

Evolution de la charge fiscale en Suisse de 1970 à 2000

**Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Vallender
du 14 décembre 1998 (98.3576)**

Table des matières

Evolution de la charge fiscale en Suisse de 1970 à 2000

Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Vallender
du 14 décembre 1998 (98.3576)

0	Résumé.....	3
1	Introduction.....	13
2.	Postulat Vallender du 14 décembre 1998.....	16
	Texte déposé.....	16
3	Cadre d'analyse et définitions.....	17
	3.1 Généralités.....	17
	3.2 Impôts, contributions causales et cotisations sociales.....	18
	3.3 Administrations publiques.....	19
4	Quote-part d'impôt et quote-part fiscale OCDE.....	23
5	L'imposition de l'ouvrier moyen selon la statistique de l'OCDE.....	31
	5.1 Remarques générales.....	31
	5.2 L'ouvrier moyen suisse.....	33
	5.3 L'ouvrier moyen en comparaison internationale.....	34
6	Evolution de la charge fiscale 1977-2001 compte tenu de la compensation du renchérissement.....	37
7	Evolution des recettes fiscales et parafiscales entre 1970 et 2000.....	41
8	Evolution à l'échelon du contribuable des prélèvements en proportion du revenu 1977- 2000, compte tenu de la compensation du renchérissement.....	48
9	Structure fiscale 1970-2000.....	52
10	Imposition des personnes morales.....	56
11	Evolution du poids de la fiscalité globale dans le Canton de Vaud.....	59
	11.1 Vue d'ensemble.....	59
	11.2 Evolution de l'ensemble des impôts et des taxes par rapport au revenu cantonal.....	62
	11.3 Evolution des impôts structurels et des taxes annuelles.....	63
12	Conclusion.....	65

0 Résumé

Le système fiscal d'un pays devrait respecter plusieurs principes. Par exemple, la charge d'impôt doit être peu perceptible afin de ne pas affecter l'esprit d'entreprise et l'activité économique. L'imposition ne doit pas porter atteinte à la compétitivité des entreprises. Elle doit pouvoir agir sur la répartition des revenus de manière à la rendre plus équitable tout en ménageant la sphère privée. La transposition de ces principes dans notre Etat fédératif n'est guère aisée du fait que la fiscalité suisse est imprégnée d'histoire et d'une diversité prononcée malgré l'harmonisation formelle intervenue récemment. Cependant, il importe de connaître la charge fiscale globale constituée par les prélèvements cumulés de la Confédération, des cantons et des communes ainsi que par les cotisations aux assurances sociales obligatoires et son évolution. La fiscalité nationale, son ampleur, sa structure et l'aménagement des différents impôts entrent, avec d'autres facteurs, dans les décisions des investisseurs et influent sur la compétitivité du pays.

Le présent rapport est destiné à apporter une réponse au postulat Vallender du 14 décembre 1998. Celui-ci demandait au Conseil fédéral de faire établir un rapport sur la charge totale due aux impôts et aux taxes qui frappent les citoyens et les entreprises à l'échelon de la Confédération, des cantons et des communes.

Il n'est pas facile d'élaborer un rapport devant montrer l'évolution de la charge fiscale au cours du temps. Il n'est en effet pas rare que les données de base nécessaires manquent ou alors si elles existent, qu'elles posent des difficultés lorsqu'il s'agit de procéder à des comparaisons, étant donné la façon dont elles ont été relevées. Cela est notamment le cas pour les comparaisons au niveau international qui sont présentées de manière standardisée. Ces indicateurs prennent souvent la forme de ratios qui mettent en rapport certains agrégats économiques au produit intérieur brut (PIB) du pays concerné. Or les comptes nationaux et le PIB sont des statistiques de synthèse. Leur qualité dépend des données de bases disponibles et de la fiabilité des estimations effectuées avec ces dernières. Une autre difficulté est liée au choix des contribuables-types représentatifs. Les comparaisons doivent-elles porter sur les individus, les ménages et les personnes morales? En outre, une entreprise peut être juridiquement une personne morale ou être le fait d'un entrepreneur à raison sociale individuelle. Par ailleurs, la prise en considération des impôts indirects s'avère particulièrement ardue.

Cadre d'analyse et définitions (chapitre 3)

Le présent rapport se fonde sur l'utilisation des données existantes de la statistique financière, élaborée par l'Administration fédérale des finances et de la statistique fiscale de l'Administration fédérale des contributions. Il utilise aussi les données publiées par l'OCDE sur les recettes publiques et sur les impôts perçus sur les salaires, la statistique de la sécurité sociale de l'Office fédéral des assurances sociales ainsi que les résultats de l'enquête sur les revenus et la consommation de l'Office fédéral de la statistique.

Pour l'étude de cas-types, le présent rapport prend appui en particulier sur la statistique de l'évolution de la charge fiscale compte tenu du renchérissement pour une personne mariée de l'Administration fédérale des contributions, ainsi que sur la réponse suisse à l'enquête de l'OCDE relative à l'imposition sur les salaires. Il comporte aussi un chapitre consacré au poids de la fiscalité globale dans le canton de Vaud.

Les définitions utilisées ici sont celles du modèle comptable harmonisé des cantons et de la statistique financière suisse. Elles s'inspirent également de celles retenues par l'OCDE et dans le système de comptabilité nationale (SCN) des organisations internationales, en particulier pour la détermination des cotisations obligatoires à la sécurité sociale. Ainsi, les prélèvements fiscaux considérés comprennent :

1. Les impôts qui sont des versements obligatoires effectués sans contrepartie au profit des administrations publiques;
2. Les cotisations de sécurité sociale qui recouvrent les versements obligatoires à des institutions publiques;
3. Les contributions causales qui sont des versements qu'une collectivité requiert de personnes déterminées en échange de services ou d'avantages spéciaux (taxes et émoluments, contributions de tiers ou participations aux frais, à savoir charges de préférence et contributions de remplacement).

Les prélèvements fiscaux sont opérés par les administrations publiques. Pour la Suisse, celles-ci comprennent:

- les collectivités publiques (Confédération, cantons et communes),
- la sécurité sociale obligatoire constituée de l'AVS, l'AI, l'APG, l'assurance-chômage, la CNA et les allocations familiales dans l'agriculture.

Malgré une rupture de série due à la dernière révision de la statistique financière intervenue avec les comptes des collectivités publiques de l'année 1990, le présent rapport a reconstitué dans toute la mesure du possible une série fiable relative aux prélèvements fiscaux, en particulier aux impôts et aux cotisations aux assurances sociales.

Les difficultés indiquées au sujet des données de base, les processus complexes en liaison avec la translation des impôts et la connexe aux prestations financées par des impôts ne sont pas sans conséquences sur les conclusions à tirer des diverses comparaisons. Des observations pourront à priori paraître contradictoires si l'on fait abstraction du contenu concret des comparaisons. De plus, les résultats des comparaisons particulières ne se laissent pas sans autre additionner en vue d'obtenir un résultat global.

Quote-part fiscale et d'impôt OCDE (chapitre 4)

En matière de quotes-parts fiscale et d'impôt, c'est la statistique des recettes publiques des pays membres établie par l'OCDE qui est utilisée pour les comparaisons internationales. Des données sont disponibles par pays depuis 1955. Pour la Suisse, les données fournies comprennent les recettes des collectivités (Confédération, cantons et communes) et celles de la sécurité sociale obligatoire telle que définie plus haut. En principe, l'assurance-maladie suisse ne satisfait pas aux critères qui la feraient placer parmi la sécurité sociale obligatoire. Des motifs historiques et de comparaison internationale ont conduit à intégrer l'ensemble des primes à l'assurance-maladie dans les cotisations sociales obligatoires. En effet, certains pays financent leur assurance-maladie au moyen de leurs ressources générales ou cette assurance fait partie des budgets des collectivités. En revanche, la prévoyance professionnelle est exclue de la statistique du fait qu'elle est régie par le droit privé et que la plupart des caisses de pensions ne sont pas des institutions publiques.

Calculé selon la statistique de l'OCDE, le ratio recettes fiscales/PIB s'est fortement élevé, de 46%, entre 1970 et 2001 puisqu'il a passé de 23.8 à 34.7% (cf. tableaux 2 et 3). Cette progression est avant tout attribuable aux cotisations de sécurité sociale qui avec 12.0% contribue pour plus d'un tiers au ratio global contre moins d'un quart en 1970. Relevons que depuis 1985, l'accroissement de la quote-part fiscale s'est ralenti et qu'en comparaison internationale, le niveau de la quote-part fiscale place la Suisse, encore aujourd'hui, en position avantageuse. Toutefois, l'observation de la période 1990-2001 indique que la Suisse fait partie des pays qui ont enregistré les hausses les plus sensibles de leur quote-part fiscale alors que, par exemple, celles du Japon, du Canada, de la Nouvelle-Zélande et des Pays-Bas ont régressé ou se

sont stabilisées. La hauteur de la quote-part fiscale dépend bien sûr de la définition des administrations publiques que l'on retient pour son calcul. Si l'on s'en tenait à une application stricte des critères de la comptabilité nationale, ce qui exclurait l'assurance-maladie du calcul, la quote-part fiscale suisse se situerait aux environs de 30%. En faisant abstraction des définitions relatives au secteur de l'Etat et si l'on intégrait dans les calculs tous les prélèvements à caractère obligatoire, c'est-à-dire à la fois toutes les primes à l'assurance-maladie et toutes les cotisations à la prévoyance professionnelle, la quote-part suisse serait de l'ordre de 41 %, soit bien loin des 50% ou plus que connaissent de nombreux pays de l'OCDE. Il ne serait alors toutefois plus possible de procéder à des comparaisons entre la quote-part suisse et celles des pays de l'OCDE.

L'imposition de l'ouvrier moyen selon la statistique de l'OCDE (chapitre 5)

L'OCDE publie aussi annuellement une statistique des impôts sur les salaires qui fournit une information sur la situation des salariés au regard de l'impôt et des transferts sociaux pour l'ensemble des pays-membres de l'organisation avec des données disponibles pour la période de 1979 à nos jours. Deux cas principaux sont étudiés: l'ouvrier célibataire et l'ouvrier marié avec un seul salaire et deux enfants. Par hypothèse, le revenu annuel des salariés est égal au salaire brut annuel moyen des travailleurs à temps complet des industries manufacturières de chaque pays-membre. Cette étude ne tient pas compte des impôts sur les revenus du capital, du travail non salarié et des impôts indirects. Pour la Suisse, l'hypothèse retenue situe l'ouvrier moyen dans l'industrie, les arts et métiers et il est domicilié en ville de Zurich.

Selon la statistique de l'OCDE, l'imposition du revenu des 2 contribuables-types suisses s'est réduite entre 1979 et 2001. En prenant en compte les cotisations sociales, le prélèvement sur le revenu s'est accru de 1.4% pour le contribuable célibataire alors qu'il serait pratiquement de même ampleur pour le contribuable marié avec 2 enfants à charge. En outre, l'amélioration intervenue entre 1979 et 2001 des prestations sociales (allocations familiales) qui dans la comparaison sont déduites du montant d'impôt, a conduit à une réduction de plus de 20% du prélèvement opéré sur ce type de contribuable (cf. tableau 4).

Il est intéressant de comparer la situation des contribuables-types sur le plan international. Ainsi, la charge du contribuable suisse célibataire mesurée au salaire brut figure parmi les plus faibles de 13 pays retenus dans une comparaison qui inclut notamment les pays voisins. Pour la plupart des autres pays, la charge a été augmentée, parfois de manière considérable sur la période 1990-2001, par exemple pour l'Allemagne où elle a passé de 31.6 à 40.6% (cf. tableau 5). Pour l'ouvrier moyen marié avec deux enfants, la charge du prélèvement est également

considérablement plus élevée dans les autres pays qu'en Suisse. Même si, sur la période 1979-2001, la charge est en diminution notable dans d'autres pays comme le Royaume-Uni et les USA, la réduction la plus marquée est enregistrée par celle pesant sur le revenu de l'ouvrier moyen suisse qui se réduit de 11.0% du salaire brut en 1979 à 8.3% en 2001 (cf. tableau 6).

Evolution de la charge fiscale 1977-2001, compte tenu de la compensation du renchérissement (chapitre 6)

L'Administration fédérale des contributions publie chaque année la statistique de la charge fiscale en Suisse. Une des informations contenues dans cette statistique concerne l'évolution, compte tenu de la compensation du renchérissement, de la charge fiscale sur le revenu d'une personne mariée sans enfant, exerçant une activité lucrative dépendante, au cours de la période 1977-2001. Quatre revenus (Fr. 25'000.-, Fr. 50'000.-, Fr. 100'000.- et Fr. 200'000.-) sont suivis dans le temps. A partir de 1977, ils sont augmentés d'un pourcentage équivalant à la croissance annuelle enregistrée par l'indice des prix à la consommation, ce qui permet d'obtenir un revenu constant en termes réels sur la période observée. La charge fiscale est constituée par les impôts directs cantonaux, communaux et paroissiaux. Elle est complétée par celle représentée par l'impôt fédéral direct (IFD). La statistique fait ressortir que, pour les 4 revenus-types, la charge fiscale moyenne est en réduction. Celle-ci est plus importante pour les revenus de 25'000 et 50'000 fr. où elle atteint respectivement 23 et 15%. Pour l'IFD, on constate que l'imposition globale s'est réduite légèrement et ce de façon plus marquée pour les 2 revenus inférieurs. Dès lors, on peut mettre en évidence que l'imposition moyenne du revenu du travail s'est allégée entre 1977 et 2001 et que l'allègement s'est opéré en conformité à la capacité contributive (cf. tableau 7).

Evolution des recettes fiscales et parafiscales entre 1970 et 2000 (chapitre 7)

La statistique financière de l'Administration fédérale des finances permet de suivre l'évolution des recettes de la Confédération, des cantons et des communes au cours de la période d'observation 1970-2000. Elle fait ressortir que les impôts qui représentaient 80.1% des recettes totales des collectivités publiques en 1970, n'en constituent plus que 72.4% en 2000. En revanche, l'importance des contributions (contributions causales comprises) a augmenté puisqu'elle passe de 12.4% des recettes totales en 1970 à 16.2% en 2000 (cf. tableau 9). Ces chiffres illustrent la politique poursuivie par les autorités, qui devant la difficulté d'augmenter les impôts, en raison de la résistance des citoyens et des barrières légales, ont recouru à une plus grande utilisation des possibilités parafiscales. Toutefois, l'addition de tous les prélèvements (impôts et contributions) montre que ces deux catégories de recettes qui assuraient 92.5% des

recettes des collectivités en 1970, n'en représentent plus 88,6% en 2000. Cela indique pour le moins que la progression des recettes d'impôts a été plus faible que celle des autres recettes publiques au cours de la période observée.

Si l'on considère uniquement la composition des prélèvements sous forme d'impôts et de contributions, on constate que la part des contributions passe de 13.4% en 1970 à 16.9% en 1990. En l'an 2000, elle est de 18.3%. Il ressort de cet examen de la structure des prélèvements qu'une augmentation des recettes provenant des contributions s'est accompagnée d'une diminution des recettes provenant des impôts.

Cela ne permet toutefois pas de rendre compte de l'évolution de la charge due aux taxes. Si l'on compare les impôts et contributions à une valeur de référence, dans le cas présent au produit intérieur brut et à la population résidante moyenne, il apparaît clairement que la charge supplémentaire due aux contributions n'a pas été accompagnée d'allègements sur le plan des impôts. En effet, durant la période allant de 1990 à 2000, au cours de laquelle les collectivités ont davantage recouru à l'application du principe d'équivalence pour couvrir certains coûts, la part des impôts mesurée au PIB a passé de 20.4% à 23.5% et celle des contributions a également augmenté de 4.1% à 5.2% (les contributions causales ayant quant à elles connu une hausse de 1.3% à 1.7%). Si l'on procède à une comparaison en francs (aux prix constants de 1970, c'est-à-dire en termes réels) et par habitant, on obtient le même résultat. De 1990 à 2000, l'accroissement de la charge due aux contributions représente 235 francs en termes réels par habitant et celle due aux impôts 656 francs.

Les redevances d'utilisation dont les taxes d'épuration et d'élimination des déchets, qui rapportaient 2.5 milliards en 1990 ou 3.2% des prélèvements (impôts et contributions) indique une progression des rentrées de 50% entre 1990 et 1995, puis une faible augmentation depuis lors. L'importance de ces recettes par rapport aux recettes globales reste cependant mineure, 4.3% ou 3.7 milliards en 2000.

Evolution à l'échelon du contribuable des prélèvements en proportion du revenu 1977-2000, compte tenu de la compensation du renchérissement (chapitre 8)

La détermination de la situation d'un contribuable après prélèvements fiscaux, représentative pour l'ensemble du pays, est déjà difficile en raison de la structure des revenus imposables d'un contribuable à l'autre et de l'existence de 26 tarifs fiscaux différents. Elle est encore moins aisée si l'on veut intégrer dans le calcul les impôts indirects et les prélèvements de taxes d'équivalence

(ou contributions causales selon le principe du pollueur-payeur), pour lesquelles les modes de perception divergent même d'une commune à l'autre.

L'analyse effectuée a visé à déterminer à l'aide d'un cas-type (revenu de Fr. 50'000.- en 1977), la part du revenu brut qui est absorbée par les prélèvements périodiques auxquels la personne mariée, avec un seul revenu, sans enfant, ne peut échapper et qui, en quelque sorte, pourrait être considérée comme moyenne représentative pour l'ensemble du pays. Le revenu en question a été indexé au moyen de l'indice des prix à la consommation. Même si elle se base sur des hypothèses simplificatrices, l'analyse de cet exemple-type permet d'évaluer la proportion du revenu brut que ce ménage devait consacrer, durant la période examinée, aux impôts périodiques et aux contributions causales.

Le calcul s'est inspiré pour la taxe d'épuration et d'élimination des déchets ménagers, de la situation existante dans un échantillon de communes. Les déchets ménagers produits sont estimés à 400 kg par personne et par année. Ils sont sensés être éliminés au moyen de sacs d'une contenance de 65 litres pouvant contenir en moyenne 12 kg de déchets chacun et sur lesquels une taxe de Fr. 2.80 est prélevée. De plus, une taxe de Fr. 50.- par habitant est perçue pour couvrir les frais de la participation de la commune aux frais d'exploitation de la déchetterie régionale.

Pour l'épuration des eaux, la taxe prélevée retenue se monte à Fr. 2.- par m³ d'eau utilisée et la consommation moyenne par habitant est de l'ordre de 65 m³ par an. Il faut souligner que tant pour la consommation d'eau que pour la production de déchets ménagers, les chiffres retenus sont proches des moyennes au niveau national.

Suivant ces calculs, les impôts directs et les taxes d'épuration des eaux usées et d'élimination des déchets ménagers constituaient un prélèvement de 14.4% du revenu brut en 1977 alors que celui de l'année 2000 lui est inférieur et se situe à 13.2%. Dès lors, une réduction de la fiscalité considérée sous cet aspect est intervenue au cours de la période d'observation.

La prise en compte des cotisations aux assurances sociales obligatoires amène, malgré l'introduction de l'assurance-chômage et l'augmentation des prestations sociales au cours de la période d'observation, pratiquement au même revenu disponible en 1977 et 2000 en termes réels. Bien sûr, la comparaison dans le temps du même revenu en termes réels ne correspond pas à la situation typique normale d'un contribuable. En effet, le revenu réel de ce dernier devrait s'élever dans le temps, ce qui se traduit par un accroissement parallèle tant en termes absolus que relatifs des prélèvements fiscaux opérés sur son revenu en augmentation.

Si l'on va au-delà des prélèvements sous forme d'impôts, de contributions causales et de cotisations aux assurances sociales obligatoires et que l'on intègre au calcul la TVA, les impôts liés à la détention d'un véhicule à moteur, les cotisations à la prévoyance professionnelle ainsi que les primes d'assurance-maladie en forte augmentation depuis de nombreuses années, il s'ensuit que le revenu brut disponible de l'année 2000 est alors inférieur d'environ 4 points de pourcentage à celui de l'année 1977. En d'autres termes, la quote-part individuelle des prélèvements d'un ménage moyen représentatif est passée de 30.72% à 34.79% (cf. tableau 11).

Structure fiscale (chapitre 9)

La structure des impôts s'est modifiée entre 1970 et 2000 (cf. tableau 12). La part des impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques est passée de 41 à 43.3% des recettes d'impôts totales. La part des impôts sur le rendement et le capital des personnes morales aux recettes fiscales a, elle, peu augmenté, elle a passé de 12.4% à 13.1%. On peut en conclure que la politique fiscale n'a pratiquement pas amplifié l'imposition des personnes morales, ce qui a sans doute joué un rôle favorable sur la croissance de notre économie et la création de nouvelles entreprises. En 2000, l'imposition directe représentait 68 milliards ou plus de 70% des recettes d'impôt.

Imposition des personnes morales (chapitre 10)

Si l'étude de cas-types dans le temps est encore réalisable pour les personnes physiques, elle l'est beaucoup moins pour les personnes morales. Cependant, diverses études privées et publiques récentes ont abordé le sujet de l'imposition des personnes morales en comparaisons internationales. La plupart relèvent que la Suisse apparaît en position avantageuse quant à cette imposition qui a sensiblement baissé. Ce rapport tente de suivre l'évolution entre 1977 et 2000 de l'imposition d'une société anonyme dont le capital et les réserves s'élèvent à Fr. 100'000.- pour un bénéfice de 20'000 et de 30'000 francs en 1977 dans quelques chefs-lieux de cantons. Même si les résultats obtenus doivent être considérés avec les réserves qui s'imposent, en raison des hypothèses retenues, ils confirment nettement, qu'en règle générale, la fiscalité directe des personnes morales s'est sensiblement réduite au cours des deux dernières décennies. Toutefois, l'ampleur de la réduction de la charge fiscale varie fortement d'un canton à l'autre, ce qui est en corrélation avec la diversité des charges fiscales et de leur évolution dans le temps (cf. tableau 13).

Evolution du poids de la fiscalité globale dans le canton de Vaud (chapitre 11)

L'examen de l'évolution de la fiscalité dans le canton de Vaud indique que la charge fiscale globale mesurée au revenu cantonal fait preuve d'une remarquable stabilité entre 1981 et 1999. Aussi, il apparaît que la systématisation des contributions causales n'a pas eu pour conséquence un accroissement de la charge fiscale globale de ce canton.

Le contenu des statistiques utilisées et les délimitations des cas-types expliquent entre autres les divergences partielles des résultats présentés dans les divers chapitres du rapport. Alors que, par exemple, la mesure la plus large de la charge fiscale – la quote-part fiscale – est caractérisée par une forte croissance dans les années 90, l'image présentée par les prélèvements directs à l'échelon des cas-types est autre. Tant la comparaison d'un salarié représentatif que la charge des impôts directs pesant sur des revenus constants indiquent un prélèvement fiscal pratiquement inchangé au cours de la même période. Plusieurs raisons sont à l'origine de cette contradiction. Ainsi, la quote-part fiscale englobe tant les impôts indirects, par exemple la TVA et la taxe sur les poids lourds) que les primes à l'assurance-maladie qui ont tous deux fortement augmenté au cours de la dernière décennie. Pour certaines analyses de cas-types, les allocations familiales sont portées en diminution de la facture fiscale. Il se peut aussi que l'évolution du revenu d'un ouvrier moyen représentatif, dont le domicile a été fixé dans la ville de Zurich pour cette comparaison internationale de l'OCDE, diverge de celle des salariés du reste de la Suisse. Pour citer un dernier exemple, il est possible que la législation fiscale du canton de Zurich ait été modifiée de manière différente de celles des autres cantons, ce qui n'est pas sans influence sur la charge mesurée. Dès lors, il convient d'utiliser les statistiques avec précaution et de porter une appréciation différenciée sur les résultats obtenus.

La terminologie relative au domaine fiscal n'est pas homogène en Suisse, ceci pour des raisons historiques et institutionnelles. Les définitions des termes «taxe» et «impôt» se réfèrent à des particularités juridiques, économiques voire régionales. Il arrive souvent, en raison de la structure décentralisée et fédéraliste de la Suisse, que les mêmes termes soient utilisés au sein de différentes institutions mais qu'ils ne recourent pas les mêmes contenus et délimitations. Il a donc été nécessaire d'uniformiser cette terminologie pour élaborer le présent rapport.

Le terme de «prélèvement obligatoire» est utilisé comme terme générique et recouvre tous les paiements en faveur de l'Etat qui doivent obligatoirement être versés et ne peuvent être contournés. Il s'agit des impôts, des contributions et des cotisations aux assurances sociales obligatoires. Les prélèvements fiscaux tels que les définit l'OCDE, comprennent aussi bien les impôts et les cotisations aux assurances sociales obligatoires que différentes contributions et patentes (par exemple, les récales des eaux, les patentes de voyageurs de commerce, les récales de la pêche et de la chasse). Font partie du groupe des contributions, les contributions causales et les autres contributions. Des définitions plus complètes se trouvent notamment au chapitre 3 ou dans les autres chapitres du rapport.

1 Introduction

Le financement des dépenses publiques destinées à satisfaire des besoins croissants en prestations publiques exige des choix économiques et sociaux inéluctables. La politique fiscale va déterminer le volume et la structure des impôts et contributions causales obligatoires, la répartition de leur charge entre les agents économiques et les catégories sociales, la définition de leur mode de calcul et de perception. En fait, la politique fiscale peut poursuivre des objectifs variés de régulation conjoncturelle, d'allocation des ressources et de redistribution des revenus dont la compatibilité n'est pas évidente. Elle n'est qu'un moyen de réaliser ces objectifs et doit être appréciée dans le cadre de la politique budgétaire globale, en considérant notamment la politique des transferts publics et des services publics ainsi que l'ensemble des mécanismes de redistribution, y compris ceux du système de sécurité sociale. Ainsi, la question du fardeau de l'impôt ne peut être abordée sans sa contrepartie en transferts de l'Etat et en services financés par la fiscalité.

Un système fiscal n'est en réalité jamais neutre. Il constitue un instrument d'incitation ou de freinage de l'activité économique générale, un moyen de corriger l'inégalité de la distribution primaire des revenus. Les encouragements fiscaux généraux ou sélectifs à l'investissement sous forme d'amortissements accélérés ou encore les régimes destinés à encourager le placement à long terme de l'épargne vont dans cette direction. Un type d'impôt particulier peut toutefois être techniquement neutre, en ce sens qu'il n'introduit pas de distorsions dans le comportement des agents économiques. Par exemple, un impôt de capitation ou une taxe à la valeur ajoutée à taux fixe unique levée sur l'ensemble des biens et services, comme également un impôt à taux fixe sur les profits des entreprises introduisent peu de distorsions. Aussi, l'équité fiscale ne peut être évaluée qu'en comparant, d'une part, la contribution de chaque agent économique ou de chaque catégorie au financement collectif et, d'autre part, leurs possibilités d'accès aux services publics ainsi que les transferts monétaires qu'ils reçoivent.

La théorie a formulé les principes à respecter pour l'imposition. C'est ainsi que les coûts de perception de l'impôt ainsi que les coûts occasionnés chez le contribuable pour la taxation et la dette fiscale qui en découle doivent être les plus faibles possibles. La charge d'impôt doit être peu perceptible afin de ne pas porter préjudice à l'esprit d'entreprise et à l'activité économique. L'imposition ne doit pas entraîner de distorsions de concurrence entre les entreprises au sein de l'économie nationale. Elle doit pouvoir être utilisée pour la régulation de la conjoncture et de

l'emploi et agir sur la répartition des revenus afin de rendre celle-ci plus équitable. L'imposition doit en outre ménager la sphère privée.

Par ailleurs, la combinaison d'impôts doit veiller à constituer un ensemble cohérent qui tienne compte de ces principes et évite des brèches et des doubles impositions. La préférence devrait être donnée à un système fiscal dont les pierres angulaires sont un impôt général de consommation et l'impôt sur le revenu. Le poids réciproque de ceux-ci dépend bien sûr des attentes qu'on a à leur égard.

La transposition de ces principes dans un Etat fédératif comme le nôtre qui repose sur l'autonomie financière, donc sur la souveraineté fiscale également, des trois niveaux de notre organisation politique n'est guère aisée. En effet, la fiscalité suisse est imprégnée d'histoire si bien que sa diversité reste impressionnante malgré l'harmonisation formelle intervenue récemment¹. Malgré cette hétérogénéité, il est important de connaître la charge fiscale globale, représentée par les prélèvements cumulés de la Confédération, des cantons et des communes ainsi que par les cotisations aux assurances sociales obligatoires, qui pèse sur les citoyens et les entreprises comme aussi son évolution au cours des dernières décennies.

L'attrait d'une place économique est lié à la conjonction de plusieurs facteurs concomitants. La qualité de la formation, le marché du travail, le plurilinguisme, la disponibilité d'infrastructures, la sécurité publique, la sécurité juridique, la qualité de l'habitat, l'offre culturelle, la sécurité sociale, la monnaie sont autant d'éléments qui influent sur les décisions d'implantations d'activités et d'entreprises. La fiscalité nationale et son ampleur, sa structure et l'aménagement des différents impôts entrent également pour une part non négligeable dans les décisions des investisseurs et influencent la compétitivité du pays. Une étude récente² a comparé la Suisse à ses quatre pays voisins, à la Grande-Bretagne et à cinq autres Etats européens (Belgique, Danemark, Irlande, Pays-Bas et Suède) qui peuvent être qualifiés, comme la Suisse, de petites économies ouvertes. Il en ressort que «ni les constatations du groupe de travail ni l'étude de la littérature économique récente ne permettent de tirer des conclusions sur l'importance de la

1 Dans son étude sur la situation économique suisse des années 1998/99, Paris 1999, page 18, l'OCDE relève que le système fiscal de la Suisse reflète une structure fédérale extrêmement décentralisée. Les niveaux inférieurs d'administration disposent de larges pouvoirs en matière de fiscalité et de dépenses et se sont surtout préoccupés de veiller à se ménager des sources de recettes suffisantes. C'est l'une des raisons qui les ont conduits à l'introduction ou au maintien de taxes (telles que l'impôt sur l'actif net des sociétés) davantage en fonction de leur capacité à lever des recettes qu'en fonction de l'efficacité ou de l'équité de ces dernières.

2 Administration fédérale des contributions, Fiscalité et compétitivité: Quelles sont les réformes dont la Suisse a besoin? Rapport du groupe de travail «Etude de la place suisse», juin 2001

fiscalité globale sur la compétitivité d'un pays. Certains indices laissent penser que les facteurs favorisant la compétitivité fiscale se trouvent plutôt dans le domaine de l'imposition des sociétés et du capital investi dans les sociétés, notamment dans celui des réglementations spéciales pour les capitaux particulièrement mobiles. Cette constatation s'accorde par ailleurs bien avec la théorie moderne de la compétitivité fiscale, dont la principale thèse peut se résumer ainsi: la globalisation progressive se traduit par une concurrence accrue des biens et des facteurs et entraîne à long terme une diminution des impôts sur le capital en tant que facteur de production et un report de la fiscalité sur le facteur "travail".»

Dès lors, le succès de notre économie et sa compétitivité sont pour une part dépendants de l'aménagement de notre fiscalité. Celle-ci doit tenir compte de la mobilité divergente des facteurs de production. Elle doit être globalement équilibrée et engendrer des coûts modestes tout en accordant une grande importance aux aspects relationnels (service à la clientèle, bonne foi, rapidité).

2. Postulat Vallender du 14 décembre 1998

Le présent rapport donne suite au postulat Vallender du 14 décembre 1998 (98.3576) qui avait la teneur suivante:

Charge totale due aux impôts et autres taxes

Texte déposé

Je demande au Conseil fédéral de présenter un rapport sur la charge totale due aux impôts et aux taxes, qui frappe les citoyens et les entreprises. Il devra être tenu compte non seulement des impôts fédéraux mais aussi des impôts cantonaux et communaux.

Développement

Dans un Etat fédéral, les impôts et les taxes sont perçus tant par l'Etat central que par les cantons et les communes. La charge fiscale totale ne doit pas limiter exagérément la portée des dispositions constitutionnelles comme la garantie de la propriété. Pour éviter que les citoyens et les entreprises ne soient trop lourdement imposés, il faut connaître la charge totale due aux impôts. Or on ne dispose pas de chiffres fiables en la matière. La hausse continue des taxes observée dans les cantons ces dernières années donne à penser que cette charge a certainement augmenté. Le principe de causalité introduit à des fins incitatives pour l'élimination des déchets et l'approvisionnement en eau est un des facteurs ayant contribué à cette augmentation. Ce faisant, on n'a pas toujours compensé l'application du principe de causalité par un allègement correspondant de la fiscalité, d'où la probabilité que la proportion des recettes des collectivités publiques par rapport au PIB n'a cessée d'augmenter. C'est ce que le rapport devra démontrer par l'illustration de cas.

Déclaration du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral est prêt à accepter le postulat.

3 Cadre d'analyse et définitions

3.1 Généralités

Le présent rapport se fonde sur l'utilisation des données existantes de la statistique financière élaborée par l'Administration fédérale des finances et sur celles de la statistique fiscale de l'Administration fédérale des contributions. Il se base également sur la statistique de la sécurité sociale de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), ainsi que sur les résultats de l'enquête sur les revenus et la consommation de l'Office fédéral de la statistique (OFS). Il intègre encore les données publiées par l'OCDE sur les recettes publiques des pays-membres et sur les impôts prélevés sur les salaires.

Un examen sommaire a nettement fait ressortir qu'il valait mieux dépouiller les données existantes et renoncer à effectuer une enquête particulière ad hoc portant notamment sur des cas-types, qui n'aurait vraisemblablement pas apporté les résultats escomptés. En effet, la faisabilité d'une telle enquête s'est avérée très précaire tant la difficulté est grande de suivre dans le temps l'évolution de cas-types, ce qui aurait sans doute conduit finalement à devoir se rabattre sur les statistiques existantes. Pour les cas-types, le présent rapport se fonde en particulier sur la statistique de l'évolution de la charge fiscale compte tenu du renchérissement pour une personne mariée³ de l'Administration fédérale des contributions⁴ ainsi que sur la publication OCDE relative à l'imposition sur les salaires⁵ et se confine dès lors sur une analyse relativement générale de l'évolution de la fiscalité dans notre pays. Le rapport comporte aussi un chapitre consacré au poids de la fiscalité globale dans le canton de Vaud qui se base sur les données (dont les définitions sont quelque peu différentes) du Service cantonal de recherches et d'informations statistiques (SCRIS).

Il faut également mentionner qu'en novembre 2001, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances de rédiger un rapport sur la répartition nationale du revenu et de la fortune après déduction de l'ensemble des prélèvements fiscaux

³ Personne mariée exerçant une activité dépendante, sans enfant

⁴ Charge fiscale en Suisse, Chefs-lieux des cantons, Nombres cantonaux, Administration fédérale des contributions, Berne 1977 et années suivantes

⁵ OCDE, Les impôts sur les salaires 1999-2001, Paris, Editions 2001 et années précédentes

3.2 Impôts, contributions causales et cotisations sociales

De nos jours, les collectivités publiques se financent avant tout par le biais de contributions. Ces prélèvements publics comprennent les impôts, les cotisations de sécurité sociale obligatoires ainsi que les contributions ou dédommagements (contributions causales comprises). Les autres revenus sont de moindre importance. Ils consistent principalement en rendements de la fortune (loyers, intérêts et fermages), en participations au bénéfice des entreprises d'Etat ou d'entreprises d'économie mixte.

Les définitions utilisées dans ce rapport sont celles de la statistique financière harmonisée des collectivités publiques suisses. Elles s'inspirent également de celles retenues par l'OCDE et par le système de comptabilité nationale des organisations internationales (SCN 93), en particulier pour la détermination des cotisations obligatoires aux institutions de sécurité sociale. Ainsi, les données qui seront présentées ci-après répondent aux définitions suivantes :

- **Impôts :**

Le terme «impôts» désigne uniquement les versements obligatoires effectués sans contrepartie au profit des administrations publiques. Il s'agit de prestations pécuniaires qu'une collectivité exige, en vertu de sa souveraineté, des personnes physiques et morales, principalement en vue de couvrir ses besoins financiers. Les impôts sont sans contrepartie en ce sens que, normalement, les prestations fournies par les administrations au contribuable ne sont pas proportionnelles à ses versements.

- **Contributions causales :**

Les contributions causales sont des contributions qu'une collectivité requiert de personnes déterminées en échange de services ou d'avantages spéciaux. Elles comprennent trois grandes catégories :

Taxes et émoluments sont des contributions particulières qu'une collectivité publique exige d'un administré soit en échange d'un service rendu ou d'un avantage procuré (= taxes d'utilisation, par exemple lors d'une inscription au registre foncier), soit en contrepartie d'une dépense provoquée par l'administré (= taxes et émoluments administratifs, par exemple lors de l'établissement d'un passeport).

Charges de préférences (participations aux frais ou contributions de tiers) sont des contributions destinées à couvrir, en tout ou partie, les coûts d'équipements déterminés réalisés par une

collectivité publique dans l'intérêt général et qui sont mis à charge des personnes auxquelles ces équipements procurent des avantages économiques particuliers (par exemple, participation aux coûts de construction de routes, de canalisations, etc.).

Contributions de remplacement sont destinées à compenser le non-accomplissement d'un service personnel (suite à une exemption ou au refus de servir) imposé au citoyen par la collectivité (par exemple le service militaire, le service du feu).

Dans le modèle comptable harmonisé des cantons et par conséquent dans la statistique financière également, les contributions causales figurent à la rubrique «Contributions». Y sont également regroupées les contributions de tiers du compte des investissements (cf. tableau 9). Il n'est pas toujours aisé de distinguer entre impôts, contributions et contributions causales. Toutefois, les contributions devraient être considérées comme des impôts:

- lorsque le prélèvement est très supérieur au coût de la prestation fournie par la collectivité,
- lorsque le redevable de la contribution n'est pas le bénéficiaire de la prestation correspondante,
- lorsque l'Etat ne fournit pas un service déterminé en contrepartie du droit qu'il perçoit ou
- lorsque les bénéficiaires de la prestation sont les personnes qui ont acquitté le droit mais que la prestation dont chacun bénéficie n'est pas en rapport avec le montant de ses propres versements.

- **Cotisations de sécurité sociale obligatoires :**

Les cotisations de sécurité sociale obligatoires recouvrent les versements obligatoires en faveur d'institutions publiques. Ces versements sont calculés sur la base des revenus bruts du travail et assumés par les personnes assurées et/ou leurs employeurs et sont destinés à la couverture de prestations sociales.

3.3 Administrations publiques

Les prélèvements obligatoires (à savoir les impôts, les contributions causales et les cotisations de sécurité sociale obligatoires) sont opérés par les administrations publiques. Ils constituent les recettes de ces administrations. Se pose la question de la définition d'une administration publique. Dans le système de comptabilité nationale (SCN), les unités économiques sont attribuées aux secteurs d'activité d'une économie. L'un de ceux-ci comprend les administrations et établissements publics ainsi que d'autres organisations publiques sans but lucratif. Les

assurances sociales obligatoires font également partie des administrations publiques et, dans le cas de la Suisse, peuvent être considérées comme un quatrième niveau s'ajoutant à ceux de la Confédération, des cantons et des communes. Si l'on ajoute au secteur des administrations publiques les sociétés non financières publiques et les sociétés financières publiques, (Banque nationale, sociétés d'assurances publiques et caisses de pensions), on parle alors de secteur public)⁶.

Ce sont uniquement les flux financiers des administrations publiques qui servent à la mesure de l'activité étatique et qui permettent d'établir les indicateurs très utilisés que sont la quote-part fiscale, la quote-part d'impôt, le taux d'endettement, l'insuffisance de financement.

Selon les définitions de la comptabilité nationale⁷, les administrations publiques comprennent l'administration centrale et les organismes dont les opérations sont sous son contrôle effectif (niveau fédéral), les administrations régionales (niveau cantonal) et locales (niveau communal) et leurs services ainsi que les organismes de sécurité sociale.

Délimitation des administrations publiques pour la Suisse

La transposition et l'application des définitions de comptabilité nationale⁸ opérées par l'Administration fédérale des finances ont permis de délimiter les administrations publiques suisses dont le contenu est le suivant:

Administrations publiques

- Sous-secteur «collectivités publiques»

Confédération

Cantons

Communes

⁶ La version originale du «système de comptabilité nationale» de 1995 (SCN 95) a été rédigée en anglais. Le terme «General Government Sector» est rendu en français par «secteur des administrations publiques» et en allemand par «Sektor Staat». Ce dernier terme peut donner lieu à des confusions étant donné que, dans le langage courant, il désigne le «öffentlicher Sektor oder staatlicher Sektor» que l'on appelle «Public Sector» en anglais et «secteur public» en français.

⁷ EU, IMF, OECD, United Nations, World Bank, System of National Accounts, 1993 (SNA 93, en français SCN 93)

⁸ Les données intégrales relatives aux administrations publiques selon les comptes nationaux suisses ne seront publiés qu'à partir de 2003, lors du passage de ces derniers au modèle de l'UE (SEC95).

- **Sous-secteur «sécurité sociale obligatoire»**

AVS

AI

Allocations pour perte de gain (APG)

Assurance-chômage

CNA

Allocations familiales dans l'agriculture

La quote-part de l'Etat, la quote-part d'impôt et la quote-part fiscale de la Suisse dérivent des opérations financières des administrations publiques telles qu'inventoriées ci-dessus et contenues dans la statistique financière, établie par l'Administration fédérale des finances⁹.

La classification des recettes de la statistique financière est reprise de la classification par nature du modèle comptable harmonisé des cantons. Ainsi, les recettes à considérer dans ce rapport, à savoir les impôts et les contributions causales, sont regroupées dans différentes rubriques:

⁹ En comparaison internationale de la quote-part d'impôt et fiscale (voir chapitre 4), c'est la statistique des recettes publiques des pays-membres de l'OCDE qui est utilisée. Pour la Suisse, cette statistique englobe en plus le bénéfice du monopole de l'alcool, la part au bénéfice des jeux dans les kursaals et les régales et patentes des cantons et des communes. Elle inclut également, pour des motifs historiques et de comparaison internationale, l'ensemble des primes à l'assurance-maladie.

4 RECETTES COURANTES**40 Impôts**

- 400 Impôts sur le revenu et la fortune
- 401 Impôts sur le bénéfice et le capital
- 402 Impôts fonciers
- 403 Impôts sur les gains en capital
- 404 Droits de mutation et de timbre
- 405 Impôts sur les successions et donations
- 406 Impôts sur la propriété et sur la dépense
- 407 Impôts sur la consommation
- 408 Taxes routières

43 Contributions

- 430 Contributions de remplacement
- 431 Emoluments administratifs
- 434 Redevances d'utilisation et prestations de services
- 439 Autres contributions

6 RECETTES D'INVESTISSEMENT**61 Contributions de tiers**

La statistique financière suisse a été l'objet d'une révision intervenue avec les comptes des collectivités de l'année 1990 et a été adaptée en fonction du modèle comptable harmonisé des cantons. Ce changement n'a pour ainsi dire pas eu de répercussions majeures sur la définition et les catégories de recettes fiscales. En revanche, la nouvelle classification des contributions (contributions causales comprises) est sensiblement différente de la précédente si bien qu'une rupture de série s'est produite, ce qui limite la qualité de la comparaison dans le temps pour ce type de recettes. Le présent rapport a, dans toute la mesure du possible, tenté de reconstituer une série fiable des données relatives aux contributions publiques.

4 Quote-part d'impôt et quote-part fiscale OCDE

La statistique de l'OCDE sur les recettes publiques des pays-membres constitue la statistique de référence pour les comparaisons internationales des prélèvements obligatoires des administrations publiques. Ces derniers comprennent les impôts des collectivités ainsi que les cotisations aux assurances sociales obligatoires. Pour la Suisse, sont considérés les impôts de la Confédération, des cantons et des communes ainsi que les cotisations à l'AVS, à l'AI, aux APG, à la CNA, à l'assurance-chômage et les allocations familiales dans l'agriculture. Même si elles ne satisfont pas aux critères retenus pour être considérées comme prélèvements obligatoires, les primes à l'assurance-maladie ont été intégrées pour leur totalité dans les prélèvements obligatoires, avant tout pour des motifs de comparaisons internationales.

Selon la statistique de l'OCDE sur les recettes publiques, la quote-part fiscale suisse (qui englobe les impôts et les cotisations de sécurité sociale obligatoires) occupe une place avantageuse en comparaison internationale. Avec 35,7% du PIB en l'an 2000, elle figure dans le champ inférieur des pays de l'OCDE (2000: 37,4%) et des pays de l'UE (2000:41.6%). Cependant, la quote-part fiscale de notre pays a beaucoup augmenté entre 1970 et 2000, passant de 23,8 à 35,7% du PIB, soit en marquant une hausse de près de 50%. Cette croissance est due avant tout à la forte augmentation des cotisations de sécurité sociale obligatoires. En effet, les primes de l'assurance-maladie et l'introduction de l'assurance-chômage obligatoire sont responsables de cette évolution. Une discipline renforcée en matière de dépenses, par exemple par le biais du frein à l'endettement, devrait stabiliser la quote-part fiscale.

La quote-part d'impôt¹⁰ et la quote-part fiscale¹¹ font partie des indicateurs clés utilisés pour juger de l'impact macro-économique de la politique budgétaire. Ces indicateurs fournissent une image de l'importance du secteur de l'Etat et de sa participation à l'activité économique. Ils permettent aussi de se positionner par rapport aux autres pays et ne sont pas sans influence sur l'attrait d'une place économique. C'est pourquoi, les lignes directrices des finances fédérales préconisent des quotes-parts d'impôt et fiscale qui soient parmi les plus faibles des pays de l'OCDE. En comparaison internationale, les quotes-parts d'impôt et fiscale sont utilisées sous

¹⁰ Quote-part d'impôt = recettes d'impôts en % du PIB

¹¹ Quote-part fiscale = recettes d'impôts et cotisations sociales obligatoires

forme du rapport entre les impôts ou les recettes fiscales et le produit intérieur brut (PIB). Cette manière de procéder s'explique par le fait que des montants absolus en monnaies nationales ne permettent pas la comparaison et que l'utilisation d'une monnaie unique de référence comme le \$ risque d'entraîner des variations dues à l'évolution des taux de change.

Depuis le début des années 1970, l'OCDE établit une statistique des recettes publiques des pays-membres qui vise, en particulier, à mettre en évidence l'étendue de leurs prélèvements obligatoires. Ceux-ci sont constitués par les impôts et par les cotisations à la sécurité sociale obligatoire. Cette statistique constitue la base de référence pour le calcul des quotes-parts d'impôt et fiscale ainsi que pour les comparaisons internationales. La valeur de référence utilisée est le PIB et tous les prélèvements obligatoires sont rapportés à ce dernier. En revanche, cette statistique laisse de côté toutes les questions relatives à la translation de l'impôt.

Les données sont disponibles par pays de 1955 à nos jours. Les données publiées sont harmonisées mais elles sont fournies par les correspondants des pays. Le principal problème de cette statistique concerne les cotisations de sécurité sociale à prendre en compte, tant les formes organisationnelles des assurances sociales divergent d'un pays à l'autre et rendent quasiment impossible une harmonisation complète des chiffres dans ce secteur. Un deuxième écueil réside dans les difficultés à distinguer clairement les prélèvements à caractère d'impôt de ceux à caractère de taxes. Cette question se pose notamment dans le domaine des taxes environnementales.

Le problème des dépenses fiscales limite aussi l'exhaustivité de cette statistique de l'OCDE. En effet, il se peut qu'un pays A soutienne un secteur économique au moyen de transferts monétaires directs aux unités concernées alors que le pays B procède au moyen d'allègements fiscaux, par exemple sous forme de déductions du revenu imposable. Dès lors, le ratio des prélèvements obligatoires apparaît trop élevé dans le pays A et l'harmonisation exigerait une correction des données du pays B, ce qui n'est pas réalisé dans la statistique OCDE. Quoiqu'il en soit, celle-ci présente l'avantage de la longue durée et permet de suivre l'évolution enregistrée par les pays pour leurs prélèvements obligatoires et le niveau atteint par ces derniers.

Un aspect important des quotes-parts d'impôt est la comparaison internationale, de manière à ce que les pays puissent se positionner. Comme déjà signalé, la comparabilité ne va pas sans certains compromis quant au calcul des quotes-parts même si, dans l'optique nationale, la perception des activités de l'Etat est autre.

La définition de l'agrégat «administrations publiques» qui est utilisée actuellement dans les comparaisons internationales et pour la statistique OCDE se fonde sur le système commun des comptes nationaux établi par le FMI, la Banque mondiale, l'ONU, l'OCDE et l'UE¹². Pour la Suisse, les administrations publiques comprennent les collectivités publiques (= Confédération, cantons, communes) et les assurances sociales obligatoires. Pour ce qui est des assurances sociales obligatoires, les critères à remplir pour être reconnues comme telles sont indiqués ci-après:

Les assurances sociales

- sont imposées aux citoyens par l'Etat et sont contrôlées par lui,
- impliquent en général des cotisations obligatoires de la part des employés et/ou des employeurs,
- effectuent des prestations qui sont définies par l'Etat,
- ne connaissent en général pas de cotisations échelonnées en fonction des risques.

L'OCDE a encore affiné cette définition. Ainsi, sont relevées, comme parties intégrantes des assurances sociales, toutes les cotisations obligatoires

- versées à des institutions de droit public qui fournissent des prestations sociales,
- perçues en fonction du montant du salaire ou du nombre des employés,
- prélevées pour être affectées à des prestations des assurances sociales,
- versées par les assurés ou les employeurs.¹³

Ces critères ont leur importance, notamment pour la prise en compte de l'assurance-maladie comme institution des collectivités publiques et des assurances sociales. Depuis quelques années, l'assurance-maladie suisse connaît en effet une partie obligatoire et l'Etat définit les prestations assurées. Mais l'assurance-maladie ne connaît pas l'unification des primes à l'échelle nationale. Quant aux assureurs, ce sont en général des sociétés privées. Comme les critères mentionnés plus haut doivent être remplis cumulativement, notre assurance-maladie ne devrait pas être rangée parmi les administrations publiques. Deux raisons ont incité jusqu'ici à ne pas appliquer ces critères littéralement pour notre pays et à quand même intégrer, dans les données transmises à l'OCDE, l'assurance-maladie dans les assurances sociales à considérer pour calculer la quote-part fiscale. Premièrement, l'assurance-maladie est une assurance importante du point de vue

¹² EU, IMF, OECD, United Nations, World Bank, System of National Accounts, 1993, p. 102.

¹³ Statistiques des recettes publiques 1965-1998, OCDE, Paris 1999, p. 286.

quantitatif. Elle est si fortement réglementée et l'influence de l'Etat y est si grande que les citoyens la perçoivent comme faisant partie des assurances de l'Etat. Deuxièmement, cette décision se justifie si l'on désire procéder à des comparaisons internationales. Etant donné que divers pays financent l'assurance-maladie avec leurs ressources générales ou que celle-ci fait même partie des budgets des collectivités publiques, il se justifiait de prendre en compte l'assurance-maladie dans le calcul de la quote-part fiscale. En excluant l'assurance-maladie du calcul, on obtiendrait certes une quote-part fiscale plus basse pour la Suisse que pour d'autres pays où l'assurance-maladie est un service public qui remplit les critères précités. Toutefois, cela ne signifierait pas forcément que les consommateurs suisses disposent d'un revenu disponible plus élevé ou qu'ils ont une plus grande liberté de se procurer des biens et services. Dans ce contexte, l'élaboration des comptes nationaux suisses selon le système révisé de l'UE (SEC95) à partir de 2003 permettra de clarifier la situation des assurances sociales et de les attribuer soit au secteur privé soit au secteur de l'Etat. Selon toute vraisemblance, l'assurance-maladie sera rattachée au secteur privé.

Bien que, dans le cas du deuxième pilier, le critère de l'obligation partielle soit aussi rempli, et que l'employé n'ait en général pas la liberté de choix, même pour la partie non obligatoire, les cotisations du deuxième pilier n'ont pas été considérées jusqu'ici comme des constituants de la quote-part fiscale et ont donc été exclues du calcul, même si, du point de vue de l'opinion générale suisse, le deuxième pilier est également perçu comme appartenant au système des assurances sociales¹⁴. Cette manière de faire est nécessitée par l'objectif de la comparabilité internationale.

Pour le calcul de la quote-part fiscale, une autre question qui se pose est celle du traitement des impôts ecclésiastiques. En 1998, six Etats intégraient encore des impôts ecclésiastiques (A, CH, D, DK, SU, S) dans leur quote-part fiscale OCDE. Le fait que les personnes morales soient parfois astreintes à l'impôt ecclésiastique et que, dans certains cantons, des dépenses ecclésiastiques comme les salaires des pasteurs soient financées par le budget de l'Etat nous a incités autrefois à intégrer les impôts ecclésiastiques dans les calculs des quotes-parts fiscales.

¹⁴ «Les cotisations à des régimes d'assurance sociale qui ne relèvent pas des pouvoirs publics et à d'autres régimes d'assurance ou de prévoyance, aux caisses de retraite, sociétés de secours mutuel ou autres systèmes d'épargne, ne sont pas considérées comme des cotisations de sécurité sociale. Les caisses de prévoyance résultant d'arrangements aux termes desquels les cotisations de chaque salarié et celles que l'employeur verse en son nom sont comptabilisées séparément dans un compte productif d'intérêts d'où elles peuvent être retirées dans des conditions bien déterminées. Les caisses de retraite sont des régimes autonomes organisés par négociations entre salariés et employeurs qui comportent diverses contributions et prestations, parfois liées plus directement au salaire et à la durée d'activité que dans les régimes de sécurité sociale.» *Statistiques des recettes publiques 1965-1998*, OCDE, 1999, p. 305.

L'OCDE a prié récemment la Suisse et les autres Etats mentionnés ci-dessus de renoncer désormais à prendre en compte les impôts ecclésiastiques. Par souci d'harmonisation, nous nous sommes pliés à ce vœu. La conséquence en a été l'abaissement d'un demi-point de la quote-part fiscale suisse.

Le tableau 1 qui suit a pour but de faire l'inventaire des prélèvements obligatoires inclus dans la quote-part fiscale et de montrer l'influence de l'extension des définitions sur le chiffrage de celle-ci.

Tableau 1 Quote-part fiscale: impôts et contributions aux assurances sociales en Suisse en 2000

	Montant en millions de francs	Variantes de calcul			
		Suivant les statistiques de recettes publiques de l'OCDE	Suivant l'application stricte des définitions des comptes nationaux	Tous les prélèvements obligatoires	Tous les prélèvements à caractère obligatoire
Impôts fédéraux, cantonaux et communaux[1]	95 229	X	X	X	X
Regales et patentes	626	X	X	X	
Cotisations sociales obligatoires versées à des institutions de droit public[2]					
AVS	20 482	X	X	X	X
AI	3 436	X	X	X	X
APG	734	X	X	X	X
CNA	3 200	X	X	X	X
Assurance-chômage	6 199	X	X	X	X
Allocations familiales dans l'agriculture	11	X	X	X	X
Cotisations sociales obligatoires versées à des institutions de droit privé[3]					
Assurance-maladie	10 909	X		X	X
Prévoyance professionnelle (env. 40 %)	11 760			X	X
Assurance-accidents	1 471			X	X
Caisses d'alloc. familiales (partiellement publiques)	4 014			X	X
Cotisations à caractère obligatoire[4]					
Prévoyance professionnelle (env. 60%)	17 640				X
Contributions volontaires[5]					
Assurance-maladie (assurance complémentaire)	3 762	X			
Total					
en millions de francs	179 473	144 588	129 917	158 071	175 085
en % du PIB	44.3	35.7	32.0	39.0	43.2

[1] Finances publiques en Suisse 2000

[2] OFAS, Statistiques de la sécurité sociale, statistique des assurances sociales 2001

[3] Idem

[4] Rapport IDA FiSo

[5] OFAS, Statistiques de la sécurité sociale, statistique des assurances sociales 2001

Selon les statistiques de recettes publiques des pays-membres de l'OCDE, la quote-part d'impôt et fiscale suisse a évolué de la manière suivante entre 1970 et 2001:

Tableau 2 Quote-part fiscale suisse selon les statistiques de recettes publiques de l'OCDE

en % du PIB	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2001
Confédération	8.2	8.1	8.3	8.8	9.2	9.0	11.6	10.4
Cantons	5.5	7.1	6.6	6.9	6.7	6.9	7.1	7.2
Communes	4.5	5.8	5.2	4.8	4.7	5.0	5.0	5.1
Ensemble a)	18.2	21.0	20.1	20.5	20.6	20.8	23.7	22.7
Assurances sociales obligatoires [1]	5.6	8.5	8.8	9.7	10.0	12.3	12.0	12.0
Total b)	23.8	29.5	28.9	30.2	30.6	33.1	35.7	34.7

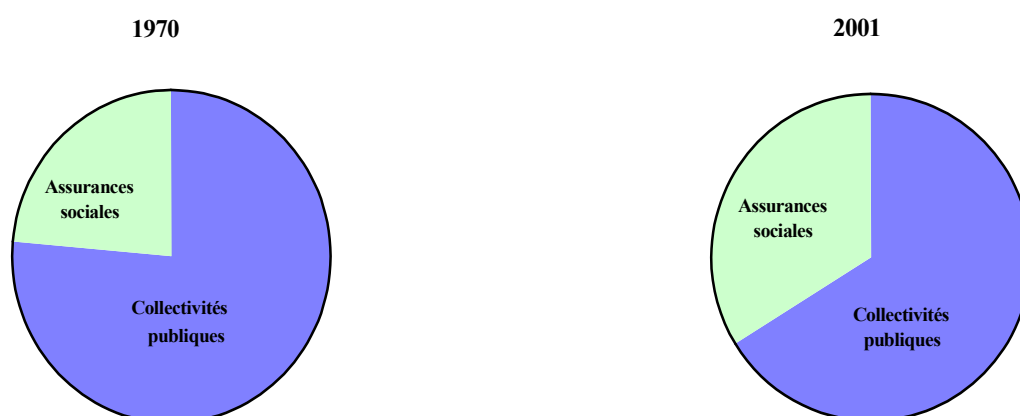
a) = quote-part d'impôt

b) = quote-part fiscale

[1] Pour la statistique des recettes publiques des pays-membres de l'OCDE, les assurances sociales obligatoires comprennent l'AVS, l'AI, l'APG, l'assurance-chômage, les caisses d'assurance-maladie et les allocations familiales dans l'agriculture

Les deux quotes-parts ont fortement augmenté au cours de la période d'observation, respectivement de 25 et 46%. Un premier saut est enregistré entre 1970 et 1975. Il s'explique par le financement des besoins de rattrapages en matière d'infrastructures publiques et de prestations sociales. Depuis 1975, la quote-part d'impôt fait preuve d'une remarquable stabilité. L'élévation en 2000 provient avant tout de la Confédération, plus particulièrement des rentrées de l'impôt anticipé et des droits de timbre. Il faut relever aussi que les recettes fiscales de la Confédération contiennent, à partir de 1999, le pourcentage supplémentaire de TVA en faveur de l'AVS. Selon les principes de la statistique financière, les rentrées correspondantes sont comptabilisées sous la rubrique TVA des impôts de la Confédération et non pas dans les recettes des assurances sociales obligatoires, même si les 4/5 environ de ce prélèvement sont attribués directement à l'AVS. Cela conduit à une surévaluation de la quote-part d'impôt de la Confédération d'environ ½ pour cent.

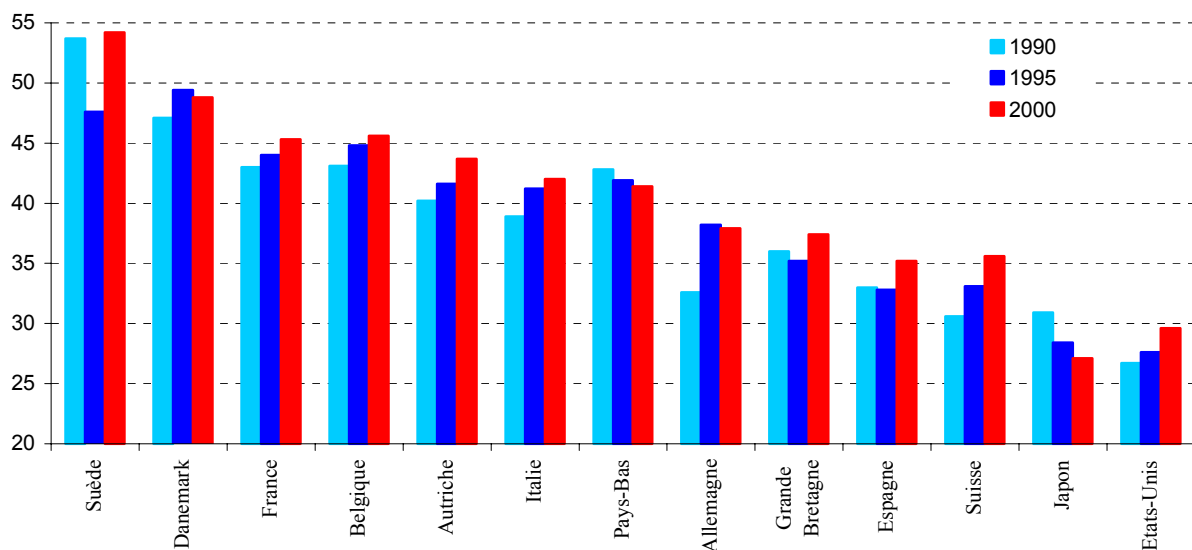
Graphique 1 Quote-part d'impôt et quote-part assurances sociales 1970 et 2001



La quote-part des assurances sociales s'est accrue de plus de 40% entre 1975 et 2000. Deux facteurs sont à la base de cette progression. Il s'agit tout d'abord de la hausse continue des primes de l'assurance-maladie et ensuite de l'introduction de l'assurance-chômage obligatoire dont les taux de contribution ont été élevés progressivement

Graphique 2

Comparaison internationale des quotes-parts fiscales en % du PIB¹



¹ Recettes d'impôts et cotisations aux assurances sociales en % du PIB

Le graphique met en évidence la position plutôt avantageuse de la Suisse quant au niveau de la quote-part fiscale en 2000. Si l'on compare en revanche l'évolution dans le temps, deux des treize pays représentés ici (Japon et Pays-Bas) ont vu leur quote-part fiscale diminuer entre 1990 et 2000. La quote-part fiscale de la Nouvelle-Zélande (qui ne figure pas dans le graphique ci-dessus) s'est également réduite. Pendant la même période, les quotes-parts fiscales des pays restants ont accusé des hausses parfois notables. Avec une augmentation de 5 points de pourcentage, la Suisse fait malheureusement partie de ce dernier groupe. Parmi les pays membres de l'OCDE, seuls la Grèce, l'Islande, le Portugal et la Turquie ont vu une augmentation encore plus importante durant la période allant de 1990 à 2000.

Tableau 3 Quotes-parts fiscales (impôts et cotisations de sécurité sociale par rapport au PIB) dans les pays de l'OCDE

Pays	1975	1985	1990	1995	1999	2000	2001 (prov.)
Canada	31.9	32.6	35.9	35.6	35.9	35.8	35.2
Mexique		17	17.3	16.6	17.3	18.5	18.3
USA	26.9	26.1	26.7	27.6	28.9	29.6	
Australie	26.6	29.1	29.3	29.7	30.7	31.5	
Japon	21.2	27.2	30.1	27.7	26.1	27.1	
Corée	15.3	16.9	19.1	20.5	23.6	26.1	27.5
Nelle-Zélande	30.4	32.9	37.6	37.5	34.9	35.1	34.8
Autriche	37.4	41.9	40.4	41.6	44.1	43.7	45.7
Belgique	40.1	45.6	43.2	44.6	45.4	45.6	45.3
Rép. Slovaque					35.3	35.8	33.1
Danemark	40.0	47.4	47.1	49.4	51.2	48.8	49.0
Finlande	36.8	40.1	44.8	45.0	46.8	46.9	46.3
France	35.9	43.8	43.0	44.0	45.7	45.3	45.4
Allemagne	35.3	37.2	35.7	38.2	37.8	37.9	36.4
Grèce	21.8	28.6	29.3	31.7	36.9	37.8	40.8
Hongrie				42.4	39.1	39.1	38.6
Islande	29.4	28.3	31.2	31.5	36.9	37.3	34.8
Irlande	29.1	35	33.5	32.7	31.3	31.1	29.2
Italie	26.1	34.4	38.9	41.2	43.3	42.0	41.8
Luxembourg	37.3	44.8	40.8	42.0	40.9	41.7	42.4
Pays-Bas	41.6	42.6	43.0	41.9	41.2	41.4	39.9
Norvège	39.3	43.3	41.8	41.5	41.6	40.3	44.9
Pologne				39.6	35.2	34.1	
Portugal	20.8	26.6	29.2	32.5	34.1	34.5	
Rép. Tchèque				40.1	39.2	39.4	39.0
Espagne	18.8	27.8	33.2	32.8	35.0	35.2	35.2
Suède	42.3	48.5	53.6	47.6	52.0	54.2	53.2
Suisse	29.5	30.2	30.6	33.1	34.5	35.6	34.7
Turquie	16.0	15.4	20.0	22.6	31.3	33.4	35.8
Grande-Bretagne	35.3	37.7	36.8	34.8	36.4	37.4	37.4
Moyenne non pondérée							
OCDE total	30.5	33.9	35.1	36.1	37.1	37.4	
OCDE Amérique	29.4	25.2	26.7	26.6	27.4	28.0	
OCDE Pacifique	23.4	26.5	29.0	28.9	28.8	30.0	
OCDE Europe	32.2	36.8	37.7	38.7	39.8	39.9	
UE 15	33.2	38.8	39.5	40.0	41.5	41.6	

Source: Statistique des recettes publiques des pays-membres 1965-2001, OCDE, Paris, 2002

5 L'imposition de l'ouvrier moyen selon la statistique de l'OCDE

La statistique annuelle de l'OCDE «Les impôts sur les salaires» fournit une comparaison internationale de la situation des salariés en regard de l'impôt et des transferts sociaux. Elle tient compte de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, des cotisations de sécurité sociale payées par les salariés et les employeurs ainsi que des allocations familiales reçues par le salarié ayant des enfants. Le contribuable-type est l'ouvrier moyen dont le revenu annuel est égal au salaire annuel brut moyen des travailleurs à temps complet des industries manufacturières de chaque pays. Les impôts sur les revenus du capital, les revenus du travail non salarié, les impôts sur la fortune et tous les impôts indirects ne sont pas considérés. Même si les résultats de cette statistique n'indiquent pas l'impact global des prélèvements des administrations publiques sur le niveau de vie des contribuables, elle permet de suivre l'évolution en termes nominaux de la situation fiscale de l'ouvrier moyen sur la période 1979-2001.

Selon cette statistique de l'OCDE, il s'avère que durant la période 1979-2001, la charge fiscale a diminué pour les 2 contribuables-types, à savoir l'ouvrier moyen célibataire et l'ouvrier moyen marié avec deux enfants. En prenant en compte les cotisations sociales, le prélèvement sur le revenu s'est accru de 1.4% pour le contribuable célibataire alors qu'il est pratiquement de même ampleur pour le contribuable marié avec 2 enfants à charge. En outre, l'amélioration des prestations sociales (allocations familiales) survenue entre 1979 et 2001 entraîne une réduction de plus de 20% du prélèvement opéré sur le contribuable marié avec deux enfants à charge.

Il est intéressant de comparer la situation des contribuables-types dans les autres pays de l'OCDE. Ainsi, la charge du contribuable suisse célibataire mesurée au salaire brut est relativement faible. Pour la plupart des autres pays, la charge a été augmentée, parfois de manière considérable. Pour l'ouvrier moyen marié avec deux enfants, la charge du prélèvement s'est également réduite dans d'autres pays mais pas d'une ampleur aussi forte qu'en Suisse.

5.1 Remarques générales

La situation personnelle des contribuables est très variable. Dès lors, identifier un contribuable typique ou représentatif et calculer les impôts qu'il paie n'apparaît pas immédiatement. Cela conduit à développer des méthodologies spécifiques qui axent la recherche sur des contribuables "synthétiques" dont la situation fiscale est construite sur des hypothèses. Déjà ardue dans l'approche statique, la détermination de la charge fiscale directe d'un contribuable l'est encore

davantage dans l'observation dynamique en raison, entre autres, des changements de la situation de revenu, de l'inflation et des changements des systèmes d'imposition.

La charge fiscale globale du contribuable, pour être représentative, doit intégrer l'imposition indirecte et les cotisations sociales obligatoires. Cette prise en compte ne peut reposer une nouvelle fois que sur des hypothèses et se heurte à la difficulté de la détermination de types de comportement de consommation et de contributions aux assurances sociales. En outre, la coexistence de 26 systèmes d'imposition ne facilite pas la détermination de cas-types valables pour l'ensemble du pays et rend vaine une recherche approfondie et renouvelée dans ce domaine.

Sur le plan international, la publication annuelle de l'OCDE "Les impôts sur les salaires"¹⁵ fournit une information sur la situation des salariés au regard de l'impôt et des transferts sociaux pour l'ensemble des pays-membres de l'OCDE. Elle couvre l'impôt sur le revenu des personnes physiques, les cotisations de sécurité sociale payées par les salariés et leurs employeurs ainsi que les allocations reçues par les familles ayant des enfants. L'étude de l'OCDE met l'accent sur les salariés. Par hypothèse, le revenu annuel de leur travail est égal au salaire annuel brut moyen des travailleurs à temps complet des industries manufacturières de chaque pays membre. Le calcul du revenu après impôt des salariés inclut les prestations familiales versées par les administrations publiques ainsi que les prestations sociales d'application générale au titre des enfants à charge. Les impôts sur les revenus du capital et les revenus du travail non salarié ainsi que plusieurs impôts directs (impôts sur la fortune par exemple) et tous les impôts indirects ne sont pas considérés dans l'étude.

Les données publiées ne peuvent pas être considérées comme représentatives de l'impact global des administrations sur le niveau de vie des contribuables et de leurs familles. Il faudrait pour cela analyser l'incidence des impôts indirects, le régime d'imposition des revenus du travail non salariaux et l'incidence des autres mesures d'allégement fiscal et des prestations en espèces. Il faudrait aussi tenir compte de l'incidence sur le niveau de vie des services fournis par l'Etat soit gratuitement soit en dessous de leur coût et de l'incidence sur les salaires et les prix des impôts sur les sociétés et des autres impôts directs.

L'étude de l'OCDE ne fait ressortir que l'incidence formelle de l'impôt sur les salariés et les employeurs. L'incidence économique finale de la charge fiscale peut être répercutée des employeurs aux salariés et vice versa à la suite d'ajustements des salaires bruts opérés sur le

¹⁵ Les impôts sur les salaires 2000-2001, OCDE, Paris 2001

marché. Les comparaisons entre pays sont fragiles du fait que le revenu restant à disposition peut correspondre à des niveaux de vie différents, parce que l'éventail des biens et services auquel le revenu est affecté ainsi que leurs prix relatifs diffèrent d'un pays à l'autre. Dans les pays où l'Etat fournit une gamme étendue de biens et services (services de santé gratuits, logements sociaux, etc.), le contribuable peut disposer d'un revenu en espèces plus faible tout en ayant un niveau de vie identique à celui d'un contribuable bénéficiant d'un revenu en espèces plus élevé mais se trouvant dans un pays où ces biens et services sont plus limités. D'autres limites touchent aussi la manière de calculer l'impôt sur le revenu comme aussi la comparaison des séries chronologiques. Cependant l'étude OCDE a l'avantage de fournir une longue série historique qui s'étend de 1979 à 2001 et cela pour deux types de contribuables de base, à savoir l'ouvrier moyen célibataire et l'ouvrier moyen marié avec 2 enfants.

5.2 L'ouvrier moyen suisse

Pour la Suisse¹⁶, l'hypothèse retenue situe l'ouvrier moyen dans l'industrie, les arts et métiers. Son revenu correspond à la moyenne des revenus des ouvriers du même secteur sur l'ensemble du pays. Il est domicilié en ville de Zurich. Son revenu brut est estimé à 62 726 fr. en 2001. Sont déduits de ce revenu brut, les dépenses professionnelles, les abattements pour enfants, les cotisations sociales à l'AVS, à l'assurance-chômage et à la caisse de pension tout comme les primes à l'assurance-maladie. Le montant d'impôt est calculé selon les tarifs du canton, de la commune, de la paroisse réformée de Zurich et de l'impôt fédéral direct. En revanche, le revenu brut est augmenté des allocations familiales pour des enfants dont l'âge est fixé par convention de 5 à 12 ans.

Selon la statistique de l'OCDE, l'imposition du revenu des 2 contribuables-types s'est réduite entre 1979 et 2001. En tenant compte des cotisations sociales, le prélèvement sur le revenu s'est accru de 0.3 point de pourcentage pour le contribuable célibataire alors qu'il serait pratiquement de même ampleur pour le contribuable marié avec 2 enfants à charge. L'amélioration des prestations sociales entre 1979 et 2001 conduit à une réduction de 2.7 points de pourcentage du prélèvement opéré sur le revenu de ce dernier contribuable.

¹⁶ L'annexe A fournit une description détaillée de l'ouvrier moyen suisse dans le contexte de la contribution de notre pays à la publication OCDE en la matière

Tableau 4 Charge d'impôt et fiscale d'un ouvrier moyen de 1979 à 2001

Contribuable célibataire (en % du salaire brut)	1979	1985	1989	1995	2000	2001
Impôt sur le revenu	10.6	11.2	10.8	11.0	9.8	9.7
Impôt sur le revenu et cotisations sociales des salariés	20.9	21.5	21.2	22.5	21.3	21.2 ^{a)}
Contribuable marié avec un seul salaire et 2 enfants (en % du salaire brut)	1979	1985	1989	1995	2000	2001
Impôt sur le revenu	6.3	6.4	5.8	5.7	4.9	4.9
Impôt sur le revenu et cotisations sociales des salariés	16.6	16.7	16.2	17.2	16.4	16.5 ^{b)}
Impôt sur le revenu et cotisations des salariés diminuées des prestations sociales reçues	11.0	10.6	10.1	9.5	8.2	8.3

a) Ce chiffre n'inclut pas les répercussions pour l'ouvrier moyen du pourcent de TVA introduit en 1999 en faveur de l'AVS

b) idem

5.3 L'ouvrier moyen en comparaison internationale

Il est intéressant de comparer la situation des contribuables-types sur le plan international¹⁷, notamment avec les pays qui nous entourent:

Tableau 5 Impôt sur le revenu et cotisations des salariés en % du salaire brut. Contribuable célibataire sans enfant

	1979	1985	1989	1995	2000	2001
Autriche	23.5	26.6	23.8	27.0	27.9	28.5
Belgique	25.3	38.5	37.4	41.1	41.9	41.7
France	20,3	22.6	25.0	27.4	26.8	27.0
Allemagne	31.6	35.0	36.0	40.5	42.0	40.6
Italie	20.0	27.0	26.7	27.5	28.5	27.9
Espagne	15.7	16.9	16.4	19.6	18.5	18.9
Pays-Bas	35.5	38.0	35.6	40.5	36.2	33.0
Danemark	40.1	46.3	46.6	45.2	44.1	43.8
Suède	36.5	35.6	37.0	32.6	32.9	31.7
Royaume-Uni	29.7	31.3	27.3	26.7	23.6	23.3
USA	26.8	28.9	26.0	25.8	25.5	24.6
Japon	12,5	15.8	14.9	13.4	16.2	16.2
Suisse	20.9	21.5	21.2	22.5	21.3	21.2

La charge du contribuable suisse célibataire, mesurée au salaire brut, figure avec l'Espagne et le Japon parmi les plus faibles des 13 pays retenus pour la comparaison. Pour la plupart des autres

¹⁷ A partir de l'année 1997, le nombre de cas-types de l'étude de l'OCDE a été porté de deux à huit. La partie III de la publication de l'OCDE informe sur les méthodes utilisées par les pays et les limites de l'étude, notamment en regard des comparaisons internationales.

pays, la charge a été augmentée, parfois de manière considérable, par exemple pour l'Allemagne où elle a passé de 31.6 à 40.6%.

Graphique 3 Charge fiscale d'un contribuable célibataire en comparaison internationale (en % du salaire brut)

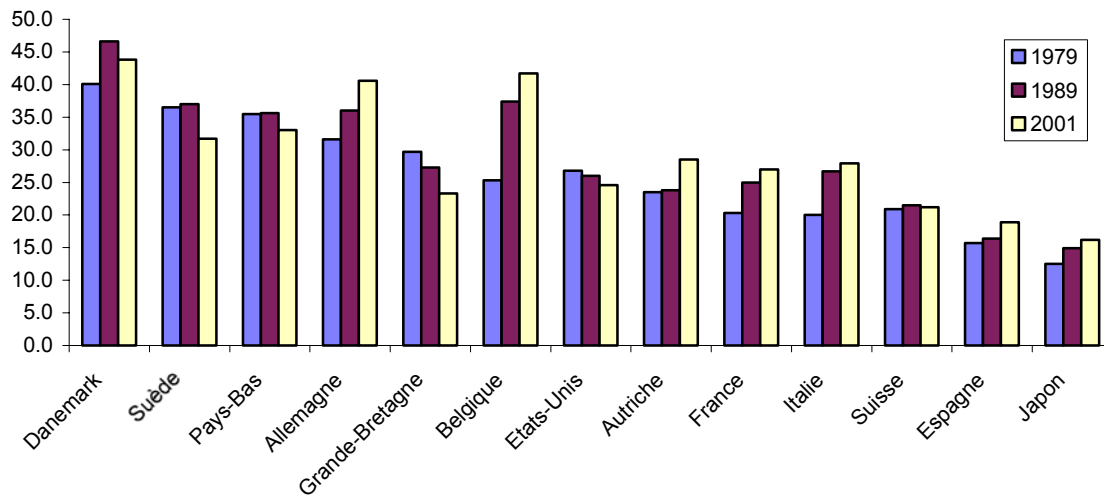
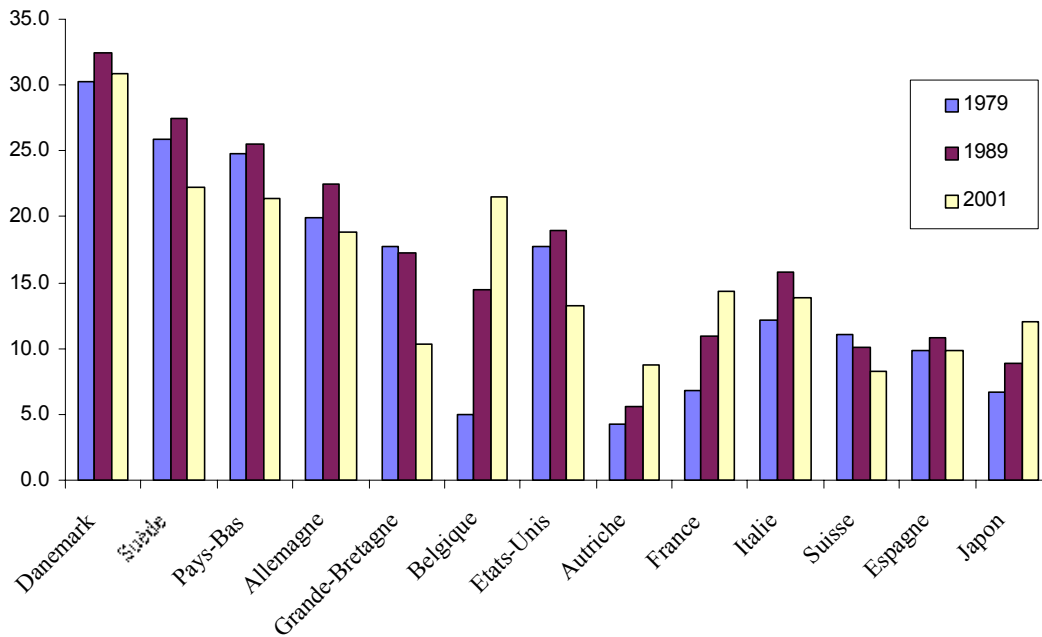


Tableau 6 Impôt sur le revenu et cotisations des salariés diminués des prestations versées, en % du salaire brut. Contribuable marié avec un seul salaire et 2 enfants

	1979	1985	1989	1995	2000	2001
Autriche	4.2	8.6	5.6	9.5	7.6	8.7
Belgique	5.0	22.6	14.5	19.5	21.1	21.5
France	6.8	7.7	10.9	13.8	15.0	14.4
Allemagne	19.9	23.1	22.5	25.0	19.6	18.8
Italie	12.1	18.1	15.8	19.6	14.8	13.8
Espagne	9.8	11.3	10.8	12.8	9.3	9.9
Pays-Bas	24.8	27.2	25.5	29.8	25.0	21.4
Danemark	30.3	35.9	32.4	30.9	30.7	30.9
Suède	25.9	24.6	27.5	23.1	24.0	22.2
Royaume-Uni	17.7	18.5	17.3	18.6	14.1	10.3
USA	17.7	21.6	19.0	18.6	15.3	13.2
Japon	6.7	9.8	8.9	8.6	12.0	12.0
Suisse	11.0	10.6	10.1	9.5	8.2	8.3

Graphique 4 Charge fiscale d'un contribuable marié avec 2 enfants en comparaison internationale (en % du salaire brut)



En 2001, la charge du prélèvement opéré sur le revenu du contribuable marié avec deux enfants en Suisse est la plus faible de tous les pays de la comparaison. Même si, sur la période 1979-2001, la charge est en diminution notable dans d'autres pays comme le Royaume-Uni et les USA, la réduction la plus considérable est enregistrée par celle pesant sur le revenu de l'ouvrier moyen suisse. La situation de l'ouvrier moyen suisse est d'autant plus remarquable que l'imposition du revenu représente une proportion des recettes fiscales plus élevée en Suisse que dans les autres pays de la comparaison, hormis les USA.

6 Evolution de la charge fiscale 1977-2001 compte tenu de la compensation du renchérissement

L'Administration fédérale des contributions élabore chaque année la statistique de la charge fiscale en Suisse. Un chapitre de cette publication est constitué par une série historique (de 1977 à 2001) de l'évolution de la charge fiscale sur le revenu d'une personne mariée, sans enfant, exerçant une activité lucrative dépendante selon 4 types de revenu brut. Ces revenus sont augmentés chaque année d'un pourcentage égal à celui de la croissance annuelle enregistrée par l'indice des prix à la consommation, ce qui permet d'obtenir un revenu en termes réels sur la période observée. C'est un revenu et non pas un contribuable que l'on suit dans le temps. La charge fiscale calculée en % du revenu brut, est constituée par les impôts cantonaux, communaux et paroissiaux auxquels s'ajoute l'impôt fédéral direct. Celle-ci est disponible sous forme d'une moyenne pondérée de tous les chefs-lieux des cantons et par chef-lieu de canton.

L'Administration fédérale des contributions calcule et publie chaque année la statistique de la charge fiscale en Suisse¹⁸. De nombreuses informations sont fournies par cette publication. Une de celles-ci concerne l'évolution sur la période 1977-2001 de la charge fiscale sur le revenu d'une personne mariée sans enfant, exerçant une activité lucrative dépendante, compte tenu de la compensation du renchérissement.

La charge fiscale est constituée par les impôts cantonaux, communaux et paroissiaux. Elle est complétée par celle représentée par l'impôt fédéral direct. Quatre revenus sont suivis dans le temps. A partir de 1977, ils sont augmentés chaque année d'un pourcentage équivalant à la croissance annuelle enregistrée par l'indice des prix à la consommation, ce qui permet d'obtenir un revenu constant sur la période observée. La charge fiscale est donnée en % du revenu brut du travail. Elle est disponible pour tous les chefs-lieux des cantons et également sous forme d'une moyenne pondérée de tous les chefs-lieux. Les 4 revenus de l'année de base de cette statistique (1977) sont respectivement Fr. 25'000.-, Fr. 50'000.-, Fr. 100'000.- et Fr. 200'000.-.

Le tableau 7 indique la charge fiscale qui a pesé sur ces revenus au cours du temps en moyenne pondérée des chefs-lieux des cantons à laquelle est ajoutée celle de l'impôt fédéral direct. Cela permet d'obtenir la charge fiscale globale constituée par l'impôt sur le revenu de la Confédération, des cantons, des communes et des paroisses sur les revenus-types considérés.

¹⁸ Charge fiscale en Suisse, Chefs-lieux des cantons, Nombres cantonaux, Administration fédérale des contributions, Berne, Publication annuelle.

Tableau 7 Evolution de la charge fiscale de 1977 à 2001, compte tenu de la compensation du renchérissement (en % du revenu brut du travail)

	1977	1980	1985	1990	1995	2000	2001
Revenu 1 (en francs)	25'000	26'791	33'047	37'235	43'920	45'964	46'670
Imposition en moyenne pondérée des chefs-lieux	6.73	6.44	7.25	5.20	5.81	5.59	5.17
Impôt fédéral direct	0.34	0.35	0.32	0.27	0.31	0.28	0.24
Charge totale	7.07	6.79	7.57	5.47	6.12	5.87	5.41
Revenu 2 (en francs)	50'000	53'582	66'095	74'470	87'841	91'927	93'340
Imposition en moyenne pondérée des chefs-lieux	12.67	12.12	12.73	10.42	11.45	11.18	10.85
Impôt fédéral direct	1.54	1.62	1.90	1.38	1.55	1.43	1.29
Charge totale	14.21	13.74	14.63	11.80	13.00	12.61	12.14
Revenu 3 (en francs)	100'000	107'164	132'190	148'940	175'681	183'855	186'680
Imposition en moyenne pondérée des chefs-lieux	18.62	17.82	18.22	15.50	16.72	16.26	16.08
Impôt fédéral direct	4.86	4.85	5.59	4.88	5.36	5.07	4.71
Charge totale	23.48	22.67	23.81	20.38	22.08	21.33	20.79
Revenu 4 (en francs)	200'000	214'329	264'379	297'881	351'362	367'709	373'360
Imposition en moyenne pondérée des chefs-lieux	23.30	22.36	22.80	20.11	21.81	21.29	20.57
Impôt fédéral direct	8.45	8.27	8.83	8.02	8.70	8.56	8.17
Charge totale	31.75	30.63	31.63	28.13	30.51	29.85	28.74

Le tableau fait ressortir que pour les 4 revenus-types, la charge fiscale moyenne est en réduction. Cette réduction est plus importante pour les revenus de 25'000 et 50'000 fr. où elle se situe à 23 et 15% que pour les 2 revenus supérieurs. Pour l'IFD, on constate que l'imposition globale s'est réduite légèrement pour les 4 revenus considérés. Ainsi, on peut mettre en évidence que l'imposition moyenne du revenu du travail s'est allégée entre 1977 et 2001 et que cet allègement s'est opéré en conformité à la capacité contributive. On peut aussi relever que l'imposition s'était élevée quelque peu de 1977 à 1985 alors qu'une décade s'est manifestée depuis lors. Celle-ci peut, entre autres, s'expliquer par deux facteurs qui sont, d'une part la généralisation de la compensation périodique de la progression à froid des tarifs et, d'autre part, par l'application du principe d'équivalence (pollueur-payeur par exemple) pour la couverture financière de certaines prestations publiques.

L'examen de l'évolution de la charge fiscale dans quelques chefs-lieux entre 1977 et 2001 fait ressortir la grande hétérogénéité de l'imposition du revenu des personnes physiques à l'intérieur du pays. Dans le groupe de villes ci-dessous, Zoug se détache nettement pour les 4 revenus considérés. Même Zurich qui présente une imposition relativement avantageuse, reste très en

retrait de Zoug. On constate que les chefs-lieux des cantons plus faibles financièrement doivent recourir à une imposition beaucoup plus forte de leurs bas revenus, les différences restent marquées malgré un certain rapprochement pour un revenu de 200'000 francs.

Tableau 8 Evolution de la charge fiscale dans quelques chefs-lieux de 1977 à 2001, compte tenu de la compensation du renchérissement (impôts cantonaux, communaux et paroissiaux en % du revenu brut)

Revenu de Fr. 25 000.- en 1977	1977	1980	1985	1990	1995	2000	2001
Zurich	4.85	4.78	5.16	4.65	5.15	4.81	5.18
Berne	8.13	7.35	8.63	6.78	7.86	7.87	5.14
Lausanne	9.15	8.81	9.44	7.34	5.80	5.34	5.34
Genève	7.27	7.22	9.34	3.06	4.24	3.46	2.22
Zoug	5.64	4.15	4.15	2.42	2.83	2.86	2.07
Coire	5.04	4.72	4.97	3.40	3.70	3.37	3.90
Bellinzone	5.92	5.97	5.34	5.39	5.10	4.45	3.37
Sion	7.64	7.58	7.74	6.61	6.52	6.64	6.49
Fribourg	8.68	8.56	9.02	6.70	7.68	6.11	7.06
Moyenne ¹⁾	6.73	6.44	7.25	5.20	5.81	5.59	5.17

1) Moyenne pondérée des charges dans les chefs-lieux des cantons

Revenu de Fr. 50 000.- en 1977	1977	1980	1985	1990	1995	2000	2001
Zurich	10.49	10.15	10.20	8.38	9.36	8.95	8.89
Berne	13.63	12.70	14.06	12.21	12.74	12.83	11.81
Lausanne	13.96	13.52	14.69	12.10	12.77	12.40	12.32
Genève	14.03	13.63	14.59	12.08	13.38	12.15	10.83
Zoug	10.34	7.91	7.29	4.96	5.74	5.64	4.85
Coire	10.60	9.92	10.23	8.61	9.25	8.75	9.08
Bellinzone	12.72	12.57	11.96	11.32	11.16	10.82	9.82
Sion	13.94	13.69	13.72	10.92	10.35	10.50	9.99
Fribourg	13.60	13.26	14.47	11.82	12.86	12.15	12.33
Moyenne ¹⁾	12.67	12.12	12.73	10.42	11.45	11.18	10.85

1) Moyenne pondérée des charges dans les chefs-lieux des cantons

La statistique de l'AFC met ainsi en évidence qu'en moyenne pondérée, la charge fiscale qui pèse sur les 4 revenus-types à prix constants est en réduction entre 1977 et 2001¹⁹.

¹⁹ L'interprétation du tableau 8 doit tenir compte du fait que la compensation périodique des effets de la progression à froid exerce un mouvement ondulatoire sur la charge fiscale, ce qui rend problématique la comparaison entre les années. Pour les données de l'année 2001, il faut considérer que :

- Le passage à l'imposition postnumerando dans 20 cantons s'est accompagné de modifications légales avec en règle générale une compensation des effets de la progression à froid.
- L'impôt fédéral direct a été calculé avec le tarif postnumerando allégé et des déductions augmentées.

Revenu de Fr. 100 000.- en 1977	1977	1980	1985	1990	1995	2000	2001
Zurich	17.44	16.85	15.95	12.94	14.34	13.74	13.61
Berne	19.52	18.35	19.58	17.58	17.51	17.62	17.07
Lausanne	19.02	18.48	20.25	16.10	17.13	16.62	16.49
Genève	19.13	18.59	19.41	18.53	20.16	18.12	17.52
Zoug	13.97	11.32	10.27	7.80	8.71	8.46	7.98
Coire	15.98	15.17	15.86	14.55	15.21	14.77	14.92
Bellinzone	18.64	18.23	18.70	17.19	17.42	17.39	16.61
Sion	21.36	20.74	20.88	16.86	16.94	16.99	16.62
Fribourg	18.46	18.06	20.02	16.56	17.89	17.19	17.37
Moyenne ¹⁾	18.62	17.82	18.22	15.50	16.72	16.26	16.08

1) Moyenne pondérée des charges dans les chefs-lieux des cantons

Revenu de Fr. 200 000.- en 1977	1977	1980	1985	1990	1995	2000	2001
Zurich	24.30	23.41	22.31	18.77	20.58	19.94	19.02
Berne	23.58	22.25	23.63	21.50	22.58	22.70	21.52
Lausanne	23.96	22.23	24.72	20.87	22.79	22.50	21.59
Genève	23.13	22.39	24.42	23.93	25.93	23.32	22.49
Zoug	15.63	14.37	12.38	10.48	11.42	11.01	10.42
Coire	19.48	18.52	19.29	17.89	18.78	18.45	18.15
Bellinzone	22.74	22.06	23.49	21.86	23.58	23.59	22.00
Sion	23.56	22.80	22.95	20.18	21.02	20.99	20.19
Fribourg	22.09	21.34	22.52	21.41	23.03	22.66	22.33
Moyenne ¹⁾	23.30	22.36	22.80	20.11	21.81	21.29	20.57

1) Moyenne pondérée des charges dans les chefs-lieux des cantons

La réduction la plus forte concerne les revenus constants 25'000 et 50'000 francs où elle atteint respectivement 23 et 15%. L'allégement est moindre pour les revenus constants types de 100'000 et 200'000 francs. La réduction de l'imposition moyenne s'est ainsi opérée en conformité à la capacité contributive. En revanche, l'examen de la charge fiscale de ces revenus-types dans les chefs-lieux des cantons indique une grande hétérogénéité de l'imposition. Celle de Zoug est de loin la plus avantageuse. Zurich qui présente une imposition relativement favorable, reste très en retrait de Zoug. Le recours à une imposition plus forte des bas revenus est la caractéristique des chefs-lieux des cantons plus faibles financièrement. Les différences demeurent également sensibles, malgré un certain rapprochement, pour le revenu-type le plus élevé.

7 Evolution des recettes fiscales et parafiscales entre 1970 et 2000

La statistique financière des collectivités publiques de l'Administration fédérale des finances permet de suivre l'évolution des recettes globales et par catégories de la Confédération, des cantons et des communes au cours de la période 1970-2000. Dans le contexte du postulat Vallender, les résultats de cette statistique sont déterminants pour la vérification d'un éventuel gonflement des prélèvements obligatoires par le biais de l'extension et l'augmentation des taxes causales non accompagnées d'une réduction parallèle des prélèvements sous forme d'impôts.

L'observation de la composition des prélèvements sous forme d'impôts et de contributions indique que la part des contributions s'est accrue de 13.4% à 16.9% en 1990 pour atteindre 18.3% en 2000. A l'opposé, la part des impôts est tombée de 86.6% à 83.1% puis à 81.7% (2000). La structure des prélèvements amène à la conclusion que l'augmentation des recettes sous forme de contributions s'est accompagnée d'une réduction des recettes d'impôts. Mesurées à l'ensemble des recettes des collectivités, on ne peut pas non plus parler d'une augmentation de la part des impôts et contributions. Leur proportion dans les recettes globales s'inscrivait à 92.4% en 1970 contre 88.6% en 2000, c'est-à-dire en régression, ce qui s'explique par un accroissement des autres recettes (cf. tableau 9).

Une appréciation de l'évolution de la charge constituée par les prélèvements peut se faire en les mettant en rapport à une grandeur de référence qui peut être le produit intérieur brut (PIB) ou la population moyenne. Suivant la statistique financière, la charge des impôts et des contributions a passé de 20.2% à 28.7% du PIB entre 1970 et 2000 (cf. tableau 10). Durant la période allant de 1990 à 2000, au cours de laquelle les collectivités ont davantage recouru à l'application du principe d'équivalence pour couvrir certains coûts, la part des impôts mesurée au PIB s'est élevée de 20.4% à 23.5% et celle des contributions de 4.1% à 5.2%. De leur côté, les contributions causales s'élevaient de 1.3% à 1.7%. Dès lors, la charge supplémentaire enregistrée par les contributions n'a pas été compensée par des allègements du côté des impôts.

On aboutit au même résultat, si l'on procède à une comparaison en termes réels (aux prix de 1970) et par habitant. Entre 1990 et 2000, l'accroissement de la charge des contributions a atteint 235 francs par habitant et celui des impôts 656 francs pour totaliser ensemble 891 francs.

La statistique financière des collectivités publiques, élaborée par l'Administration fédérale des finances, fournit une vue d'ensemble de la situation financière de la Confédération, des cantons et des communes, de la structure des dépenses et recettes des collectivités et de leurs bilans. Les nomenclatures utilisées actuellement sont celles du modèle de compte de la Conférence des Directeurs cantonaux des finances.

Le tableau 9 permet de suivre l'évolution des recettes de la Confédération, des cantons et communes au cours de la période 1970-2000 et en particulier des impôts et contributions (Entgelte). Les impôts sont subdivisés en impôts sur le revenu et la fortune et en impôts sur la consommation. Les impôts sur le revenu et la fortune englobent également l'imposition du rendement et du capital des personnes morales ainsi que les droits de timbre fédéraux.

La statistique financière a été révisée avec les comptes de l'année 1990, ce qui a entraîné une rupture de série pour les résultats statistiques détaillés, notamment pour les recettes à caractère parafiscal. Celles-ci sont maintenant regroupées sous la rubrique "contributions"²⁰ (Entgelte) des recettes courantes et sous la rubrique "contributions de tiers" (Nutzungsabgaben, Vorteilsentgelte) des recettes d'investissements de la nouvelle classification. Toutefois, l'intégration des contributions de tiers dans la rubrique générale "Contributions" permet de reconstituer la série historique de la catégorie globale des recettes parafiscales.

Les taxes causales qui nous intéressent ici, sont indiquées dans le tableau sous la rubrique «Contributions». Les taxes d'élimination des déchets et d'épuration des eaux sont intégrées sous la rubrique Redevances d'utilisation et prestations de services. Cette dernière information n'est disponible sous cette forme que depuis 1990. Cependant, elle est très utile puisque c'est à partir de cette époque que les collectivités ont recherché, de manière accrue, une meilleure couverture des coûts des prestations publiques et que la loi sur la protection des eaux a prescrit l'introduction de taxes d'équivalence (principe du pollueur/payeur) pour l'élimination des déchets ménagers et pour l'épuration des eaux.

Le tableau fait ressortir que les impôts, qui représentent 80% des recettes totales des collectivités publiques en 1970, n'en constituent plus que 72.4% en 2000. En revanche, l'importance des contributions a sensiblement augmenté puisqu'elle passe de 12.4% des recettes totales en 1970 à 16.2% en 2000 après avoir temps atteint plus de 18% au milieu des années 1990. Toutefois,

²⁰ La rubrique contributions comprend les contributions de remplacement, les émoluments administratifs, les recettes hospitalières et pensions, les écolages, les redevances d'utilisation et prestations de services, les ventes, les dédommagements de tiers, les amendes, les prestations de la collectivités pour ses investissements, les autres contributions et les contributions de tiers.

l'addition des impôts et des contributions montre que ces deux catégories de recettes qui assuraient 92.4% des recettes des collectivités en 1970, n'en représentent plus que 88.6% en 2000, ce qui est attribuable à l'accroissement des autres recettes. Cela indique qu'en se référant à l'ensemble des recettes, on ne peut parler d'un accroissement de la quote-part de ces prélèvements.

L'examen de l'évolution du groupe composé des impôts et des contributions (Entgelte) montre que la part des contributions s'est accrue de 13.4% en 1970 à 16.9% en 1990 pour se fixer à 18.3% en 2000. Cependant, on constate que la part des contributions causales avec 5.8% se situe à la même hauteur en 2000 qu'en 1970 alors qu'elle s'était temporairement réduite à 5.2% en 1990. Les redevances d'utilisation rapportaient 2.5 milliards en 1990 ou 3.2% des prélèvements sous forme d'impôts et de contributions. Entre 1990 et 1995, elles ont progressé de 50% mais leur croissance s'est affaiblie depuis lors. L'importance de ces recettes par rapport à l'ensemble des prélèvements reste mineure, 4.3 milliards ou 3.7% en 2000. L'évolution de la structure des prélèvements indique que la progression des contributions a été accompagnée d'une baisse des recettes d'impôts.

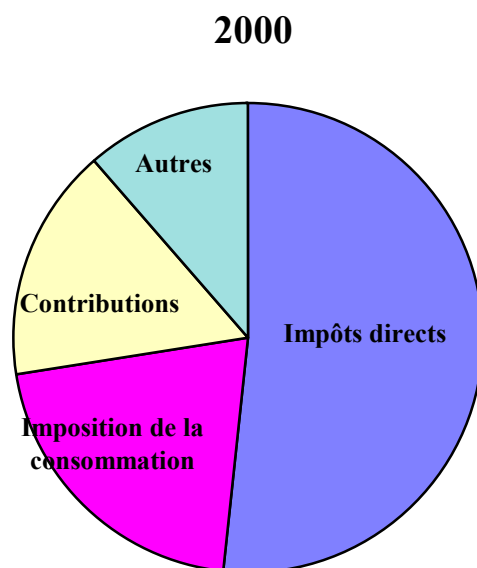
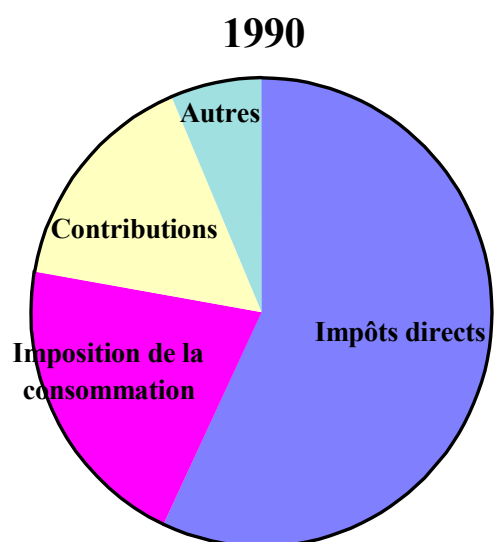
Graphique 5 Structure des recettes des collectivités publiques 1990-2000

Tableau 9 Evolution des impôts et des contributions 1970-2000

	1970		1975		1980		1985		1990		1995		2000	
	en mio de francs	en % du total	en mio de francs	en % du total	en mio de francs	en % du total	en mio de francs	en % du total	en mio de francs	en % du total	en mio de francs	en % du total	en mio de francs	en % du total
Impôts	15 883	80.1	28 370	79.3	35 009	75.3	48 146	77.1	64 698	77.8	74 919	72.4	95 229	72.4
Revenu et fortune	10 429	52.6	20 637	57.7	24 965	53.7	35 071	56.2	47 442	57.0	53 229	51.4	67 969	51.7
Imp. de la consommation ^{a)}	5 454	27.5	7 733	21.6	10 044	21.6	13 075	20.9	17 256	20.8	21 690	21.0	27 260	20.7
Contributions ^{b)}	2 454	12.4	4 843	13.5	8 117	17.5	10 519	16.8	13 119	15.8	18 887	18.2	21 351	16.2
Contributions causales ^{c)}	1 057	5.3	1 951	5.5	2 737	5.9	3 279	5.2	4 065	4.9	5 819	5.6	6 772	5.2
dont redevances d'utilisation et prestations de services									2 457	3.0	3 687	3.6	4 327	3.3
Autres recettes ^{d)}	1 503	7.5	2 585	7.2	3 338	7.2	3 815	6.1	5 344	6.4	9 749	9.4	14 911	11.4
Recettes totales	19 840	100	35 798	100	46 464	100	62 480	100	83 161	100	103 555	100	131 491	100

^{a)} y compris impôts sur les véhicules à moteur et autres impôts sur la propriété et la dépense

^{b)} y compris les contributions de tiers des recettes d'investissement

^{c)} Contributions causales = émoluments administratifs, redevances d'utilisation et dédommagements pour prestations de services, contributions de tiers

^{d)} Revenus des biens, patentes et concessions, subventions de tiers, recettes d'investissement (sans les contributions de tiers)

Source: Finances publiques en Suisse, années 1980, 1989, 2000, Administration fédérale des finances

Tableau 10 Evolution des impôts et des contributions 1970-2000

	1970			1980			1990			2000		
	En % du PIB	En francs par habitant		En % du PIB	En francs par habitant		En % du PIB	En francs par habitant		En % du PIB	En francs par habitant	
		courants	constants a)		courants	constants a)		courants	constants a)		courants	constants a)
Impôts	17.5	2 533	2 533	19.4	5 499	3 385	20.4	9 412	4 150	23.5	13 210	4 806
Revenu et fortune	11.5	1 663	1 663	13.8	3 921	2 414	15.0	6 902	3 043	16.8	9 428	3 430
Imp. de la consommation	6.0	870	870	5.6	1 578	971	5.4	2 510	1 107	6.7	3 782	1 376
Contributions	2.7	391	391	4.5	1 275	785	4.1	1 909	842	5.2	2 961	1 077
Contributions causales	1.2	169	169	1.5	430	265	1.3	591	261	1.7	939	342
Dont redev. d'utilisation et prest. de services							0.8	357	157	1.0	600	218
Impôts et contributions	20.2	2 924	2 924	23.9	6 774	4 170	24.5	11 321	4 992	28.7	16 171	5 883
Autres recettes	1.7	240	240	1.9	525	323	1.7	777	342	3.7	2 069	752
Recettes totales	21.9	3 164	3 164	25.8	7 299	4 493	26.2	12 098	5 334	32.4	18 240	6 635

a) 1970 = 100

Source: Finances publiques en Suisse, années 1980,
1989, 2000, Administration fédérale des finances

Afin de mieux discerner l'évolution des prélèvements, il est utile de les analyser à l'aide de valeurs relatives. Ainsi, les recettes fiscales et parafiscales sont données dans le tableau 10, en % du PIB ainsi qu'en francs par habitant en termes nominaux et déflatés au moyen de l'indice des prix à la consommation.

Le tableau 10 montre que le ratio recettes d'impôts et contributions/PIB a passé de 20.2 à 28.7% entre 1970 et 2000. L'observation de la période 1990-2000, durant laquelle le principe d'équivalence a davantage été appliqué pour la couverture des prestations publiques, la part des impôts mesurée au PIB s'est élevée de 20.4 à 23.5% et celle des contributions de 4.1 à 5.2%. Par rapport au PIB, les impôts ont progressé plus fortement que les contributions et les taxes causales dont la part s'est accrue de 1.3 à 1.7% au cours de la même période. La part des redevances d'utilisation s'est inscrite à 1% du PIB, en hausse de 0.2 point de pourcentage. Ces évolutions font ressortir que les charges supplémentaires représentées par les contributions n'ont pas eu pour corollaire des allègements sur le plan des impôts.

Le même résultat est fourni par la comparaison dans le temps en francs constants et par habitant. Entre 1990 et 2000, la charge supplémentaire réelle par habitant des contributions a augmenté de 235 francs et celle des impôts de 656 francs. Un bon tiers de la croissance des contributions provient des taxes causales en progression de 81 francs. La charge totale des prélèvements (contributions et impôts) s'est inscrite en hausse de 891 francs en termes réels, soit de 17.8% entre 1990 et 2000. Au cours de la même période, la croissance réelle du PIB a atteint 9%.

Même si l'accroissement des contributions n'a pas été compensé par des allègements fiscaux, les données disponibles ne permettent pas de dégager un lien de causalité entre l'évolution des impôts et celle des contributions. L'augmentation des impôts a servi à financer une plus large palette de prestations publiques, comme l'indique la croissance de la quote-part d'Etat de 31.1% en 1990 à 37.7% en 2000 (avec des valeurs intermédiaires et après 2000 parfois légèrement plus hautes). Il faut en outre relever que les recettes d'impôts plus élevées peuvent autant provenir de tarifs d'imposition augmentés que de la progression des tarifs. En outre, le nombre de contribuables peut également s'accroître. De ce fait, les résultats de ce chapitre ne sont pas en contradiction avec ceux d'autres chapitres où, toutes choses égales d'ailleurs, une augmentation de la charge individuelle au titre des impôts et des contributions n'a pas pu être décelée.

8 Evolution à l'échelon du contribuable des prélèvements en proportion du revenu 1977-2000, compte tenu de la compensation du renchérissement

Ce chapitre tente de déterminer à l'aide d'un revenu-type utilisé au chapitre 6, soit Fr. 50'000 en 1977, la part du revenu brut qui est absorbée par les prélèvements périodiques auxquels la personne mariée ne peut échapper. Un tel calcul repose sur de nombreuses hypothèses qui sont nécessairement arbitraires du fait de l'hétérogénéité des prélèvements obligatoires et parafiscaux dans notre pays. Les résultats obtenus peuvent être considérés, avec les réserves qui s'imposent, comme une moyenne représentative pour l'ensemble du pays. Le calcul prend successivement en compte les impôts directs, les taxes causales (épuration des eaux usées et éliminations des déchets ménagers), les cotisations sociales obligatoires. Dans une deuxième étape, le calcul englobe la TVA et les impôts liés à la détention d'un véhicule à moteur. Ces derniers prélèvements pourraient être éludés par une renonciation à consommer. Ils ont toutefois été pris en compte ici, puisqu'il s'agit avant tout de montrer comment le fardeau fiscal d'un ménage moyen suisse a évolué dans le temps. En dernier lieu, le calcul intègre les contributions à la prévoyance professionnelle et à l'assurance maladie.

Les impôts directs et les taxes d'épuration des eaux usées et d'élimination des déchets ménagers constituaient un prélèvement de 14.41% du revenu brut en 1977 alors que celui de l'année 2000 se situe à 13.21%. Dès lors, une réduction de la fiscalité est intervenue au cours de cette période. La prise en compte des cotisations à l'AVS, AI/APG et à l'assurance-chômage amène pratiquement au même revenu disponible en 1977 et 2000. Si l'on tient compte ensuite de la TVA et que l'on retient l'idée que le ménage moyen dispose d'une automobile et, qu'en conséquence, il devra s'acquitter des impôts sur les véhicules à moteur et sur les huiles minérales, la part des prélèvements par rapport au revenu brut passe de 23.88% en 1997 à 24.70% en 2000. Il résulte de l'intégration au calcul des cotisations à la prévoyance professionnelle et des primes à l'assurance-maladie, qui suivant les définitions de l'OCDE ne font partie des cotisations sociales obligatoires, que le revenu disponible de l'année 2000 est inférieur de 4 points de pourcentage à celui de 1977.

La détermination de la situation d'un contribuable après prélèvements fiscaux, représentative pour l'ensemble du pays, est déjà difficile en raison de la structure des revenus imposables d'un contribuable à l'autre et de l'existence de 26 tarifs fiscaux différents. Elle est encore moins aisée si l'on veut intégrer dans le calcul les prélèvements de taxes d'équivalence, pour lesquelles les modes de perception divergent même d'une commune à l'autre.

L'analyse qui suit, vise à déterminer à l'aide d'un cas-type (revenu de Fr. 50'000.- en 1977), la part du revenu brut qui est absorbée par les prélèvements périodiques auxquels la personne mariée, avec un seul revenu, sans enfant, ne peut échapper et qui, en quelque sorte, pourrait être considérée comme moyenne représentative pour l'ensemble du pays.

Comme indiqué plus haut, la difficulté du calcul réside dans la quantification des taxes pour l'élimination des déchets ménagers et pour l'épuration des eaux usées. La loi sur la protection de l'environnement exige l'introduction de taxes d'équivalence (pollueur-payeur) pour l'élimination des déchets ménagers et par extension pour l'épuration des eaux usées. Or l'épuration des eaux usées n'est pas encore réalisée sur l'ensemble du territoire et la taxe d'équivalence (taxe au sac) pour l'élimination des ordures ménagères n'est pas encore partout en vigueur ou pas intégralement en vigueur.

Les divergences dans la hauteur des taxes sont particulièrement grandes pour l'épuration des eaux usées. Certaines communes ont directement mis à charge des propriétaires fonciers les frais d'infrastructures (canalisations et stations d'épuration) alors que d'autres se sont substituées aux propriétaires et mettent sur le coût d'épuration, les intérêts et l'amortissement de la dette qu'elles ont dû contracter pour ce préfinancement. Suivant l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, les taxes prélevées actuellement par les communes sont généralement trop faibles car elles ne prennent pas en compte les futurs frais de renouvellement des infrastructures qui ne bénéficieront plus de subventions fédérales et cantonales. Une taxe de 5 à 6 francs par m³ d'eau utilisée serait appropriée dans ce contexte.

En outre, l'expérience démontre que l'introduction d'une taxe au sac conduit, pour le moins dans une première phase, à la réduction de la production de déchets ménagers. Le citoyen trie mieux ses déchets qu'il peut apporter à une déchetterie dont les coûts sont souvent couverts par une taxe de base prélevée par habitant.

Le calcul qui suit, s'inspire pour la taxe d'épuration et d'élimination des déchets ménagers, de la situation existante dans un échantillon de communes. Les déchets ménagers produits sont

estimés à 400 kg par personne et par année. Ils sont sensés être éliminés au moyen de sacs d'une contenance de 65 litres pouvant contenir en moyenne 12 kg de déchets chacun et sur lesquels une taxe de Fr. 2.80 est prélevée. De plus, une taxe de Fr. 50.- par habitant est perçue pour couvrir les frais de la participation de la commune aux frais d'exploitation de la déchetterie régionale.

Pour l'épuration des eaux, la taxe prélevée se monte à Fr. 2.- par m³ d'eau utilisée et la consommation moyenne par habitant est de l'ordre de 65 m³ par an. Il faut souligner que tant pour la consommation d'eau que pour la production de déchets ménagers, les chiffres retenus sont proches des moyennes nationales.

Il est bien clair qu'en 1977, la plupart des communes suisses, ne connaissaient pas de taxe d'épuration. En revanche, une taxe estimée à Fr. 50.- par habitant et destinée à couvrir les frais de ramassage et d'élimination des déchets ménagers et des déchets encombrants est incluse dans le calcul.

Le tableau 11 indique que les impôts directs et les taxes d'épuration des eaux usées et d'élimination des déchets ménagers constituaient un prélèvement de 14.41% du revenu brut en 1977 alors que celui de l'année 2000 lui est inférieur et se situe à 13.21%. Dès lors, une réduction de la fiscalité considérée sous cet aspect est intervenue au cours de la période d'observation. La prise en compte des cotisations aux assurances sociales obligatoires amène, malgré l'introduction de l'assurance-chômage et l'augmentation des prestations sociales au cours de la période, pratiquement au même revenu disponible en 1977 et 2000 en termes réels.

Le tableau 11 inclut les montants de TVA payés par le contribuable-type. Les montants retenus se fondent sur des estimations opérées²¹ par l'Administration fédérale des contributions en fonction de l'enquête de l'Office fédéral de la statistique sur le revenu et la consommation. Afin de cerner au mieux la réalité fiscale, l'hypothèse que le contribuable-type dispose d'une voiture a été retenue et qu'à ce titre, il doit payer des impôts sur les véhicules à moteur et sur les carburants. Il est vrai qu'il pourrait, comme déjà mentionné, éviter ces prélèvements en renonçant à ce genre de consommation. Pourtant, comme il s'agit ici de montrer le développement dans le temps du fardeau fiscal d'un contribuable moyen-type, l'approche choisie se justifie.

Si l'on va au-delà des prélèvements sous forme d'impôts et de taxes causales et des cotisations aux assurances sociales obligatoires et que l'on intègre au calcul la TVA, les cotisations à la

²¹ Voir par exemple la réponse du Conseil fédéral à la question ordinaire Strahm (01.1135)

prévoyance professionnelle ainsi que les primes d'assurance-maladie, il s'ensuit que le revenu disponible de l'année 2000 est alors inférieur d'environ 4 points de pourcentage à celui de l'année 1977.

Tableau 11 Prélèvements sur le revenu entre 1977 et 2000 pour un revenu de Fr. 50'000.- en 1977 (personne mariée sans enfant, un seul revenu)

	1977 en francs	2000 en francs
Revenu	50'000	91'927
A / Prélèvements obligatoires		
Impôts	7'105	11'592
Déchets ménagers	100	288
Production annuelle 400 kg / personne = 67 sacs de 65 l X Fr. 2.80	--	188
Taxe personnelle de Fr. 50. / personne (frais de déchetterie)		100
Déchets ménagers / déchets encombrants (taxe forfaitaire: Fr. 50.- / personne)	100	
Épuration des eaux usées	--	260
Utilisation annuelle de 65 m ³ / personne (= 130 m ³ X Fr. 2)		260
Impôts, taxes d'épuration et déchets ménagers	7'205	12'140
en % du revenu brut	14.41	13.21
TVA (jusqu'en 1994: Icha)	1'100	3'500
Détention d'un véhicule	1'111	1'048
Impôt sur les véhicules à moteur	330	330
Impôt sur les huiles minérales km/année ⁴⁾	781	718
Consommation en litres par 100 km	14'000	13'000
Imposition des huiles minérales en ct.	10.40	7.40
Imposition des huiles minérales en ct.	53.62	74.62
Impôts, taxes d'épuration et déchets ménagers, TVA, impôts liés à la détention d'un véhicule à moteur	9'416	16'688
en % du revenu brut	18.83	18.15
Cotisations sociales obligatoires	2'525	6'021
AVS, AI, APG	2'525	4'642
Assurance-chômage	--	1'379
Impôts, taxes, TVA, impôts liés à la détention d'un véhicule à moteur, cotisations sociales obligatoires	11'941	22'709
en % du revenu brut	23.88	24.70
B / Autres prélèvements obligatoires		
Prévoyance professionnelle (5% du revenu brut) ¹⁾	2'500	4'596
Assurance-maladie ²⁾	920	4'680
Total général des prélèvements ³⁾	15'361	31'985
en % du revenu brut	30.72	34.79

1) Même taux que celui utilisé pour l'ouvrier moyen OCDE

2) 1977: estimation OFAS; 2000: prime moyenne retenue de Fr. 195.-

3) Le calcul n'a pas pris en compte les cotisations à la CNA d'importance minimale

4) Statistique suisse des transports 1996/2000, OFS

9 Structure fiscale 1970-2000

La désagrégation des impôts sur revenu et la fortune en impôts supportés par les personnes physiques et ceux acquittés par les personnes morales permet de dégager leur part respective dans le total des recettes d'impôts.

De 1970 à 2000, la part des impôts directs des personnes physiques à l'ensemble des recettes d'impôts s'est accru à plus de 43%. En revanche, celle des personnes morales n'a que progressé légèrement pour atteindre 13.1% en 2000. Cette part s'était même située, entre le début des années 1980 et 1995, en dessous de sa valeur de départ de 12.4% en 1970. On peut déduire de l'analyse de la structure des recettes d'impôts que l'imposition directe des personnes morales, donc du secteur des entreprises, n'a pas été renforcée au cours des trois dernières décennies en comparaison au personnes physiques.

Entre 1970 et 2000, les impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques sont passés de 41 à 43.3% des recettes fiscales totales. En 1995, cette quote-part a même surpassé 50%. Les impôts sur le rendement et le capital des personnes morales ont vu leur proportion légèrement s'accroître à 13.1% des recettes fiscales en 2000 alors que leur part était tombée, entre 1980 et 1995, en dessous du niveau initial de 12.4% en 1970. C'est dire que la politique fiscale a recouru de manière modérée à l'imposition des personnes morales, ce qui a sans doute joué un rôle favorable sur la croissance de notre économie et la création de nouvelles entreprises.

En 2000, les recettes fiscales de la Confédération des cantons et des communes totalisaient 95.2 milliards. L'imposition directe représentait 67.9 milliards ou 71.2% du total alors que le reste constituait l'imposition indirecte, dont la TVA pour 16.6 milliards ou 17.4% de l'ensemble des recettes d'impôts.

Graphique 6

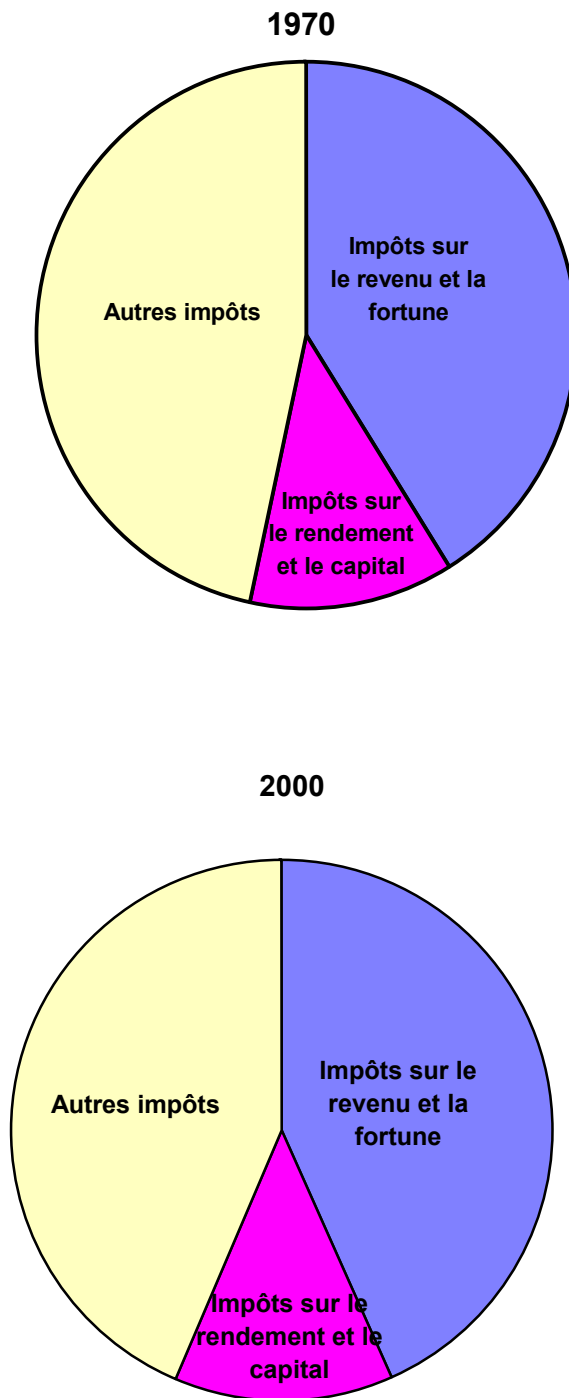


Tableau 12 Structure fiscale 1970-2000

	1970		1975		1980		1985		1990		1995		2000	
	en mio	en % des impôts	en mio	en % des impôts	en mio	en % des impôts	en mio	en % des impôts	en mio	en % des impôts	en mio	en % des impôts	en mio	en % des impôts
Impôts sur le revenu et la fortune	6 511	41.0	14 064	49.6	17 758	50.7	23 883	49.6	29 702	45.9	37 614	50.2	41 255	43.3
Impôts sur le rendement et le capital	1 976	12.4	3 726	13.1	3 636	10.4	5 162	11.5	7 458	11.5	8 219	11.0	12 506	13.1
Autres impôts	7 396	46.6	10 580	37.3	13 615	38.9	19 101	42.6	27 538	42.6	29 086	38.9	41 468	43.5
Impôts totaux	15 883	100	28 370	100	35 009	100	48 146	100	64 698	100	74 919	100	95 229	100

Source: Finances publiques en Suisse, différentes années, Administration fédérale des finances

10 Imposition des personnes morales

La statistique fiscale élaborée par l'Administration fédérale des contributions informe de manière substantielle sur l'imposition des sociétés sous leurs diverses formes juridiques. Si l'étude de cas-types dans le temps est encore réalisable pour les personnes physiques, elle l'est beaucoup moins pour les personnes morales, si bien que la statistique officielle ne fournit pas cette dernière information. En revanche, diverses études privées et publiques ont abordé, ces dernières années, le sujet de l'imposition des personnes morales en comparaisons internationales.²²

Cette analyse confirme, même dans une interprétation prudente, leurs résultats: le climat fiscal de notre pays est avantageux pour les personnes morales.

Ainsi, dans une étude récemment élaborée sous la férule du BAK²³, la Suisse apparaît en position avantageuse quant à l'imposition des entreprises, en comparaison internationale. L'étude précise à ce propos en page 84 : „Verantwortlich für das gute Abschneiden der Schweiz ist das dort vorherrschende Steuersystem. Zum einem sind die Steuertarife der ertragsabhängigen Steuern der Unternehmen (Gewinnsteuer des Bundes und der Kantone) auch in einem erweiterten internationalen Vergleich sehr niedrig, zum anderen existieren dort die günstigen Abschreibungsvorschriften von allen hier betrachteten Ländern. Dabei könnten die Ergebnisse im Vergleich zu den anderen Staaten noch günstiger ausfallen, sofern auf Kantonsebene nicht zusätzlich die ertragsunabhängige Kapitalsteuer anfallen würde.“

On ne saurait ignorer non plus qu'une nouvelle entreprise peut bénéficier, à l'échelon cantonal, d'allègements fiscaux voire d'exonération fiscale lors de sa création. Des allègements, en particulier en faveur des PME, ont également été consentis en matière de droit de timbre. Relevons aussi que l'imposition du capital au titre de l'impôt fédéral direct a été récemment abolie. En outre, l'introduction de la TVA a supprimé la taxe occulte de l'Icha qui pesait sur les entreprises et qui était évaluée à plus de 2 milliards par an. De plus, pour être pertinente, l'observation de la situation du fardeau fiscal des entreprises devrait aussi intégrer les possibilités

²² -Kommission für Konjunkturfragen(KfK), Liberales wirtschaftspolitisches Konzept, Materialband, Bern.
-AFF/ Rapport du Groupe de travail Fiscalité et compétitivité : Quelles sont les réformes dont la Suisse a besoin?
Berne 2001

²³ Gerd Gutekunst und Robert Schwager : Die Steuerbelastung von Unternehmen in ausgewählten Regionen des erweiterten Alpenraumes. Ermittlung und vergleichende Analyse, ZEW, Mannheim 2001

de translations des impôts. A ce propos, on peut affirmer que l'incidence de l'impôt sur le revenu des personnes physiques repose en règle générale définitivement sur le contribuable. En revanche, les sociétés peuvent plus facilement faire supporter une partie ou la totalité de leurs impôts à leurs clients. L'intensité de la translation des impôts va dépendre des élasticités de l'offre et de la demande sur les marchés où opèrent les sociétés.

Les éléments ci-dessus amènent à la conclusion que la charge fiscale des entreprises s'est réduite au cours de la période d'observation même si un surplus de charge a été entraîné par l'augmentation des cotisations patronales, par exemple en raison de l'obligatorium de la prévoyance professionnelle et de l'introduction de l'assurance-chômage.

Comme déjà mentionné ci-dessus, l'Administration fédérale des contributions ne publie pas de séries historiques à prix constants de l'imposition des entreprises. Ce rapport tente de suivre l'évolution entre 1977 et 2000 de l'imposition d'une société anonyme dont le capital et les réserves s'élèvent à Fr. 100.000.- pour un bénéfice de 20 et 30'000 fr. en 1977 dans quelques chefs-lieux de cantons. Comme pour les personnes physiques (cf. chapitre 6), le bénéfice est "inflationné" jusqu'en 2000 au moyen de l'indice des prix à la consommation. Suivant cette approximation, l'imposition d'une société anonyme a enregistré l'évolution retracée dans le tableau ci-dessous.

Même si les résultats obtenus doivent être considérés avec les réserves qui s'imposent, en raison des hypothèses retenues, ils confirment nettement qu'en règle générale, la fiscalité directe des personnes morales s'est sensiblement réduite au cours des deux dernières décennies. En revanche, l'ampleur de l'allégement fiscal enregistré varie fortement d'un canton à l'autre, ce qui est en corrélation avec la diversité des charges fiscales et de leur évolution dans le temps.

Tableau 13 Imposition d'une société anonyme dont le capital et les réserves s'élèvent à 100'000 fr.

	Impôt pour un bénéfice net de Fr 20 000 en 1977				Impôt pour un bénéfice net de Fr 30 000 en 1977			
	1977		2000		1977		2000	
	en fr.	en % du bénéfice net	en fr.	en % du bénéfice net	en fr.	en % du bénéfice net	en fr.	en % du bénéfice net
Zurich	7'602	38.0	9'485	25.8	11'428	38.1	14'065	25.5
Berne	6'565	32.8	6'917	18.8	9'840	32.8	10'655	19.3
Lausanne	5'668	28.3	8'375	22.8	8'609	28.7	14'602	26.5
Genève	5'511	27.6	9'245	25.1	9'707	32.4	13'666	24.8
Zoug	4'968	24.3	6'368	17.3	7'502	25.0	9'408	17.1
Coire	3'457	17.3	6'279	17.1	6'049	20.2	9'999	18.1
Bellinzone	6'752	33.8	7'978	21.7	10'886	36.3	11'749	21.3
Sion	6'172	30.9	10'018	27.3	9'968	33.2	15'044	27.3
Fribourg	5'290	26.5	9'779	26.6	7'933	26.4	14'428	26.2
Bénéfice net	20'000		36'760		30'000		55'140	

11 Evolution du poids de la fiscalité globale dans le Canton de Vaud

Dans le contexte de l'analyse de l'évolution de la fiscalité en Suisse, il semblait intéressant d'examiner la situation à l'échelon des cantons. Malheureusement, la disponibilité d'informations appropriées fait défaut la plupart du temps. En revanche, quelques cantons disposent d'un service statistique qui, entre autres, enregistre les opérations financières du canton et de ses communes. Parmi ceux-ci, le choix s'est porté sur le canton de Vaud qui semblait représentatif en raison de sa taille, de sa population, de sa topographie et de sa structure économique. De plus, ce canton avait procédé à l'analyse de l'évolution globale de sa fiscalité. En outre, la collaboration avec le canton de Vaud a été très utile pour l'étude des cas-types. Ce chapitre reprend dans une large mesure une contribution élaborée, sur mandat du Service cantonal de recherche et d'information statistique vaudois (SCRIS), par le Prof. Nils Soguel de l'IDHEAP.

Suivant cette analyse, il apparaît que, particulièrement entre 1986 et 1990, la baisse de la fiscalité structurelle et annuelle a été compensée par un alourdissement de la fiscalité «spéciale» et ponctuelle. Ensuite cette dernière s'est réduite, tandis que la fiscalité structurelle et annuelle remontait légèrement. Par conséquent, un phénomène de compensation est intervenu de façon fortuite. Grâce à cela, la charge fiscale globale est restée stable dans le canton de Vaud au cours des 20 dernières années.

11.1 Vue d'ensemble

En 1981, l'Etat de Vaud et les communes vaudoises encaissent 2,0 milliards de francs de recettes fiscales. En 1999, les prélèvements obligatoires rapportent à ces mêmes collectivités publiques 4,7 milliards de francs; soit une hausse de 133% en dix-huit ans. Ces 4,7 milliards se répartissent à raison de 58% sur la fiscalité cantonale, de 40% sur la fiscalité communale et de 3% sur la parafiscalité communale.

Dans la fiscalité cantonale, on distingue les recettes provenant des impôts structurels de celles des impôts « spéciaux ». La première catégorie englobe l'impôt sur le revenu, la fortune, l'impôt à la source, l'impôt spécial des étrangers, l'impôt sur le bénéfice net et sur le capital, l'impôt complémentaire sur les immeubles des personnes morales. La seconde catégorie comprend l'impôt sur les gains immobiliers, sur les successions et donations, sur les chiens, sur les tombolas et les loteries, sur les appareils automatiques, les droits de mutation et de timbre, la

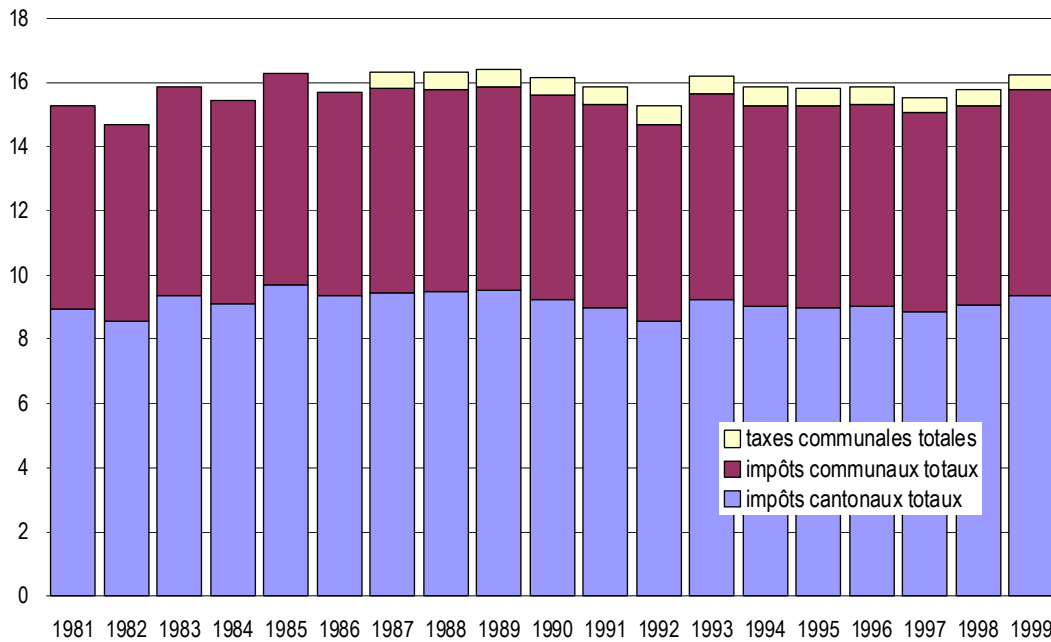
taxe des véhicules automobiles. La première catégorie, contrairement à la seconde, se caractérise par des impôts frappant les personnes plutôt que les choses. De plus, les faits économiques qui en constituent la base sont des faits récurrents plutôt que ponctuels. La part des recettes des impôts structurels dans le total des recettes fiscales cantonales reste relativement stable entre 1981 et 1999 entre 82 et 84%; on note toutefois un fléchissement entre 1986 et 1990 où cette part s'inscrit au-dessous de 80% (75% en 1988 et 1989).

On retrouve la même distinction dans la fiscalité communale. Les impôts structurels englobent l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques, l'impôt personnel, l'impôt spécial sur les étrangers, l'impôt à la source, l'impôt sur le bénéfice net et le capital des personnes morales, l'impôt foncier. Les impôts « spéciaux » regroupent l'impôt des frontaliers, sur les successions et donations, sur les gains immobiliers, sur les patentes, sur les chiens, sur les divertissements, les droits de mutation et divers autres impôts. Pour les communes vaudoises, la part des recettes des impôts structurels dans le total des recettes fiscales est supérieure à ce qu'elle est pour le canton. En effet, elle se situe généralement dans une fourchette allant de 89 à 91%. Comme pour le canton, on note un fléchissement entre 1986 et 1990 où cette part s'inscrit entre 84 à 86%.

Pour les communes, il faut ajouter aux recettes de la fiscalité les recettes de diverses taxes, soit dues sur une base annuelle (épuration, ordures ménagères, bâtiments et mobilier, non-pompier), soit dues ponctuellement (raccordement et complémentaire de raccordement pour l'épuration et pour l'eau, séjour). Les données sur le produit de ces taxes ne sont disponibles qu'à partir de 1987. Cette année-là, les recettes des taxes annuelles représentent 64% du total des recettes des taxes. Cette part s'élève ensuite graduellement pour atteindre un point haut de 82% en 1998 (78% en 1999).

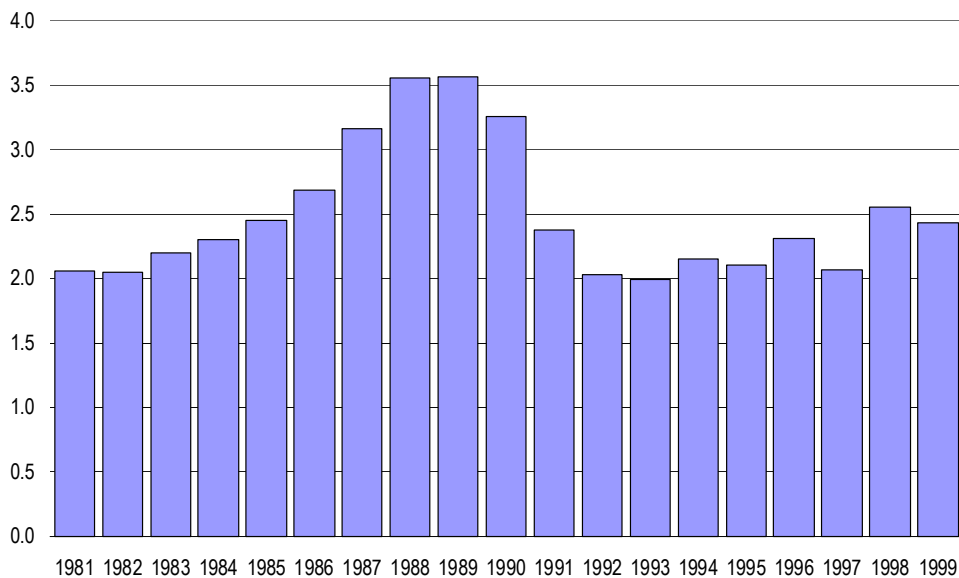
Il faut relever que depuis que des données sont disponibles, les recettes provenant des taxes occupent une part constante dans la fiscalité communale à un niveau moyen de quelque 8%. Si l'on s'intéresse à l'importance des taxes annuelles par rapport aux impôts communaux structurels, on constate le même phénomène : les taxes annuelles représentent constamment quelque 7% des impôts structurels.

Graphique 7 Les trois composantes des recettes fiscales vaudoises, mesurées par rapport au revenu cantonal (en %), n'ont guère augmenté entre 1981 et 1999 *



* Les données relatives aux taxes communales ne sont pas connues pour les années précédant 1987.
Source : Service cantonal de recherche et d'information statistique-SCRIS, Lausanne. Calculations IDHEAP.

Graphique 8 Les impôts « spéciaux » et les taxes ponctuelles ont connu une élévation graduelle entre 1983 et 1988 et ont ensuite retrouvé le niveau moyen des années 1980, en pour-cent du revenu cantonal *



* Les données relatives aux taxes communales ne sont pas connues pour les années précédant 1987.
Source : Service cantonal de recherche et d'information statistique-SCRIS, Lausanne. Calculations IDHEAP.

11.2 Evolution de l'ensemble des impôts et des taxes par rapport au revenu cantonal

L'impressionnante évolution du volume des recettes fiscales nominales mentionnées ci-dessus doit évidemment être relativisée. Deux éléments au moins doivent être considérés : d'une part l'effet prix engendré par l'inflation, et d'autre part l'effet de richesse engendré par la croissance économique. Afin de tenir compte de ces deux phénomènes, les recettes des prélèvements sont comparées ci-après à l'évolution du revenu cantonal vaudois²⁴.

Le graphique 8 montre comment évoluent les trois composantes des recettes fiscales vaudoises par rapport au revenu cantonal : le produit des impôts cantonaux (structurels et « spéciaux »), le produit des impôts communaux (structurels et « spéciaux ») et le produit des taxes communales (annuelles et ponctuelles). On constate que ces trois composantes sont assez constantes. En tout cas, on ne peut pas prétendre que la fiscalité est plus lourde à la fin de la période étudiée qu'elle ne l'était au début. Le niveau des taxes est même descendu très légèrement en dessous de 0,5% depuis 1997. Auparavant (et depuis 1987, année pour laquelle on dispose pour la première fois d'information), il se situe légèrement au-dessus de 0.5%.

S'agissant des impôts, on constate que les points bas concernent les années paires. Cela s'explique par le fait qu'il s'agit là de la seconde année de taxation dans un canton qui connaissait une taxation bisannuelle. A l'inverse, les points hauts concernent souvent les années impaires (première année de la taxation). Toujours mesuré par rapport au revenu cantonal, tant le volume des recettes fiscales du canton que celui des communes restent constants, voire diminuent légèrement sur la période analysée. En effet, sur la première moitié de la période les recettes fiscales cantonales représentent 9,3% du revenu cantonal (6,4% s'agissant des communes), contre 9,1% sur la seconde moitié de la période (6,3% pour les communes). Au total et en moyenne sur l'ensemble de la période, les prélèvements obligatoires représentent 15,8% du revenu cantonal, avec un minimum de 14,7 en 1982 (mais il s'agit d'une seconde année de taxation pour laquelle on ne dispose pas d'information sur le volume des taxes) et un maximum de 16,4% en 1989 (première année de taxation pour laquelle le volume des taxes est connu).

Par après, il sera intéressant de détailler l'analyse afin de cerner plus spécifiquement l'évolution des impôts structurels et des taxes annuelles. En effet, il s'agit là d'une ponction fiscale et parafiscale dont l'aspect récurrent constitue un enjeu économique plus important que les impôts « spéciaux » ou les taxes ponctuelles. En moyenne sur la période analysée, le produit des impôts

²⁴ Rappelons que le revenu cantonal comprend l'ensemble des revenus des facteurs de production (travail, capital et terre) perçus en Suisse et à l'étranger par des agents économiques résidant dans le canton de Vaud.

structurels représente 7,4% du revenu cantonal et le produit des taxes annuelles 5,6%, soit 13,3% au total. Par conséquent, constatons pour l'heure que le produit des impôts « spéciaux » et des taxes ponctuelles représente 2,5% du revenu cantonal (15,8% – 13,3%).

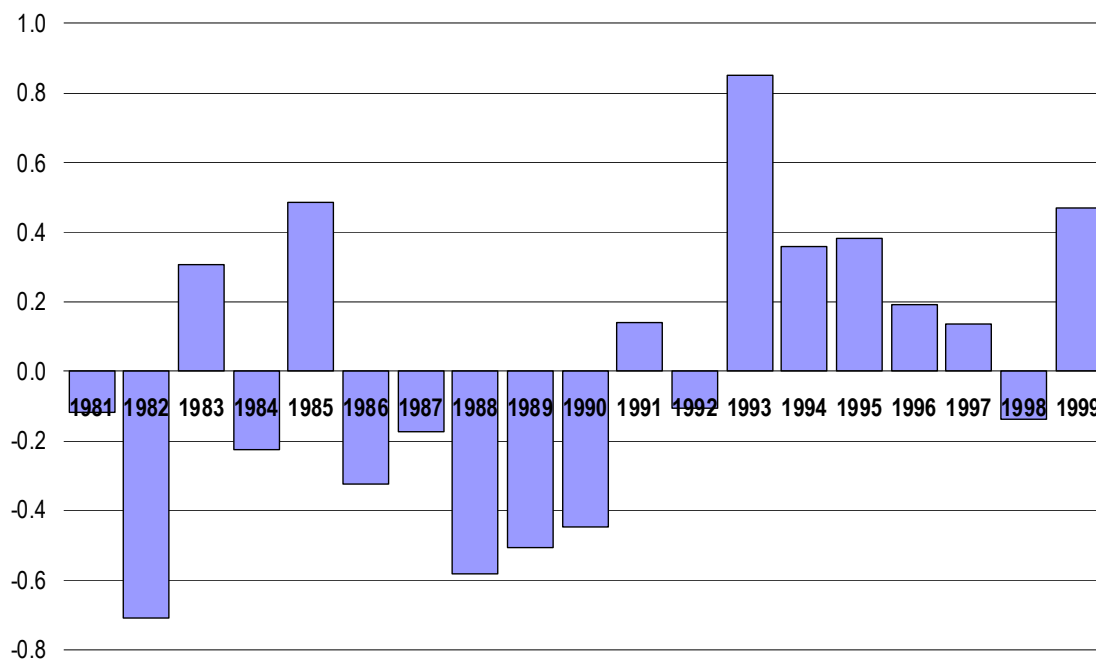
Le graphique 9 témoigne de l'importance relativement faible des impôts « spéciaux » et des taxes ponctuelles. On constate toutefois que la pression liée à ce type de fiscalité s'accroît entre 1983 et 1989, année pendant laquelle elle atteint 3,6%. Toutefois, depuis 1991, elle s'inscrit dans une fourchette allant de 2,0 à 2,4%.

11.3 Evolution des impôts structurels et des taxes annuelles

Les impôts structurels et les taxes annuelles, mesurées au revenu cantonal, évoluent dans une fourchette relativement étroite par rapport à la moyenne de 13,3% mentionnée précédemment. Le graphique 10 montre comment le produit des impôts structurels et des taxes annuelles évolue autour de la moyenne année après année. On constate que l'intervalle de variation se situe entre – 0,7 et +0,9 point de pour-cent. Entre 1981 et 1989, la pression fiscale est inférieure à la moyenne au cours de 7 exercices. Elle n'est inférieure à la moyenne qu'à 3 reprises entre 1990 et 1999.

Cela pourrait témoigner d'un alourdissement de la fiscalité vaudoise, en particulier dû à la systématisation des taxes causales. Toutefois, il faut voir que les chiffres présentés dans le graphique 10 incluent les taxes causales depuis 1987. Or les taxes annuelles représentent déjà dès 1987 un peu plus de 0,3% du revenu cantonal sans que la charge fiscale s'en ressente par rapport aux années précédentes. Il est toutefois vrai qu'elles dépassent très légèrement 0,4% du revenu cantonal entre 1993 et 1996 et contribuent à ce qui pourrait sembler un accroissement de la pression fiscale. Toutefois dès 1997, elles représentent à nouveau moins de 0,4% du revenu cantonal. Par conséquent, on ne peut pas valablement conclure que les taxes annuelles sont la cause d'un quelconque accroissement de la charge fiscale.

Graphique 9 Les impôts structurels et les taxes annuelles évoluent dans une fourchette restreinte autour de la moyenne de 13,3% du revenu cantonal (correspondant au 0), en points de pour-cent *



* Les données relatives aux taxes communales ne sont pas connues pour les années précédant 1987.

Source : Service cantonal de recherche et d'information statistique-SCRIS, Lausanne. Calculations IDHEAP.

12 Conclusion

Le rapport se fonde sur l'utilisation de données statistiques existantes. A l'origine, ces statistiques ont été conçues pour couvrir des besoins particuliers et suivant des délimitations propres. Il s'ensuit que leurs résultats ne se laissent pas additionner en un chiffre mais permettent d'obtenir une image globale. Cette analyse fait ressortir des résultats positifs et négatifs mais l'image globale est positive. C'est ainsi que le niveau de la quote-part fiscale suisse, établie selon les définitions de l'OCDE, se maintient toujours en dessous de la moyenne des pays les plus importants de l'OCDE. Un point positif est aussi le fait que le fardeau fiscal, sous forme d'impôts directs et d'autres prélèvements, qui pèse sur des contribuables-types salariés représentatifs a régressé dans le temps. Du point de vue de la compétitivité, il n'est pas sans importance que notre fiscalité impose avec retenue les entreprises, ce qui est attesté par une quote-part aux prélèvements totaux en régression. L'image globale est cependant ternie par l'élévation rapide de la quote-part fiscale dans années 1990

Les contribuables ont souvent l'impression que leur fardeau fiscal s'est alourdi dans le temps. Le citoyen-contribuable ne doit pas oublier que normalement sa situation de revenu s'améliore au cours de sa vie active, ce qui se traduit par une facture fiscale plus élevée en raison de la progression des tarifs. Il ne doit pas non plus oublier que les prestations publiques se sont accrues en étendue et en qualité au cours des dernières décennies.

Notre organisation étatique et en particulier la fixation des taux maxima de la TVA et de l'IFD dans la Constitution fédérale, comme aussi l'institution du référendum à l'échelon cantonal et communal, ont sans doute joué un rôle de garde-fou efficace contre tout dérapage de notre fiscalité.

L'analyse de la situation de contribuables-types représentatifs, même si elle repose sur de nombreuses hypothèses, met aussi en évidence que les taxes nouvelles des collectivités, par exemple en matière d'épuration des eaux et d'élimination des déchets ménagers n'ont pas contribué à un gonflement de la fiscalité à laquelle les contribuables ne peuvent échapper. Malgré les taxes nouvelles, la charge des prélèvements mesurée au revenu annuel brut a même quelque peu régressé.

La prise en compte de la TVA, des cotisations à la prévoyance professionnelle et des primes d'assurance-maladie, en forte augmentation depuis de nombreuses années, conduit à donner une image moins favorable de notre fiscalité prise dans une définition plus large des prélèvements obligatoires. Il faut relever pour l'assurance-maladie qu'une large partie de la population bénéficie de l'abaissement des primes de l'assurance de base par les subventions de la Confédération et des cantons d'un montant d'environ 2.5 milliards de francs actuellement.

Le vieillissement de la population n'entraîne pas seulement l'accroissement des coûts de la santé mais aussi pèse sur les dépenses des institutions sociales, par exemple en raison de rentes plus élevées et de plus longue durée. Les options politiques de financement prises vont dans le sens d'une augmentation de la TVA dans les années qui viennent, ce qui se traduira par une augmentation de la quote-part fiscale de notre pays.

C'est dire que la gestion budgétaire doit rester vigilante et rigoureuse. Elle doit aussi être limitative pour toute nouvelle prestation publique et vérifier si certaines prestations existantes ne pourraient pas être redimensionnées. Il s'agit de dégager une marge de manœuvre suffisante permettant de mettre encore à l'avenir les priorités budgétaires sur les secteurs les plus prometteurs

Dans l'optique de la croissance de notre économie, il faut aussi veiller à supprimer les obstacles à la mobilité et éviter d'accroître la densité normative. Ces deux aspects comportent également un volet fiscal. Seule une fiscalité prévisible et modérée ne décourage pas l'initiative privée et l'esprit d'entreprise qui sont les moteurs de la croissance, donc aussi de l'amélioration du bien-être général.

Bibliographie

- (1) Finances publiques en Suisse 1989 et 2000, Statistique de la Suisse, Domaine 18 Finances publiques, Administration fédérale des finances, Berne
- (2) Fiskalquote der Schweiz gemäss OECD-Statistik über die Fiskaleinnahmen, 1970-2001, Administration fédérale des finances, Berne, Juillet 2002
- (3) Finances publiques en Suisse, Dépenses, recettes, dettes, Confédération, cantons, communes, assurances sociales, 1990-2002, Administration fédérale des finances, juillet 2002
- (4) Charge fiscale en Suisse, Statistique de la Suisse, Domaine 18 Finances publiques, Années 1977 à 2001, Administration fédérale des contributions, Berne
- (5) Statistique de la sécurité sociale. Statistique des assurances sociales suisses 2001, Office fédéral des assurances sociales, Berne 2002
- (6) Statistiques des recettes publiques des pays-membres 1965-2001, OCDE, Paris, 2002
- (7) Les impôts sur les salaires 1999-2001, OCDE, Paris 2001
- (8) Administration fédérale des contributions, Fiscalité et compétitivité: quelles sont les réformes dont la Suisse a besoin? Rapport du groupe de travail «Etude de la place suisse»
- (9) Gerd Gutekunst et Robert Schwager: Die Steuerbelastung von Unternehmen in ausgewählten Regionen des erweiterten Alpenraumes, Ermittlung und vergleichende Analyse, ZEW, Mannheim 2001
- (10) Rodrigue Tremblay, L'Economie, Analyse micro-économique, Montréal 1975
- (11) Message concernant l'initiative populaire "pour l'abolition de l'impôt fédéral direct" du 2 décembre 1994
- (12) Statistique suisse des transports 1996-2000, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel

Annexes

- A OCDE / Les impôts sur les salaires : Switzerland-Suisse (extrait de (7))

- B Evolution de la charge fiscale compte tenu de la compensation du renchérissement à partir de 1990 (extrait de (4))

- C Recettes de la Confédération, des cantons et des communes (extrait de (1))

- D Recettes fiscales de la Confédération, des cantons et des communes (extrait de (1))

- E Finances des collectivités publiques, 1970-2002, Administration fédérale des finances

A OCDE / Les impôts sur les salaires: Switzerland-Suisse (extrait de (7))

B Evolution de la charge fiscale compte tenu de la compensation du renchérissement à partir de 1990 (extrait de (4))

C Recettes de la Confédération, des cantons et des communes (extrait de (1))

D Recettes fiscales de la Confédération, des cantons et des communes (extrait de (1))

E Finances des collectivités publiques, 1970-2002, Administration fédérale des finances