démonstration d'une vitalité exceptionnelle, surtout de la part d'une publication d'analyses, de commentaires et d'informations sur l'actualité suisse d'un point de vue de gauche, réformiste et indépendant, qui repose essentiellement sur l'engagement militant de ses rédactrices et rédacteurs.

Davantage porté sur le travail que sur la ripaille, *Domaine Public* a choisi de marquer le 50<sup>e</sup> anniversaire de son lancement à fin octobre 1963 à sa manière, imperturbablement sobre et sérieuse, en prenant deux initiatives en accord avec la mission d'un journal: faire paraître. La première, assez naturelle, a donné lieu à la publication d'un numéro spécial *L'avenir depuis 50 ans avec DP*, mis en ligne il y a une année déjà.

Avec cette seconde publication spéciale, qui sort des presses virtuelles de la maison, nous retrouvons la même préoccupation, celle de tirer des enseignements du passé et d'analyser le présent pour mieux orienter l'avenir. Elle prend cette fois la forme d'une recherche

universitaire sur un thème à la fois central de la vie en société et récurrent dans les analyses et propositions de *Domaine Public*: la fiscalité.

Nous avons eu la chance de rencontrer, en la personne du tout récent retraité de la chaire de finances publiques de l'Université de Fribourg, le professeur Bernard Dafflon, la disponibilité et les moyens intellectuels de relever le défi: présenter dans un ouvrage accessible une synthèse de l'évolution de la fiscalité en Suisse dans les cinq décennies écoulées, aux trois niveaux de notre Etat fédéral, tout en mettant en lumière les enjeux cruciaux pour l'avenir. Mission rendue en partie impossible par les lacunes et incohérences des statistiques disponibles. Nonobstant ces obstacles techniques dont il déchiffre la signification, le professeur Dafflon dessine un impressionnant *Panorama des impôts en Suisse*.

Cette étude, c'est un cadeau que s'offrent à eux-mêmes et soumettent au débat public les actionnaires, les collaboratrices et collaborateurs, les amies et amis, les

lectrices et lecteurs de *Domaine Public* qui, ensemble, font vivre cette modeste entreprise organisée sous forme de SA et pourtant sans but lucratif. Comme tous les textes et documents produits par l'atelier DP depuis 2007, cette étude est accessible gratuitement à toutes et à tous sous sa forme virtuelle.

Mais cette disponibilité en ligne, bien dans l'esprit contemporain de partage, ne devrait pas nous priver du mode de diffusion plus traditionnel que représente le livre. Or voici que l'originalité de DP, marquée dès 1963 par le refus de la publicité et le renoncement à presque toute illustration, trouve une éclatante confirmation avec la révolution numérique: il est désormais possible, grâce à l'impression à la demande, de publier commodément un véritable livre, en produisant seulement les volumes effectivement commandés, et cela le plus près possible de l'adresse de livraison, où qu'elle se trouve dans le monde. Mieux encore: nous pouvons nous offrir le luxe de proposer deux versions, l'une en couleur et l'autre en noir et blanc, évidemment meilleur marché.

*Le Panorama des impôts en Suisse - Du local au fédéral, entre équité et concurrence: quels enjeux?* n'est pas un ouvrage commémoratif. C'est un document de référence – doté d'une stimulante bibliographie annotée – dont nous souhaitons qu'il apporte une contribution éclairante

à l'inépuisable débat sur les missions de l'Etat et sur leur financement. Nous espérons aussi que l'exercice démocratique, qui se poursuivra en particulier semaine après semaine dans DP, se trouvera enrichi d'une meilleure connaissance des mécanismes de prélèvement et de redistribution, tant des impôts directs que des taxes et recettes affectées. Cette information citoyenne revêt un caractère indispensable dans un pays où la fiscalité se décide dans les urnes.

*Domaine Public*  
*Novembre 2014*

## Introduction

Pour commémorer le cinquantième anniversaire de sa première publication, DP a choisi de «faire autrement», pas de grande cérémonie mais une suite d'actions à la fois inscrites dans le passé et tournées vers l'avenir. L'une d'elles consiste à scruter l'évolution de la fiscalité suisse durant cette même période, de 1963 à nos jours, d'en dresser le bilan, faiblesses ou points forts, pour en faire ressortir les défis de demain. Cet objectif ambitieux s'est rapidement révélé difficile à réaliser, du moins dans sa globalité puisqu'il n'a pas été possible de remonter le temps. Faute de données disponibles sur cette longue période, il a fallu reca-drer les thématiques en gardant à l'esprit le but initial : comprendre le passé pour dessiner l'avenir.

Cette introduction permet d'expliquer notre démarche. L'impossible d'abord, qui s'estompe avec le temps. Dans les années 60, les petites communes présentaient leurs budgets et comptes en deux colonnes, entrées et sorties groupées par chapitres correspondant à leur organisation administrative, comptabilité camérale tenue souvent encore sous forme manuscrite soignée, pour ne pas dire élégante. Les plus grandes avaient adopté un système comptable utilisant le « journal

américain ». Les cantons utilisaient une comptabilité en partie double, distinguant le compte ordinaire de l'extraordinaire. Quelques grandes collectivités, villes ou cantons, avaient introduit un plan comptable décimal. Les données individuelles par commune, canton et pour la Confédération existent, consciencieusement archivées. Mais cela ne les rend pas disponibles pour traquer l'évolution des finances publiques suisses ou de la fiscalité, aux niveaux local et cantonal tout au moins. On ne dispose pas pour cette première période de statistiques financières globales mettant en relation dépenses fonctionnelles et ressources, fiscales ou non, couvrant de manière cohérente et comparable les trois niveaux de gouvernement.

Au début des années 70, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDCF) estima nécessaire d'élaborer un projet d'harmonisation de la comptabilité publique en Suisse. Trois commissions travaillèrent successivement à un tel projet (en 1970, 1974 et 1977). Si les « lignes directrices pour les travaux ultérieurs », élaborées par la première commission, furent adoptées avec quelques modifications en 1974 par la Conférence, il s'avéra « difficile de mettre au point

une solution, pratique et satisfaisante du point de vue comptable, tenant compte de toutes les exigences possibles en la matière » : d'où une deuxième commission technique chargée d'élaborer en détail un plan comptable harmonisé, puis une troisième chargée de la mise en œuvre compte tenu des expériences pilotes faites. C'est finalement en 1981 en allemand et en 1982 en français que fut publié le Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes, abrégé par le sigle MCH1. Ses caractéristiques principales étaient un plan comptable uniforme, une terminologie et des définitions précises, la séparation du fonctionnement et de l'investissement, la distinction entre patrimoine administratif (servant à la fourniture des services collectifs) et patrimoine financier (la fortune privée des collectivités publiques ne servant pas à fournir des services), l'harmonisation des pratiques comptables (amortissements, provisions, financements spéciaux, par exemple). La loi-modèle proposée pour les cantons et les communes appliquait la « règle d'or » des finances publiques, à savoir l'exigence de l'équilibre du

budget et du compte fonctionnement, amortissements inclus, l'emprunt ne devant servir qu'au financement des investissements. Dès le milieu des années 90, on disposait ainsi de données financières comparables entre cantons et entre communes par canton.

Un nouveau Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes, le MCH2, a été introduit en 2008 et abroge le manuel de comptabilité publique de 1981. Coordonné avec le Nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC), il a été élaboré pour répondre aux exigences des statistiques financières internationales, basées sur le Système européen de comptes économiques intégrés adopté en 1995, (SEC 95)<sup>2</sup> et prend en compte les normes comptables internationales pour le secteur public IPSAS (International Public Sector Accounting Standards). Il répond pour le premier aux exigences de l'U.E. comme conséquence indirecte des accords bilatéraux et, pour le second, à celles des marchés financiers. L'introduction du MCH2 a posé deux problèmes majeurs. Dans le cas de la Suisse, il

---

<sup>2</sup> Le Système européen de comptes économiques intégrés 1995 (SEC 95), a été adopté sous forme de règlement du Conseil le 25 juin 1996 pour (i) faciliter et contrôler la réalisation des objectifs du Traité de l'Union européenne et le respect des critères de Maastricht pour l'Union européenne monétaire ; et (ii) comme cadre référentiel légalement obligatoire pour les pays membres de l'U.E. Il fait suite au Système des comptes nationaux 1993 (SCN 93), établi et publié sous la responsabilité commune de cinq organisations internationales : OCDE, ONU, FMI, BM et la Commission européenne, Paris, New York, Washington DC, Bruxelles et Luxembourg. Le SCN 93 devait permettre aux statistiques de finances publiques d'être utilisable conjointement avec les autres statistiques macroéconomiques. Le SCN a été mis à jour en 2008, le SEC en 2011.

Sources : SCN 2008, <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/sna2008.asp> ;  
SEC 2011, <http://circa.europa.eu/irc/dsis/nfaccount/info/data/ESA95/fr> ;  
pour la 2<sup>e</sup> édition, 2011, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product\\_details/publication](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication).

a nécessité un arbitrage délicat entre la complexité technique des systèmes de comptabilité publique et le maintien d'un système moins sophistiqué, plus compréhensible, permettant le débat démocratique sur les politiques publiques dont les budgets et les comptes ne sont finalement que l'expression chiffrée. Le MCH1, tout en étant rigoureux, permettait ce débat. Le MCH2 met l'accent sur la présentation des états financiers d'une collectivité publique, sur sa capacité à faire face à ses engagements et sur les mesures de performance. Cette nouvelle vision entraîne des changements techniques significatifs, signalés dans les chapitres de cette étude, au détriment d'une lecture plus simple nécessaire au débat démocratique – ce que l'on peut regretter. Second problème : dès 2008, les statistiques des données financières du secteur public, défini autrement, ne sont plus comparables avec les données antérieures. L'administration fédérale des finances a pris la peine de reconstituer ces données rétroactivement jusqu'à l'année 1990, de sorte qu'une analyse systématique et comparable ne peut porter que sur les vingt dernières années.

Compte tenu de cette contrainte, le projet initial – étudier l'évolution de la fiscalité durant les derniers cinquante ans – a été réorienté pour prendre la forme d'un panorama des impôts en Suisse, du local au fédéral, avec deux thématiques qui toujours focalisent l'attention et suscitent le débat : l'équité et la concurrence fiscale. L'équité fiscale demande une attention

de tous les instants parce qu'elle exprime une éthique sociale visant à traiter chacun selon sa capacité contributive, mais aussi parce que la « morale fiscale » et donc l'acceptation de l'impôt dépendent intimement du sentiment de justice fiscale : chacun devant s'acquitter du « juste » prix des prestations fournies par l'État. La concurrence fiscale est un autre thème délicat et controversé : d'une part, à poursuivre sans cesse une tendance baissière, elle risque de mettre en péril le financement de politiques publiques pourtant indispensables, en produisant un décalage entre les dépenses nécessaires et les moyens financiers disponibles ; d'autre part, si elle cible des niches fiscales (l'impôt sur la dépense, l'impôt sur les *holdings* et les sociétés de domicile, par exemple), elle crée alors des distorsions entre branches économiques et des inégalités de traitement. Ces thématiques, préoccupations constantes de DP, s'inscrivent dans la continuité d'une réflexion sur les enjeux essentiels des politiques publiques, abordées ici sous l'angle de leur financement. La société civile, donc vous et moi, doit les réapproprier, selon l'adage à double sens « qui paie commande » et « qui commande paie ». Le premier sens veut que le contribuable ne soit pas seulement payeur de politiques publiques décidées par d'autres sans qu'il ait son mot à dire, mais qu'il y ait une vraie démocratie participative. Le second fixe la responsabilité budgétaire : le cercle des décideurs, commune ou canton, d'une politique publique doit en assumer les conséquences onéreuses – pas de report sur d'autres

payeurs par des systèmes élaborés de transferts financiers (sauf péréquatifs) ou par des comportements de pique-assiette (de « passager clandestin » ou « *free rider* » dans le jargon économique), et pas de report sur d'autres générations en finançant la dépense par l'emprunt (sauf s'il s'agit d'un investissement).

Une troisième thématique, celle de la fiscalité écologique, n'est pas abordée dans cette étude, bien qu'elle soit et deviendra encore une dimension essentielle dans son rapport avec le développement durable et soutenable des activités économiques. Deux raisons à cela. La première est que cette fiscalité est transversale à plusieurs domaines d'impôt et, surtout, qu'elle est relativement récente dans ses applications. On n'a donc pas d'historique statistique sur ces ressources – même si l'histoire de son introduction est longue et pour le moins fortement débattue. La seconde raison est l'édition récente d'un ouvrage sur ce thème, à l'accès facile et bien documenté<sup>3</sup>.

Panorama est le terme approprié pour caractériser cette étude. Comme pour tout regard porté sur un panorama, ce dernier s'estompe et devient arrière-plan d'une vision qui se focalise sur quelques points plus

remarquables pour le spectateur. Pareillement, il n'est pas question ici de dresser un inventaire historique ou statistique de la fiscalité en Suisse. Nous avons sélectionné des thèmes qui nous paraissent emblématiques des continuel débats sur les impôts, sans viser à l'exhaustivité.

Le premier chapitre balaye du regard l'évolution des finances publiques suisses de 1990 à 2012, afin de cerner quelle part de l'économie nationale est prélevée pour financer le secteur public. Ce chapitre permet de montrer que les gouvernements aux trois niveaux n'ont pas attendu la crise des finances publiques de 2008 pour se donner des règles de discipline budgétaire. Ce premier chapitre donne le cadre général de l'étude : les transferts financiers sont limités – un niveau de gouvernement ne peut pas sur le long terme résoudre ses problèmes financiers en reportant sur d'autres le poids de l'équilibre ; la dette publique est désormais bien maîtrisée, il n'y a donc pas fuite en avant ni report de charges sur les générations futures. On est bien dans une constellation où les décideurs savent qu'ils seront également les payeurs, que ce soit par l'impôt, les cotisations sociales ou les redevances d'utilisation. Cinq domaines de la fiscalité – au sens large – suisse

---

<sup>3</sup> S. Daguet, 2014, *Payer pour polluer ? La fiscalité écologique en Suisse*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Collection Le savoir suisse, Économie, 99, Lausanne.

ont été choisis et étudiés : la TVA, l'impôt sur les revenus des personnes et les cotisations aux assurances sociales, l'impôt sur les bénéfices des sociétés, et finalement les redevances d'utilisation. Pour chaque impôt, seuls quelques aspects sont abordés : leur spécificité dans l'application suisse, et de manière sélective, les thématiques choisies, équité et concurrence.

Le deuxième chapitre présente la TVA, principal impôt sur la consommation prélevé au seul niveau fédéral. Après avoir décrit succinctement son fonctionnement, deux questions sont abordées. L'une, particulière à la Suisse, est l'affectation partielle du produit de cet impôt à des politiques publiques spécifiques : assurances sociales et transports. Pour des raisons d'acceptabilité politique, la TVA devient bonne à tout faire. Seconde question, relative à l'équité : la TVA est-elle régressive, chargeant plus les bas revenus comme d'aucuns le prétendent ? On montre alors pourquoi et comment une TVA à deux taux, un taux normal et un taux bas pour les consommations dites « essentielles », est nécessaire pour éviter la régressivité.

Les troisième et quatrième chapitres s'adressent aux prélèvements obligatoires sur les salaires par l'impôt sur le revenu et par les cotisations sociales. Le chapitre trois s'ouvre en traitant la logique institutionnelle de l'impôt sur le revenu puisqu'il est prélevé aux trois niveaux de gouvernement : Confédération, cantons et communes. Comment coordonner verticalement les

prélèvements pour qu'aucun niveau ne se serve en premier, laissant les autres sans ressources ? Les deux sections suivantes examinent la dimension redistributive de cet impôt, ajusté aux situations individuelles par les déductions et à la capacité contributive par les barèmes. Quelques rares études s'interrogent sur la distribution de la charge fiscale entre les classes de revenus. Quoique de manière très prudente, les résultats jettent un doute sur la réelle progressivité de cet impôt. Les barèmes cantonaux sont assez semblables, par effet de mimétisme, organisés de manière pragmatique pour aller chercher l'argent là où il est, c'est-à-dire en fonction de la distribution des revenus et non pas selon des idéaux redistributifs.

Le chapitre quatre sur le financement des assurances sociales suit un même chemin d'analyse. Après avoir circonscrit le périmètre des assurances sociales, on examine la logique et les sources de financement. La répartition des financements entre contributions individuelles et apports du secteur public est délicate, d'autant que les variables de gestion sont peu nombreuses et soumises au verdict du vote ou du référendum, un autre particularisme démocratique de ce pays. La dernière section de ce chapitre évalue le poids des cotisations sociales sur la masse salariale, ce qui soulève une autre question, celle du coût du travail et de la compétitivité de la place suisse dans une économie ouverte et globalisée.

Cette interrogation se poursuit dans le chapitre suivant, relativement court, qui décrit l'impôt sur le bénéfice, puis en examine deux aspects : la part de cet impôt dans les recettes publiques et les conséquences de la concurrence fiscale.

Le sixième et dernier chapitre propose une réflexion sur les redevances d'utilisation, c'est-à-dire l'application du principe de causalité dans le financement de politiques publiques spécifiques : règle du pollueur payeur pour les services environnementaux, et de plus en plus règle de l'utilisateur-payeur pour certains services sociaux. L'absence quasi totale de statistiques financières sur les contributions causales fait souci puisque la « privatisation cachée » que représente ce mode de financement pose la question de la capacité à payer et de l'accès aux services. Dans le domaine environnemental, on se réfère aux rares études existantes pour vérifier l'hypothèse que les contributions causales se substitueraient à l'impôt. Dans le domaine des politiques sociales, la dernière section étudie la logique de financement des structures d'accueil de la petite enfance, qui répartit les coûts entre utilisateurs, employeurs et secteur public. Confrontée à cette logique, les pratiques des cantons romands sont qualitativement bonnes, même si les contraintes budgétaires ne permettent pas de répondre aux demandes aussi rapidement que souhaité.

Cette étude sélective de quelques impôts se conclut par des propositions simples et provocatrices sur le devenir de la fiscalité dans ce pays. La TVA devrait être épurée de ses affectations : les parts du financement public aux assurances sociales devraient être fixées en fonction des besoins et des dépenses, et non pas en proportion de recettes dont l'évolution dépend d'autres variables macroéconomiques. L'impôt sur les revenus devrait être réformé en une « *flat tax* » accompagnée de politiques redistributives explicites, débattues et décidées comme telles, et non pas cachées dans les déductions fiscales. L'impôt sur le bénéfice et le capital des sociétés devrait être uniformisé au niveau national, sans niche fiscale ni exception, puis réparti entre la Confédération, les cantons et les communes selon le critère d'origine, sous réserve de la péréquation. Enfin, le recours aux redevances d'utilisation pour le financement de tâches spécifiques exige une comptabilité et des données statistiques permettant la traçabilité de ce mode de financement afin qu'il ne devienne pas un impôt déguisé. L'objectif principal des réformes doit être de redonner une lisibilité globale à la fiscalité : un impôt acceptable et accepté est avant tout un impôt transparent, équitable, qui n'est pas dissuasif, dont les règles sont connues, appliquées sans favoritisme et limitent, voire empêchent des comportements fiscaux stratégiques.

## Évolution des finances publiques suisses 1990-2012

Ce premier chapitre retrace de manière synthétique l'évolution des finances publiques suisses depuis 1990 avec pour objectif de mettre en perspective la place de la fiscalité dans cette évolution. La première question qui se pose, en effet, est de se demander si l'impôt et les redevances d'utilisation, d'une part, ainsi que les prélèvements obligatoires pour le financement des assurances sociales, d'autre part, reflètent bien le « prix fiscal » des politiques publiques voulues et, dans notre pays, décidées démocratiquement par les parlements et les assemblées citoyennes. En d'autres termes, il convient de vérifier si le cercle des décideurs (ici des politiques publiques), celui des bénéficiaires (en principe, les résidents, les utilisateurs, les assurés) et celui des payeurs (les contribuables pour l'impôt, les utilisateurs pour les taxes et les charges de préférence, les assurés et les employeurs pour les assurances sociales) coïncident dans l'espace territorial et dans le temps.

Deux manières permettraient d'éviter de payer par l'impôt le « juste » prix servant à couvrir la dépense. Il est donc nécessaire en premier de vérifier si l'une ou l'autre – ou les deux – ont été utilisées durant la

période analysée. L'impôt ne refléterait alors pas les coûts des services collectifs obtenus par les résidents. La première manière serait, dans un système fédéral, de reporter les charges d'un niveau de gouvernement sur un autre par des mécanismes de transferts financiers et de subventions. Cette voie est étroite dans le cas suisse : communes, cantons et Confédération doivent pour l'essentiel assumer les conséquences fiscales de leurs décisions. Et globalement, les vases communicants des finances publiques font que si le contribuable local bénéficie d'un coût fiscal « allégé » par suite de subvention, ce même contribuable sera rattrapé par l'impôt cantonal (ou fédéral) qui finance la subvention. La deuxième manière consisterait à reporter le poids de la dépense publique sur les générations futures par l'endettement. La collectivité dépense dans l'année, mais reporte l'impôt sur des années futures. Concevable pour l'investissement public, à condition que le remboursement se fasse durant la même période d'utilité de l'investissement, l'emprunt n'est pas acceptable pour les dépenses courantes : les cantons, pour eux et pour les communes, ainsi que la Confédération se sont donné des règles budgétaires qui réfrènt l'endettement.

Les quatre sections de ce premier chapitre servent à vérifier ces hypothèses. Est-ce que le secteur public suisse vit au-dessus de ses moyens et dépense plus annuellement qu'il n'exige des bénéficiaires-contribuables pris globalement ? La première section aborde cette question en ciblant les soldes budgétaires des trois niveaux de gouvernement et des assurances sociales. La deuxième section examine l'évolution de la dette publique : quelle est-elle ? Les générations futures seront-elles chargées de liquider les paiements pour des prestations passées dont elles ne bénéficieront pas ? Afin de donner la mesure relative des soldes budgétaires et de l'endettement, de 1990 à 2012, l'analyse recourt aux critères de Maastricht, sans se prononcer ici sur les fondements, contestés en économie politique, de cette règle : les déficits publics ne devraient pas dépasser 3 % du PIB (Produit Intérieur Brut – la valeur des biens et services produits durant une année par l'économie nationale) ; l'endettement public ne devrait pas excéder 60 % du PIB.

La troisième section met en relation l'importance de la fiscalité et des prélèvements obligatoires dans l'économie nationale. La référence standard est appelée « quote-part fiscale » qui compare au PIB la somme totale des prélèvements fiscaux. Pour financer les politiques publiques et les services collectifs, l'État souverain ponctionne l'économie de marché des

moyens financiers dont il a besoin. À l'origine et dans l'argumentaire théorique, ce ratio est purement quantitatif : il met en rapport deux grandeurs qui sont les prélèvements fiscaux obligatoires et la valeur monétaire mesurée de la production nationale, soit [(impôts + contributions aux assurances sociales) / PIB]. Il n'implique aucun jugement de valeur sur la productivité du secteur marchand ou du secteur public.

La quatrième et dernière section présente en détail les sources de revenus du secteur public. Cette étude étant réalisée pour cinq sources de financement, il importe d'en connaître l'importance relative, leur poids dans le total des moyens à disposition de l'État.

## 1.1 Évolution des soldes comptables

Depuis 1990, sur une période de 23 ans, les comptes de la Confédération ont fini dans les chiffres rouges à quatorze reprises ; les cantons ont enregistré des soldes négatifs quatorze fois également, et douze fois pour les communes (Tableau 1-1). Ces résultats peuvent surprendre en première analyse parce que tous les cantons, sauf Appenzell Rhodes Intérieures, ont introduit dans leur constitution cantonale ou dans leur législation financière des contraintes d'équilibre budgétaire, plus ou moins sévères il est vrai. Des soldes négatifs s'expliquent en grande partie, en tous les cas aux niveaux cantonal et communal, par le fait que

les résultats annuels additionnent les comptes de fonctionnement et des investissements.

Les soldes comptables du Tableau 1-1 ont été recalculés par l’AFF sur la base des nouvelles règles du Modèle comptable harmonisé pour la Confédération, les cantons et les communes (MCH2, 2008), mis en conformité avec le système européen de comptes économiques intégrés, dit SEC 95. Les données antérieures à 1990 n’ayant pas été recalculées, elles ne sont pas présentées dans ce tableau, n’étant pas comparables.

Le Tableau 1-2 présente, pour l’année 2011, la manière de calculer les soldes budgétaires, en trois étapes : résultats des activités d’exploitation, puis résultats financiers, les deux formant le compte final de fonctionnement. On notera également que le « secteur public » selon le SEC95, repris par la Suisse, compte quatre divisions et englobe les assurances sociales (Encadré 1-3).

Tableau 1-1 Solde des comptes publics, 1990-2012, en 1 000 francs

Année	Confédération	cantons	communes	assurances sociales
1990	- 778 893	- 1 789 539	- 825 133	2 778 802
1991	- 4 043 761	- 3 725 410	- 2 152 915	2 357 442
1992	- 5 039 664	- 4 108 076	- 2 634 441	- 325 329
1993	- 9 739 465	- 5 406 640	- 1 195 668	- 1 584 370
1994	- 6 918 229	- 3 621 866	- 895 236	- 1 786 064
1995	- 4 694 709	- 1 808 112	- 840 165	162 109
1996	- 5 773 023	- 2 069 652	- 496 212	- 397 465
1997	- 5 530 453	- 2 863 058	- 577 641	- 3 103 039
1998	110 663	- 766 325	- 557 499	- 2 030 914
1999	- 3 257 014	969 304	829 687	501 159
2000	3 785 977	2 845 571	1 468 544	3 381 617
2001	- 1 700 274	1 398 227	1 324 155	3 041 681
2002	- 495 651	- 147 882	1 153 257	1 803 313
2003	- 3 772 797	- 1 963 752	- 8 486	- 895 559
2004	- 3 711 263	- 702 089	535 464	- 2 096 552
2005	378 647	507 103	760 057	- 3 030 623
2006	5 409 721	2 388 762	1 673 826	- 903 846
2006	- 3 438 238	3 209 800	2 569 544	6 943 182
2008	54 099	3 442 132	558 148	- 528 876
2009	9 378 153	2 229 994	- 497 442	- 632 137
2010	2 911 550	1 015 137	- 546 871	- 1 335 496
2011	585 138	- 1 657 980	80 936	2 769 631
2012	1 641 840	- 3 316 454	n.d.	2 877 837

Source: Administration fédéral des finances, Berne, consulté le 11 juin 2014, [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch) > documentation > statistique financière > Rapport > tous les fichiers ; état au 27 février 2014, dernière mise à jour 4 juin 2014

Tableau 1-2  
Comptes du secteur public,  
2011, en 1 000 francs

	Confédération	canton	communes	assurances sociales <sup>1)</sup>	
FONCTIONNEMENT	Dépenses de personnel	6 924 437	25 445 397	13 889 198	
	Dépenses de biens et services	5 105 321	7 913 997	9 111 360	389 302
	Dépenses de transfert	40 246 268	35 818 505	12 736 674	54 152 625
	Dépenses d'exploitation	52 276 025	69 177 900	35 737 232	54 541 927
	Recettes fiscales	59 076 654	40 520 467	24 978 049	40 940 739
	Patentes et concessions	1 140 173	2 546 410	322 424	0
	Compensations	1 572 455	6 953 591	8 127 161	86 979
	Recettes diverses	86 458	58 502	57 767	0
	Recettes de transfert	365 716	23 364 220	5 590 469	15 914 152
	Recettes d'exploitation	62 241 457	73 443 190	39 075 870	56 941 870
	<b>Résultat de l'activité d'exploitation</b>	<b>9 965 431</b>	<b>4 265 290</b>	<b>3 338 638</b>	<b>2 399 943</b>
	Dépenses financières	2 614 019	1 132 528	1 354 534	607 989
	Recettes financières	1 529 408	2 901 372	3 215 931	977 678
	<b>Résultat financier</b>	<b>- 1 084 612</b>	<b>1 768 844</b>	<b>1 861 397</b>	<b>369 689</b>
<b>Total de fonctionnement</b>	<b>8'880'819</b>	<b>6'034'134</b>	<b>5'200'035</b>	<b>2'769'632</b>	
INVESTISSEMENTS	Immobilisations corporelles	2 268 188	4 901 336	5 145 489	
	Investissements pour des tiers		3 682	363	
	Immobilisations incorporelles	51 958	96 568	107 403	
	Prêts et participations		195 952	118 720	
	Prêts	1 677 304	182 087	32 898	
	Participations et capital social	109 682	84 620	33 209	
	Contributions à des investissements	3 929 341	2 030 219	1 187 887	
	Dépenses d'investissement	8 036 474	7 494 463	6 625 969	0
	Transfert d'immeubles dans patrimoine financier	50 036	83 460	184 666	
	Remboursements	0	134 410	143 604	
	Sortie d'immobilisations incorporelles	285	0	0	
	Remboursement prêts et participations	0	139 900	50 303	
	Remboursement de prêts	186 463	119 054	121 819	
	Transfert de participations	361 629	3 055	9 643	
	Remboursement propres contributions à inv.	0	35 650	13 996	
	Contributions à des investissements	0	2 070 340	1 015 768	
	Recettes d'investissement	598 413	2 585 869	1 539 798	0
	<b>Résultat des investissements</b>	<b>- 7 438 061</b>	<b>- 4 908 594</b>	<b>- 5 086 170</b>	<b>0</b>
	Dépenses extraordinaires	1 148 019	2 799 288	38 316	
Recettes extraordinaires	290 398	15 768	5 389		
<b>Solde du compte extraordinaire</b>	<b>- 857 621</b>	<b>- 2 783 520</b>	<b>- 32 928</b>	<b>0</b>	
Solde de financement	585 138	- 1 657 980	80 936	2 769 631	

**Source**

comme pour le Tableau 1.1.

<sup>1)</sup> Sont pris en compte dans cette statistique que l'AVS, AI, AC, APG, AFA et Amat. Pour les assurances sociales, les « recettes fiscales » correspondent aux cotisations obligatoires des assurés et des employeurs. Pour plus de détail, voir le chapitre 4 relatif aux assurances sociales.

### Encadré 1-3 Définition du secteur public dans le SEC 95 / 2011

Le SEC 95 ou Système européen de comptes économiques intégrés 1995, adopté par la Commission européenne sous forme de Règlement du Conseil le 25 juin 1996, vise à faciliter et à contrôler la réalisation des objectifs du traité de l'Union européenne et le respect des critères de Maastricht pour l'Union européenne monétaire. C'est le cadre référentiel légalement obligatoire pour les pays membres de l'U.E. La Suisse a dû adopter la présentation de ses comptes à la suite des bilatérales. Notons que le SEC 95 répond au Système des comptes nationaux 1993, établi et publié sous la responsabilité commune de cinq organisations internationales : OCDE, ONU, FMI, BM et la Commission européenne, Paris, New York, Washington DC, Bruxelles et Luxembourg. Même si la référence SEC95 reste la plus courante, une seconde version mise à jour et augmentée existe sous l'appellation de SEC 2011.

Le système SFP (pour « Statistique Financière Publique ») divise l'ensemble de l'économie d'un pays en cinq secteurs mutuellement exclusifs : les ménages (personnes physiques), les sociétés non financières (qui produisent des biens et des services marchands), les sociétés financières (qui offrent exclusivement des services financiers), les administrations publiques, et les institutions sans but lucratif.

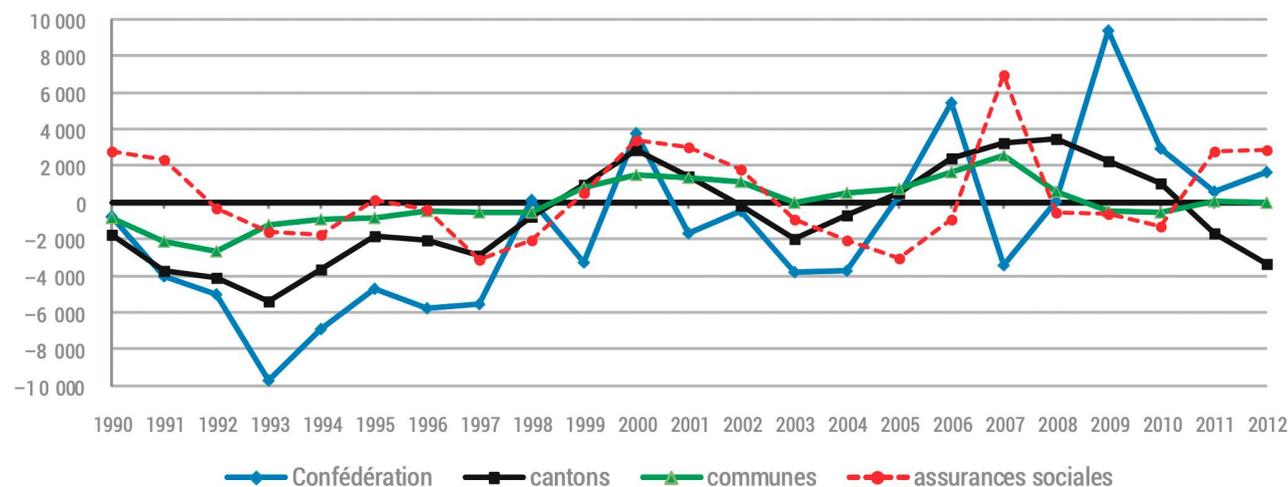
Le secteur des administrations publiques (S. 13) comprend l'administration centrale (classée S. 1311 dans le SEC 95 qui sert de référence), les administrations des États fédérés, les cantons (S. 1312), les collectivités locales (S. 1313) et les assurances sociales (S. 1314). Selon la définition consacrée : « Les unités d'administration publique sont des unités institutionnelles qui [1] exercent un pouvoir législatif, judiciaire ou exécutif sur un territoire donné, [2] assument la responsabilité de fournir des biens et des services non marchands à la collectivité ou aux ménages, [3] redistribuent le revenu et la richesse au moyen de transferts et [4] financent leurs activités, directement ou indirectement, principalement par l'impôt et d'autres

prélèvements obligatoires en provenance d'autres secteurs » (FMI, *Manuel de statistiques de finances publiques*, 2<sup>e</sup> édition, 2001, p. 10).

Les secteurs sont eux-mêmes divisés en unités institutionnelles normalement avec personnalité juridique, (i) possédant pour son propre compte des biens et des actifs, capable d'échanger, de vendre et d'acheter des biens et services ; (ii) capable de prendre des décisions économiques pour lesquelles elle est tenue directement responsable et redevable en droit ; (iii) capable de souscrire des dettes en son nom propre et de prendre d'autres engagements ; (iv) pour laquelle il existe un ensemble complet de comptes, y compris le bilan présentant l'état des actifs et des passifs. Les définitions données dans le SEC 95 posent des problèmes pour limiter ce qui appartient au secteur public. Les « institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM) » sont des entités juridiques classées hors secteur des administrations publiques, mais qui produisent aussi des services non marchands destinés aux ménages ou à la collectivité en général, et dont l'essentiel des ressources provient des contributions versées volontairement. Les associations fournissant des structures d'accueil de la petite enfance (SAPE) entre dans ce périmètre. Au niveau local (S. 1313), la multiplicité des établissements publics locaux non marchands, syndicats intercommunaux, établissements ayant une personnalité juridique propre mais produisant des biens et services collectifs, introduit une zone grise de démarcation entre ce qui est pris en compte ou non. L'étendue des assurances sociales n'est pas totalement comparable d'un pays à l'autre. Certes, les systèmes basés sur les contributions obligatoires aux assurances sociales (le plus souvent sur la base de la masse salariale), fondés sur le critère de répartition, sont généralement inclus. Mais il existe des formes d'assurances, pourtant obligatoires, qui ne sont pas prises en compte (exemple : l'assurance-maladie et accident dans le cas de la Suisse).

Sources: SCN 2008, <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/sna2008.asp> ; SEC 2011, <http://circa.europa.eu/irc/dsis/nfaccount/info/data/ESA95/fr> ; pour la 2<sup>e</sup> édition, 2011, [epp.eurostat.ec.europa.eu](http://epp.eurostat.ec.europa.eu) > statistiques > statistiques sur les finances publiques > manuels.

**Graphique 1-4**  
**Évolution des soldes de**  
**comptes, en millions de**  
**francs**



Le Graphique 1-4 trace l'évolution des soldes sur une période de plus de vingt ans. Le Graphique 1-5 fixe les résultats dans la perspective de la première règle de Maastricht : les déficits ne devraient pas excéder 3 % du PIB. Trois observations peuvent être formulées.

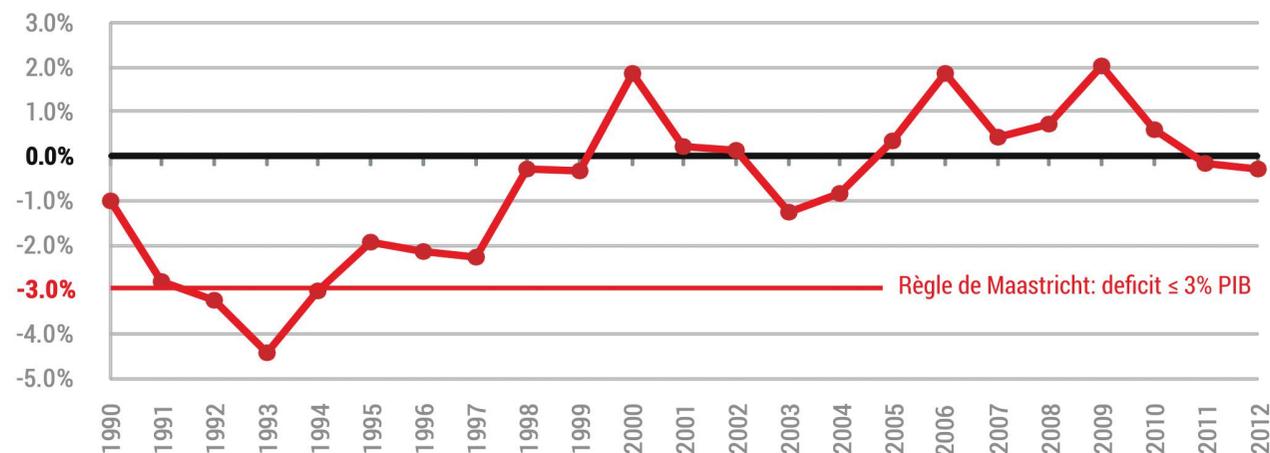
Premièrement, on peut déceler une tendance générale des droites des soldes de comptes s'élevant de gauche (les déficits des années 90) à droite par rapport à la ligne 0 d'équilibre, avec un retour à l'équilibre entre dépenses et recettes dans la décennie suivante. Le

Graphique 1-5, qui prend en compte d'une part la ligne d'équilibre (0 %) et le seuil de déficit dans la règle de Maastricht (-3 %), illustre parfaitement cet effort global à retrouver des finances publiques saines.

Deuxièmement, les droites des soldes budgétaires de la Confédération, des cantons, des communes et des assurances sociales s'inscrivent dans trois périodes : 1990-1996, 1997-2004 et 2005-2012 qui suivent l'évolution de la situation conjoncturelle<sup>4</sup>. La première période voit les déficits s'accroître de 1990 à 1993, cette

<sup>4</sup> De 1991 à 1993, le PIB suisse recule (en partie sous l'influence d'une situation politique internationale instable : invasion du Koweït par l'Irak, hausse du prix du pétrole, effondrement de l'Union Soviétique, chute du mur de Berlin et réunification des deux Allemagne, puis crise bancaire). Il faut attendre 1997 pour que l'économie reprenne un peu vigueur. Au début 2000 éclate la bulle internet ou bulle technologique, qui entraîne un nouveau recul de l'activité économique. En 2008 surgit la crise immobilière aux Etats-Unis, et l'effondrement du système financier, avec d'énormes conséquences sur les finances publiques. L'économie tourne désormais au ralenti en Europe, avec une Suisse qui s'en sort tout de même un peu mieux que les pays voisins. Pour des analyses détaillées relatives à l'évolution du PIB et les explications des cycles conjoncturels, voir: [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > 04 Economie nationale > Publications.

Graphique 1-5  
Soldes des comptes en  
pourcentage du PIB

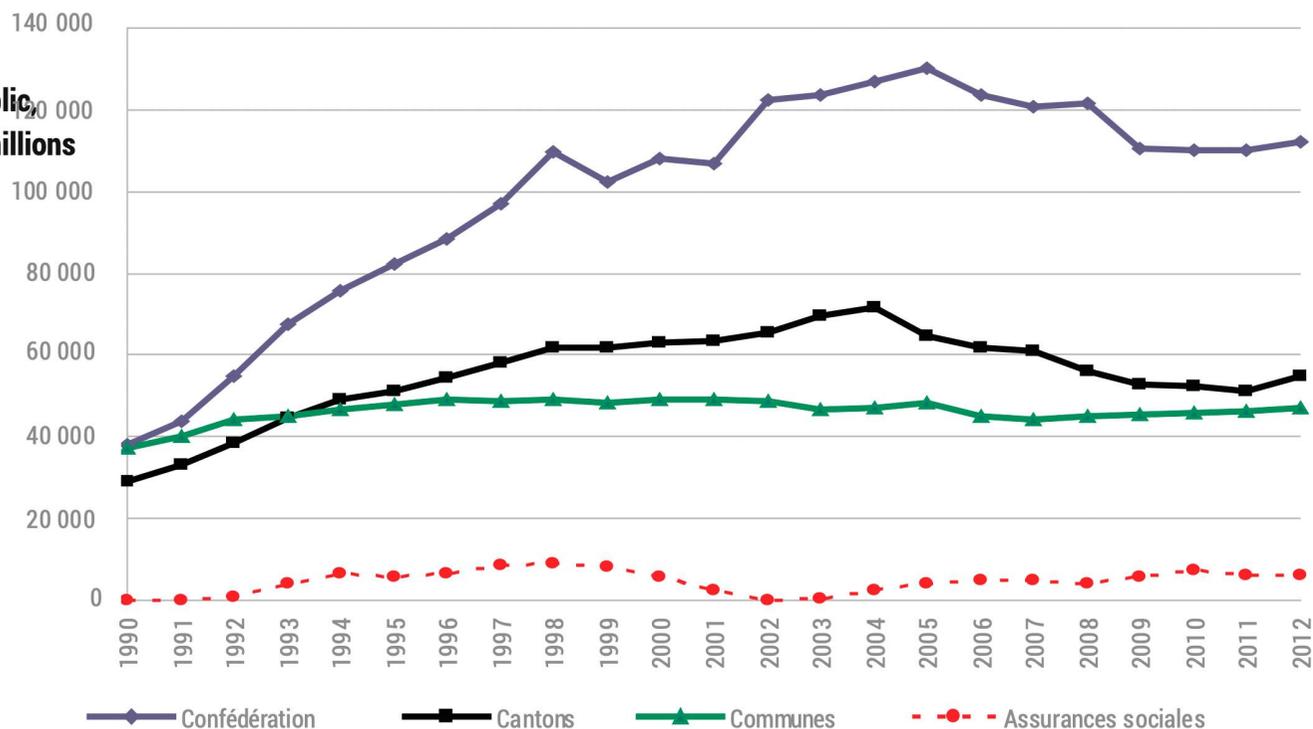


dernière étant l'« année horrible » des finances publiques suisses. Ces deux années sont aussi les seuls exercices de la période de référence pour lesquelles la limite de déficit de Maastricht a été dépassée. De 1994 à 2000, la tendance va en se redressant, puis se renverse avec le retour des difficultés économiques qui perdurent jusqu'en 2005. Dès 2007, la situation s'aggrave et entraîne une troisième période de fort ralentissement de la conjoncture économique. Les finances publiques suisses résistent mieux, parce que les efforts de redressement mis en place dès les années 2000 ont assaini en partie la situation avant la tempête financière et aussi parce que les règles limitant les déficits publics et l'endettement, mises en place dès 1990 par les cantons, puis par la Confédération, déploient

leurs effets.

Troisièmement, sur toutes les années analysées, les communes présentent des soldes qui sont plus proches de l'équilibre que les soldes des cantons ; ces derniers étant à leur tour meilleurs que les soldes des comptes de la Confédération. On peut conclure avec cette comparaison que l'adéquation des trois cercles « décideurs, bénéficiaires et contribuables » est meilleure au niveau local, sans doute en raison d'une relation causale de proximité entre décisions dépensières et conséquences en termes d'impôts à payer.

Graphique 1-6  
**Endettement public,  
 1990-2012, en millions  
 de francs**



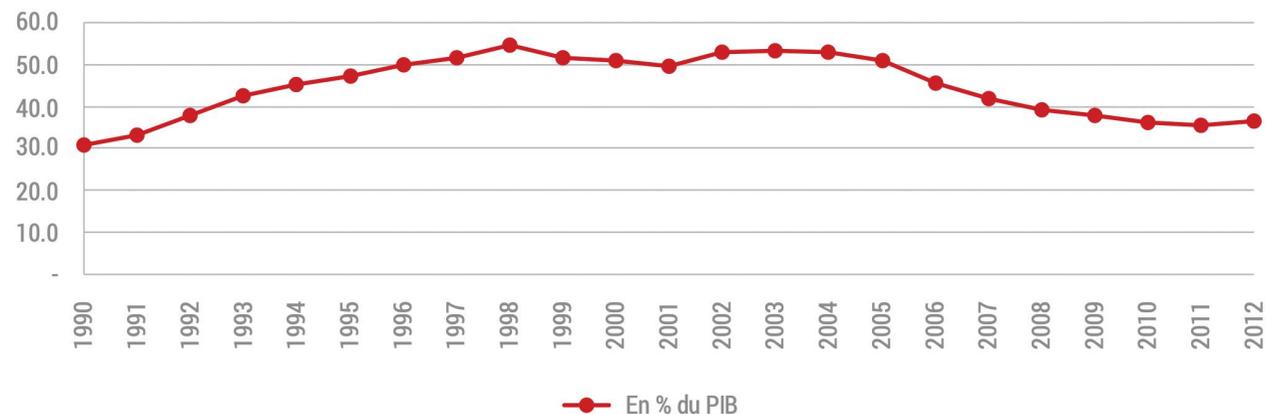
## 1.2 La dette publique

Le recours à l'emprunt offre une possibilité d'éviter momentanément l'impôt. Convenable pour financer des investissements selon un principe d'équivalence dans le temps entre bénéfices et paiements, à condition d'assumer correctement la charge financière d'intérêt et l'amortissement, l'emprunt n'est pas acceptable pour financer des dépenses courantes. Mais, là encore, les finances publiques suisses font figure d'exception dans l'espace européen et parmi les pays

de l'OCDE puisque l'endettement public a toujours été bien inférieur au seuil toléré par la règle de Maastricht. Il faut mentionner que très tôt, les cantons ont pris des mesures légales pour limiter déficits publics et endettement<sup>5</sup> et... les ont respectées ! Le premier manuel de comptabilité publique, le « Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes » (MCH1), édité en 1981 par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances, contient un dispositif normatif, une sorte de « règle d'or », visant l'équilibre des budgets et des comptes de fonctionnement ainsi

<sup>5</sup> Le canton de St-Gall introduisit le premier une règle d'équilibre en 1929 (révisée en 1994) ; Fribourg en 1960 (révision : 1994, 2005) et Soleure en 1986 (1995) suivirent.

**Graphique 1-7**  
**Endettement net en**  
**pourcentage du PIB**



que des règles économiques d'amortissement des investissements et du remboursement des emprunts ayant servi à les financer. Tous les cantons, sauf Appenzell Rhodes-Intérieures, ont introduit voire renforcé dès la fin des années 90 des règles de retour et ensuite de respect de l'équilibre des finances publiques, des freins aux déficits et à l'endettement. Au niveau fédéral, l'article constitutionnel sur le frein à l'endettement approuvé en votation populaire le 2 décembre 2001, introduit dès 2003 par le biais du Programme d'allègement budgétaire 2003 et 2004, ensuite dans la loi financière de 2005, a permis d'abord de freiner l'endettement dès 2002, puis de réduire la dette fédérale dès 2006. Ces mesures renversèrent dès 2004 la courbe d'endettement qui allait en croissant durant la décennie précédente. Le Graphique 1-6 illustre ce renversement ; le Tableau 1-8 en donne le détail.

Comme pour les soldes budgétaires, l'endettement des communes est le plus faible ; la situation des cantons est assez proche de celle des communes, tandis que l'évolution de la dette fédérale est bien plus considérable. Les communes ont le mieux respecté la règle de l'emprunt pour les seuls investissements ; alors que certains cantons recouraient (recourent encore, mais bien moins) à l'emprunt pour financer des dépenses courantes. Les assurances sociales bénéficient d'une situation particulière : leurs recettes propres ne suffisent pas à équilibrer le compte global des assurances sociales, des transferts en provenance principalement de la Confédération permettant l'équilibre.

Le Graphique 1-7 montre que sur la période 1990-2012, le plafond d'endettement selon le critère de Maastricht [dette nette  $\leq$  60 % PIB] n'a jamais été dépassé, la proportion la plus élevée étant de 54,6 % en 1998.

Tableau 1-8 **Dettes des administrations publiques** <sup>1)3)</sup> en millions de francs <sup>2)</sup>

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Administrations publiques</b>	104 760	117 183	137 205	157 532	171 582	181 176	192 239	204 179	220 731	212 659	220 408
Confédération	38 059	43 915	54 797	67 520	75 714	82 152	88 418	97 050	109 620	102 254	108 148
Cantons	29 210	33 177	38 359	44 675	48 970	51 040	54 474	58 244	61 670	61 741	63 141
Communes	37 434	40 067	44 007	45 232	46 752	47 891	49 122	48 620	49 180	48 429	49 054
Assurances sociales	57	24	717	4 206	6 545	5 892	6 425	8 465	9 060	8 035	5 765
Par habitant <sup>4)</sup> , en francs	15 241	17 032	19 761	22 540	24 383	25 587	27 055	28 703	30 950	29 673	30 574
En % du PIB	30.9	33.1	38.0	42.7	45.3	47.3	49.8	51.7	54.6	51.8	51.0
<b>PIB</b>	338 996	354 060	361 424	369 351	378 471	383 096	385 671	395 146	404 355	410 924	432 405
Population résidente (1000)	6 874	6 880	6 943	6 989	7 037	7 081	7 105	7 114	7 132	7 167	7 210

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Administrations publiques</b>	220 408	219 469	236 439	240 438	245 923	243 594	230 757	226 014	222 485	209 018	208 210	208 001	215 453
Confédération	108 148	106 884	122 438	123 809	126 740	130 377	123 624	120 873	121 429	110 703	109 962	110 200	112 304
Cantons	63 141	63 323	65 352	69 756	71 753	64 558	61 988	60 798	56 067	52 843	52 457	51 308	54 769
Communes	49 054	49 115	48 595	46 614	47 128	48 237	44 931	44 177	44 894	45 311	45 787	46 423	47 067
Assurances sociales	5 765	2 467	63	259	2 303	4 223	5 014	4 966	4 195	5 762	7 404	6 069	6 312
Par habitant <sup>4)</sup> , en francs	30 574	30 125	32 199	32 469	32 992	32 474	30 533	29 666	29 299	27 139	26 742	26 148	26 801
En % du PIB	51.0	49.5	52.9	53.4	52.8	50.8	45.4	41.8	39.2	37.7	36.3	35.5	36.4
<b>PIB</b>	432 405	443 243	446 786	450 572	465 348	479 088	508 036	540 800	567 852	554 372	572 665	585 102	591 851
Population résidente (1000)	7 209	7 285	7 343	7 405	7 454	7 501	7 558	7 619	7 593	7 786	7 870	7 955	8 039

1) Comptes consolidés de la Confédération, des cantons et concordats, des communes et des administrations de sécurité sociale, Modèle SF

2) Total, après suppression des doubles comptabilisations entre les administrations publiques

3) En référence à la définition de Maastricht: valeur nominale selon la définition des dettes brutes du MCH2

4) Jusqu'en 2007: population résidente moyenne ; à partir de 2008: population résidente permanente au 1<sup>er</sup> janvier

Source: Administration fédérale des finances ; état de la banque de données: 27 février 2014 ;

<http://www.bfs.admin.ch> > thèmes > 18 Finances publiques > dépenses, dettes > données, indicateurs > T 18.4.1.1

### 1.3 La quote-part fiscale

La quote-part fiscale compare le total des impôts et prélèvements obligatoires à la valeur de la production nationale ; elle indique quelle proportion de l'économie nationale est ponctionnée par le secteur public pour financer les politiques publiques. Ce ratio sert souvent dans les comparaisons internationales pour mesurer l'emprise de l'État sur l'économie et en tirer des conclusions analytiques sur la relation causale ou non avec la croissance économique ou l'état social.

Il faut cependant être réservé dans la lecture des résultats et des comparaisons pour plusieurs raisons. La manière de mesurer le PIB a changé durant la période analysée. Le périmètre des impôts et des prélèvements obligatoires pris en compte varie d'un pays à l'autre – en ce qui concerne la Suisse, avec la question du financement de l'assurance-maladie et des hôpitaux (les sociétés d'assurance-maladie sont classées « hors secteur public » ; les hôpitaux sont sortis de la statistique si leur financement provient pour 50 % ou plus de la facturation aux patients). Les recettes fiscales prises en compte varient d'un pays à l'autre, ou même d'un niveau de gouvernement à l'autre, mais ne représentent pas toujours la charge réelle supportée *in fine* par l'économie. Ainsi, pour 2011 par exemple, les recettes « fiscales » représentaient 94 % des recettes de

la Confédération, 53 % pour les cantons et 60 % pour les communes. Mais les taxes, les émoluments et les redevances d'utilisation (notamment pour l'eau potable, les eaux usées et les déchets – voir chapitre 6) ne sont pas pris en compte parce que considérés comme des prix à payer pour des prestations individualisées. Cela représentait 16 % des recettes cantonales et 28 % pour les communes.

Le Tableau 1-9 résume la situation de cinq en cinq ans sur la période 1980 - 2011. L'évolution se présente en trois paliers, illustrés dans le Graphique 1-10. Le premier palier, avant les années 90, est bas, en raison de l'absence de données concernant une partie des assurances sociales. Le deuxième palier, les années 90, s'inscrit en croissance dès lors qu'il prend en compte une partie des assurances sociales. Le troisième palier, dès le début des années 2000, montre une relative stabilité légèrement inférieure à 30 % pour la fiscalité, et aux alentours de 40 % en prenant en compte la totalité des assurances sociales.

**Tableau 1-9 Quote-part fiscale, 1980 - 2011**

Recettes fiscales en millions fr.	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2011*
Confédération	14 976	20 921	28 815	32 129	46 492	47 490	58 266	59 077
Cantons	11 934	16 453	21 120	24 736	28 512	33 651	39 354	40 520
Communes	9 316	11 343	14 764	18 053	20 226	21 089	24 325	24 978
Assurances sociales			19 961	28 099	31 059	32 426	38 286	40 941
<b>Total I</b>	<b>36 226</b>	<b>48 717</b>	<b>84 660</b>	<b>103 018</b>	<b>126 288</b>	<b>134 655</b>	<b>160 231</b>	<b>165 516</b>
PIB	188 570	250 382	338 996	383 096	432 405	479 088	572 665	585 102
<b>Quote-part fiscale (%)</b>	<b>19.21</b>	<b>19.46</b>	<b>24.97</b>	<b>26.89</b>	<b>29.21</b>	<b>28.11</b>	<b>27.98</b>	<b>28.29</b>
Assurance chômage	429	694	648	5 448	6 184	4 346	5 196	6 145
Assurances maladies		4 878	6 626	8 586	10 801	15 241	17 976	19 443
Prévoyance professionnelle	9674	0	20 860	24 134	25 842	32 023	41 214	41 760
Assurance accident	0	2 410	3 294	4 446	4 536	5 562	6 017	6 113
<b>Total II</b>	<b>46 329</b>	<b>56 699</b>	<b>116 088</b>	<b>145 631</b>	<b>173 652</b>	<b>191 827</b>	<b>230 634</b>	<b>238 977</b>
<b>Total en pourcentage du PIB</b>	<b>24.57%</b>	<b>22.65%</b>	<b>34.24%</b>	<b>38.01%</b>	<b>40.16%</b>	<b>40.04%</b>	<b>40.27%</b>	<b>40.84%</b>

Sources: tableaux précédents, site web de l'AFF et de l'OFS, OFAS et Seco.

PIB: Site du Secrétariat d'Etat à l'économie (Accueil>Thèmes > Situation économique > PIB estimations tri... > Données)

Recettes fiscales: 1980-2011: Données de l'AFF (Documentation > Statistique financière > Rapport), Pour chaque échelon institutionnel, on ne prend l'agrégat comptable "40 Recettes fiscales".

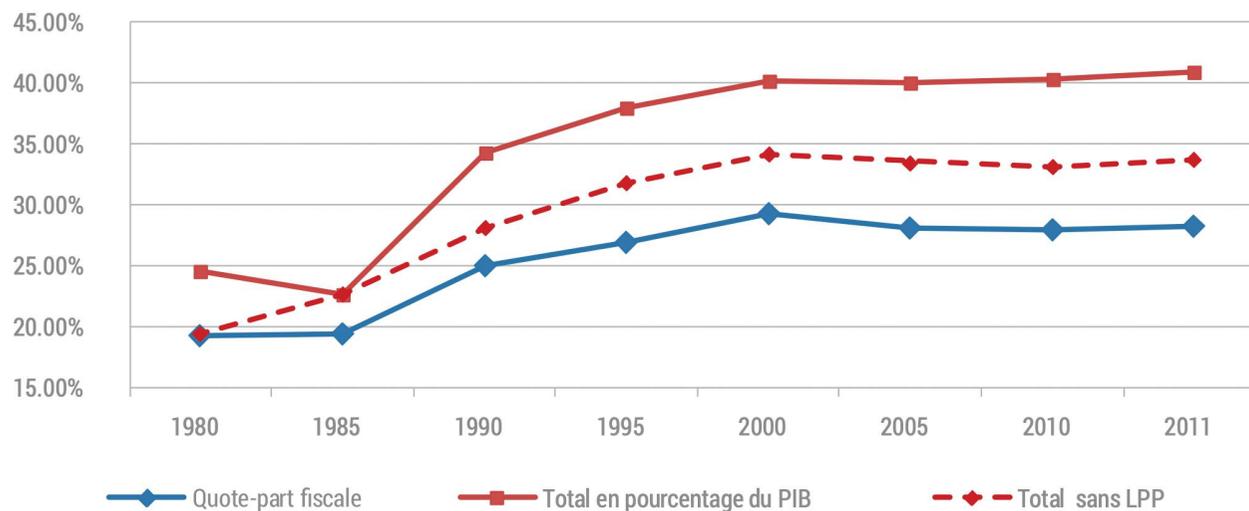
Remarque: Dès 1990, le secteur des administrations publiques a été redéfini. Cette rupture concerne principalement la de données pour les assurances sociales. À partir de 1990, l'assurance-maladie et la SUVA ne font plus partie du secteur des administrations publiques. Dans le tableau, les chiffres dès 1990 sont les chiffres révisés et ajustés au système actuel de calcul.

\* Le détail pour 2011 est donné dans le Tableau 1-12.

La deuxième partie du Tableau 1-9 ajoute les assurances sociales selon les spécificités institutionnelles suisses aux autres assurances sociales prises en comptes dans le calcul selon la méthode internationale de comparaison. Notons ici que si la prévoyance professionnelle est un prélèvement obligatoire, cette ressource n'est pas acquise au secteur public puisqu'elle correspond à une épargne obligée mise en comptes individuels et restituée à l'épargnant au moment de

sa retraite professionnelle. On est, là aussi, dans une mesure spécifique à la situation suisse. Le Graphique 1-10 illustre clairement l'écart qui existe entre la quote-part fiscale mesurée selon les critères internationaux (SEC 95) et la mesure nationale incluant les autres assurances sociales, avec et sans la prévoyance professionnelle.

Graphique 1-10 Quote-part fiscale et autres prélèvements obligatoires en % du PIB



Page suivante

## Tableau 1-11 Recettes de la Confédération, des cantons et des communes, 1990-2011

*Source du tableau 1-11: Administration fédérale des finances, Berne, consulté le 11 juin 2014, [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch) > documentation > statistique financière > Rapport > tous les fichiers ; état au 27 février 2014, dernière mise à jour 4 juin 2014. Les fichiers donnent les informations sur les recettes et dépenses de la Confédération, des cantons, globalement et par canton, des communes, globalement et pour toutes les communes par canton, pour les années de 1990 à 2012 (à 2011 pour les communes), sur une base harmonisée selon le nouveau modèle de comptes. Les années antérieures à 1990 ne sont pas harmonisées et donc pas comparables.*

### 1.4 Les sources de revenus publics

Le panorama de la fiscalité proposé dans cette étude étant sélectif et ciblé sur les « grands » impôts, il convient d'en mesurer l'importance relative dans le financement de l'État. C'est pourquoi cette dernière section analyse les sources des revenus publics pour les trois niveaux de gouvernement, Confédération, cantons et communes, en se référant aux années 1990 à 2010 (chaque cinq ans – Tableau 1-11) et avec plus de détails à l'année 2011 (Tableau 1-12), dernière année statistique pour laquelle les données détaillées étaient disponibles. Notons que l'année de référence est également représentative de la situation passée, la fiscalité ne se modifiant que selon des tendances à long terme, comme on le verra dans les chapitres consacrés aux différents impôts analysés en détail.

Les données du Tableau 1-11 sont mises en perspective dans le Graphique 1-13.

Pour la Confédération, les impôts sur la consommation procurent 56.3 % de ses ressources, dont 50.1 % par la TVA. Suivent l'impôt sur le revenu des personnes physiques, avec 15 % et l'impôt sur le bénéfice des entreprises, avec 13 %, ceux-ci étant partagés avec les cantons et les communes.

Les impôts directs touchant les personnes et les entreprises correspondent à 50.2 % des ressources des cantons et 58.9 % de celles des communes. Les redevances d'utilisation, émoluments et taxes viennent ensuite, avec 16.1 %, respectivement 28 %. Pour les cantons, on

## CONFÉDÉRATION

1 000 CHF		1990	1995	2000	2005	2010	2011
<b>40</b>	<b>Recettes fiscales</b>	<b>28 815 383</b>	<b>32 129 265</b>	<b>46 491 848</b>	<b>47 489 678</b>	<b>58 266 090</b>	<b>59 076 654</b>
4000	Impôts sur le revenu P.Phys.	4 432 179	5 522 270	5 712 618	7 694 150	9 879 656	9 573 830
4010	Impôts sur le bénéfice, P.Mor.	1 941 100	2 354 810	4 891 385	4 518 933	8 006 358	8 317 312
4040	Taxe sur la valeur ajoutée	9 871 484	12 427 599	16 593 820	18 119 292	20 504 589	21 448 894
<b>41</b>	<b>Patentes et concessions</b>	<b>327 655</b>	<b>427 520</b>	<b>789 136</b>	<b>1 307 021</b>	<b>1 148 040</b>	<b>1 140 173</b>
<b>42</b>	<b>Taxes et redevances</b>	<b>913 535</b>	<b>1 198 712</b>	<b>1 388 523</b>	<b>1 749 468</b>	<b>1 610 468</b>	<b>1 572 455</b>
<b>43</b>	<b>Recettes diverses</b>					<b>53 506</b>	<b>86 458</b>
<b>44</b>	<b>Recettes financières</b>	<b>689 631</b>	<b>1 791 905</b>	<b>1 490 863</b>	<b>830 784</b>	<b>1 139 823</b>	<b>1 529 408</b>
<b>46</b>	<b>Recettes de transfert</b>				<b>0</b>	<b>357 369</b>	<b>365 716</b>
<b>48</b>	<b>Recettes extraordinaires</b>			<b>582 009</b>	<b>1 346 943</b>	<b>136</b>	<b>158</b>
<b>6</b>	<b>Recettes d'investissement</b>	<b>90 631</b>	<b>614 353</b>	<b>1 251 622</b>	<b>261 290</b>	<b>348 972</b>	<b>888 653</b>
	<b>Total</b>	<b>30 836 835</b>	<b>36 161 755</b>	<b>51 994 001</b>	<b>52 985 183</b>	<b>62 924 404</b>	<b>64 659 676</b>

## CANTONS

<b>40</b>	<b>Recettes fiscales</b>	<b>21 120 065</b>	<b>24 736 383</b>	<b>28 511 515</b>	<b>33 650 644</b>	<b>39 353 699</b>	<b>40 520 467</b>
4000	Impôts sur le revenu P.Phys.	12 770 346	15 968 298	17 329 024	21 011 694	23 016 033	23 205 085
4010	Impôts sur le bénéfice, P.Mor.	2 560 825	2 597 551	3 934 369	4 570 804	5 345 081	5 790 874
<b>41</b>	<b>Patentes et concessions</b>	<b>462 449</b>	<b>729 356</b>	<b>1 702 789</b>	<b>2 721 216</b>	<b>2 527 343</b>	<b>2 546 410</b>
<b>42</b>	<b>Taxes et redevances</b>	<b>5 377 836</b>	<b>7 440 139</b>	<b>8 758 084</b>	<b>10 357 344</b>	<b>6 717 281</b>	<b>6 953 591</b>
422	Taxes hôpitaux, EMS, subventions aux frais de pension	2 286 265	3 377 385	3 873 625	4 599 293	264 068	289 674
423	Frais d'écolage et taxes de cours	77 353	146 746	205 203	373 937	550 377	567 805
424	Redevances d'utilisation et prestations de service	640 457	905 973	1 064 504	1 181 184	1 539 686	1 522 150
<b>43</b>	<b>Recettes diverses</b>	<b>33 991</b>	<b>48 829</b>	<b>71 702</b>	<b>85 000</b>	<b>62 879</b>	<b>58 502</b>
<b>44</b>	<b>Recettes financières</b>	<b>1 252 203</b>	<b>1 721 165</b>	<b>2 484 119</b>	<b>2 149 129</b>	<b>2 963 225</b>	<b>2 901 372</b>
<b>46</b>	<b>Recettes de transfert</b>	<b>8 555 809</b>	<b>12 020 186</b>	<b>16 420 300</b>	<b>18 497 333</b>	<b>22 861 426</b>	<b>23 364 220</b>
<b>48</b>	<b>Recettes extraordinaires</b>					<b>- 54</b>	<b>15 768</b>
<b>6</b>	<b>Recettes d'investissement</b>	<b>2 461 784</b>	<b>3 450 976</b>	<b>4 853 951</b>	<b>3 132 928</b>	<b>2 496 598</b>	<b>2 585 869</b>
	<b>Total</b>	<b>39 264 137</b>	<b>50 147 034</b>	<b>62 802 461</b>	<b>70 593 593</b>	<b>76 982 396</b>	<b>78 946 199</b>

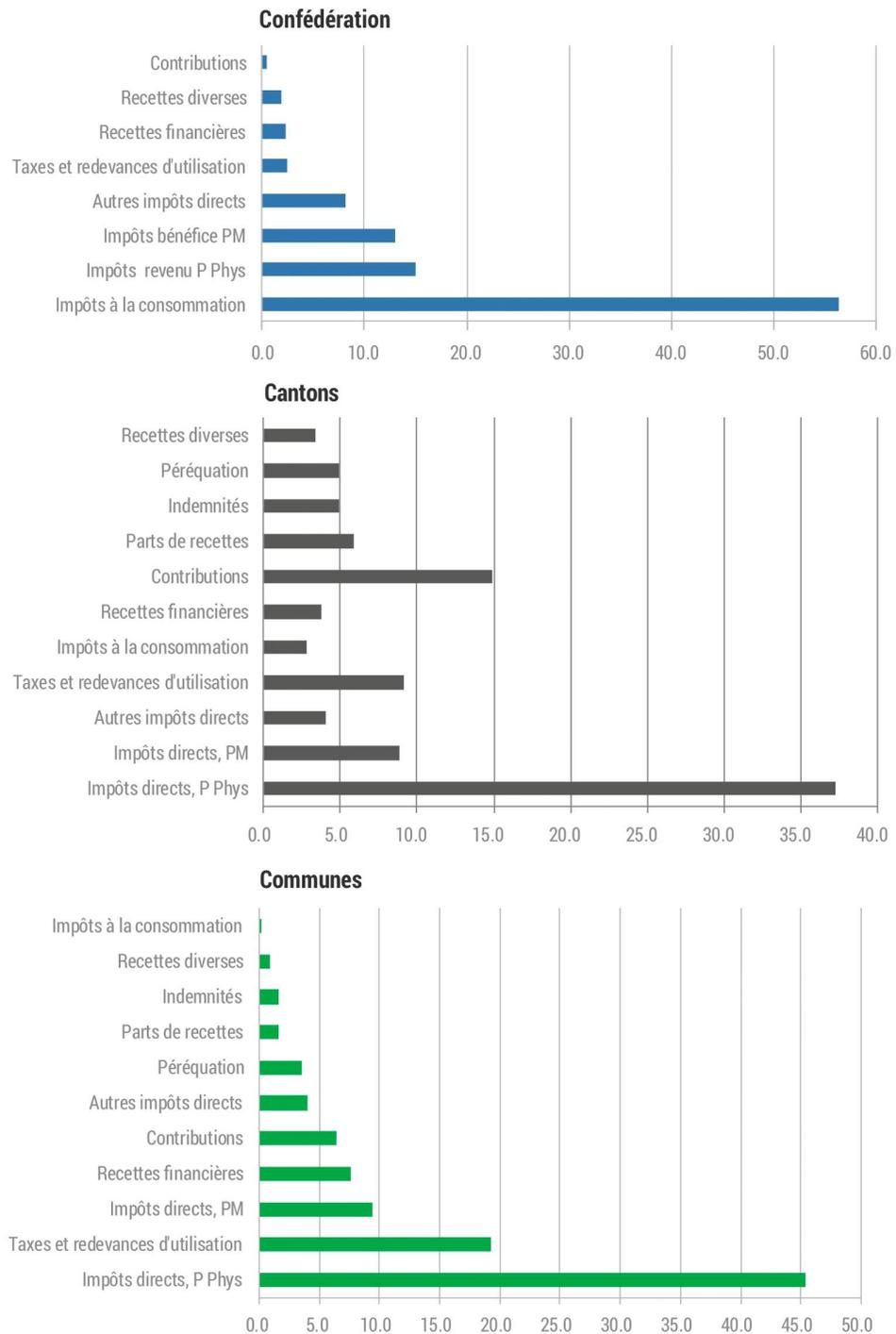
## COMMUNES

<b>40</b>	<b>Recettes fiscales</b>	<b>14 763 647</b>	<b>18 052 913</b>	<b>20 225 698</b>	<b>21 089 313</b>	<b>24 324 958</b>	<b>24 978 049</b>
4000	Impôts sur le revenu P.Phys.	10 316 282	13 161 981	14 283 324	15 077 011	15 786 845	15 963 834
4010	Impôts sur le bénéfice, P.Mor.	1 499 606	1 602 433	2 377 805	2 272 921	2 882 917	3 225 645
<b>41</b>	<b>Patentes et concessions</b>	<b>70 107</b>	<b>98 882</b>	<b>124 977</b>	<b>126 662</b>	<b>289 651</b>	<b>322 424</b>
<b>42</b>	<b>Taxes et redevances</b>	<b>6 551 954</b>	<b>9 845 072</b>	<b>10 760 323</b>	<b>12 842 484</b>	<b>7 935 948</b>	<b>8 127 161</b>
422	Taxes hôpitaux, EMS, subventions aux frais de pension	2 962 772	4 625 790	4 841 483	5 836 903	55 118	9 774
423	Frais d'écolage et taxes de cours	69 449	111 865	136 042	130 003	140 732	134 927
424	Redevances d'utilisation et prestations de service	1 635 550	2 509 730	2 892 281	3 299 470	3 377 641	3 453 316
<b>43</b>	<b>Recettes diverses</b>	<b>21 640</b>	<b>26 310</b>	<b>36 331</b>	<b>45 675</b>	<b>54 081</b>	<b>57 767</b>
<b>44</b>	<b>Recettes financières</b>	<b>1 881 730</b>	<b>2 581 810</b>	<b>3 000 435</b>	<b>3 046 255</b>	<b>3 167 279</b>	<b>3 215 931</b>
<b>46</b>	<b>Recettes de transfert</b>	<b>4 474 814</b>	<b>5 205 942</b>	<b>6 352 918</b>	<b>7 330 581</b>	<b>5 341 641</b>	<b>5 590 469</b>
<b>48</b>	<b>Recettes extraordinaires</b>						<b>5 389</b>
<b>6</b>	<b>Recettes d'investissement</b>	<b>1 656 718</b>	<b>1 776 127</b>	<b>1 566 901</b>	<b>1 358 500</b>	<b>1 387 782</b>	<b>1 539 798</b>
	<b>Total</b>	<b>29 420 610</b>	<b>37 587 057</b>	<b>42 067 584</b>	<b>45 839 471</b>	<b>42 501 339</b>	<b>43 836 987</b>

Tableau 1-12 Recettes publiques 2011, en 1 000 francs et %

classification économique	En 1 000 francs				Lecture horizontale, en %				Lecture verticale, en %			
	Confé- dération	cantons	communes	ass. sociales	Conf.	cant.	com.	ass. soc.	Conf.	cant.	com.	ass. soc.
400 Impôts directs, personnes physiques	9 573 830	28 447 343	19 222 930	0	16.7	49.7	33.6			37.3	45.4	
Impôts sur le revenu	9 573 830	23 205 085	15 963 834		19.6	47.6	32.8		15.0			
Impôts sur la fortune		3 300 890	2 119 845			60.9	39.1					
Impôts à la source		1 934 781	1 012 177			65.7	34.3					
Autres impôts directs		6 587	127 074			4.9	95.1					
401 Impôts directs, personnes morales	8 317 312	6 748 900	3 970 675	0	43.7	35.5	20.9			8.8	9.4	
Impôts sur le bénéfice	8 317 312	5 790 874	3 225 645		48.0	33.4	18.6		13.0			
Impôts sur le capital		958 026	534 451			64.2	35.8					
Autres impôts directs			210 580			0.0	100.0					
402 Autres impôts directs: I.A. et maisons de jeu (Confédération), fonciers, gains en capital, mutation, succession, donation	5 230 948	3 135 668	1 713 220	0	51.9	31.1	17.0		8.2	4.1	4.1	
403 Impôts sur la possession et la dépense: véhicules à moteur, bateaux, autres	0	2 188 556	71 223	0		96.8	3.2			2.9	0.2	
404 Impôts à la consommation	31 936 766	0	0	0	100.0				50.1			
dont Taxe sur la valeur ajoutée	21 448 894				100.0							
405 Redevances sur la circulation	2 311 839	0	0	0	100.0				3.6			
406 Droits de douane	1 046 326	0	0		100.0				1.6			
407 Autres taxes	659 632	0	0	40 940 739	1.6			98.4	1.0			70.7
<b>40 Total des recettes fiscales</b>	<b>59 076 654</b>	<b>40 520 467</b>	<b>24 978 049</b>	<b>40 940 739</b>	<b>35.7</b>	<b>24.5</b>	<b>15.1</b>	<b>24.7</b>				
41 Patentes et concessions	1 140 173	2 546 410	322 424	0	28.4	63.5	8.0		1.8	3.3	0.8	
42 Emoluments, taxes, redevances d'utilisation, ventes	1 572 455	6 953 591	8 127 161	86 979	9.4	41.5	48.5	0.5	2.5	9.1	19.2	0.2
43 Recettes diverses	86 458	58 502	57 767	0	42.6	28.9	28.5		0.1	0.1	0.1	
44 Recettes financières: intérêts, gains et participation PF, immeubles du PA, entreprises publiques	1 529 408	2 901 372	3 215 931	977 678	17.7	33.6	37.3	11.3	2.4	3.8	7.6	1.7
460 Parts de recettes	0	4 504 149	701 653	3 518 722		51.6	8.0	40.3		5.9	1.7	6.1
461 Indemnités, subventions	0	3 735 073	686 565	0		84.5	15.5			4.9	1.6	
462 Péréquation financière et compensation des charges	0	3 732 059	1 471 507	0		71.7	28.3			4.9	3.5	
463 Contributions de collectivités publiques et tiers	334 202	11 383 016	2 724 611	12 395 430	1.2	42.4	10.2	46.2	0.5	14.9	6.4	21.4
48 Recettes extraordinaires	158	15 768	5 389	0	0.7	74.0	25.3					
<b>4 Recettes de fonctionnement</b>	<b>63 771 023</b>	<b>76 360 330</b>	<b>42 297 189</b>	<b>57 919 547</b>	<b>26.5</b>	<b>31.8</b>	<b>17.6</b>	<b>24.1</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>6 Recettes d'investissement</b>	<b>888 653</b>	<b>2 585 869</b>	<b>1 539 798</b>		<b>17.7</b>	<b>51.6</b>	<b>30.7</b>					

Source: Administration fédérale des finances, Berne, consulté le 11 juin 2014, [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch) > documentation > statistique financière > Rapport > tous les fichiers; état au 27 février 2014, dernière mise à jour 4 juin 2014



**Graphique 1-13**  
**Les sources de revenus publics, 2011**

notera encore que les contributions, principalement des participations des communes à des dépenses cantonales, totalisent 15 % des recettes totales. De petits impôts sur la consommation sont prélevés, mais leur produit est pratiquement négligeable dans le total.

L'analyse des sources de revenus des cantons et des communes permet également de mesurer globalement leur dépendance financière, très faible en Suisse en comparaison internationale. Ainsi, les cantons dépendent à moins de 10 % des transferts financiers de la Confédération (4.9 % au titre de la péréquation et 4.9 % en subventions) ; les communes reçoivent 3.5 % au titre de la péréquation et 1.6 % en subventions. Cela permet de répondre à la question du « juste » prix que représentent les impôts. 90 % des ressources cantonales, et presque 95 % des ressources communales sont acquises en propre : s'ils décident des dépenses, cantons et communes doivent en assumer le coût fiscal.

## La TVA, taxe sur la valeur ajoutée

La « taxe sur la valeur ajoutée » ou TVA est un impôt sur la consommation de biens et de services. Introduite en 1995 en Suisse, à la suite de la généralisation de cette méthode d'imposition dans l'Union européenne, elle remplaçait l'impôt sur le chiffre d'affaires prélevé depuis 1941. Inscrite dans la Constitution fédérale et limitée initialement à une période allant jusqu'à 2007 – situation unique parmi tous les pays qui prélèvent une TVA – la compétence de la Confédération pour la perception de cet impôt a été prolongée jusqu'à fin 2020 dans le nouveau régime financier approuvé par le peuple et les cantons le 28 novembre 2004, par l'article 196 chiffre 14 sur les dispositions transitoires de la Constitution fédérale.

Ce chapitre porte un regard sélectif sur la TVA, dans trois directions<sup>6</sup>. La première section présente le fonctionnement générique de la TVA européenne standardisée à deux taux, mettant en contraste les catégories

et taux d'imposition dans notre pays. On y ajoute une courte description de quelques autres régimes TVA européens afin de montrer que les taux TVA suisses sont modestes en comparaison internationale. La deuxième section décrit l'affectation de la TVA au financement de politiques publiques particulières. Singularité toute helvétique : pour amoindrir les résistances politiques à une augmentation de la fiscalité, la proposition d'augmentation a toujours été liée au financement partiel d'une tâche spécifique impossible à réaliser ou à équilibrer sans l'apport financier indispensable de la Confédération. Comme les affectations sont plurielles, on parle parfois d'une TVA « bonne à tout faire ». Enfin, la troisième section aborde la question de l'équité d'un impôt sur la consommation, l'argument essentiel étant que cette forme d'impôt pèse plus sur les bas revenus.

---

<sup>6</sup> Le contenu ordinaire de la TVA n'est pas décrit ici. Sur le fonctionnement de la TVA, ainsi que sur les statistiques des résultats, consulter <http://www.estv.admin.ch> > page d'accueil > Documentation > Faits et chiffres > statistiques fiscales > Taxe sur la valeur ajoutée.

## Base constitutionnelle de la TVA

### Art. 130<sup>1</sup> Taxe sur la valeur ajoutée<sup>2\*</sup>

- <sup>1</sup> La Confédération peut percevoir une taxe sur la valeur ajoutée, d'un taux normal de 6,5 % au plus et d'un taux réduit d'au moins 2,0 %, sur les livraisons de biens et les prestations de services, y compris les prestations à soi-même, ainsi que sur les importations.
- <sup>2</sup> Pour l'imposition des prestations du secteur de l'hébergement, la loi peut fixer un taux plus bas, inférieur au taux normal et supérieur au taux réduit.<sup>3</sup>
- <sup>3</sup> Si, par suite de l'évolution de la pyramide des âges, le financement de l'assurance vieillesse, survivants et invalidité n'est plus assuré, la Confédération peut, dans une loi fédérale, relever de 1 point au plus le taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée et de 0,3 point au plus son taux réduit.<sup>4</sup>
- <sup>4</sup> 5 % du produit non affecté de la taxe sont employés à la réduction des primes de l'assurance-maladie en faveur des classes de revenus inférieures, à moins que la loi n'attribue ce montant à une autre utilisation en faveur de ces classes.

### Art. 196 Dispositions transitoires selon l'arrêté fédéral du 18 décembre 1998 relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale

#### 14.<sup>11</sup> Disposition transitoire ad art. 130 (Taxe sur la valeur ajoutée)<sup>12</sup>

- <sup>1</sup> La taxe sur la valeur ajoutée peut être perçue jusqu'à la fin de 2020.
- <sup>2</sup> Pour garantir le financement de l'assurance-invalidité, le Conseil fédéral relève comme suit les taux de la taxe sur la valeur ajoutée, du 1<sup>er</sup> janvier 2011 au 31 décembre 2017 :
- de 0,4 point pour le taux normal visé à l'art. 36, al. 3, de la loi fédérale du 2 septembre 1999 régissant la taxe sur la valeur ajoutée (LTVA)<sup>13</sup> ;
  - de 0,1 point pour le taux réduit visé à l'art. 36, al. 1,<sup>14</sup> LTVA ;
  - de 0,2 point pour le taux spécial prévu à l'art. 36, al. 2,<sup>15</sup> LTVA pour les prestations du secteur de l'hébergement.<sup>16</sup>
- <sup>3</sup> Le produit du relèvement prévu à l'al. 2 est entièrement affecté au Fonds de compensation de l'assurance-invalidité.<sup>17</sup>
- <sup>1</sup> Accepté en votation populaire du 28 nov. 2004, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janv. 2007.
- <sup>2\*</sup> Avec disposition transitoire, art. 196 Cst. chiffre 14.
- <sup>3</sup> À partir du 1<sup>er</sup> janv. 2011 et jusqu'au 31 déc. 2017, l'impôt grevant les prestations du secteur de l'hébergement est fixé à 3,8 % (LTVA 12 juin 2009).
- <sup>4</sup> Accepté en votation populaire du 26 sept. 2009, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janv. 2011 jusqu'au 31.12.2017. Le taux normal est fixé à 8 %, le taux réduit à 2,5 %.
- <sup>11</sup> Accepté en votation populaire du 28 nov. 2004, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janv. 2007.
- <sup>12</sup> Accepté en votation populaire du 26 sept. 2009, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janv. 2011.
- <sup>13</sup> Art. 25 al. 1 de la LF du 12 juin 2009 (RS 641.20).
- <sup>14</sup> Art. 25 al. 2 de la LF du 12 juin 2009 (RS 641.20).
- <sup>15</sup> Art. 25 al. 4 de la LF du 12 juin 2009 (RS 641.20).
- <sup>16</sup> Accepté en votation populaire du 26 sept. 2009, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janv. 2011.
- <sup>17</sup> Accepté en votation populaire du 26 sept. 2009, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janv. 2011.

## 2.1 Fonctionnement de la TVA, catégories et taux

La TVA est un impôt général frappant les consommations finales, prélevé sur la « valeur ajoutée » des biens et des prestations de service à toutes les phases de la production et de la distribution ainsi qu'à l'importation. La perception de l'impôt sur les opérations faites sur territoire suisse et sur l'acquisition de prestations de services d'entreprises ayant leur siège à l'étranger est du ressort de l'administration fédérale des contributions. Cette compétence revient à l'administration fédérale des douanes lorsqu'il s'agit de l'importation de biens. La règle veut que les biens soient exonérés dans le pays exportateur et imposés dans le pays d'importation aux taux de ce dernier. Les fournisseurs de prestations indépendants qui réalisent sur territoire suisse (Suisse et Liechtenstein) un chiffre d'affaires annuel de plus de 100 000 francs provenant de prestations imposables sont assujettis à la TVA. La TVA devant être légalement supportée par les consommateurs, elle est ajoutée au prix de vente et toujours mentionnée sur la facture.

La TVA suisse s'articule autour de trois taux d'imposition : le taux normal actuellement de 8 %, un taux réduit de 2,5 % pour les consommations dites « essentielles »

et un taux spécial de 3,8 % appliqué dans le secteur de l'hôtellerie et la parahôtellerie, en partie pour préserver cette activité sectorielle importante pour les zones touristiques et pour alléger la charge financière d'une activité en fort redéploiement (restructuration, rénovation). S'y ajoutent des motifs politiques, notamment la concentration géographique du tourisme en zone alpine.

En 2008, le Conseil fédéral proposa une réforme de la TVA en deux volets : le premier visant une simplification du système en vigueur, le second portant sur l'introduction d'un taux unique de 6,1 % et la suppression de la majeure partie des exclusions du champ de l'impôt. Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2010, la nouvelle loi fédérale du 12 juin 2009 régissant la taxe sur la valeur ajoutée introduisit les simplifications de gestion et de calcul d'assujettissement. La proposition d'un taux unique fut rejetée par le Conseil national durant la session d'hiver 2011 ; une nouvelle proposition d'une TVA à deux taux a, elle aussi, été rejetée par le Parlement lors de la session d'automne 2013. C'est donc la version 1995, simplifiée en 2009, qui est appliquée aujourd'hui<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Pour un aperçu historique des modifications de la loi du point de vue de finances publiques : Recettes fiscales de la Confédération 2013, DFF, AFC, Berne ; [www.estv.admin.ch](http://www.estv.admin.ch) > Page d'accueil > Documentation > Faits et chiffres > Statistiques fiscales > Recettes fiscales de la Confédération 2013.

## Encadré 2-1 Comment fonctionne une TVA ?

L'exemple suivant illustre de manière schématique le fonctionnement de la TVA en reprenant les deux taux recommandés par l'Union européenne, 15 % minimum pour le taux dit normal et 5 % minimum pour le taux dit réduit, expliqués plus loin. Imaginons dans un premier temps la production de brioches. S'agissant d'une denrée alimentaire, la consommation de brioches est soumise au taux réduit de 5 %. Le boulanger a besoin de machines, pétrin mécanique et four, et de matière première, farine pour faire simple. Le calcul est le suivant : le producteur d'acier paie 5 % sur la valeur produite de 50, soit 2,5 unités monétaires (francs, euro, etc.) ; au deuxième stade intermédiaire, l'acier sert à faire des outils, dont la valeur de vente est 100, soit une valeur ajoutée de 50. Le producteur paie l'impôt sur la valeur ajoutée : administrativement, il paie sur le montant de la vente (100), soit 5, mais comme entreprise assujettie à la TVA, il peut déduire la TVA payée en amont (2,5). Il débourse donc 2,5. Et ainsi de suite. Il en va de même pour la minoterie produisant la farine.

### Taux réduit 5 %

Produit	Valeur	Taux (%)	Impôt à chaque stade	Total
Acier	50	5	2,5	2,5
Outils	100	5	5 - 2,5 = 2,5	5,0
Machines	130	5	6,5 - 5 = 1,5	6,5
Blé	100	5	5	5,0
Farine	140	5	7,0 - 5 = 2	7,0
Brioches	300	5	15 - 13,5 (6,5 + 7,0) = 1,5	
Calcul du bénéfice :				
	prix de vente		315,0 (300 + 15 de TVA)	
	prix des machines		- 136,5 (130 + 6,5 de TVA)	
	prix de la farine		- 147,0 (140 + 7,0 de TVA)	
	solde net		31,5	
	part TVA		- 1,5	
	bénéfice		30,0	

Supposons que l'on ignore dans la première phase de production que les machines serviront à fabriquer finalement des brioches. Le taux appliqué est donc 15 %. Le calcul serait alors le suivant :

### Double taux, normal 15 % et réduit 5 %

Produit	Valeur	Taux (%)	Impôt à chaque stade	Total
Minerai	50	15 %	7,5	7,5
Outils	100	15 %	15 - 7,5 = 7,5	15,0
Machine	130	15 %	19,5 - 15 = 4,5	19,5
Blé	100	5 %	5	5,0
Farine	140	5 %	7,0 - 5 = 2,0	7,0
Brioches	300	5 %	15 - 26,5 (19,5 + 7,0) = - 11,5	
Calcul du bénéfice : prix de vente				
			315,0 (300 + 15,0 de TVA)	
	prix des machines		- 149,5 (130 + 19,5 de TVA)	
	prix de la farine		- 147,0 (140 + 7,0 de TVA)	
	solde net		18,5	
	remboursement TVA		+ 11,5	
	bénéfice		30,0	

Le calcul se fait comme dans la situation précédente, mais avec le taux normal pour la partie de production concernant les machines. Cependant, à la fin du processus lors de la vente des brioches, le boulanger doit payer 15 francs de TVA (5 % de 300 francs), mais il a en main des valeurs de remboursement de la TVA payée en amont, pour 19,5 francs pour les machines et de 7,0 francs pour la farine, en tout 26,5 francs : il peut donc obtenir un remboursement TVA de 11,5 francs. Il obtient finalement le même bénéfice après paiement de la TVA.

Cet exemple fait ressortir trois avantages de la TVA : c'est un impôt neutre des points de vue de la charge fiscale et du résultat (le bénéfice est le même dans les deux situations) ; jusqu'à la consommation finale, il n'est pas nécessaire pour les biens et services intermédiaires d'en connaître l'utilisation, l'ajustement se fera en fin de séquence ; l'assiette de l'impôt étant calculée sur la valeur ajoutée, la TVA est neutre dans le processus de production : si le minotier se met en holding avec le fabricant de machine, la TVA due reste la même. Comme inconvenients, on doit retenir que la multiplication des taux et des catégories complique la gestion de l'impôt et aussi que le poids administratif du contrôle de la TVA payée en amont repose sur l'acquéreur des biens intermédiaires. In fine, le boulanger doit bien vérifier l'inscription et la facturation de la TVA dans les stades en amont s'il veut obtenir la restitution de la TVA perçue en trop.

Le Tableau 2-2 donne un aperçu de l'évolution des taux depuis l'introduction de la TVA ; le Tableau 2-3 récapitule les taux et catégories appliqués depuis 2011.

**Tableau 2-2 Évolution des taux de TVA**

Année	Taux normal (%)	Taux réduit (%)	Taux spécial (%)
1995	6,5	2,0	-
1996	6,5	2,0	3,0
1999	7,5	2,3	3,5
2001	7,6	2,4	3,6
2011	8,0	2,5	3,8

Source : [www.estv.admin.ch](http://www.estv.admin.ch) > thèmes > taux d'impôts

Le rendement annuel de la TVA est aujourd'hui de 22 milliards de francs (Tableau 2-4). Le produit de la TVA représente 37 % des recettes fiscales fédérales, plus des 2/3 des impôts sur la consommation perçus par la Confédération, ou encore 3,74 % du PIB. Un point de pourcent TVA rapporte environ 2,7 milliards de francs. La TVA a une caractéristique intéressante parce que son rendement est à la fois régulier et constamment en croissance, ce que montre le Graphique 2-5. Cela se conçoit aisément puisqu'elle touche la plus grande partie des consommations de biens et services, les catégories exonérées ou à taux 0 % étant relativement restreintes. Sauf pour certains biens et services dont

**Tableau 2-3 Les taux et catégories d'assujettissement à la TVA (dès 2011)**

Taux (%)	Catégories
<b>8.0</b> normal	Tous les biens et services consommés sur le territoire suisse qui ne sont pas mentionnés ci-dessous.
<b>2.5</b> réduit	Les biens de première nécessité, produits comestibles, bétail, volaille, poissons, boissons (à l'exception des boissons alcoolisées et des prestations de la restauration) ; l'eau potable amenée par conduite ; céréales, et fourrages ; semences, plantes vivantes, fleurs coupées, engrais liquides et solides, produit de protection des plantes ; médicaments ; journaux, revues et livres, certains autres imprimés déterminés, prestations de services fournies par les sociétés de la radio et de la télévision (exception : les prestations de services ayant un caractère commercial sont imposables au taux normal).
<b>3.8</b> spécial	Secteur de l'hébergement (nuitées avec petit-déjeuner) dans l'hôtellerie et la parahôtellerie (par exemple, la location d'appartements de vacances).  Valable initialement pour une période limitée à fin 2001, la durée de validité de ce taux spécial a été prolongée à quatre reprises : 2003, 2006, 2013 et actuellement 2017.
<b>0</b> ou exclus	La vente des produits de l'agriculture, de la sylviculture et de l'horticulture par les agriculteurs, les sylviculteurs et les horticulteurs ; les prestations dans le domaine de la santé, de l'assistance sociale et de la sécurité sociale ; les prestations dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, ainsi que dans celui de la protection de l'enfance et de la jeunesse ; les prestations culturelles ; les manifestations sportives ; les prestations d'assurances ; les prestations dans les domaines du marché monétaire et des capitaux (à l'exception de la gestion de fortune et du recouvrement des créances) ; la location d'appartements et autres immeubles (mise à disposition à des fins d'usage ou de jouissance) ; la vente d'immeubles (transfert et constitution de droits réels sur des immeubles) ; les paris, loteries et autres jeux de hasard avec mise d'argent, dans la mesure où ils sont soumis à un impôt spécial ou à une autre taxe ; la livraison de timbres officiels suisses, utilisés comme tels ; les prestations au sein d'une même collectivité publique.

Source : *Le système fiscal suisse, édition 2013, Conférence suisse des impôts, Berne* ; <http://www.estv.admin.ch> > thème > Taxe sur la valeur ajoutée, dernière mise à jour 06.02.2014.

la place dans les catégories d'assujettissement est débattue, une fois celles-ci établies, la TVA n'est pas l'enjeu de politiques fiscales ciblées sur des groupes particuliers. Elle ne demande pas de coordination verticale entre trois niveaux de gouvernement comme c'est le cas pour l'imposition directe. On a donc une ressource remarquablement fiable, qui en gardant un système à deux ou trois taux concernant des catégories ciblées de biens de consommation évite aussi l'écueil de l'impôt antisocial.

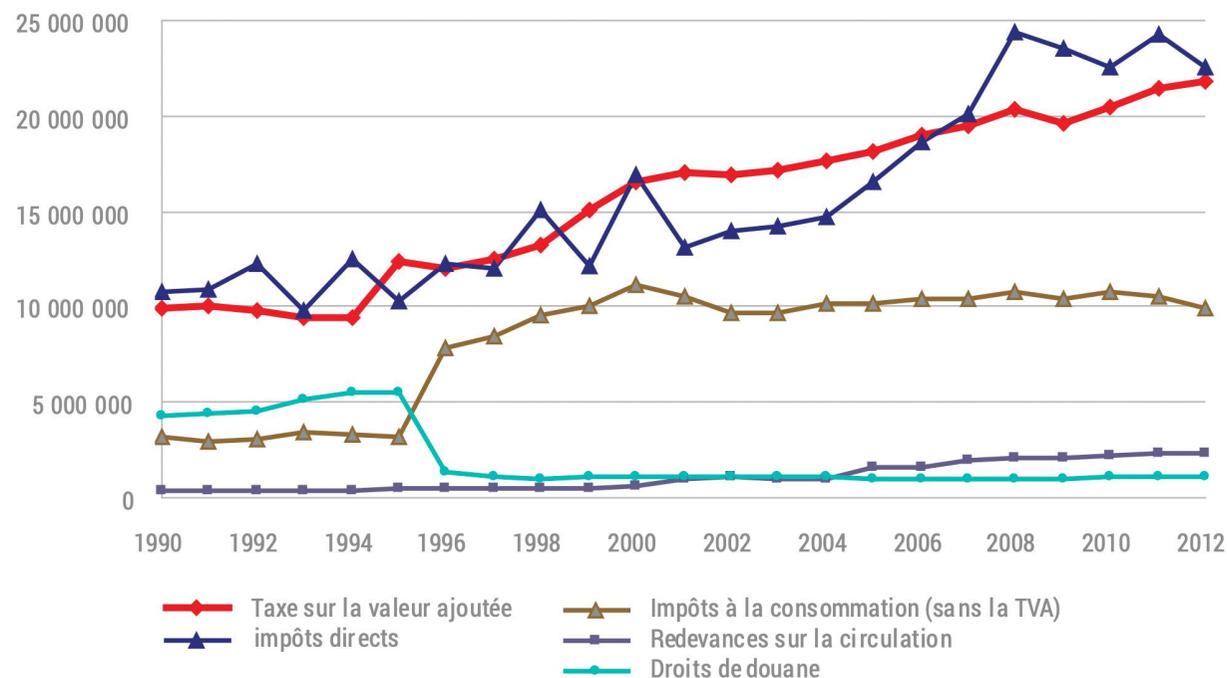
Tableau 2-4 Rendement de la TVA, en 1 000 francs

Année	Revenus fiscaux de la Confédération	Icha	TVA	En % des revenus fiscaux
1990	28 815 383	9 871 484		34.3
1994	31 427 652	9 378 175		29.8
1995	32 129 265		12 427 599	38.7
2000	46 491 848		16 593 820	35.7
2005	47 489 678		18 119 292	38.2
2010	58 866 090		20 504 589	34.9
2011	59 076 654		21 448 894	36.3
2012	58 809 057		21 799 102	37.1

Source : Tableau 1-11.

Graphique 2-5

Rendement de la TVA, comparés aux autres impôts fédéraux (en 1 000 F)



## Comparaisons internationales

Un régime fiscal TVA à deux ou trois taux n'est pas une spécificité suisse. Tous les pays qui nous entourent différencient les consommations dans la perception de la TVA. Notons cependant que les périmètres des catégories peuvent varier d'un pays à l'autre, même au sein de l'Union européenne. Tous les pays recourant à la TVA énumèrent également une catégorie de biens et services « exclus » ou soumis au « taux 0 », soit parce qu'il s'agit de prestations essentielles (l'éducation) ou vitales (la santé), soit parce que les prestations sont soumises à des impôts spéciaux (loterie, jeux de hasard, par exemple). Encore faut-il préciser que, dans les comparaisons internationales, les limites entre les prestations exclues, celles à taux 0 (ce qui permet de récupérer l'impôt payé en amont) et celles à taux réduits varie d'un pays à l'autre, zones grises plutôt que lignes bien définies. Dans les domaines exonérés de la TVA, le consommateur peut devoir payer une « TVA cachée ». En effet, celui qui fournit de telles prestations n'est pas assujéti et ne peut ainsi pas récupérer la part de TVA qu'il a payée pour les biens et services intermédiaires dont il a besoin pour sa propre activité (on appelle ceci la « pseudo-franchise » de l'impôt). Par exemple, le médecin généraliste a besoin de matériel pour dispenser des soins ; si ce matériel (technique, de bureau, d'analyse) était soumis à la TVA, il ne peut

pas récupérer l'impôt, n'y étant pas assujéti. Même minime, l'impôt fait donc partie du coût des prestations facturées aux patients.

Sans entrer dans les détails, le Tableau 2-6 donne en comparaison les taux TVA pratiqués dans quelques pays voisins. Trois constatations peuvent être faites. Premièrement, les régimes multi-taux TVA sont la norme : aucun pays de l'Union européenne n'applique une TVA à taux unique, comme le proposait le Conseil fédéral en 2008. Deuxièmement, si l'on en juge par la liste des biens et services qui entrent dans cette catégorie, le taux « réduit » de 2,5 % en Suisse correspond plutôt aux taux super-réduits pratiqués dans certains pays seulement de l'U.E. Enfin, l'application d'un taux réduit pour l'hébergement et l'hôtellerie est plutôt une exception : dans la liste, les pays qui pratiquent deux taux réduits appliquent le plus bas à l'hébergement (sauf en France), alors que seuls le Luxembourg et la Grèce connaissent un régime plus favorable.

**Tableau 2-6 Taux TVA en % appliqués dans quelques pays de l'Union européenne (2014)**

Pays	Taux normal	Taux réduit	Hôtellerie	Taux super-réduit	
	15	5		Taux minimal recommandé par l'U.E.*	
Allemagne	19	7	7		
Autriche	20	10	10		
Belgique	21	6 / 12	6		
Espagne	21	10	10	4	Produits alimentaires et pharmaceutiques, livres, journaux ; bâtiments : réparations et constructions.
France	20	5.5 / 10	10	2.1	Produits pharma, journaux.
Grèce	23	13	6.5		
Italie	22	10	10	4	Produits alimentaires, livres, journaux ; bâtiments : réparations et constructions ; œuvres sociales, fleurs coupées, engrais.
Luxembourg	15	6 / 12	3	3	Produits alimentaires, pharmaceutiques, livres, journaux, habillement pour enfants, hôtellerie, restaurants, services culturels et sportifs, spectacles, eaux usées, déchets, transport des personnes.
Portugal	23	6 / 13	6		

Sources : « Taux TVA appliqués dans les États membres de l'U.E. » situation au 1<sup>er</sup> juillet 2014, [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu) > commission européenne > fiscalité et union douanière > taxation > VAT > comment marche la TVA ? > taux.

\* directive TVA 2006/112/CE du 28 novembre 2006 (Journal officiel L 347, 11.12.2006, p.1).

## 2.2 La TVA, bonne à tout faire

Dès son introduction en 1995, la TVA est devenue un impôt dont le produit a été en partie affecté à des politiques publiques spécifiques dans quatre domaines au lieu d'alimenter le budget général de la Confédération. Ce n'est pas le seul impôt affecté ; le Tableau 2-7 récapitule ceux qui le sont, depuis quand et pour quelles tâches. Mais d'abord, « quel sens donner à l'affectation d'un impôt ? » est une question récurrente des finances publiques. Dans la pratique, l'usage qui est fait des impôts affectés répond à deux logiques.

La première, logique économique, répond au souci de mettre en relation l'impôt prélevé sur une transaction et le service public qu'il finance. Les utilisateurs sont identifiés, mais on ne peut pas mesurer exactement le bénéfice qu'ils retirent du service ; on procède par approximation – s'il était possible de mesurer les utilisations individuelles, une redevance d'utilisation serait pertinente. C'est la différence entre la vignette autoroutière en Suisse, impôt affecté dont le produit est versé au compte routier, et le péage des autoroutes dans les pays voisins, redevance d'utilisation. La vignette est payée par les utilisateurs des autoroutes, mais sans relation aux kilomètres parcourus ; le péage est fonction de la distance.

La deuxième logique est politique : aucun rapport

d'équivalence n'existe entre la consommation des biens frappés par l'impôt affecté et les prestations reçues de l'État. En Suisse, le produit de l'impôt sur les maisons de jeux est attribué au financement de l'AVS sans qu'il y ait de lien au sens économique entre l'un et l'autre. Le motif politique principal de l'affectation est la résistance à l'introduction d'un nouvel impôt ou à l'augmentation d'un impôt existant. En ciblant une politique publique spécifique, l'objectif est d'amoindrir cette résistance pour acquérir une majorité de votes – opération d'autant plus délicate en Suisse que l'impôt, au niveau fédéral, est inscrit dans la Constitution et exige pour être accepté la double majorité des cantons et des votants. À l'exception de la vignette autoroutière et de la redevance poids lourds (en partie seulement), tous les impôts affectés l'ont été en Suisse dans une logique politique.

La TVA fut introduite en 1995 avec deux taux additionnés – ce que l'on a rapidement oublié – et une affectation spéciale. Le taux de 6.5 % additionne en réalité un taux « normal » de 6,2 % et un supplément de 0,3 % devant servir à équilibrer les finances fédérales. On peut en comprendre la raison en se référant au Tableau 1-1 du premier chapitre, qui donne les soldes des comptes annuels de la Confédération : comme

Tableau 2-7 Les impôts affectés en Suisse

Impôt	Depuis	AVS	AI	Assurance-maladie	Compte routier	Grands projets ferroviaires
Alcool, bière, vin	1938					
Tabac, cigarettes	1948					
Carburant	1974					
<b>TVA</b>						
5 % du produit net	1995					
1 point	1999					
0.1 point	2001					
0.4 point	2011					
Redevance poids lourds	1999					
Vignette autoroute	1999					
Maisons de jeux	2000					
Taxe COV	2003			100 % <sup>1)</sup>		
Taxe CO2	2008			$\frac{2}{3}$ <sup>1)</sup>		

Source : l'auteur sur la base de l'« Aperçu historique des impôts fédéraux », Informations fiscales, Conférence suisse des impôts CSI, Division Études et supports, AFC, Berne 2010.

<sup>1)</sup> Montant forfaitaire par habitant, versé via une réduction des primes de l'assurance-maladie de base. En 2014, 52,20 francs de réduction annuelle sur la base du rendement des deux taxes en 2012.

on l'a écrit, les soldes étaient négatifs et allaient en s'aggravant, 1992 et 1993 étant les années « horribles » des finances fédérales. Par la suite, même avec des résultats allant en s'améliorant, ce « supplément » devint partie intégrante du taux normal.

En parallèle, 5 pour cent du rendement de la TVA devaient être affectés à l'assurance-maladie obliga-

toire (de base) dans le but de réduire les primes des assurés de condition économique modeste. Introduit provisoirement, ce supplément est aujourd'hui définitif. Toutefois, le 5 % du rendement TVA est calculé net des autres affectations, c'est-à-dire après déduction des montants attribués aux autres politiques fédérales (AVS : 1 point ; AI : 0.4 point et grands projets ferroviaires : 0.1 point).

## Encadré 2-8 Assurance-maladie, financement public et TVA

Le 6 novembre 1991 le Conseil fédéral publiait un message concernant les mesures temporaires contre l'augmentation des coûts et la désolidarisation de l'assurance-maladie (Message 91.069 du 6 novembre 1991, FF 1991, Vol IV, p. 901). Pour parer à la désolidarisation de l'assurance-maladie, deux mesures furent prises sous la forme d'un arrêté fédéral urgent du 13 décembre 1991 :

- L'une concernait la compensation des risques dès le 1<sup>er</sup> janvier 1993 : les caisses maladie dont l'effectif de jeunes et celui de personnes âgées étaient inférieurs à la moyenne compensaient les risques des caisses dont les mêmes effectifs étaient supérieurs à la moyenne.

- L'autre visait les cantons et les incitait à accorder des subventions pour la réduction individuelle des cotisations en fonction de la situation économique des assurés. Le montant mis à disposition était de 100 millions de francs (en plus de 1,3 milliard) dès 1992. Pour pouvoir bénéficier des subventions fédérales, une participation des cantons était requise, établie en fonction de leur capacité financière mesurée dans la péréquation.

La durée de validité de l'arrêté s'étendait jusqu'au 31 décembre 1994. Mais la révision de la loi étant plus laborieuse que prévue, le régime urgent mis en place entre 1990 et 1992 (AF du 23 mars 1990, AF du 13 décembre 1991 et AF du 9 octobre 1992) fut prolongé jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'assurance-maladie, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 1996 par trois arrêtés fédéraux du 7 octobre 1994 (modifiant celui du 23 mars 1990 relatif à l'augmentation temporaire des subventions aux caisses maladie, celui du 13 décembre 1991 sur les mesures temporaires contre la désolidarisation dans l'assurance-maladie, celui du 9 octobre 1992 sur des mesures temporaires contre le renchérissement de l'assurance-maladie).

Les arrêtés fédéraux urgents du 13 décembre 1991 et du 9 octobre 1992 témoignaient des lacunes de la législation. Une révision totale de l'assurance-maladie s'avérait nécessaire. Ainsi le 18 mars 1994 une nouvelle loi sur l'assurance-maladie (LAMal) fut adoptée et acceptée en votation populaire le 4 décembre 1994 avec 1 021 175 oui (52 pour cent) contre 950 360 non. Elle visait cinq améliorations principales : libre passage intégral, assurance de base complète, maîtrise des coûts par une concurrence accrue, égalité entre hommes et femmes et réduction ciblée des primes.

Dans l'intervalle, en acceptant la TVA le 28 novembre 1993, le peuple et les cantons adoptaient une disposition compensatoire sociale affectant, pendant les cinq années qui suivaient l'introduction de la TVA (soit de 1996 à 2000), le 5 pour cent du produit de cet impôt à la réduction ciblée des primes de l'assurance-maladie. En application de cette disposition, l'AF du 7 octobre 1994 sur les mesures temporaires contre la désolidarisation dans l'assurance-maladie accordait aux cantons déjà pour l'année 1995 une subvention supplémentaire de 500 millions de francs à utiliser pour la réduction des cotisations d'assurance-maladie des assurés à revenu modeste.

L'art. 130 de la Cst fédérale, accepté en votation populaire du 28 novembre 2004, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janv. 2007 a ancré définitivement cette aide dans son alinéa 4 : « 5 % du produit non affecté de la taxe sont employés à la réduction des primes de l'assurance-maladie en faveur des classes de revenus inférieures, à moins que la loi n'attribue ce montant à une autre utilisation en faveur de ces classes. »

Depuis 2003, les recettes nettes de la taxe sur les COV et depuis 2008 les  $\frac{2}{3}$  des recettes de la taxe sur le CO<sub>2</sub> sont redistribuées à la population via une réduction des primes de l'assurance-maladie de base. La taxe sur les composés organiques volatiles a été introduite en 2000 par la loi fédérale sur la protection de l'environnement (art. 35a). Elle touche principalement les solvants, peintures et vernis, les gaz propulseur et liquides de refroidissement. La taxe sur le CO<sub>2</sub>, introduite en 2008, concerne les combustibles et les huiles de chauffage. En 2012, la recette se montait à 126 millions de francs pour la taxe sur les COV et 450 millions, dont 297 redistribués, pour la taxe sur le CO<sub>2</sub>. La réduction annuelle des cotisations d'assurance-maladie a été de 52.20 francs en 2014 sur la base du produit de cet impôt en 2012.

En 1999, les taux sont augmentés de 1 point de pourcentage de 6,5 à 7,5 % pour le taux normal, de 0,3 point à 2,3 % pour le taux réduit et de 0,5 point à 3,5 % pour le taux spécial d'hébergement et d'hôtellerie afin de garantir le financement de l'AVS et de l'AI.

En 2001, les trois taux sont augmentés de 0.1 point de % pour financer les grands projets ferroviaires.

En 2011, avec la séparation des fonds de compensation de l'AVS et de l'AI, les taux de TVA sont à nouveau augmentés. Les recettes découlant de 0,4 point de pourcentage du taux normal, 0,2 point du taux spécial d'hébergement et 0,1 point du taux réduit sont destinées, pour une durée limitée du 1<sup>er</sup> janvier 2011 au 31 décembre 2017 au financement de l'AI. Le point décidé en 1999 est entièrement attribué à l'AVS.

### **2.3 La TVA est-elle régressive?**

Une question récurrente dans l'étude de la TVA concerne l'équité fiscale. Parce que la TVA est légalement reportée dans les prix des biens de consommation finale et des services, donc liée à la dépense des ménages principalement, le thème de la justice fiscale est indissociable du prélèvement des impôts à la consommation. L'argumentaire est lié à la propension mar-

ginale à épargner. Il est le suivant : puisque l'impôt frappe la consommation, il est possible d'y échapper par l'épargne ; mais comme il est difficile d'épargner avec des revenus bas, totalement consommés, on est face à une situation qui favorise les revenus élevés. Avec des revenus élevés, l'épargne est possible, ce qui permet à la part épargnée du revenu d'échapper à la TVA. On se trouve dans une situation d'autant plus favorable que les niveaux de revenus augmentent, ce que d'aucuns qualifient d'« inéquitable ».

Cet argumentaire fait mieux comprendre l'opposition politique à toute augmentation de la TVA, ou bien encore explique pourquoi les augmentations acceptées en votation sont le plus souvent affectées à une tâche spécifique, ciblée de manière à compenser ou à adoucir le caractère « inéquitable » de la hausse envisagée. Ainsi, en affectant des parts de recettes de la TVA en faveur des assurés de condition modeste dans le paiement des cotisations de l'assurance-maladie, au financement de l'AVS et au redressement financier de l'AI, le parlement réoriente la TVA vers des buts sociaux, non pas en termes de prélèvement, mais en termes d'utilisation. Le votant est alors confronté à un arbitrage entre une conséquence négative du prélèvement additionnel, qui pèse plus sur les bas revenus, et une incidence positive dans l'utilisation des ressources attendues, comme maintenir la santé finan-

cière de l'AVS et restaurer celle de l'AI. Ainsi, en 1995 pour l'assurance-maladie obligatoire, et trois fois par la suite (1 point de pourcent pour AVS et AI en 1999, 0,4 point de pourcent pour l'AI en 2011 et, dans une mesure moindre 0,1 point de pourcent pour les grands projets ferroviaires en 2001), l'arbitrage s'est fait en faveur de l'affectation et la proposition acceptée en votation.

Dans cette même ligne de pensée, le Conseil fédéral avait ajouté à son projet de juin 2008 de révision de la TVA pour l'introduction d'un taux unique (à 6,1 %), 0,3 point de pourcentage pour l'assurance-invalidité et 0,1 point de pourcentage pour le financement des versements compensatoires aux ménages à faibles revenus. Mais ces affectations n'ont pas suffi à convaincre le Parlement, qui refusa le projet.

L'exemple suivant montre comment et pourquoi la TVA peut être qualifiée d'« inéquitable », si elle est perçue sans ajustement sur toute consommation de biens et de services. Il montre aussi que l'introduction de catégories de consommation associée à des taux différents peut corriger cette situation. Les taux utilisés dans cet exemple sont fictifs : il ne s'agit pas de mesurer monétairement un résultat inéquitable, mais de démontrer l'argumentaire et la méthode qui permet de corriger le premier résultat. L'argumentaire compare la charge fiscale des contribuables soumis à l'impôt sur le revenu à la charge fiscale produisant le même rendement, mais

obtenu par un impôt sur la consommation.

Dans le Tableau 2-9, nous comparons trois situations permettant d'obtenir le même rendement fiscal : impôt sur le revenu, impôt sur la consommation avec un taux unique (en l'occurrence, le taux de 6,1 % qui avait été préconisé dans le projet 2008 de révision de la TVA fédérale), impôt sur la consommation introduisant un taux 0 % pour une partie de la consommation dite « indispensable ».

La solution de l'impôt à taux unique sur la consommation est celle qui résulte en une situation qualifiée « d'inéquitable ». Soit trois contribuables avec des revenus de 100, 200 et 400 (colonne 1), soumis à un barème progressif d'impôt sur le revenu (col. 2). L'impôt calculé dans la colonne 3 produit un rendement fiscal total de 36,6 unités monétaires. C'est ce même rendement qui doit être obtenu par le prélèvement d'un impôt sur la consommation si l'on veut comparer les deux situations fiscales. L'argumentaire repose sur les propensions marginales à consommer (PMC) inscrites dans la colonne 4. Le contribuable avec le revenu le plus bas le dépense totalement en biens de consommation. Son coefficient est de 1 (col. 4) ; il dépense  $100 \times 1 = 100$  inscrit dans la colonne 5. Le contribuable avec un revenu de 200 reçoit un coefficient de 0,9 (col. 4). Ce coefficient signifie que pour 1 franc de revenu, il dépense 90 centimes et en épargne 10. Sa consumma-

Tableau 2-9 Équité et impôt sur la consommation, taux unique

Impôt sur le revenu			Impôt sur la consommation				Avec exonération : biens de première nécessité		
Revenu	Taux (%)	Impôt	PMC	Consommation	Taux (%)	Impôt	Consommation	Taux (%)	Impôt
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
100	3.8	3,80	1,0	100	6.1	6.10	60 + 40	8.71	3,48
200	4.8	9,60	0.9	180	6.1	11,00	60 +120	8.71	10,45
400	5.8	23,20	0.8	320	6.1	19.50	60 +260	8.71	22,64
700	5.2	36,60		600	6.1	36.60	180 + 420	8.71	36,57

Comparaison des taux par rapport au revenu				
Revenu	Impôt sur le revenu (%)	Impôt sur la consommation (%)		Impôt sur la consommation avec exonération (%)
1	2	11		12
100	3.8	6,10 : 100 =	6.1	3,48 : 100 = 3,48
200	4.8	11,00 : 200 =	5.5	10,45 : 200 = 5,22
400	5.8	19,50 : 400 =	4.9	22,64 : 400 = 5,66

tion est de  $200 \times 0,9 = 180$  (col. 5). Le même calcul est fait pour le contribuable ayant un revenu de 300, sauf à admettre que sa capacité d'épargne est plus élevée que celle du contribuable précédent : le coefficient PMC qui lui est attribué est de 0,8, ce qui correspond à 20 centimes d'épargne par franc de revenu. Il dépense  $400 \times 0,8 = 320$  francs et en économise 80. L'assiette de l'impôt sur la consommation est dès lors de 600 (col. 5), ce qui exige pour un même rendement un taux d'impôt sur la consommation de  $36.6 / 600 = 6.1\%$ , inscrit comme taux unique dans la colonne 6. La colonne 7 mentionne les montants payés individuellement, en admettant que l'impôt soit totalement reporté sur le consommateur, par exemple  $6,1\%$  de 320 francs = 19.50 francs pour le contribuable au revenu le plus élevé.

Le qualificatif d'« inéquitable » survient lorsque la comparaison porte sur l'impôt payé par rapport au revenu initial. En effet, le résultat fiscal ne peut pas être qualifié d'injuste si l'étalon de mesure est celui des consommations : le taux appliqué est toujours le même, 6,1 % sur une base qui est celle de la consommation effective des trois contribuables. Il n'y a aucune différence de traitement entre eux. Par contre, en raison des propensions marginales à consommer, la part de revenu soumise à l'impôt varie. Si dès lors la comparaison retient non plus la part consommée mais les revenus initiaux, alors le barème calculé dans la colonne 11 devient régressif avec l'augmentation des revenus – ce qui est considéré comme « inéquitable » dans l'appréciation générale de la fiscalité.

Pour corriger cette situation, la grande majorité des législations sur la TVA, suisse et européennes, ont introduit des catégories de biens et services soumis à des taux différents (Tableau 2-3 pour la Suisse, Tableau 2-6 pour quelques pays sélectionnés de l'Union européenne). Cette même démarche est reprise dans l'exemple du Tableau 2-9, dans les colonnes 8, 9 et 10. On admet une consommation de base, indispensable, d'une valeur de 60 pour les trois contribuables, quels que soient les niveaux de revenus. Ce sont donc les soldes qui sont imposés. Prenons le contribuable avec un revenu de 400 (col. 1) ; sa propension marginale à consommer est de 0,80 (col. 4) ; il dépense donc 320 (col. 5). En considérant une consommation indispensable de 60, la part imposée de sa consommation est 260 (col. 8). On calcule de même pour les deux autres contribuables consommateurs. La somme des consommations soumises à impôt étant alors de 420 ; le même rendement fiscal de 36,6 est obtenu avec un taux de TVA de 8,71 % (col. 9). Les rendements fiscaux obtenus sont donnés dans la colonne 10. On peut dès lors mesurer l'équité fiscale du modèle en comparant, comme avant, la charge fiscale supportée par chaque niveau de revenu, ce qui est proposé dans la colonne 12 du Tableau 2-9. On voit qu'en introduisant une consommation de base exonérée, ici de 60, on retrouve un barème progressif du taux de l'impôt-équivalent calculé sur la base du revenu. Dans l'exemple, le barème calculé dans la colonne 12 est à nouveau progressif et

se rapproche du barème de référence pour l'impôt sur le revenu, dans la colonne 2. Certes, la pratique est bien plus complexe, d'une part parce qu'elle implique un grand nombre de contribuables (en Suisse, plus de 360 000 contribuables sont soumis à la TVA), et d'autre part parce l'argumentaire dépend des propensions marginales à consommer de multiples acteurs, propensions qui sont évidemment ardues à mesurer en pratique.

La démonstration proposée dans le Tableau 2-9 est simple, tout en allant à l'essentiel. L'impôt s'analyse non pas seulement sous l'angle des critères de gestion et de facilité administrative au niveau de son application, mais encore sur les conséquences économiques pour les contribuables. Sur la base de cet exemple, il est possible de formuler les enjeux de la politique publique par l'impôt sur la consommation de type TVA.

Le Tableau 2-10 récapitule les incidences des deux formes de TVA à l'impôt sur le revenu sous cinq aspects. La construction institutionnelle est évidemment différente puisqu'il faut, pour l'impôt sur le revenu, définir les quantiles de revenus imposables (cette question est abordée en détail dans le chapitre consacré à cet impôt), tandis que, pour la TVA, il faudrait connaître les propensions marginales à consommer (PMC), respectivement définir l'importance de la consommation indispensable. Par ajustement des taux de TVA, on obtient le même rendement fiscal – ce

qui est donné comme hypothèse dans l'exemple présenté dans le Tableau 2-9. De même, si le produit de l'impôt, sur les revenus ou sur la consommation, n'est pas affecté, les décisions concernant les politiques publiques peuvent être prises sans égard à la source de revenu : le parlement fait face à la même contrainte budgétaire. Les différences surviennent essentiellement dans l'allocation des ressources nettes restant aux contribuables après paiement de l'impôt puisque les soldes sont affectés différemment dans les trois variantes. Il en va de même sous l'angle redistributif. Une TVA à taux unique ne tenant pas compte des consommations essentielles est régressive, mesurée à l'aune des revenus initiaux. Cette situation peut être atténuée, voire retournée pour restituer une certaine progressivité si la TVA est construite sur plusieurs taux et / ou si elle admet une consommation de base exonérée.

Tableau 2-10 Incidences comparatives de diverses formes de prélèvement TVA

Forme du prélèvement	Impôt sur le revenu	Impôt sur la consommation taux unique	Impôt sur la consommation exonération de la consommation de base indispensable
<b>Construction institutionnelle de l'impôt</b>	Définir les quantiles et le barème.	Une fois les PMC connues, ajustement du taux avec pour objectif un même rendement.	Calculer la consommation selon les PMC. Définir le niveau de la consommation de base, non imposable ; en particulier, ce niveau doit-il être le même selon les quantiles de revenus (comme c'est le cas ici). Ajustement du taux avec pour objectif un même rendement.
<b>Rendement fiscal</b>	Même rendement fiscal. Donc sans impact différentiel sous l'angle macro-économique (par exemple : la quote-part fiscale).		
<b>Du point de vue budgétaire</b>	Par hypothèse, les trois formes de prélèvement doivent permettre d'engranger le même revenu fiscal non affecté. La dépense peut donc être la même.		
<b>Neutralité de l'impôt dans l'allocation des ressources</b>	Non. Tout est dépensé.	100 sont attribués à l'épargne.	100 sont attribués à l'épargne et 180 à la consommation indispensable.
	Ces variations ont des conséquences sur la demande de consommation.		
<b>Effet redistributif</b>	La situation avant / après est modifiée en fonction du barème des taux. Progressivité de la charge fiscale	La situation avant / après est modifiée en fonction des PMC. Charge fiscale régressive si mesurée par rapport au revenus initiaux.	La situation avant / après est modifiée en fonction des PMC et du socle de consommation indispensable exonérée de l'impôt. Progressivité retrouvée, mais moindre.

## L'impôt sur le revenu

Quatre thèmes sont abordés dans ce troisième chapitre, consacré à l'impôt sur le revenu : sa logique, la problématique des déductions fiscales, les barèmes des taux et la concurrence fiscale. La première section examine la logique institutionnelle de l'impôt sur le revenu. Son organisation institutionnelle en Suisse est particulière et unique en Europe : (i) avec la Confédération, le canton et la commune (parfois encore la paroisse), trois niveaux d'imposition au moins se superposent ; (ii) pour des raisons historiques les cantons reçoivent en plus une part de l'impôt fédéral direct (IFD) ; (iii) le prélèvement de l'IFD est limité dans le temps par une disposition constitutionnelle et (iv) son taux plafond est inscrit dans la Constitution. Comment comprendre le fonctionnement de l'impôt sur le revenu à partir de l'impôt que vous et moi payons ?

La deuxième section rend compte de deux études, parmi d'autres, montrant en quoi et pourquoi les déductions fiscales sont opaques, inéquitables, inefficaces. Et l'on se demande bien pourquoi ce système perdure et même se développe ici et dans les pays de l'OCDE ?

La progression du barème des taux d'impôt, marginal et moyen, variant fortement d'un canton à l'autre suscite curiosité et questionnement dans la troisième section. La progressivité des taux vise-t-elle un objectif redistributif ou bien est-elle plutôt ajustée à la pyramide des revenus pour des raisons très pratiques de rendement fiscal ? Quels sont les quantiles de revenus touchés et comment ? Les revenus moyens sont-ils trop lourdement chargés et, si oui, pourquoi ?

La dernière section aborde la controverse de la concurrence fiscale, bonne ou mauvaise selon les points de vue. L'activité économique se développant, la base fiscale s'élargit : faut-il alors baisser l'impôt peu ou prou ? La concurrence fiscale sert d'argument, ou mieux de prétexte, pour favoriser le développement local. Mais elle n'a rien changé à la position relative des cantons : les Jurassiens payaient et paient toujours plus d'impôt que les Zougois. Alors, que faut-il conclure ?

### 3.1 La logique institutionnelle de l'impôt sur le revenu

En Suisse, la souveraineté fiscale appartient aux cantons ; mais les lois fiscales cantonales sont en partie contraintes par des normes constitutionnelles fédérales, résumées dans l'encadré 3-1. En juin 1977, le peuple et les cantons acceptaient un article constitutionnel sur l'harmonisation fiscale (art. 129 de l'actuelle Cst.). Après huit années de travaux dont quatre de délibérations parlementaires, les Chambres fédérales adoptèrent finalement le 14 décembre 1990 deux lois, l'une sur l'impôt fédéral direct (LFID) et l'autre sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID), entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1993. Les cantons avaient jusqu'à fin 2000 pour adapter leur législation fiscale au contenu de la loi-cadre fédérale. Dès le 1<sup>er</sup> janvier 2001, les divergences d'interprétation, si elles subsistaient, étaient réglées sur la base de la LHID. Les quelque vingt-trois ans qui séparent la votation fédérale de l'entrée en vigueur attestent à quel point les opinions des uns et des autres divergeaient et à quel point cet impôt est politiquement sensible, aujourd'hui encore.

Les dispositions constitutionnelles contiennent à la fois des principes d'éthique fiscale, des règles techniques et des considérations liées au fédéralisme.

- Les **principes d'éthique fiscale** sont : l'universalité, l'égalité de traitement, le principe de la capacité contributive et le fait que les législations cantonales n'introduisent pas des avantages fiscaux injustifiés.
- Les **règles techniques** sont l'interdiction de la double imposition, la compensation de la progression à froid et l'harmonisation formelle des règles fiscales.
- Enfin, le respect du **fédéralisme** exige le partage de l'impôt. Toutefois, ce partage n'est pas fixé de manière impérative, il est sous-entendu à l'article 128 alinéa 2.

Les principes fixés par la Constitution fédérale ont une double signification :

- (i) pour le contribuable individuel, qui doit être traité de manière « égale », selon sa « capacité contributive », sans être soumis à une double imposition, ni subir la progression à froid ;
- (ii) pour les cantons, qui devaient harmoniser formellement les règles de prélèvement, éviter la double imposition, trouver la mesure de la capacité contributive et ne pas introduire des avantages qui discriminaient les contribuables.

Tout cela laisse place à des divergences d'interprétation tant entre les cantons eux-mêmes, qu'entre contribuables et autorités cantonales ou communales. *In fine*, la jurisprudence du Tribunal fédéral dit le droit lorsque des litiges importants lui parviennent et qu'il faut trancher.

### Encadré 3-1 Les principes fiscaux contenus dans la Constitution fédérale du 18 avril 1999

#### Art. 127 Principes régissant l'imposition

- <sup>1</sup> Les principes généraux régissant le régime fiscal, notamment la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul, sont définis par la loi.
- <sup>2</sup> Dans la mesure où la nature de l'impôt le permet, les principes de l'universalité, de l'égalité de traitement et de la capacité économique doivent, en particulier, être respectés.
- <sup>3</sup> La double imposition par les cantons est interdite. La Confédération prend les mesures nécessaires.

#### Art. 128 Impôts directs

- <sup>1</sup> La Confédération peut percevoir des impôts directs :
  - a. d'un taux maximal de 11,5 pour cent sur les revenus des personnes physiques;
  - b. d'un taux maximal de 8,5 pour cent sur le bénéfice net des personnes morales;
- <sup>2</sup> Lorsqu'elle fixe les tarifs, elle prend en considération la charge constituée par les impôts directs des cantons et des communes.
- <sup>3</sup> Les effets de la progression à froid frappant le revenu des personnes physiques sont compensés périodiquement.
- <sup>4</sup> Les cantons effectuent la taxation et la perception. Trois dixièmes du produit brut de l'impôt leur sont attribués ; un sixième au moins de ces montants est affecté à la péréquation financière intercantonale.

#### Art. 129 Harmonisation fiscale

- <sup>1</sup> La Confédération fixe les principes de l'harmonisation des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes ; elle prend en considération les efforts des cantons en matière d'harmonisation.
- <sup>2</sup> L'harmonisation s'étend à l'assujettissement, à l'objet et à la période de calcul de l'impôt, à la procédure et au droit pénal en matière fiscale. Les barèmes, les taux et les montants exonérés de l'impôt, notamment, ne sont pas soumis à l'harmonisation fiscale.
- <sup>3</sup> La Confédération peut légiférer afin de lutter contre l'octroi d'avantages fiscaux injustifiés.

#### Art. 196 Dispositions transitoires selon l'arrêté fédéral du 18 décembre 1998 relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale

13. Disposition transitoire ad art. 128 (Durée du prélèvement de l'impôt)  
L'impôt fédéral direct peut être prélevé jusqu'à la fin de 2020.

Aujourd'hui encore il reste matière à débat. L'universalité voudrait que tout résident suisse paie un impôt sur le revenu : mais les législations fiscales cantonales connaissent toutes un seuil minimal du revenu imposable différent d'un canton à l'autre. Le principe de la capacité contributive doit être interprété : ce principe couvre-t-il un taux progressif d'impôt sur tous les revenus ou permet-il un taux proportionnel à partir d'un certain niveau ? La progressivité est-elle calculée pour le barème des taux moyens ou ceux des taux marginaux ? Qu'est-ce qu'un avantage fiscal « injustifié » ? L'impôt d'après la dépense (les « arrangements fiscaux » dont bénéficient certains contribuables étrangers résidant en Suisse), qui déroge à l'impôt progressif, est-il justifiable, acceptable, juste ? On voit bien dans le litige entre l'Union européenne et la Suisse, ou même dans les positions différentes des cantons, que des régimes fiscaux admis par le passé font l'objet d'interprétations divergentes, s'ils ne sont pas tout simplement bannis. Les convergences dans la conception et l'application des formes d'impôt sur le revenu sont, aujourd'hui comme par le passé, lentes et laborieuses.

#### *L'impôt fédéral sur le revenu IFD*

Trois particularités du régime constitutionnel de l'impôt fédéral sur le revenu doivent être soulignées :  
(i) la perception de l'impôt fédéral est limitée en taux

et dans le temps ; (ii) la Cst ne contient pas de disposition sur la répartition entre les trois niveaux de gouvernement du produit de l'impôt, (iii) sauf à fixer que les cantons ont droit à une part (qui était de 30 % jusqu'en 2007) du produit de l'impôt fédéral.

L'article 196 chiffre 13 de la Cst prescrit que l'IFD ne peut être prélevé que pour une période limitée, actuellement jusqu'en 2020. Une telle disposition n'a de transitoire que sa dénomination : depuis son introduction en 1934, l'IFD (initialement appelé « impôt de défense nationale », transformé en IFD en 1982) a toujours été provisoire et renouvelé en votation fédérale<sup>8</sup>. L'interprétation généralement donnée est à la fois politique et stratégique. D'une part, la disposition transitoire signifie que cet impôt appartient d'abord aux cantons, qui concèdent à la Confédération le droit d'en prélever une partie. D'autre part, elle oblige la Confédération à justifier périodiquement le bon usage de cet impôt, indispensable au ménage fédéral<sup>9</sup>.

### *La répartition de l'impôt entre la Confédération, les cantons et les communes*

Une répartition acceptable de l'impôt sur le revenu entre les trois niveaux de gouvernement, sans « assommer » le contribuable soumis à une charge fiscale superposée trois fois, n'est pas fixée dans le texte con-

stitutionnel. Ce dernier ne contient que trois restrictions. La première est qualitative : l'art. 128 al. 2 de la Cst prescrit que « lorsqu'elle [la Confédération] fixe les tarifs, elle prend en considération la charge constituée par les impôts directs des cantons et des communes ». La deuxième est que le taux fédéral est fixé à 11,5 % au maximum. Troisièmement, jusqu'à fin 2007, les cantons recevaient 30 %, répartis en deux parts. 17 % restaient à chaque canton selon le critère d'origine de l'impôt (canton du domicile du contribuable) ; 13 % allant à la péréquation. Depuis 2008, ces 13 % retournent désormais à la Confédération en raison des nouvelles modalités de financement de la péréquation des ressources.

Pour le reste, un accord tacite existe entre la Confédération et les cantons selon lequel un niveau de gouvernement ne peut pas vider cet impôt de toute sa substance en ignorant les autres niveaux. Tandis qu'au niveau des cantons, des dispositions légales règlent le partage possible entre canton et communes, généralement en fixant des plafonds aux coefficients (ou multiplicateurs) d'impôts communaux. Le Tableau 3-2 et les graphiques qui suivent restituent le résultat des pratiques respectées depuis des décennies dans le partage de cet impôt, la période 1990-2011 ne dérogeant guère à ce qui se faisait auparavant.

<sup>8</sup> Sur l'historique de l'IFD, voir Dafflon, *Fédéralisme et solidarité, étude de la péréquation en Suisse*, Publications de l'Institut du Fédéralisme, Université de Fribourg, Études et colloques, vol. 15, p. 91 et suivantes.

<sup>9</sup> Par le passé, périodiquement des propositions ont été faites de mettre de l'ordre dans les attributions fiscales de la Confédération et des cantons, par exemple sous le slogan « la TVA à la Confédération, les impôts directs aux cantons (et communes) ». Par exemple, voir Domaine Public No 1718, 26 janvier 2007. [www.domainepublic.ch/articles/9397](http://www.domainepublic.ch/articles/9397)

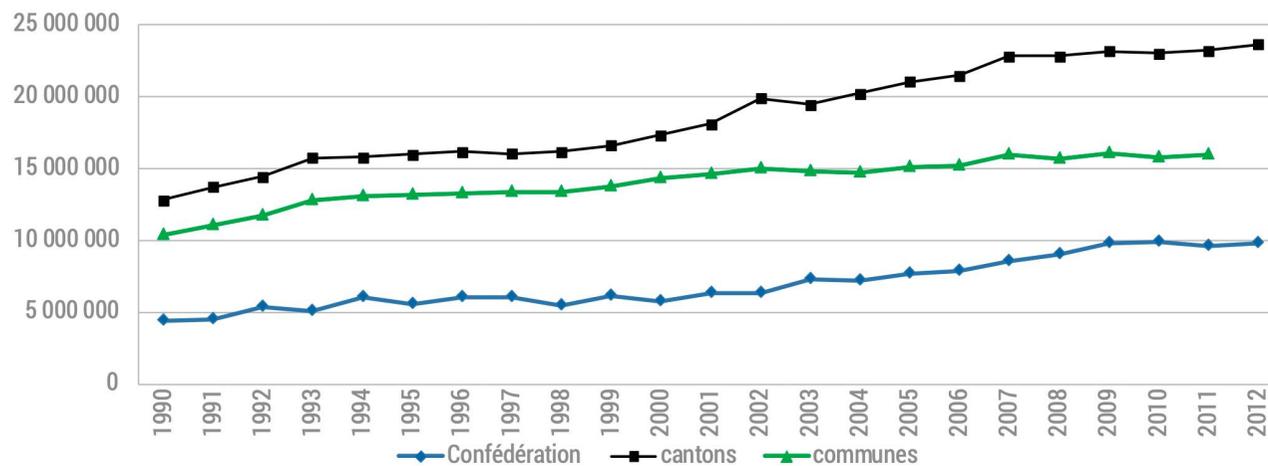
	1990	1995	2000	2005	2010	2011
Confédération	4 432 179	5 522 270	5 712 618	7 694 150	9 879 656	9 573 830
Cantons	12 770 346	15 968 298	17 329 024	21 011 694	23 016 033	23 205 085
Communes	10 316 282	13 161 981	14 283 324	15 077 011	15 786 845	15 963 834
<b>Total</b>	<b>27 518 807</b>	<b>34 652 548</b>	<b>37 324 966</b>	<b>43 782 855</b>	<b>48 682 534</b>	<b>48 742 749</b>
<b>Taux de croissance moyen sur cinq ans (%)</b>						
Confédération		5.1	1.0	6.3	5.2	
Cantons		4.6	1.7	4.0	1.9	
Communes		5.0	1.7	1.1	1.0	
<b>Répartition de l'impôt sur le revenu entre les 3 niveaux de gouvernement (%)</b>						
Confédération	16.1	15.9	15.3	17.6	20.3	19.6
Cantons	46.4	46.1	46.4	48.0	47.3	47.6
Communes	37.5	38.0	38.3	34.4	32.4	32.8
<b>Total des recettes fiscales</b>						
Confédération	28 815 383	32 129 265	46 491 848	47 489 678	58 266 090	59 076 654
Cantons	21 120 065	24 736 383	28 511 515	33 650 644	39 353 699	40 520 467
Communes	14 763 647	18 052 913	20 225 698	21 089 313	24 324 958	24 978 049
<b>en % par niveau de gouvernement (impôt sur le revenu/ total des recettes fiscales)</b>						
Confédération	15.4	17.2	12.3	16.2	17.0	16.2
Cantons	60.5	64.6	60.8	62.4	58.5	57.3
Communes	69.9	72.9	70.6	71.5	64.9	63.9

Tableau 3-2  
**Impôt sur le revenu, 1990-2012,  
en 1 000 francs**

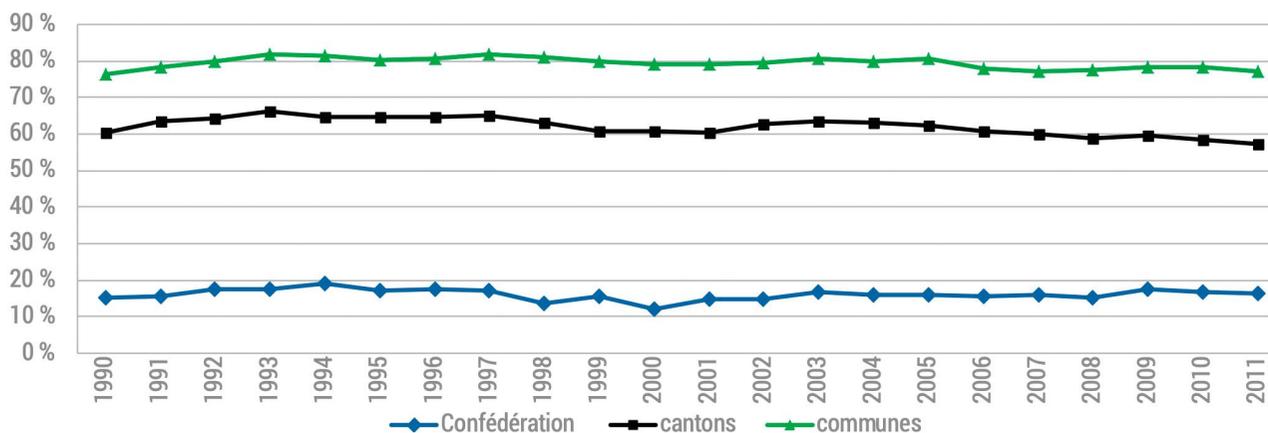
Source : nos calculs, sur la base des données tirées de l'Administration fédérale des finances, Berne, consulté le 11 juin 2014, [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch) > documentation > statistique financière > Rapport > tous les fichiers ; état au 27 février 2014, dernière mise à jour 4 juin 2014.

Sur la période considérée, les taux de croissance du rendement fiscal de l'impôt sur le revenu ont été les plus soutenus pour la Confédération, suivi par les cantons, les communes accusant un net fléchissement dès 2000. Les taux de croissance correspondent à la pente des droites de rendement dans le Graphique 3-3. Toutefois, malgré des taux de croissance positifs, la part de l'impôt sur le revenu dans le total des recettes

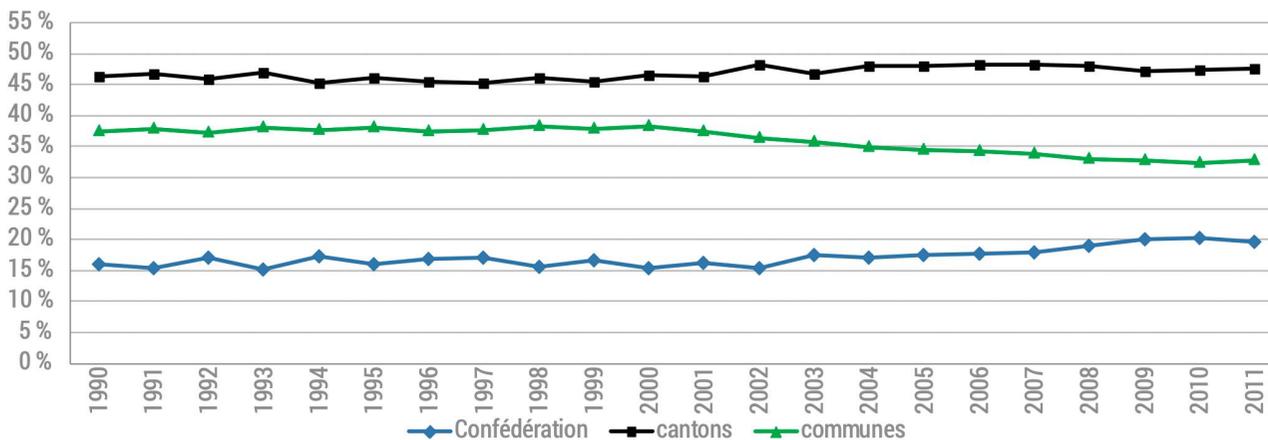
fiscales des cantons et des communes a fléchi, ce qui se remarque dans le Graphique 3-4 : situation d'autant plus préoccupante que cet impôt représente une proportion importante des ressources fiscales cantonales (au-dessus de 60 % jusqu'en 2005) et communales (au-dessus de 70 %). Cette proportion est restée stable pour la Confédération (aux alentours de 16 %).



Graphique 3-3  
Rendement de l'impôt sur le revenu,  
en 1 000 francs, 1990-2012



Graphique 3-4  
Impôt sur le revenu en % des  
recettes fiscales de chaque  
niveau de gouvernement



Graphique 3-5  
Parts à l'impôt sur le revenu,  
Confédération, cantons,  
communes

Le graphique 3-5 montre une répartition stable entre 1990 et 2000 des parts respectives de la Confédération, autour de 16 pour cent, des cantons, à 46 pour cent et des communes, à 38 pour cent. Dès 2001, on assiste à un renforcement de 2 pour cent de la part cantonale, à 48 pour cent ; une augmentation plus soutenue de la part fédérale, de 3 à 4 pour cent, pour atteindre 20 pour cent à la fin de la décennie. Ces deux tendances se marquent au détriment de la part communale, qui baisse de manière significative dès 2000, pour passer de 38 à 33 pour cent. Cette tendance baissière est explicable par la cantonalisation, partielle ou totale, de certaines fonctions<sup>10</sup> et aussi par des ajustements à la baisse des barèmes fiscaux comme conséquence de la concurrence fiscale<sup>11</sup>. Les communes ont compensé cette baisse des recettes fiscales en renforçant les financements par des taxes et des redevances d'utilisation, thème que nous aborderons dans le chap-

itre 6. Outre qu'elle répond à une logique de l'utilisateur payeur, cette substitution était devenue indispensable parce que l'impôt sur le revenu constitue une part importante de leurs recettes fiscales, plus de 70 pour cent (Graphique 3-4) et parce que les communes sont soumises à une règle d'équilibre des budgets et comptes de fonctionnement dans pratiquement tous les cantons. Contraintes à l'équilibre des comptes, les communes n'ont guère eu d'autres alternatives que de diversifier leurs sources de financement.

#### *Le fonctionnement de l'impôt sur le revenu*

La formule synthétique suivante permet de présenter « l'arrangement général » utilisé en Suisse pour l'impôt sur le revenu :

$$T = t^{\text{ féd, canton, commune}} \times [B - D] \times C^{\text{ féd, canton, commune}}$$

Chaque contribuable est redevable d'un impôt sur le revenu perçu aux trois niveaux de gouvernement. T

<sup>10</sup> Pour ne donner que deux exemples, en Suisse romande, le canton de Neuchâtel a procédé à un « désenchevêtrement » des tâches entre le canton et les communes, dès 2004-2005, dans onze domaines, ce qui a conduit à une « bascule d'impôt » sur le revenu de 30 points en faveur de l'État et une baisse égale pour les communes (canton de Neuchâtel, deuxième volet du désenchevêtrement entre l'État et les communes 04.033, Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil à l'appui de neuf projets de lois et six projets de décrets portant modification de la répartition des tâches et des charges entre l'État et les communes, du 2 juillet 2004). Cette tendance se poursuit : dans son Rapport 13.047 du 4 novembre 2013 à l'appui d'un projet de loi portant harmonisation des clés de répartition des impôts entre l'État et les communes, le Conseil d'État NE propose une clé 60 % canton, 40 % communes tous impôts confondus ([www.ne.ch](http://www.ne.ch) >autorites > Grand Conseil > objets > Rapports >2013 13.04).7

Le canton de Fribourg a cantonalisé la politique hospitalière en 2007, avec une bascule de 8,9 points d'impôt sur le revenu en faveur du canton (de 100 à 108,9 % du barème cantonal), les communes devant baisser leur propre coefficient dans la mesure de la dépense cantonalisée ([www.fr.ch/scom](http://www.fr.ch/scom) >finances > statistiques >coefficients d'impôts).

<sup>11</sup> Si la correction cantonale porte sur le barème des taux ou sur les montants des déductions [t et D] dans la formule synthétique, les communes subissent l'effet de baisse, ce que l'on appelle une externalité fiscale verticale. Elles devraient augmenter le coefficient d'impôt pour compenser, mais cela passe par une décision démocratique du législatif communal, parlement local ou assemblée des citoyens, une démarche politique pas facile.

représente l'impôt total qu'il paie.  $t$  correspond aux barèmes.  $B$  est la base de l'impôt, c'est-à-dire l'addition des revenus retenus pour l'impôt ;  $D$  représente les déductions possibles. Le résultat  $[B-D]$  correspondant au revenu imposable.  $C$  vaut pour les coefficients annuels d'impôt, aux trois niveaux. Les revenus pris en considération dans la base de l'impôt ( $B$ ) sont les mêmes dans tous les cantons ; la liste des déductions ( $D$ ) est exhaustive et exclusive<sup>12</sup>. Par contre, les montants des déductions sont à fixer par chaque canton. Il en va de même des barèmes ( $t$ ). On a donc 27 barèmes des taux et autant de nuances dans les revenus imposables puisque les montants des déductions sont cantonaux.

Il faut s'arrêter un instant sur la valeur  $C$ , appelé coefficient d'impôt, multiplicateur ou *Steuerfuss*, parce qu'elle est, en fait, une des clés de répartition de l'impôt sur le revenu entre les trois niveaux de gouvernement. Pour la Confédération  $C=1$  tant pour l'impôt sur le revenu que pour l'impôt sur le bénéfice. Ce coefficient a une origine historique qui a perduré jusque

dans le système actuel. C'est la protection choisie politiquement par les cantons au moment de donner à la Confédération la possibilité d'imposer le revenu. Pour respecter l'équilibre budgétaire fédéral, l'impôt n'est pas une variable de gestion ; l'ajustement ne peut se faire que par les dépenses. Les cantons sont maîtres en la matière et fixent dans leurs lois comment et dans quelle mesure le coefficient d'impôt  $C^{\text{canton}}$  peut varier annuellement – sous réserve de l'exigence de l'équilibre du budget et compte tenu de la concurrence fiscale. Dans tous les cantons, les communes doivent appliquer le régime cantonal ; elles ne peuvent que décider  $C^{\text{commune}}$  dans les limites fixées par le canton<sup>13</sup>. Le Tableau 3-6 donne les coefficients appliqués dans les cantons et chefs-lieux cantonaux en 2013.

---

<sup>12</sup> Lois fédérales du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LFID) et sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID).

<sup>13</sup> Dans le canton de Fribourg, par exemple, la loi du 10 mai 1963 sur les impôts communaux prescrit en son article 4 que le coefficient de l'impôt sur le revenu et sur la fortune ne peut dépasser 100 % de l'impôt cantonal de base. Exceptionnellement, le Conseil d'État peut autoriser une commune à élever ce coefficient jusqu'à 125 %. Les coefficients de l'impôt sur le revenu et sur la fortune ne peuvent être différents.

Multiples des taux simples 2013<sup>1)</sup>

Chefs-lieux cantonaux	Impôt cantonal	Impôt communal <sup>9)</sup>	Impôt paroissial	
			réformée	cath.rom.
Zürich	100 %	119 %	10 %	10 %
Bern	3,06	1,54	0,184	0,207
Lucerne	1,50	1,85	0,25	0,25
Altdorf (UR)	100 %	99%	120 %	92 %
Schwyz	120 %	215 %	28 %	28 %
Sarnen (OW)	2,95	4,06	0,54	0,54
Stans (NW)	2,63	2,35	0,26	0,35
Glarus	56 %	60 %	8 %	9.5%
Zoug	82 %	60 %	9,5 %	7%
<b>Fribourg</b>	<b>100 %</b>	<b>77,3 %<sup>9)</sup></b>	<b>9,5 %</b>	<b>7%</b>
Solothurn	104 %	115 %	16 %	21%
Basel (BS)	100 %	2)	8 % <sup>3)</sup>	8% <sup>3)</sup>
Liestal (BL)	4)	66 %	0,55 % <sup>5)</sup>	6,75 % <sup>6)</sup>
Schaffhausen	98 %	98 %	13 %	14,5 %
Herisau (AR)	3,0	4,1	0,50	0,45
Appenzell (AI)	96 %	82 %	10 %	10 %
Saint Gall	115 %	144 %	25 %	26 %
Coire (GR)	100 %	90 %	14,5 %	11 %
Aarau (AG)	109 %	94 %	15 %	19 %
Frauenfeld (TG)	117 %	146 %	16 %	16 %
Bellinzona (TI)	4)	95 %	-	-
<b>Lausanne (VD)</b>	<b>154,5 %</b>	<b>79 %</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Sion (VS)</b>	<b>4)</b>	<b>1,10</b>	<b>3 %<sup>7)</sup></b>	<b>3 %<sup>7)</sup></b>
Neuchâtel	130 %	62 %	-	-
Genève	130.8 % <sup>8)</sup>	45,5 %	-	-
<b>Delémont (JU)</b>	<b>2,85</b>	<b>1,95</b>	<b>8,1 %<sup>10)</sup></b>	<b>6,4 %<sup>10)</sup></b>

Tableau 3-6

### Multiples annuels des taux simples dans les chefs-lieux cantonaux en 2013, impôts cantonaux, communaux et paroissiaux

Source : <http://www.estv.admin.ch> > Page d'accueil > Documentation > Publications > Autres publications > Multiples des taux simples personnes physiques.

Notes :

1) Les multiples s'expriment soit en % (comme à Zurich), soit en coefficient (comme à Berne); ces pour-cent ou coefficients (appelés aussi multiplicateurs) s'appliquent au montant d'impôt calculé selon le barème inscrit dans la loi sur les impôts du canton de référence ; les exceptions sont signalées par des notes.

2) inclus dans l'impôt cantonal.

3) calculé sur l'impôt 2011.

4) pas de multiple.

5) en % du revenu imposable.

6) en % de l'impôt cantonal ;

7) en % de l'impôt communal.

8) compte tenu d'un rabais de 12 % de l'impôt cantonal de 147.5 %.

9) Les coefficients d'impôt dans les chefs-lieux sont donnés à titre indicatif. Il peut y avoir des différences significatives entre les communes d'un même canton. Ainsi, dans le canton de Fribourg en 2013, pour les 263 communes, les coefficients étaient en % de l'impôt cantonal : le plus bas 25 %, le plus élevé 103 %, la valeur médiane 82.4 %, la moyenne non pondérée 80.6 %, la moyenne pondérée 78.7 % (pondération par le poids de la population dans chaque commune).

### 3.2 Les déductions fiscales sont-elles équitables?

La recherche de l'équité devrait être une priorité du secteur public. Trois voies sont possibles. (i) La base structurelle de l'équité est le mieux assurée par l'égalité des chances d'accéder à des services collectifs essentiels comme l'éducation, la santé, l'habitat, l'eau potable. (ii) Les versements financiers ciblés, tels les allocations familiales, les bourses d'étude ou encore l'aide à l'assurance-maladie, appartiennent au deuxième groupe de mesures pratiquées. (iii) Enfin, d'aucuns y ajoutent une politique redistributive active par le biais de la fiscalité en organisant l'impôt sur le revenu de manière orientée, via des déductions sélectives et un barème progressif des taux,  $D$  et  $t$  dans la formule donnée précédemment. Dans cette section, l'intérêt se porte sur la question, controversée, des déductions ou dépenses fiscales. Dans la définition de l'OCDE<sup>14</sup>, les « dépenses fiscales » sont des mesures qui ont pour but d'accorder des allègements fiscaux à des

groupes déterminés de particuliers ou d'entreprises, ou à l'égard de certaines activités avec comme résultat de baisser le produit de l'impôt. Cela crée trois sources de préoccupation : perte de recettes ou à rendement égal, de report de la charge sur d'autres contribuables, impôts non neutres, situations inégales (inéquitables ?) des contribuables face à l'impôt.

Dans le système harmonisé suisse, les déductions se répartissent en trois catégories : les « frais d'acquisition du revenu », les « déductions personnelles » permettant d'ajuster la charge fiscale des contribuables selon des caractéristiques sociales, et les autres « dépenses fiscales ». Le Tableau 3-7 résume.

---

<sup>14</sup> OCDE (2010), *Les dépenses fiscales dans les pays de l'OCDE*, Éditions OCDE. La question des dépenses fiscales est également étudiée dans *l'Édition 2011 du Gouvernement du Québec sur les dépenses fiscales*, Québec 2012, qui contient 384 pages pour prendre la mesure du problème ([www.finances.gouv.qc.ca/documents/ autres/ fr/AUTFR\\_DepensesFiscales2011.pdf](http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/autres/fr/AUTFR_DepensesFiscales2011.pdf)). En France, le « Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales », Paris, juin 2011 analyse 470 dépenses fiscales et 68 niches fiscales, sur 356 pages ([www.economie.gouv.fr/files/rapport-comite-evaluation-depenses-fiscales-et-niches-sociales.pdf](http://www.economie.gouv.fr/files/rapport-comite-evaluation-depenses-fiscales-et-niches-sociales.pdf)).

### Déductions organiques ou frais d'acquisition du revenu

#### Activité indépendante :

- 1 Frais généraux justifiés par l'usage commercial ; pertes sur trois périodes de calcul
- 2 Amortissements justifiés par l'usage commercial
- 3 Provisions justifiées par l'usage commercial
- 4 Provisions en vue d'un emploi (maintien différé du capital de production)
- 5 Intérêts des dettes commerciales et sur les participations visées à l'art. 18 al. 2 LIFD
- 6 Pertes commerciales (au maximum les sept dernières années)

#### Activité dépendante, salariés :

- 7 Primes et cotisations à l'AVS, l'AI, APG, AC et AA obligatoire
- 8 Primes et cotisations de prévoyance individuelle liée au 2<sup>e</sup> pilier
- 9 Frais de déplacement domicile – lieu de travail
- 10 Repas ou séjour hors du domicile, le travail par équipe ou de nuit à horaire continu
- 11 Autres frais professionnels indispensables à l'exercice de la profession, frais de perfectionnement et de reconversion professionnels en rapport avec l'activité exercée
- 12 Frais d'acquisition du revenu accessoire
- 13 Déduction pour activité lucrative des deux conjoints

### Déductions générales ou « dépenses fiscales »

- 14 Primes et cotisation de l'AM et AA de base
- 15 Autres primes (assurances vie, rentes viagères, risque pur, indemnités journalières)
- 16 Formes reconnues de prévoyance individuelle 3<sup>e</sup> pilier
- 17 Rachats d'années d'assurances (2<sup>e</sup> pilier, caisse de pension)
- 18 Intérêts des capitaux d'épargne
- 19 Déduction de 50 % des rendements de participations qualifiées (au moins 10 % du capital-actions ou du capital social d'une société de capitaux ou d'une société coopérative)
- 20 Intérêts passifs privés jusqu'à concurrence du rendement imposable de la fortune augmenté de 50 000 francs (mais pas les intérêts dus sur les crédits de construction, considérés comme faisant partie de l'investissement) – distinction entre dettes privées et dettes commerciales
- 21 Frais d'entretien des immeubles
- 22 Frais d'administration par des tiers de la fortune mobilière privée
- 23 Charges durables et 40 % des rentes viagères
- 24 Pension alimentaire versée au conjoint divorcé ou séparé judiciairement
- 25 Frais liés au handicap

### Personnalisation de l'impôt

- 26 Frais médicaux, pharmaceutiques et dentaires excessifs
- 27 Versement bénévoles faits à des institutions reconnues d'utilité publique
- 28 Versements aux partis politiques reconnus
- 29 Déduction pour chaque enfant mineur ou en apprentissage ou aux études
- 31 Déduction pour personne à charge d'entretien
- 32 Frais de garde des enfants par des tiers
- 33 Frais nécessaires provoqués par l'impotence
- 34 Part des frais excédant le prix de pension de base à charge du contribuable vivant durablement dans un EMS du canton
- 35 Déductions pour contribuables à revenu modeste (parfois avec distinction entre rentiers AVS / AI et autres contribuables)
- 36 Déduction pour contribuables mariés et familles monoparentales (attention : cette déduction peut être remplacée par une réduction du taux d'imposition : *splitting* ou coefficient d'impôt différent)

## Tableau 3-7 Les déductions fiscales possibles LIFD et LHIC (état 2013)

Sources : *Informations fiscales*, vol. II, titre D, p 60 à 116, état au 1<sup>er</sup> janvier 2009 de l'impôt sur le revenu ; également art. 25 à 35 de la loi fédérale sur l'IFD ; art. 7 à 11 de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes. Mise à jour selon la législation fédérale, fin 2013.

Cette liste fait périodiquement l'objet d'interrogations<sup>15</sup>. Si on comprend que les cotisations sociales, notamment celles des assurances sociales dites de « répartition », qui ont un effet redistributif, soient déductibles afin que l'impôt ne frappe que le revenu effectif, qu'en est-il des autres déductions ? Le système des déductions permettant d'ajuster l'impôt aux situations individuelles est problématique sous deux aspects au moins. Premièrement, qui accède à quelle(s) déductions(s) ? Un accès identique pour chacun selon la loi ne signifie pas encore l'accès de chacun dans les faits. Deuxièmement, dans un système avec un barème progressif, procéder par déductions sur la base d'impôt [B-Di] crée des inégalités face au calcul de l'impôt : la déduction d'un même montant réduit d'autant plus d'impôt que le revenu imposable est élevé, et le cumul des déductions possibles renforce cet effet.

Les résultats de deux études suisses servent d'exemples, celle publiée en 1998 déjà par la Commis-

sion externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) du canton de Genève<sup>16</sup>, et celle de la Confédération, en 2005, qui concerne les cantons de Berne, Fribourg et Glaris<sup>17</sup>. L'intérêt de ces deux études est qu'elles aboutissent à des résultats très semblables : pertes substantielles de revenu de l'impôt et mise en cause du bien-fondé des déductions fiscales du point de vue de leur équité.

#### *1998 L'étude de la CEPP - Genève*

Nous abordons ces problématiques en recourant à l'étude genevoise menée par la Commission externe d'évaluation des politiques publiques, CEPP, en 1998 concernant les déductions fiscales sur le revenu. La CEPP s'est saisie d'office de ce thème parce qu'elle avait « *relevé différents problèmes concernant les déductions fiscales qui, sans avoir fait l'objet d'une analyse approfondie l'ont interpellée : sentiment d'inégalité de traitement parmi une grande majorité de contribuables, sentiment de méconnaître les déduc-*

---

<sup>15</sup> Également Jeitziner et Moos, 2011, « Les allègements fiscaux de la Confédération : inventaire et besoins d'optimisation », *La Vie économique, Revue de politique économique*, 10-2011, p. 50-55.

<sup>16</sup> Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) du canton de Genève : *Évaluation des déductions genevoises sur le revenu des personnes physiques sous l'angle de leur impact financier, de leur vérification par l'administration et de l'égalité de traitement*, Rapport d'évaluation, 1998, Genève. [www.geneve.ch/cepp/](http://www.geneve.ch/cepp/). <http://www.cdc-ge.ch> >archives cepp >Rapports d'évaluation > page 6.

<sup>17</sup> À qui profitent les déductions fiscales ? Rapport du Conseil fédéral d'octobre 2005 en réponse à l'interpellation 04.3429 de la Conseillère aux États Mme S. Sommaruga. [www.efd.admin.ch](http://www.efd.admin.ch) >documentation >rapports > Rapports du DFF de 1997 à fin 2012 > 29. Ce rapport est fondé sur l'étude technique de Peters R., 2005, *Effets des déductions sur l'impôt fédéral direct des personnes physiques*, Administration fédérale des contributions, Berne, [www.estv.admin.ch](http://www.estv.admin.ch) >documentation > faits et chiffres > Rapports > 2005.

*tions auxquelles ils ont droit, manque de transparence des déductions acceptées par l'Administration fiscale cantonale (AFC), admission de déductions non prévues par la législation, doutes quant à la cohérence du système, importance des diminutions de recettes pour les finances cantonales, ampleur du travail de vérification dans le cadre de la taxation ».*

Deux des cinq questions posées par la CEPP-GE nous intéressent ici. Qui sont les principaux bénéficiaires des déductions fiscales ? Dans quelle mesure certaines pratiques administratives actuelles en matière de déductions professionnelles sont-elles compatibles avec le principe de l'égalité de traitement ? La CEPP décida de se focaliser sur les déductions concernant les revenus des personnes physiques salariées et indépendantes parce qu'elles constituaient de loin la part la plus importante du point de vue quantitatif. L'étude porte sur l'année 1997 ; elle englobe 97 % des contribuables concernés. Les déductions ont réduit le rendement de l'impôt sur le revenu 1997 de 1,443 milliard de francs (Rapport, p. 14) pour un rendement effectif de 1,965 milliard (source : AFC). Trente formes de déductions ont été analysées (Rapport, p. 14), chacune faisant l'objet d'une fiche récapitulant la mesure de la déduction, sa description et ses effets. Le Tableau 3-8 restitue l'exemple

des déductions pour les frais de déplacement entre le domicile et le lieu de travail.

L'analyse comprend tout d'abord la conséquence financière de la déduction, considérée seule et sans cumul avec d'autres déductions, puis la description précise des circonstances de la déduction. La troisième partie de chaque fiche traitant les effets redistributifs est la plus intéressante. Elle montre que le nombre de contribuables concernés dans chaque quantile de revenu augmente avec l'augmentation du revenu, et que l'économie d'impôt est d'autant plus grande que le barème est progressif. Ainsi, le rapport d'économie d'impôt entre le dernier plus haut quantile est le quantile le plus bas est de  $244 / 89 = 2,75$ .

En quatrième partie (IV) du Tableau 3-8, nous avons inscrit les économies d'impôt par quantiles de revenus pour quatre autres dépenses fiscales : allocations familiales, cotisations de prévoyance professionnelle, épargne par enfant (plafond de 500 francs), et déduction de mariage (plafond forfaitaire de 2 750 francs). Les multiples obtenus entre la déduction pour le quantile le plus haut rapporté au quantile le plus bas sont de  $2.7 \times (1175 : 437)$  pour les allocations familiales<sup>18</sup>,  $8.5 \times$  pour la prévoyance professionnelle,  $2.3 \times$  pour

<sup>18</sup>

L'allocation pour enfant est ajoutée pour déterminer le revenu total déterminant, puis le canton applique la déduction fiscale. Comme l'allocation par enfant est identique dans un canton quel que soit le revenu du bénéficiaire, tandis que la déduction fiscale varie selon le quantile de revenu auquel appartient le bénéficiaire, le résultat de l'opération est une allocation nette qui varie en fonction du revenu.

Tableau 3-8 Les déductions fiscales analysées par la CEEP-GE 1997

Fiche 6 Frais de déplacements

Déductions incluses dans fiche (code IA0)	Diminution des revenus imposables (millions de francs)	Diminution des recettes (millions de francs)	Par rapport à l'ensemble déductions en %	Contribuables concernés en %	Économie d'impôt par concerné (en francs)
Salariés	66,2	13,1	0,91	60	151
Indépendants	2,1	0,4	0,03	1	383
Total	68,3 m	13,5	0,94		

II. Description des mécanismes (conditions d'obtention et montant déductible)

Frais de déplacement pour se rendre à un lieu de travail, lorsqu'ils sont effectivement assumés par le contribuable pour lui-même et son conjoint, jusqu'à concurrence de 450 CHF au maximum par an, pour chacun d'eux. Ces frais doivent être relatifs à l'exercice d'une profession lucrative dans le canton ; la distance terrestre entre le domicile privé et le domicile professionnel doit être supérieure à 1,5 km à vol d'oiseau. Toutefois, pour les personnes exerçant une activité lucrative dépendante hors du canton, ces frais sont déduits jusqu'à concurrence du montant de l'abonnement le moins onéreux par un moyen de transport public.

III. Effets redistributifs (salariés)

	0.- à 19 999.-	20 000.- à 39 999.-	40 000.- à 59 999.-	60 000.- à 79 999.-	80 000.- à 99 999.-	150 000.- à 199 999.-
Contribuables concernés	N=47 257	N=44 514	N=32 088	N=16 451	N=8 528	N=2 873
en %	40	68	71	79	78	76
Économie d'impôt par contribuable concerné, en francs.	89	148	171	198	216	244

IV. Économie d'impôt pour d'autres dépenses fiscales, en francs, mêmes quantiles

10 allocations familiales	437	786	852	906	969	1175
11 prévoyance professionnelle	297	914	1300	1605	1977	2513
14 épargne enfant 500 CHF.	123	206	217	225	237	288
18 déduction mariage de 2 750 CHF.	411	740	782	814	837	1089

### Encadré 3-9 Conclusions de l'étude genevoise

1. La plupart des déductions ne tiennent pas assez compte de la situation financière du contribuable. Conséquence : elles ont un effet d'arrosoir en s'appliquant aussi bien aux hauts qu'aux bas revenus.
2. L'économie d'impôt qui résulte de la plupart des déductions est d'autant plus importante que les revenus du contribuable sont élevés. L'impact de la déduction s'accroît en relation avec la progressivité des barèmes.
3. Le contribuable ayant des revenus élevés peut plus facilement faire valoir certaines déductions (épargne, prévoyance, etc.).
4. Ces inégalités se renforcent lorsque le contribuable a encore accès à d'autres catégories de déductions. Ainsi la pratique actuelle en matière de déductions professionnelles génère des inégalités de traitement entre salariés. Il y a notamment des inégalités entre :
  - les cadres salariés des entreprises qui en bénéficient et les autres ;
  - les bénéficiaires qui en connaissent l'existence et les autres ;
  - entre salariés et indépendants vu le faible montant des déductions professionnelles admises à Genève pour l'ensemble des salariés.

Toutefois, la CEPP affirme ne pas avoir constaté une volonté politique ou administrative délibérée d'avantager certains contribuables par rapport à d'autres. La situation résulte du système fiscal, de l'imprécision de la législation et de l'accumulation au fil des années de décisions qui ne sont pas revues dans une perspective redistributive d'ensemble. Conséquence : les privilèges accordés à certains contribuables entament la crédibilité du système fiscal.

Source :

*Commission externe d'évaluation des politiques publiques, 1998, p. 54-55.*

l'épargne des enfants et  $2.6 \times$  pour la déduction de mariage. Prenons ce dernier exemple : le couple aisé pour une dépense de 2 750 CHF consacrés aux festivités de son mariage se voit ristourner sous forme de réduction d'impôt 1 089 francs, soit une dépense nette de 1 661 francs. Les contribuables situés dans le quantile le plus bas, s'ils pouvaient dépenser le même montant, recevraient un rabais d'impôt de 411 francs : coût net pour eux 2 339 francs, soit 2.1 fois plus. Tous ces exemples se placent en flagrante contradiction du concept d'équité, qui devrait aboutir à des incidences inverses. Encore faut-il noter du point de vue de la technique d'analyse que dans les situations réelles les possibilités de déductions se cumulent, ce qui amplifie l'effet décrit.

Les conclusions de l'analyse peuvent être transposées à tout impôt sur le revenu, tant au niveau cantonal, national, en Suisse et pour les pays voisins, dans la mesure où le système d'impôt sur le revenu repose sur un barème progressif des taux combiné avec des déductions fiscales sur le revenu dans la forme  $[B - D_i]$ . Pour ces raisons, les principales conclusions (risques, conséquences) de cette étude, résumées dans l'encadré 3-9, sont significatives au-delà du cas genevois.

2005 *Le Rapport du Conseil fédéral* : « À qui profitent les déductions » ?

Le Rapport 2005 du Conseil fédéral sur la question des déductions fiscales fait suite à l'interpellation de la Conseillère aux États Mme S. Sommaruga. L'AFC (Administration fédérale des contributions) qui a préparé la réponse disposait d'informations fiscales détaillées pour treize cantons. Elle choisit d'analyser celles des cantons de Berne, Fribourg et Glaris « relativement de bonne qualité ». Sans entrer dans les détails du Rapport et de l'étude technique qui le sous-tend, les conclusions sont les suivantes :

(1) Les déductions réduisent de presque 30 % les revenus imposables et diminuent de plus de la moitié les recettes fiscales de l'impôt fédéral direct des personnes physiques. Un taux unique d'imposition d'environ 2 % (taux proportionnel ou *flat rate*) appliqué au revenu brut engendrerait les mêmes recettes fiscales.

(2) La part des déductions tend à augmenter avec la classe des revenus bruts. L'étude de Peters (2005), qui sert de base technique à la réponse du Conseil fédéral, distingue 10 classes de revenus bruts : en-dessous de 25 000 francs, puis par quantiles de 10 000 francs jusqu'à 85 000 francs, de 85 à 100, de 100 à 140 et 140 000 francs et plus. La réponse ne détaille pas tous les

résultats par classe, tout en précisant les résultats suivants :

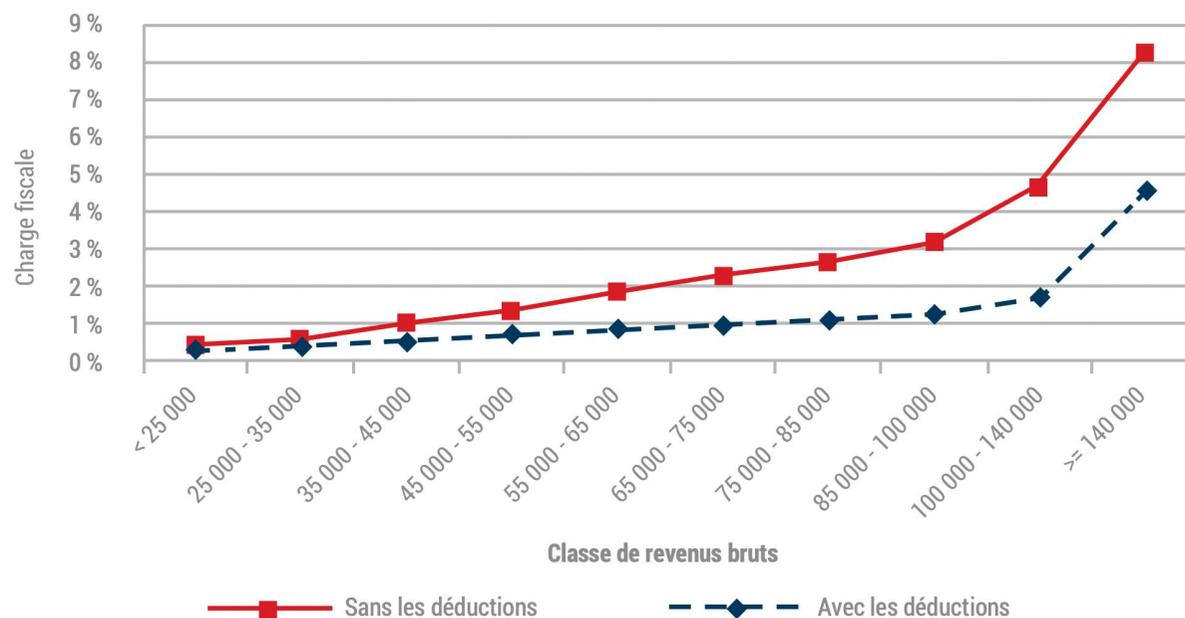
Classe de revenus bruts en francs	Diminution du montant imposable	Réduction de la recette fiscale IFD
25 000 et 35 000	16 à 19 %	35 à 40 %
...	...	...
100 000 et 140 000 francs	32 à 35 %	61 à 66 %
140 000 et plus	Pas d'information dans le rapport	42 à 52 %

Par contre, l'étude Peters donne des résultats détaillés pour dix classes de revenus, pour les trois cantons de référence, puis extrapole pour l'IFD prélevé par la Confédération. Le Graphique 3-10 tirée de l'étude (p. 36, également 67) illustre l'argument pour le canton de Berne. Les résultats sont similaires pour les autres cantons et, par extrapolation pour la Confédération, avec toutes les réserves et précautions d'usage que l'on retrouve dans de telles études techniques. On voit clairement qu'avec les déductions prises en compte, la charge fiscale est d'autant réduite que le revenu est élevé.

(3) Les déductions ont tendance à réduire le taux effectif moyen d'imposition des contribuables de revenus moyens (entre 45 000 et 140 000 francs) plus forte-

Graphique 3-10  
**Charge fiscale par classe de  
 revenus bruts, canton de Berne**

Source : Peters, 2005, p. 36.



ment que pour les revenus faibles et très élevés. Le Rapport note que cela est dû principalement à la forte progressivité du barème IFD, qui tend à corriger l'effet des déductions.

Ainsi, les deux études, concernant quatre cantons, consacrées aux effets économiques des déductions fiscales débouchent sur le même constat. Au mieux, les déduc-

tions fiscales ont pour effet d'atténuer de manière significative la progressivité de l'impôt d'autant plus que les revenus sont élevés. Au pire, la superposition des déductions rend illisible l'incidence redistributive voulue par l'impôt. Les déductions fiscales ne participent pas à l'équité fiscale<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> D'où le débat dans plusieurs pays sur l'introduction d'une *flat tax* - à ne pas confondre avec la *flat rate tax* (voir section 3.3 qui suit). La *flat tax* est un impôt à taux proportionnel unique, calculé sur tous les revenus bruts, réguliers (salaires, intérêts d'épargne, par exemple) ou occasionnels (gains de loterie, succession, par exemple) sans déduction (variante parfois proposée : pour le salaire, déduction faite des cotisations aux assurances sociales redistributives, telles en Suisse, l'AVS, l'AI, l'AC, les AFA). Un impôt *flat tax* devrait être accompagné de politiques redistributives transparentes, explicites, votées par le Parlement, et non par des déductions *ad hoc* ciblées sur des groupes particuliers de contribuables et de clientèles électorales.

### 3.3 Les taux: qui supporte réellement l'impôt?

L'impôt sur le revenu payé par chacun de nous dépend bien évidemment non pas simplement de la base d'impôt et des déductions, mais également des barèmes des taux. Le thème de cette troisième section est proposé sous forme de question : si on ne regarde que les barèmes d'impôt, quelles sont les classes de contribuables qui supportent réellement le poids de l'impôt ?

Pour répondre à cette question, un peu de calcul fiscal est nécessaire puisqu'il faut comprendre ce que sont le taux moyen et le taux marginal d'imposition. Soit l'exemple suivant (tiré du barème 2013 du canton de Fribourg) : pour un revenu imposable, donc  $[B - D]$  dans la formule du début du chapitre, de 40 000 francs, l'impôt est de 2 880.15 francs pour un contribuable seul; il est de 4 101 francs pour un revenu de 50 000 francs.

Le taux moyen correspond à l'impôt payé divisé par le revenu imposable, soit  $2\,880 / 40\,000 = 0,072$  ou 7,2 %, respectivement  $4\,101 / 50\,000 = 8,2$  %. Le taux marginal correspond à ce que paie en plus (en moins) le contribuable lorsque son revenu augmente (diminue). Dans l'exemple, pour 10 000 francs de revenu supplémentaire, l'impôt passe de 2 880 à 4 101 francs, soit une augmentation de 1 221 francs. Le taux marginal est

ainsi de  $1\,221 / 10\,000 = 12,21$  %. Autrement dit, le contribuable paie 7,2 % pour les premiers 40 000 francs, et 12,21 % pour les 10 000 francs supplémentaires.

La distinction entre taux moyen et taux marginal d'impôt permet d'affiner la réponse à la question posée. Pour ce faire, l'analyse prend en compte la situation des cantons romands, selon les barèmes d'impôt 2013 pour les contribuables seuls sans enfants (donc sans *splitting* corrigeant le barème pour les personnes mariées et les familles monoparentales). Les résultats sont présentés dans trois graphiques portant, sur l'axe vertical, les taux d'impôt, dans le barème publié par le canton et, sur l'axe horizontal, les revenus imposables, par tranche de 10 000 francs jusqu'à 200 000 francs et par tranche de 50 000 au-delà. Le graphique 3-11 donne l'image analytique des barèmes romands d'impôt sur le revenu comprenant à la fois les lignes des taux moyens et celles des taux marginaux. Le graphique 3-12 restitue les taux moyens : ce sont les taux inscrits dans les barèmes qui donnent l'illusion de la progressivité. Le graphique 3-13 analyse les variations réelles de progressivité par le biais des taux marginaux.

Précisons que ces graphiques reflètent la progressivité des barèmes formels et, de ce fait, le concept d'équité fiscale voulue par les parlements cantonaux. Ils ne donnent pas la charge fiscale réelle qui doit en-

core tenir compte des coefficients d'impôt. En d'autres termes, on considère ici la valeur «  $t$  » et non pas «  $t \times C^{\text{canton}}$  » dans la formule initiale.

La présentation dans le Graphique 3-12 des barèmes de taux moyens sous forme de graphique et non pas de tabelles, ainsi que la comparaison entre cantons romands, permet de formuler trois observations sur « l'équité » fiscale :

La première concerne la croissance des taux moyens jusqu'à environ 200 000 francs, très semblables pour cinq des six cantons romands, le canton de Vaud se distinguant par une certaine retenue et des taux plus bas et le Valais par un barème linéaire. Deux explications sont plausibles. Soit les cantons ont une idée assez semblable de l'équité ; ce qui serait vérifié si le même exercice comparatif était fait pour plusieurs années avec des résultats comparables dans le temps. Soit la crainte d'un décrochage fiscal désavantageux (se mettre « hors prix fiscal ») provoque un effet de mimétisme fiscal : les barèmes se ressemblent. Notons que dans aucun canton le barème des taux moyens n'est régressif sur un segment de revenu.

Deuxième observation : la progression est fortement atténuée pour les hauts revenus, mais avec deux tendances. Les barèmes des cantons de Fribourg et du Jura

passent à un taux proportionnel dès 250 000 francs ; on peut ajouter le barème valaisan, dont la progressivité est fortement ralentie dès 250 000 francs avec un taux devenant proportionnel dès 450 000 francs. L'autre tendance groupe les cantons de Genève et Neuchâtel, qui gardent une certaine progressivité des taux moyens, bien que très atténuée en comparaison aux classes de revenus inférieurs à 200 000 francs.

Le canton de Vaud a introduit un barème qui se distingue des autres barèmes romands tant du point de vue de la charge fiscale (exprimée par la distance de la courbe à l'axe horizontal) que du point de vue de l'équité (exprimé par le passage d'un point à l'autre sur la courbe, donnant la pente). L'option choisie est un taux de croissance linéaire pour les tranches de revenus allant jusqu'à 200 000 francs, prolongé par un barème légèrement progressif pour les revenus supérieurs. Cela se traduit par une progression régulière du taux marginal (Graphique 3-13), qui se démarque des autres barèmes.

Enfin, et troisièmement, on peut tenter une explication non pas simplement analytique, mais aussi comportementale. D'une part, la progression est plus rapide pour les revenus bas et moyens parce que, placés sous contraintes de l'équilibre budgétaire et de frein au déficit et à l'endettement, les cantons doivent bien

aller chercher des revenus fiscaux dans les classes de revenus les plus larges. D'autre part, le barème veut préserver les revenus élevés, sans doute plus mobiles si la concurrence fiscale est forte et aussi comme mesure d'accompagnement des stratégies cantonales de développement économique.

L'analyse des taux marginaux, dans le Graphique 3-13, est caractérisée en général par une forte dispersion des courbes dans les classes de revenus entre 30 000 et 200 000 francs, et une quasi-linéarité dès 250 000 francs. Dans le détail :

- Dans le canton de Fribourg, le barème marginal est en forte progression jusqu'à 180 000 francs, enregistre une baisse significative entre 200 et 250 000 francs<sup>20</sup> avant de finir par un taux proportionnel à 13.5 pour cent.
- Le barème marginal genevois est progressif à l'extrême entre 10 et 50 000 francs, puis se distingue par des taux légèrement progressifs jusqu'à 700 000 francs.
- Les cantons du Jura et de Neuchâtel ont un profil similaire, donnant un barème à trois paliers, à 60, 100 et 205 000 francs pour le Jura et respectivement 30, 120 et 170 000 francs à Neuchâtel, avec une pro-

gressivité qui va en diminuant.

- Le canton du Valais donne la courbe la plus atypique, et surprenante, de son barème marginal qui monte en flèche, par une progressivité extrême jusqu'à 140 000 francs, avec ensuite deux paliers à la baisse, à 190 et 450 000 francs. Entre 90 et 140 000 francs, la charge fiscale marginale est de loin la plus lourde de tous les cantons romands, ce qui soulève la question du découragement fiscal et des incitations à faire mieux sur le marché du travail.
- Comme on l'a noté avant, le canton de Vaud présente la courbe la plus basse et la progressivité marginale la plus régulière entre 30 et 350 000 francs.

Enfin, la notion de justice fiscale exprimée par les barèmes marginaux et, en termes de mobilité, la crainte de taux dissuasifs décourageant les contribuables à revenus élevés de prendre domicile fiscal dans un canton, ou de les voir partir, se traduisent partout par la transformation du barème progressif en un barème proportionnel (de fait, une *flat rate tax*), mais selon des seuils et des taux très différents d'un canton à l'autre :

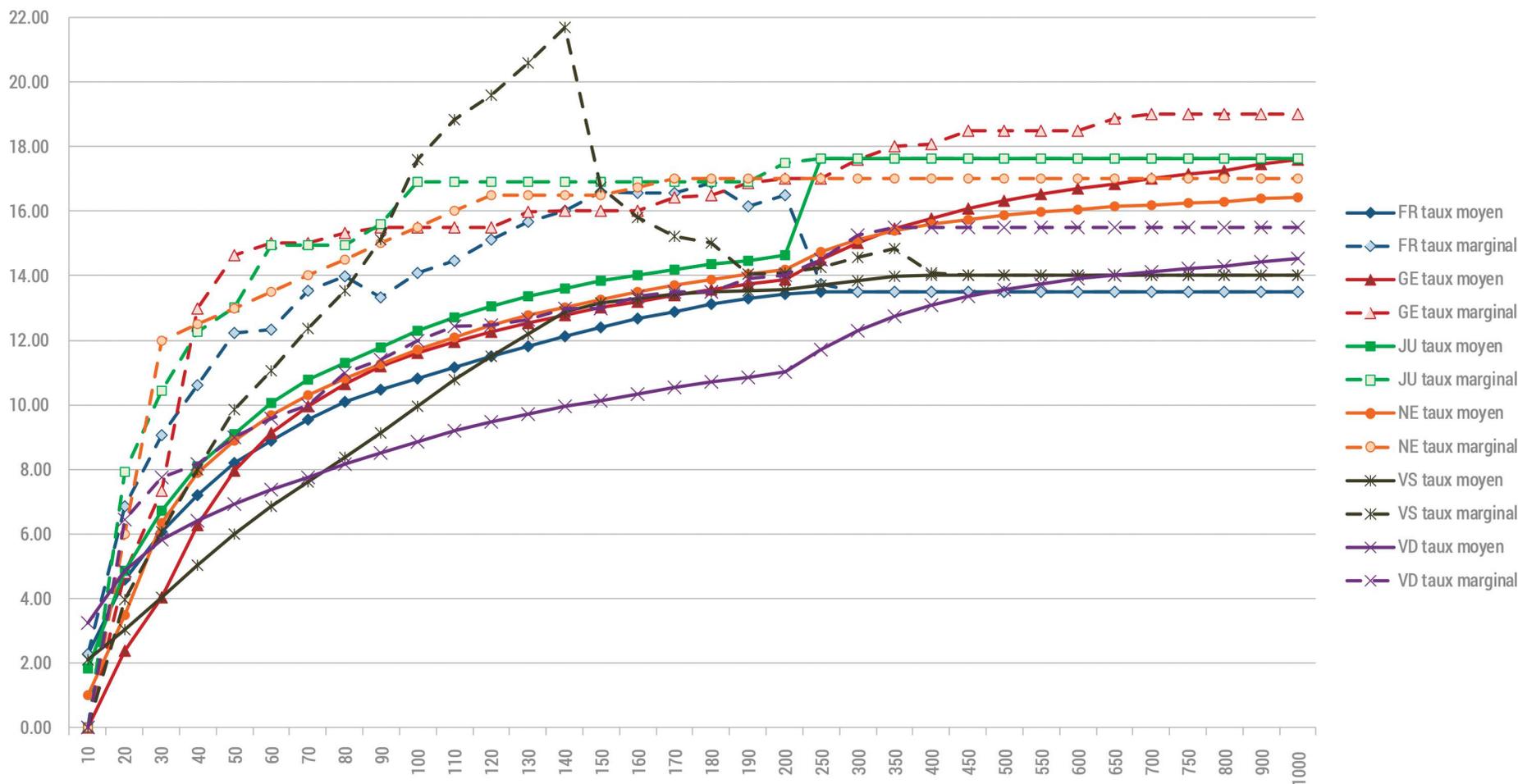
Canton	FR	GE	JU	NE	VS	VD
Seuil en 1 000 francs	300	700	250	170	450	350
Taux proportionnel en %	13.5	19.0	17.6	17.0	14.0	15.5

<sup>20</sup> Observation importante dans le Graphique 3-11 : dans l'analyse des taux marginaux, le canton de Fribourg et le canton du Valais présentent un segment de revenu pour lequel le taux est décroissant. Or cette situation est contraire à l'ATF No 2P.43/2006, du 1<sup>er</sup> juin 2007 concernant la constitutionnalité des barèmes fiscaux dégressifs établis dans le canton d'Obwald. Le jugement fédéral est que « Le nouveau barème d'imposition des revenus (Note : qui est régressif) du canton d'Obwald est contraire aux principes de l'égalité et de l'imposition selon la capacité économique (consid. 9). Ni des motifs de concurrence fiscale (considération 10), ni d'autres buts de nature fiscale ou non (considération 11) ne permettent de remédier à l'atteinte constitutionnelle. » Remarquons toutefois que la décision du TF ne fait pas la distinction entre taux moyen et taux marginal. [www.bger.ch](http://www.bger.ch) >jurisprudence > autres arrêts dès 2000 > droit constitutionnel et administratif > 01.06.2007 2P.43/2006.

Ainsi, la comparaison des barèmes des taux d'impôt dans les cantons romands fait ressortir trois similitudes : (i) la progressivité des taux moyens est assez proche, par effet de mimétisme, pour les quantiles des revenus imposables jusqu'à 200 000 francs environ ; (ii) dès un certain seuil, les taux deviennent proportion-

nels, sans doute par crainte de voir les revenus élevés plus mobiles partir vers d'autres cieux fiscaux plus cléments ; (iii) les courbes des taux marginaux révèlent un certain pragmatisme : on va chercher l'impôt là où les quantiles de revenus sont les plus importants, et non pas selon des concepts élaborés d'équité fiscale.

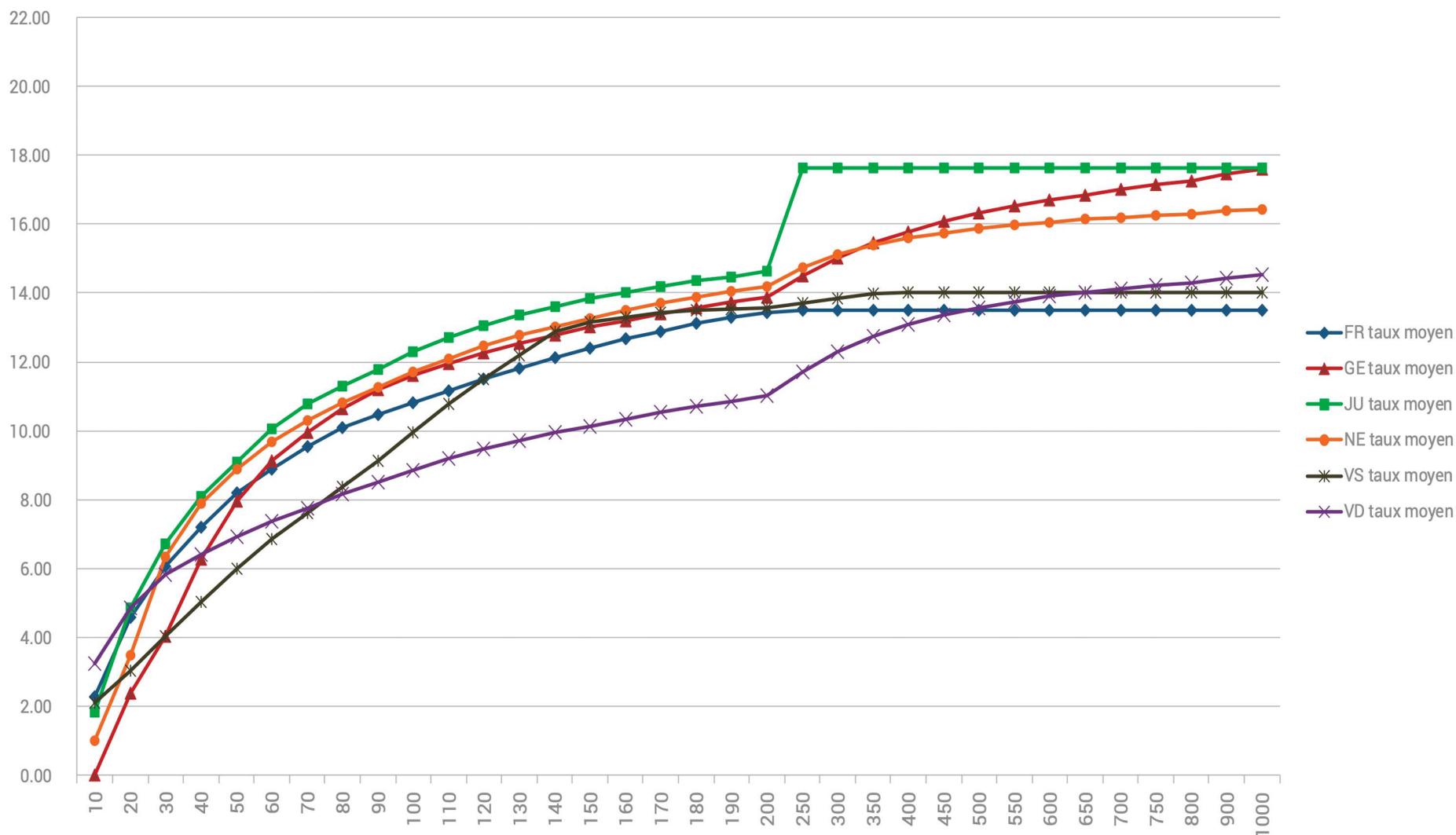
Graphique 3-11 Barèmes d'impôt sur le revenu dans les cantons romands, taux moyens et taux marginaux, 2013



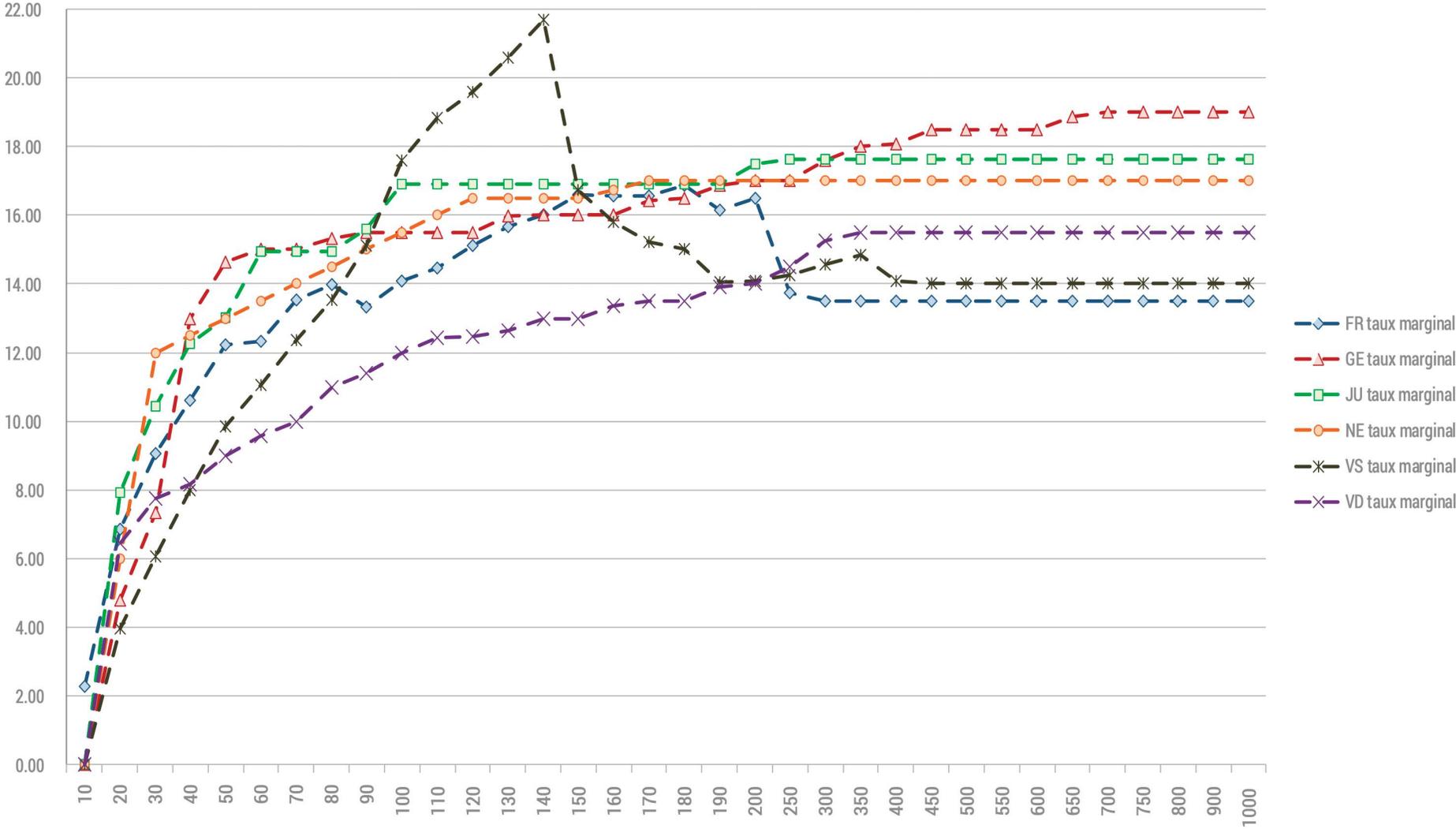
Toutefois, sur ces trois points, le barème du canton de Vaud est celui qui se révèle le plus cohérent dans sa logique d'équité : progression réelle des barèmes, moyens et marginaux, sur tous les quantiles de reve-

nus, renforcement léger de la progressivité pour les hauts revenus, modération générale de la charge évitant la « désincitation » fiscale.

Graphique 3-12 Barèmes d'impôt sur le revenu dans les cantons romands, taux moyens, 2013



Graphique 3-13 Barèmes d'impôt sur le revenu dans les cantons romands, taux marginaux, 2013



### 3.4 La concurrence fiscale

Cette section sur la concurrence fiscale s'ouvre par quelques définitions et concepts, et une réflexion de base sur cette thématique complexe et controversée. Il faut tout d'abord distinguer la concurrence budgétaire, portant sur la combinaison « dépenses et recettes » de la concurrence fiscale qui ne porte, elle, par convention pour la partie « impôts » des recettes. On aborde ensuite cette dernière dimension en analysant la position relative des cantons dans l'évolution de la charge fiscale sur le revenu en longue période, de 1985 à 2011.

#### *Définitions et concepts*

Un des concepts fondamentaux du fédéralisme est de permettre aux cantons et aux communes de faire des choix en matière de politiques publiques et de services offerts et d'en assumer les conséquences financières. Ainsi, les cantons (les communes) décident des tâches propres en plus des tâches déléguées ou normées par la Confédération (le canton) ou des concordats intercantonaux (des accords intercommunaux) et de leur financement par des impôts et des redevances d'utilisation. Toutes choses égales par ailleurs, une collectivité peut choisir d'offrir moins en quantité et / ou en qualité, et donc de demander moins d'impôt.

Ce modèle permet ainsi la concurrence budgétaire ; il admet la mobilité des personnes qui s'établissent là où la combinaison entre services offerts et impôts est la meilleure pour eux. La concurrence fiscale, elle, ne joue que sur les impôts : dans le modèle suisse, pour l'impôt sur le revenu, les cantons peuvent décider les montants des déductions, le barème des taux et le coefficient annuel,  $[t, D_i \text{ et } C^{\text{canton}}]$  dans la formule donnée en introduction ; les communes décident le coefficient  $[C^{\text{commune}}]$  seulement. Le Tableau 3-14 récapitule ces deux formes de concurrence et les conditions nécessaires à leur fonctionnement.

Les formes pratiques que peut prendre la concurrence dans le cadre décrit par le Tableau 3-12 sont au nombre de quatre :

(a) La mobilité des agents économiques, personnes ou entreprises, qui votent avec leurs pieds (selon la formule consacrée par Charles Tiebout en 1956 déjà) : si la combinaison « dépenses – impôts » pour les politiques publiques locales offertes ne convient pas, l'agent économique déménage dans une autre collectivité – toutes choses égales par ailleurs<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> D'autres considérations viennent évidemment se greffer sur ce calcul de base : l'environnement social et familial, le marché du travail, le marché du logement, les distances entre domicile et lieu de travail.

**Tableau 3-14 Concurrence budgétaire ou fiscale : contenus et conditions**

Concurrence budgétaire	Concurrence fiscale par l'impôt	Conditions restrictives	
		Transferts	Endettement
Niveau et qualité des politiques publiques → dépense = recette → niveau des impôts, taxes et des charges de préférence	<p>B (mais définition nationale) t les barèmes (IFD +cantons) D, les montants des déductions (IFD et cantons) C les coefficients (cantons et communes)</p>	<p>Pas de transfert de charges sur d'autres gouvernements Pas d'externalité géographique (notamment centre-périphérie). Pas de subventionnement (sauf incitatifs et limités dans le temps). Pour la concurrence budgétaire : péréquation nécessaire pour compenser les disparités de coûts ou de ressources dues à des variables externes.</p>	<p>Règle d'or = équilibre du budget / compte de fonctionnement. Endettement possible pour les investissements, mais amortissement et coûts induits sont compris dans le fonctionnement.</p>
Acceptable	<p>En général : pas neutre, distorsion des choix, la course au moins d'impôt est dommageable.</p>	<p>Niches fiscales ad hoc : dommageables, inéquitables, distorsion des choix</p>	<p>Si les conditions ci-dessus ne sont pas remplies, les deux formes de compétition ne sont pas neutres parce que l'impôt ne donne plus le signal « prix » des politiques publiques. La course au « moins d'impôt » est dommageable et les conséquences supportées à l'externe :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• le cercle des bénéficiaires et celui des payeurs ne correspondent pas pour les transferts : les « autres » paient ;</li> <li>• les générations futures paient si les impôts, taxes et redevances ne couvrent pas les dépenses de fonctionnement ;</li> <li>• les disparités ne sont pas (partiellement au moins) compensées : la concurrence budgétaire ne peut pas se faire, la collectivité la moins bien placée étant toujours préférentielle.</li> </ul>

Source : l'auteur.

(b) La concurrence par référence à d'autres situations analogues (*yardstick competition*). Elle ne dépend plus de la mobilité, mais de l'information. Les résidents

d'un canton, d'une commune, doivent pouvoir obtenir une information sûre, peu coûteuse, sur les positions budgétaires d'autres cantons, d'autres communes. Ils

peuvent ainsi comparer et mettre une certaine pression sur leurs propres élus pour obtenir les services souhaités à des coûts (donc des impôts) adéquats<sup>22</sup>.

(c) Le mimétisme budgétaire et / ou fiscal, qui consiste à observer ce que font les collectivités voisines et à ramener ses propres choix fiscaux sur une position identique afin de ne pas subir des écarts concurrentiels. C'est un des phénomènes qui explique la course au « moins d'impôt » décrite comme dommageable par l'OCDE<sup>23</sup>.

(d) La comparaison directe de politiques publiques spécifiques soumises à paiement partiel ou total des utilisateurs (*benchmarking*). Les plus courantes portent sur les services publics techniques (eau potable, ramassage et traitement des déchets solides, eaux usées, transports publics) ; plus récemment sur des services à caractère social, tels les structures d'accueil de la petite enfance SAPE, les soins à domicile, l'aide familiale, les écolages et taxes de cours. Ces comparaisons obligent les collectivités à justifier les prix demandés ainsi que les différences de prix constatées et à améliorer le rapport qualité / prix et l'efficacité de

production. Elles posent également, pour la seconde catégorie, la question de l'accès aux services, des capacités individuelles de paiement et de la dimension redistributive.

#### *Évolution de l'impôt sur le revenu, 1965-2013*

Pour rendre compte de l'évolution de l'impôt sur le revenu, et plus particulièrement de la charge fiscale que cet impôt provoque sur le revenu, il est nécessaire de cadrer l'analyse pour la simplifier et de la rendre lisible. Deux problèmes techniques se posent. D'une part, l'indice global de la charge fiscale sur le revenu n'est plus calculé depuis 2008 puisque cet indicateur a été abandonné dans le nouveau système de péréquation entre la Confédération et les cantons. Il combinait plusieurs états du contribuable (seul, marié, nombre d'enfants) et plusieurs quantiles de revenus, en pondérant chaque série selon son poids respectif dans l'indice global. En l'absence d'un indice global, l'exercice consisterait à prendre en compte plusieurs variantes exprimant chacune l'état du contribuable (célibataire, marié, nombre d'enfants, etc.) et plusieurs niveaux de revenus sur la période de référence. Ces combinaisons, possibles techniquement, rendent

<sup>22</sup> L'introduction d'un Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes en 1981, et son adaptation dans le MCH2 en 2008, participent de cette approche. Cela vaut également pour les informations statistiques des finances publiques suisses établies par l'AFC sur des bases comparables pour la Confédération, les cantons, les communes et les assurances sociales – données utilisées dans cette étude.

<sup>23</sup> OCDE, *Concurrence fiscale dommageable : un problème mondial*, Paris, 1998.

*Projet de l'OCDE sur les pratiques fiscales dommageables : rapport d'étape 2004*, Paris, 2005. [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org) > thèmes > fiscalité > pratiques fiscales dommageables.

très difficile une lecture directe de l'évolution dans le temps de la charge de l'impôt sur le revenu. C'est la raison pour laquelle l'approche proposée ici est simplifiée à une catégorie de revenu, représentative de la tendance générale<sup>24</sup>.

L'analyse porte sur la charge fiscale d'un contribuable marié, sans enfants, avec un revenu brut de 100 000 francs en valeur 2011, moins les contributions aux assurances sociales et les frais professionnels. Ce montant est corrigé pour les années antérieures et ultérieures par l'indice des prix pour tenir compte du coût de la vie (par exemple, 100 000 francs en 2011 correspondent à 55 609 francs en 1980). L'analyse est donc réalisée en valeur réelle et non pas en valeur nominale. La charge fiscale cantonale prend en compte l'impôt cantonal, l'impôt communal dans les chefs-lieux et, le cas échéant, l'impôt paroissial là où ce dernier est obligatoire, sauf en cas de déclaration de sortie de l'Église reconnue. On examine la tendance générale sur le long terme pour cette catégorie, puis la tendance

par canton, enfin le classement comparé de chaque canton de cinq ans en cinq ans.

La première constatation que l'on doit faire est la diminution constante de la charge fiscale lorsqu'elle est calculée sur la base de la valeur réelle des revenus imposables, et non pas sur la valeur nominale. Cette constatation vaut tant pour l'IFD que pour l'ensemble des cantons, bien que leur positionnement individuel présente des écarts importants si l'on considère les tranches annuelles. La tendance baissière est plus forte dans les cantons qu'au niveau fédéral. Pour les cantons, la baisse a fait passer la charge moyenne de 14 % en 1975 à 9 % en 2012. Pour la Confédération, cette baisse n'a été que de 2,4 % en 1984 à 1,2 % en 2012.

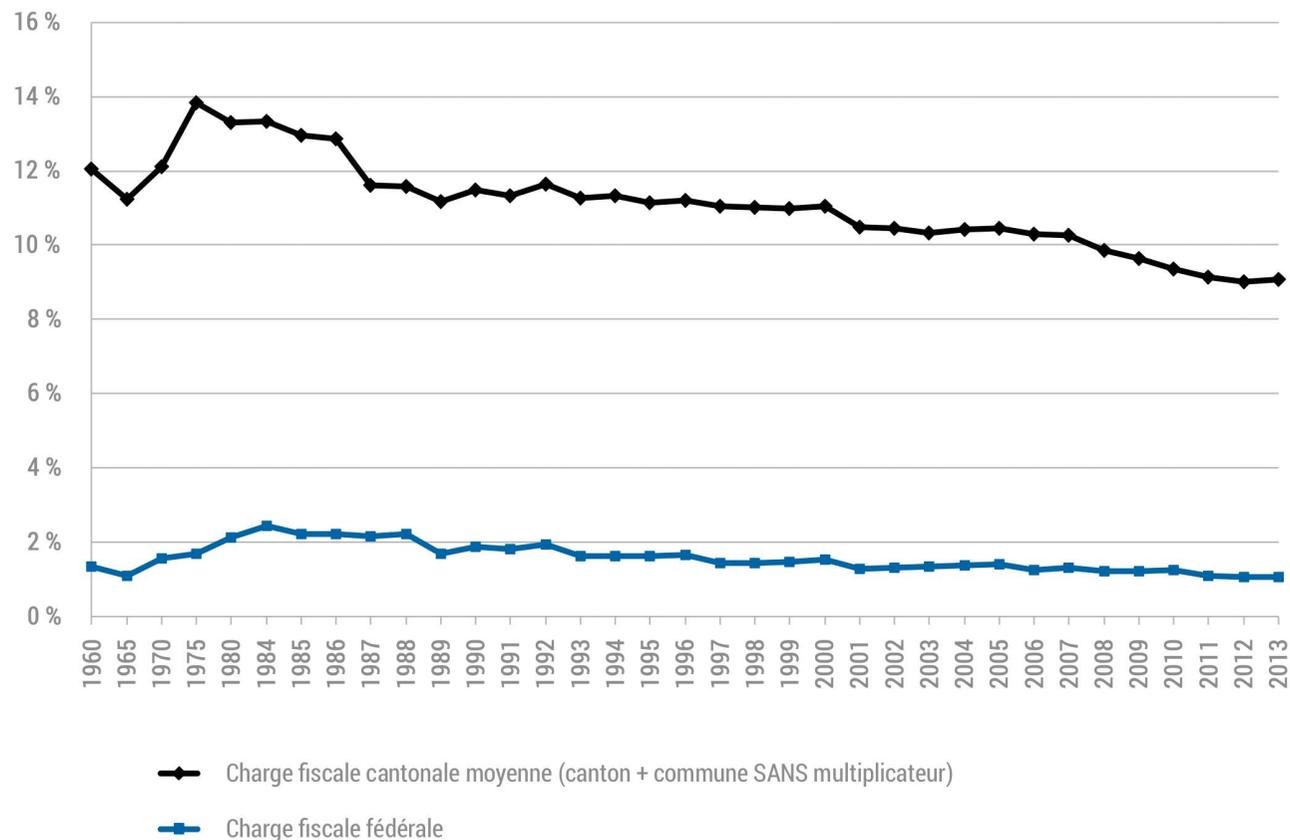
Le graphique 3-16 donne aussi une information précise sur les tendances à long terme de l'impôt sur le revenu dans les cantons. On note cinq phases : augmentation de la fiscalité assez soutenue dans la période 1965 - 1980, une baisse de 1980 à 1993, une période de sta-

---

<sup>24</sup> La même démarche a été faite pour des revenus inférieurs à celui qui sert de référence ici. Les conclusions ne varient guère puisque l'on retrouve toujours les mêmes tendances pour les périodes considérées. Lorsque l'ajustement de l'impôt se fait par les coefficients ( $C^{\text{canton}}$  et  $C^{\text{commune}}$ ) dans la formule synthétique, l'ajustement est le même pour tous les quantiles de revenus. Des ajustements se font aussi sur le barème ( $t$  dans la formule) : dans ce cas, la position relative des contribuables est modifiée selon les quantiles auxquels ils appartiennent. Cette question n'est pas abordée ici, mais elle est une des interrogations périodiquement posées à propos de la « surcharge fiscale » des classes moyennes de revenu.

**Graphique 3-15**  
**Tendance à long terme de**  
**l'impôt sur le revenu, en**  
**termes réels**

Source : [www.bfs.admin.ch/bfs](http://www.bfs.admin.ch/bfs) > actualité > publications > charge fiscale ; Charge fiscale en Suisse, Administration fédérale des contributions, Berne : série statistique 18 Tableau T18.2.2.3.3.



bilité relative entre 1993 et 2000, puis à nouveau une tendance baissière dès 2000, toutefois sans mettre en péril les finances cantonales et communales grâce notamment, mais pas seulement, au développement et au maintien de l'activité économique assurant une augmentation de la base de l'impôt ; enfin l'amorce

d'une nouvelle phase de stabilité dès 2011, mais qui reste à confirmer. Ces phases peuvent être mises en relation avec les soldes financiers illustrés dans le Graphique 1-1 du premier chapitre. De 1990 à 1995, les soldes financiers sont négatifs, mais avec une tendance vers l'équilibre ; de 1995 à 2002, les soldes sont

positifs, correspondant à la stabilité des taux. Exception faite des années 2002 et 2003 en légère décroissance, en dessous de l'équilibre financier pour les cantons, la période 2002 à 2011 se caractérise par le retour à l'équilibre et des soldes financiers positifs. En parallèle, les barèmes diminuent. Avec les effets de la crise financière de 2008, qui se sont fait ressentir avec un décalage temporel de deux ans, ainsi qu'avec une situation économique maussade dès le début de cette décennie, on assiste à un apaisement de la concurrence fiscale, se traduisant par une relative stabilité des barèmes. Si la tendance baissière des charges fiscales cantonales et communales sur les revenus est restée relativement faible durant cette dernière décennie, tout en maintenant des soldes financiers positifs grâce à une base d'impôt en croissance, il faut ajouter deux autres aspects connexes. D'une part, les règles cantonales d'équilibre budgétaire et de limite aux déficits et à l'endettement sont des contraintes significatives dans les options fiscales, obligeant à prendre en compte le couple « moins d'impôts = moins de dépenses » si des déficits resurgissent<sup>25</sup>. D'autre part, et particulièrement au niveau des communes,

on observe une croissance des taxes et redevances d'utilisation liées à des prestations individualisées, ce qui a entraîné la substitution d'une forme de prélèvement par une autre. Le chapitre 6 aborde cette question.

#### *Alors, concurrence dommageable ou non ?*

Le graphique 3-16 fait ressortir l'effet de mimétisme fiscal : les cantons s'observent et les tendances, à la hausse ou à la baisse, s'inscrivent dans des fourchettes qui vont en se rétrécissant. Un canton, une commune ne peuvent pas se mettre « hors prix » en laissant trop d'écart entre les barèmes et les coefficients d'impôts<sup>26</sup>.

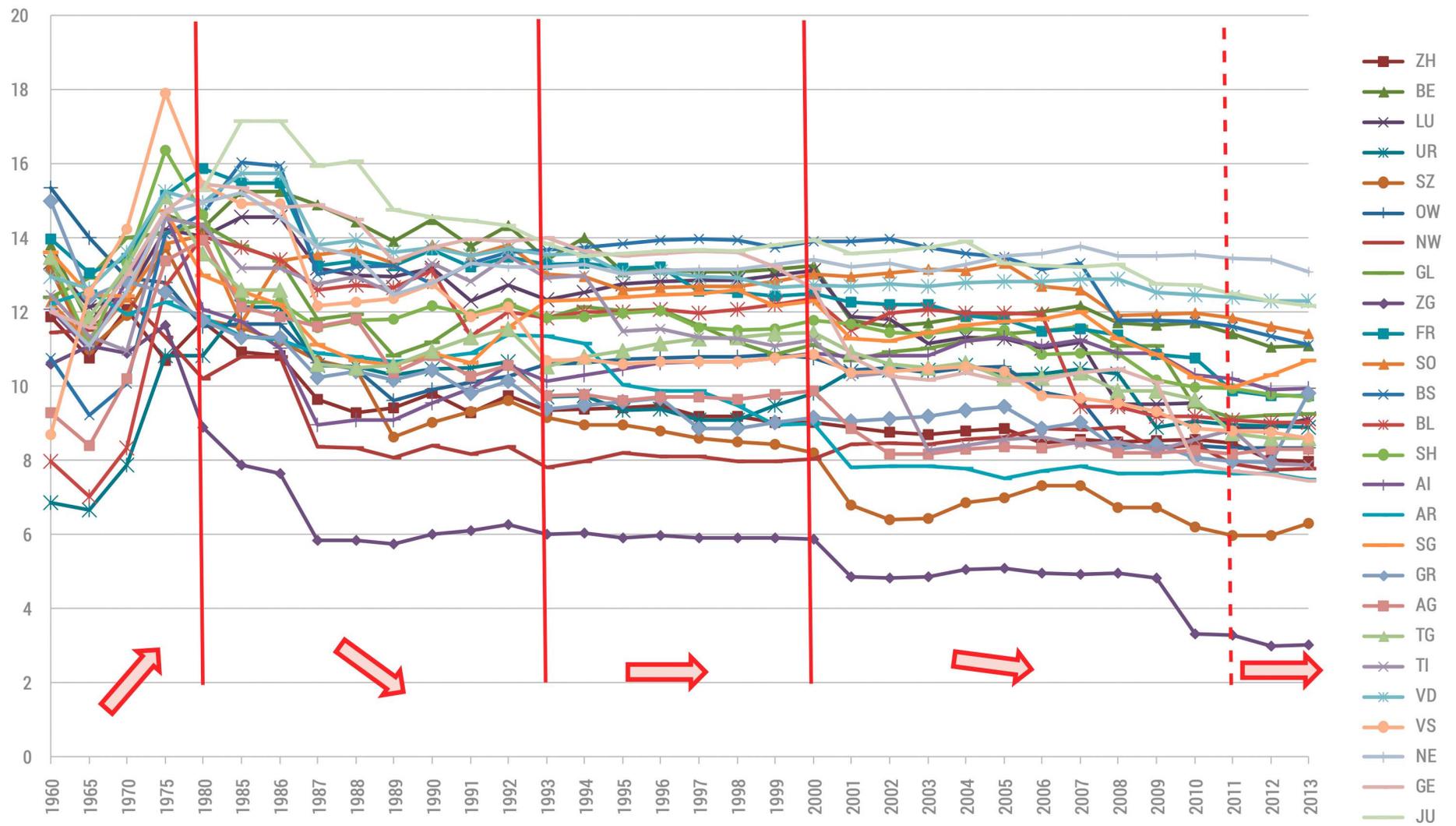
Deux écoles se disputent la réponse à l'interrogation : dommageable ou non ? Le raisonnement le plus fréquemment avancé est celui de la baisse nécessaire des charges fiscales pour attirer, retenir, développer des activités économiques. Baisser les impôts des entreprises rend la place plus attractive pour les entreprises et entrepreneurs et serait un atout important – mais pas forcément décisif – du développement économique régional. Il vaudrait mieux qu'une entreprise vienne « chez nous » plutôt qu'ailleurs, ou

---

<sup>25</sup> Sur ces questions, voir Nadia Yerly, « Les règles budgétaires entre souplesse et rigidité : la situation des cantons suisses », *La Vie économique*, Revue de politique économique, Berne, 6-2014, p. 38-40.

<sup>26</sup> En théorie, si le coût de la mobilité est plus élevé que l'écart d'impôt entre deux collectivités, le contribuable ne va pas se déplacer. Par coût de mobilité, on comprend non seulement les questions financières d'un déménagement définitif choisi pour des raisons fiscales, mais les coûts immatériels induits par un changement : environnement familial, social, socioculturel, voire paysager. La question de la distance entre les lieux de domicile (avant et après déménagement) et lieux de travail, en temps et en coûts, jouent également un rôle.

Graphique 3-16 Tendence à long terme des taux de l'impôt sur le revenu, par canton, en termes réels



qu'elle y reste ou encore qu'elle se développe. L'impôt sur le revenu entre aussi dans ce raisonnement pour que personnel et forces de travail nécessaires à l'entreprise trouvent également des conditions fiscales (budgétaires) favorables.

S'il est vrai qu'une baisse d'impôt peut différencier avantageusement un canton, une commune par rapport aux collectivités voisines au moment de la baisse, cette argumentation est discutable à la lumière des faits observés sur le long terme. Dans le graphique 3-16, le classement des cantons est resté à peu de chose près le même sur la longue période. Autrement dit, si un canton baisse l'impôt, les autres cantons répliquent et ajustent dans le même sens, avec un décalage temporel dû au processus de décision, par imitation et pour ne pas subir les effets d'une différence d'impôt. Et de même pour les communes, qui observent leurs coefficients d'impôt [ $C^{\text{commune}}$ ], au moins dans leur voisinage. Au bout du compte, on se retrouve avec des charges plus faibles, mais sans grands changements dans le classement des cantons : les cantons à fiscalité lourde sont restés à peu de chose près les mêmes, ceux à fiscalité faible aussi. On peut vérifier cet argument en mettant en corrélation le classement des cantons tous les cinq ans (un coefficient  $R = 1$  signifierait que le classement n'a pas changé). Les résultats sont clairs et confirment une situation plutôt stable. Les calculs

des coefficients de corrélation donnent les résultats suivants :

Baisse soutenue	1985 - 1990	R = 0.84
Stabilité	1990 - 1995	0.89
	1995 - 2000	0.95
Tendance baissière	2000 - 2005	0.86
	2005 - 2010	0,92

La conclusion est que la baisse de l'impôt sur le revenu n'a pas un effet dynamique pour repositionner plus avantageusement un canton, sauf de manière temporaire entre la baisse dans le canton A et l'ajustement ultérieur par riposte du canton B<sup>27</sup>.

La deuxième école se rattache au « moins d'État » ou au « mieux d'État ». Avec la croissance de l'activité économique, la base de l'impôt sur le revenu augmente et, sans changement des taux, le rendement fiscal aussi. Une première correction, périodique, vise à compenser la progression à froid. On entend par là le passage dans un quantile supérieur de revenu nominal à cause de l'inflation : le revenu nominal est plus lourdement imposé (alors que le revenu réel ne change pas) – ce qui procure plus de recettes fiscales à l'État, sans décision politique. La loi fédérale exige désormais la correction de la progression à froid<sup>28</sup>. Une deuxième correction est la baisse des barèmes des taux (des coefficients pour les communes) permettant de maintenir le rendement fiscal à un niveau donné,

en respectant la contrainte d'équilibre budgétaire. En d'autres termes, lorsque la base imposable [B-Di] augmente en raison d'une activité économique en croissance, les barèmes [t] ou les coefficients [ $C^{\text{canton}}$ ,  $C^{\text{commune}}$ ] sont ajustés à la baisse, tout en veillant à l'équilibre du budget et du compte. Cette démarche limite les choix dépensiers de l'État (le moins d'État). Pour d'aucun, elle pousse l'État à produire et dépenser de manière plus efficace (le mieux d'État). La substitution partielle de l'impôt par des redevances d'utilisation, basées sur le principe de l'utilisateur payeur, entre également dans cette logique d'efficacité productive puisque les redevances donnent le juste « signal-prix » des politiques publiques.

---

<sup>27</sup> Le graphique 3-16 prend en compte l'impôt cantonal, communal (du chef-lieu) et, le cas échéant, paroissial. L'argument vaut ainsi pour l'impôt pris globalement aux deux niveaux, cantonal et local. En pratique, pour être précis, les écarts de coefficients entre les communes voisines (du même canton ou entre cantons) devraient aussi être pris en compte.

<sup>28</sup> La dernière correction pour l'IFD date de 2013. Ordonnance du 2 septembre 2013 sur la progression à froid : RS 642.119.2.

## Le financement des assurances sociales

Ce quatrième chapitre, qui traite du financement des assurances sociales, complète le chapitre précédent puisque les assurances sociales sont financées par des prélèvements obligatoires sur les salaires, ce qui les rend conceptuellement proches de l'impôt sur le revenu. Toutefois, les cotisations aux assurances sociales sont prélevées à des taux proportionnels et non pas progressifs, sauf en ce qui concerne l'assurance-maladie pour laquelle les cotisations sont forfaitaires, c'est-à-dire sans égard à la capacité contributive des assurés. Comme on le verra, les montants prélevés sont importants et pèsent sur l'économie. Le système actuariel qui prévaut est celui de la répartition : les cotisations perçues en  $t_0$  paient les prestations en  $t_0$ . Le lien de réciprocité entre paiement et prestation est rompu : on paie une cotisation à l'assurance-maladie et accident, à l'assurance chômage ou l'assurance invalidité, tout en espérant que le risque de maladie, de chômage ou d'invalidité ne survienne pas. De ce point de vue, on est donc face à des systèmes de financement qui s'apparentent à un impôt sur le revenu : prélèvement obligatoire sur le salaire, auquel on ne peut

échapper (sauf par évasion ou en « économie souterraine »), sans contreprestation. La seule assurance qui déroge à cette constatation est la prévoyance professionnelle, organisée selon le régime de capitalisation.

Le premier problème à traiter lorsqu'on parle du financement des assurances sociales est d'en définir le périmètre – ce qui permet aussi de préciser les montants en jeu. Dans le Tableau 1-9 du premier chapitre, les recettes des « assurances sociales » selon la norme définie par le SEC 95 pour calculer les quotes-parts fiscales dans le PIB et les comparer d'un pays à l'autre, correspondent aux recettes fiscales des cantons (qui se chiffraient à 40,5 milliards de francs). Ainsi, en 2011, les cotisations aux assurances sociales se montaient à 40,9 milliards de francs, représentant 84 % du total des impôts sur le revenu (IFD, cantons, communes), qui totalisaient 48,7 milliards (Tableau 1-12).

La définition du SEC 95 ne prend en compte qu'une partie de ce qui appartient aux « assurances sociales » dans l'esprit et la tradition suisses. Les assurances

sociales « supplémentaires », c'est-à-dire hors statistiques SEC 95, mais dont il faut tenir compte dans le cas spécifique de la Suisse sont l'assurance chômage, l'assurance-maladie et accident (total des cotisations pour ces trois assurances : 31,7 milliards de francs), ainsi que la prévoyance professionnelle (41,7 milliards de francs). Ces montants augmentent de 12 % la quote-part fiscale dans le PIB, de 28 à 40 %, ce qui est considérable. À elle seule, la prévoyance professionnelle entraîne une épargne obligatoire dont le volume des prélèvements (41,7 milliards en 2011) dépasse les recettes fiscales des cantons qui se montent à 40,5 milliards<sup>29</sup>.

Quelles sont les assurances sociales obligatoires ? Quelle différence entre la primauté des cotisations et la primauté des prestations ? Que signifient les régimes de redistribution et de capitalisation ? Le système suisse juxtapose des assurances fédérales avec le même taux dans toute la Suisse, des assurances fédérales avec des taux qui changent d'un canton à l'autre, des obligations fédérales d'assurance, mais ap-

pliquées au niveau cantonal avec des taux qui varient. Quel est le périmètre des assurances sociales ? Quelle part de chaque assurance les cotisations individuelles financent-elles ? Ce chapitre tente de répondre à ces questions, en abordant trois thèmes. La première section fixe le périmètre des « assurances sociales » et précise les modes de financement. La deuxième section analyse la logique de financement des assurances sociales : quelles sont les variables qui influencent l'équilibre des comptes sociaux, lesquelles sont des données externes sur lesquelles le politique n'a pas d'emprise et quelles sont les variables de gestion ? La troisième section résume les sources de financement des assurances sociales, entre cotisations individuelles et participations du secteur public. La dernière section propose une estimation du poids des assurances sociales dans le coût de la main-d'œuvre : ce poids est-il handicapant dans une économie nationale largement ouverte sur l'exportation ?

---

<sup>29</sup> Sans vouloir entrer à ce stade dans une guerre des chiffres, il faut tout de même constater des divergences importantes selon les sources statistiques dans les montants des cotisations des assurés / employeurs. Dans le Tableau 1-9, on obtient un total de 114,4 milliards de francs (40,9 selon la définition du SEC 95, 31,7 milliards pour les assurances spécifiques à la Suisse, et 41,7 milliards pour la LPP) ; dans le Tableau 4-3 selon le compte global des assurances sociales, le total des cotisations est de 117,7 milliards de francs ; dans le Tableau 4-5, qui se réfère aux comptes individuels des assurances sociales, on obtient un total de 118,3 milliards de francs. Cela représente 4 milliards de francs entre le montant le plus bas et le plus élevé !

## 4.1 Le périmètre des assurances sociales

Le périmètre des politiques sociales et celui des assurances sociales, plus restreint, sont variables selon les pays et les études. Pour cette raison, leurs contenus doivent être circonscrits avant toute analyse quantitative. Pour la Suisse, Gilliland et Rossi (1995, 66-70) répertoriaient six champs d'intervention de « politique sociale » : (1) les assurances sociales dont il est question dans le texte, ainsi que (2) les dépenses pour la santé, (3) l'aide sociale et l'assistance. Ils classent (4) les allocations familiales et l'assurance maternité dans la catégorie « politique familiale » en y ajoutant les avances sur les pensions alimentaires et les déductions fiscales pour enfants et famille. Ils complètent avec la catégorie (5) « politique de formation » comprenant les bourses d'apprentissage, les bourses et les prêts d'études. Le sixième domaine concerne (6) les mesures légales de protection (des consommateurs, des locataires, des travailleurs, des enfants).

La *Statistique des assurances sociales suisses* (édition 2013, p. 123)<sup>30</sup> sépare les assurances sociales des

autres « aides sociales » – qui composent en fait les politiques sociales. L'énumération de ces dernières comprend : les aides aux personnes âgées et aux soins, les bourses d'études, l'assistance judiciaire, les avances sur pensions alimentaires, les aides familiales, l'aide aux chômeurs, les aides au logement, l'aide aux mineurs, les subsides pour cotisations AVS/AI/APG et l'aide aux victimes d'infraction.

La page d'accueil de l'Office fédéral des assurances sociales OFAS énumère les domaines de responsabilité de l'Office dans le système suisse de sécurité sociale : l'assurance vieillesse et survivants (AVS), l'assurance invalidité (AI), les prestations complémentaires à l'AVS et l'AI ( $PC_{AVS+AI}$ ), la prévoyance professionnelle (PP, caisses de pension), les allocations pour perte de gain en faveur des personnes servant dans l'armée, le service civil ou la protection civile (APG) et l'allocation de maternité (Amat), ainsi que les allocations familiales (AF). Manquent dans cette liste l'assurance chômage, qui dépend du SECO (Secrétariat d'État à l'économie) ainsi que l'assurance-maladie et accident, sous tutelle de l'Office fédéral de la santé publique.

---

<sup>30</sup> [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > documentation > faits et chiffres > statistiques > statistiques des assurances sociales.

Le « compte global des assurances sociales » ou CGAS prend en compte tous ces domaines. Pour cinq assurances de base (AVS, AI, AMat, AC et AFA), fondées sur la méthode de répartition, le législateur a voulu que les ressources ordinaires soient obtenues par les cotisations des assurés et des employeurs (calculées en pour cent du salaire brut), par les contributions des pouvoirs publics et par les intérêts des fonds de compensation<sup>31</sup>. Les PC<sub>AVS+AI</sub> sont financées totalement par le secteur public. Les autres assurances sont financées par des cotisations privées ou professionnelles. Le Tableau 4-1 résume les modes de financement.

<sup>31</sup> Le « fonds de compensation » d'une assurance publique est constitué du capital de dotation, si dotation il y a eu, et de l'excédent des recettes (cotisations, intérêts et contributions du secteur public) des bonnes années. Le but est d'amortir les fluctuations des résultats (négatifs) pour éviter des sauts brusques dans les taux des cotisations en raison de l'influence de la conjoncture sur les salaires et le chômage.

Tableau 4-1 Domaines et caractéristiques des assurances sociales

Assurance	Régime d'assurance		Primauté		Contributions du secteur public en % des recettes totales (2011 et 2012)
	répartition	capitalisation	cotisations	prestations	
AVS					19 % Confédération 6 % TVA et impôt sur les maisons de jeux
AI					35 % Confédération 13 % TVA et impôt sur les maisons de jeux
PC <sub>AVS et AI</sub>					30 % Confédération 70 % cantons
AMat					Réduction des primes en faveur des assurés : 9 % Confédération 8 % cantons
AC					6 % Confédération 2 % cantons
AF					
dont AFA					59 % Confédération 29 % cantons
PP					
AA					
APG					
dont AMat dès 2005					

Source : tableau élaboré par l'auteur ; dernière colonne *Statistique des assurances sociales suisses 2013*, Office fédéral des assurances sociales, OFAS, Berne.

La tutelle fédérale sur l'offre d'assurances sociales s'exerce de manière différenciée :

- Elle est complète pour l'AVS, l'AI, l'AC et les AFA : les montants des prestations individuelles servies et les taux de cotisation sont identiques dans l'espace national.
- Elle est partielle pour les PC AVS+AI : les normes sont fixées à l'échelle nationale de manière identique pour tous les cantons et toutes les caisses d'assurance, mais les prestations versées sont ajustées par canton selon des critères de coût de la vie (par exemple le coût du logement) qui varient d'un lieu à un autre.
- La LAMal se situe également dans cette catégorie : la Confédération approuve la structure tarifaire (TARMED<sup>32</sup>) et la valeur en points des prestations ambulatoires. Les cantons fixent la valeur du point en francs, d'entente ou en consultation avec les milieux intéressés. On a ainsi des prix qui varient d'un canton à l'autre et aussi, par voie de conséquence les cotisations individuelles payées aux caisses d'assurance-maladie.
- La LAFam est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009. Depuis 2013, elle s'applique également aux indépendants. Elle prescrit des montants de prestations minimaux pour toute la Suisse : 200 francs pour l'allocation pour enfant (jusqu'à 16 ans) et 250 francs pour l'allocation de formation professionnelle pour les jeunes en formation de 16 à 25 ans. Les cantons restent libres de décider des montants plus élevés.

Avec le système de répartition, les cotisations et primes d'assurance versées dans l'année courante servent au financement des prestations fournies durant cette même année. C'est le système voulu pour toutes les assurances sociales, à l'exception de la prévoyance professionnelle. Cette dernière est basée pour l'essentiel sur le système dit de capitalisation, qui est une épargne forcée individualisée. Chaque assuré bénéficie d'un compte personnel sur lequel s'accumulent ses cotisations, la part patronale et sa part au rendement des placements, jusqu'à l'échéance du paiement des prestations à sa retraite. La PP contient toutefois une part de solidarité entre les assurés en ce sens que la prestation inclut le risque d'invalidité avant la retraite. Les cotisations sont affectées approximativement pour 20 % au risque décès et invalidité et 80 % à l'épargne vieillesse individuelle<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> TARMED est une société simple fixant la structure tarifaire pour les prestations médicales ambulatoires, conclue entre l'organisation faitière des assureurs maladie santésuisse, H+ les Hôpitaux de Suisse, la Fédération des médecins suisses FMH et les assureurs selon la loi fédérale sur l'assurance accident, militaire et invalidité CMT / AM / AI. Le tarif est approuvé par le Conseil fédéral.

SwissDRG SA a été fondée le 18 janvier 2008.

Les cantons et les partenaires tarifaires de l'assurance-maladie ont fondé en 2008 une société anonyme d'utilité publique (SwissDRG SA) dans le but d'harmoniser à l'avenir la structure tarifaire dans les hôpitaux. L'actionariat de SwissDRG SA est composé de la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS), santésuisse, H+, FMH, CMT/AM/AI. Les cantons sont chargés de l'application.

<sup>33</sup> Proportions données par la Caisse Inter-Entreprises de Prévoyance Professionnelle, pour 2014.

La primauté des prestations signifie que la loi fixe le périmètre des services et paiements auxquels les bénéficiaires ont droit, l'ajustement se faisant, au moins en théorie et dans l'hypothèse où l'équilibre financier est respecté, par les cotisations des assurés individuels ou les contributions du secteur public. La primauté des cotisations fait dépendre les montants des prestations aux dispositions à payer des assurés ; en d'autres termes, l'assuré dit ce qu'il est prêt à payer et le plan d'assurance est ajusté en conséquence. Seule la prévoyance professionnelle (3<sup>e</sup> pilier) applique la primauté des prestations dans le domaine des assurances sociales ; toutefois, la loi ne laisse pas de choix à l'assuré puisqu'elle fixe des seuils minimaux à respecter.

## 4.2 La logique de financement des assurances sociales

La logique de financement de chaque assurance sociale peut être exprimée de manière synthétique dans la formule suivante, qui indique sous chiffre 1 à 4 les éléments constitutifs de la dépense et de 5 à 11 les composantes possibles des recettes. La question qui interpelle et fournit le thème unique de cette section est de se demander quelles sont les variables exogènes ou environnementales, non gérables par le secteur public, et quelles seraient les variables de gestion possibles, celles qui impliquent des choix politiques pouvant influencer les résultats et, partant la soutenabilité des politiques sociales sur le long terme.

$$\begin{array}{c}
 \textcircled{1} \quad \textcircled{2} \quad \textcircled{3} \quad \textcircled{4} \\
 \text{Administration} + \text{Subventions aux} + \left[ \sum_{j=1}^n \text{bénéficiaires}_j \times \text{rente}_j \right] = \\
 \text{institutions} \\
 \hline
 \textcircled{5} \quad \textcircled{6} \quad \textcircled{7} \quad \textcircled{8} \quad \textcircled{9} \quad \textcircled{10} \quad \textcircled{11} \\
 \left[ \sum_{g=1}^N \text{Actif}_g \times \text{salaire}_g \times t_g \right] + [\text{FONDS} \times r] + \left[ \text{CONT}_F + \sum_{\text{Cant}=1}^{26} \text{CONT}_{\text{cant}} \right] + \text{recettes} \\
 \text{diverses}
 \end{array}$$

Les dépenses correspondent à la somme des dépenses administratives, des subventions éventuelles aux institutions actives dans l'assurance référée, et des rentes ou prestations versées, soit le nombre de bénéficiaires (n en tout) × la rente moyenne pour le « rentier type j » ou la prestation moyenne pour cette assurance.

Les recettes possibles sont : les cotisations, soit le nombre d'actifs × le salaire de référence de chaque actif × le taux de cotisation; le rendement des fonds, soit le capital du fonds × le taux d'intérêt ; les contributions du secteur public, ici prenant en compte la Confédération pour  $\text{CONT}_F$  et les cantons «  $\sum \text{CONT}_{\text{cant}}$  ».

Des onze variables dans la formule précédente, quelles sont celles que le secteur public peut influencer, dites variables de gestion, et lesquelles dépendent de facteurs externes sur lesquels l'État n'a pas d'emprise, ou seulement sur le long terme ? Le Tableau 4-2 esquisse des réponses, qui restent ouvertes pour certains thèmes débattus de manière récurrente.

Variable	Explication
① Administration	La compression des frais administratifs ne touche que les frais variables, limités. Selon les données 2013 de l'OFAS, les frais de gestions et d'administration sont de moins de 1 % des dépenses totales de l'AVS ; 3 % pour la PP ; 6 % pour l'AMal et 11 % pour l'AA.
② Subventions	Des subventions institutionnelles sont versées dans les domaines de l'AVS et l'AI. Les diminuer encore (elles l'ont été ces dernières années) pourraient mettre en péril les activités pérennes desdites institutions.
③ Rentiers, bénéficiaires	Le nombre de bénéficiaires ne dépend pas de l'État : espérance de vie pour les rentiers AVS et donc structure démographique ; vieillissement de la population ; réalisation d'un risque (maladie, accident, invalidité) ; marché du travail (chômage).
④ Rentes, prestations	Le secteur public peut modifier le périmètre de certaines assurances : retarder l'âge de la retraite pour l'AVS, modifier la liste des prestations reconnues dans le TARMED (soins ambulatoires) ou le DRG (diagnostic par cas pour les hôpitaux), rendre plus sévère ou plus lâche l'accès aux prestations (AC). Mais dans le cas suisse, cela passe par des modifications de lois, le plus souvent soumises à référendum.
⑤ Actifs, assurés	Le nombre de personnes soumises à cotisations dépend de facteurs démographiques et socioéconomiques : personnes en âge de travailler pour toutes les cotisations prélevées sur les salaires. Lorsque l'assurance est obligatoire pour tous (maladie et accident, par exemple), il n'y a pas de marge de manœuvre permettant d'élargir la base de prélèvement.
⑥ Salaires	Les salaires dépendent en premier lieu du marché du travail, restreint ou ouvert ; de facteurs démographiques, géographiques et socioéconomiques, tels par exemple les conventions collectives de travail.
⑦ Taux de cotisation	Variable d'ajustement ; il faut tenir compte non seulement de l'équilibre financier de l'assurance, mais des choix actuariels (primauté des cotisations ou des prestations), et de la concurrence (part du coût du travail dans le prix final des biens et services : voir section 4.4).
⑧ Capitaux disponibles, fonds de compensation	Données historiques des exercices précédents ; non modifiables.
⑨ Taux d'intérêt rémunérateurs	Dépendent des marchés financiers et du rapport « rendement – risque » voulu.
⑩ Contribution de la Confédération	Les contributions du secteur public sont, dans la situation actuelle, la véritable soupape de régulation budgétaire. À la suite de la RPT (2008), la Confédération a repris la totalité des contributions à l'AVS et l'AI. Restent les contributions mixtes Confédérations – cantons pour les PC <sup>AVS et AI</sup> , la LAMal et les AFA.
⑪ Contributions des cantons	

Tableau 4-2  
**Les variables externes et de gestion dans les assurances sociales**

Source : élaboration par l'auteur.

### 4.3 Les sources de financement des assurances sociales

Les assurances sociales sont financées par trois sources principales (Tableau 4-3) : les cotisations des assurés et / ou des employeurs, à hauteur de 74 % ; les participations du secteur public, Confédération (12 %)

et cantons (3 %) ; ainsi que le produit de la fortune de l'assurance, capital ou fonds de compensation (10 %). Le Tableau 4-5 donne le détail par assurance pour 2011. Les recettes totales, de 159 624 millions de francs sont supérieures aux dépenses, qui se montent à 135 721 millions. Le capital net des assurances sociales totalise 702 milliards ; seules l'AI et l'AC ont des dettes.

Tableau 4-3 **Compte global des assurances sociales, 1987-2011, en millions de francs**

	1987	1990	1995	2000	2005	2010	2011
<b>Total des recettes</b>	<b>58 587</b>	<b>76 580</b>	<b>99 806</b>	<b>115 621</b>	<b>130 319</b>	<b>153 856</b>	<b>159 624</b>
Cotisations assurés/employeurs	42 065	54 303	69 372	79 063	92 408	112 932	117 717
Contributions des pouvoirs publics	7 411	9 202	12 454	16 993	21 124	22 014	24 264
<i>dont fédérales</i>	<i>5 041</i>	<i>6 377</i>	<i>8 807</i>	<i>10 287</i>	<i>12 598</i>	<i>14 324</i>	<i>15 583</i>
Produit du capital CGAS	8 860	12 750	17 582	18 986	15 910	17 939	16 974
Autres recettes	251	325	398	579	877	970	669
<b>Total des dépenses</b>	<b>45 128</b>	<b>55 258</b>	<b>81 559</b>	<b>96 441</b>	<b>115 262</b>	<b>135 217</b>	<b>135 721</b>
Prestations sociales	38 266	46 458	69 047	82 469	102 707	118 639	119 908
Administration et de gestion	2 002	2 526	3 433	4 153	4 458	5 239	5 383
Autres dépenses	4 860	6 273	9 079	9 819	8 097	11 339	10 430
<b>Résultat des comptes</b>	<b>13 459</b>	<b>21 323</b>	<b>18 247</b>	<b>19 180</b>	<b>15 057</b>	<b>18 639</b>	<b>23 903</b>
<b>Variation du capital</b>	<b>13 948</b>	<b>22 569</b>	<b>27 695</b>	<b>21 507</b>	<b>59 704</b>	<b>21 352</b>	<b>8 791</b>
Résultats des comptes	13 459	21 323	18 247	19 180	15 057	18 639	23 903
Variations de valeur du capital	537	1 411	9 544	5 493	44 075	5 724	-14 399
Autres variations du capital	-48	-165	-96	-3 167	571	-3 011	-713
<b>Capital CGAS*</b>	<b>190 044</b>	<b>249 419</b>	<b>358 426</b>	<b>530 343</b>	<b>611 822</b>	<b>693 510</b>	<b>702 301</b>
Contributions des pouvoirs publics en % des recettes	12.6 %	12.0 %	12.5 %	14.7 %	16.2 %	14.3 %	15.2 %
Contributions des pouvoirs publics en % des dépenses	16.4 %	16.7 %	15.3 %	17.6 %	18.3 %	16.3 %	17.9 %

Source : *Statistique des assurances sociales suisses 2013*, Office fédéral des assurances sociales, OFAS, Berne et les matrices Excel accessibles depuis cette source. [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch)  
> Accueil > Documentation > Faits et chiffres > Statistiques > Statistiques des assurances sociales.

Le Graphique 4-4 permet de vérifier, sur la période allant de 1987 à 2011, la progression soutenue du financement privé des assurances sociales par les assurés, employeurs, employés et professions indépendantes, alors que les participations du secteur public progressent de manière plus que modeste en comparaison. Enfin, le produit du capital reste relativement stable en valeur absolue, compte tenu des conditions des

marchés financiers et de l'obligation de placements sûrs : cela veut aussi dire que cette source de financement s'appauvrit en proportion du total des recettes. Dans la formule proposée avant, ce sont donc les variables 6 et 7 qui entrent en ligne de compte, à savoir la croissance de la masse salariale sur laquelle repose la majeure partie des cotisations et primes, et les taux de prélèvement.

**Graphique 4-4**  
**Les sources de financement**  
**des assurances sociales**

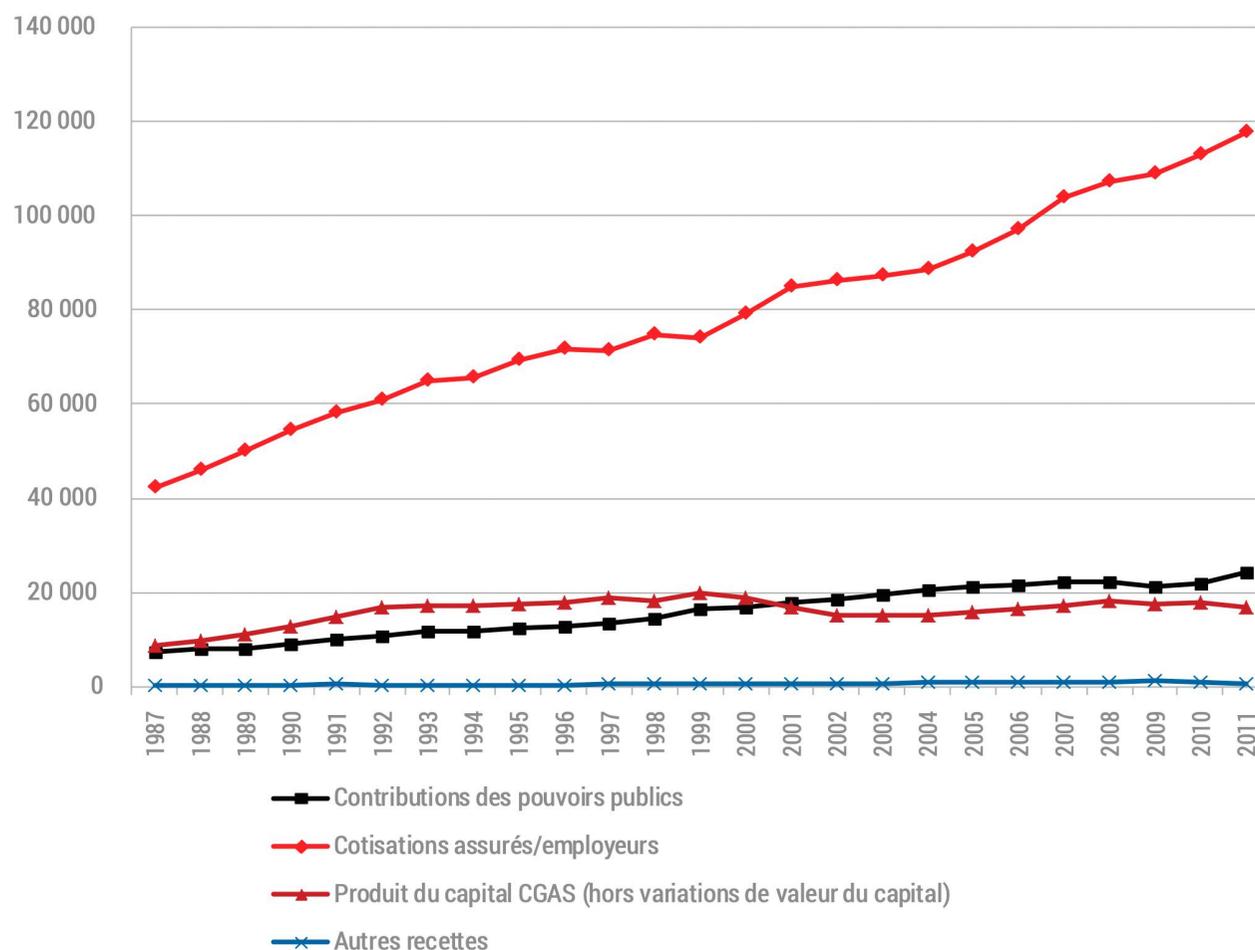


Tableau 4-5 Les sources de financement des assurances sociales, 2011, en millions de francs

	AVS	AI	PC AVS, AI	Amal <sup>4</sup>	AC	AF	AFA	PP	AA	APG / Amat
I. Cotisations assurés/employeurs	28 306	4 745	-	19 443	6 142 <sup>5</sup>	4 896	17	46 739 <sup>6</sup>	6 343	1 703
II. Contributions pouvoirs publics :										
II.A. Confédération	7 439	3 565	1 270	2 116	922	56	84			
TVA <sup>1</sup>	2 248	855	-							
Impôts sur les jeux <sup>1</sup>	376	-	-							
Taux d'intérêt spécial	-	186 <sup>3</sup>	-							
II.B. Cantons	-	-	3 006	1 954	150		42			
III. Résultat des placements <sup>2</sup>	667	21		196	5	0	0	14 704	1 198	5
IV. Autres recettes	4	82		85	3	39		111	339	
<b>Total des recettes</b>	<b>39 041</b>	<b>9 454</b>	<b>4 276</b>	<b>23 794</b>	<b>7 222</b>	<b>4 991</b>	<b>142</b>	<b>61 554</b>	<b>7 880</b>	<b>1 708</b>
Total des dépenses	38 053	9 457	4 276	22 705	5 595	5 196		43 350	6 064	1 611 <sup>8</sup>
<b>Capital</b>	<b>40 146</b>	<b>-9 946</b>	<b>0</b>	<b>9 649</b>	<b>-4 632</b>	<b>1 173</b>	<b>0</b>	<b>620 600<sup>7</sup></b>	<b>44 895</b>	<b>509</b>

Source : *Statistique des assurances sociales suisses 2013*, Office fédéral des assurances sociales, OFAS, Berne et les matrices Excel accessibles depuis cette source. [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Accueil > Documentation > Faits et chiffres > Statistiques > Statistiques des assurances sociales.

- Depuis 1999, 1 point de TVA sert au financement de l'AVS : 83 % sont directement attribués à l'AVS et 17 % à la Confédération. Depuis 2000, un impôt sur les bénéfices des maisons de jeux est levé (min. 40 % et max. 80 % du produit brut des jeux) et versé entièrement au fonds de compensation de l'AVS.
- Produit du capital, intérêt moins ou plus les variations de valeur du capital pour l'AVS, l'AI et les APG.
- Entre 2011 et 2017, les intérêts de la dette de l'AI à l'AVS sont à la charge de la Confédération. La dette envers l'AVS est de 14 944 millions de francs.
- Pour l'assurance-maladie, cotisations nettes des assurés, après réduction des primes pour les assurés de conditions modestes. Les contributions de la Confédération et des cantons correspondent aux réductions de primes en faveur des assurés.
- Montant net, déduction faite de 2.6 millions de remboursement aux États voisins pour les frontaliers, les titulaires d'un permis de courte durée (introduit en 2002 sur la base des accords bilatéraux entre la Suisse et les États de l'Union européenne et de l'AELE) pour les frontaliers.
- Sans les prestations de libre passage.
- Total du bilan, apuré du capital emprunté et des hypothèques passives. Sans le capital des assurances collectives / des réassurances (130 milliards de francs au maximum en 2010 selon la FINMA), sans le capital des polices et des comptes de libre passage et sans le capital qui a été versé dans le cadre de l'encouragement à la propriété du logement. Ces fonds de PP ne sont pas gérés par les institutions de prévoyance elles-mêmes et donc pas pris en compte dans la statistique des caisses de pensions.
- Dont 716.2 millions de francs pour les allocations de maternité et 814,6 millions de francs pour les allocations dues pour les services militaire et civil.

#### 4.4 Les cotisations sociales liées aux salaires

Les cotisations sociales liées aux salaires interpellent de deux manières. Quelle charge les prélèvements servant aux financements des assurances sociales font-ils porter aux entreprises sur leur masse salariale, puisque cette charge renchérit les coûts de production et donc la position concurrentielle de la place économique suisse ? De quels concepts de justice fiscale et d'équité ces prélèvements sont-ils porteurs ? Les réponses peuvent être diverses vu la complexité du système suisse qui combine, comme on l'a vu, neuf domaines (AVS, AI, PC, AC, AA, Amal, AF, APG, Amat), deux formes d'assurance (répartition, capitalisation), deux primautés (cotisations, prestations) et six systèmes de participation du secteur public.

Les tableaux 4-6 et 4-7 illustrent la situation en Suisse pour 2011<sup>34</sup>. Le Tableau 4-6 mentionne les taux et les conditions de prélèvement des cotisations sociales sur les salaires. Le Tableau 4-7 calcule la charge de ces cotisations sur les salaires pour 5 niveaux de revenus. On distingue les catégories suivantes :

a) Les rubriques 1 à 7 sont des assurances de répartition : les cotisations au temps  $t_0$  concourent au financement des prestations en  $t_0$ .

b) Ces mêmes assurances 1 à 7 sont fondées sur un régime avec primauté des prestations : c'est dire que la prestation est fixée par un processus politique de décision, tandis que la variable d'ajustement est soit la cotisation (de l'employé et de l'employeur) soit la participation du secteur public à l'assurance. Dans les faits, la contrainte d'équilibre n'a pas été respectée pour l'AI et l'AC, deux assurances qui ont des dettes à rembourser. De ce point de vue, l'endettement est une variable de gestion qui permet de contourner la contrainte et reporte sur les générations futures la charge du remboursement.

c) Les assurances 8 et 9 sont des assurances de capitalisation : ce sont les cotisations individuelles qui fondent les prestations individuelles futures, cotisant par cotisant.

d) Le régime des assurances 1 à 4 et 8 est fédéral : prestations et cotisations sont fixées en droit fédéral et sont identiques pour tous les cantons. Le régime des assurances 5 à 7 est cantonal en ce qui concerne les

---

<sup>34</sup> Les taux des cotisations n'ont pas varié en 2012 et 2013. Le but de cette section étant d'analyser du point de vue de l'économie politique la démarche et non pas de donner les montants mis à jour, l'exemple basé sur 2011 est conservé. Un deuxième motif est celui de la cohérence : 2011 correspond à la dernière année pour laquelle les informations statistiques de toutes les assurances étaient disponibles et accessibles au moment de rédiger ce texte.

**Tableau 4-6**  
**Les cotisations sociales liées au salaire (1.1.2011)**

Libellé	Taux en % du salaire brut	
	Employé	Employeur
1	2	3
1 Assurance vieillesse et survivants (AVS) <sup>1</sup>	4.20	4.20
Frais de gestion AVS <sup>2</sup>	-	0.515
2 Assurance invalidité (AI) <sup>1</sup>	0.70	0.70
3 Allocations pour perte de gain (APG) <sup>1</sup>	0.25	0.25
4 Assurance chômage (AC) <sup>3</sup>	1.10	1.10
5 AA professionnels (LAA) <sup>4</sup>		
(CNA)	1.36	0.6428 et 3.2139
(pool FR)	0.637	0.11
6 Allocations familiales (régime cantonal) <sup>5</sup>	-	2.35
7 Formation professionnelle <sup>5</sup>	-	0.04
8 Prévoyance professionnelle (LPP) <sup>6</sup>	1.2 à 10.20	1.2 à 10.20
9 Caisse de prévoyance (CP) <sup>7</sup>	8.00	11.5
10 Total avec LPP min + LAA pool (1+ 2 + 3 + 4 + 5 pool + 6 + 7 + 8 min)	8.087	10.465
11 Total avec LPP max + LAA CNA (1 + 2 + 3 + 4 + 5 CNA max + 6 + 7 + 8 max)	17.81	22.57
12 Total avec CP + LAA pool (1 + 2 + 3 + 4 + 5 pool+ 6 + 7 + 9)	14.89	20.77

Ainsi, la charge minimale sur les salaires est de  $8.087 + 10.465 = 18.552\%$  (LPP min + LAA pool), tandis que la charge maximale est de  $17.81 + 22.57 = 40.38\%$  (LPP max + CNA risques accrus).

<sup>1</sup> Les cotisations des chiffres 1, 2 et 3 prélevées globalement à raison de 5.15 % à charge de l'employé + 5.32675 % à charge de l'employeur, sont payées sur le salaire AVS déterminant, dès 20 880 francs par an (=  $\frac{3}{4}$  de la rente AVS maximale), sans limite maximale. La rente maximale est calculée pour un salaire de référence de 83 520 francs. Au-delà de ce montant, la situation est celle d'un apport net. Le principe de solidarité est applicable. Cela signifie que l'assuré ne retrouvera pas sous forme de prestations l'équivalent calculé sur les cotisations payées pour la part de salaire supérieure à 83 520 francs. Les indépendants paient une cotisation totale de 9.7 % du revenu de l'activité lucrative ( $7.8 + 1.4 + 0.5$ ) pour un revenu annuel égal ou supérieur à 55 700 francs ; un barème dégressif est appliqué en-dessous de 55 700 francs jusqu'à 9 300 francs (5,223 %). Le principe d'assurance est celui de la répartition (les cotisations au temps  $t_0$  concourent au financement des prestations en  $t_0$  avec primauté des prestations). La rente AVS maximale simple est de 27 840 francs par an (hommes nés en 1946 ; femmes nées en 1947).

<sup>2</sup> Taux de frais d'administration calculés sur le montant des cotisations AVS/AI/APG (Caisse de compensation du canton de Fribourg) : ils varient entre 5 % pour une somme des salaires assurés de moins de 1 million à 2,5 % à 10 millions et 2 % dès 16 millions. Notre calcul :  $10.30\%$  sur 999 999 francs = 102 999 francs de cotisations employés-employeur. 5 % de ce dernier montant = 5 150 francs de participation aux frais de gestion.  $5\ 150 / 999\ 999 = 0.515\%$  du salaire de référence. Pour l'État de Fribourg, ce taux est de 0.18 % compte tenu de la masse salariale.

<sup>3</sup> Le salaire maximal assurable est de 126 000 francs. Pour le salaire dépassant ce montant mais inférieur à 315 000 francs, l'AC perçoit une cotisation de 1 %. Aucune cotisation n'est perçue sur la part des salaires supérieure à 315 000 francs.

<sup>4</sup> Le salaire maximal assurable est de 126 000 francs. Les primes LAA mentionnées sont celles qu'applique la Caisse nationale d'assurance. Contrairement aux assurances privées, la CNA ne peut pas refuser les catégories d'assurés à mauvais risques. C'est pourquoi elle applique deux barèmes, pour les risques « normaux » (au taux de 0.624 %) et pour les risques « accrus » (au taux de 3.2139 % – à l'État de Fribourg pour le Service des forêts et de la faune). Pour l'État de Fribourg, le pool d'assurances privées propose pour la fonction publique une prime plus avantageuse (0.11 %) que la CNA parce qu'il n'assure pas les risques accrus.

<sup>5</sup> Obligation fédérale, mais régime cantonal.

<sup>6</sup> Régime minimal de prévoyance professionnelle au niveau fédéral (2<sup>e</sup> pilier). Le montant minimal est assurable dès 1 740 francs par mois ; le salaire annuel déterminant minimal est donc de 20 880 francs ( $\frac{3}{4}$  de la rente simple AVS complète) : en dessous de ce montant, il n'y a pas de LPP. Le montant maximal est de 83 520 francs ( $3 \times$  la rente simple AVS maximale). La déduction de coordination selon le régime obligatoire LPP est de 24 360 francs. Le taux de cotisation est déterminé par l'âge de l'assuré (les travailleurs âgés paient plus que les jeunes).

<sup>7</sup> Régime de l'État de Fribourg ; ces primes peuvent varier dans le secteur privé en fonction des conditions et des systèmes d'assurance.

Sans changement pour 2012 et 2013, consulter [http://www.fr.ch/spo/files/pdf48/2013\\_explications\\_fr.pdf](http://www.fr.ch/spo/files/pdf48/2013_explications_fr.pdf)

cotisations, mais les prestations sont les mêmes. Le régime de l'assurance 9 varie d'un employeur à l'autre ou d'une caisse à l'autre.

On constate que les cotisations sociales liées au salaire sont relativement lourdes et pèsent donc d'un poids important sur les charges salariales de l'entreprise. Cela n'est pas sans répercussion dans un monde concurrentiel en raison de la globalisation de l'économie. Ainsi, dans le Tableau 4-6 ligne 10, la somme des cotisations « employé + employeur » avec les solutions minimales et les risques les moins élevés est de 8 % + 10.5 % = 18.5 % (arrondi) de la masse salariale. Mais si on se réfère aux conditions les moins favorables (âge élevé, métier à risque), ce taux explose à 40 %. Et encore, sans tenir compte de l'assurance-maladie, dont les cotisations sont forfaitaires quel que soit le niveau de salaire et avant les impôts.

Une première interrogation est de se demander si les complications que constituent les multiples seuils, les combinaisons des taux fixés au niveau fédéral et au niveau des cantons, les multiples procédures de prélèvement sont justifiées, d'autant qu'en dernière analyse les prélèvements sont quasi proportionnels. Si l'explication du fédéralisme est compréhensible – avec pour certaines assurances des taux identiques sur l'ensemble du territoire fédéral, tandis que pour

d'autres la fixation des taux est attribuée aux cantons – la variation des seuils et des combinaisons laisse perplexe. Est-ce finalement bien utile s'il faut constater, comme dans le Tableau 4-7, que l'impact redistributif des prélèvements obligatoires est finalement pratiquement nul ?

Les calculs du Tableau 4-7 visent à mesurer l'impact redistributif des prélèvements obligatoires dus aux assurances sociales. La démarche est la suivante : on a d'abord choisi cinq montants de salaires bruts (ligne 4) ; on calcule ensuite en amont les charges sociales de l'employeur (ligne 3) et la part de l'employeur à la prévoyance professionnelle (ligne 2). Cela donne la dépense totale salariale de l'employeur pour chaque montant de revenu. Ce résultat correspond au montant total de la dépense inscrite dans sa comptabilité. On procède de même en aval en calculant les charges sociales de l'employé (ligne 5) et sa contribution à la prévoyance professionnelle (ligne 6) pour aboutir à son salaire net (ligne 7) : c'est le salaire que chaque employé reçoit sur son compte bancaire à la fin du mois.

**Tableau 4-7 Les charges sociales sur les salaires 2011**

Contribuable	Taux en %	Montant en francs				
		A	B	C	D	E
1 Dépense totale de l'employeur		33 621	61 228	100 863	152 164	180 977
2 + PP sur le salaire coordonné <sup>2</sup>	11.500	3 202	5 831	9 605	14 490	17 250
3 + charges sociales de l'employeur <sup>1</sup>	9.265	2 579	4 697	7 738	11 674	13 727
<b>4 Salaire brut</b>		<b>27 840</b>	<b>50 700</b>	<b>83 520</b>	<b>126 000</b>	<b>150 000</b>
5 - Charges sociales de l'employé <sup>3</sup>	6.887	1 917	3 492	5 752	8 678	10 034
6 - PP employé <sup>2</sup>	8.000	2 227	4 056	6 682	10 080	12 000
<b>7 Salaire net reçu<sup>4</sup> (4 - 5 - 6)</b>		<b>23 695</b>	<b>43 152</b>	<b>71 086</b>	<b>107 242</b>	<b>127 966</b>
8 <i>En % de la dépense totale de l'employeur</i>		<i>70.48</i>	<i>70.48</i>	<i>70.48</i>	<i>70.48</i>	<i>70.71</i>
9 Total des charges (2 + 3 + 5 + 6)		9 926	18 076	29 777	44 922	53 011
10 <i>en % de la dépense totale</i>		<i>29.52</i>	<i>29.52</i>	<i>29.52</i>	<i>29.52</i>	<i>29.29</i>
11 <i>en % du salaire net reçu</i>		<i>41.89</i>	<i>41.89</i>	<i>41.89</i>	<i>41.89</i>	<i>41.43</i>
12 Salaire AVS	francs	27 840	50 700	83 520	126 000	150 000
13 Salaire coordonné PP	25 056	2 784	25 644	58 464	100 944	124 944
14 Salaire AAP + AC		27 840	50 700	83 520	126 000	126 000

Le salaire A correspond à la rente AVS maximale simple ; B au médian des contribuables fribourgeois – cela signifie que 50 % des contribuables fribourgeois ont un salaire brut égal ou inférieur à ce montant ; C salaire maximal pour le calcul de la rente AVS ; D limite de salaire pour la cotisation à l'assurance accident professionnel et, également, seuil de la cotisation de solidarité de l'assurance chômage (entre ce montant et 315 000 francs – cotisation supplémentaire de 0.5 %) ; E correspond au groupe des contribuables avec un salaire brut entrant dans le top 3 % de la distribution des salaires imposables, canton de Fribourg, 2011.

- <sup>1</sup> Charges sociales de l'employeur SANS la prévoyance professionnelle PP (tableau 4-6, colonne 3, ligne 10 moins LPP min ligne 8). Attention, pour le salaire E, il faut déduire les cotisations AA et AC dès 126 000 francs. qui est le montant maximal assuré.
- <sup>2</sup> Le montant de coordination (égal à 90 % de la rente simple AVS maximale de 27 840 francs) est égal à 25 056 francs. Le salaire coordonné est égal au salaire brut y.c. 13<sup>e</sup> salaire moins le montant de coordination. Le salaire coordonné maximal est de 188 974 francs (donné par le canton de Fribourg pour son personnel).
- <sup>3</sup> Charges sociales de l'employeur SANS la prévoyance professionnelle PP (tableau 4-6, colonne 2, ligne 10 moins LPP min ligne 8). Attention, pour le salaire E, il faut déduire les cotisations AA dès 126 000 francs. qui est le montant maximal assuré.
- <sup>4</sup> Sans les cotisations à l'assurance-maladie et accidents non professionnels. Le montant de la cotisation à l'assurance-maladie est indépendant du salaire et varie selon les régions et les sociétés d'assurance. La cotisation est payée directement par l'assuré. Les assurés de condition économique modeste reçoivent un subside fédéral et cantonal en réduction de leur cotisation.

Deux ratios servent à mesurer le degré de progressivité ou de régression du système :

(1) une première mesure est le ratio  $\frac{\text{salaire net reçu}}{\text{dépense totale de l'employeur}}$  dans la ligne 8 ou bien son effet miroir  $\frac{\text{total des charges}}{\text{dépenses totales de l'employeur}}$  dans la ligne 10.

Lorsque le résultat va en décroissant, dans la ligne 8, ou en augmentant dans la ligne 10, cela signifie que le système est légèrement progressif. Pour les salaires A, B, C et D, le premier ratio est de 70.48 %, tandis que le deuxième ratio est de 29.52 %. En tout, le salaire net reçu additionné au total des charges correspond bien à 100 % pour la dépense totale comptabilisée par l'employeur. Le résultat est proportionnel jusqu'à 126 000 francs de salaire de référence. Ensuite, le taux diminue très légèrement, en raison des particularités dues à la base de calcul des cotisations de l'assurance accident obligatoire (la cotisation tombe après 126 000 francs) et de l'assurance chômage (la cotisation de 2.2 % est remplacée par une contribution de solidarité de 1 % entre 126 001 et 315 000 francs). Cette différence minime permet de considérer les charges sociales sur les salaires comme étant pratiquement proportionnelles pour toutes les classes de salaire. Il n'y a aucun effet redistributif exercé au travers des prélèvements.

(2) Une autre mesure est le rapport :  $\frac{\text{total des charges}}{\text{salaire net reçu}}$

Là on voit bien (ligne 11) que la part des charges sociales est pratiquement la même et se situe toujours entre 41 et 42 %, ce qui confirme la quasi-proportionnalité des prélèvements sur les salaires.

Deux observations doivent être formulées *in fine*. Si on ajoutait au Tableau 4-7 les cotisations de l'assurance-maladie, forfaitaires et indépendantes du revenu, on aboutirait à un système de prélèvement régressif lorsque le salaire augmente – donc favorable aux salaires plus élevés.

Une autre question fondamentale reste fort peu débattue : celle de la différenciation des taux de cotisation pour la prévoyance professionnelle deuxième pilier (LPP) en fonction de l'âge. Elle s'inscrit en porte-à-faux au principe de solidarité entre les générations (cette fois non pas entre salariés et rentiers AVS, mais entre générations jeunes et vieilles des salariés puisque les taux de cotisations augmentent avec l'âge. La différenciation est la suivante :

**Tableau 4-8 Cotisation LPP selon la classe d'âge**

Âge		Cotisation en % du salaire coordonné*
Homme	Femme	
25 à 34 ans	25 à 34 ans	7 %
35 à 44 ans	35 à 44 ans	10 %
45 à 54 ans	45 à 54 ans	15 %
55 à 65 ans	55 à 64 ans	18 %

\* Assurance obligatoire dès 25 ans. Il n'y a pas d'obligation d'assurance pour les salaires inférieurs à un revenu annuel minimal donné (seuil d'accès). Ce revenu minimal est périodiquement revu par le Conseil fédéral. Pour 2014, il se monte à 21 060 francs. Les parts de salaire qui doivent être obligatoirement assurées sont celles qui se situent entre 24 570 francs (déduction de coordination) et 84 240 francs (limite supérieure du salaire annuel). Pour les salaires dépassant 21 060 francs, mais inférieurs à la déduction de coordination ou dépassant de peu celle-ci (en fait, pour les salaires allant de 21 060 à 28 080 francs), le salaire assuré se monte à 3 510 francs.

Trois observations peuvent être formulées en conclusion de ce chapitre. La première est la nécessité de fixer le périmètre des assurances sociales prises en considération lorsqu'on en parle parce que les grandeurs ne sont pas les mêmes ! Les interlocuteurs ont-ils en tête les mêmes contenus ? Il n'est pas anodin de préciser si l'on parle des assurances sociales conventionnelles selon le SEC 95 (40,9 milliards de francs en 2011), ou dans le contexte propre à la Suisse sans la prévoy-

ance professionnelle (72,6 milliards) ou avec la PP (117,7 milliards). La deuxième observation réside en la faible participation du secteur public au financement des assurances sociales (sans la PP), de 15 % environ (12 % la Confédération, 3 % les cantons). Il serait intéressant de connaître, en comparaison, l'apport du secteur public au financement des autres politiques sociales, ce qui est difficile en l'état en raison de la privatisation d'une large part des prestations faisant partie des responsabilités publiques, notamment au niveau communal (crèches, structures d'accueil extrascolaires, soins à domicile, aides familiales – pour n'en citer que quelques-unes, étudiées dans le chapitre 6). Enfin, la troisième observation s'adresse au mode de financement des cotisations aux assurances sociales. Malgré un poids total relativement plus important sur l'économie, notamment sur les salaires (72,6 milliards de cotisations sociales sans la PP contre 48,7 milliards d'impôts fédéral, cantonaux, communaux sur le revenu), les prélèvements sont pratiquement proportionnels aux salaires – donc sans impact redistributif. Toutefois, si l'on prend en compte les contributions forfaitaires à l'assurance-maladie ainsi que la possibilité de déduire les cotisations du revenu imposable, on est dans une configuration plutôt régressive, les revenus élevés économisant ainsi plus d'impôt.

## L'impôt sur le bénéfice des entreprises

Ce cinquième chapitre traite de l'impôt sur le bénéfice des entreprises sous deux aspects. Il s'ouvre par une brève explication du système parce que les marges de manœuvre des cantons sont ici plus étroites que celles valant pour l'impôt sur le revenu, la définition du bénéfice imposable étant harmonisée au niveau national. Deux thèmes sont ensuite proposés. D'une part, on examine quelle a été et quelle est l'importance de cette source de financement pour le secteur public. D'autre part, on s'interroge sur la portée réelle, à long terme, de la concurrence fiscale.

### 5.1 Les systèmes d'imposition du bénéfice des entreprises

L'imposition du bénéfice des entreprises par la Confédération et les cantons est formellement uniformisée depuis l'introduction des deux lois fédérales sur l'harmonisation des impôts directs en vigueur depuis 2001 : mêmes définitions des bases et des déductions autorisées par l'usage commercial, codifiées fiscalement, tandis que seule la combinaison « taux-coefficient » dépend des choix cantonaux. Le Tableau 5-1

récapitule dans les grandes lignes les systèmes cantonaux. D'une manière générale, on peut dire que la mobilité, la supraterritorialité et la globalisation des activités économiques, les exigences et les normes comptables nationales et internationales, la complexité des systèmes de calcul du bénéfice imposable font que désormais la définition du bénéfice imposable est, à quelques nuances près, le même dans tous les cantons. Ainsi, les écarts de rendement entre les cantons et la concurrence fiscale se jouent non sur la base, mais sur les taux et les coefficients (ou multiplicateurs) d'impôt. Autrement dit, en reprenant la formule utilisée pour l'impôt sur le revenu, on aurait :

$$T = t^{\text{féd, canton}} \times [B - D] \times C^{\text{féd, canton, commune}}$$

dans laquelle [B - D], la base de calcul et les déductions reconnues sont pratiquement identiques dans tous les cantons.

En ce qui concerne les taux de base [ $t^{\text{féd, canton}}$ ], trois manières de faire sont utilisées. La Confédération et dix-neuf cantons appliquent un taux proportionnel

d'impôt sur le bénéfice. Les taux de base varient entre 1,5 % à Lucerne et 10 % à Genève ; il est de 8,5 % pour la Confédération. Les systèmes fiscaux des cantons de Fribourg et de Neuchâtel sont également rattachés à ce premier groupe, sauf à prévoir un barème préférentiel avec un système à deux paliers pour des bénéfices inférieurs à 50 000 francs dans l'un et 40 000 francs dans l'autre. Deuxième procédé : six cantons procèdent par palier. Les cantons d'AG, BL, SO, VS et ZG (surlignés en rose dans la deuxième colonne du Tableau 5-1) utilisent un barème à deux paliers, le taux le plus bas s'appliquant à la partie du bénéfice imposable jusqu'à concurrence d'un montant de 100 000 francs (BL, SO, ZG) ou 150 000 francs (AG, VS). Berne recourt à un barème à trois paliers. Enfin, Bâle-Ville applique un système unique, en fonction de l'intensité de rendement : un impôt de base est prélevé au taux de 9 %, auquel s'ajoute une « surtaxe » progressive en fonction de l'intensité de rendement, le taux maximal étant plafonné à 20 %.

Pour la Confédération et dans huit cantons (OW, NW, BS, BL, AR, AI, TI et VS – surlignés en vert dans la troisième colonne du Tableau 5-1), la loi fixe le taux ; il n'y a pas de coefficient annuel possible – autrement dit [ $C^{\text{féd}}$  et  $C^{\text{canton}} = 1$ ].

Dans neuf cantons (OW, NW, BS, AR, AI, SG, GR, AG, VS – surlignés en bleu dans la quatrième colonne du Tableau 5-1), les communes ne peuvent pas décider un coefficient annuel : la loi fixe le taux ou la répartition du produit de l'impôt entre le canton et les communes et, le cas échéant, les paroisses des Églises reconnues.

Comme le montre le Tableau 5-1, les trois possibilités d'ajustement des taux et de combinaisons des taux et des coefficients (taux proportionnels ou en fonction du rendement ; taux fixés dans la loi avec coefficient = 1 d'office ; multiples fixés ou non pour les communes) ne se recoupent pas, ce qui aboutit à une grande diversité des systèmes cantonaux d'impôt sur le bénéfice et donc à des complications administratives et de calcul pour les entreprises actives dans plusieurs cantons.

Chefs-lieux cantonaux		Taux de base	Multiples des taux simples en <sup>1)</sup>		
			canton	commune	paroisse
Confédération		8.5 %			
ZH	Zürich	8 %	100 %	119 %	10,01 %
BE	Berne	1.55 % sur 20 % du bénéfice imposable, mais au moins 10 000 francs ; 3.1 % sur les prochain 50 000 ; 4,6 % sur le reste	3.06	1.54	0.19
LU	Lucerne	1.5 % <sup>4)</sup>	1.5	1.85	0.25
UR	Altdorf	4.2 %	100 %	99 %	94 %
SZ	Schwyz	2.25 % <sup>4)</sup>	120 %	215 %	28 %
OW	Sarnen	6 %	2)	3)	3)
NW	Stans	6 %	2)	3)	3)
GL	Glarus	9 %	56 % <sup>6)</sup>	60 %	8.70 %
ZG	Zoug	3 % premier 100 000 CHF, 6 % le reste	82 %	60 %	7.60 %
FR	Fribourg	8.5 %	100 %	77.3 %	10 %
SO	Solothurn	5 % sur 100 000 CHF ; 8.5 % sur le reste	114 % <sup>7)</sup>	115 %	-
BS	Basel	9 % + autant de % que [bénéfice/capital], max. 20 %.	2)	3)	-
BL	Liestal	6 % sur 100 000 CHF ; 12 % sur le reste	2)	5.0 % <sup>4)</sup>	5 %
SH	Schaffhausen	5 %	112 %	98 %	-
AR	Herisau	6 %	2)	3)	-
AI	Appenzell	8 %	2)	3)	3)
SG	Saint Gall	3.75 %	115 %	5)	-
GR	Coire	5.5 %	100 %	6)	6)
AG	Aarau	6 % sur 150 000 CHF ; 9 % sur le reste	114 %	7)	-
TG	Frauenfeld	4 %	117 %	146 %	16 %
TI	Bellinzona	9 %	2)	95 %	-
VD	Lausanne	9.5 %	154.5 %	79 %	-
VS	Sion	3 % sur 150 000 CHF et 9,5 % pour 150 001 CHF et plus	2)	2)	3 % <sup>8)</sup>
NE	Neuchâtel	5 %	123 %	77 %	-
GE	Genève	10 %	188.5 % <sup>9)</sup>	45.5 % <sup>10)</sup>	-
JU	Delémont	3.6 %	2.85	1.95	8.10 % <sup>11)</sup>

Tableau 5-1  
Multiples annuels des chefs-lieux cantonaux en 2013,  
Impôts sur le bénéfice, cantonaux, communaux et pa-  
roissiaux

Source : <http://www.estv.admin.ch> > Documentation > Publications > Autres publications > recueil d'informations fiscales (état avril 2014), ainsi que > autres publications > brochures fiscales. État au 31.12.2013.

Notes :

1) Cela correspond au « coefficient d'impôt » dans la formule donnée pour l'impôt sur le revenu. En principe, ces pour-cent ou multiplicateurs s'appliquent au montant d'impôt simple ; les exceptions sont signalées par des notes.

2) Pas de multiple.

3) Pas de multiple : la loi fixe l'impôt total prélevé et la répartition du produit de l'impôt entre le canton, les communes et les Églises reconnues.

4) en % du bénéfice imposable.

5) le canton perçoit un supplément de 220 % de l'impôt pour les communes (200) et les Églises reconnues (20).

6) le canton perçoit un supplément de 99 % de l'impôt cantonal pour les communes et de 10.5 % pour les Églises reconnues, en tout 209,5 %.

7) le canton perçoit un supplément de 50 % pour les communes, en tout 164 % de l'impôt simple.

8) en % de l'impôt communal.

9) En plus, péréquation intercommunale de 44,5 % sur 20 % du montant de l'impôt simple.

10) sur 80 % de l'impôt simple.

11) en % de l'impôt cantonal.

Tableau 5-2 Impôts sur le bénéfice, par niveau de gouvernement, 1990-2011

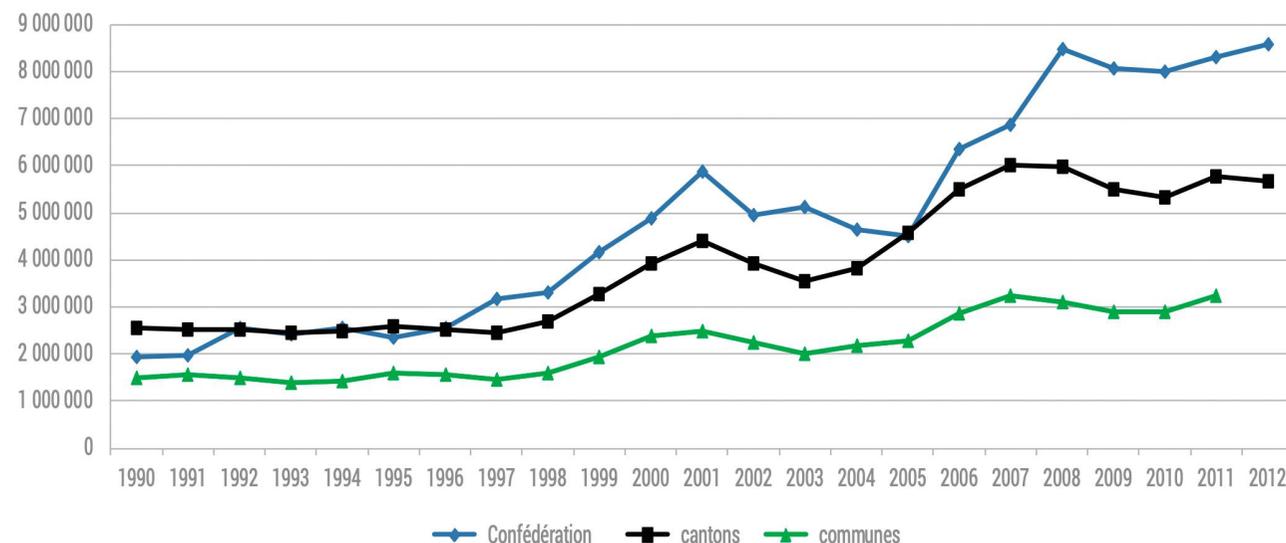
1 000 CHF	1990	1995	2000	2005	2010	2011
<b>Confédération</b>						
Recettes fiscales	28 815 383	32 129 265	46 491 848	47 489 678	58 266 090	59 076 654
Impôts sur le bénéfice, Pers.Mor.	1 941 100	2 354 810	4 891 385	4 518 933	8 006 358	8 317 312
En pour cent des recettes fiscales (Graphique 5-4)	6.7 %	7.3 %	10.5 %	9.5 %	13.7 %	14.1 %
<b>Cantons</b>						
Recettes fiscales	21 120 065	24 736 383	28 511 515	33 650 644	39 353 699	40 520 467
Impôts sur le bénéfice, Pers.Mor.	2 560 825	2 597 551	3 934 369	4 570 804	5 345 081	5 790 874
En pour cent des recettes fiscales (Graphique 5-4)	12.1%	10.5%	13.8 %	13.6 %	13.6 %	14.3 %
<b>Communes</b>						
Recettes fiscales	14 763 647	18 052 913	20 225 698	21 089 313	24 324 958	24 978 049
Impôts sur le bénéfice, Pers.Mor.	1 499 606	1 602 433	2 377 805	2 272 921	2 882 917	3 225 645
En pour cent des recettes fiscales (Graphique 5-4)	10.2 %	8.9 %	11.8 %	10.8 %	11.9 %	12.9 %
<b>Secteur public</b>						
Recettes fiscales	64 699 095	74 918 561	95 229 061	102 229 634	121 944 747	124 575 169
Impôts sur le bénéfice, Pers.Mor.	6 001 531	6 554 795	11 203 559	11 362 658	16 234 356	17 333 831
En pour cent des recettes fiscales (Graphique 5-5)	9.3 %	8.7 %	11.8 %	11.1 %	13.3 %	13.9 %
Répartition Confédération	3.0 %	3.1 %	5.1 %	4.4 %	6.6 %	6.7 %
Répartition cantons	4.0 %	3.5 %	4.1 %	4.5 %	4.4 %	4.6 %
Répartition communes	2.3 %	2.1 %	2.5 %	2.2 %	2.4 %	2.6 %
<b>Total impôt sur le bénéfice</b>	<b>6 001 531</b>	<b>6 554 795</b>	<b>11 203 559</b>	<b>11 362 658</b>	<b>16 234 356</b>	<b>17 333 831</b>
Confédération	32.3 %	35.9 %	43.7 %	39.8 %	49.3 %	48.0 %
Cantons	42.7 %	39.6 %	35.1 %	40.2 %	32.9 %	33.4 %
Communes	25.0 %	24.4 %	21.2 %	20.0 %	17.8 %	18.6 %
<b>PIB en millions de francs</b>	<b>338 996</b>	<b>383 096</b>	<b>432 405</b>	<b>479 088</b>	<b>572 665</b>	<b>585 102</b>
Total en % du PIB	1.8 %	1.7 %	2.6 %	2.4 %	2.8 %	3.0 %

Sources : Tableau 1-9, nos calculs. Les données annuelles servant aux graphiques 5-3 et 5-4 proviennent des données statistiques de l'AFF, Berne, consulté le 11 juin 2014, [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch) > documentation > statistique financière > Rapport > tous les fichiers ; état au 27 février 2014, dernière mise à jour 4 juin 2014.

## 5.2 Quelle part dans le financement public?

Deux questions viennent à l'esprit si l'on entend cerner la problématique de l'impôt sur le bénéfice : l'importance de cet impôt dans la fiscalité globale et sa répartition entre la Confédération, les cantons et les communes, puisque les trois niveaux s'adressent à la même ressource. Le Tableau 5-2, ainsi que les graphiques 5-3, 5-4 et 5-5, permettent de formuler des réponses.

**Graphique 5-3**  
**Rendement de l'impôt**  
**sur le bénéfice,**  
**en 1 000 francs**



De 1990 à 2011, le rendement de l'impôt sur le bénéfice a augmenté de 9.3 % à 13,9 % des recettes fiscales totales (Graphique 5-5). Toutefois, les évolutions dans le temps et par niveau de gouvernement sont diverses. Il faut nuancer en désagrégeant l'analyse en deux périodes, de 1990 à 2000 et de 2001 à 2010, et en séparant les trois niveaux de gouvernement. Le graphique 5-3 reflète les résultats de cette analyse. La Confédération a bénéficié de rentrées en croissance soutenue sur toute la période, avec une croissance annuelle moyenne de 10.4 % des rentrées fiscales durant la décennie 1990-2000 et de 6.0 % de 2001 à 2011. Dans les cantons et les communes, l'évolution s'est faite à la hausse également, quoique sur des paliers plus bas. Pour les cantons, la

croissance annuelle a été de 4.8 % de 1990 à 2000 et de 4.1 % entre 2000 à 2011. Le rendement de l'impôt sur le bénéfice dans les recettes fiscales communales a augmenté de 5.2 % annuellement de 1990 à 2000, mais seulement de 3.3 % par an de 2001 à 2011.

Le Graphique 5-3 montre également sur vingt ans quels montants d'impôt sur le bénéfice tombent dans les trésoreries de la Confédération, respectivement des cantons et des communes. L'évolution, défavorable aux cantons et aux communes, n'est pas sans soulever la question de la répartition adéquate de cet impôt, notamment dans la perspective de la troisième réforme de la fiscalité des entreprises qui doit mettre un terme au trait-

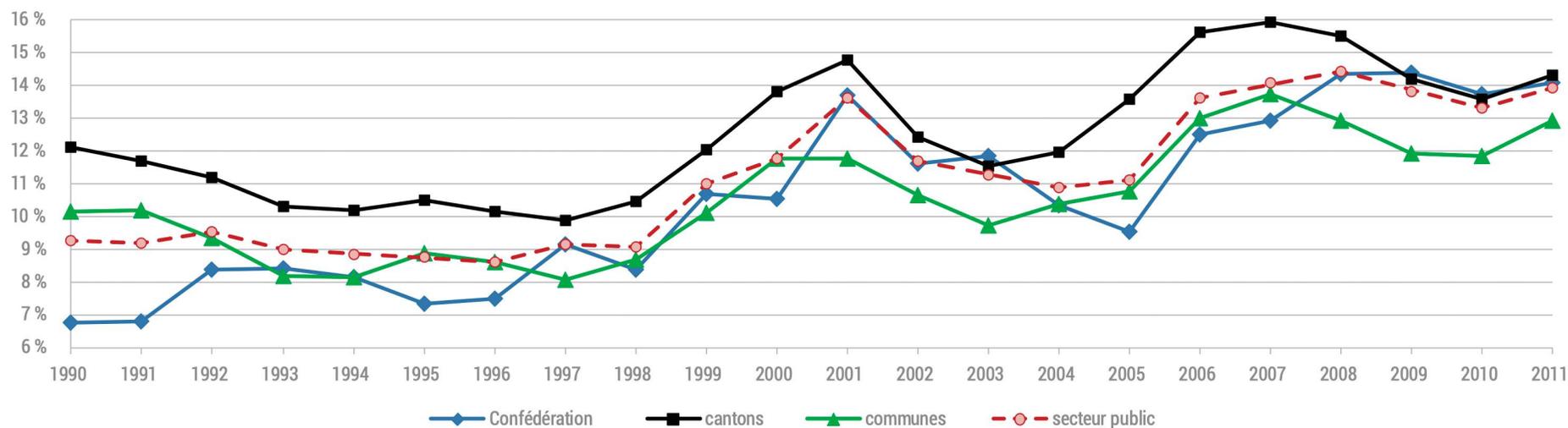
ement fiscal différencié que les cantons appliquent pour les entreprises à statut spécial. Prenons la situation de 1995, qui présente l'écart le plus faible entre les trois droites (1995 coïncide avec l'introduction de la TVA), la répartition qui prévalait alors était de 36 % du produit de l'impôt sur le bénéfice pour la Confédération, 40 % pour les cantons et 24 % pour les communes. D'aucuns voulaient alors consolider ces proportions avec l'introduction d'un taux unique (on parlait de 18 à 20 %) et une répartition idoine de la rentrée fiscale. Une telle proposition serait vaine aujourd'hui étant donné l'amplitude des écarts : Confédération 48 % (+12 points de %), canton 33 % (-7 points de %), communes 19 % (-5 points de %).

Pour l'ensemble du secteur public, la courbe de l'évolution dans le temps de l'impôt sur le bénéfice en proportion aux recettes fiscales totales de chaque niveau de gouvernement, dans le Graphique 5-4, reproduit l'allure générale du Graphique 1-5, marquée par les cycles conjoncturels, ici avec un décalage d'une année : baisse relativement faible entre 1990 et 1996, puis tendance haussière marquée jusqu'en 2001, chute sensible en 2002 et 2003, retour à la hausse et tassement sur la période allant de 2004 à 2011. Les trois niveaux de gouvernement subissent la tendance avec des amplitudes semblables, mais ces amplitudes sont plus larges que celles concernant l'impôt sur le revenu

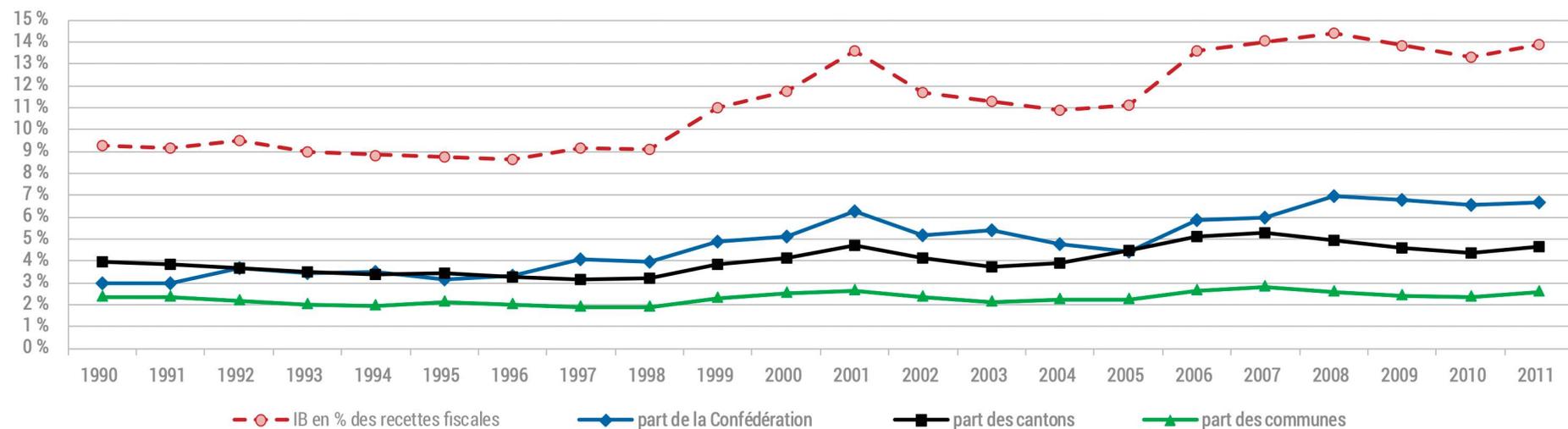
(dans le Graphique 3-4). La charge fiscale de l'impôt sur le bénéfice ayant diminué en valeur absolue pour les entreprises individuelles durant la même période – comme on le verra dans la section 5.3 –, il faut conclure que ces variations sont dues aux activités économiques cycliques sur le moyen terme. Dans le long terme, le total de l'impôt sur le bénéfice a passé de 1.8 à 3.0 % du PIB (dernière ligne du Tableau 5-2).

L'augmentation dès la fin des années 90 de la proportion [impôt sur le bénéfice / recettes fiscales totales] plus rapide pour la Confédération qu'elle ne l'a été pour les cantons et communes s'explique par le contexte institutionnel et la concurrence fiscale. Au niveau fédéral, le taux d'imposition du bénéfice est inscrit dans la Constitution (art. 128) ; il n'y a pas de coefficient multiplicateur. Cela signifie qu'avec la croissance économique, l'élargissement de la base d'impôt se traduit automatiquement par une augmentation des recettes. Les cantons et les communes, par contre, ont tiré parti de cette situation pour diminuer les taux et / ou les coefficients d'impôt et abaisser la charge fiscale des entreprises durant la première décennie, pour la stabiliser ensuite au début des années 2000 (voir section suivante). On a en quelque sorte un « jeu à somme nulle », la croissance de la base permettant l'ajustement des taux à la baisse.

**Graphique 5-4 Impôt sur le bénéfice en % des recettes fiscales de chaque niveau de gouvernement, 1990-2011**



**Graphique 5-5 Répartition de l'impôt sur le bénéfice par niveau de gouvernement 1990-2011**



Autre sujet de préoccupation : la répartition de l'impôt sur le bénéfice entre les trois niveaux de gouvernement, Confédération, cantons et communes<sup>35</sup>. La disposition institutionnelle réglant cette question se contente d'énoncer un principe général à l'article 128 alinéa 2 de la Cst, mais sans préciser comment se fait l'application : « *Lorsqu'elle [la Confédération] fixe les tarifs, elle prend en considération la charge constituée par les impôts directs des cantons et des communes.* » Les constitutions cantonales ne donnent pas plus de précisions, la formule consacrée étant du genre<sup>36</sup> : « *L'État et les communes perçoivent les impôts et les autres contributions nécessaires à l'exécution de leurs tâches* » (Art. 81 de la Cst de 2004 du canton de Fribourg). Dans le Graphique 5-5, la ligne pointillée donne le total de l'impôt sur le bénéfice de la Confédération, des cantons et des communes en proportion des recettes fiscales totales : c'est la même droite que celle du Graphique 5-4 pour le secteur public. Le Graphique 5-5 indique comment cette proportion se répartit entre les trois niveaux. Entre 1990 et 2011, la proportion qui revient à la Confédération devient la plus importante, au détriment des parts des cantons et des communes, comme le résume le tableau suivant :

	% tirés du Graphique 5-5			
	1990	2011	Δ en point	Δ en %
Secteur public	9.3	13.9	4.6	49 %
Confédération	3.0	6.7	3.7	123 %
Cantons	4.0	4.6	0.6	15 %
Communes	2.3	2.6	0.3	13 %

Ces résultats confirment le constat précédent. Le taux fédéral de 8,5 % n'ayant pas varié sur la période, la Confédération a bénéficié directement du développement des activités économiques et de l'élargissement de la base qui s'en est suivie. Les cantons et les communes ont bien évidemment bénéficié de cette croissance puisqu'ils s'inscrivent dans le même périmètre économique, mais la concurrence fiscale a fait que les taux sont partis à la baisse, l'élargissement des bases permettant de maintenir les flux des rentrées fiscales à leur niveau antérieur.

<sup>35</sup> La question se pose dans le cadre de la troisième révision de l'impôt sur le bénéfice des personnes morales. En effet, les recettes fiscales provenant de sociétés qui ont un statut fiscal spécial (*holding*, sociétés de domicile) représentaient en moyenne pour les années 2008 à 2010, 20 % des recettes totales de l'impôt sur le bénéfice pour les cantons et les communes et 48 % pour la Confédération. La raison en est que la Confédération impose le bénéfice des sociétés à statut cantonal spécial au taux ordinaire de 8,5 %. Avec la suppression du statut spécial, demandée par l'U.E. et l'OCDE, les cantons demandent une compensation fédérale, et donc un rééquilibrage des parts respectives de chaque niveau de gouvernement. [www.efd.admin.ch](http://www.efd.admin.ch) > thèmes > impôts > troisième réforme.

<sup>36</sup> Dans la même veine, la Cst 2003 du canton de Vaud prescrit à l'art. 167 sur la fiscalité que « *L'État et les communes perçoivent les contributions prévues par la loi, soit : a) des impôts pour l'exécution de leurs tâches ; b) des taxes et des émoluments liés à des prestations ; c) des taxes d'incitation dont le produit est intégralement redistribué* » et à l'art. 168 que « *la loi détermine le pouvoir fiscal des communes* ».

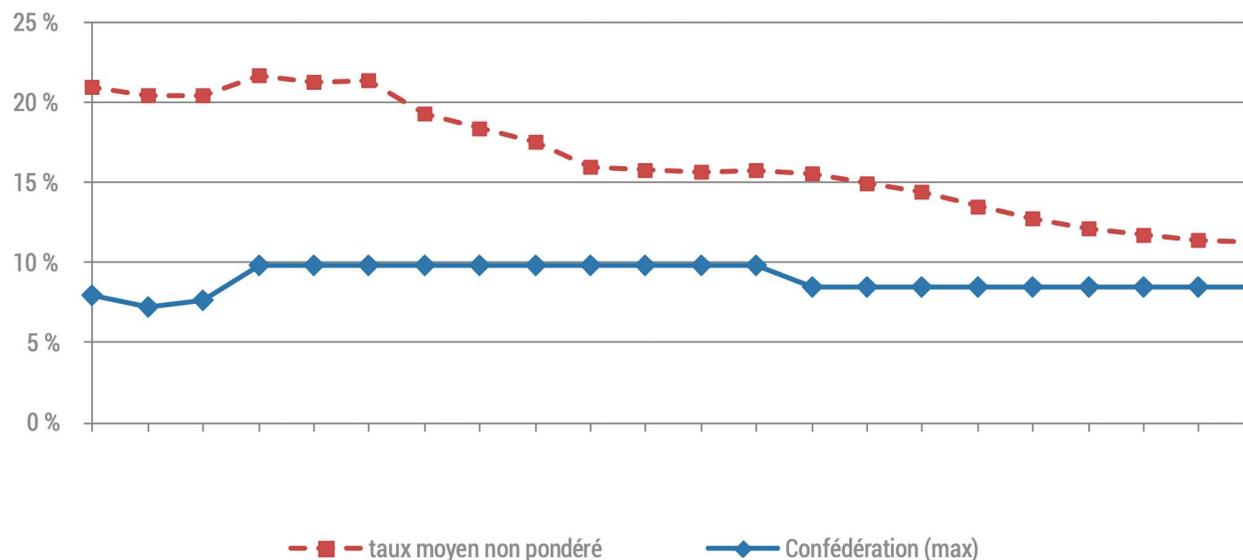
### 5.3 Évolution des taux et concurrence fiscale

L'analyse de l'évolution des taux de l'impôt sur le bénéfice des entreprises (Graphique 5-6) et de la charge fiscale par canton (Graphique 5-7) est intéressante à plus d'un égard. Précisons tout d'abord que l'observation porte sur la charge fiscale due aux impôts sur le bénéfice net et sur le capital et les réserves, pour une SA obtenant un bénéfice net de 320 000 francs avant

déduction des impôts payés pendant l'exercice, et pour un capital de 2 000 000 francs. Comme on l'a vu dans le Tableau 5-1, les taux étant proportionnels ou, pour les cantons avec un barème à deux paliers, le bénéfice net étant supérieur aux seuils indiqués, les résultats de l'analyse sont représentatifs de la tendance générale de ces impôts, quel que soit le niveau de bénéfice<sup>37</sup>.

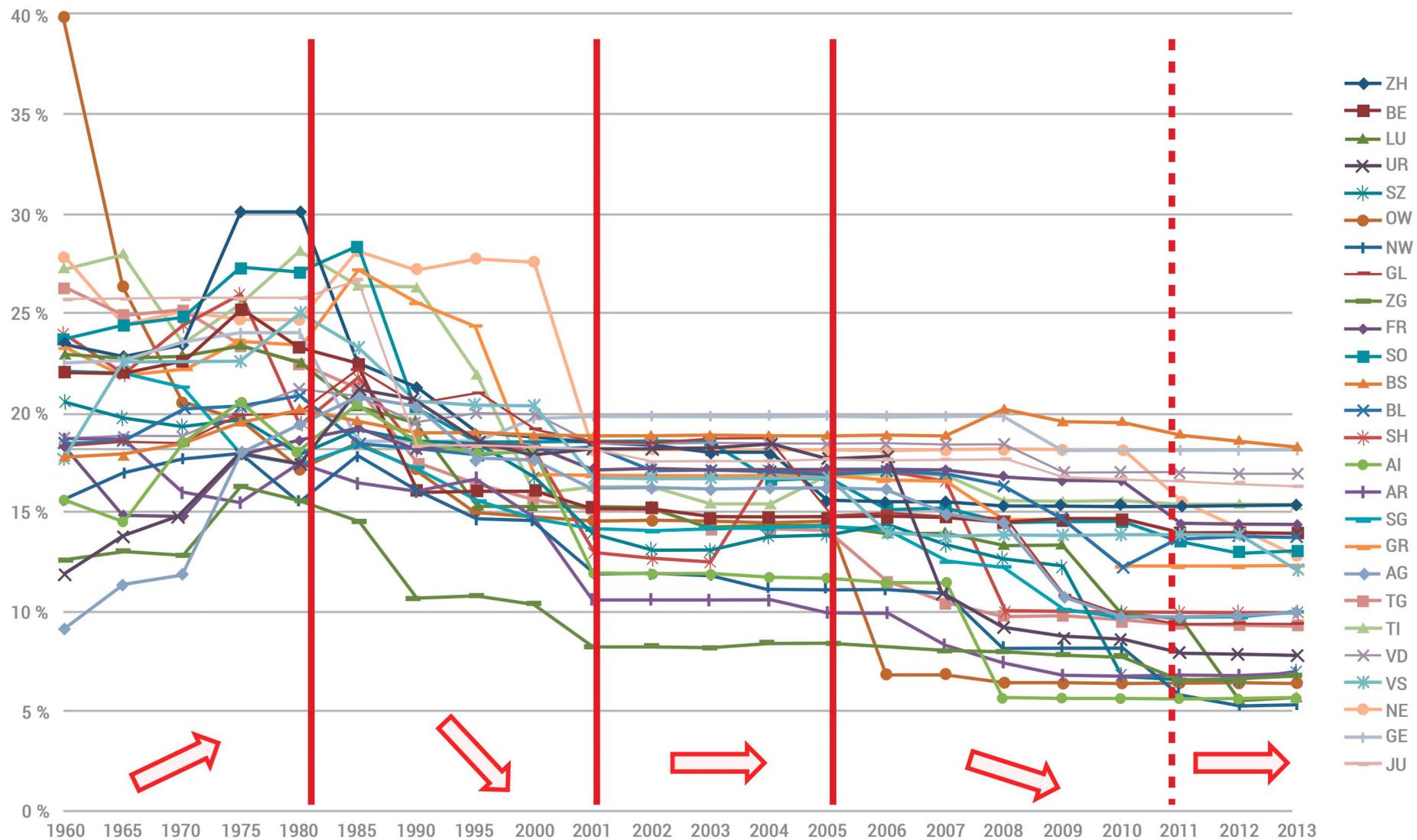
<sup>37</sup> Seul le canton de BS met en relation le bénéfice et le capital pour déterminer le taux d'imposition du bénéfice. Voir Tableau 5-1.

Graphique 5-6  
Évolution du taux moyen non pondéré (cantons, communes) et du taux IFD de l'impôt sur le bénéfice, 1960 - 2013



Source : *Charge fiscale en Suisse*, Administration fédérale des contributions, Berne : série statistique 18. [www.estv.admin.ch](http://www.estv.admin.ch) > page d'accueil > Documentation > Faits et chiffres > Statistiques fiscales > Charge Fiscale. Impôt cantonal, communal et paroissial dans la commune chef-lieu, pour un bénéfice de 320'000 francs et un capital de 2 millions. Pour l'IFD : Aperçu historique des impôts fédéraux, Informations fiscales, Conférence suisse des impôts CSI, Division Études et supports, AFC, Berne, 2010. [www.steuerkonferenz.ch](http://www.steuerkonferenz.ch) > documents > publications > Recueil Informations fiscales

Graphique 5-7 Évolution de la charge de l'impôt sur le bénéfice dans les cantons (cantons et chefs-lieux), en francs, 1980-2013, SA avec bénéfice net de 320 000 francs, capital et réserves de 2 millions de francs.



Première constatation : la ligne du taux moyen non pondéré, dans le Graphique 5-6, montre une nette tendance baissière, comme pour l'impôt sur le revenu (dans le Graphique 3-13), mais plus soutenue. Soulignons encore une fois que la fiscalité individuelle sur le revenu et la fiscalité de l'entreprise, sur le bénéfice et le capital, sont toutes deux à la baisse sur la période analysée. Si le produit de ces impôts n'a pas diminué, c'est en raison de l'élargissement des bases : augmentation du nombre de contribuables, et croissance des revenus, respectivement des bénéficiaires imposables.

Le Graphique 5-7 détaille cette évolution par canton ; l'ordonnée donne le taux moyen d'imposition calculé en divisant l'impôt dû par le bénéfice. Ainsi, à Zoug (canton et chef-lieu), une entreprise organisée en SA réalisant un bénéfice net de 320 000 francs pour un capital et des réserves de 2 millions de francs payait un impôt de 49 774 francs en 1980, soit 15.6 %, mais seulement de 21 681 francs en 2013, soit 6.8 %. La baisse de l'impôt est significative non seulement en francs nominaux, mais en plus parce que le franc 2013 a une valeur réelle moindre que le franc 1980.

Deuxième constatation : la série temporelle distingue cinq périodes, à l'instar des constatations faites dans le Graphique 3-16 concernant l'impôt sur le revenu,

toutefois avec des décalages temporels. La tendance est à la hausse entre 1960 et 1980 dans les deux cas (bénéfice et revenus); elle est baissière et plus soutenue entre 1980 et 2000 – alors que pour l'impôt sur le revenu, une stabilisation intervenait vers les années 1995 déjà, ici la période stable est plus courte et intervient de 2000 à 2005 seulement. Retour à une tendance baissière, plus légère dès 2006, mais avec une amorce de nouvelle stabilisation dès 2011.

Troisième constatation : les positions relatives des cantons ne changent pas énormément de cinq ans en cinq ans. Les coefficients de corrélation [R] basés sur le classement des cantons (de l'impôt le plus léger à l'impôt le plus lourd) ou selon le montant de l'impôt en francs (de l'impôt le plus bas au montant le plus élevé), sont les suivants<sup>38</sup>:

		Classement	Montant
Baisse soutenue	1980 - 1985	R = 0.800	R = 0.753
	1985 - 1990	0.725	0.780
	1990 - 1995	0.862	0.914
	1995 - 2000	0.763	0.824
Stabilisation	2000 - 2005	0.733	0.689
Tendance baissière	2005 - 2010	0.813	0.756
	2010 - 2013	0.923	0.939

<sup>38</sup> Un coefficient R=1 signifierait que la position relative de chaque canton est restée la même d'une année observée à l'autre (ici par cinq ans), que ce soit en terme de classement (de 1 à 26) ou de montant de l'impôt (du plus bas au plus élevé).

Les coefficients de corrélation sont moins élevés que pour l'impôt sur le revenu, pour lequel ils avoisinaient 0.90, ce qui signifie ici que la compétition est sans doute plus sévère. Mais on constate en même temps des ajustements avec décalage temporel, sans doute par mimétisme et pour annihiler la concurrence. Ainsi R (montant) passe de 0.753 à 0.914 entre 1980 et 1995 : des ajustements successifs réduisent les écarts de concurrence. On retrouve la même situation dès 2000, avec R partant de 0.689 pour se resserrer plus encore à 0.939 en 2013. Pour la période 2010 -2013 la situation est proche de celle qui prévalait entre 1990 et 1995 ; les valeurs R sont respectivement de 0.914 et 0.939. Dans le Graphique 5-7 les trajectoires cantonales montrent bien que les cantons à forte charge fiscale sont restés dans cette catégorie, même si l'impôt a baissé en valeur nominale, tandis que les cantons à fiscalité favorable maintenaient leur position.

Les conclusions de ce chapitre peuvent être présentées en cinq points :

- Des modalités d'imposition du bénéfice qui se rapprochent entre cantons, malgré la diversité des barèmes cantonaux.
- Une part dans les recettes fiscales de chaque niveau de gouvernement (Confédération et cantons : 14 % ; communes : 13 %) qui n'est pas négligeable, mais

qui n'étant pas dominante, ne devrait pas être un obstacle infranchissable pour la troisième réforme de la fiscalité des entreprises.

- Une répartition du produit de l'impôt qui, à long terme, s'est faite en faveur de la Confédération (+12 points de %) au détriment des cantons (-5 points de %) et des communes (-7 points de %), ce qui devrait faciliter la mise en œuvre de la réforme envisagée par un retour aux proportions antérieures (1995 sert ici de référence).
- Un rendement fiscal en hausse, mais sous influence de la conjoncture économique, ce qui nécessite une prudence prospective visant à dégager la part structurelle du rendement de cet impôt.
- Une baisse de la charge fiscale des entreprises individuelles, à la fois résultat de la concurrence fiscale et rendue possible par l'augmentation des bases en raison de la croissance économique – mais qui rend encore plus nécessaire la mise en évidence des parts structurelles et conjoncturelles de cette croissance.

## Les contributions causales

Trois constats s'imposent d'emblée lorsque l'on aborde le thème des contributions causales, qu'elles soient prélevées sous forme d'émoluments, de redevances ou de taxes. Le premier est l'absence d'informations statistiques fiables sur l'ampleur des financements publics par cette ressource, ce qui est surprenant puisque – deuxième constatation – des services publics dit « techniques », tels la distribution d'eau potable, l'évacuation et l'épuration des eaux, le ramassage et le traitement des ordures, sont ainsi financés dans les communes depuis assez longtemps par des taxes communales – sauf quelques exceptions ici et là... contraires à la législation fédérale. Enfin, troisième constatation, depuis une dizaine d'années, le principe de l'utilisateur payeur s'étend petit à petit aux prestations sociales, ce qui soulève la question des capacités financières individuelles à payer le service reçu.

Les cantons et les communes offrent certains services financés non par les recettes générales inscrites au budget, mais par des contributions causales, sortes de « prix publics » liés à des prestations spécifiques pour

lesquelles on peut identifier le bénéficiaire. Les tâches les plus souvent citées sont, pour les émoluments, des actes administratifs tels les demandes de passeport ou les services offerts par les offices cantonaux de circulation, pour les expertises de véhicules et les permis ; pour les redevances d'utilisation, la liste concerne la distribution d'eau (chapitre 70 de la classification fonctionnelle dans le MCH1), l'évacuation et l'épuration des eaux usées (71), l'enlèvement et le traitement des déchets (72), le cimetière (74), certains actes liés à l'aménagement du territoire, comme l'examen des permis de construire et des plans de quartiers (79), voire l'aménagement et l'entretien de certaines routes (620), les places de stationnement (621) et les transports publics (651). On se réfère ici au principe d'équivalence en théorie des finances publiques ou, en pratique, à la règle de l'utilisateur payeur ou du pollueur payeur.

Plus récemment, des domaines liés à la politique sociale sont également entrés, du moins partiellement, dans le champ d'application du principe d'équivalence : ainsi en est-il des structures d'accueil

de la petite enfance, des écoles enfantines, des repas scolaires, de l'accompagnement extrascolaire, de l'aide familiale, des soins à domicile et de l'accueil des personnes âgées dans les établissements médicaux sociaux. Certes, les utilisateurs à faible capacité financière peuvent, dans la plupart des cas, bénéficier de mesures redistributives sous forme d'aides individuelles ou familiales. Mais, même adossé à des mesures redistributives, le principe de financement est bel et bien lié à une participation financière fondée sur l'utilisation du service et non sur la capacité à payer.

Ce chapitre est divisé en quatre sections. La première section explique le contexte général d'analyse des contributions causales, définitions et règles de jurisprudence. Comme on le verra dans la deuxième section, les données chiffrées disponibles pour la Suisse sont rares et basées sur des données comptables peu claires : l'analyse de la situation sur une longue période et pour l'ensemble des cantons et leurs communes est impossible. D'où la difficulté de vérifier l'hypothèse selon laquelle les recettes tirées des émoluments et des redevances d'utilisation auraient augmenté ces dernières années pour suppléer aux baisses d'impôt. La troisième section présente une étude détaillée du financement des tâches environnementales dans les communes du canton de Fribourg. Elle permet de répondre en partie à l'hypothèse énoncée. Enfin, la

quatrième section aborde la question redistributive liée au principe d'équivalence en prenant l'exemple des structures d'accueil de la petite enfance.

## **6.1 Définitions et règles d'application**

Les émoluments et les redevances d'utilisation sont des contributions causales qui, contrairement aux impôts, sont obligatoirement liées à une contre-prestation précise de l'État, canton ou commune. La contribution causale sert à financer une prestation individualisable : celui qui demande la prestation doit en assumer le coût. Le service n'est pas obligatoire en ce sens que si une personne n'en a ni l'utilité, ni le besoin et peut s'en passer, elle ne paie évidemment rien. Par contre, pour sa demande, l'utilisateur ne peut s'adresser qu'à l'État, qui a un monopole de fait.

Les prestations financées par des émoluments sont principalement administratives. La demande pour le passeport est un bon exemple : il n'y a pas d'obligation d'en posséder un ; par contre, si quelqu'un veut un passeport, il ne peut que suivre la procédure officielle, et il doit supporter les frais qui en résultent. Il est plus difficile par contre de préciser les contours des redevances causales, plus complexes à définir. La consommation d'eau potable, mesurée au compteur,

## Encadré 6-1

### Tarification de l'eau potable: la déclinaison des taxes recommandées

#### Premier investissement

La **taxe de raccordement** est perçue pour les immeubles bâtis raccordés aux infrastructures d'eau potable. Elle couvre les frais d'infrastructure. Elle est unique et correspond à l'achat du raccordement au réseau de distribution. Elle devrait être basée sur la demande potentielle maximale du raccordement qui détermine la capacité technique des infrastructures de production et de distribution du réseau d'eau. [Coûts de capacité, dans la définition de l'OCDE].

La **charge de préférence** est perçue pour les fonds raccordables, mais pas encore raccordés, sis dans les zones d'habitation et dans les zones d'activité selon le plan d'aménagement local. Le critère qui justifie le prélèvement d'une charge de préférence alors même que le service n'est pas encore utilisé relève de l'égalité de traitement, tout en distinguant l'avantage potentiel de l'utilisation effective. Tous les propriétaires bénéficiant de la possibilité de raccorder leurs immeubles aux infrastructures communales sont assurés de bénéficier du service sur leur demande (future) d'une autorisation de construire. Ils participent au coût de cette garantie d'accès. La charge de préférence est en quelque sorte un acompte sur la taxe de raccordement, le solde étant facturé au moment de la construction et du raccordement effectif.

#### Investissements de renouvellement

La question du financement des investissements de renouvellement se pose pour deux raisons : (i) les taxes de raccordement et l'amortissement ordinaire portent sur la valeur historique des investissements, tandis que (ii) les installations techniques de nouvelle génération sont plus onéreuses. Une taxe de renouvellement est perçue pour assurer la pérennité des installations.

#### Coûts d'exploitation

La **taxe de base annuelle** sert à couvrir les frais fixes qui incombent au service, indépendamment du nombre d'unités effectivement consommées et de l'importance de la demande potentielle de l'utilisateur sur le réseau. Ce sont ceux qui résultent du fait qu'un usager est raccordé au réseau, même si sa consommation est nulle. [OCDE : coûts de clientèle].

La **taxe d'utilisation** prend en compte les coûts qui varient directement en fonction des quantités produites et du nombre d'unités consommées, ici le volume d'eau relevée au compteur (en m<sup>3</sup>). [OCDE : coûts du produit].

Sources : Dafflon, 1998, La gestion des finances publiques locales, *Économica*, Paris, 2<sup>e</sup> édition, p. 131-132 ; SSIGE, 2009, Recommandation W1006f pour le financement de la distribution d'eau, Berne, [www.svgw.ch](http://www.svgw.ch) > produits ; canton de Fribourg, art. 27 à 33 de la loi du 6 octobre 2011 sur l'eau potable.

OCDE, 1987, Tarification des services relatifs à l'eau, et 2010, Le prix de l'eau et des services d'eau potable et d'assainissement, *Éditions de l'OCDE*, Paris.

fait l'objet d'un paiement classé comme redevance d'utilisation par les communes prestataires, mais appelé « prix » par le Surveillant des prix, avec la précision que le « prix » comprend les taxes fixes (taxe de base, taxe de location du compteur) ainsi que les tarifs pour les quantités d'eau consommées (taxe par m<sup>3</sup>). Mais l'application est disparate entre les communes, notamment parce que les distinctions entre coûts d'investissement et d'exploitation et entre coûts fixes et coûts variables laissent aux cantons et aux communes une marge d'appréciation dans l'élaboration de leurs règlements et une marge de manœuvre dans la comptabilisation des dépenses. Il faut, par exemple, examiner si les taxes sont basées sur les seuls frais d'exploitation, ce qui signifie que la commune prestataire aurait financé les investissements par des taxes de raccordement et des charges de préférences, ou si les coûts incluent les intérêts et amortissements des installations. L'encadré 6-1 décline les taxes recommandées pour la distribution d'eau potable, sans entrer dans le détail des combinaisons possibles. Ainsi, énoncer l'application d'une règle de l'utilisateur payeur ne suffit pas, il faut aussi préciser le contenu des coûts servant à calculer les redevances<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> Pour l'eau potable, l'évacuation et l'épuration des eaux usées, ainsi que l'enlèvement et le traitement des déchets, voir B. Dafflon, *L'économie politique et la gestion territoriale des services environnementaux*, Document de travail n° 135, Agence Française de Développement, Paris, juin 2013.

Dès lors que la collectivité produisant un service financé par des contributions causales est en situation de monopole parce que l'utilisateur ne dispose que de cette offre, la jurisprudence a fixé des règles d'application afin de cadrer la marge de manœuvre dans leur tarification et la facturation. En Suisse, la jurisprudence a été établie par le Tribunal fédéral à la suite de recours individuels sur facturation. Dans le domaine des contributions causales, cette jurisprudence est fondamentalement inchangée depuis les premières décisions dans les années 90<sup>40</sup>. Cinq règles essentielles (Encadré 6-2) ont été formulées : la légalité de la perception, l'équivalence, l'égalité de traitement, la causalité et la couverture des coûts. Mais tant la jurisprudence du TF que les lois cantonales laissent en général aux fournisseurs (les communes principalement) une marge d'appréciation dans l'application des règles de droit afin qu'ils puissent adapter leurs tarifications aux circonstances spécifiques du périmètre de fourniture des services. On a ainsi de multiples combinaisons dans l'application des principes de l'utilisateur payeur et du pollueur payeur, ce qui complique sérieusement une analyse comparative des contributions causales.

<sup>40</sup> ATF 118 la 320, octobre 1992 ; ATF 120 la 171, juillet 1994 ; ATF 122 I 61, juin 1996, ATF 126 I 180, juin 2000 ; ATF 128 I 46, octobre 2001 et ATF 129 I 346, juin 2003. Plus récent : Arrêté du 4 juillet 2011 de la II<sup>e</sup> Cour de droit public, Lausanne, {T 1/2} 2C\_740/2009, recours concernant l'application du Règlement communal sur la gestion des déchets d'une commune vaudoise.

## Encadré 6-2 Les règles de jurisprudence

*La légalité de la perception* - Une collectivité publique ne peut percevoir des contributions causales que si une loi au sens formel, c'est-à-dire décidée par l'autorité législative, le prévoit et aux conditions fixées par ladite loi. L'acte législatif doit préciser le cercle des assujettis, l'objet de la contribution, les critères de calcul et le montant maximal de la contribution, faute de quoi la décision de prélever une contribution causale est annulable.

*L'équivalence* - Le tarif doit établir une équivalence entre la contribution causale et les avantages que l'utilisateur retire du service public. Il doit contenir une part substantielle qui est proportionnée au service fourni, un tarif forfaitaire n'étant pas acceptable.

*L'égalité de traitement* - La contribution causale ne peut être différenciée qu'en raison des consommations, et pas selon d'autres critères. La prise en compte des capacités financières individuelles, des réductions de tarifs selon les classes d'âge ou des caractéristiques familiales, entre domicile et résidence secondaire, ne sont pas admises.

*La causalité* - Ce principe fixe le moment où naît l'obligation de payer la contribution causale. Cette question revêt un intérêt particulier lorsqu'un agent économique peut accéder au service, mais s'en exclut. Cette règle exige de différencier la taxe de raccordement (accès effectif à un réseau) de la charge de préférence (assurance que l'accès au réseau est possible).

*La couverture des coûts* - La somme des contributions causales ne peut pas dépasser le coût total du service puisque l'activité étatique n'a pas pour but un bénéfice. La contribution causale ne peut pas être un « impôt déguisé ». Un excédent de produits doit être viré sur un compte de réserve spécifique et ne peut pas compter comme recette générale inscrite au budget.

*Sources* : B. Knapp, *Précis de droit administratif*, 1991, 4<sup>e</sup> édition, Helbling et Lichtenhahn, Bâle ; Tschannen P. et U. Zimmerli, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2005, 2<sup>e</sup> édition, Stämpfli Verlag AG, Bern, 2005 : p. 500-505.

## 6.2 Plus de transparence: oui, mais...

La motion du conseiller national Steiner concernant la perception des émoluments et contributions causales dans les cantons et les communes, déposée fin 2006, demandait au gouvernement fédéral de publier annuellement des données chiffrées, sur le modèle de la *Charge fiscale en Suisse*. La motion déplorait le manque de transparence dans ce domaine. L'hypothèse souvent exprimée lors des débats parlementaires était que les contributions causales, en augmentation, finançaient les budgets publics à la place des impôts. Le 9 mars 2007, le Conseil fédéral répondait que le recours à des contribuables types et à des revenus types (substance fiscale) permettant de présenter des résultats détaillés pour les impôts dans la Charge fiscale n'est pas applicable dans ce cas. « *Une base homogène fait défaut en matière d'émoluments et de taxes, ce qui rend pratiquement impossible la détermination de cas types de prélèvements et d'utilisateurs* ». Et d'avancer deux raisons : « (i) *la base des émoluments et des taxes est la consommation ou l'utilisation de prestations publiques qui n'est pas identique d'un utilisateur à l'autre* », (ii) par ailleurs, « *les tarifs des émoluments et des taxes*

*découlent de dispositions légales et règlements totalement hétérogènes d'un canton à l'autre et d'une commune à l'autre* » [Rapport<sup>41</sup>, p. 6]. En dépit de cette réponse, la motion fut acceptée, contrairement à la proposition de rejet du Conseil fédéral. Deux dossiers, préparés par l'AFF, publiés en 2012 et 2013 font suite à cette motion.

### *Les résultats globaux*

Dans le Rapport de 2012, l'AFF classe les recettes des cantons et des communes en six catégories (voir Tableau 1-10) : (40) recettes fiscales ; (41+44) patentes, concessions et recettes financières ; (42) taxes et redevances, émoluments, contributions causales ; (46) transferts ; (43+6) autres produits et recettes d'investissement. L'analyse est réalisée de trois manières : l'évolution des parts des six catégories sur la période 1990-2008, l'évolution des recettes tirées des contributions causales (42) comparée à celle des recettes fiscales (40) avec un indice 100 en 1990, enfin les taux de croissance, de 1991 à 2007 des deux mêmes catégories (40 et 42). L'AFF conclut : « *Les analyses ne reflètent aucun déplacement des recettes fiscales vers*

<sup>41</sup> Financement par les émoluments dans les cantons et les communes, document de travail, AFF, Rapport du 30 octobre 2012 ; ainsi que Financement par les émoluments 2011, documentation de base, AFF, 31 octobre 2013. [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch) > documentation > statistique financière > indicateurs > financement par les émoluments.

*les recettes tirées des émoluments pendant la période observée, soit entre 1990 et 2008.* » (Rapport, p. 11).

Le Tableau 6-3 donne, pour les cantons et les communes, le détail des recettes par catégorie, celle concernant les contributions causales étant donnée sous chiffre 42 de la classification statistique des recettes publiques. Les données pertinentes pour l'analyse sont surlignées en jaune. Le Graphique 6-4 compare pour l'ensemble des cantons et l'ensemble des communes les recettes annuelles des contributions causales surlignées en jaune dans le tableau 6-3 et leurs recettes fiscales, pour la période 1990 à 2011. À première vue, les résultats de cette comparaison confirment la conclusion de l'AFF : les pentes des droites « taxes et redevances », montrant la croissance des recettes, ne sont pas plus fortes que celles des revenus fiscaux. Il n'y aurait ainsi pas de substitution des contributions causales aux impôts – le conditionnel est de rigueur ! En outre, les droites « taxes et redevances » marquent un effet de seuil en 2008 qu'il est nécessaire d'expliquer.

MCH2*	CANTONS	1990	1995	2000	2005	2010
<b>4</b>	<b>Revenus</b>	<b>37 224 493</b>	<b>46 970 970</b>	<b>58 392 953</b>	<b>68 107 963</b>	<b>76 700 125</b>
<b>40</b>	<b>Revenus fiscaux</b>	<b>21 120 065</b>	<b>24 736 383</b>	<b>28 511 515</b>	<b>33 650 644</b>	<b>39 353 699</b>
<b>42</b>	<b>Taxes et redevances d'utilisation</b>	<b>5 377 836</b>	<b>7 440 139</b>	<b>8 758 084</b>	<b>10 357 344</b>	<b>6 717 281</b>
420	Taxes de remplacement	14 784	19 015	8 357	22 708	9 663
421	Émoluments pour actes administratifs	877 669	1 184 270	1 371 821	1 635 834	1 760 377
422	Taxes pour hôpitaux et établissements médicaux sociaux, subventions aux frais de pension	2 286 265	3 377 385	3 873 625	4 599 293	264 068
423	Frais d'écolage et taxes de cours	77 353	146 746	205 203	373 937	550 377
424	Contributions causales	640 457	905 973	1 064 504	1 181 184	1 539 686
425	Recettes provenant de ventes	456 721	546 609	583 016	572 400	456 468
426	Remboursements	874 919	1 077 028	1 382 100	1 610 764	1 633 028
427	Amendes	149 669	183 113	269 459	361 223	501 658
429	Autres compensations					1 957
<b>67</b>	<b>Contributions à des investissements</b>					
674	Entreprises publiques	20 085	24 686	37 223	37 307	107 317
675	Entreprises privées					15 910
676	Organisations privées à but non lucratif					1 007
677	Ménages privés	11 112	13 136	30 077	52 191	42 825
	<b>Émoluments et redevances des cantons</b>	<b>2 006 044</b>	<b>2 674 674</b>	<b>3 086 640</b>	<b>3 478 916</b>	<b>3 923 590</b>
	COMMUNES	1990	1995	2000	2005	2010
<b>4</b>	<b>Revenus</b>	<b>28 216 638</b>	<b>36 221 645</b>	<b>41 061 080</b>	<b>45 205 431</b>	<b>41 859 102</b>
<b>40</b>	<b>Revenus fiscaux</b>	<b>14 763 647</b>	<b>18 052 913</b>	<b>20 225 698</b>	<b>21 089 313</b>	<b>24 324 958</b>
<b>42</b>	<b>Taxes et redevances d'utilisation</b>	<b>6 551 954</b>	<b>9 845 072</b>	<b>10 760 323</b>	<b>12 842 484</b>	<b>7 935 948</b>
420	Taxes de compensation	124 802	164 400	206 915	223 421	256 759
421	Émoluments pour actes administratifs	246 630	351 651	390 164	532 916	513 651
422	Taxes pour hôpitaux et établissements médicaux sociaux, subventions aux frais de pension	2 962 772	4 625 790	4 841 483	5 836 903	55 118
423	Frais d'écolage et taxes de cours	69 449	111 865	136 042	130 003	140 732
424	Contributions causales	1 635 550	2 509 730	2 892 281	3 299 470	3 377 641
425	Recettes provenant de ventes	470 219	473 016	478 071	505 244	811 348
426	Remboursements	971 248	1 518 190	1 643 918	2 102 740	2 565 699
427	Amendes	71 285	90 431	171 449	211 787	214 973
429	Autres compensations					26
<b>67</b>	<b>Contributions à des investissements</b>					
674	Entreprises publiques	32 699	48 561	57 082	37 134	101 652
675	Entreprises privées					6 692
676	Organisations privées à but non lucratif					32 347
677	Ménages privés	308 956	408 668	425 318	489 122	596 826
	<b>Émoluments et redevances des communes</b>	<b>2 694 054</b>	<b>3 791 625</b>	<b>4 242 916</b>	<b>4 863 887</b>	<b>5 440 158</b>

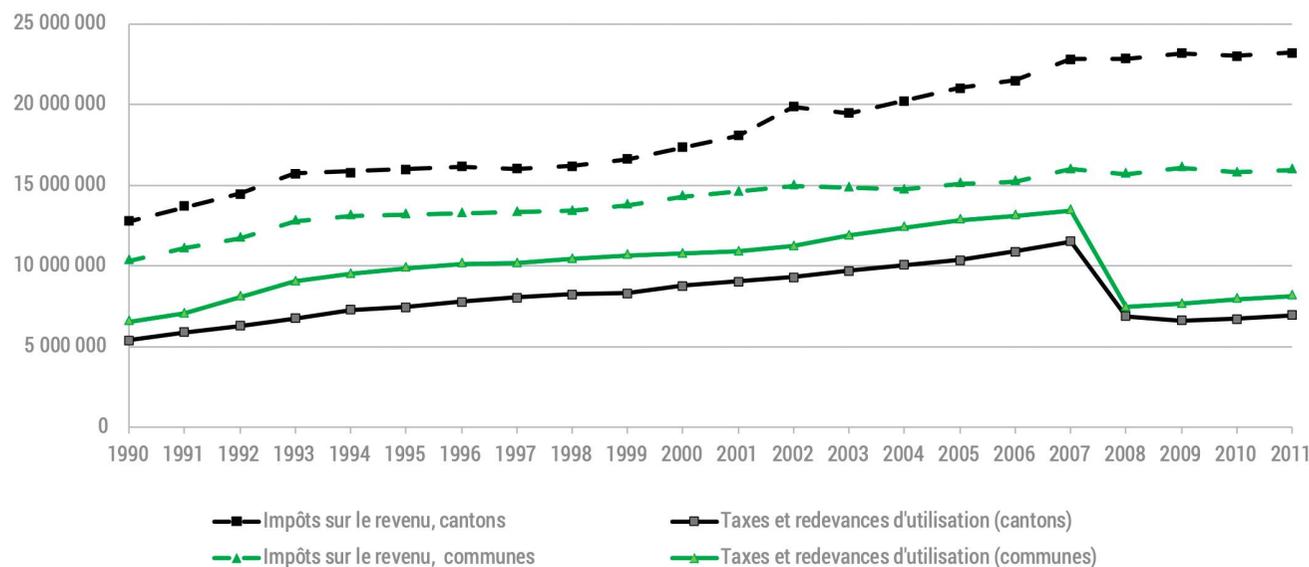
Tableau 6-3 Contributions causales dans les cantons et communes, 1990-2010, en 1 000 francs

Source : Administration fédérale des finances, Berne, consulté le 11 juin 2014, [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch) > documentation > statistique financière > Rapport > tous les fichiers ; état au 27 février 2014, dernière mise à jour 4 juin 2014. Pour 2011, voir Tableau 1-11 dans le chapitre 1.

\*Dans le MCH1, il s'agit des rubriques 431, 434 et 435 pour les comptes de fonctionnement et 610, 663, 664, 669, 673 et 674 pour les comptes des investissements. Toutefois la cohérence n'est pas totalement assurée du MCH1 (1981) au MCH2 (2008).

La conclusion de l'AFF soulève un problème de méthode, raison pour laquelle nous l'avons déclinée au conditionnel. L'étude compare le rendement global des revenus fiscaux des cantons et des communes au produit global des redevances causales. Mais l'hypothèse selon laquelle les contributions causales se substitueraient à l'impôt est fondée sur un argument

individualisé, micro-économique : la substitution est ressentie par le contribuable utilisateur, qui compare les contributions causales à son impôt sur le revenu. Or, comme on l'a vu dans le chapitre concernant l'impôt sur le revenu, la charge fiscale individuelle est allée en diminuant en longue période (Graphique 3-13), tandis que la proportion des recettes de l'impôt sur le



Graphique 6-4  
Évolution des impôts  
et des contributions cau-  
sales, 1990-2011,  
en 1 000 francs

revenu dans le total des recettes fiscales, est restée pratiquement stable en longue période (Graphique 3-3) grâce à la croissance économique entraînant l'élargissement de la base. Ainsi la comparaison proposée par l'AFF n'est pas la comparaison pertinente.

D'autre part, une analyse temporelle produit des résultats plus nuancés. La comparaison entre contributions causales et recettes de l'impôt sur le revenu infirme l'hypothèse au niveau des communes pour les périodes 1991-2000 et 2001-2007 : les taux moyens annuels de croissance du produit des redevances causales (4,71 % et 2,83 %) sont supérieurs à ce qui vaut pour l'impôt sur le revenu (3,35 % et 1,64 %). Dans le graphique 6-4, on remarque que l'écart séparant les lignes de rendements « taxes et redevances » et « impôt sur le revenu » pour les données des communes se rapproche de 1990 à 2007. Pour les cantons, l'hypothèse est infirmée pour la première période 1991-2000 seulement. Les taux de croissance sont :

**Tableau 6-5 Taux de croissance (moyennes annuelles) comparés des recettes**

		1990-2000	2000-2007
Cantons	impôt sur le revenu	3.14 %	4.06 %
	contributions causales	4.50 %	3.09 %
Communes	impôt sur le revenu	3.35 %	1.64 %
	contributions causales	4.71 %	2.83 %

L'effet de seuil qui survient en 2008 dans le Graphique 6-4 provient de la modification de la statistique introduite en 2008 afin de rendre comparable la statistique financière sur le plan national et international (Encadré 1-3). Selon le système européen des comptes nationaux et régionaux SEC 95, dès 2008, certaines entreprises publiques, telles que les hôpitaux, les fournisseurs d'électricité, d'eau<sup>42</sup>, les installations de chauffage à distance et les usines d'incinération des déchets, qui sont contrôlées par l'État, mais qui couvrent plus de 50 % de leurs coûts de production par des « ventes » sur le marché (financement par des « prix » !) ne sont plus affectées au secteur des « administrations publiques » et échappent à la statistique financière. En outre, la

<sup>42</sup> Cette problématique n'est pas spécifique à la Suisse : on la retrouve dans l'U.E. Elle est débattue en France, par exemple, sur la question de la responsabilité de fourniture d'eau potable (publique), de sa production et de sa distribution (privatisée ?). La délégation à un opérateur privé de la production et de la distribution d'eau, et celle du prix « abordable » du service fourni sont des questions délicates ; et les réponses sont controversées. La première difficulté surgit lorsque la commune confie la gestion de l'eau à une entreprise délégataire qui, par définition, veut dégager un profit par « *une surestimation des charges et par des gains de productivité qui ne sont pas répercutés* [note : en réduction] *sur le prix payé par l'usager* » (Luchaire, 2010 : 154) – alors que la gestion publique vise la seule couverture des coûts. S'agissant d'un monopole naturel qui positionne les usagers en clientèle captive, l'externalisation du service hors mains publiques doit intégrer les questions contractuelles du contrôle et de la rémunération normale des opérateurs. Les récentes mesures de re-communisation de l'eau illustrent ces difficultés ([www.remunicipalisation.org](http://www.remunicipalisation.org)). Références : Bordonneau M.-A. et al., *Le changement de mode de gestion des services d'eau*, p. 131-148 ; Luchaire, Y., *La mise en concurrence dans l'organisation et la gestion des services publics locaux: l'exemple de l'eau*, pp. 149-160, dans Marcou G., 2010, *Les enjeux de la gestion locale de l'eau*, Droit et Gestion des Collectivité Territoriales, GIS-GRALE-CNRS, Éditions Le Moniteur, Paris.

nouvelle statistique intègre d'autres communes dans l'échantillon en fonction de leur taille et du canton : le cercle des communes analysées est modifié par rapport à ce qui prévalait avant 2008 ; les résultats ne sont plus comparables.

### *Résultats fonctionnels*

Dans l'étude publiée en 2013, l'AFF examine dans quatre domaines les taux de couverture des dépenses par des contributions causales – la couverture des coûts étant la seule des cinq règles de jurisprudence permettant une analyse financière. On parle de ratio de couverture des coûts, abrégé en RCC, mettant en relation le produit des redevances et les coûts par fonction. Le Tableau 6-6 résume les résultats pour les quatre années examinées. Les quatre taux dans chaque colonne (moyenne pour l'ensemble des cantons et leurs communes, taux minimal et maximal de couverture, avec l'indication du canton concerné) correspondent aux quatre années examinées.

### **Les commentaires, tirés de l'étude, montrent à quel**

point les résultats doivent être interprétés avec réserve parce que les données statistiques (i) ne sont pas systématiquement prises en compte selon que le service est fourni par le secteur public ou par une entité juridiquement autonome, comme un service industriel municipal, et (ii) ne sont pas cohérentes d'un canton (d'une commune) à l'autre parce que les situations institutionnelles diffèrent. Il faut cependant observer les différences importantes selon les fonctions et, par fonction, entre les cantons. Ainsi, avec une couverture des coûts en moyenne supérieure à 100 %, les Offices de circulation routière usent de leur situation de monopole pour tirer un bénéfice. Il en va de même pour l'approvisionnement en eau potable et le traitement des eaux usées, pour lesquels les redevances couvrent plus que les coûts et traduisent une rente de monopoleur. En matière de gestion des déchets, la situation est tout simplement contraire à la législation fédérale pour nombre de cantons<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> Il vaut la peine ici de citer textuellement le point 4.3.2 de l'arrêt du 4 juillet 2011 de la IIe Cour de droit public du Tribunal fédéral {T 1/2} 2C\_740/2009 : « Une autre exception a trouvé son origine dans la mise en œuvre graduelle du principe de l'art. 32a LPE au lendemain de son entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1997 (RO 1997 2243 2248), telle qu'elle était prônée par l'Office fédéral de l'environnement. Ce dernier avait encore affirmé en juin 2006 qu'un financement par l'impôt des coûts de l'élimination des déchets urbains restait conforme à l'art. 32a LPE, pour autant qu'au minimum 70 % de ceux-ci soient financés par les taxes causales (cf. rapport complémentaire adressé au Grand Conseil du canton de Vaud en juin 2006). Ce même Office fédéral de l'environnement faisait cependant remarquer que "l'objectif restait, à terme, d'atteindre 100 % de taux de couverture". Il est vrai que le législateur fédéral n'a pas prévu de dispositions transitoires pour la mise en œuvre de l'art. 32a LPE et du principe de causalité. Il n'en demeure pas moins, en accord avec la doctrine, qu'un délai de 3 à 5 ans pour la mise en œuvre effective de cette disposition légale constitue la limite et tient suffisamment compte du fait que la procédure législative concerne en général deux niveaux de collectivités publiques, cantonal et communal (Ursula Brunner, Commentaire LPE, n° 27 ad art. 32a LPE). Sous cet angle, force est de constater que plus de dix ans ont passé depuis le 1<sup>er</sup> novembre 1997, date de l'entrée en vigueur de l'art. 32a LPE. Le délai de 3 à 5 ans pour la mise en œuvre législative de l'art. 32a LPE est par conséquent largement dépassé, de sorte qu'une exception au principe de causalité fondée sur la volonté d'assurer un régime transitoire de mise en œuvre graduelle de l'art. 32a al. 1 LPE est aujourd'hui contraire au droit fédéral de l'environnement. »

Tableau 6-6 Ratios de couverture pour quatre fonctions, AFF, 2008-2011

Fonction	Années	Moyenne	Min	Max	Commentaires	
Offices de circulation routière et de la navigation	canton		ZG	AI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• augmentation due à la reprise des ventes automobiles.</li> <li>• les émoluments ne sont pas ajustables à court terme.</li> <li>• AI : principales agences de location de voiture immatriculent les véhicules neufs dans ce canton.</li> </ul>	
	2008	111 %	76 %	132 %		
	2009	112 %	75 %	151 %		
	2010	116 %	73 %	163 %		
	2011	117 %	80 %	169 %		
Secteur administratif, questions juridiques :	canton		AG	SH	Les chiffres de la statistique financière ne permettent pas de faire une analyse plus précise de ce groupe de tâches.	
	2008	73 %	56 %	97 %		
	• poursuite et faillite	2009	74 %	54 %		101 %
	• contrôle des habitants	2010	72 %	57 %		99 %
	• état civil	2011	74 %	51 %		91 %
• registre foncier						
• nombreux autres domaines						
Approvisionnement en eau et traitement des eaux usées	canton 2008		TI*	BS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• diversité des réglementations cantonales et communales en matière de perception des émoluments dans le domaine des eaux et des eaux usées. Il est par conséquent difficile de faire une comparaison systématique des émoluments.</li> <li>• l'approvisionnement en eau ne figure pas dans les chiffres de chaque canton. Selon les normes internationales de la sectorisation, l'enquête ne porte que sur les administrations publiques et non sur les entreprises publiques. En sont exclues par conséquent les entreprises d'approvisionnement en eau qui se financent directement par le biais des prix du marché ou qui échappent au contrôle des pouvoirs publics (GE, AI, UR, BE, LU, OW, VD, JU).</li> <li>• idem pour les STEP (ZH, UR, BL, AR, SG, GR, GE, step intercommunales non recensées).</li> </ul>	
	2009	75 %	56 %	139 %		
	2010	76 %	54 %	134 %		
	2011	77 %	55 %	132 %		
			77 %	56 %		130 %
Gestion des déchets	canton		GE	GR	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Des cantons recourent (en partie) à des recettes fiscales plutôt qu'aux émoluments (GE, VD, TI).</li> <li>• Dans certains cantons, la gestion des déchets n'est pas directement prise en charge par les communes, mais confiée à une entreprise publique – hors statistique (ZH, UR, ZG, BL).</li> </ul>	
	2008	73 %	6 %	118 %		
	2009	69 %	6 %	112 %		
	2010	71 %	7 %	107 %		
	2011	71 %	8 %	115 %		

Source : AFF, *Financement par les émoluments 2011, documentation de base*, 31 octobre 2013. [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch) > documentation > statistique financière > indicateurs > financement par les émoluments > données de base.

### 6.3 Le financement local des tâches environnementales

L'étude Dafflon-Daguet (DD) sur le financement des tâches environnementales publiée en 2012<sup>44</sup> a été menée de manière indépendante et sans connaître les résultats des travaux résumés dans la section précédente. Elle examinait le taux de couverture des dépenses par des contributions causales pour trois tâches, [70] la production et la distribution d'eau potable, [71] l'évacuation et l'épuration des eaux usées et [72] l'enlèvement, le traitement et l'élimination des déchets, dans les 168 communes du canton de Fribourg, pour la période 1996-2009. Les critères fonctionnels, comptables et financiers ont été vérifiés et mis en cohérence de la manière suivante.

#### *Vérification fonctionnelle*

Pour la production et la fourniture d'eau potable, ainsi que pour l'évacuation et l'épuration des eaux usées, l'analyse intègre aux comptes des communes le service de production et de fourniture de l'eau par des associations intercommunales ou par des services indus-

triels. L'intégration a été faite de deux manières. Pour les associations intercommunales, les services sont facturés aux communes partenaires ; en outre, la loi fribourgeoise sur l'organisation des communes exige des associations qu'elles répartissent entre les communes les éventuels découverts annuels selon la clé de répartition prévue obligatoirement dans les statuts (art. 111). Ces deux mesures font apparaître les coûts réels et inclusifs dans les comptes communaux. Pour les services industriels, la partie comptable relative à l'eau potable – seule concernée – a été agrégée aux résultats communaux. Pour l'enlèvement des ordures, les déchetteries et organismes intercommunaux sont pris en compte comme ci-dessus. Les coûts d'incinération des ordures sont inclus dans leurs comptes puisque selon la législation en vigueur, les déchets ménagers et les encombrants se trouvant dans la zone d'apport du canton doivent impérativement être déposés à SAIDF, qui facture ses services aux communes. Ainsi, pour les trois tâches, la totalité des coûts sont pris en compte quelle que soit l'organisation institutionnelle du service.

---

<sup>44</sup> Dafflon B. et Daguet S., *Local environmental user charges in Switzerland: Implementation and performance*, EuroEconomica, Issue 5 (31), 2012, p. 75-87. [www.euroeconomica-danubius.ro](http://www.euroeconomica-danubius.ro) > EuroEconomica > archives > 2012 > volume 31 No 5. Dafflon B., *Charging for local services: why and how? A critical assessment of Swiss practices in the last two decades*, 2014, dans Junghun K., Mau N. J. et Lotz J. (eds) : *Interaction between local expenditure responsibilities and local tax policy*, Textes de la Conférence de Copenhagen, 2013, à paraître.

### *Vérification comptable*

La vérification comptable consistait à contrôler si tous les coûts d'exploitation et financiers avaient bien été comptabilisés dans les chapitres concernant les trois fonctions étudiées. On a ainsi vérifié pour chaque fonction les salaires et charges sociales ; les intérêts passifs (calculés à 4 %) et l'amortissement (calculé à 3,3 %) si le bilan présentait encore des installations à amortir ; ainsi que les intérêts (calculés à 1 %) des montants inscrits au bilan dans les financements spéciaux. Les données manquantes ont été complétées selon les taux mentionnés ici de manière à avoir des résultats comparables.

### *Vérification par district*

Les résultats, illustrés dans le Graphique 6-7 pour l'ensemble des communes, ont été établis par fonction, pour l'ensemble des communes de chacun des sept districts que compte le canton de Fribourg, afin de repérer d'éventuels effets de seuil ou des variations irrégulières des taux de couverture étudiés. En outre, les comptes des communes du district du Lac – servant d'échantillon statistique représentatif – ont été analysés en détail afin de vérifier la robustesse et la pertinence des résultats.

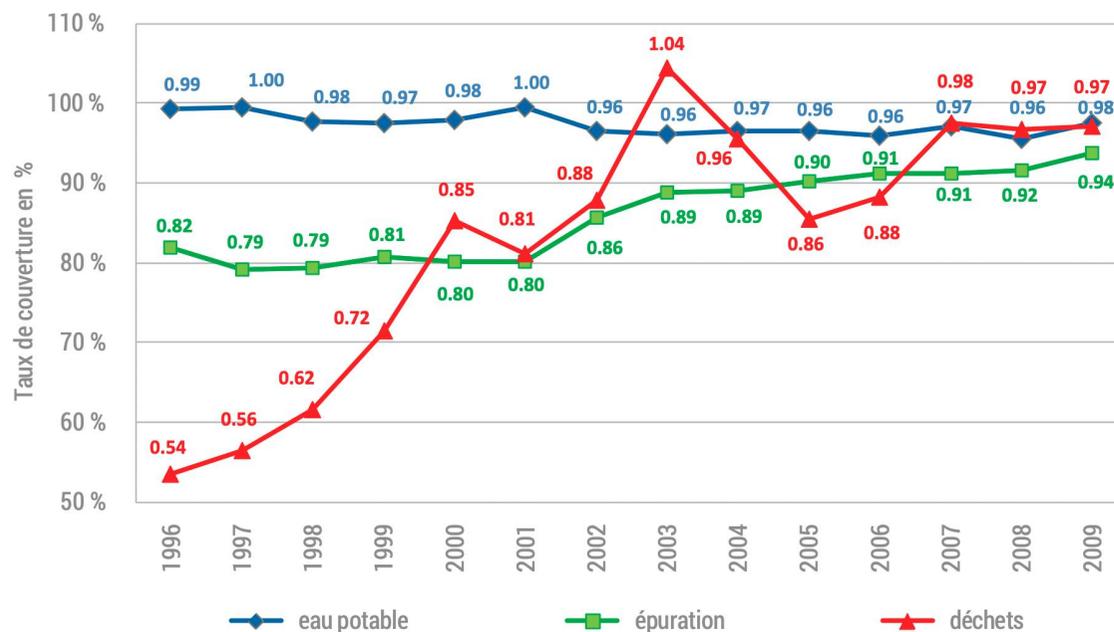
### *Résultats*

Les résultats de l'étude pour les communes fribourgeoises peuvent d'abord être comparés aux résultats obtenus par l'AFF, par fonction, pour les années 2008 et 2009. Ils sont un peu plus élevés, mais ces différences s'expliquent par les méthodes utilisées, puisque l'AFF devait appliquer une démarche valant pour l'ensemble des cantons, une contrainte qui n'existait pas pour l'analyse des communes dans un seul canton.

	2008	2009	2010	2011
<b>AFF : FR</b>				
Eau potable et eaux usées	92 %	85 %	89 %	92 %
Déchets	81 %	80 %	77 %	83 %
<b>Étude Dafflon-Daguet :</b>				
Eau potable	96 %	98 %		
Eaux usées	92 %	94 %		
Ordures ménagères	97 %	97 %		

Graphique 6-7

Les ratios de couverture des coûts, ensemble des communes, FR, 1996-2009



Sur la longue période 1996-2009, les RCC présentent des résultats qui corroborent l'hypothèse de l'accroissement des ressources financières des communes à la place de l'impôt sur le revenu. Cette tendance haussière est nettement perceptible au cours de la période allant de 1996 à 2003 en ce qui concerne les eaux usées et les déchets ménagers. L'amélioration des RCC sur cette période peut être mise en relation avec ce qui a été observé pour les barèmes cantonaux de l'impôt sur le revenu (Graphique 3-14) : baisses soutenues de 1980 à 1993, stabilité entre 1994 et 2000,

puis à nouveau des baisses modérées dès 2001. On constate ainsi une situation où l'accalmie en matière d'impôt sur le revenu correspond dans le temps à une recherche de ressources supplémentaires par les contributions causales. Deux explications sont plausibles.

Premièrement, l'acceptation par les assemblées communales ou les parlements communaux de règlements concernant l'organisation et le financement des tâches environnementales, en fait l'introduction des redevances causales, n'a été possible dans la grande

majorité des cas, qu'avec une bascule d'impôt<sup>45</sup>. En d'autres termes, les législatifs communaux ont accepté la substitution de l'impôt par des contributions causales sous condition que la pression fiscale globale reste constante. Les modes de financement sont changés, mais le total des ressources disponibles reste le même. Deuxièmement, avec l'obligation d'équilibrer le budget et le compte de fonctionnement qu'exige la loi fribourgeoise sur les communes (art. 87 LCo), la part des coûts non couverte par les contributions causales doit l'être par les impôts. Ce qui signifie inversement que l'amélioration du RCC, après son introduction, libère les autres ressources, dont le produit des impôts, pour le financement des autres tâches à caractère général. Or, l'impôt sur le revenu des personnes physiques est la ressource principale des communes : c'est donc sur cet impôt que la pression fiscale est en premier relâchée.

Les RCC concernant l'eau potable se situent de manière stable autour des 96 à 100 %. Cela s'explique par des raisons historiques. Les premiers captages collectifs ont été réalisés par des consortages privés, principalement agricoles : il fallait bien alors assumer la couverture des

coûts tant par des travaux et corvées obligatoires des consorts, que par des contributions monétaires. L'eau avait ainsi un « prix ». Lors de la reprise des réseaux par les communes, la tarification était à la fois habituelle et acceptée. Les seuls changements ultérieurs concernaient le calcul des contributions individuelles, avec l'introduction des compteurs à eau et la distinction entre fonctionnement et investissements – la majorité des communes choisissant pour ces derniers un financement par des taxes de raccordement.

En ce qui concerne l'évacuation et l'épuration des eaux usées et le financement de l'élimination des déchets, la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement énonçait le principe du paiement des mesures de protection par celui qui en est la cause. C'est toutefois la loi fédérale de 1997 sur la protection des eaux qui introduit l'application du principe du pollueur payeur et la garantie du financement à long terme dans le domaine de la protection des eaux (art. 61 LEaux) et de l'élimination des déchets (art. 32a LPE) avec une exigence de légiférer au niveau cantonal et d'application au niveau local. Il est intéres-

---

<sup>45</sup> Techniquement, cela revient à calculer le montant total des contributions causales nécessaires pour obtenir un RCC=1 pour chaque tâche ainsi financée, puis de calculer ce que ce montant représente en points d'impôt (coefficient communal  $C_{\text{commune}}$  dans la formule synthétique donnée dans le chapitre sur l'impôt sur le revenu). Le coefficient d'impôt est abaissé d'autant à l'introduction des contributions causales.

sant de noter que la raison de la démarche est d'abord financière. Le Message du Conseil fédéral<sup>46</sup> rappelle l'intention formulée en 1993 dans le cadre des mesures d'assainissement des finances fédérales de supprimer les subventions aux stations d'épuration avec leurs installations classiques, de rendre plus sévères les conditions d'octroi des subventions restantes, et d'en diminuer les taux. Et de préciser : « *Au lieu de remplacer les subventions de la Confédération par des redevances fédérales sur les eaux usées et les déchets, le projet prévoit de faire payer le responsable... en introduisant le principe de la causalité.* »

#### **6.4 Les contributions causales dans le domaine social**

Nous avons noté en début de ce chapitre que le financement par des contributions causales touchait désormais aussi une partie des politiques sociales. Il n'existe malheureusement pas de données statistiques globales cantonales et communales sur cette question de sorte que l'on ne connaît pas l'importance qu'elles ont prises dans les budgets publics. En outre, une partie

de ces prestations sont fournies par des institutions hors secteur des administrations publiques<sup>47</sup> pour lesquelles on ne dispose pas d'information. En dépit de ces inconvénients, il nous paraît important d'esquisser la problématique des contributions causales dans le domaine social en prenant l'exemple des structures d'accueil de la petite enfance (SAPE). Trois aspects sont traités ici : la nature des services fournis par les structures préscolaires et parascolaires (Tableau 6-8), la logique de financement qui en résulte (Graphique 6-9) et les pratiques des cantons romands (Tableau 6-10).

---

<sup>46</sup> Message 96.072 du Conseil fédéral sur la modification de la loi fédérale sur la protection des eaux du 4 septembre 1996. La loi, approuvée le 20 juin 1997, est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1997. Source : [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Feuille fédérale FF > 1996 IV 1213.

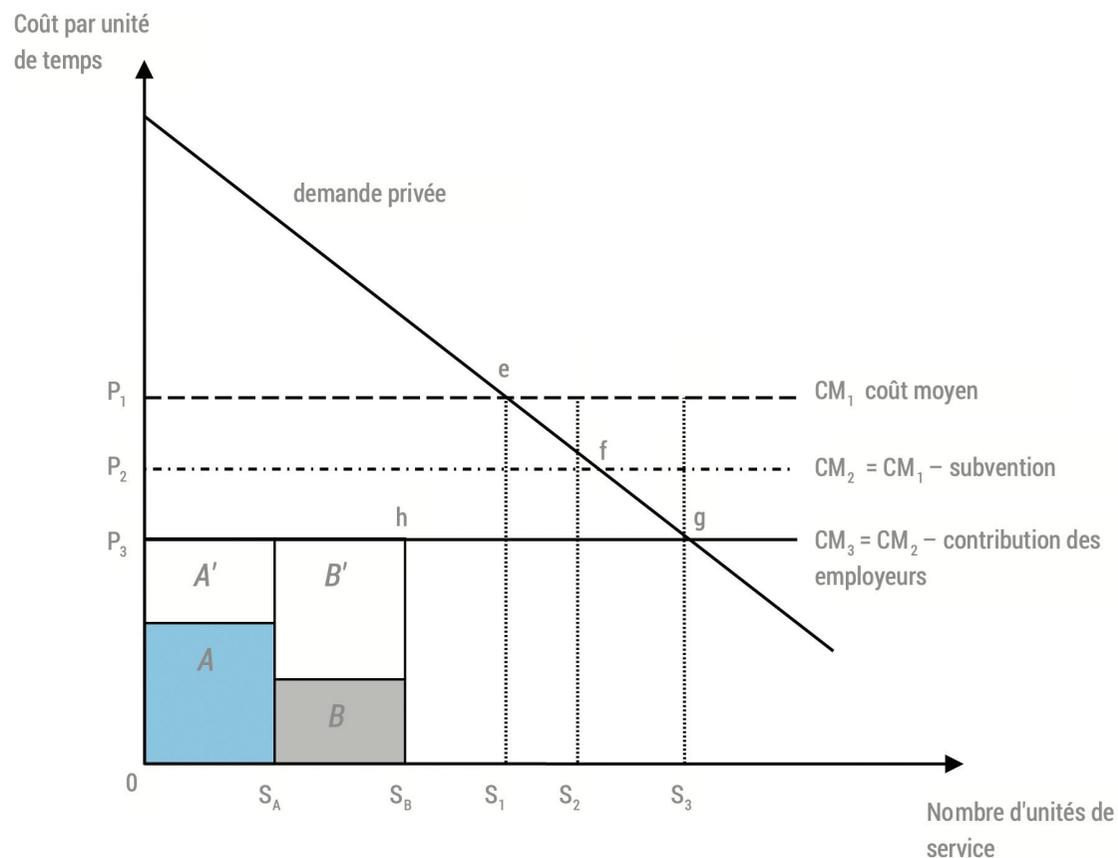
<sup>47</sup> Ce sont les « institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM) » dans la classification du SEC 95 (voir Encadré 1-3) qui fournissent en partie des services non marchands en lieu et place des collectivités publiques, mais dont les comptes échappent à la statistique financière des « administrations publiques ».

**Tableau 6-8 Prestations privées et collectives des SAPE**

prestation	dimension privée	dimension collective	dimension spatiale
1. Garde des enfants	<ul style="list-style-type: none"> <li>disponibilité en temps pour le(s) parent(s) :</li> <li>• achats, loisirs, sport, culture</li> <li>• études = acquisition de compétences, investissement sur le futur professionnel</li> <li>• concilier famille et activité professionnelle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• augmentation des compétences = adaptabilité, mobilité sur le marché du travail</li> <li>• réinsertion sur le marché du travail = retour sur investissement en formation</li> <li>• concilier famille et travail comme choix social normatif</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• communale (domicile)</li> <li>• ou intercommunale voir intercantonale (domicile / lieu de travail ou d'études) en raison des distances et de la mobilité</li> </ul>
2. Socialisation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• socialisation, apprentissage des règles sociales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• cohésion sociale : acquisition de norme sociale, intégration</li> </ul>	locale / régionale
3. Préscolarisation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• acquisition de compétences simples</li> <li>• dépistage précoce de carences individuelles (logopédie, par exemple)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• prérequis d'entrée à l'école obligatoire</li> <li>• évite des coûts sociaux plus important si dépistage tardif</li> </ul>	canton (intercantonal : Harnos) canton
4. Services parascolaires	<ul style="list-style-type: none"> <li>• repas</li> <li>• accueil en dehors de l'horaire scolaire, devoirs surveillés, activités extrascolaires organisées</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• équilibre nutritionnel évitant des coûts ultérieurs de santé</li> <li>• prévention, éviter l'exclusion et les groupes asociaux pour éviter des coûts sociaux ultérieurs.</li> </ul>	canton  locale

Source : adapté de Dafflon, « Les structures d'accueil de la petite enfance : une lecture du point de vue de l'économie politique », dans *L'action sociale des collectivités locales*, Droit et Gestion des Collectivités Territoriales, 2009, Éditions Le Moniteur, Paris, p.169-200.

Graphique 6-9  
Le financement des SAPE



Dans l'énumération du Tableau 6-8, on dénombre trois groupes de bénéficiaires. Le binôme parents-enfants reçoit des prestations individuelles, identifiables par bénéficiaire. Cela signifie également qu'en connaissance du coût de chaque prestation, il est possible de les facturer aux utilisateurs ou bénéficiaires. En ce sens, ce sont des prestations marchandes. Mais la plupart de ces services créent aussi une valeur collective

dont il faut cerner la dimension spatiale (commune, canton) si, dans la logique des politiques sociales, le secteur public participe au financement. Enfin, les SAPE permettent de concilier famille et activité professionnelle, valeur ajoutée au marché du travail, qui profite d'abord aux entreprises. Cela correspond à trois raisons d'interventions financières, en plus des contributions des parents, présentées dans le

Graphique 6-9. Faute de pouvoir mesurer exactement l'apport social des structures d'accueil de la petite enfance (la valeur du service en bien-être collectif), les solutions appliquées sont toutes fondées sur les coûts de production des prestations fournies.

La situation décrite par le graphique 6-9<sup>48</sup> met en relation le coût moyen par unité de temps de prestation et la quantité d'unités de service demandée (par heure ou demi-journée selon les cantons). La demande de places d'accueil est normale, en ce sens que la quantité demandée augmente lorsque le prix facturé diminue. La comptabilité analytique permet de définir exactement le coût moyen de chaque prestation offerte par l'institution d'accueil, ce qu'exigent les autorités de surveillance cantonales dès lors que l'État apporte un soutien financier. Le coût moyen est égal à  $CM_1$ . La situation initiale est donnée en  $e$  à l'intersection de la demande privée et de  $CM_1$ , le coût moyen par unité de temps (par exemple, le coût d'une demi-journée de crèche par enfant). Sans intervention du secteur public, la quantité de service demandée serait  $S_1$  pour le prix coûtant de  $CM_1=P_1$ .

La prise en compte de la socialisation et de la préven-

tion correspondrait à une subvention égale à  $P1P2 \times$  le nombre de places subventionnées. La collectivité locale « achète » cette valeur sociale pour l'internaliser. L'abaissement du coût à charge des utilisateurs privés, de  $P1P2$ , entraîne une augmentation des services de  $S1$  à  $S2$  – le point d'équilibre passe de  $e$  à  $f$ .

La contribution des employeurs, si elle existe, permet d'abaisser encore le coût à charge des parents, de  $CM2$  à  $CM3$ , avec une augmentation de la demande de  $S2$  en  $S3$ .

S'ajoute, si nécessaire, la subvention redistributive qui permet de diminuer le prix  $P3$  à prendre en charge par l'utilisateur dont la capacité financière ne permettrait pas de supporter le coût du service reçu. On a représenté cette situation en groupant les utilisateurs en trois catégories à revenu faible, moyen et élevé, de gauche à droite. Le groupe à capacité financière faible demande  $OS_A$  de service. Il reçoit une aide financière redistributive égale à la surface  $A$  et paie le solde, soit  $A'$ . Le deuxième groupe, de capacité financière moyenne, utilise  $S_A S_B$  de service, reçoit une subvention moindre égale à  $B$  et paie un montant résiduel de  $B'$ . Le troisième groupe consomme  $S_B S_3$ ; il ne reçoit pas

<sup>48</sup> Adapté de Dafflon B., *La Politique familiale en Suisse : enjeux et défis*, 2003, Éditions Réalités Sociales, Lausanne, chapitre 8.

d'aide financière et supporte la totalité du coût restant, à savoir  $S_B S_3 gh$ .

Le Tableau 6-10 récapitule les pratiques de financement de l'accueil préscolaire et parascolaire dans les cantons romands. Les législations cantonales romandes datent du début des années 2000 et ultérieurement et s'adressent toutes à des structures d'accueil qui sont autant privées que communales – ce qui explique aussi l'absence de données de statistiques financières. Tous les cantons, sauf Genève, subventionnent les structures d'accueil, selon des modalités qui varient fortement de l'un à l'autre. Les communes sont mises à contribution dans tous les cantons, sauf à Neuchâtel, qui a repris cette tâche au niveau cantonal en 2010. Dans les cantons de Vaud, Neuchâtel et Fribourg, les employeurs contribuent à un taux fixé dans la loi et appliqué sur la masse salariale. Le Valais mentionne une participation des employeurs comme condition à une participation cantonale. Les législations genevoise et jurassienne sont silencieuses sur cette question. Enfin, dans tous les cantons, la contribution des parents est fonction de leur capacité économique.

Tableau 6-10 Structures de financement des SAPE dans les cantons romands

Canton	Base légale	Canton	Communes	Employeurs	Parents
VS <a href="http://www.vs.ch">www.vs.ch</a> > formation et sécurité > service cantonal de la jeunesse	loi du 11 mai 2000 en faveur de la jeunesse (art. 30-33)	art. 33 30 % des salaires admis forfait matériel éducatif			art.32 accès équitable, différencié et à la portée des usagers
	ordonnance du 9 mai 2001 sur les différentes structures en faveur de la jeunesse	art. 42 participation du canton seulement si les collectivités locales, les employeurs ou des tiers autres que les parents fournissent une participation financière appropriée			
JU <a href="http://www.ju.ch">www.ju.ch</a> > santé et affaires sociales > action sociale > bases légales	loi du 15 décembre 2000 sur l'action sociale (art. 51, 52)	art. 69 al. 2 → loi concernant la péréquation financière (RSJU 651) <i>[approx. 75 % du CT]</i>			<i>[approx. le 25 % du CT]</i>
		72%	28%		
	arrêté du 11 novembre 2008 concernant le tarif des institutions de jour de la petite enfance		art. 1 différence si la facture aux parents est inférieure au tarif cantonal officiel		art. 2 tarification en fonction du revenu, de la durée, de la taille de la famille et du tarif minimal (détail art. 3 à 18)
GE <a href="http://www.ge.ch/structure_accueil">www.ge.ch/structure_accueil</a>	loi du 14 novembre 2003 sur les SAPE et sur l'accueil familial de jour		art. 4 CM - (participation des parents et autres recettes) art. 4 CM - (participation des parents et autres recettes)		art. 6 en fonction de la capacité économique
VD <a href="http://www.fsae.ch">www.fsae.ch</a>	loi du 20 juin 2006 sur l'accueil de jour des enfants	art. 44 budget annuel	art. 44 en francs par habitant (pour 5 ans)	art. 44 et 47 contribution pas inférieure à 0.08 % de la masse salariale	art. 29 en fonction du revenu, mais au max le CM

canton	Base légale	Canton	Communes	Employeurs	Parents
NE <a href="http://www.ne.ch">www.ne.ch</a> > DEF > SPAJ > accueil-extrafamilial	loi du 28 septembre 2010 sur l'accueil des enfants (remplace la LSAPE de 2002)	art. 31 constitution d'un fonds cantonal art. 40 le fonds subventionne 27 % prix coûtant préscolaire 22 % prix coûtant parascolaire art. 5 et 33 l'État paie la différence entre les subventions versées et les contributions des employeurs	cantonisation : les barèmes communaux sont supprimés à moins qu'une commune décide d'offrir des tarifs plus avantageux que le barème cantonal	art. 14 0,17 % des salaires soumis à AVS. Le conseil de gestion du fonds propose annuellement au Conseil d'État le taux de contribution à charge des employeurs.	art. 21 en fonction de leur capacité contributive
	Règlement général sur l'accueil des enfants, du 5 décembre 2011		art. 52 du REGAE (en vigueur 01.14) la différence entre le prix de facturation (art. 40) et la contribution facturée aux parents	art. 14	art. 52 (dès le 1.1.2014) en fonction de leur capacité contributive (CC) (formule exponentielle: $0.125 \times e^{(1.23 \times 10^{-5}) \times CC}$ )
		<i>Fonds : SAPE 27 % accueil extrafam. 22 % canton 46% du fonds</i>	<i>39.5 % 34,3 %</i>	<i>54% du fonds</i>	<i>33.5 % 43.7 %</i>
FR <a href="http://www.crèchesfribourg.ch">www.crèchesfribourg.ch</a> <a href="http://www.fr.ch">www.fr.ch</a> > service de l'enfance et de la jeunesse > accueil extrafamilial	loi du 9 juin 2011 sur les structures d'accueil extrafamilial de jour	art. 9 10 % du coût effectif moyen des structures subventionnées  <i>2013: 3'765'180 CHF</i>	art. 11 différence entre le CM - (contributions du canton, des employeurs, des parents)	art. 10 0.04% des salaires soumis à contribution pour les allocations familiales <i>2013: 2'879'922 CHF</i>	art. 6 en fonction de la capacité économique

Sources : sites cantonaux mentionnés, consultés le 28 juillet 2014 ; réponses et corrections des services cantonaux compétents des cantons du JU, NE, VS et FR.

Quelles leçons peut-on tirer du passé dans ces notes conclusives, quelles constatations mettre en évidence pour relever les défis à venir, sans bousculer l'acquis ou mettre en question la part positive du bilan que nous avons dressé ? Pas de révolution, mais des pistes de réflexion que nous proposons au lecteur, à parcourir sans préjugé ni *a priori*, en séparant ce qui appartient à l'économie politique de la fiscalité et ce qui nécessite des arbitrages politiques.

Le premier chapitre fixe le cadre budgétaire général dans lequel s'inscrit la fiscalité suisse, partagée entre la Confédération, les cantons et les communes. On en tire trois conclusions. (i) Les trois niveaux de gouvernement s'approchent de l'équilibre structurel à long terme : les déficits et l'endettement sont en général maîtrisés, ou en voie de l'être, les gouvernements ne vivent pas au détriment des générations futures. (ii) Les ressources transférées sont peu importantes : les communes ne vivent pas aux dépens des cantons, ou inversement, ni les cantons aux dépens de la Con-

fédération : les reports de charges financières sont limités. Hormis les transferts financiers qui ont une origine historique, notamment la part cantonale à l'IFD, et ceux qui résultent des politiques « péréquatives », il n'y a pratiquement plus de transferts de soutien, de dotation générale ou de renflouement des déficits (*bail-out*). La fiscalité reflète bien le « prix » des prestations publiques : Confédération, cantons et communes supportent la charge financière de leurs décisions dépensières. (iii) Enfin, la quote-part fiscale du secteur public dans le PIB reste modérée en comparaison internationale. Ces efforts de discipline budgétaire ont fait leurs preuves et doivent être maintenus, voire consolidés dans certains cantons. Le défi est de ne pas céder aux difficultés du court terme, ni de relâcher l'effort visant à équilibrer les budgets ou inversement prétexter d'une bonne conjoncture pour abaisser des impôts sans égard aux besoins structurels.

Dans son architecture actuelle la TVA, abordée dans le deuxième chapitre, est un bon impôt. Sa qualité

principale est de fournir à la Confédération une ressource à croissance stable, à l'abri des fluctuations conjoncturelles – ce qui la distingue sur ce point de l'impôt direct. Certes, la densité administrative et les complications techniques d'application doivent rester constamment sous surveillance en vue de simplifications possibles et souhaitables. Mais la conception de l'impôt, fondée sur trois taux (zéro, réduit, normal), doit absolument être maintenue puisqu'elle permet de corriger le poids de l'impôt sur les revenus faibles et de rétablir ainsi une certaine équité fiscale. Le cœur du problème est ici de définir le périmètre des consommations essentielles (à taux zéro ou réduit) et de répartir les autres consommations finales de biens et services entre le taux réduit et le taux normal selon des critères objectifs fondés sur les habitudes de consommation et non pas en réponse aux pressions de branches économiques singulières. La question de l'affectation d'une partie du rendement de la TVA aux assurances sociales – ou aux grands projets ferroviaires – devrait être posée puisque l'affectation n'a qu'une signification politique. Elle est dénuée de fondement économique parce qu'il n'y a pas de lien de causalité entre la base de l'impôt (la consommation) et les buts des assurances ainsi partiellement financées. L'arbitrage est ici entre la sécurité et une plus grande flexibilité dans le financement public des assurances sociales. En fixant l'affectation de points de

TVA en faveur de l'assurance-maladie, l'AVS et l'AI, le système a l'avantage de garantir structurellement une participation financière pérenne de la Confédération à ces assurances, parce que la base constitutionnelle de cette participation est difficile à modifier (double majorité). Autre avantage, les recettes de la TVA sont peu soumises aux variations conjoncturelles, sûres et en croissance régulière. Mais, *a contrario*, cela signifie que le rythme de croissance de l'affectation est dicté par les consommations, un rythme qui n'est pas forcément en adéquation avec les développements ni avec les besoins financiers des assurances. Supprimer l'affectation donnerait plus de flexibilité au système, mais sans doute entraînerait moins de prévisibilité – cela dépendrait des alternatives choisies. Financer la part de la Confédération sur son budget général risquerait de soumettre sa participation aux aléas des compromis budgétaires annuels, dictés par des arrangements politiques de court terme. Créer un *pool* d'impôts augmenterait la fiabilité de cette contribution. Mais les deux impôts fédéraux conséquents, sur le revenu et le bénéfice, sont soumis à des variations conjoncturelles plus fortes que la TVA. En outre, leur architecture est instable actuellement face aux pressions externes et à la concurrence fiscale. On voit mal ces alternatives, qui pour l'instant comportent plus d'inconvénients que d'avantages, se substituer à la pratique actuelle. Reste qu'en fixant la participation

du secteur public en pourcentage de la TVA inscrite dans la Cst, on a un système assez rigide qui déplace la variable d'ajustement soit sur le volume et la qualité des prestations, soit sur les cotisations des assurés et des employeurs – deux solutions difficilement réalisables parce que contestables par référendum pour la première, et pour la seconde renchérissant le coût du travail alors que la globalisation fait pression sur les prix.

Les conséquences à tirer du chapitre 3 consacré à l'impôt sur le revenu sont claires, tout au moins si cet impôt est analysé en termes d'économie politique. (i) Le partage de l'impôt sur le revenu entre trois niveaux de gouvernement est compliqué, mais possible. Le slogan visant à mettre de l'ordre dans la répartition des impôts, tel « TVA à la Confédération, impôts directs aux cantons (et aux communes) » repose sur une opinion politique et non pas sur une logique analytique. (ii) La charge fiscale sur les revenus est modérément baissière sur la longue période, tandis que le rendement fiscal s'est maintenu grâce à la croissance économique, qui stimule la base fiscale. (iii) Cela dit,

les objectifs d'équité ne sont pas atteints et les modalités redistributives plus que discutables. Les déductions fiscales profitent aux revenus élevés en créant d'autant plus d'économies d'impôt qu'elles s'empilent. L'adoption de nouvelles déductions fiscales ne profite pas à ceux qu'elles visent, les revenus les plus bas, mais répond plutôt à des stratégies politiques de clientélisme. Les barèmes ne sont pas régulièrement progressifs et deviennent même proportionnels pour les hauts revenus – le système fiscal vaudois marquant une notable exception. (iv) Les barèmes des taux ont aussi un contour très pragmatique : ils vont chercher l'argent là où il est, sans présumer d'un concept redistributif. C'est la distribution des contribuables par catégories de revenu qui dicte la progression et non une solidarité assumée. (v) Enfin, la concurrence fiscale, même modérée, mais bien réelle, soulève la question du financement des budgets publics cantonaux et communaux, qui font face à des besoins croissants et sont soumis à la contrainte d'équilibre. Bref, il serait temps d'analyser avec sérieux le passage à un impôt à taux unique, la *flat tax*<sup>49</sup>, accompagnée d'une vraie politique redistributive, explicitement débattue dans

---

<sup>49</sup> La *flat tax* est un impôt prélevé à un taux proportionnel, le même sur toutes les formes de revenus, réguliers (salaire, intérêt de l'épargne, dividende, rente) ou irréguliers (succession, donation, bénéfice en capital, gain de loterie, etc.). Il peut être prélevé à la source, ce qui évite l'évasion fiscale et réduit les coûts administratifs de gestion et de contrôle de l'impôt. La *flat tax* ne doit pas être confondue avec la *flat rate tax*, qui reproduit l'impôt actuel avec toutes les déductions et introduit un taux proportionnel à la place du barème des taux. Aujourd'hui, la plus grande partie des États de l'ancienne Europe de l'Est qui ont rejoint l'U.E. appliquent une *flat tax*. Les deux arguments les plus fréquents pour justifier cette forme d'impôt sur le revenu sont sa simplicité administrative et son équité (*fairness*). La proposition originale, traduite en français : Hall Robert E. et Alvin Rabushka, *La Flat Tax : La révolution fiscale*, 2009 Les Éditions du Cri, Paris, collection « Studies in economic and social order ». Également Jeffrey Owens, « Les hauts et les bas des impôts à taux unique », *L'Observateur de l'OCDE*, n° 261, mai 2007.

les parlements et non pas cachées dans une multitude de déductions et d'allocations. Une flat tax résoudrait aussi la question de l'unité contribuable (individuelle ou ménage), réduirait la soustraction fiscale puisqu'à taux unique elle pourrait être prélevée à la source, et simplifierait considérablement les tâches administratives de déclaration fiscale et de contrôle.

Le chapitre consacré au financement des assurances sociales débouche sur des conclusions et des perspectives complexes, sans doute les plus délicates de ce panorama. Une première distinction est nécessaire pour circonscrire le périmètre des assurances sociales en séparant la prévoyance professionnelle, basée sur la capitalisation, des autres assurances fondées sur la répartition. L'analyse d'une *flat tax* devrait soigneusement étudier sur quelle base le salaire serait imposé, en considérant plusieurs scénarios : salaire net, déductions faites des cotisations aux assurances sociales financées sur le principe de la répartition (y compris l'assurance-maladie) sans la prévoyance professionnelle, avec PP, et dans quelles limites. Deux autres considérations se greffent encore sur ce chapitre, concernant le financement de l'assurance-maladie et le deuxième pilier, parce que ce financement s'inscrit en contradiction à la quasi-proportionnalité (aux salaires) des cotisations dans les autres assurances. Les cotisations à l'assurance-maladie sont forfaitaires,

et donc régressives par rapport au revenu, c'est-à-dire à la capacité économique des assurés. Les cotisations au deuxième pilier sont progressives avec l'âge, ce qui annule la solidarité entre générations, caractéristique des autres assurances.

L'analyse sur le long terme de l'impôt sur le bénéfice, examiné dans le chapitre cinq, suggère deux conclusions. De 1980 à 2013, le taux moyen de cet impôt appliqué aux entreprises individuelles suit une tendance fortement à la baisse, alors même que le rendement s'est inscrit en croissance grâce à une situation économique favorable. La tendance à la baisse résulte d'une concurrence fiscale marquée, mais qui n'a pas les effets escomptés en termes de croissance régionale. En effet, les positions relatives des cantons dans un classement allant de la charge fiscale la plus faible à la charge la plus lourde n'ont guère changé au cours des années en raison du mimétisme fiscal. Si un canton baisse sa fiscalité, les cantons voisins répliquent à la baisse également pour ne pas alourdir la différence. On se retrouve ainsi à l'étage inférieur, mais dans quasiment le même ordre : les mêmes cantons ont toujours les taux les plus avantageux ou les plus sévères. Pour éviter cette course à la baisse, qualifiée de dommageable selon les critères de l'OCDE – parfaitement illustrés par le cas suisse – la solution drastique, et iconoclaste, serait d'introduire un taux

unique sur l'ensemble du territoire, avec une répartition fixée entre la Confédération et les cantons et une obligation pour les cantons d'en faire de même pour eux et leurs communes.

L'analyse des redevances d'utilisation, traitée dans le dernier chapitre, est celle qui laisse le plus de questions ouvertes. On n'a que peu ou pas d'information statistique sur le poids réel de ces prélèvements chez les bénéficiaires des prestations. Dans la plupart des services ainsi financés, la législation place la responsabilité de l'offre des services en mains publiques, le plus souvent au niveau communal, tandis que la production, la fourniture et la gestion du service peut être – et très souvent est – externalisée contractuellement. Ce mode opératoire place le fournisseur de services Etat dans le secteur des « institutions sans but lucratif au service des ménages » (ISBLSM dans la nomenclature du SEC 95), qui produisent des services collectifs, mais n'appartiennent pas au classement des administrations publiques ou dans le secteur des entreprises, si les « prix » facturés aux utilisateurs couvrent plus de la moitié des coûts. Si les communes externalisent de tels services, les comptes communaux mentionnent alors uniquement la subvention versée, le cas échéant, ou / et le montant versé en couverture du déficit de fonctionnement. La situation est préoccupante tant du point de vue de l'écart entre responsabilité publique

et production privée, que du point de vue de l'accès aux services pour les couches les moins aisées de la population. Elle mériterait un suivi attentif, difficile à réaliser dans les circonstances actuelles caractérisées par une asymétrie de l'information.

## Références annotées

---

### Assurances sociales

Gilliand P. et Rossi S. 1995, *Le budget social de la Suisse. Conception théorique, méthode et chiffrage*, Éditions Réalités sociales, Lausanne.

OFAS Berne, *Statistique des assurances sociales suisses 2013*, Office fédéral des assurances sociales, et les matrices Excel accessibles depuis cette source. [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Accueil > Documentation > Faits et chiffres > Statistiques > Statistiques des assurances sociales.

Bordonneau M.-A. et al., 2010, « Le changement de mode de gestion des services d'eau », dans *Marcou* (ed.), op. cit. p. 131-148.

### Coefficients d'impôts dans les cantons

<http://www.estv.admin.ch> > Page d'accueil > Documentation > Publications > Autres publications > Multiples des taux simples personnes physiques.

### Comptes de la Confédération, des cantons et des communes

Administration fédérale des finances, Berne, [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch) > documentation > statistique financière > Rapport > tous les fichiers ; état au 27 février 2014, dernière mise à jour 4 juin 2014.

### Concurrence fiscale dommageable

OCDE, 1998, Paris, *Concurrence fiscale dommageable : un problème mondial*, Projet de l'OCDE sur les pratiques fiscales dommageables : rapport d'étape 2004, Paris, 2005. [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org) > thèmes > fiscalité > pratiques fiscales dommageables.

### Constitution fédérale

[www.admin.ch/bundesrecht](http://www.admin.ch/bundesrecht) > recueil systématique > Accueil > Droit fédéral > Recueil systématique > Droit interne > 1 État – Peuple – Autorités > Constitution.

### Contraintes budgétaires, déficit et endettement des cantons

Yerly N., 2014, «Les règles budgétaires entre souplesse et rigidité : la situation des cantons suisses», *La Vie économique, Revue de politique économique*, Berne, No 6, pages 38-40.

### Contributions causales

Tribunal fédéral : ATF 118 la 320, octobre 1992 ; ATF 120 la 171, juillet 1994 ; ATF 122 I 61, juin 1996, ATF 126 I 180, juin 2000 ; ATF 128 I 46, octobre 2001 et ATF 129 I 346, juin 2003. Plus récent : Arrêté du 4 juillet 2011 de la IIe Cour de droit public, Lausanne, {T 1/2} 2C\_740/2009, recours concernant l'application du Règlement communal sur la gestion des déchets d'une commune vaudoise. Sources :

Knapp B., 1991, *Précis de droit administratif*, 4<sup>e</sup> édition, Helbling et Lichtenhahn. Bâle.

Tschannen P. et Zimmerli U., 2005, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2<sup>e</sup> édition, Stämpfli Verlag AG, Bern, pages 500-505.

### *Contributions causales, Financement par...*

AFF, 2012, «Financement par les émoluments dans les cantons et les communes, document de travail», Rapport du 30 octobre 2012.

AFF, 2013, «Financement par les émoluments 2011, documentation de base», 31 octobre 2013. [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch) > documentation > statistique financière > indicateurs > financement.

AFF Administration fédérale des finances, Berne, [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch) > documentation > statistique financière > Rapport > tous les fichiers ; état au 27 février 2014, dernière mise à jour 4 juin 2014.

### *Dafflon B.*

1995, *Fédéralisme et solidarité, étude de la péréquation en Suisse*, Publications de l'Institut du Fédéralisme, Université de Fribourg, Études et colloques, vol. 15

1998, *La gestion des finances publiques locales*, Economica, Paris, 2<sup>e</sup> édition, p. 131-132.

2003, « La Politique familiale en Suisse : enjeux et défis », Éditions Réalités Sociales, Lausanne, chapitre 8.

2009, « Les structures d'accueil de la petite enfance : une lecture du point de vue de l'économie politique », dans *L'action sociale des collectivités locales*, Droit et Gestion des Collectivités Territoriales, 2009, Éditions Le Moniteur, Paris, p.169-200.

2014, « Charging for local services: why and how? A critical assessment of Swiss practices in the last two decades », dans Junghun K., N. J. Mau et J. Lotz (eds): *Interaction between local expenditure responsibilities and local tax policy*, Textes de la Conférence de Copenhague, 2013, à paraître.

### *Dafflon B. et Daguet S.*

2012, *Local environmental user charges in Switzerland: Implementation and performance*, EuroEconomica, Issue 5 (31), p. 75-87. [www.euroeconomica-danubius.ro](http://www.euroeconomica-danubius.ro) > EuroEconomica > archives > 2012 > volume 31 N° 5.

### *Daguet S.*

2014, *Payer pour polluer ? La fiscalité écologique en Suisse*, Presses Polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, Collection « Le savoir suisse », Série Économie N° 99.

### *Déductions fiscales (voir aussi Dépenses fiscales)*

Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) du canton de Genève, 1998, *Évaluation des déductions genevoises sur le revenu des personnes physiques sous l'angle de leur impact financier, de leur vérification par l'administration et de l'égalité de traitement*, Rapport d'évaluation, Genève. [www.geneve.ch/cepp/](http://www.geneve.ch/cepp/). <http://www.cdc-ge.ch> > archives cepp > Rapports d'évaluation.

Conseil fédéral, 2005, *À qui profitent les déductions fiscales ?* Rapport du Conseil fédéral d'octobre 2005 en réponse à l'interpellation 04.3429 de la Conseillère aux États Mme S. Sommaruga. [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch) > documentation > rapports > Rapports du DFF de 1997 à fin 2012.

Informations fiscales, vol. II, titre D, p. 60-116, état au 1<sup>er</sup> janvier 2009 de l'impôt sur le revenu ; également art. 25 à 35 de la loi fédérale sur l'IFD ; art. 7 à 11 de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes. Mise à jour selon la législation fédérale, fin 2013. [www.estv.admin.ch](http://www.estv.admin.ch) > documentations > publications > autres publications > Recueil Informations fiscales.

Jeitziner et Moos, 2011, « Les allègements fiscaux de la Confédération : inventaire et besoins d'optimisation », *La Vie économique, Revue de politique économique*, N° 10, p. 50-55.

Peters R., 2005, *Effets des déductions sur l'impôt fédéral direct des personnes physiques*, Administration fédérale des contributions, Berne, [www.estv.admin.ch](http://www.estv.admin.ch) > documentation > faits et chiffres > Rapports > 2005.

### Définition du secteur des administrations publiques

<http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/sna2008.asp> ;  
<http://circa.europa.eu/irc/dsis/nfaccount/info/data/ESA95/fr> ;  
[epp.eurostat.ec.europa.eu](http://epp.eurostat.ec.europa.eu) > statistiques > statistiques sur les finances publiques > manuels.

### Dépenses fiscales

OCDE, 2010, *Les dépenses fiscales dans les pays de l'OCDE*, Éditions OCDE

Gouvernement du Québec, 2012, *Édition 2011 du Gouvernement du Québec sur les dépenses fiscales*, Québec 2012, 384 pages, [www.finances.gouv.qc.ca/documents/autres/fr/AUTFR\\_DepensesFiscales2011.pdf](http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/autres/fr/AUTFR_DepensesFiscales2011.pdf).

Gouvernement français, 2011, *Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*, Paris, juin 2011. [www.economie.gouv.fr/files/rapport-comite-evaluation-depenses-fiscales-et-niches-sociales.pdf](http://www.economie.gouv.fr/files/rapport-comite-evaluation-depenses-fiscales-et-niches-sociales.pdf).

### Dettes publiques

Administration fédérale des finances, <http://www.bfs.admin.ch> > thèmes > 18 Finances publiques > dépenses, dettes > données, indicateurs > T 18.4.1.1 ; état de la banque de données : 27 février 2014.

### Eau potable

Bordonneau M.-A. et al., 2010, «Le changement de mode de gestion des services d'eau», dans *Marcou* (ed.), *op. cit.* pages 131-148.

Dafflon B., 1998, *La gestion des finances publiques locales*, Économica, Paris, 2ème édition, pages 131-132.

Luchaire Y., 2010, «La mise en concurrence dans l'organisation et la gestion des services publics locaux : l'exemple de l'eau», dans *Marcou*, (ed.), *op. cit.*, pages 149-160,

Marcou G., (ed.), 2010, *Les enjeux de la gestion locale de l'eau*, Droit et Gestion des Collectivités Territoriales, GIS-GRALE-CNRS, Éditions Le Moniteur, Paris.

OCDE, 1987, *Tarification des services relatifs à l'eau*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE, 2010, *Le prix de l'eau et des services d'eau potable et d'assainissement*, Éditions de l'OCDE, Paris.

SSIGE, 2009, *Recommandation W1006f pour le financement de la distribution d'eau*, Berne, [www.svgw.ch](http://www.svgw.ch) > produits ; canton de Fribourg, art. 27 à 33 de la loi du 6 octobre 2011 sur l'eau potable.

### Flat tax [impôt à taux unique]

Hall Robert E. et Rabushka A., 2009, *La Flat Tax : La révolution fiscale*, Les Éditions du Cri, Paris, collection « Studies in economic and social order ».

Owens J., 2007, *Les hauts et les bas des impôts à taux unique*, L'Observateur de l'OCDE, Paris, no 261.

Gilliand P. et Rossi S., 1995, *Le budget social de la Suisse. Conception théorique, méthode et chiffrage*, Éditions Réalités sociales, Lausanne, 1995.

Hall Robert E. et Rabushka A., 2009, *La Flat Tax : La révolution fiscale*, Les Éditions du Cri, Paris, collection « Studies in economic and social order », 2009.

### Impôts fédéraux, historique des...

Pour un aperçu historique des modifications de la loi du point de vue de finances publiques : *Recettes fiscales de la Confédération 2013*, DFF, AFC, Berne ; [www.estv.admin.ch](http://www.estv.admin.ch) > Page d'accueil > Documentation > Faits et chiffres > Statistiques fiscales > Recettes fiscales de la Confédération 2013.

*Aperçu historique des impôts fédéraux, Informations fiscales*, Conférence suisse des impôts CSI, Division Études et supports, AFC, Berne, 2010. [www.steuerkonferenz.ch](http://www.steuerkonferenz.ch) > documents > publications > Recueil Informations fiscales.

Dafflon B., *op. cit.*, 2005.

*Impôt à taux unique* : Voir *flat tax*.

Jeitziner et Moos, 2011, « Les allégements fiscaux de la Confédération: inventaire et besoins d'optimisation », *La Vie économique, Revue de politique économique*, N° 10, p. 50-55.

Junghun K., N. J. Mau et J. Lotz (eds), 2014, *Interaction between local expenditure responsibilities and local tax policy*, Textes du Copenhagen Workshop 2013, Editeurs the Danish Ministry of Social Welfare, Copenhagen, à paraître.

Knapp B., 1991, *Précis de droit administratif*, 4<sup>e</sup> édition, Helbling et Lichtenhahn. Bâle.

Luchaire Y., 2010, «La mise en concurrence dans l'organisation et la gestion des services publics locaux : l'exemple de l'eau», dans Marcou, (éd.), *op. cit.*, 2010, pages 149-160.

Marcou G. (Ed.), 2010, *Les enjeux de la gestion locale de l'eau*, Droit et Gestion des Collectivités Territoriales, GIS-GRALE-CNRS, Éditions Le Moniteur, Paris.

OCDE, 1987, *Tarification des services relatifs à l'eau*, Éditions OCDE, Paris.  
1998, *Concurrence fiscale dommageable : un problème mondial*, Editions de l'OCDE, Paris.

2005, *Projet de l'OCDE sur les pratiques fiscales dommageables: rapport d'étape 2004*, Paris, 2005. [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org) > thèmes > fiscalité > pratiques fiscales dommageables.

2010, *Les dépenses fiscales dans les pays de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.

2010, *Le prix de l'eau et des services d'eau potable et d'assainissement*, Éditions de l'OCDE, Paris.

Owens J., 2007, «Les hauts et les bas des impôts à taux unique», *L'Observateur de l'OCDE*, no 261.

#### *PIB*

Site du Secrétariat d'État à l'économie (Accueil>Thèmes > Situation économique > PIB estimations tri... > Données).

#### *Progressivité de l'impôt sur le revenu*

Tribunal fédéral, 2007, ATF No 2P.43/2006, du 1<sup>er</sup> juin 2007 concernant la constitutionnalité des barèmes fiscaux dégressifs établis dans le canton d'Obwald. [www.bger.ch](http://www.bger.ch) > jurisprudence > autres arrêts dès 2000 > droit constitutionnel et administratif > 01.06.2007 2P.43/2006.

#### *Redevances d'utilisation*

Dafflon B. et Daguet S., 2012, «Local environmental user charges in Switzerland: Implementation and performance», *EuroEconomica*, Issue 5 (31), 2012, p. 75-87. [www.euroeconomica-danubius.ro](http://www.euroeconomica-danubius.ro) > *EuroEconomica* > archives > 2012 > volume 31 N° 5.

Dafflon B., 2014, « Charging for local services: why and how? A critical assessment of Swiss practices in the last two decades », dans Junghun K., N. J. Mau et J. Lotz (eds): *op. cit.*, *Interaction between local expenditure responsibilities and local tax policy*, Textes de la Conférence de Copenhagen, 2013, à paraître.

#### *Réforme de la fiscalité des entreprises*

[www.efd.admin.ch](http://www.efd.admin.ch) > thèmes > impôts > troisième réforme.

#### *SAPE Structures d'accueil de la petite enfance*

Dafflon B., 2009, «Les structures d'accueil de la petite enfance : une lecture du point de vue de l'économie politique», dans *L'action sociale des collectivités locales*, Droit et Gestion des Collectivités Territoriales, Éditions Le Moniteur, Paris, pages 169-200.

## SSIGE

Recommandation W1006f pour le financement de la distribution d'eau, Berne, 2009. [www.svgw.ch](http://www.svgw.ch) > produits ; canton de Fribourg, art. 27 à 33 de la loi du 6 octobre 2011 sur l'eau potable.

## Système européen de comptabilité économique SEC

SCN 2008, <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/sna2008.asp>.  
SEC 2011, <http://circa.europa.eu/irc/dsis/nfaccount/info/data/ESA95/fr>, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product\\_details/publication](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication).

## Tarif médical

TARMED, [www.tarmedsuisse.ch](http://www.tarmedsuisse.ch)

SwissDRG SA, [www.swissdrg.org](http://www.swissdrg.org)

## Taux d'impôt sur le bénéfice

<http://www.estv.admin.ch> > Documentation > Publications > Autres publications > recueil d'informations fiscales (état avril 2014), ainsi que > autres publications > brochures fiscales.

Tschannen P. et U. Zimmerli U., 2005, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2005, 2<sup>e</sup> édition, Stämpfli Verlag AG, Bern, pages 500-505.

## TVA

<http://www.estv.admin.ch> > page d'accueil > Documentation > Faits et chiffres > statistiques fiscales > Taxe sur la valeur ajoutée.

Le système fiscal suisse, édition 2013, Conférence suisse des impôts, Berne, <http://www.estv.admin.ch> > thème > Taxe sur la valeur ajoutée, dernière mise à jour 06.02.2014.

## TVA Europe

*Taux TVA appliqués dans les États membres de l'U.E*, situation au 1<sup>er</sup> juillet 2014, [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu) > commission européenne > fiscalité et union douanière > taxation > VAT > comment marche la TVA ? > taux. \*directive TVA 2006/112/CE du 28 novembre 2006 (Journal officiel L 347, 11.12.2006, p.1).

Yerly N., 2014, «Les règles budgétaires entre souplesse et rigidité : la situation des cantons suisses», *La Vie économique, Revue de politique économique*, Berne, N° 6, pages 38-40.

## L'AUTEUR

---

Bernard Dafflon est professeur émérite de l'Université de Fribourg, Faculté des sciences économiques et sociales, département d'économie politique ([www.unifr.ch/finpub/](http://www.unifr.ch/finpub/)). Spécialiste de finances publiques, gouvernance et fédéralisme, il est l'auteur de nombreuses études et expertises. Le Panorama des impôts en Suisse a été réalisé en toute indépendance sur mandat de Domaine Public, qui souhaitait marquer son cinquantième anniversaire par la publication d'un ouvrage, à la fois historique et prospectif, susceptible de nourrir le débat démocratique.



## L'ÉDITEUR

---

Domaine Public ([www.domainepublic.ch](http://www.domainepublic.ch)) est depuis 1963 une publication d'analyses, de commentaires et d'informations sur l'actualité suisse d'un point de vue de gauche, réformiste et indépendant. Depuis 2007, DP n'est plus livré sur abonnement payant, mais mis à disposition gratuitement sur le web: tous les articles sont publiés en continu sur le site et rassemblés le lundi dans un numéro édité sous forme de magazine (fichier PDF), ou d'eBook pour Kindle (fichier Mobi) ou autres liseuses et applications (fichier ePub). Abonnez-vous à la newsletter ([domainepublic.ch/abo](http://domainepublic.ch/abo)), notamment pour suivre dans DP le débat autour du Panorama des impôts en Suisse!

## Numéro spécial - Edition du 14 novembre 2014

---

Egalement disponible à l'achat sous forme de livre (édition couleur ou, meilleur marché, édition noir et blanc): [domainepublic.ch/panorama-des-impots](http://domainepublic.ch/panorama-des-impots)