Zeitschrift: Domaine public

Herausgeber: Domaine public

Band: - (2014)

Heft: 2058: Numéro spécial

Artikel: Panorama des impôts en Suisse : du local au fédéral, entre équité et concurrence: quels enjeux?

Autor: Dafflon, Bernard

Kapitel: 1: Évolution des finances publiques suisses 1990-2012

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1012825

Nutzungsbedingungen

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

Conditions d'utilisation

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

Terms of use

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

Download PDF: 13.07.2025

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

CHAPITRE 1

Évolution des finances publiques suisses 1990-2012

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

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

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

La troisième section met en relation l'importance de la fiscalité et des prélèvements obligatoires dans l'économie nationale. La référence standard est appelée « quote-part fiscale » qui compare au PIB la somme totale des prélèvements fiscaux. Pour financer les politiques publiques et les services collectifs, l'État souverain ponctionne l'économie de marché des moyens financiers dont il a besoin. À l'origine et dans l'argumentaire théorique, ce ratio est purement quantitatif : il met en rapport deux grandeurs qui sont les prélèvements fiscaux obligatoires et la valeur monétaire mesurée de la production nationale, soit [(impôts + contributions aux assurances sociales) / PIB]. Il n'implique aucun jugement de valeur sur la productivité du secteur marchand ou du secteur public.
La quatrième et dernière section présente en détail les sources de revenus du secteur public. Cette étude étant réalisée pour cinq sources de financement, il importe d'en connaître l'importance relative, leur poids dans le total des moyens à disposition de l'État.

1.1 Évolution des soldes comptables

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

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

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

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

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

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

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

Tableau 1-2

Comptes du secteur public, 2011, en 1 000 francs

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

Source

comme pour le Tableau 1.1.

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

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

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

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

Le secteur des administrations publiques (S. 13) comprend l'administration centrale (classée S. 1311 dans le SEC 95 qui sert de référence), les administrations des États fédérés, les cantons (S. 1312), les collectivités locales (S. 1313) et les assurances sociales (S. 1314). Selon la définition consacrée : « Les unités d'administration publique sont des unités institutionnelles qui [1] exercent un pouvoir législatif, judiciaire ou exécutif sur un territoire donné, [2] assument la responsabilité de fournir des biens et des services non marchands à la collectivité ou aux ménages, [3] redistribuent le revenu et la richesse au moyen de transferts et [4] financent leurs activités, directement ou indirectement, principalement par l'impôt et d'autres prélèvements obligatoires en provenance d'autres secteurs » (FMI, *Manuel de statistiques de finances publiques*, 2e édition, 2001, p. 10).

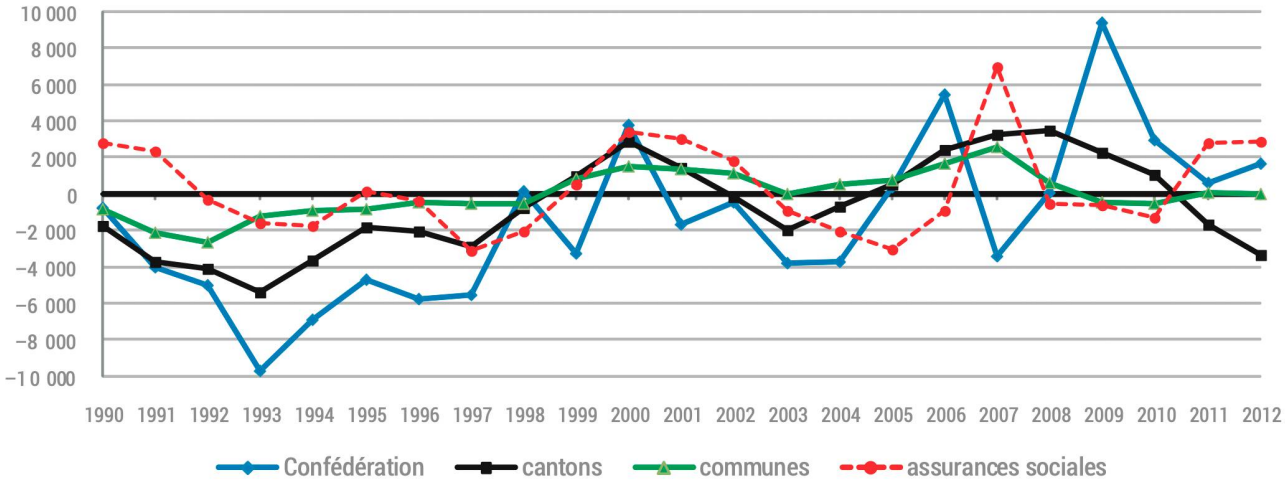
Les secteurs sont eux-mêmes divisés en unités institutionnelles normalement avec personnalité juridique, (i) possédant pour son propre compte des biens et des actifs, capable d'échanger, de vendre et d'acheter des biens et services ; (ii) capable de prendre des décisions économiques pour lesquelles elle est tenue directement responsable et redevable en droit ; (iii) capable de souscrire des dettes en son nom propre et de prendre d'autres engagements ; (iv) pour laquelle il existe un ensemble complet de comptes, y compris le bilan présentant l'état des actifs et des passifs.

Les définitions données dans le SEC 95 posent des problèmes pour limiter ce qui appartient au secteur public. Les « institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM) » sont des entités juridiques classées hors secteur des administrations publiques, mais qui produisent aussi des services non marchands destinés aux ménages ou à la collectivité en général, et dont l'essentiel des ressources provient des contributions versées volontairement. Les associations fournissant des structures d'accueil de la petite enfance (SAPE) entre dans ce périmètre. Au niveau local (S. 1313), la multiplicité des établissements publics locaux non marchands, syndicats intercommunaux, établissements ayant une personnalité juridique propre mais produisant des biens et services collectifs, introduit une zone grise de démarcation entre ce qui est pris en compte ou non.

L'étendue des assurances sociales n'est pas totalement comparable d'un pays à l'autre. Certes, les systèmes basés sur les contributions obligatoires aux assurances sociales (le plus souvent sur la base de la masse salariale), fondés sur le critère de répartition, sont généralement inclus. Mais il existe des formes d'assurances, pourtant obligatoires, qui ne sont pas prises en compte (exemple : l'assurance-maladie et accident dans le cas de la Suisse).

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

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



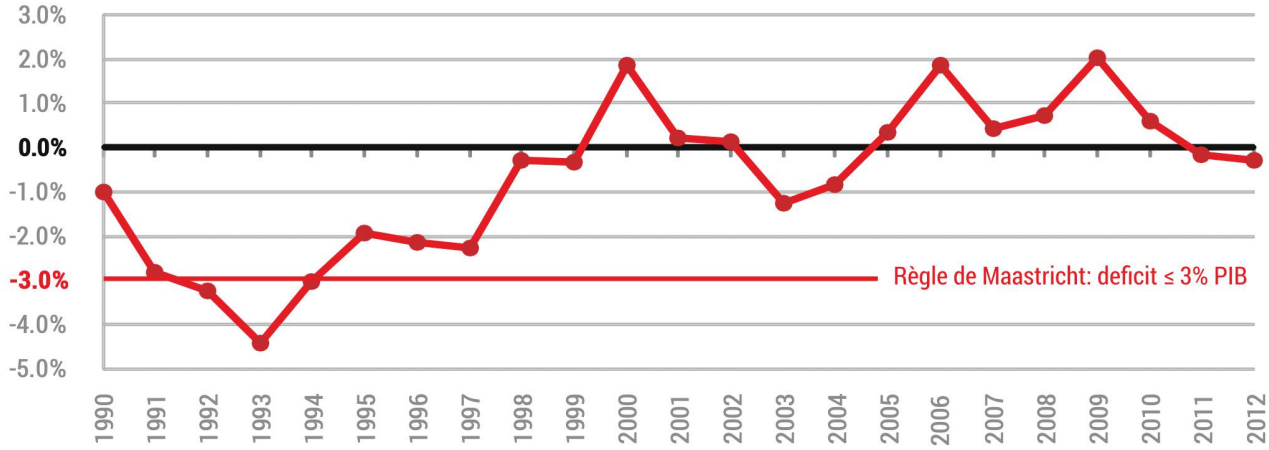
Le Graphique 1-4 trace l'évolution des soldes sur une période de plus de vingt ans. Le Graphique 1-5 fixe les résultats dans la perspective de la première règle de Maastricht : les déficits ne devraient pas excéder 3 % du PIB. Trois observations peuvent être formulées.

Premièrement, on peut déceler une tendance générale des droites des soldes de comptes s'élevant de gauche (les déficits des années 90) à droite par rapport à la ligne 0 d'équilibre, avec un retour à l'équilibre entre dépenses et recettes dans la décennie suivante. Le Graphique 1-5, qui prend en compte d'une part la ligne d'équilibre (0 %) et le seuil de déficit dans la règle de Maastricht (-3 %), illustre parfaitement cet effort global à retrouver des finances publiques saines.

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

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

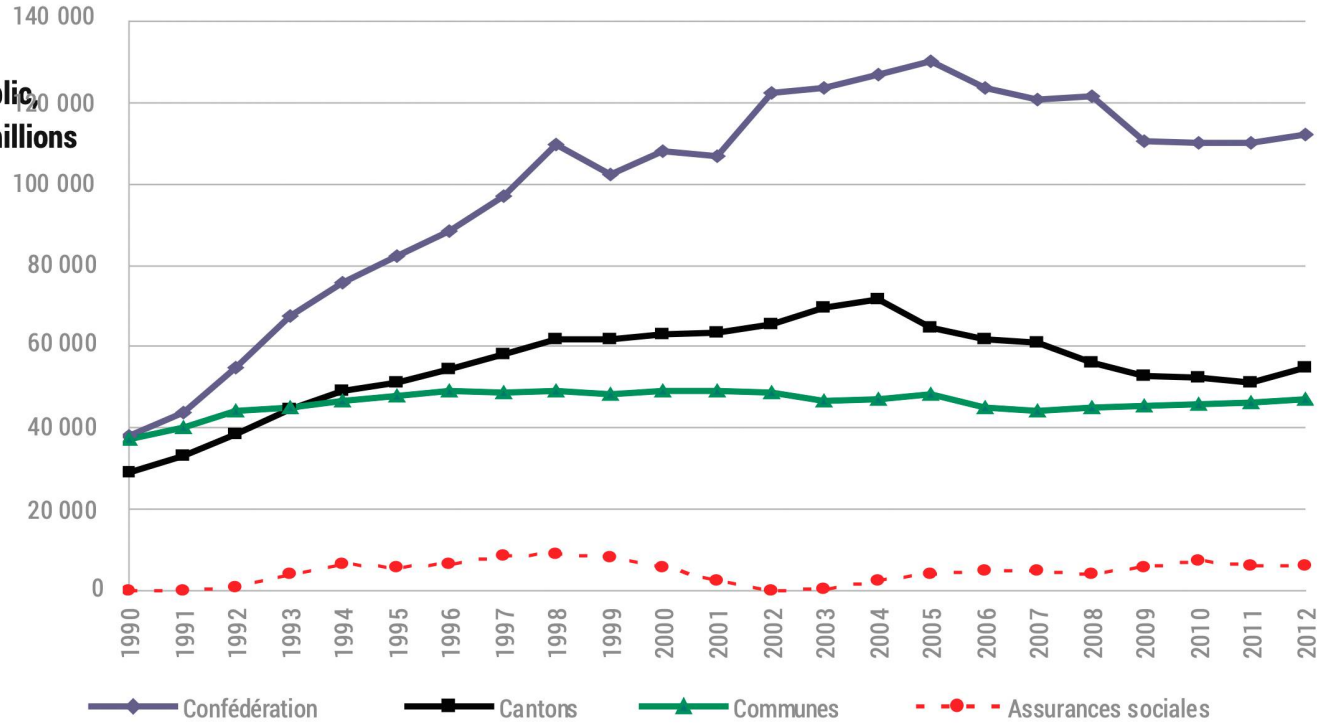
Graphique 1-5
Soldes des comptes en pourcentage du PIB



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

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

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

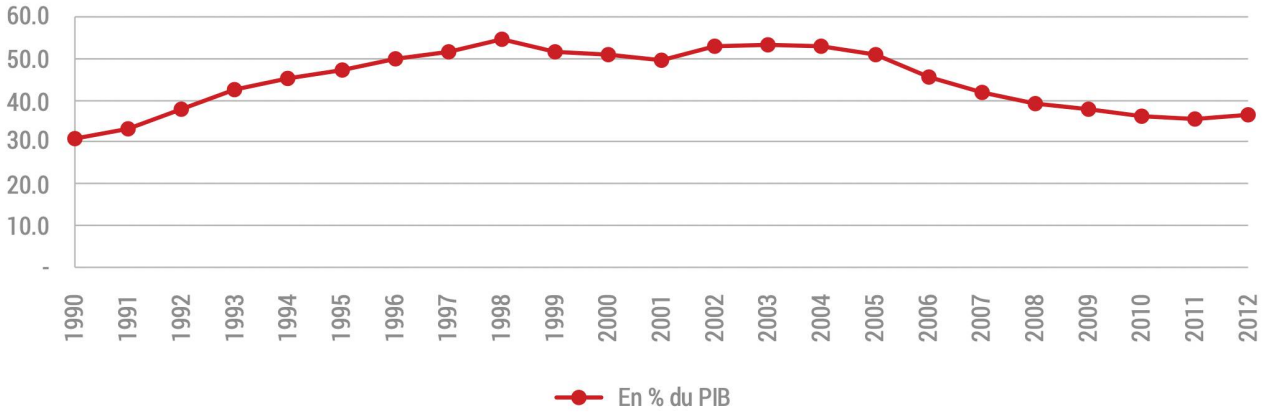


1.2 La dette publique

Le recours à l'emprunt offre une possibilité d'éviter momentanément l'impôt. Convenable pour financer des investissements selon un principe d'équivalence dans le temps entre bénéfices et paiements, à condition d'assumer correctement la charge financière d'intérêt et l'amortissement, l'emprunt n'est pas acceptable pour financer des dépenses courantes. Mais, là encore, les finances publiques suisses font figurent d'exception dans l'espace européen et parmi les pays de l'OCDE puisque l'endettement public a toujours été bien inférieur au seuil toléré par la règle de Maastricht. Il faut mentionner que très tôt, les cantons ont pris des mesures légales pour limiter déficits publics et endettement[5] et… les ont respectées ! Le premier manuel de comptabilité publique, le « Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes » (MCH1), édité en 1981 par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances, contient un dispositif normatif, une sorte de « règle d'or », visant l'équilibre des budgets et des comptes de fonctionnement ainsi

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

Graphique 1-7
Endettement net en pourcentage du PIB



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

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

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

Tableau 1-8 **Dettes des administrations publiques [1) 3)] en millions de francs [2)]**

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

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

1) Comptes consolidés de la Confédération, des cantons et concordats, des communes et des administrations de sécurité sociale, Modèle SF
2) Total, après suppression des doubles comptabilisations entre les administrations publiques
3) En référence à la définition de Maastricht: valeur nominale selon la définition des dettes brutes du MCH2
4) Jusqu'en 2007: population résidante moyenne ; à partir de 2008: population résidante permanente au 1er janvier
Source: Administration fédérale des finances ; état de la banque de données: 27 février 2014 ;
http://www.bfs.admin.ch > thèmes > 18 Finances publiques > dépenses, dettes > données, indicateurs > T 18.4.1.1

1.3 La quote-part fiscale

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

Il faut cependant être réservé dans la lecture des résultats et des comparaisons pour plusieurs raisons. La manière de mesurer le PIB a changé durant la période analysée. Le périmètre des impôts et des prélèvements obligatoires pris en compte varie d'un pays à l'autre – en ce qui concerne la Suisse, avec la question du financement de l'assurance-maladie et des hôpitaux (les sociétés d'assurance-maladie sont classées « hors secteur public » ; les hôpitaux sont sortis de la statistique si leur financement provient pour 50 % ou plus de la facturation aux patients). Les recettes fiscales prises en compte varient d'un pays à l'autre, ou même d'un niveau de gouvernement à l'autre, mais ne représentent pas toujours la charge réelle supportée *in fine* par l'économie. Ainsi, pour 2011 par exemple, les recettes « fiscales » représentaient 94 % des recettes de la Confédération, 53 % pour les cantons et 60 % pour les communes. Mais les taxes, les émoluments et les redevances d'utilisation (notamment pour l'eau potable, les eaux usées et les déchets – voir chapitre 6) ne sont pas pris en compte parce que considérés comme des prix à payer pour des prestations individualisées. Cela représentait 16 % des recettes cantonales et 28 % pour les communes.

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

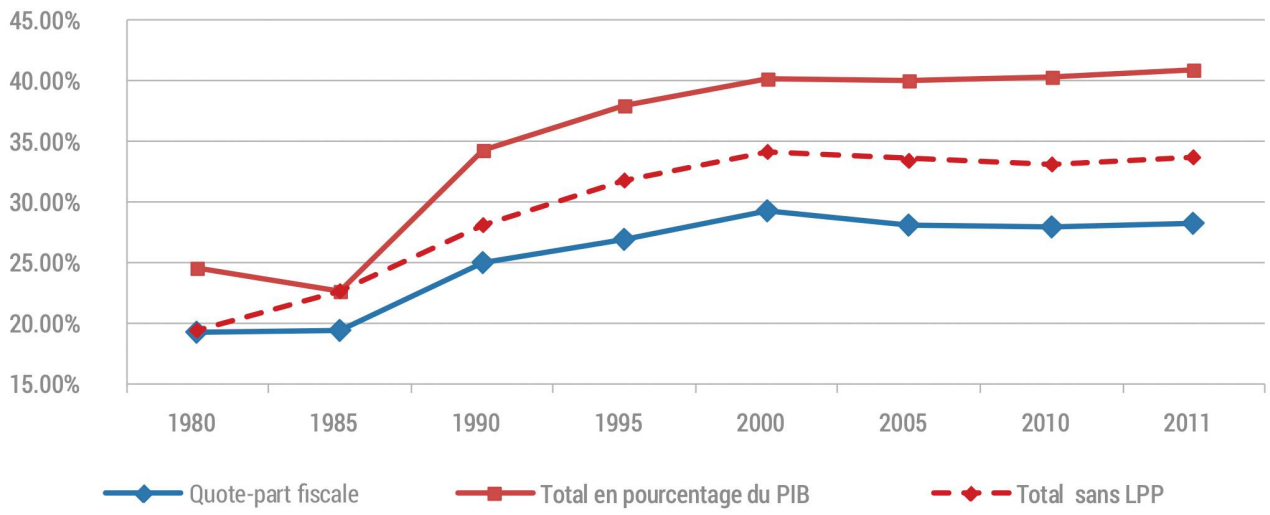
Tableau 1-9 **Quote-part fiscale, 1980 - 2011**

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

Sources: tableaux précédents, site web du l'AFF et de l'OFS, OFAS et Seco.
PIB: Site du Secrétariat d'Etat à l'économie (Accueil>Thèmes > Situation économique > PIB estimations tri... > Données)
Recettes fiscales: 1980-2011: Données de l'AFF (Documentation > Statistique financière > Rapport), Pour chaque échelon institutionnel, on ne prend l'agrégat comptable "40 Recettes fiscales".
Remarque: Dès 1990, le secteur des administrations publiques a été redifini. Cette rupture concerne principalement la de données pour les assurances sociales. À partir de 1990, l'assurance-maladie et la SUVA ne font plus partie du secteur des administrations publiques. Dans le tableau, les chiffres dès 1990 sont les chiffres révisés et ajustés au système actuel de calcul.
** Le détail pour 2011 est donné dans le Tableau 1-12.*

La deuxième partie du Tableau 1-9 ajoute les assurances sociales selon les spécificités institutionnelles suisses aux autres assurances sociales prises en comptes dans le calcul selon la méthode internationale de comparaison. Notons ici que si la prévoyance professionnelle est un prélèvement obligatoire, cette ressource n'est pas acquise au secteur public puisqu'elle correspond à une épargne obligée mise en comptes individuels et restituée à l'épargnant au moment de sa retraite professionnelle. On est, là aussi, dans une mesure spécifique à la situation suisse. Le Graphique 1-10 illustre clairement l'écart qui existe entre la quote-part fiscale mesurée selon les critères internationaux (SEC 95) et la mesure nationale incluant les autres assurances sociales, avec et sans la prévoyance professionnelle.

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



Page suivante

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

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

1.4 Les sources de revenus publics

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

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

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

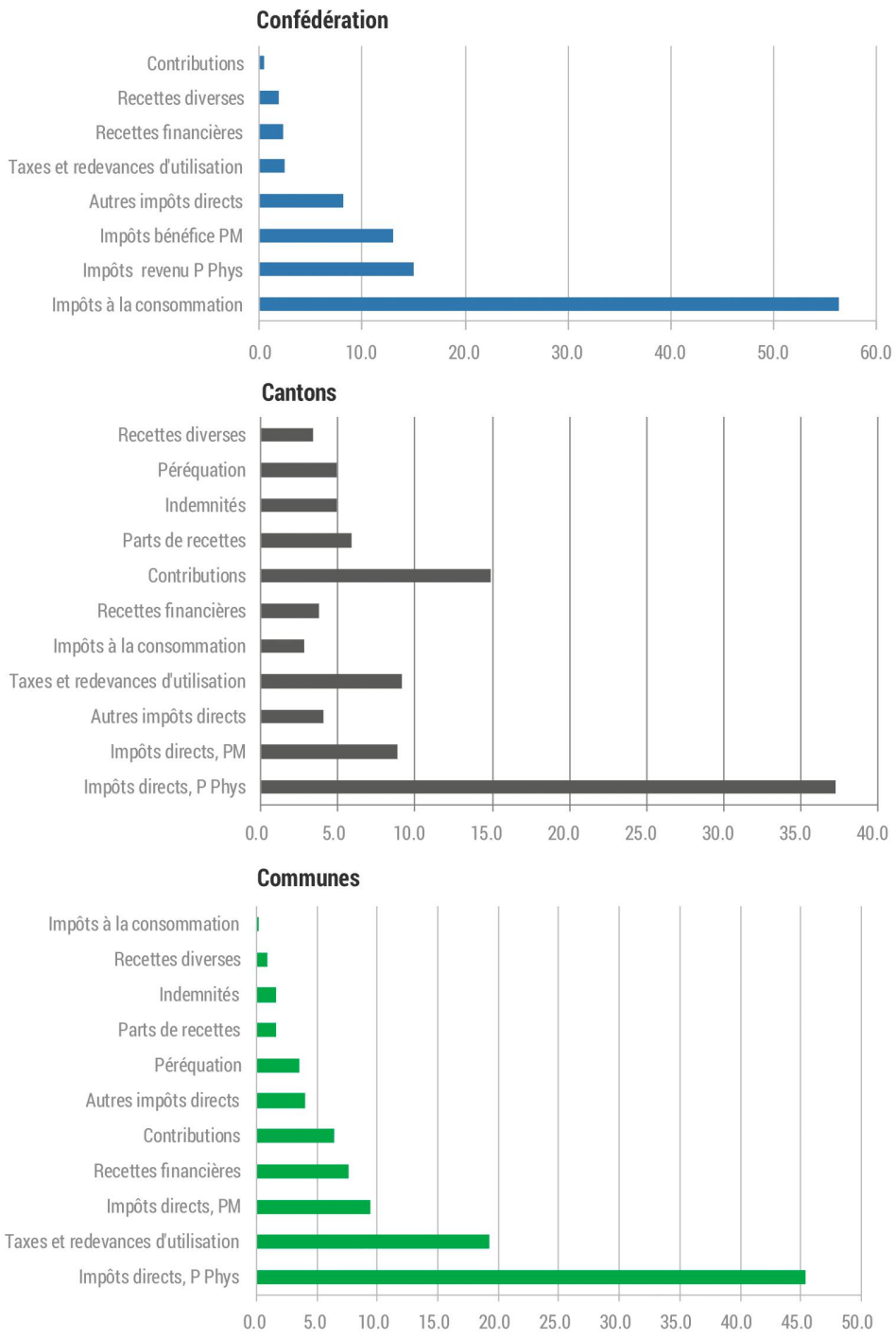
Les impôts directs touchant les personnes et les entreprises correspondent à 50.2 % des ressources des cantons et 58.9 % de celles des communes. Les redevances d'utilisation, émoluments et taxes viennent ensuite, avec 16.1 %, respectivement 28 %. Pour les cantons, on

	1 000 CHF	1990	1995	2000	2005	2010	2011
CONFÉDÉRATION							
40	Recettes fiscales	28 815 383	32 129 265	46 491 848	47 489 678	58 266 090	59 076 654
4000	Impôts sur le revenu P.Phys.	4 432 179	5 522 270	5 712 618	7 694 150	9 879 656	9 573 830
4010	Impôts sur le bénéfice, P.Mor.	1 941 100	2 354 810	4 891 385	4 518 933	8 006 358	8 317 312
4040	Taxe sur la valeur ajoutée	9 871 484	12 427 599	16 593 820	18 119 292	20 504 589	21 448 894
41	Patentes et concessions	327 655	427 520	789 136	1 307 021	1 148 040	1 140 173
42	Taxes et redevances	913 535	1 198 712	1 388 523	1 749 468	1 610 468	1 572 455
43	Recettes diverses					53 506	86 458
44	Recettes financières	689 631	1 791 905	1 490 863	830 784	1 139 823	1 529 408
46	Recettes de transfert				0	357 369	365 716
48	Recettes extraordinaires			582 009	1 346 943	136	158
6	Recettes d'investissement	90 631	614 353	1 251 622	261 290	348 972	888 653
	Total	**30 836 835**	**36 161 755**	**51 994 001**	**52 985 183**	**62 924 404**	**64 659 676**
CANTONS							
40	Recettes fiscales	21 120 065	24 736 383	28 511 515	33 650 644	39 353 699	40 520 467
4000	Impôts sur le revenu P.Phys.	12 770 346	15 968 298	17 329 024	21 011 694	23 016 033	23 205 085
4010	Impôts sur le bénéfice, P.Mor.	2 560 825	2 597 551	3 934 369	4 570 804	5 345 081	5 790 874
41	Patentes et concessions	462 449	729 356	1 702 789	2 721 216	2 527 343	2 546 410
42	Taxes et redevances	5 377 836	7 440 139	8 758 084	10 357 344	6 717 281	6 953 591
422	Taxes hôpitaux, EMS, subventions aux frais de pension	2 286 265	3 377 385	3 873 625	4 599 293	264 068	289 674
423	Frais d'écolage et taxes de cours	77 353	146 746	205 203	373 937	550 377	567 805
424	Redevances d'utilisation et prestations de service	640 457	905 973	1 064 504	1 181 184	1 539 686	1 522 150
43	Recettes diverses	33 991	48 829	71 702	85 000	62 879	58 502
44	Recettes financières	1 252 203	1 721 165	2 484 119	2 149 129	2 963 225	2 901 372
46	Recettes de transfert	8 555 809	12 020 186	16 420 300	18 497 333	22 861 426	23 364 220
48	Recettes extraordinaires					– 54	15 768
6	Recettes d'investissement	2 461 784	3 450 976	4 853 951	3 132 928	2 496 598	2 585 869
	Total	**39 264 137**	**50 147 034**	**62 802 461**	**70 593 593**	**76 982 396**	**78 946 199**
COMMUNES							
40	Recettes fiscales	14 763 647	18 052 913	20 225 698	21 089 313	24 324 958	24 978 049
4000	Impôts sur le revenu P.Phys.	10 316 282	13 161 981	14 283 324	15 077 011	15 786 845	15 963 834
4010	Impôts sur le bénéfice, P.Mor.	1 499 606	1 602 433	2 377 805	2 272 921	2 882 917	3 225 645
41	Patentes et concessions	70 107	98 882	124 977	126 662	289 651	322 424
42	Taxes et redevances	6 551 954	9 845 072	10 760 323	12 842 484	7 935 948	8 127 161
422	Taxes hôpitaux, EMS, subventions aux frais de pension	2 962 772	4 625 790	4 841 483	5 836 903	55 118	9 774
423	Frais d'écolage et taxes de cours	69 449	111 865	136 042	130 003	140 732	134 927
424	Redevances d'utilisation et prestations de service	1 635 550	2 509 730	2 892 281	3 299 470	3 377 641	3 453 316
43	Recettes diverses	21 640	26 310	36 331	45 675	54 081	57 767
44	Recettes financières	1 881 730	2 581 810	3 000 435	3 046 255	3 167 279	3 215 931
46	Recettes de transfert	4 474 814	5 205 942	6 352 918	7 330 581	5 341 641	5 590 469
48	Recettes extraordinaires						5 389
6	Recettes d'investissement	1 656 718	1 776 127	1 566 901	1 358 500	1 387 782	1 539 798
	Total	**29 420 610**	**37 587 057**	**42 067 584**	**45 839 471**	**42 501 339**	**43 836 987**

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

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

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



Graphique 1-13
Les sources de revenus publics, 2011

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

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