

# Finances publiques et réforme de la fiscalité

Autor(en): **Schwaller, Urs**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **58 (2000)**

Heft 1: **Faut-il baisser les impôts en Suisse?**

PDF erstellt am: **22.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-140946>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# FINANCES PUBLIQUES ET RÉFORME DE LA FISCALITÉ

URS SCHWALLER  
*Conseiller d'Etat*  
*Directeur des finances*  
*Fribourg*

Une réduction de la fiscalité directe est un thème à la mode. Les propositions de baisse d'impôts fleurissent notamment à l'heure des campagnes électorales. En règle générale, le citoyen - contribuable - électeur apprécie.

Mais réduire les impôts est également une idée qui peut séduire les responsables politiques en charge des affaires. Surtout lorsque l'on considère qu'un abaissement de la fiscalité est de nature à soutenir, voire à relancer l'activité économique et, par conséquent, à préserver si ce n'est améliorer l'emploi.

Ceci dit, la problématique d'une baisse d'impôts se pose en des termes beaucoup plus complexes qu'il n'y paraît de prime abord. Pour l'aborder, il faut préliminairement souligner que le prélèvement d'impôts a une finalité claire, à savoir le financement des prestations attribuées, par la population ou ses représentants, à la puissance publique. Il en découle une relation étroite, indissociable entre moyens et besoins.

Dès lors, la question qui se pose est à double sens : Faut-il arrêter le niveau du prélèvement fiscal en premier lieu et ensuite ajuster sur cette base l'importance des tâches publiques ou, à l'inverse, faut-il d'abord fixer l'importance des prestations et adapter en conséquence la fiscalité?

Comment cette alternative se pose-t-elle au niveau d'un canton? Je vais tenter d'y répondre en me fondant sur des exemples chiffrés du canton de Fribourg, en examinant successivement l'évolution du poids des impôts directs dans les ressources totales de l'Etat, l'évolution des différentes tâches assumées par celui-ci, et, pour terminer, en juxtaposant ces deux pans de la réalité financière d'un canton.

1. Quelles sont donc les différentes composantes des moyens financiers de fonctionnement du canton de Fribourg et comment ont-elles évolué dans le temps?

	Compte 1985		Compte 1990		Compte 1995		Budget 2000	
	mios	%	mios	%	mios	%	mios	%
Impôts cantonaux	358,8	44,5	532,1	44,2	646,8	41,0	675,7	34,9
Revenus des biens, taxes, émoluments	164,3	20,4	228,4	19,0	276,5	17,5	338,0	17,5
Transferts (notamment subventions reçues)	276,8	34,3	437,2	36,3	647,7	41,0	888,1	45,9
Revenus financiers et comptables	6,5	0,8	5,5	0,5	8,3	0,5	31,8	1,7
<b>TOTAL</b>	<b>806,4</b>		<b>1203,2</b>		<b>1579,3</b>		<b>1933,6</b>	

Deux constats s'imposent à la lecture de ces données :

- tout d'abord, on enregistre un net fléchissement de l'importance de la fiscalité cantonale, avec un recul de près de 10 points en quinze ans de sa part dans le total des ressources de l'Etat. Le recul étant particulièrement net entre 1995 et 2000. A l'origine de cette baisse, plusieurs facteurs dont les principaux sont constitués par la crise économique et le ralentissement de la progression des revenus, les différentes corrections de la progression à froid, les réductions légales de la pression fiscale décidées durant cette période;

- une deuxième remarque de fond concerne l'accroissement considérable des sources de financement externes (multiplication par plus de 3 en quinze ans en valeur absolue). Cette dépendance à l'égard des fonds en provenance de l'extérieur, sous forme de transferts, concerne avant tout des montants d'origine fédérale. Elle porte surtout sur des parts à des recettes, telles que celles liées au bénéfice de la BNS ou au produit de l'impôt anticipé. La baisse régulière de l'indice de capacité financière de notre canton est aussi à l'origine de ce surplus d'apports extérieurs. Ces facteurs ont joué en faveur du canton ces dernières années. Cela a permis de compenser, mais en la masquant aussi en partie, l'évolution défavorable relevée sur le plan de la fiscalité cantonale. Les perspectives sont par contre moins réjouissantes dans la mesure où il y a tout lieu de s'attendre à un net coup de frein ces prochaines années, lié au programme d'assainissement de la Confédération et au nouveau mécanisme de péréquation financière.

Un examen plus détaillé de la fiscalité cantonale se justifie également pour déceler clairement les véritables possibilités d'action des cantons sur leurs impôts directs :

	Compte 1985 mios	Compte 1990 mios	Compte 1995 mios	Budget 2000 mios
Impôts sur le revenu et la fortune	259,0	352,1	490,6	520,4
Impôts sur le bénéfice et le capital	23,1	49,0	51,4	51,0
Impôts spéciaux*	47,3	92,9	51,8	43,4
Impôts sur les véhicules à moteur et les bateaux	29,4	38,1	53,0	60,9
<b>TOTAL</b>	<b>358,8</b>	<b>532,1</b>	<b>646,8</b>	<b>675,7</b>

\* Impôts fonciers, sur les gains en capital, sur les successions et donations, sur les chiens & droits de mutations

Ce tableau apporte quelques renseignements complémentaires intéressants. Comme on peut le remarquer, en quinze ans, les différentes catégories d'impôts cantonaux ont quasiment doublé, à l'exception notable des impôts spéciaux que l'on peut qualifier de «conjuncturels», compte tenu de leur lien étroit avec les activités immobilières. En raison de leur très forte réactivité à l'évolution de la situation économique, ces impôts qui avaient quant à eux doublé en cinq ans, entre 1985 et 1990, sont depuis lors retombés plus bas qu'à l'origine. Entre 1990 et 2000, il y a là une perte de substance de quelque 50 millions de francs par an. Ce qui explique en partie la crise des finances publiques que l'on connaît aujourd'hui. L'erreur a été, vers la fin de la décennie 80, de financer de nouvelles tâches ou des prestations supplémentaires, à caractère durable, avec des ressources qui elles ne l'étaient pas. Ce qui pose toute la question de la flexibilité des prestations fournies par l'Etat et de leur ajustement aux moyens à disposition.

2. S'agissant précisément des tâches/prestations assumées par le canton, on enregistre là également des variations significatives :

## Charges brutes de fonctionnement par fonction

	Compte 1985		Compte 1990		Compte 1996 <sup>1)</sup>		Budget 2000	
	mios	%	mios	%	mios	%	mios	%
Administration et sécurité publique	118,9	15,3	186,9	16,0	229,7	13,6	261,2	13,2
Enseignement	267,4	34,5	386,4	33,1	576,8	34,2	663,1	33,5
Santé	112,7	14,5	166,1	14,3	205,4	12,2	248,3	12,6
Prévoyance sociale	73,3	9,5	145,9	12,5	255,9	15,2	353,1	17,8
Trafic	73,9	9,5	79,0	6,8	92,6	5,5	92,3	4,7
Autres*	129,3	16,7	202,1	17,3	323,8	19,3	360,4	18,2
<b>TOTAL</b>	<b>775,5</b>		<b>1166,4</b>		<b>1684,2</b>		<b>1978,4</b>	

\* Culture et loisirs / Protection et aménagement de l'environnement / Economie publique / Finances et impôts

<sup>1)</sup> Statistique non disponible pour 1995 (données établies selon l'ancien modèle comptable et non converties selon le nouveau modèle introduit dès 1996)

En quinze ans, de 1985 à 2000, les quatre principales fonctions exercées par l'Etat (Administration et Sécurité publique, Enseignement, Santé, Trafic) ont toutes vu leur part régresser. Globalement, leur poids est passé de 73,8% à 64%, la diminution la plus forte touchant le Trafic. Et c'est avant tout la fonction «Prévoyance sociale» qui profite de ce recul, sa part passant de 9,5% à 17,8% du total des charges.

Il faut franchir un pas de plus dans l'analyse pour mettre en évidence les tâches et prestations qui «s'autofinancent» en fournissant le tableau des charges nettes par fonction (qui correspondent aux charges brutes déduction faite des recettes qui leur sont directement rattachées).

## Charges nettes de fonctionnement par fonction

	Compte 1985		Compte 1990		Compte 1995		Budget 2000	
	mios	%	mios	%	mios	%	mios	%
Administration et Sécurité publique	66,7	18,5	114,9	20,4	136,8	19,8	175,2	20,6
Enseignement	153,5	42,7	226,7	40,3	281,9	40,8	354,1	41,6
Santé	44,0	12,2	65,9	11,7	68,8	10,0	104,5	12,3
Prévoyance sociale	27,7	7,7	61,4	10,9	108,3	15,7	111,1	13,0
Trafic	38,2	10,6	21,3	3,8	40,3	5,8	37,5	4,4
Autres*	29,8	8,3	72,3	12,9	54,7	7,9	68,8	8,1
<b>TOTAL</b>	<b>359,9</b>		<b>562,5</b>		<b>690,8</b>		<b>851,2</b>	

\* Culture et loisirs / Protection et aménagement de l'environnement / Economie publique

Nul ne contestera la très forte pression qui s'exerce quant à la croissance des prestations. Comme précédemment, on relève une assez grande stabilité du poids relatif de chaque fonction, exception faite des cas de la Prévoyance sociale et du Trafic. Si dans l'ensemble, et sur une période de quinze ans, les charges en valeur absolue ont été multipliées par environ un facteur de 2,5, celles relatives à la Prévoyance sociale quadruplaient et celles concernant le Trafic restaient quant à elles quasiment stables.

La fonction «Finances et impôts» dégage les ressources nettes qui permettent de financer les soldes non couverts des autres fonctions. Et si, en 1985, l'on constate que ces moyens étaient suffisants pour faire face aux besoins, et même plus, puisque les comptes dégageaient même un bénéfice, il en va tout autrement en 2000 : les moyens ne suffisent plus et seul le recours à des revenus extérieurs, au travers du déficit, rend possible la couverture des besoins.

3. On mesure mieux sur cette base en quoi la situation d'un canton est difficile face à la problématique d'une baisse de l'imposition directe qui constitue la principale de ses ressources pour financer les tâches et prestations qui ne sont

pas couvertes par des revenus propres. Que faut-il compresser et sur quoi agit-on en premier lieu? Sans compter que se greffent là-dessus une série de questions essentielles qui interfèrent directement sur le débat. Au premier rang desquelles, il convient de citer la question de la répartition des tâches et charges entre collectivités publiques (Confédération, Cantons, Communes), la question de la péréquation financière verticale ou horizontale et également la question des choix entre différentes modalités d'imposition (directe, indirecte, taxes, etc.).

Il n'est pas possible de dégager ici une solution qui prend en compte l'ensemble de ces aspects. Il est néanmoins possible d'esquisser certains points qui devraient, du point de vue d'un canton, éclairer le sens de la démarche.

a) Il est loisible d'imaginer que face à la difficulté de pouvoir modifier en quoi que ce soit le catalogue des prestations à fournir par l'Etat, le monde politique soit tenté d'abaisser la fiscalité sans se préoccuper aucunement des conséquences et de la manière avec laquelle la solution au problème posé sera trouvée. Il apparaît cependant peu responsable de décréter une baisse des impôts directs, principale ressource propre et non affectée des cantons, sans se préoccuper au préalable de la manière avec laquelle cela devrait se répercuter sur la fourniture des prestations publiques.

b) L'ajustement à la baisse des tâches et prestations, qu'il s'agisse de leur nombre ou de leur niveau d'importance, n'est pas chose aisée. Il y a une part d'immobilisme propre à des organismes aussi importants que sont devenues les collectivités publiques. Il y a aussi tout le jeu des automatismes fondés sur des bases légales. Les cantons doivent se donner les moyens de garantir une remise en cause périodique de leurs activités et de la façon de les accomplir. Petit à petit, les cantons y viennent avec, par exemple, l'assouplissement des dispositions régissant le statut de la fonction publique, l'établissement de loi-cadre réglant le subventionnement, la mise en place d'un nouveau mode de gestion (NGP), etc. Dans l'immédiat et pour parer au plus pressé, on pourrait prévoir l'introduction du principe empêchant l'introduction ou l'extension de toute prestation, sans que son financement ait été dûment arrêté au préalable. Sans oublier le maintien d'une extrême rigueur dans l'octroi des crédits budgétaires qui force à la rationalisation, et une autocensure des Parlements dans leurs demandes sans cesse renouvelées d'interventions supplémentaires de l'Etat.

c) Quant à une action sur l'imposition directe, il me semble que les réflexions devraient être élargies pour intégrer au moins la question de la réparti-

tion des tâches/charges, elle-même en partie liée également au nouveau système de péréquation financière que souhaite mettre en place la Confédération. Il n'est pas indifférent en effet pour un canton de savoir ce qu'il devra assumer à l'avenir et si, et dans quelle mesure, une éventuelle association des communes au financement du report des tâches/charges sera justifiée et possible. Il conviendra aussi d'aborder le débat des moyens en gardant à l'esprit que la fiscalité indirecte est quasiment aux seules mains de la Confédération, que le système des taxes de préférence est plus facilement applicable au niveau des communes et que l'on revendique avant tout une baisse des impôts directs qui sont la principale ressource des cantons. Dans ce contexte, vous ne serez pas étonnés que les cantons pourraient être tentés de revendiquer une part de cette imposition indirecte, dans la mesure où c'est le seul impôt qu'il paraît possible d'augmenter à l'heure actuelle.

d) Il reste un point à examiner en rapport avec le thème du jour. Car, en dehors de la question de la baisse de la pression fiscale directe, on peut également se demander si le système même de prélèvement de l'impôt direct est encore pertinent et juste. On doit bien en effet constater que les modalités actuelles de détermination du revenu imposable sont devenues un véritable «maquis», impénétrable pour le plus grand nombre des contribuables et poursuivant une multitude d'objectifs qui, au surplus, ne sont pas toujours exempts de contradiction entre eux. En d'autres termes, on fait jouer à la fiscalité un rôle qu'elle ne devrait pas avoir. A l'évidence, le système d'imposition a perdu la transparence qu'il devrait avoir et, à la limite, aujourd'hui, tout le monde n'est pas égal devant l'impôt. Dès lors, se pose aussi la question de la réforme de l'impôt direct, réforme qui devrait tendre vers une nette simplification et une plus grande clarté du système. Dans les grandes lignes, cela signifie que l'on devrait privilégier un prélèvement fondé sur les revenus effectivement encaissés par les contribuables plutôt que sur des revenus recalculés tenant compte d'une multitude d'ajustements correcteurs. Cette simplification est de nature à rendre l'impôt direct plus équitable et à permettre une réduction de la pression fiscale du fait de l'élargissement de l'assiette fiscale.

Voilà donc esquissées quelques pistes en rapport avec un sujet d'actualité. La nature très complexe du dossier requiert évidemment que les travaux et la réflexion soient menés beaucoup plus avant, dans l'optique de la recherche de solutions forcément imparfaites mais susceptibles de recueillir l'aval du plus grand nombre.