

Yvette Jaggi

L'Occasion européenne

**Fiscalité communautaire
et finances fédérales**

917

Domaine Public

Hebdomadaire romand

N° 917 – 1^{er} septembre 1988

Rédaction

de ce numéro spécial

Avec la collaboration de

Yvette Jaggi

André Gavillet

Pierre Imhof

et du comité de rédaction de DP

Abonnement

Administration, rédaction

65 francs par année

Rue Saint-Pierre 1

Case postale 2612

1002 Lausanne

Téléphone

Composition et maquette

Impression

021 22 69 10

Domaine Public

Imprimerie des Arts et Métiers SA

Avant-propos

Deux échéances sont agendées, pour la Suisse et pour l'Europe. Au 1^{er} janvier 1993, les Douze tenteront de former un marché véritablement unique, sans frontières opposant leurs barrières à la libre circulation des marchandises, des services et des travailleurs. Et d'ici fin 1994, la Suisse doit impérativement donner aux impôts de la Confédération une nouvelle base constitutionnelle.

La coïncidence pourrait être jugée fortuite. Quel rapport entre la reconduction du bail fiscal de l'Etat central suisse et l'achèvement du gros œuvre européen? D'un côté, un délai d'ordre pour le contrôle des ressources du ménage helvétique, de l'autre, une date-défi pour mieux stimuler les énergies de 300 millions d'Européens et leur faire prendre conscience de la dimension épique de l'histoire.

D'ailleurs, si personne n'ignore, même en Suisse, l'échéance européenne, martelée par les médias et les débats électoraux des pays voisins, qui dans notre pays connaît la limite de validité constitutionnelle des impôts fédéraux? Le rapprochement entre ces deux échéances ne fait pas en Suisse l'objet du débat politique. Ce numéro spécial de DP a pour

but d'inscrire le débat fiscal suisse dans une perspective européenne, qui en renouvelle la problématique.

Nous ne discutons pas la question de fond, celle de l'adhésion de la Suisse à la Communauté européenne (CE). Mais nous partons du principe que, même si dans l'immédiat la Suisse ne pose pas formellement sa candidature, elle doit d'ores et déjà s'associer aux efforts de solidarité européenne et, sur une base volontaire, y participer financièrement. Il ne suffit plus de se contenter d'une contribution indirecte, celle que la Suisse — gros acheteur de produits provenant de la CE — apporte à l'équilibre de la balance des paiements de la Communauté.

Deux hypothèses donc à prendre en compte: d'une part, des ressources nouvelles s'avéreront nécessaires pour que la Confédération assume sa position internationale (y compris par une aide accrue au tiers monde), et d'autre part, l'alignement sur l'Europe va nous obliger à renoncer à quelques ressources fiscales qui nous singularisent — ce que les milieux intéressés, notamment la place financière, réclament. Dans ces conditions, il ne sera pas possible de répéter en vue de la reconduction cons-

titutionnelle des impôts fédéraux le scénario habituel d'aménagement de détails, de bricolage perfectionniste et de résignation politique.

D'abord prendre du recul. Avant de céder à la pulsion de répétition, caractéristique des débats sur les finances fédérales, inscrire résolument les options en fonction d'une Europe qui bouge.

Ce cahier examine donc:

— Les progrès de l'Europe communautaire et notamment son programme d'harmonisation des modalités nationales d'imposition indirecte.

— Les discussions, les revendications, les propositions concernant le régime des finances fédérales dès 1995.

Enfin, nous esquisserons les données d'un «contrat» qui devrait permettre aux forces politiques de trouver un accord autre que ceux de la concordance de lassitude. L'Europe toujours plus communautaire exige que nous sachions nous resituer — exercice difficile auquel beaucoup se dérobent présentement, soit en repoussant la perspective européenne, soit en envisageant une adhésion d'enthousiasme.

Fiscalité européenne

Signé en 1957, le Traité de Rome, qui a permis la constitution d'un véritable Marché commun, envisageait l'harmonisation des dispositions fiscales en vigueur dans les Etats membres, tout au moins pour les impôts «frappant directement ou indirectement les produits», plus précisément pour les taxes sur le chiffre d'affaires (→ p. 7), les droits d'accise (→ p. 13) et les autres impôts indirects. C'est en tout cas l'intention clairement exprimée par l'art. 99 du Traité de Rome:

«La Commission examine de quelle façon les législations des différents Etats membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, aux droits d'accise et autres impôts indirects, y compris les mesures de compensation applicables aux échanges entre les Etats membres, peuvent être harmonisées dans l'intérêt du marché commun. La Commission soumet des propositions au Conseil qui statue à l'unanimité, sans préjudice des dispositions des articles 100 et 101.»

Ces deux articles concernent le rapprochement des législations.

L'art. 100 pose le principe général:

«Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, arrête des directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun. L'Assemblée et le Comité économique et social sont consultés sur les directives dont l'exécution comporterait, dans un ou plusieurs Etats membres, une modification de dispositions législatives.»

L'art. 101 traite de l'élimination, cas échéant par voie de directives décidées à la majorité relative, des distorsions et autres effets pervers à l'intérieur du marché commun.

En clair, l'art. 99 pose comme objectif l'harmonisation de la fiscalité indirecte; l'art. 100 pourrait s'appliquer par analogie à la fiscalité directe (dont les art. 95 à 99 – «Dispositions fiscales» ne disent rien), tandis que l'art. 101 permet de corriger les discriminations économiques et commerciales en tout genre.

● **Fiscalité directe, une affaire nationale**

En réalité, il ne s'est pas passé grand-chose en matière d'imposition directe au sein de la Communauté européenne. Certes, dans les années soixante, la Commission avait à plusieurs reprises affirmé son intention de procéder à une harmonisation rapide des impôts à la source, de la structure des impôts sur les sociétés, de la fiscalité des concentrations d'entreprises et des réglementations relatives à l'incitation aux investissements. En outre, la Commission pensait qu'au plus tard en 1975 les Etats membres seraient en mesure d'harmoniser l'assiette et les taux de l'impôt sur les sociétés, et de coordonner leurs méthodes de contrôle et de recouvrement.

Mais rien de tout cela n'a pu être réalisé; moult projets de directives ont échoué à un stade ou à l'autre de leur procédure, y compris la proposition du 16 janvier 1969 concernant le régime fiscal commun, applicable aux fusions, scissions et apports d'actifs entre sociétés domiciliées dans différents Etats membres.

Tout au plus, le Conseil a pu émettre une directive, parue au journal officiel des Communautés européennes du 27 décembre 1977, prévoyant l'assistance mutuelle des autorités nationales compétentes dans le domaine des impôts directs. Il s'agit d'un important instrument de lutte contre l'évasion fiscale, grâce à l'échange de diverses informations (sur les dividendes, les redevances, les transferts fictifs de bénéfices, etc). Au reste, les tiroirs sont pleins de propositions de directives, par exemple sur le traitement fiscal des frontaliers, qui ne prendront sans doute jamais effet.

Il fallait à vrai dire une bonne dose d'enthousiasme communautaire pour imaginer que les Etats membres allaient renoncer à leur souveraineté en matière de fiscalité directe. Il suffit de penser aux sentiments existant à cet égard à l'intérieur d'un pays fédéraliste comme le nôtre, pour imaginer les obstacles pratiquement insurmontables placés sur la voie d'une harmonisation des systèmes d'impôt direct appliqués dans les différents Etats membres.

La TVA pour tous

En revanche, le domaine de la fiscalité indirecte, expressément visé par les art. 95 à 99 du Traité de Rome, a permis d'enregistrer certains succès. L'harmonisation des taxes sur les chiffres d'affaires ne constituait pas la préoccupation première des fondateurs du Marché commun, qui avaient tout naturellement d'autres priorités, tels la suppression des droits de douane et des contingents pour le commerce intracommunautaire ou, vis-à-vis des pays tiers, l'établissement d'un tarif extérieur commun.

Aussi bien, une fois les moyens d'atteindre ces objectifs prioritaires mis en place ou dûment programmés, on pouvait s'attaquer à l'application de l'art. 99. En 1967, le Conseil allait de l'avant en préconisant le remplacement des impôts sur le chiffre d'affaires existant dans les Etats membres par une taxe à la valeur ajoutée, calculée selon une méthode commune. Parmi les directives adoptées à cet effet, deux ont joué un rôle important: la deuxième, datant du 11 avril 1967, qui introduit le système d'une taxe à la valeur ajoutée, et la sixième, émise dix ans plus tard — plus précisément le 17 mai 1977 — qui en prévoyait l'uniformisation. Depuis lors, une série de directives complémentaires ont été adoptées tandis que l'Acte unique (→ p. 10) prévoit deux amendements à la sixième directive TVA, ainsi que deux propositions nouvelles, le tout en vue d'assurer un traitement égal des

dépenses de consommation effectuées à l'intérieur de la Communauté et dans chacun des Etats membres.

Même si l'unification des taux ne semble pas réalisable dans le délai prévu pour l'achèvement du marché intérieur, soit avant le 31 décembre 1992, de très gros progrès ont déjà été réalisés sur la voie de la TVA pour tous. Pour mesurer le chemin parcouru, il faut savoir qu'au départ, c'est-à-dire en 1967, certains pays ne connaissaient pas encore la fameuse «taxe cumulative à cascade», mentionnée à l'art. 97 du Traité de Rome. Maurice Cozian nous rappelle que «la TVA est une mécanique ingénieuse, d'invention française»; c'est un inspecteur des finances, (forcément) qualifié de brillant, du nom de Maurice Lauré, qui passe pour le père de la TVA, à laquelle il a consacré un premier ouvrage en 1953. L'année suivante, le Parlement français adoptait une loi introduisant le modèle Lauré; peu après, face aux difficultés d'application du système, son inventeur dut le revoir — et le sauver — par un livre au titre significatif: «Au Secours de la TVA» (1957). Par la suite et grâce aux corrections apportées, le système parut assez convaincant pour se généraliser dans l'Europe des Six, entre 1968 et 1973. Aujourd'hui, les douze Etats membres de la Communauté européenne appliquent tous un système de TVA, selon des modalités et des taux cependant différents (→ p. 9).

Pays européens appliquant la TVA

Pays	Date d'introduction	Pays	Date d'introduction
Danemark	1967	Irlande	1972
France	1968	Autriche	1973
RFA	1968	Italie	1973
Pays-Bas	1969	Royaume-Uni	1973
Suède	1969	Portugal	1985
Luxembourg	1970	Espagne	1986
Norvège	1970	Grèce	1986
Belgique	1971		

Certains pays — dont la France — connaissaient déjà, avant l'introduction de la TVA actuelle, un système d'imposition analogue.

Avant d'en venir à l'unification recherchée par les Etats membres, il convient de rappeler brièvement les caractéristiques de la TVA, qui se distinguent fondamentalement d'un système à prélèvement unique du type Icha (→ p. 24).

● Une taxe unique à paiements fractionnés

Nombre d'explications ont paru au moment de l'introduction opérée ou projetée de la TVA. En France, les citoyens contribuables eurent même droit à «un déploiement de pédagogie fiscale sans précédent» (encore Maurice Co-

zian) quand, au début de 1968, la TVA s'étendit à 1 750 000 nouveaux assujettis (commerçants et artisans), en plus des 300 000 industriels et grossistes déjà imposés auparavant. En Suisse, les messages du Conseil fédéral adressés aux Chambres en date du 24 mars 1976 et du 23 octobre 1978 ont également tenté un effort de vulgarisation à propos de cette TVA, dont le souverain a refusé l'introduction le 12 juin 1977 et le 20 mai 1979.

Dans son principe, la TVA est un impôt universel sur la consommation finale, qui frappe l'ensemble des produits et des prestations de service. Comme son

nom l'indique, la TVA est une taxe unique mais à paiements fractionnés, puisqu'à chaque stade du processus de production/fabrication et de distribution, l'entreprise assujettie paie en fonction de sa seule contribution («valeur ajoutée») à la livraison finale. La taxe, inté-

gralement répercutable, est incorporée dans le prix de (re)vente, et donc en fin de compte supportée par les consommateurs.

Pour éviter de grever les budgets relativement moins bien dotés, les produits

Taux TVA appliqués dans les Etats membres de la CE

décembre 1987

	Taux réduit	Taux normal	Taux majoré
Belgique ⁽¹⁾⁽²⁾	1 et 6	19	25 et 25 + 8
Danemark ⁽¹⁾	—	22	—
France	5,5 et 7	18,6	28 et 33 1/3
Allemagne	7	14	—
Grèce	6	18	36
Irlande ⁽¹⁾	2,2 et 10	25	—
Italie ⁽¹⁾	2 et 9	18	38
Luxembourg	3 et 6	12	—
Pays-Bas	5	19	—
Portugal ⁽¹⁾	8	16	30
Espagne	6	12	33
Royaume-Uni ⁽¹⁾	—	15	—

1. Ces pays appliquent également un remboursement des taxes payées au stade antérieur (c'est-à-dire un taux zéro) à certaines opérations intérieures.

2. Un taux intermédiaire de 17% est également appliqué.

[Source: «Economie prospective internationale» n° 33, p. 53.]

de première nécessité (alimentation, chauffage, etc) sont frappés à un taux réduit; en effet, pour des raisons techniques, le taux zéro est difficilement applicable.

Les exportations sont exonérées de la taxe en vigueur dans le pays d'expédition. En revanche, conformément aux principes du pays destinataire, les marchandises sont imposées au taux appliqué dans le pays importateur.

L'exonération de fait des investissements (absence de taxe occulte, → p. 28) et la détaxe à l'exportation passent pour les deux principaux avantages de la taxe à la valeur ajoutée. Certains y ajoutent l'argument que les entreprises assujetties n'ont aucun intérêt à fuir un impôt dont elles ne peuvent reporter la charge que si elles l'ont payé; mais cela vaut pour tous les impôts à la consommation bien aménagés. Quant à la fraude fiscale, elle exige pas mal d'astuce de la part des contribuables. Certaines affaires célèbres ont démontré que tous n'en étaient pas dépourvus, et notamment pas les vendeurs sans factures, ni les factures sans ventes portant sur des opérations fictives («taxis», ferrailleurs, etc).

Au chapitre des inconvénients, la TVA se distingue par un prélèvement qui peut s'avérer coûteux. Un équilibre doit par conséquent être trouvé pour permettre une perception rationnelle, ni trop coûteuse administrativement, ni insuffisamment rentable en terme de produit de la taxe.

● La nécessaire unification

Le Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur, adopté par le Conseil réuni en juin 1985 à Milan, prévoit deux mesures jugées avec raison indispensables pour la réalisation, d'ici à fin 1992, «d'un grand marché unique créant ainsi un environnement plus propice à la stimulation de l'entreprise, de la concurrence et des échanges», soit le rapprochement des taux et l'harmonisation de la structure des impôts indirects.

En décembre 1985, c'était l'adoption de l'Acte unique européen, qui érige en obligation juridique l'objectif «d'un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée». Et la Commission de poursuivre sans ambiguïté:

«Une Europe sans frontières intérieures, non pas une Europe avec moins de contrôles, ou des contrôles simplifiés aux frontières, mais une Europe sans aucun de ces contrôles frontaliers qui la cloisonnent. Le programme du Livre blanc prévoit une élimination totale de toutes les frontières physiques, techniques et fiscales qui font que l'Europe est profondément marquée par les frontières qui la divisent.»

L'élimination des frontières fiscales passe tout d'abord par l'harmonisation des taux (→ tableau page précédente), ou tout au moins par leur rapprochement, puisque telle est la voie choisie comme on le verra.

A l'exception du Danemark et du Royaume-Uni, tous les Etats membres appliquent donc plus d'un taux de TVA. Six d'entre eux, dont la France, connaissent même un troisième taux dit majoré, applicable à une proportion relativement faible des biens de consommation et des services (moins de 10% en moyenne). Malgré les simplifications administratives que représenterait l'adoption d'un taux unique et pour éviter des retards dans les opérations d'harmonisation, la Commission s'est prononcée en faveur d'un système à deux taux, l'un dit normal, et l'autre dit réduit.

Selon la proposition de la Commission, les biens et services suivants seraient taxés au taux réduit:

- produits alimentaires (à l'exception des boissons alcoolisées);
- produits énergétiques pour le chauffage et l'éclairage;
- livraisons d'eau;
- produits pharmaceutiques;
- livres, journaux et périodiques;
- transport de personnes.

Dans l'ensemble, ces biens et services représentent environ un tiers de la base commune de la taxe. On note d'évidentes analogies entre cette liste et l'actuelle liste franche de l'Icha, qui ne comprend toutefois pas les transports de personnes.

Reste la délicate question du niveau des taux. D'une part, il s'agit de resserrer l'écart entre les taux extrêmes, en vue

de réduire à un niveau supportable les différences de prix entre Etats membres. D'autre part, plus l'écart se rétrécira, plus les conséquences financières seront importantes pour ceux des Etats qui appliquent les taux les plus divergents. Aussi bien, la Commission s'est-elle prononcée en faveur d'une fourchette relativement large à l'intérieur de laquelle le taux normal devrait se situer, à savoir entre 14% et 20%. Il va de soi que pour fixer leur propre taux national à l'intérieur de cette fourchette, les Etats membres se détermineront en fonction de la situation prévisible après l'élimination des frontières fiscales. Quant au taux réduit, la Commission le propose entre 4% et 9%, tout en incitant les Etats membres à se situer dans la moitié inférieure de cette seconde fourchette.

Pour comparaison, on rappellera que les systèmes de TVA envisagés pour la Suisse par les projets de 1976/77 et de 1978/79 prévoyaient trois taux: un taux normal à 10%, respectivement 8%; un taux réduit à 3%, respectivement 2,5%; un taux spécial pour les prestations de l'hôtellerie à 6%, respectivement 5%. En clair, les taux normal et réduit inscrits dans le projet rejeté en juin 1977 se situaient partiellement au-dessous de la limite inférieure envisagée ultérieurement par la Commission; quant aux taux diminués proposés par le paquet financier rejeté en mai 1979, ils demeuraient tous en deçà de la fourchette. Autrement dit, l'introduction d'une taxe à la valeur ajoutée en Suisse représenterait sans aucun doute un accroissement des recet-

tes fédérales au titre de la fiscalité indirecte. Ce prélèvement accru ne serait tolérable que par une diminution de la charge fiscale au titre de l'impôt fédéral direct, et par des compensations sociales attribuées aux budgets des ménages modestes, qui seraient les plus touchés par la suppression de la liste franche.

La nécessaire harmonisation préconisée par le Livre blanc n'ira pas sans placer certains Etats membres dans des situations difficiles, pour une période d'adaptation tout au moins. Des dérogations seront donc tolérées, notamment pour les cinq pays appliquant un taux zéro pour certaines ventes intérieures. Les exceptions, même temporaires, ne

pourront cependant en principe pas concerner des pays limitrophes, sous peine d'entraîner des distorsions importantes, exactement contraires aux effets recherchés par l'élimination des frontières fiscales et la création d'un marché unique.

● Création d'un compte central

Au reste, l'élimination des frontières fiscales implique, pour les échanges intracommunautaires, la suppression du système actuel consistant à exonérer de la taxe les biens exportés, et à leur appliquer la taxe à l'importation, conformé-

Le commerce intracommunautaire

«Le dernier élément du dossier TVA concerne de nouvelles dispositions prévoyant que les ventes et les achats intracommunautaires seront traités de la même manière que ceux effectués à l'intérieur des Etats membres. La taxe sera appliquée dans les Etats membres où a lieu la vente et la TVA d'amont sera déductible quel que soit l'Etat membre dans lequel elle a été acquittée. L'assujetti devra simplement mentionner sur une ligne spéciale, dans sa déclaration TVA, le montant de TVA déductible acquitté dans un autre Etat membre. Un système de compensation sera institué pour rembourser la TVA perçue par l'Etat

membre d'exportation et déduite dans l'Etat membre d'importation. Grâce aux techniques informatiques, la gestion de ce système de compensation ne devrait pas poser de problèmes majeurs. Par contre, ce système requiert une confiance mutuelle entre les autorités des Etats membres chargés de la perception de la TVA. Ce système de compensation pourrait être instauré avant que le processus de rapprochement des taux soit achevé.

Ceci permettrait une simplification radicale des transactions commerciales avant l'entrée en vigueur, à la fin de 1992, de la nouvelle structure finale.»

Chiffre 212 du «Livre blanc sur l'achèvement du commerce extérieur».

ment au principe dit du pays destinataire. Ainsi, on éliminera la distinction actuellement faite entre les livraisons effectuées à l'intérieur d'un Etat membre et celles faites à destination d'un autre Etat membre. Il en résultera de notables simplifications des formalités administratives pour les entreprises et, en principe, la suppression des contrôles aux frontières. Il en résultera aussi la nécessité de mettre sur pied un mécanisme de compensation, destiné à garantir que chacun continuera bien à recevoir les recettes auxquelles il a droit. Il s'agira d'un compte central, par l'intermédiaire duquel les Etats membres obtiendront

périodiquement des remboursements ou effectueront des paiements selon qu'ils seront importateurs ou exportateurs nets. Chaque pays établira sa situation par rapport au compte central, sur la base des renseignements contenus dans les déclarations TVA des entreprises, sans qu'une comptabilité supplémentaire doive être tenue.

Pour les droits d'accise, aucun mécanisme de compensation n'est à prévoir puisqu'ils sont perçus au moment où les marchandises concernées sortent des entrepôts douaniers, ce qui a normalement lieu dans le pays où elles sont vendues aux consommateurs finals.

Droits d'accise

Les dispositions fiscales du Traité de Rome ne parlent pas seulement d'impôt sur le chiffre d'affaires ou de taxe cumulative à cascade, mais également «d'autres impôts indirects» et notamment des droits d'accise. On appelle ainsi, d'un terme vieilli en français et souvent remplacé par l'anglais «droit d'excise», tout impôt à la dépense appliqué à une marchandise définie, et non à l'ensemble de la consommation. C'est notamment le cas dans les pays de la Communauté européenne, comme en Suisse d'ailleurs, pour les tabacs, les boissons alcoolisées, bière comprise, et les huiles minérales. Il est prévu d'éli-

miner toutes les autres accises, à cause des distorsions de la concurrence qu'elles provoquent (cf. art. 98 du Traité de Rome).

Même après l'élimination de ces «spécialités nationales», la suppression des barrières fiscales dressées aux frontières intérieures par les droits d'accise autorisés demeure un objectif lointain. En effet, il s'agit en outre de parvenir à des taux d'accise communs, appliqués à une structure harmonisée dans toute l'Europe. Or, on n'a guère avancé sur ce point, les problèmes concernant ces droits spécifiques apparaissant plus compliqués que ceux relatifs à la TVA.

Au vu de cette situation, le Livre blanc renonce à un rapprochement, considéré comme vain compte tenu des dérogations qui ne manqueraient pas d'être demandées; mais il préconise une solution imposant du premier coup l'unification. Il ne fait aucun doute que cette proposition catégorique ne manquera pas de provoquer de vives résistances. Mais comme celles-ci se produiront de

toute façon, la Commission a jugé utile de frapper directement juste et fort.

● Alcools, tabacs et carburants

En ce qui concerne l'importance des taux des accises, les divergences existant entre les Douze sont actuellement

Taux des accises proposés par la Commission

Boissons alcoolisées	Montants en Ecus
Alcool pour boissons (par hl d'alcool pur)	1271
Vins (par hl) (moyenne 11%)	17
Bières (par hl) moyenne 12,5° Plato	17
Tabacs manufacturés	
Cigarette (accise spécifique par 1000)	19,5
droit ad valorem + TVA (en % du prix de détail)	52% - 54%
Cigares et cigarillos	
droit ad valorem + TVA (en % du prix de détail)	34% - 36%
Huiles minérales	
Essence contenant du plomb et huiles moyennes utilisées comme carburant (par 1000 l)	340
Essence sans plomb (par 1000 l)	310
Gas-oil (diesel) (par 1000 l)	177
Gas-oil de chauffage et huiles moyennes autres que les huiles utilisées comme combustibles (par 1000 l)	50
Huile lourde (par 1000 kg)	17
Un Ecu vaut environ 1,70 fr suisse.	

beaucoup plus fortes que pour les taux de TVA. Les perturbations budgétaires immanquablement entraînées par une unification des taux se feront donc plus lourdement sentir. Pour assurer une certaine équité entre membres et limiter au minimum les bouleversements dans chaque secteur, la Communauté a choisi de fixer les taux unifiés en appliquant des méthodes de calcul différenciées selon les marchandises concernées.

Prenons le cas des alcools: on a retenu la moyenne arithmétique des taux pour les boissons distillées, tandis que pour les vins et la bière, la Commission propose une taxation spécifique par litre de produit. Pour les produits du tabac, on a également retenu la moyenne arithmétique, ce qui entraînera une augmentation de la taxation générale au niveau communautaire. Cet accroissement est considéré comme supportable et par ailleurs conforme aux objectifs européens dans le domaine de la santé. En ce qui con-

cerne enfin les huiles minérales, la moyenne arithmétique prévaut pour l'essence, qui est de loin la plus importante source de revenu dans ce secteur. En revanche, pour le diesel, le mazout, l'huile lourde — pour lesquels l'usage commercial est prépondérant — la Commission estime qu'un taux pondéré en fonction de l'usage serait mieux à même d'assurer la neutralité des effets sur les coûts industriels.

En bref, les droits d'accise proposés se situeraient au niveau indiqué dans le tableau ci-contre pour les trois secteurs durablement autorisés. Il faut noter que les droits proposés se fondent sur la situation connue au moment de la rédaction de la proposition de directives, soit au 1^{er} avril 1987. Il va de soi que d'ici à 1992, le montant des droits spécifiques fera l'objet d'une adaptation périodique en fonction de l'indice général des prix de détail à l'intérieur de la Communauté.

Délais et problèmes

Le délai pour l'achèvement du marché intérieur est clair et bien connu: il est fixé au 31 décembre 1992. Cette date limite vaut bien sûr aussi pour le rapprochement des taux des impôts indirects, pour l'harmonisation de leurs structures, comme pour la mise en place d'un mécanisme de compensation de la TVA

pour les ventes intracommunautaires. D'ici là, les gouvernements et les parlements des Etats membres devront avoir pris les mesures nécessaires pour parvenir aux objectifs fixés, et notamment à l'élimination des frontières fiscales intracommunautaires. C'est évidemment plus vite dit que fait, d'autant que la

réalisation des objectifs fixés pose, en priorité aux Etats membres, divers problèmes pas tous faciles à résoudre, d'ordre budgétaire, politique et administratif.

● Financiers

Pour les budgets publics des Etats membres, les conséquences de l'harmonisation se manifesteront vraisemblablement en deux temps. D'abord, ils situent leurs taux de TVA à l'intérieur certes de la fourchette, mais à un niveau leur permettant de diminuer les perturbations par rapport à la situation de départ. Dans cette hypothèse, tout à fait vraisemblable, le Royaume-Uni par exemple verrait ses recettes au titre de la TVA augmenter d'environ un point pour cent de son produit intérieur brut, ce qui suffirait sans doute à compenser les pertes de recettes budgétaires consécutives à l'harmonisation d'accises relativement élevées. La plus forte augmentation de recettes TVA serait enregistrée au Luxembourg, tandis que le Danemark subirait une forte baisse de ses recettes au titre de la fiscalité indirecte, droits d'accises compris. Ce pays semble, de manière générale, le plus touché par les projets de la Commission, et devrait probablement revoir la structure générale de ses prélèvements fiscaux.

Une fois que tous les Etats membres auront ramené leur taux de TVA à l'intérieur de la fourchette fixée, de 14% à 20% pour le taux normal rappelons-le, des pressions ne manqueront pas de

s'exercer pour diminuer la dispersion des taux pratiqués, et plus particulièrement pour «tirer vers le bas» les taux appliqués dans les «pays chers» comme la France notamment. En effet, son principal partenaire commercial et voisin, l'Allemagne, pratiquera des taux situés vraisemblablement à cinq points pour cent au-dessous des taux français. Un tel écart pourrait être considéré comme intolérable par les entreprises soumises à la concurrence allemande, qui pèsera également sur d'autres pays à «TVA lourde», comme la Belgique et les Pays-Bas. On peut donc imaginer que dans ce deuxième temps, les trois pays cités devront eux aussi, comme aura dû le faire avant eux le Danemark, revoir la répartition de la charge fiscale entre les impôts directs et indirects.

● Politiques

Quant aux difficultés politiques posées par l'élimination des frontières fiscales, elles sont évidentes. Les parlements nationaux hésiteront à se dessaisir d'une partie du pouvoir auquel ils sont profondément attachés: celui de voter le budget, et notamment d'en fixer en toute autonomie les ressources.

La Commission a bien entendu cherché à prévenir ces réticences en évitant d'imposer, sauf pour les droits d'accise qui concernent seulement trois secteurs précis, un alignement total des législations nationales, qui aurait effectivement privé les parlements de leurs pouvoirs en la matière. En ce sens, la fixa-

tion des fourchettes pour les taux de TVA présente certes l'inconvénient de rendre possibles des distorsions de la concurrence, et même de créer des occasions de fraude; mais elle présente dans le même temps le grand avantage, qui n'est pas seulement esthétique, de laisser aux gouvernements et aux parlements des Etats membres une certaine marge de décision.

Par ailleurs, il ne fait aucun doute que l'harmonisation va conduire dans certains pays à de fortes hausses de taux de la TVA, ce qui ne manquera pas de provoquer de vives réactions du côté des consommateurs. On voit mal les gouvernements du Royaume-Uni ou de l'Irlande, pays qui font présentement le plus large usage du taux zéro, négliger les conséquences politiques intérieures de l'harmonisation des taux intracommunautaires.

De manière générale, il ne serait pas étonnant de voir se multiplier les demandes de dérogation temporaires, qui conduiront à une application assouplie de l'art. 99 du Traité de Rome. L'allongement de la période de transition vers une fiscalité indirecte harmonisée n'est certes pas souhaitable sur le plan économique, mais s'avérera probablement

nécessaire pour des raisons politiques.

● Administratifs

Quant aux problèmes administratifs posés par cette harmonisation, ils sont principalement de deux ordres: la suppression des contrôles aux frontières exigera que le nombreux personnel présentement affecté à ces tâches puisse trouver à exercer dans le secteur public des fonctions analogues, et recevoir une formation complémentaire.

D'autre part, la mise en place d'un mécanisme de compensation entre Etats membres s'annonce difficile, malgré le ton résolument optimiste adopté par la Commission à ce sujet. Il va falloir mettre au point les procédures permettant le calcul des créances et des dettes des Etats membres auprès du compte central; il faudra aussi prévoir les contrôles portant sur des montants qui pourraient s'avérer rapidement élevés. Même s'il s'agit là de problèmes techniques assez ardues, ils ne devraient pas faire peur à ceux qu'on a appelés les Eurocrates de Bruxelles, rompus à la solution des questions juridiques et administratives les plus pointues.

Révolution tranquille

Malgré leurs allures techniques, le rapprochement des taux et l'harmonisation des structures des impôts indirects contribuent de manière décisive à la consolidation de la Communauté européenne et à l'établissement du marché intérieur. S'ils parviennent, à fin 1992 ou plus tard, à éliminer les frontières fiscales et les distorsions intracommunautaires, les Etats membres renforceront leurs positions de marché intégré, les uns à l'égard des autres, et plus encore vis-à-vis des pays tiers.

Jacques Delors, l'actuel président de la Commission des Communautés européennes, a bien raison de considérer que l'Europe financière en général, et l'Europe fiscale en particulier, vivent actuellement «une révolution tranquille». C'est bien le terme qui convient pour désigner l'ensemble des «règles nouvelles du jeu économique et social (...) destinées à offrir un environnement et des conditions plus favorables aux efforts déployés par les acteurs économiques, sociaux, universitaires, chercheurs, étudiants, à leur donner des capacités nouvelles de coopération, de mobilisation des ressources».

Au-delà des particularismes subsistant, des intérêts nationaux encore prioritaires et des problèmes de «digestion» des effets liés aux récentes adhésions de pays méditerranéens, l'Europe communautaire se fait inéluctablement. Au

plan de la fiscalité, qui n'était pas une préoccupation première pour les Adenauer, Pineau, Spaak et autres signataires du Traité de Rome, beaucoup s'est fait et plus encore préparé au cours des vingt dernières années, de sorte que les mécanismes sont en place pour l'ouverture au marché unique. «Les Douze, en modifiant chacun de façon radicale leurs systèmes d'imposition indirecte — c'est-à-dire en adoptant le régime de la TVA — ont accompli un pas décisif. Il leur reste maintenant à parcourir le restant du chemin qui n'est pas des plus aisés, mais ce rapprochement des taux commande la suppression des frontières physiques à l'intérieur de notre Communauté». Ainsi parle son président.

Et la Suisse face à tout cela? Elle contemple, avec toute la sérénité qui convient, l'évolution de la situation au sein de l'Europe des Douze. Elle compte les points, s'étonne de temps à autre de voir le marché intérieur en voie d'achèvement. Il ne fait aucun doute que le jour où les frontières intracommunautaires seront éliminées, où les marchandises circuleront et s'achèteront indifféremment dans toute la CE, les produits et services venus du dehors auront de la peine à pénétrer ce vaste marché de plus de 300 millions de consommateurs.

Ce que sachant et prévoyant, les entreprises suisses font mouvement, à la fois pour se placer géographiquement à l'in-

térieur du futur marché unique, et pour se donner, par toutes sortes de fusions et autres opérations de rachats, les dimensions exigées pour opérer sur un aussi vaste marché. De leur côté, les organisations économiques ont de plus ou moins longue date pignon sur rue à Bruxelles, où elles observent et négocient avec une égale assiduité. Et il semble que même l'officialité fédérale, malgré qu'elle exclue une adhésion pure et simple de la Suisse à la CE, cherche désormais une voie originale pour s'en rapprocher. Point d'argent, point de Suisses. Dans

les grandes et moins grandes manœuvres en cours entre Berne et Bruxelles, les considérations de politique financière et fiscale jouent un rôle important, même s'il est moins spectaculaire que celui de la neutralité ou de la politique agricole. Et dans la perspective du marché unique européen, dont l'institution pourrait coïncider avec celle du nécessaire nouveau régime des finances fédérales, le calendrier lui-même impose un rapprochement entre l'Europe qui se fait et l'avenir financier de la Confédération.

Bibliographie

MARCEL BOITEUX, *Fiscalité et Marché unique européen*. Rapport d'étape au ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de la privatisation. La Documentation française, Paris, février 1988.

JEAN-MICHEL CHARPIN, L'harmonisation des TVA européennes – Conditions de la suppression des frontières fiscales. In *Economie prospective internationale* n° 33, 1^{er} trimestre 1988.

MAURICE COZIAN, *Les Dessous de la TVA*. Armand Colin, Paris, 1988.

JACQUES DELORS, 1992 *Le Défi*. Nouvelles données de l'Europe sans frontières. Flammarion, Paris, 1988.

MAURICE LAURE, *La Taxe à la Valeur ajoutée*. Sirey, Paris, 1953. *Au Secours de la TVA*, PUF, Paris, 1957. *Marché unique et TVA*. Annexe n° 3 au Rapport Boiteux.

Livre blanc de la Commission sur l'Achèvement du Marché intérieur. Bruxelles, juin 1985. COM (85) 310 final.

Troisième Rapport de la Commission sur l'application du Livre Blanc. Bruxelles, mars 1988. COM (88) 134 final.

Finances fédérales

En matière de finances publiques comme d'institutions politiques, l'édifice suisse comporte trois étages: la Confédération, les 26 cantons et les 3029 communes font leur budget, tiennent leurs comptes et présentent autant de bilans en fin d'exercice. L'Office fédéral de la statistique met chaque fois un an et demi pour intégrer toutes les données relatives aux finances publiques, en classifiant notamment les dépenses et les recettes selon leur nature économique et leur domaine fonctionnel, après avoir éliminé les doubles imputations. Car l'organisation politique à trois échelons pose le difficile problème de la consolidation de l'ensemble des transactions financières des collectivités publiques, entre lesquelles s'effectuent naturellement de nombreux transferts: contributions fédérales versées aux cantons, participation des cantons et des communes au financement de différentes tâches, prélèvement par les cantons de l'impôt fédéral direct et, en sens inverse, versement de la quote-part des cantons sur les recettes fédérales, etc.

En termes nets, c'est-à-dire après déduction des montants comptés à double, les finances publiques totalisaient en

1986 une somme de 65,4 milliards de dépenses, soit 26,9% du produit intérieur brut (PIB). Les finances cantonales représentent les quatre dixièmes du montant précité, la Confédération et les communes se répartissant assez exactement le solde pour moitié.

Les dépenses nominales de la Confédération ont plus que décuplé entre 1955 et 1985; mais en valeur réelle, elles ont seulement été multipliées par un facteur de 2,6. De 1975 à 1985 y compris, les comptes ont bouclé avec un excédent de charges, tandis que depuis 1986, la Confédération a renoué avec la série des bonus régulièrement réalisés dans les trente années de l'après-guerre.

● Les recettes d'Helvétia

Les ressources de la Confédération lui sont assurées en majeure partie par l'impôt dont le principe, voire même les taux, figurent dans la Constitution, qui va jusqu'à limiter dans le temps l'autorisation de percevoir; c'est ainsi que la compétence de prélever un impôt fédéral direct, de même qu'un impôt général sur la consommation, renouvelée par le souverain le 29 novembre 1981, expire

à la fin de 1994 (art. 41^{er}, al. 1, Cst. féd.). Au plus tard dans le courant de 1993 aura donc lieu le douzième référendum obligatoire depuis 1950, portant sur la modification ou la simple prorogation du régime des finances fédérales.

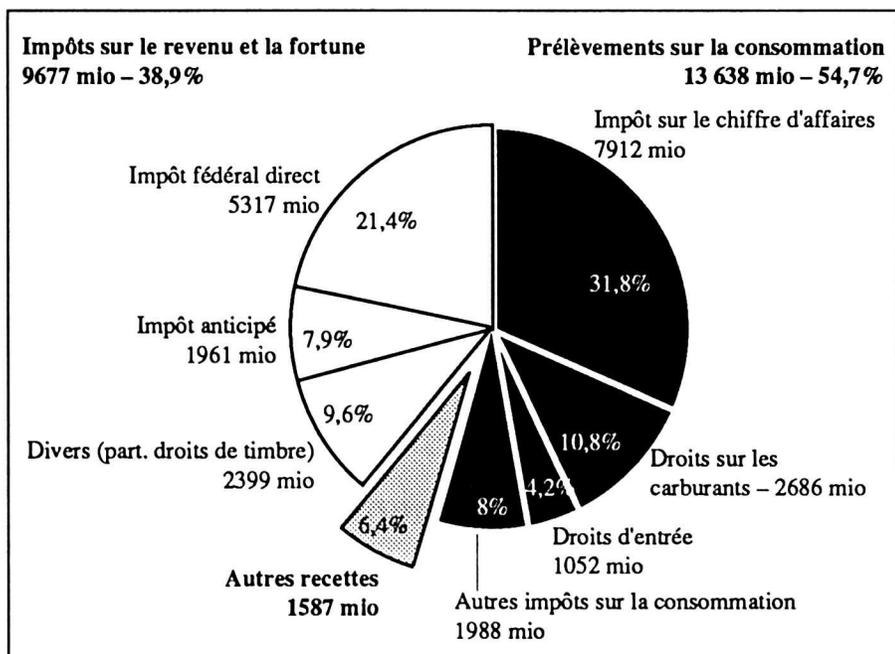
D'ici là, le régime actuel aura subi plusieurs aménagements — certains viennent d'être mis en vigueur — et fait l'objet de propositions dont il sera question plus loin. Avant de les détailler, il convient d'examiner la structure des

recettes fédérales et l'évolution différenciée du produit des différents types d'impôts.

Institués durablement l'un et l'autre pendant la Seconde Guerre mondiale en vue de financer l'effort de défense, l'impôt fédéral direct (IFD) créé en 1941, et l'impôt sur le chiffre d'affaires (Icha), prélevé à partir de 1943, constituent désormais les deux principales ressources de la Confédération, au titre de l'imposition directe et indirecte. Ils repré-

Composition des recettes de la Confédération en 1987

en francs



[Source: Message du Conseil fédéral du 20 mars 1988 concernant le compte d'Etat de la Confédération suisse pour 1987.]

sentent ensemble environ les trois quarts des recettes fiscales, ou la bonne moitié des recettes totales.

Le graphique de la page 21 nous montre que les prélèvements sur la consommation (impôts indirects, droits de douane, redevances et taxes dites d'orientation) représentent près de 55% des rentrées de la Confédération en 1987 (cette proportion dépasse à peine les 50% dans les années paires qui procurent un rendement supérieur de l'IFD). Ces prélèvements sur la consommation servent en majeure partie à alimenter la caisse générale de la Confédération; mais près des trois dixièmes sont en fait des ressources affectées et vont aux routes, à l'AVS/AI et à l'agriculture.

A long terme, les principales recettes fiscales fédérales évoluent différemment. Par rapport au PIB, pour la période 1970-1987, le rendement de l'IFD a passé la barre des 2%. L'impôt anticipé a un rendement plutôt stable, ne dépassant 1% qu'en 1976, 1982 et 1986. Quant au droit de timbre, il procure à la Confédération un revenu en forte croissance depuis 1983, mais avec 2,2 milliards de francs, il n'atteint pas encore

1% du PIB. La charge fiscale fédérale directe totalise environ 3,8% du PIB.

Quant aux prélèvements sur la consommation, ils progressent pour ce qui est de l'Icha, dont les taux ont été relevés à quatre reprises depuis 1971; inversement les droits de douane ont tendance à baisser, malgré les droits sur les carburants; tous impôts et droits confondus, les prélèvements sur la consommation avoisinent les 5,3% du PIB.

On connaît le phénomène d'érosion qui affecte plus particulièrement quatre groupes de recettes: les droits d'entrée, l'impôt sur le tabac, les droits sur les carburants, ainsi que les «autres recettes» (prêts, ventes de marchandises, produit de la fortune et divers, dont notamment le versement du bénéfice des PTT). Le produit de cet ensemble de recettes a progressé moins vite que l'évolution des prix, le recul relatif apparaissant encore plus évident lorsqu'on élimine les modifications tarifaires. En conséquence, la quote-part des quatre groupes de recettes précités, qui s'établissait à 3,05% du PIB en 1985, ne devrait plus atteindre que 2,56% en 1990, puis 2,3% en 1994.

Ajustements

Le rendement des différents impôts fédéraux a subi l'effet des modifications des taux, barèmes et tarifs appliqués conformément aux décisions parlementaires. Sans remonter au-delà de 1977,

on peut rappeler ici les principales modifications intervenues, qui sont autant de mini-réformes fiscales, dont aucune ne semble procéder d'une vue d'ensemble.

● Fiscalité directe

L'impôt fédéral direct (IFD) frappe le revenu des personnes physiques, ainsi que le bénéfice net et le capital des sociétés de capitaux, comme des coopératives. Le produit de l'imposition du revenu des personnes physiques représente environ 70% du rendement total de l'IFD. Les taux applicables aux personnes physiques ont évolué à la baisse jusqu'en 1971, puis vers le haut depuis lors. La dernière adaptation qui a pris effet avec la période de taxation 1983-1984 a vu toutefois une forte augmentation des déductions sociales, un relèvement du seuil d'imposition, ainsi qu'une généralisation du rabais sur les premières centaines de francs d'impôt.

Les mesures périodiquement prises pour neutraliser la progression à froid n'ont jamais pu entièrement corriger ses

effets, rendus particulièrement sensibles par la progressivité élevée de l'IFD (de 0,2 à 11,5%); aussi le principe même d'une compensation intégrale a-t-il été inscrit dans la loi du 7 octobre 1983, votée sous la pression d'une initiative radicale-UDC, retirée par la suite. La dernière compensation intégrale a eu lieu au 1^{er} janvier 1985 et, conformément à la loi, la prochaine devrait être automatiquement effectuée quand l'indice suisse des prix à la consommation aura augmenté de 7%; on prévoit donc une correction d'environ 8,3% pour le 1^{er} janvier 1989, avec effet dès 1990, au niveau du rendement.

Autres facteurs de diminution du produit de l'IFD: le nouveau concept des réserves de crise (1985), et surtout les allègements en faveur de la prévoyance professionnelle obligatoire et de l'épargne au titre du 3^e pilier (1987).

Mesures fiscales décidées et leur effets

Mesure	effets dès	perte de rentrées fiscales évaluées
Allègements fiscaux visant à encourager la prévoyance professionnelle	1988	315 mio
Compensation automatique des effets de la progression à froid	1990	550 mio
Programme d'urgence de l'IFD	1990	350 mio

Enfin, les Chambres fédérales ont voté en octobre 1987, soit à la fin de la dernière session de la législature 1983-1987, un «programme d'urgence» introduisant le double barème; cette mesure générale en faveur des personnes mariées est renforcée par une différenciation accrue des seuils d'imposition, abaissé de 11 200 à 9000 fr pour les célibataires, et relevé de 15 000 à 17 500 fr pour les époux vivant en ménage commun; les déductions sociales sont également augmentées à 3500 fr pour les familles monoparentales, et à 4000 fr pour chaque enfant mineur ou aux études, ou pour toute personne à charge du contribuable. Les déductions au titre de la prévoyance vieillesse sont également modulées selon la situation familiale et le nombre d'enfants. Enfin, un cinquième, soit un montant compris entre 2000 et 5000 fr peut être déduit du produit du travail obtenu par celui des conjoints qui a le salaire le moins élevé. Ce programme urgent déploiera ses effets dès le 1^{er} janvier 1989, et jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur l'impôt fédéral direct, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 1992.

L'impôt anticipé n'a pas subi de modification importante depuis la dernière augmentation du taux d'imposition des revenus de capitaux mobiliers et des gains obtenus dans les loteries, passé de 30% (1967-1975) à 35% depuis le 1^{er} janvier 1976. On se souvient qu'après de longues discussions, l'idée d'assujettir les intérêts des avoirs fiduciaires à l'impôt anticipé a été définitivement abandonnée en 1983.

Les droits de timbre, prélevés depuis 1918, frappaient à l'origine un grand nombre de transactions, dont la liste s'est réduite par diverses abrogations, appliquées notamment en 1958 et 1973. Actuellement, trois types d'affaires demeurent imposées; elles donnent lieu à la perception des droits suivants:

- le droit de timbre d'émission sur les droits de participation suisses;
- le droit de timbre sur la négociation de titres suisses et étrangers;
- le droit de timbre sur les primes de certaines assurances (assurance-choses, responsabilité civile, casco véhicules, incendie, etc).

● Les prélèvements sur la consommation

L'impôt sur le chiffre d'affaires est prélevé en principe au niveau du commerce de gros, ou à défaut à celui des détaillants, ce qui permet de réduire le nombre des entreprises assujetties (un peu plus de 120 000 au total). Si le système même de l'Icha n'a pas subi de modification depuis son institution en 1943, la liste des marchandises franches d'impôt s'est allongée dans les années cinquante (adjonction des produits alimentaires et des boissons), alors que l'imposition des prestations (et non plus seulement du matériel) de l'industrie du bâtiment était introduite dans les années septante. Le 1^{er} janvier 1980, à la suite d'une décision surprise du Conseil fédéral, le commerce des monnaies d'or et

d'or fin était à son tour soumis à l'Icha, imposition supprimée le 1^{er} janvier 1986.

Le système de l'Icha, qui a peu évolué depuis sa création pendant la Seconde Guerre mondiale, exigeait, disent certains, de sérieuses adaptations. S'ajoutent à cela les impératifs liés à la future compensation de recettes actuellement acquises, mais non assurées pour l'avenir (taxe occulte, dont il sera question plus loin, et droits de timbre). On reviendra sur les différentes solutions envisagées.

Les **droits de douane** subissent un processus d'érosion particulièrement accentué, sous l'effet notamment de notre participation à l'AELE, du Traité d'association Suisse – CEE, et des différents

rounds du GATT. Depuis les années septante et malgré un vigoureux développement du commerce international, les taxes d'entrée n'ont cessé de diminuer entre 1970 et 1984, pour se stabiliser aux environs du milliard par an depuis lors. De leur côté, les droits et les surtaxes sur les carburants rapportent bon an mal an 2,6 milliards de francs, principalement destinés au financement du réseau routier.

On évoque périodiquement l'idée de remplacer les droits spécifiques — une spécialité helvétique quasiment unique au monde — par une taxation ad valorem. Les dernières études faites à ce sujet ont démontré l'opportunité d'en rester au système actuel, les complications liées à un changement n'étant pas assurément compensées par un surcroît

Impôt sur le chiffre d'affaires

Taux normaux appliqués aux livraisons au détail et en gros

en pour-cent du montant des ventes

	1943– 1955	1956– 1971	1972– 1973	1.1.74– 30.9.75	1.10.75– 30.9.82	Depuis le 1.10.82
Livraisons au détail	4%	3,6%	4%	4,4%	5,6%	6,2%
Livraisons en gros	6%	5,4%	6%	6,6%	8,4%	9,3%

Le tableau ci-dessus nous montre que les taux d'Icha ont évolué à la baisse jusqu'en 1971. En 1972 – 73, ils retrouvaient le niveau de 1943 – 55, pour continuer à augmenter par la suite. [Source: «L'économie suisse 1946 – 1986», p. 152. UBS, Zurich, 1987.]

de recettes. On continuera donc à compter les pièces, à mesurer les dimensions, à peser les marchandises, etc, lors de leur entrée en Suisse, bref à faire des statistiques quantitatives plutôt qu'à taxer des valeurs.

Les «autres impôts sur la consommation» comprennent essentiellement l'impôt sur le tabac, dont le produit oscille autour de 800 millions par an, les nouvelles redevances routières (taxe poids lourds et vignette autoroutière), qui rapportent désormais près de 300 millions par an, et les 700 millions de taxes dites d'orientation — en fait des suppléments de prix prélevés à l'importation de produits agricoles (denrées

fourragères, graisses et huiles comestibles et beurre notamment).

L'évolution de ces «autres impôts», dépend étroitement des quantités consommées et des taux appliqués, dont la détermination est en majeure partie de la compétence du Conseil fédéral. Dans les deux cas, les perspectives sont à la baisse: la consommation du tabac stagne — ou diminue légèrement — tandis que les suppléments de prix prélevés à l'entrée de matières fourragères ou de graisses et huiles comestibles atteignent déjà des montants considérables en regard de la valeur de la marchandise, protectionnisme agricole et compte laitier obligent.

Vellétités de réforme

Les mini-réformes intervenues ces dernières années dans la fiscalité fédérale n'ont certes pas empêché la Confédération de connaître à nouveau, depuis 1986, des exercices bénéficiaires. Mais il faut bien voir que si les recettes fiscales ont poursuivi une croissance modérée, au rythme de 6% l'an en moyenne, l'évolution des dépenses traduit une double volonté d'économie et de transfert de charges: les paquets d'économies 1975, 1977, 1980 et 1984; les réductions linéaires de subventions; les programmes de nouvelle répartition des tâches; le blocage des effectifs du per-

sonnel; etc, ont ramené le rythme d'augmentation des dépenses au-dessous de celui des recettes, du moins en moyenne multiannuelle depuis 1980. Cette tendance pourrait s'inverser pour la période 1987-1991.

A noter que les recettes fiscales des cantons et des communes vont dans le même sens que celles de la Confédération, puisque des mesures ont également été prises à ces niveaux pour rectifier les barèmes d'imposition des couples mariés, encourager la prévoyance professionnelle et compenser les effets de la progression à froid.

● **Revendications majoritaires**

Les allègements accordés ou programmés n'ont pas modéré les revendications de la majorité bourgeoise en matière de fiscalité fédérale. Deux types de mesures complémentaires sont demandés par voie de motion, l'une concernant le droit de timbre, l'autre l'icha. Dans l'un et l'autre cas, le Conseil fédéral s'apprête à exécuter le mandat impératif qui lui a été donné par les Chambres, avec la même motivation: renforcer la compétitivité de l'économie en allégeant la charge fiscale pesant sur les opérations de la place financière suisse et sur les investissements effectués principalement par l'industrie.

Les banques versent environ 70% des **droits de timbre fédéral**, dont le produit brut dépassait les 2,2 milliards de francs en 1986 et 1987. Les deux tiers de ce total sont régulièrement représentés depuis 1982 par les droits de négociation, qui concernent pour l'essentiel (environ 85%) des papiers-valeurs étrangers. Pas étonnant dans ces conditions que les allègements concernant ces droits figurent en bonne place sur la liste des mesures préconisées par deux motions radicales pour la «sauvegarde de la place financière suisse», adoptées par les Chambres fédérales respectivement le 13 mars 1986 (Conseil des Etats) et le 17 décembre de la même année (Conseil national).

Il s'agirait notamment d'exonérer du droit de timbre de négociation les trans-

actions portant sur des papiers ayant une durée contractuelle inférieure à trois mois, alors que le droit est présentement perçu dès le premier jour. On réduirait également le droit de timbre pro rata temporis pour les papiers monétaires de trois à douze mois, et «de la moitié au moins» la charge fiscale pesant sur les transactions effectuées par un courtier en titres suisse pour le compte de vendeurs et acheteurs domiciliés à l'étranger. Enfin, on exempterait du droit de timbre de négociation l'émission en Suisse d'obligations sur l'Euromarché.

Les **motions** en question préconisent encore d'autres mesures intéressant principalement l'impôt anticipé, qui devrait être supprimé sur les intérêts des dépôts à terme interbancaires, et l'impôt sur le chiffre d'affaires sur l'or – supprimé dans l'intervalle comme on l'a vu.

Prévoyant d'avoir à réaliser au moins une partie du programme demandé par les motionnaires, dont les conséquences financières sont difficiles à évaluer, le Conseil fédéral a inscrit dans sa planification pour les années à venir un rendement quasi stabilisé des droits de timbre fédéral. Son produit augmenterait de 0,5% seulement en 1987-1991, contre 16,9% en moyenne annuelle dans la période 1983-1987. Bien entendu, cette prévision tient aussi compte du ralentissement des affaires boursières dont la flambée préalable au krach boursier de l'automne 1987 avait gonflé le volume dans une mesure tout à fait extraordinaire.

En ce qui concerne l'**impôt sur le chif-**

fre d'affaires, la majorité parlementaire a réenfourché en juin 1988 un déjà vieux cheval de bataille: il s'agit à nouveau d'éliminer la fameuse «taxe occulte», qui résulte de l'imposition de fait des biens d'investissement et des moyens d'exploitation. Cette imposition, qui frappe la consommation intermédiaire et non finale, a pour effet de renchérir les coût de production et de distribution: en effet, le grossiste incorpore dans le prix de ses produits non seulement le coût des équipements mis en œuvre, mais aussi l'impôt sur le chiffre d'affaires dont ils sont grevés. Ce mécanisme conduit donc à une imposition cumulative aux différents stades de la production et de la distribution, et non à une imposition nette de la seule valeur ajoutée à chacun d'eux. Du coup, cette charge indirecte, dite occulte puisqu'elle n'apparaît pas ouvertement, pèse en fait aussi sur des marchandises non imposées au niveau du consommateur final; incorporée dans le prix de vente de toutes les marchandises suisses, elle les défavorise sur le marché indigène par rapport aux produits importés francs de TVA, et plus encore sans doute sur les marchés étrangers où la taxation à la seule valeur ajoutée évite toute imposition cumulative.

La **taxe occulte** perçue sur les biens d'investissements et les moyens d'exploitation représente une charge de l'ordre de 1,5 milliard de francs au maximum, estime le Conseil fédéral. Il doit bien s'agir d'un plafond puisque le Rapport Heimann, datant de 1983 et un peu oublié depuis lors, évaluait à 1,1 mil-

liard de francs la perte de recettes fiscales pour la Confédération en cas d'élimination complète de la taxe occulte.

Cette perte, quelle qu'elle soit, tout le monde s'accorde à penser qu'il faudra la compenser, au titre de la fiscalité indirecte évidemment. Plusieurs modifications de l'Icha sont concevables pour «retrouver» un montant qui représente près d'un cinquième de son rendement obtenu en 1988: limiter la liste des biens exonérés (en imposant par exemples les agents énergétiques), assujettir au moins certaines prestations de service (actuellement toutes franchises d'impôt), voire combiner ces mesures entre elles et/ou avec une éventuelle augmentation du taux de l'Icha. Tous ces dispositifs ont été envisagés, dont les deux premiers semblent devoir faire l'objet d'une attention particulière.

● Les cinq variantes

Cinq variantes sont présentement examinées par le Département fédéral des finances (voir ci-contre). Elles se fondent sur différents modèles, qui prennent en compte l'élimination d'une taxe occulte évaluée à 1,5 milliard.

Ainsi, seules la variante parlementaire de juin 1988 (B) et la proposition de l'administration du 15 novembre 1985 (C) permettraient une pleine compensation de la perte consécutive à l'élimination de la taxe occulte, tout en conservant l'Icha comme principale forme d'imposition de la consommation.

A noter enfin que les variantes A et B

Les cinq variantes de réforme de l'Icha

- A. La «variante de base» reprend pour l'essentiel les propositions formulées dans son rapport final, du 19 janvier 1983, par la Commission d'étude pour la révision de l'Icha, que présidait l'ancien conseiller aux Etats Albin Heilmann (Adl/ZH); cette commission a planché sur les conséquences d'une motion, transmise en 1981 et demandant la suppression de la taxe occulte; en bref, la variante de base passerait par l'imposition des agents énergétiques (+ 390 millions), par la suppression du taux spécial pour les travaux immobiliers (+ 555 millions), et par l'assujettissement à l'impôt des détaillants dont le chiffre d'affaires annuel excède un million de francs (+ 35 millions).
- B. Cette seconde variante correspond à la motion transmise le 23 juin 1988 par les Chambres à l'issue de leur débat parallèle sur les grandes lignes de la législation 1987-1991; cette motion, qui portait à l'origine la signature du conseiller national Paul Zbinden (PDC/FR), prévoit, outre les mesures également préconisées par la variante A (soit + 975 millions au total), l'imposition au taux réduit de 2,8% (livraisons en gros), respectivement 1,9% (ventes au détail) de tous les produits présentement inscrits sur la liste franche, à l'exception de l'eau et du bois de feu, qui continueraient d'être exonérés, et des agents énergétiques, qui seraient imposés au plein taux.
- C. Alors que les variantes A et B sont plus ou moins directement d'inspiration parlementaire, les variantes C, D et E se fondent sur les réflexions internes à l'administration, qui a fait partiellement siennes les conclusions de l'expertise demandée au Professeur bâlois Gottfried Bombach; la variante C reprend toutes les mesures préconisées par la variante A et y ajoute, conformément à une proposition formulée par l'administration fédérale des contributions en novembre 1985, la suppression du taux réduit pour les livraisons en gros, ainsi que l'assujettissement de diverses prestations de service (+ 935 millions, dont plus des deux tiers pour la seule hôtellerie-restauration).
- D. La variante D se distingue pour l'essentiel de la précédente en ce qu'elle renonce à l'assujettissement des hôtels et restaurants (dont en termes nets les prestations demeurent en partie imposées, à la charge d'autres entreprises).
- E. La variante E reprend les termes de la variante D, avec deux modifications: suppression de l'imposition des agents énergétiques et maintien du taux spécial pour les travaux immobiliers; cette variante E n'entraînant qu'une très partielle compensation de l'élimination de la taxe occulte, elle ne pourrait être mise en vigueur que parallèlement à l'institution d'une taxe sur l'énergie, dont le rendement devrait être au moins de 1,3 milliard de francs.

Réforme de l'Icha

Modifications par rapport à la situation de 1987

(121 500 entreprises assujetties et 1,5 mia de taxe occulte à éliminer)

	Nombre d'assujettis	Rendement (mio de fr)
Variante A	- 7 400	- 525
Variante B	- 11 400	+ 65
Variante C	- 53 300	+ 195
Variante D	- 30 500	- 400
Variante E	- 30 500	- 1300

pourraient être mises en vigueur par la voie d'arrêtés fédéraux soumis au référendum facultatif. En revanche, la réalisation des variantes C, D et E exigerait

une modification de la Constitution, et passerait donc par un référendum obligatoire, avec double majorité du peuple et des cantons.

Un transfert de charges inacceptable

On peut pousser aussi loin que l'on veut l'étude de ces variantes qui révèlent à la fois un engouement étonnant pour la technicité fiscale et une infatigable capacité de prendre en compte les intérêts des groupes économiques (banques, tourisme, industrie d'exportation): elles n'ont, même avec l'appui du Parlement,

aucune chance politique. Sur de telles bases, un réaménagement de l'Icha est condamné, parce que unilatéral et anti-social.

Les milieux économiques constatent les avantages d'autres systèmes d'imposition, notamment pour qui exporte la supériorité de la TVA européenne sur

l'Icha helvétique. Il n'en tirent pas la conclusion qu'il faudrait (malgré les échecs de 1977 et 1979, sur lesquels nous reviendrons); substituer la manière européenne au mode suisse. Ils proposent à l'intérieur du système ichaïque un transfert sur les consommateurs, y compris les plus modestes. A cet égard, l'intention de supprimer la liste franche (variante B ou E) ne pourrait être ressentie que comme une provocation délibérée.

Comment peut-on imaginer que les ménages acceptent de payer plus, même sur le strict nécessaire, pour offrir un milliard aux industries d'exportation, sachant aussi que les grandes banques ou leurs clients d'affaires seraient allégés d'autant?

L'imposition des agents énergétiques, par l'Icha ou par un impôt spécial, si elle a pour seul but de financer le manque à gagner de l'abolition de la taxe occulte, se heurte aux mêmes objections. Il n'est pas acceptable que le problème des finances fédérales soit présenté comme un simple transfert de charges. L'Europe est l'occasion politique, unique, d'échapper à cette révision sommaire. L'intérêt fondamental du pays à ne pas se singulariser dans une Europe qui s'harmonise devrait inciter les responsables politiques à trouver un accord qui ait une dimension historique.

Notre ambition est, par des propositions concrètes, qui ne forment pas un projet clé en main, de situer le débat à ce niveau.

Bibliographie

JACQUES BLOQUE, *TVA: Un Conflit entre Efficience et Equité?* CREA, Lausanne, 1979

GOTTFRIED BOMBACH, *Finanzielle und ökonomische Auswirkung eines Abbaus der «taxe occulte»*. Bâle, 14.9.1987, multigr.

PHILIPPE BRAILLARD, *La Place financière suisse* — Politique gouvernementale et compétitivité internationale. Georg, Genève, 1987.

Cahiers de conjoncture. Office fédéral des questions conjoncturelles, Berne. En particulier les n° 2/87 et 4/87.

L'Economie suisse. Chiffres, faits, analyses 1946-1986. UBS, Zürich, 1987.

Informations fiscales. Commission intercantonale d'information fiscale. Berne.

Rapport final de la Commission d'étude pour la révision de l'imposition du chiffre d'affaires (Rapport Heimann). Berne, 1983.

Rapport concernant certains aspects fiscaux de la place financière suisse. Berne, 7 mars 1986.

Rapport sur le programme de la législature 1987-1991. Berne, 18.1.1988.

La vie économique. Département fédéral de l'Economie publique. Berne. En particulier le n° 8/88.

A nouvelles donnes, solutions neuves

Les chefs du Département des finances, locataires successifs du Bernerhof, s'ils n'ont pas tous craint l'eau froide, furent tous échaudés. Entre 1950 et 1981, on recense onze votations sur le régime des finances fédérales. Peuple et cantons ont dit six fois oui, et cinq fois non. Le score semble positif, mais l'apparence est trompeuse. Si les oui avaient été des oui, point n'aurait été nécessaire de les solliciter si souvent. En fait, trois oui concernaient un régime financier limité dans le temps (votations des 3 décembre 1950, 24 octobre 1954 et 11 mai 1958), et les trois autres portaient sur la simple prorogation du régime financier de la Confédération (8 décembre 1963, 6 juin 1971 et 29 novembre 1981).

Les cinq refus ont été opposés à des changements fondamentaux, annoncés comme tels. Non, le 4 juin 1950 à la «Réforme des finances» qui devait prendre le relais des pouvoirs extraordinaires accordés en 1939 et plus particulièrement de l'Arrêté fédéral urgent du 21 décembre 1945, qui fut la base légale du régime financier de 1946 à 1949. Non, le 6 décembre 1953 au «Nouveau

régime financier de la Confédération», proposé par le socialiste Max Weber, qui démissionnait aussi sec moins de deux ans après son entrée en fonction. Non, le 15 novembre 1970 à la «Modification du régime des finances fédérales» qui entraîna, neuf mois plus tard, la prorogation votée pour 1972-82.

Enfin, double échec de la TVA, puisque l'on a resservi, en mai 1979, un plat qui n'avait pas eu le temps de refroidir depuis juin 1977.

Quelle usure des forces!

Avant de prendre le pari optimiste d'un accord possible, il faut analyser les causes de ces échecs et de cette impuissance politique.

● L'addition des non

Le souverain n'a jamais voulu priver la Confédération de ressources fiscales: ni la suppression de l'impôt fédéral direct, ni celle de l'impôt sur le chiffre d'affaires n'ont recueilli son accord (votation du 4 juin 1950 contre les contingents cantonaux, votation du 20 avril 1952 sur

l'initiative proposant l'abolition de l'impôt sur le chiffre d'affaires). Mais s'ils ne coupent pas les vivres, les citoyens refusent de s'engager pour toujours. D'où cette originalité suisse, d'un droit constitutionnel limité dans le temps.

Il y a, bien sûr, dans ce résultat, conjonction d'oppositions:

- Le refus fédéraliste de reconnaître à l'Etat fédéral le droit de prélever un impôt direct sur les personnes physiques, qui prive les cantons d'une part de leur substance fiscale, quitte à les subventionner par compensation. Cette résistance s'accroche en dernière ligne à l'inscription des taux dans la Constitution et à la limitation temporelle du fondement constitutionnel de l'impôt.
- La détermination de la droite, cultivant l'idéologie du moins d'Etat, de contraindre la Confédération à une gestion parcimonieuse. Dès 1974, sous l'effet du déficit des finances fédérales, du choc pétrolier et de la crise, ce courant sera dominant.
- La gauche, réfractaire à l'alourdissement de la fiscalité indirecte, qui ne tient pas suffisamment compte de la capacité financière du contribuable; elle ne peut accepter l'augmentation des impôts de consommation sans dégrèvements sociaux sur l'impôt direct ou stimulation de la politique sociale. Elle a rarement eu l'occasion de se trouver satisfaite.
- Enfin certaines catégories profes-

sionnelles promptes à se mobiliser se sentent directement mises en cause par certains projets qu'elles contribuent à faire échouer (on se souvient de l'accueil réservé aux projets de TVA par les viticulteurs non-encaveurs, les hôteliers-restaurateurs et les coiffeurs).

D'où la recherche du profil bas qui seul permet de parcourir la «voie suisse».

En quinze ans, beaucoup de données ont évolué, autour de nous, et dans notre pays aussi.

● Evolutions extérieures

On peut douter que, le 1^{er} janvier 1993, la CE aura harmonisé ses impôts indirects; pour certains pays à taux élevé, les pertes seraient trop fortes et la récupération intégrale sur l'impôt direct serait un risque politique majeur.

Et pourtant les barrières physiques douanières tomberont probablement grâce à un procédé ingénieux, imaginé par la Commission européenne, dans son «Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur». C'est la proposition 212 qui prévoit la création d'un compte central pour les échanges entre pays membres (→ p. 12). Quelle conséquence pour la Suisse?

Le rapport — à paraître — du Conseil fédéral sur «La Suisse et l'intégration européenne» ne consacre qu'un très bref passage à cet aspect de la question, pourtant essentiel, et deux situations seulement sont envisagées.

Dans le cas — qui n'est pas l'hypothèse retenue par le Conseil fédéral — d'une adhésion pure et simple à la CE, la Suisse devrait, modifiant son Icha, imposer toutes les marchandises ainsi que les prestations de services destinées aux consommateurs finals. Et cela au taux de 14%, limite inférieure prévue par l'harmonisation européenne. Il en résulterait non seulement une forte augmentation des recettes fiscales fédérales, mais aussi la nécessité de repenser les fondements mêmes de notre système fiscal suisse, pour rétablir l'équilibre entre les niveaux fédéral et cantonal/communal. Ce serait pour le moins laborieux, constate, désabusé, le Conseil fédéral.

En cas de non-adhésion il n'y aura pas de pression sur la Suisse, elle pourra suivre sa voie et maintenir ses contrôles à la frontière. Le Conseil fédéral n'exclut pas toutefois que, «théoriquement tout au moins», le Traité Suisse-CEE soit ultérieurement complété par un accord simplifiant les formalités fiscales à la douane. L'imposition des marchandises importées ne se ferait plus au passage de la frontière, mais comme pour les produits indigènes au moment de leur livraison.

Mais reste le sort des exportations. Il semble évident qu'une TVA même à taux réduit s'adapterait plus facilement au système européen de compensation. Sa conception pragmatique pourrait en faire un système suffisamment ouvert pour que des pays non-membres — tels la Suisse — puissent y participer. Un

pas important serait franchi vers un rapprochement réel. Comment expliquer que le Conseil fédéral n'ait pas envisagé ce moyen terme?

Les experts de l'OCDE, dans leur dernier rapport périodique sur la Suisse, attirent pourtant l'attention sur ce point:

«Remplacer la taxe sur le chiffre d'affaires par une taxe sur la valeur ajoutée (...) permettrait de réduire les distorsions dans l'affectation des ressources et d'harmoniser la fiscalité indirecte avec celle des pays de la CEE»

Affirmation reprise avec insistance en conclusion du rapport.

● Et en Suisse

Les coûts objectifs — L'échec de la TVA en 1977, même si ses taux étaient prudents et la situation des finances fédérales réellement difficile, s'explique par la volonté du courant dominant de maintenir une politique des caisses vides: moyen reconnu efficace pour dégraisser l'Etat. Socialement, les réductions furent très dures: diminution des subventions aux caisses-maladie et plafonnement à 20% de la contribution aux dépenses de l'AVS.

En 1979, même climat: le projet de 1977 a été corrigé pour donner satisfaction à la droite. Pourtant elle ne désarme pas; mais la gauche délaissée renonça ouvertement à soutenir une telle réforme.

Les circonstances aujourd'hui sont différentes. Les finances fédérales se portent mieux. Toutes les comparaisons internationales montrent que la part des pouvoirs publics dans le financement de la sécurité sociale est en Suisse plus faible que dans la moyenne des pays de l'OCDE. Le coût de l'AVS, on en a pris conscience, résulte de l'évolution démographique; celui de l'assurance-maladie aussi, pour une bonne part. Cette réalité ne peut être gommée; l'idéologie du moins d'Etat est sans prise sur ces faits. Si elle devait s'imposer plus longtemps, elle ne traduirait plus qu'une volonté égoïste, sans même l'excuse des chiffres rouges de la caisse fédérale, de transférer les charges sur les assurés.

La facture de la solidarité — La Confédération consacre 800 millions à l'aide au tiers monde. Par rapport à nos ressources, ce chiffre est encore trop bas.

Nous l'avons dit en introduction, la Suisse ne saurait se dispenser de manifester sa solidarité à l'égard des régions pauvres de l'Europe.

Imaginons qu'elle soit membre de la CE. Sa contribution aux trois fonds structurels européens (→ p. suivante), d'après des évaluations concordantes, tendrait vers le milliard.

La non-adhésion ne saurait toutefois, à nos yeux, signifier que ce milliard puisse être économisé. La Suisse doit avoir la générosité de faire comme si... Ce sera le prix de son intégration, non pas juridique, mais concrète.

Si l'on tient compte de la nouvelle donne: allègements économiques (taxe occulte et droit de timbre), solidarité accrue, nationale, européenne, internationale, la Confédération devrait disposer, pour l'affecter à ces tâches, d'une marge de manœuvre de quelque 4 milliards.

Les modifications de l'Icha à l'étude, y compris les variantes C et D qui s'apparentent à une taxe générale sur la consommation, ne permettent pas d'atteindre ce but, ni financièrement, ni politiquement.

Lorsque l'introduction de la TVA est envisagée (pour la forme, au Département des finances), les experts partent de l'idée qu'elle ne devrait pas rapporter plus que l'Icha. Dans ce cas, évidemment, pourquoi se donner un tel tracassé? La réponse est dans la formulation de la question.

Il est possible toutefois de reprendre les calculs à partir des taux inscrits dans l'Arrêté fédéral du 15 décembre 1978, rejeté en 1979 par le peuple.

A l'époque, une TVA à 8%, avec un taux réduit à 2,5% pour l'alimentation, les médicaments et les publications, et à 5% pour les prestations de l'hôtellerie-restauration, devait produire 1,6 milliards de plus que l'Icha, 6 milliards au lieu de 4,4 soit un surplus de 36,4%.

Mais depuis lors, plus précisément le 1er octobre 1982, les taux de l'Icha ont été relevés de 10,7% et le produit de cet impôt a régulièrement progressé, au

rythme soutenu de la consommation privée et plus vite que le PIB.

On peut donc admettre que les taux inscrits comme maxima dans le projet de TVA 1978 suffiraient à compenser la disparition de l'Icha, l'élimination de la taxe occulte et permettrait de financer des compensations sociales. En 1978, ces dernières avaient été assez chichement calculées en faveur des contribuables modestes et des familles (pour 350 millions) et les montants exonérés de l'IFD notablement relevés.

La recette supplémentaire sur de telles bases serait en revanche insuffisante pour satisfaire aussi les devoirs de solidarité internationaux (ou les revendications de la place financière).

Toute approximation chiffrée est en fait prématurée. Nous aimerions simplement souligner que toutes les nouvelles données doivent impérativement être prises en compte.

A défaut, pas d'accord politique envisageable.

Solidarité européenne

Les fonds structurels ont été créés par la CE pour que, dans l'arène économique, les pays les plus faibles ne soient pas écrasés par les plus forts. Le principe communautaire n'est pas compatible avec des disparités criantes qui pourraient provoquer des flux migratoires, des désertifications de régions entières, etc.

Ces fonds sont au nombre de trois:

Le fonds européen pour le développement régional, créé en 1975. La répartition des contributions (17 mia d'Ecus durant les douze premières années de son existence) constitue une aide Nord-Sud à l'intérieur de la CE. L'essentiel va au développement de l'infrastructure des pays bénéficiaires.

Le fonds social européen, institué par le Traité de Rome. Son but est la promotion de la formation professionnelle. Les jeunes de moins de 25 ans sont les principaux bé-

néficiaires. Les régions à chômage accentué — y compris des territoires français d'outre-mer — en profitent. Dépenses en 1987: 3,1 mia d'Ecus.

Le fonds européen de restructuration et de garantie pour l'agriculture, créé en 1962. Il contribue à financer des mesures de réforme agraire. Volume des dépenses: 1 mia d'Ecus par année.

A relever que les pays de l'AELE avaient aussi créé un fonds d'aide au Portugal, avant que ce pays n'adhère à la CE. Ils se proposent de ne pas interrompre brutalement son activité, sachant qu'ils seront sollicités par la CE de prouver leur solidarité active. Toutefois, c'est croire s'en tirer à bon compte.

Rappelons encore qu'en 1987, le Conseil des ministres de la CE a décidé de pratiquement doubler les moyens mis à disposition des fonds européens.

L'occasion européenne

La TVA n'est qu'une technique fiscale. Mais il se trouve qu'elle a été adoptée par la Communauté européenne, notre premier partenaire commercial. De surcroît, elle est bien adaptée à notre pays, «où les salaires réels sont relativement élevés et qui a donc tendance à se concentrer sur la production et l'exportation de biens à forte intensité de capital» (rapport OCDE).

L'occasion est là.

La saisir ne signifie pas résoudre le problème des finances fédérales — les finances ne sont pas une politique — mais redéfinir les clauses d'un accord politique véritable.

Les fédéralistes ne sauraient s'opposer au renforcement de la fiscalité indirecte, eux qui contestent l'IFD. L'inscription des taux dans la constitution et les limitations temporelles, pour autant qu'elles soient d'une durée suffisante pour assurer une action stable, ne sont pas des problèmes majeurs.

Reste, par augmentation de ses ressources, le renforcement de l'Etat central. Mais les tâches nouvelles, et notamment le coût de la politique étrangère, sont incontestables et ressortissent à un do-

maine qui — personne ne le dispute — est de sa compétence.

La droite économique a le marché en main. Elle ne peut faire supporter ses revendications (suppression de la taxe occulte et droits de timbre) par les ménages. Elle n'obtiendra rien sans une contre-partie sociale.

La gauche doit surmonter sa prévention contre l'imposition indirecte. Mais elle ne peut ignorer que l'impôt qui frappe la consommation et les services ne peut être fraudé; elle ne peut ignorer que le financement de la politique sociale par retenue sur les salaires n'est plus accepté par le peuple. Or le problème de l'as-

En janvier 1984 déjà — ou seulement — le Conseil fédéral écrivait: «Dans le domaine de la santé, malgré les efforts d'économies entreprises, on n'entrevoit pas encore la fin de l'explosion des coûts, et le report de ceux-ci sur les assurés a bientôt atteint ses limites.» (Rapport sur le plan financier de la législature pour les années 1985 à 1987 — 18 janvier 1984).

surance-maladie demeure non résolu. Sait-on que, pour les ménages ayant un revenu inférieur à 72 000 fr par an, les dépenses pour l'assurance-maladie et accidents dépassent celles faites à titre de cotisations aux assurances obligatoires AVS/AI/APG?

Dans la mesure où l'impôt sur la consommation entraîne une hausse de l'indice des prix, il est payé par l'indexation des salaires, et en dernier ressort par l'amélioration de la productivité nationale. Les catégories les plus modestes (retraités, bénéficiaires de pensions), qui souvent ne bénéficient pas d'un droit au maintien du pouvoir d'achat, ont un intérêt primordial à une consolidation et une réforme de l'assurance-maladie dont le financement est particulièrement inique.

L'accord possible sur de telles bases entre les familles politiques suisses n'aurait pas la signification d'un simple compromis. Il manifesterait une adaptation en profondeur aux réalités nouvelles. Cassons l'illusion que l'Europe n'exigera de la Suisse rien que ne puissent résoudre d'habiles négociations diplomatiques!

L'échéance de 1994 est, dès maintenant, l'occasion de prendre nous-mêmes l'initiative, sans pression extérieure. Se rapprocher de l'Europe, c'est aussi renforcer la cohésion nationale.

Avant de nous résigner à débattre des finances fédérales en vase clos, sentant le renfermé des vieilles habitudes, nous demandons que, toutes fenêtres ouvertes, l'Europe inspire la recherche d'une solution de nouvelle concordance.

Publications OCDE

Suisse. Etudes économiques par pays. Dernières livraisons concernant la Suisse: avril 1988 (série 1987/88), février 1987 (1986/87), décembre 1985 (1985/86).

Statistiques de recettes publiques de pays membres de l'OCDE 1965-1985. Paris, OCDE, septembre 1986.

L'incidence des impôts sur la consommation à différents niveaux de revenus. Paris, OCDE, juin 1981.

Table des matières

Avant propos	3
Fiscalité européenne	5
La TVA pour tous	7
Droits d'accise	13
Délais et problèmes	15
Révolution tranquille	18
Finances fédérales	20
Ajustements	22
Véllités de réforme	26
Un transfert de charges inacceptable	30
A nouvelles donnes, solutions neuves	32
L'occasion européenne	37

J.A. 1000 Lausanne 1

Domaine Public

Hebdomadaire romand

N° 917 — Vingt-cinquième année

1^{er} septembre 1988

Prix de vente au numéro:

5 francs