

Politique financière et fiscale : des réformes de fonds pour une Suisse forte

Au cours de la dernière décennie, le taux d'imposition a augmenté davantage que la croissance économique. Tant les dépenses de l'Etat que les impôts et les taxes ont littéralement explosé. Des mesures doivent être prises de toute urgence pour alléger les impôts des ménages. La prochaine législature dispose d'une multitude de projets qui sont autant de chances de donner une nouvelle orientation à la politique. Il faut saisir ces opportunités.

Les défis de la politique financière de la prochaine législature

Le thème de la politique financière et fiscale est au cœur de l'actualité. La détérioration radicale du budget de la Confédération est devenue inquiétante. *economiesuisse* se penche sur ce thème et souhaite contribuer de manière constructive à la résolution de ce problème. Son Concept des dépenses constitue le point de départ des solutions suggérées en matière de politique financière. Depuis la publication de ce document, *economiesuisse* suit attentivement l'évolution de tous les domaines de dépense. L'année prochaine, le débat politique sera influencé par divers projets en matière de politique financière et fiscale.

La campagne d'information pour une politique financière durable menée par *economiesuisse* vise à sensibiliser l'opinion publique à ce thème dès aujourd'hui et à renforcer la prise de conscience pour les questions de politique financière.

Politique financière et fiscale de la législature 2003 – 2007

Plusieurs votations populaires auront lieu ces prochaines années sur des thèmes relevant de la politique financière et fiscale.

Programme d'allègement 2003

En raison de la détérioration radicale de la situation financière de la Confédération, le Conseil fédéral a lancé le programme d'allègement 2003 du budget de la Confédération. Il prévoit des mesures d'allègement à hauteur de 3,3 mrd fr. d'ici à 2006. 85% de ces mesures concernent les dépenses, le reste devant être réalisé grâce à un accroissement des recettes. Dès l'année prochaine, le budget serait assaini de 1 mrd fr. et en 2005 de 2,2 mrd fr. Tous les domaines sont concernés, mais leur contribution respective varie.

Ces efforts vont dans la bonne direction même s'ils ne viennent pas à bout du déficit. Dans le message transmis au Parlement à la fin juillet, le Conseil fédéral estime que le déficit atteindra 3,2 mrd fr. en 2004. Partant, d'autres mesures s'imposent pour assainir le budget. Outre une extension substantielle du programme, des réformes structurelles se révèlent nécessaires à tous les niveaux de l'Etat. Le Concept des dépenses d'*economiesuisse* constitue une base de discussion dans ce sens. Il propose des économies potentielles supplémentaires.

Train de mesures fiscales 2001

Compte tenu de la demande de référendum contre le paquet fiscal, un vote sera organisé sur cette question le 16 mai 2004. Par conséquent, l'entrée en vigueur des allègements fiscaux urgents sera retardée d'une année – vraisemblablement à janvier 2005 – à condition que les citoyens approuvent ce projet.

Le paquet fiscal comporte trois volets. La modification de l'imposition de la famille élimine des inégalités de traitement au détriment des couples mariés. La discrimination dont sont victimes les couples mariés où les deux conjoints travaillent par rapport aux concubins est supprimée, pour une grande part grâce au modèle du *splitting* partiel. De plus, le Parlement a augmenté les déductions par enfant, une réforme qui bénéficiera essentiellement aux familles de la classe moyenne.

Dans le domaine des droits de timbre, le projet élimine les désavantages fiscaux de la place financière suisse par rapport à la concurrence étrangère. Le relèvement de la limite d'exonération pour les droits de timbre en cas d'augmentation de capital d'une société anonyme à un million de francs (avant : 250 000 CHF) bénéficiera principalement aux PME.

Le troisième volet concerne l'imposition de la propriété du logement. La suppression de l'imposition de la valeur locale revient à changer de système. A partir de 2008, les intérêts de la dette et les frais d'entretien ne pourront être déduits que dans des cas déterminés.

Le paquet fiscal envoie un signal positif pour la place économique suisse et donne les impulsions nécessaires pour dynamiser une conjoncture maussade. La réduction des recettes qui en résulte est supportable.

Augmentation de la TVA en faveur de l'AVS et de l'AI

L'évolution démographique placera les générations à venir face à des défis majeurs. En 1948, une retraite était financée par 9,5 personnes actives, contre 4 en 2000 et 2,3 et en 2040.

Afin de compenser ces déséquilibres futurs il importe de revoir le système, sans quoi des problèmes de financement deviendraient inévitables.

La pression exercée par les retraités commencera à se faire sentir en 2010 et durera jusqu'en 2030, lorsque les derniers représentants de la génération du baby-boom prendront leur retraite. Les besoins de liquidités des trois piliers augmenteront considérablement. Les experts s'attendent même à ce que les caisses de pension enregistrent un cash-flow négatif à partir de 2025, autrement dit les versements au titre des retraites dépasseront les cotisations.

L'indice mixte est également remis en cause. Aujourd'hui les retraites sont ajustées en fonction du renchérissement et de l'évolution des salaires. Or il est question de les ajuster uniquement au renchérissement. Le relèvement de l'âge légal de la retraite est aussi mis en discussion. Ainsi, le nombre de personnes payant des cotisations augmenterait et le nombre de bénéficiaires diminuerait.

Une augmentation de la TVA en faveur de la prévoyance vieillesse est aussi envisagée. Une telle augmentation se révélerait toutefois problématique, car elle entraînerait une nouvelle hausse de la quote-part fiscale (impôts et charges sociales en pourcentage du PIB). Dans le dossier politique n° 29 intitulé « Les effets secondaires douloureux d'une augmentation de la TVA », Economiesuisse a montré que le relèvement de la TVA serait problématique, notamment parce que les recettes supplémentaires atteindraient en partie seulement les montants espérés en raison divers effets compensatoires.

Les débats parlementaires sur la 4^e révision de l'AI se sont accélérés depuis le printemps 2003. Les Chambres ont décidé d'augmenter la TVA de 0,8% en faveur de l'AI.

Assurance maternité

En 1999, le peuple a rejeté un projet d'assurance maternité. En 2001, une nouvelle tentative a vu le jour via une initiative parlementaire. Le projet prévoit le versement d'une indemnité de 80% du revenu touché avant la perte de gain durant 14 semaines. Les droits des mères seraient couverts par les allocations pour perte de gain.

Le Parlement a éliminé les divergences subsistant dans ce projet au cours de la session d'automne 2003 et a adopté le projet. L'UDC souhaite lancer une demande de référendum contre ce projet.

Initiative « Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS »

Le comité « Sécurité AVS » a lancé l'initiative populaire « Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS » afin de revoir la distribution des bénéfices de la Banque nationale. Jusqu'à présent, les deux tiers des bénéfices de la Banque nationale sont versés aux cantons. Le reste revient aux actionnaires et à la Confédération. Le projet propose de verser les bénéfices nets de la Banque nationale au fonds de compensation de l'AVS et de maintenir une participation aux bénéfices d'une hauteur de un milliard de francs pour les cantons.

La répartition du produit de la vente des réserves d'or excédentaires n'est pas encore réglée.

Réforme de la péréquation financière (RPT)

La nouvelle péréquation financière poursuit plusieurs objectifs. D'une part, elle vise à renforcer le fédéralisme et, d'autre part, elle vise à optimiser le système de compensation et l'exécution des tâches de l'Etat. Cette réforme doit faciliter et promouvoir de nouvelles formes de collaboration intercantonale.

Economiesuisse salue le projet de nouvelle péréquation financière. Il permet le maintien des avantages de la concurrence fiscale, ce qui encourage une gestion plus disciplinée des recettes fiscales. Autrement dit, la RPT supprime des incitations à une utilisation déraisonnable des subventions fédérales. En revanche, il importe de définir un plafond à cette péréquation afin d'éviter qu'elle ne se transforme en tonneaux des Danaïdes.

Nouveau régime financier (NRF)

Les éléments fondamentaux du NRF sont la garantie des principales sources de revenu de la Confédération, la mise à jour de la Constitution fédérale ainsi que l'amélioration et la simplification du système fiscal. L'application du NRF n'a aucune incidence sur le budget. Le Conseil fédéral a présenté un projet de portée réduite. Ce faisant, il a manqué l'occasion de réformer en profondeur le système fiscal suisse.

economiesuisse considère que le projet du Conseil fédéral est trop timoré, car il n'accroît pas la compétitivité en matière fiscale. La Fédération des entreprises suisses estime par ailleurs que des augmentations de TVA devraient être compensées du côté des impôts directs. Il convient d'éviter une affectation des impôts discutable. En tout état de cause, il faut prévenir une nouvelle augmentation de la quote-part fiscale.

Croissance massive des dépenses dans les années nonante

Les dépenses des collectivités publiques ont augmenté de 54 mrd fr. entre 1990 et 2001. Cela correspond à une croissance nominale moyenne de 3,9% par an. L'Etat dépense chaque année plus de 150 milliards de francs.

De 4,3% par an, la progression des dépenses de la Confédération a été nettement supérieure à la moyenne pendant cette période. En revanche, l'évolution a été un peu plus modérée dans le cas des cantons et des communes : +3,4% pour les premiers et +3,1% pour les secondes.

Non seulement cette croissance des dépenses a été nettement supérieure au taux d'inflation, mais elle a représenté près du double de la croissance économique de la même période.

Tendance inquiétante dans l'évolution des dépenses

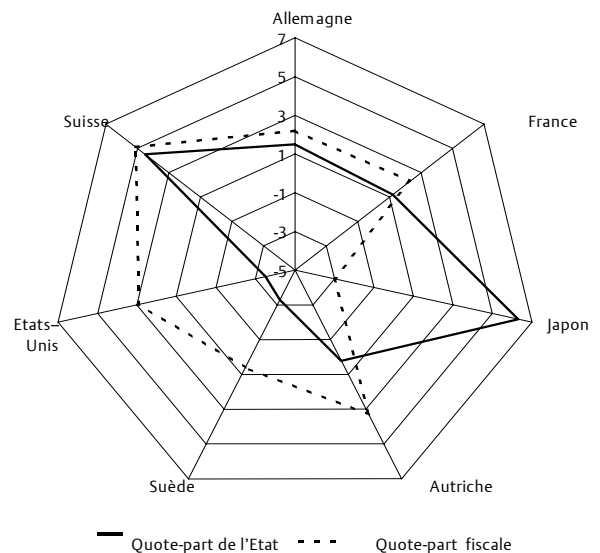
A défaut de réformes, les dépenses publiques accuseront toujours une forte croissance. Son ampleur attendue pour la prochaine décennie est de 4%. Si cette évolution ne se modifie pas, nous allons d'ici 2010 vers des charges supplémentaires de l'ordre de 80 mrd fr. Ce n'est plus 150 mrd, mais 230 mrd que l'Etat dépenserait alors chaque année. Mais economiesuisse montre dans son Concept des dépenses que des réformes permettraient de ramener la croissance des dépenses publiques à un taux annuel moyen de 1,8%. Avec un renchérissement estimé à 1,8%, ce taux de croissance équivaldrait à une stabilisation réelle des dépenses publiques.

En comparaison internationale des pays de l'OCDE, la Suisse est encore relativement bien classée. En revanche, l'évolution de la quote-part de l'Etat est moins favorable. Entre 1990 et 2000, seul le Japon a dépassé la croissance de la quote-part suisse de l'Etat (+6,3 pour cent).¹

Alors que la quote-part de l'Etat augmentait de 4,5 points en Suisse, les dépenses des autres pays de l'OCDE se sont stabilisées quand elles n'ont pas diminué. Le graphique ci-après montre aussi bien la croissance de la quote-part de l'Etat que celle de la quote-part fiscale. Dans les deux domaines, la Suisse est mauvais élève.

Evolution de la quote-part de l'Etat et de la quote-part fiscale

Variation 1990-2000 en %



Quote-part effective de l'Etat encore plus élevée

En Suisse, la quote-part de l'Etat, officiellement de 38,6% en 2001, est embellie. C'est ainsi par exemple que dans la plupart des pays européens qui sont nos voisins, les dépenses consacrées aux prestations obligatoires des assurances maladie entrent dans la quote-part de l'Etat. Ce n'est pas le cas en Suisse, où l'assurance maladie est organisée sur une base privée. Seules les subventions publiques destinées à réduire les primes d'assurance maladie sont intégrées à la quote-part de l'Etat. Et pourtant, en Suisse, les primes de l'assurance maladie de base ne sont pas des postes facultatifs pour les ménages privés. Si l'on englo-

¹ OCDE sans l'Islande, le Luxembourg, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, la Pologne, la Slovaquie, l'Espagne, la Corée du sud, la Turquie, la Tchéquie, la Hongrie.

bait dans la quote-part de l'Etat toutes les dépenses à caractère obligatoire, à savoir les primes d'assurance maladie, les allocations familiales et la prévoyance professionnelle, on arriverait à une quote-part de l'Etat de 50%.

Niveau contestable des prélèvements à caractère fiscal

L'Etat a partiellement financé ses dépenses supplémentaires par des hausses d'impôts. Dans les années 90, la quote-part fiscale a augmenté de 5,1%. Pendant cette même période, la plupart des pays de l'OCDE ont réussi à contenir les augmentations, voire à réduire leur quote-part fiscale. Avec une quote-part fiscale de près de 36% en 2000, la Suisse se situe à peine au-dessous de la moyenne de l'OCDE de 37%. L'alourdissement de la charge fiscale a donc été dans notre pays nettement supérieur à la moyenne du reste de l'OCDE.

Outre la hausse de la charge fiscale, il a aussi fallu s'accommoder d'une augmentation des taxes causales (subventions, prélèvements compensatoires et taxes). Dans la période de 1990 à 1999, la part des recettes non fiscales a progressé, de 16,9% à 19,3%. Mais il n'y a pas eu de transfert des recettes fiscales vers les recettes non fiscales. (Cf. Jaeger, Prof. Dr. Franz et al.: Analyse der Einnahmen der öffentlichen Hand in der Schweiz mit besonderer Berücksichtigung der nicht steuerlichen Einnahmen und Sozialversicherungen [Analyse des recettes des pouvoirs publics en Suisse, compte tenu des recettes non fiscales et des assurances sociales], Saint-Gall 2002).

La place économique suisse sous pression

Avec l'augmentation des impôts et autres prélèvements, la Suisse a perdu beaucoup de terrain dans la concurrence internationale. Les impôts et les taxes sont un facteur déterminant dans la prise de décisions d'implantation des entreprises. Afin de surmonter sa faiblesse de croissance, la Suisse doit retrouver sa position perdue de pays fiscalement attractif. Il faut donc rejeter la création de nouvelles sources de recettes. Une politique économique axée sur la croissance doit avoir pour objectif stratégique de ramener la charge fiscale à un niveau attractif. Mais cela ne doit pas déboucher sur un nouvel endettement. Les solutions sont à chercher du côté des dépenses.

Les positions des partis

Le camp bourgeois et celui de la gauche divergent naturellement beaucoup en matière de politique financière et fiscale. Les partis bourgeois saluent le paquet fiscal et demandent un abaissement de la quote-part fiscale. Il en va tout différemment du PS qui, dans sa plate-forme électorale, demande l'introduction d'un impôt sur les successions et les donations au niveau fédéral, un impôt sur les gains de participations et un impôt sur les gains en capital.

Les positions sont également opposées sur la question de l'harmonisation fiscale. Alors que les partis bourgeois préconisent la concurrence fiscale entre les cantons, le PS n'apprécie guère cette concurrence à caractère fédéraliste.

Au niveau des dépenses, les partis bourgeois demandent le respect du frein à l'endettement. Avec le programme d'allègement, on est sur la bonne voie. La gauche en revanche proteste contre le train de mesures largement soutenu par le camp bourgeois sous prétexte qu'il irait trop loin et que l'Etat ne pourrait plus s'acquitter de ses tâches.

Croissance explosive de l'endettement de l'Etat au cours de la dernière décennie

Malgré la création de nouvelles sources de recettes fiscales, l'énorme croissance des dépenses de ces dernières décennies a engendré un déficit très élevé dans les caisses publiques. L'essoufflement de la croissance économique a encore aggravé la situation. L'endettement des pouvoirs publics (Confédération, cantons et communes) a plus que doublé ces douze dernières années. Dans les années nonnante, les charges d'intérêt ont augmenté chaque année de quelque 5%.

Les pouvoirs publics bénéficient heureusement de taux d'intérêt historiquement bas. Mais on s'attend à ce que ce niveau se normalise lentement. Les conséquences s'en trouveraient aggravées. En 1999, le service de la dette a atteint 6,1 mrd fr. pour la Confédération, les cantons et les communes. Avec la progression des taux d'intérêt, ce poste de dépenses va augmenter. L'endettement de l'Etat ne traduit rien d'autre que l'accumulation de nos déficits passés que nous devons payer encore aujourd'hui. Entrent en considération pour l'amortissement de ces dettes tout au plus des recettes extraordinaires ou le produit de la vente de la fortune de l'Etat, comme par exemple celle des réserves d'or excédentaire de la Banque nationale.

Commentaire

Le débat politique actuel sur le paquet fiscal et les délibérations en cours sur le programme d'allégement montrent clairement l'actualité du thème des impôts et des finances. Il faudra prendre en outre des mesures urgentes pour assainir les finances fédérales. Faute de quoi le budget de l'Etat va totalement dérapier.

Ces prochaines années, les citoyens seront conviés aux urnes à plusieurs reprises pour se prononcer sur des dossiers financiers et fiscaux. La détérioration massive dans les années nonante de la situation financière des communes, des cantons et de la Confédération appelle à réagir.

Dans les années nonante, les dépenses de la Confédération, des cantons et des communes ont augmenté de plus de 40%. Dans cette même période, l'endettement de la Confédération a triplé. La moitié de nos revenus passe dans les caisses de l'Etat, les revenus disponibles sont de plus en plus réduits à la portion congrue. C'est pourquoi nous devons entreprendre des réformes fondamentales, car seule une Suisse financièrement saine sera une Suisse forte.

> Pour toute question complémentaire :
Andreas.bosshart@economiesuisse.ch
Roberto.colonnello@economiesuisse.ch