



*Institut de recherches économiques
et régionales*

**SYSTÈME FISCAL SUISSE
STRATÉGIES POUR RÉDUIRE LES DISTORSIONS
ET LES ENTRAVES À LA COMPÉTITIVITÉ**

*Rapport à l'attention de l'Office fédéral du développement
économique et de l'emploi*

**Claude Jeanrenaud, professeur et
Pierre Monnin, licencié ès sciences économiques**

Neuchâtel, décembre 1998

1. INTRODUCTION

La présente étude a été réalisée sur mandat de l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi. Son objectif consiste à identifier, dans le système fiscal, les éléments pouvant constituer des obstacles à la croissance et à la compétitivité des entreprises, puis à élaborer un projet de réforme à moyen terme. Ces recommandations devraient éliminer les distorsions les plus importantes et permettre aux entreprises implantées en Suisse de lutter à armes égales avec leurs concurrents étrangers. La fiscalité ne doit pas être un facteur de hausse des coûts de production. Quant aux assurances sociales, elles sont abordées dans la perspective de leur financement à long terme.

Les propositions contenues dans le rapport vont dans le sens des recommandations formulées par l'OCDE sur la modernisation des systèmes fiscaux des pays membres. Celles-ci portent sur la simplification des impôts et sur la réduction des possibilités de déduction (« niches fiscales »), en vue d'aboutir à une baisse des taux. Leur but est d'éliminer les distorsions qui entravent le bon fonctionnement du marché et pénalisent la croissance. Le présent rapport met en plus l'accent sur un certain nombre de mesures spécifiques. Il s'agit de la réforme fiscale écologique, de la réduction des charges qui pèsent sur les salaires, de la fiscalité des entreprises et de la recherche de sources de financement pour répondre aux besoins croissants dans le domaine des assurances sociales.

L'idée n'est pas seulement d'éliminer du système fiscal suisse les facteurs de distorsion et les entraves à la capacité concurrentielle les plus importantes, mais aussi d'éviter une hausse de la charge fiscale globale. Les indicateurs de charge fiscale sont en effet des grandeurs très visibles, publiées dans les grands journaux économiques internationaux. La charge fiscale globale entre par ailleurs dans le calcul des indices de compétitivité des nations qu'établissent chaque année diverses institutions. Même si l'on peut s'interroger sur la signification économique réelle de tels classements, le fait que l'information soit largement diffusée dans le monde est une raison suffisante pour que l'on s'en préoccupe. En effet, les indicateurs publiés risquent de créer un effet dissuasif sur les entreprises intéressées à s'implanter en Suisse. Enfin, et c'est le point le plus important, une charge fiscale trop lourde est un obstacle à la compétitivité des entreprises et à la croissance.

Toute réforme de la fiscalité entraîne des effets redistributifs entre les différents groupes d'acteurs: entreprises et ménages, contribuables à hauts et à bas revenus, secteurs d'industrie, régions, générations de contribuables... Or les gains et les pertes ne sont pas ressentis d'une manière symétrique. Les

« victimes » de la réforme mettent tout en œuvre pour s’y opposer, alors que les « gagnants » ne se battent pas pour la faire aboutir. Il est donc essentiel de proposer un paquet de mesures bien équilibré, dans lequel une large fraction de la population trouve son compte, afin que la réforme reçoive un accueil favorable. Enfin, il est nécessaire de rappeler que le fédéralisme et le partage des compétences fiscales entre la Confédération et les cantons rendent la réalisation d’une réforme de la fiscalité en Suisse encore un peu plus difficile.

Les différents domaines de la fiscalité qui posent problème et la question du financement à long terme des assurances sociales sont examinés dans l’ordre suivant:

- Chapitre 2 :Droit de timbre
- Chapitre 3 :Fiscalité des entreprises
- Chapitre 4 :Réforme fiscale écologique
- Chapitre 5 :Rapport entre impôts directs et impôts indirects
- Chapitre 6 :Assurances sociales
- Chapitre 7 :Initiatives de financement privé

Le chapitre 8 résume les conclusions de l’évaluation et les principales propositions de réforme qui en découlent.

2. DROIT DE TIMBRE

2.1 Contexte

La discussion concernant le droit de timbre de négociation se situe dans le contexte suivant :

- Tendances à l'augmentation de la concurrence entre les différentes places boursières et financières;
- Position particulière de la Suisse en matière de droit de timbre de négociation. Seuls Singapour, Hong-Kong et le Japon (où la suppression du droit est en discussion) possèdent une taxe similaire à celle prélevée en Suisse. La France, la Grande-Bretagne et l'Italie en connaissent également une, mais avec des restrictions (plafonnement des montants ou limitation à certains types d'actions);
- Projet de message du Conseil fédéral concernant la taxation des négociants étrangers (« remote access »), la suppression du droit de timbre pour les euro-obligations et celle pour les négociants suisses sur la bourse des dérivés Eurex;
- Introduction de l'euro le 1^{er} janvier 1999.

2.2 Distorsions et risques pour la compétitivité

2.2.1 *Situation actuelle*

Le droit de timbre de négociation a rapporté 1,0 milliard de francs en 1997¹, soit 0,8% du total des recettes publiques suisses. Le droit de timbre touche environ 60% des affaires de la bourse suisse (SWX). Les opérations concernant le portefeuille propre des banques en sont exemptées.

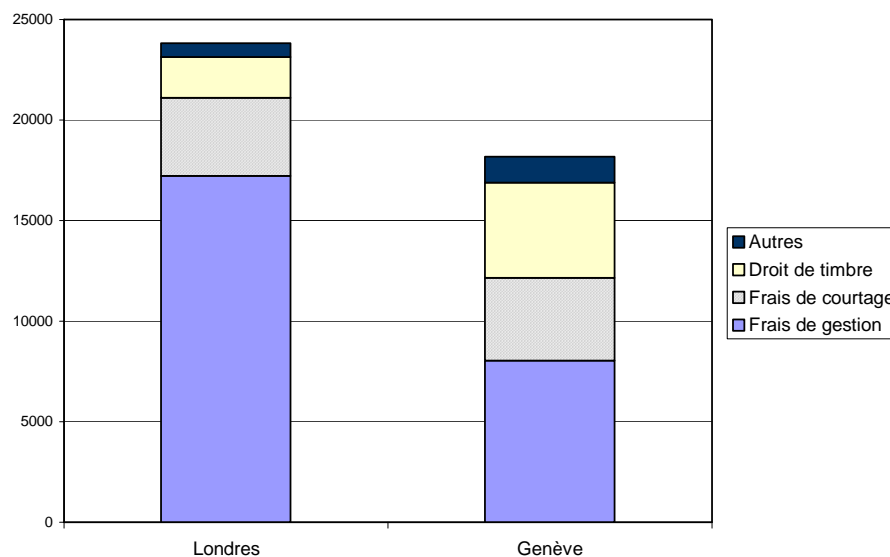
Les banques suisses possèdent plusieurs atouts qui leur confèrent un avantage comparatif par rapport à leurs concurrentes étrangères. Premièrement, elles profitent de l'attrait de la place financière suisse. Deuxièmement, depuis son informatisation, la bourse suisse dispose d'une avance technologique importante. Enfin, le coût de gestion des portefeuilles dans les banques suisses est nettement moins élevé qu'à l'étranger en raison de l'excellente organisation du back-office. Elles jouissent de surcroît de la position alternative du franc suisse par rapport au dollar et à l'euro. Face à ces

¹ Source : OCDE (1998).

avantages, les négociants suisses doivent s'acquitter d'un droit de timbre qui les handicape sur le plan international.

Le droit de timbre pèse surtout sur les portefeuilles actifs et sur les transactions d'un montant important puisque le courtage représente une part plus faible du coût total de transaction. Les figures 1 et 2 montrent que l'avantage de coût de gestion que possèdent les banques suisses pour les portefeuilles actifs est gommé par le montant élevé du droit de timbre. La figure 3 indique que le droit de timbre peut représenter jusqu'à 40% du coût de transaction pour des opérations d'un montant supérieur à un million de francs. Toutefois, ce type de transaction ne représente qu'une petite partie des transactions de la bourse suisse.

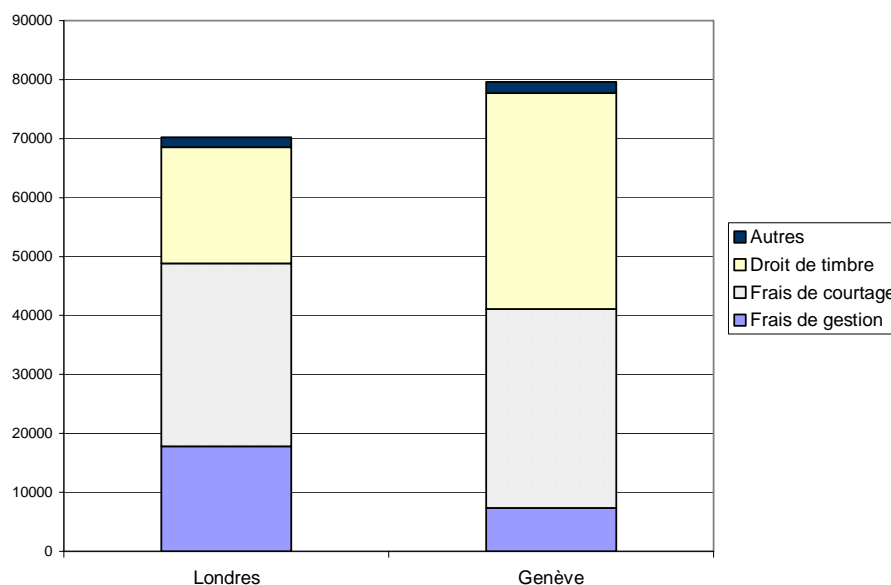
FIGURE 1 : PORTEFEUILLE PASSIF (FRAIS ANNUELS, US\$)



Note : Modèle de portefeuille de \$2 millions d'avoirs, cinq transactions d'actions de \$100'000 chacune, deux transactions d'obligations de \$100'000, courrier, compte numéroté, trois chèques et un transfert de fonds par année.

Source : Gemini Consulting (1997).

FIGURE 2 : PORTEFEUILLE ACTIF (FRAIS ANNUELS, US\$)

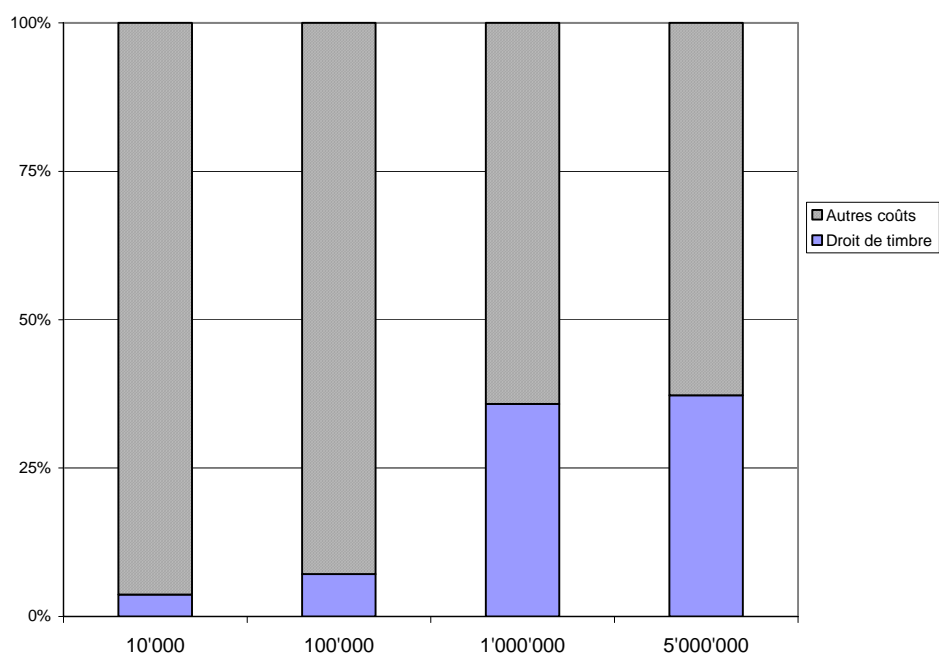


Note : Modèle de portefeuille de \$2 millions d'avoires, quarante transactions d'actions de \$100'000 chacune, dix transactions d'obligations de \$100'000, courrier, compte numéroté, trois chèques et un transfert de fonds par année.

Source : Gemini Consulting (1997).

Enfin, il est nécessaire de rappeler que le Conseil fédéral propose de modifier la loi sur le droit de timbre pour les euro-obligations et pour la bourse des produits dérivés Eurex. Dans les deux cas, la Confédération abandonnerait le droit de timbre; pour les euro-obligations, afin de permettre à la bourse suisse de profiter de son avantage technologique et de regagner des parts de ce marché, dans le cas d'Eurex, pour ne pas pénaliser les négociants suisses face à leurs concurrents étrangers. La loi sur les négociants étrangers opérant sur la bourse suisse (« remote access ») serait également modifiée afin de ne pas handicaper les banques suisses.

FIGURE 3 : DROIT DE TIMBRE EN % DES COÛTS DE TRANSACTION (FRAIS ANNUELS, US\$)



Source : Groupe de travail interdépartemental « Euro » (1998).

2.2.2 Evolution probable

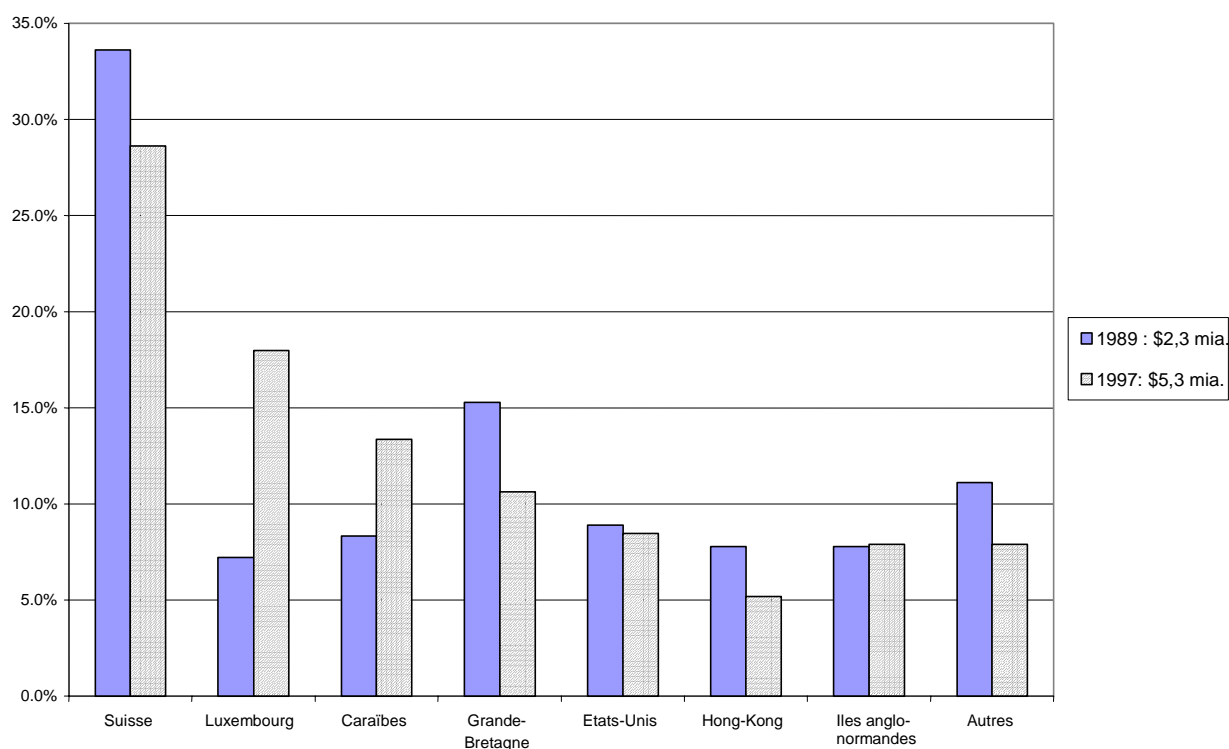
L'introduction de l'euro va sans doute accélérer l'intégration des marchés financiers européens et accroître leur transparence, entraînant une plus vive concurrence entre les offrants. Cette concurrence accrue limite la possibilité d'écarts en matière de coûts de transaction entre les différentes banques. Dans un tel contexte, la différence de coût engendrée par le droit de timbre pourrait pénaliser les négociants suisses malgré leur coût de gestion très compétitif.

A cela s'ajoute une tendance à la diminution de l'attrait de la Suisse pour le placement des capitaux « offshore » (cf. figure 4). Il faut rappeler que les capitaux étrangers représentent 46,7% des montants transitant par la bourse suisse.

Le groupe de travail sur le droit de timbre reconnaît que celui-ci peut constituer une menace à terme pour les activités boursières en Suisse. Ce type d'activité concerne près de 35'000 places de travail hautement qualifiées et à forte valeur ajoutée² et représente un savoir-faire très important pour l'économie suisse.

² Source : Groupe de travail interdépartemental « Euro » (1998).

FIGURE 4 : EVOLUTION DE LA DESTINATION DES CAPITAUX « OFFSHORE »



Source : Gemini Consulting (1998).

2.3 Conclusions

Le renforcement de la concurrence internationale sur les marchés boursiers risque d'accroître la pression pour la diminution ou la suppression du droit de timbre. A ce titre, la réaction de la Confédération face aux turbulences qui ont secoué le marché des euro-obligations et la bourse des dérivés Eurex illustre bien la marge de manœuvre restreinte dont elle dispose face à la montée de la concurrence sur les marchés boursiers internationaux. Il est important que les portefeuilles et leur gestion restent aux mains des institutions bancaires suisses. Les banques suisses gardent pour l'instant des avantages qui compensent le coût imposé par le droit de timbre. Toutefois, une surveillance attentive de la position concurrentielle de la place boursière suisse est nécessaire. Si cette position est menacée, il faudra s'attendre à ce que le droit de timbre le soit également à moyen terme.

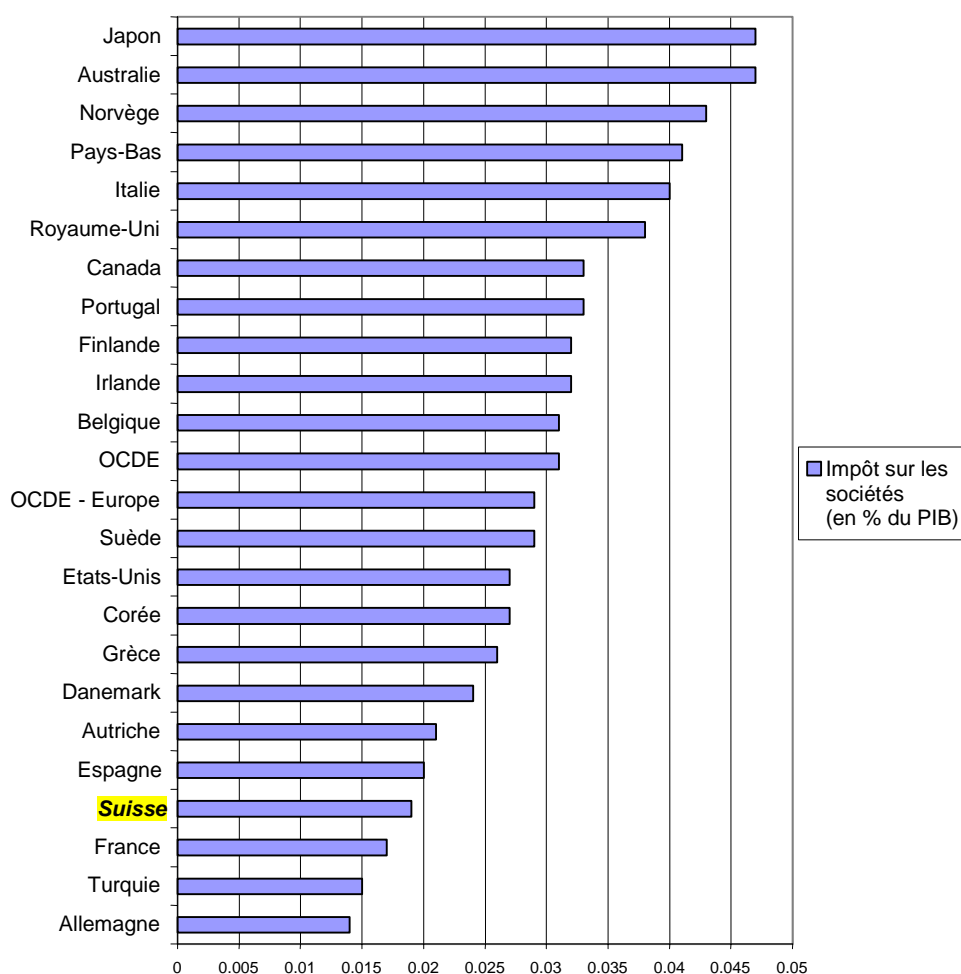
3. FISCALITÉ DES ENTREPRISES

3.1 Contexte

La fiscalité des entreprises doit être analysée dans le contexte suivant :

- Niveau relativement bas de l'impôt sur les bénéfices des entreprises en Suisse en comparaison internationale;
- Existence de la double imposition économique des dividendes au travers de l'impôt sur les bénéfices et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques;
- Partage des compétences entre la Confédération et les cantons en matière d'impôt sur les bénéfices, ce qui rend difficile toute modification importante dans ce domaine.

FIGURE 5 : IMPÔT DIRECT SUR LES SOCIÉTÉS EN % DU PIB



Source : OCDE (1998).

3.2 Distorsions et risques pour la compétitivité

Les distorsions dues à la fiscalité des entreprises concernent avant tout le problème de la double imposition des dividendes.

3.2.1 *Biais pour le financement des entreprises*

Au préalable, il faut souligner que la charge fiscale sur les sociétés est plutôt faible en comparaison internationale. L'imposition des sociétés pose néanmoins un problème car elle introduit un biais dans la décision de financement des entreprises. Lorsqu'une entreprise doit choisir une source de financement, elle dispose de trois options : emprunter des fonds, augmenter ses fonds propres ou épargner en ne distribuant pas son bénéfice. Les intérêts de l'emprunt sont déductibles de l'impôt sur les bénéfices et seuls les bailleurs de fonds paient un impôt sur les intérêts perçus. L'émission d'actions est soumise au droit de timbre et à l'impôt sur le capital; les dividendes versés par la suite sont doublement imposés. Enfin, les bénéfices retenus sont soumis à l'impôt sur le capital. Les impôts prélevés influencent le coût des diverses options de financement et, par là, modifient le choix des entreprises. La solution la moins chère est l'emprunt, suivi de la rétention de bénéfices et, enfin, de l'émission d'actions. Il s'ensuit un biais dans la décision de financement de l'entreprise. Cette situation conduit à préférer l'apport de fonds étrangers ou la retenue des bénéfices. Cela se traduit sur le marché par une augmentation du cours de l'action de l'entreprise et un gain en capital pour l'actionnaire.

Thalmann (1998) rappelle que cette situation entraîne également un biais dans la constitution des portefeuilles d'actions. Les investisseurs institutionnels, qui ont la possibilité de déduire les dividendes de leurs impôts, chercheront des actions d'entreprises qui versent des dividendes alors que les autres investisseurs choisiront des entreprises qui retiennent leurs bénéfices. Cette distorsion dans le choix des portefeuilles est également une perte d'efficacité économique.

Enfin, il faut souligner que le système suisse d'imposition des entreprises ne comporte pas d'obstacles pour les jeunes entreprises, en dehors de la double imposition économique des dividendes. Le rôle de la fiscalité doit se limiter à ne pas créer de distorsions supplémentaires pour les jeunes entreprises. Si l'on souhaite encourager la création d'entreprises, il faut le faire par des incitations en dehors du système fiscal.

3.2.2 Imposition des gains en capitaux

Une solution pour remédier à la double imposition des dividendes et aux biais qu'elle entraîne consisterait à supprimer l'impôt sur les bénéfices des personnes morales et à taxer les gains en capitaux. Les dividendes seraient alors taxés une seule fois lors de l'impôt sur le revenu des actionnaires et les bénéfices retenus seraient finalement imposés sous la forme de gains en capital et n'échapperaient donc pas à l'impôt. La suppression de l'impôt sur le bénéfice constituerait également un bon moyen d'augmenter l'attrait de la Suisse en tant que lieu de production.

Des solutions moins radicales allant dans le même sens existent; l'impôt sur les bénéfices serait maintenu et l'on introduirait un système de déduction des dividendes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Cela permettrait d'atténuer le biais sur le choix du mode de financement de l'entreprise.

3.3 Conclusions

La double imposition des dividendes constitue le principal défaut de la fiscalité des entreprises en Suisse. Il est souhaitable de la supprimer. Deux solutions s'offrent pour y parvenir :

- L'introduction d'un impôt sur les gains en capitaux parallèlement à l'abrogation de l'impôt sur le bénéfice des entreprises. Cette solution permettrait d'augmenter l'attrait de la place suisse comme lieu d'implantation d'entreprises. Elle supprimerait également une des principales lacunes du système fiscal suisse relevées par le rapport Behnisch (Expertkommission Steuerlücken, 1998);
- L'élaboration d'un système de déduction des dividendes de l'impôt sur le revenu. Cette solution n'élimine pas totalement les distorsion et ne présente pas les avantages secondaires de la précédente mais offre l'avantage d'être plus facilement réalisable.

Maintenir l'impôt sur les sociétés à un bas niveau en comparaison internationale constitue un atout supplémentaire pour la Suisse en tant que lieu d'implantation d'entreprises internationales.

4. RÉFORME FISCALE ÉCOLOGIQUE

4.1 Contexte

Un rappel des éléments suivants est nécessaire pour établir une base de réflexion concernant l'introduction d'une réforme fiscale écologique :

- Stratégie du Conseil fédéral visant à taxer l'énergie pour alléger le coût du facteur travail (Conseil fédéral, 1997, mesure n° 8);
- Accord de Kyoto sur une réduction moyenne de 5,2% des émissions de gaz à effet de serre jusqu'en 2012 (les pays de l'Union européenne et la Suisse devant s'engager à réduire leurs émissions de 8%);
- Utilisation de plus en plus fréquente des taxes écologiques dans les pays industriels (OCDE, 1995a). Le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas, la Norvège et la Suède ont déjà commencé de réformer écologiquement leur fiscalité. La plupart des autres pays industrialisés envisagent l'introduction de nouvelles taxes écologiques ou une réforme en profondeur (comme c'est le cas pour le nouveau gouvernement allemand);
- Embryon de politique fiscale écologique commune au niveau de l'UE, notamment au travers d'un projet de système commun d'imposition des produits énergétiques (COM(97)0030 du 12.03.97).

4.2 Distorsions et risques pour la compétitivité

4.2.1 Correction des distorsions

Contrairement à un impôt classique, l'impôt écologique n'introduit pas de distorsion supplémentaire dans l'économie. Il permet au contraire d'améliorer le bien-être de la collectivité en taxant les activités polluantes, limitant ainsi leur consommation excessive. Taxer la pollution a un sens économique puisque cela permet de réduire les émissions de polluants, ces derniers étant la source d'une externalité synonyme de distorsion pour l'économie. La diminution de la pollution permettrait également à la Suisse de tenir les engagements pris à Kyoto en 1997. La réduction de la pollution est le principal but que doit poursuivre l'introduction d'un impôt écologique.

Deux conditions sont nécessaires pour que la taxe soit efficace. Premièrement, il faut que la pollution et l'activité ou le produit taxé soient liés. Si tel n'est pas le cas, la taxe n'aura aucun effet sur le comportement polluant du

consommateur³. Deuxièmement, le taux d'imposition doit permettre de rendre le coût marginal privé égal au coût marginal social. Le taux doit être suffisamment élevé pour garantir un effet incitatif sans pour autant dépasser le seuil garantissant l'égalisation de ces deux coûts marginaux⁴.

En parallèle, les revenus dégagés par l'impôt écologique serviraient à diminuer les autres impôts et, par là, à réduire les distorsions qu'ils engendrent. L'impôt écologique procurerait alors un double dividende, à savoir : la diminution de la pollution et celle des distorsions causées par le système fiscal classique. Toutefois, la théorie du double dividende est fortement remise en cause depuis quelques années⁵. Tout d'abord, l'impôt écologique n'est pas aussi neutre qu'il y paraît. Il peut introduire une légère distorsion de l'offre de travail des individus. Ensuite, il provoque des effets structurels (entre secteurs industriels ou entre régions) très importants. Bovenberg (1998) estime que le coût de ceux-ci dépasse le gain obtenu par la diminution des distorsions du système fiscal. Dans ces conditions, l'hypothèse du double dividende ne peut a priori pas cautionner l'adoption d'un impôt écologique.

4.2.2 Réalité du deuxième dividende

L'impôt écologique représente un coût supplémentaire pour les entreprises suisses. Théoriquement, la hausse du prix de l'énergie pourrait engendrer une baisse de l'activité économique, voire même des délocalisations dans certains secteurs. Parallèlement, on peut également s'attendre à une hausse du niveau général des prix. Il faut toutefois nuancer ce tableau pessimiste : l'utilisation des revenus de l'impôt pour diminuer le coût du facteur travail réduirait les répercussions négatives de la hausse du coût de l'énergie. En abaissant le prix relatif du travail, elle pourrait même provoquer un effet positif sur l'emploi. De surcroît, certains auteurs soutiennent que l'impôt pousserait les entreprises à adopter des technologies plus productives, sans toutefois apporter la confirmation empirique de la théorie. En conclusion, l'effet global théorique sur l'économie demeure ambigu.

De nombreuses études empiriques ont cherché à donner une réponse concrète à ce flou théorique. Leurs principaux résultats sont résumés dans l'encadré 1.

³ A cet égard, il convient de s'interroger sur le rapport entre une taxe globale sur l'énergie et les coûts externes réellement imputables à ses diverses utilisations (OCDE, 1993). Cette remarque s'applique surtout au cas des énergies renouvelables.

⁴ A ce propos, l'Union suisse du commerce et de l'industrie (1997) propose une taxation différenciée des divers polluants puisque leurs coûts sociaux sont différents.

⁵ Fullerton et Metcalf (1997) récapitulent les différentes questions relatives à la théorie du double dividende.

ENCADRÉ 1 : SIMULATIONS DE L'INTRODUCTION D'UN IMPÔT ÉCOLOGIQUE

Présentation des scénarios

- a) **Auteur :** ECOPLAN (1996).
Scénario : Baisse de la consommation d'énergie non renouvelable de 1% par année en moyenne pendant 25 ans. Résultats pour 2025.
- b) **Auteur :** Predivoli P. et Stephan G. (1996).
Scénario : Identique à ECOPLAN.
- c) **Auteur :** Kirchgässner G., Müller U. et Savioz M. (1998).
Scénario : Différents scénarios basés sur l'introduction d'une taxe sur les émissions de CO₂.
- d) **Auteur :** Stephan G. et Imboden D. (1995).
Scénario : Baisse de 20% des émissions de CO₂ par rapport au niveau de 1990 jusqu'en 2010. Deux options sont étudiées : sans et avec coordination internationale.
- e) **Auteur :** Meyer zu Himmern A. et Kirchgässner G. (1995).
Scénario : Quatre scénarios combinant un système de remboursement partiel ou complet de l'impôt et un taux de change fixe ou flexible.
- f) **Auteur :** INFRAS (1998).
Scénario : Réforme fiscale écologique avec remboursement aux ménages.
- g) **Auteur :** INFRAS (1998).
Scénario : Taxe affectée à la promotion d'énergies renouvelables et aux économies d'énergie.

Scénario	Production	Importations / Exportations	Emploi
a	-0,49%	-0,26% / -0,37%	+16'200
b	-2,10%	-1,82% / -1,82%	
c		Exportations: entre -0,4% et +0,2% selon les scénarios	Diminution de 0,1 à 1,5 points de pourcentage selon les scénarios
d	Légèrement négatif pour les deux cas	Exportations: légèrement positif pour l'option coordonnée et négatif pour l'option solitaire	
e	Entre -0,52% et -0,03%		Entre -15'000 et +800
f	-0,41% à -0,25%	-0,27% à -0,21% / -0,30% à -0,20%	
g	-0,26% à -0,14%	-0,16% à -0,08% / -0,17% à -0,09%	

Avant de commenter les résultats de ces projections, il faut préciser qu'elles reposent sur des modèles introduisant de nombreuses hypothèses. Dowlatabadi, de l'Université Carnegie Mellon, a montré que les résultats obtenus avec ce type de modèle étaient très sensibles à la modification de ces dernières et variaient selon un rapport pouvant aller de 1 à 20⁶. Comme aucune étude de sensibilité des paramètres de base des modèles n'accompagne les projections issues des modèles pour la Suisse, il convient d'interpréter les conclusions avec prudence. Toutefois, les estimations étrangères convergent en général vers les mêmes résultats que ceux obtenus en Suisse.

Toutes les projections réalisées montrent que l'introduction d'un impôt sur l'énergie n'aura que des conséquences macro-économiques limitées, voire non significatives. Une baisse de 1% de la production sur 25 ans reste dans la marge d'erreur et n'a pas vraiment de portée pratique. La majorité des études prévoient également un léger effet positif sur l'emploi.

4.2.3 Compétitivité internationale

La baisse de compétitivité des entreprises demeure l'une des principales objections des milieux économiques à l'introduction d'un impôt écologique. L'exemple de la taxe sur l'énergie en Suède⁷ renforce les craintes à ce sujet. Un impôt sur l'énergie hausserait les prix des biens suisses, conduisant à une détérioration de la position concurrentielle. Meyer zu Himmern et Kirchgässner (1995) et Hoerner et Muller (1997) ont estimé les variations de prix occasionnées par l'introduction d'un impôt écologique. Leurs résultats sont résumés dans le tableau 1. A titre de comparaison, le taux de change peut varier de plus de 1% en une seule journée.

⁶ Source : *Business Week*, 15 décembre 1997.

⁷ La Suède a introduit une taxe sur l'énergie en 1991 avant de la supprimer pour l'industrie en 1992. Cette décision était motivée par une crainte de la détérioration de la position concurrentielle des entreprises suédoises, crainte renforcée par la récession qui touchait l'économie du pays. Le gouvernement a récemment proposé d'imposer à nouveau les industries.

TABLEAU 1 : VARIATION DE PRIX PAR SECTEUR SUITE À L'INTRODUCTION D'UNE RÉFORME FISCALE ÉCOLOGIQUE (EN %)

Industrie	Meyer zu Himmern et Kirchgässner (1995)		Hoerner et Muller (1997)
	Sans ajustement du taux de change	Avec ajustement du taux de change	
Agriculture	0,46	-0,08	
Pierres et terres	3,63	3,08	2,6
Alimentation	0,47	-0,07	0,4
Textiles	0,48	-0,05	0,9
Papier	1,71	1,16	1,7
Chimie	0,63	0,09	1,5
Industrie non sidérurgique	0,47	-0,07	3,7
Industrie des machines	0,32	-0,22	0,2
Construction	0,68	0,14	
Commerce	0,24	-0,30	
Banques et assurances	0,17	-0,37	
Transports	1,52	0,98	
Hôtellerie	0,36	-0,17	

Les principaux perdants seront les entreprises de la branche des pierres et terres, le papier et les transports. Toutefois, il faut remarquer que les variations de prix seront en général inférieures à 1%. Avec le scénario d'ajustement du taux de change, l'introduction d'un impôt écologique pourrait même se solder par un gain de compétitivité pour certains secteurs. La majorité des études soulignent également que l'augmentation du coût de l'énergie ne suffirait pas à provoquer des délocalisations.

Ces résultats tendent à affirmer que l'effet sur la compétitivité sera négligeable, mais il faut rappeler que, dans un branche sensible comme le papier, une variation de 1,7% du prix peut engendrer une diminution de 20% des profits en moyenne. Ainsi, certaines années, l'impôt écologique pourrait excéder les profits. Il s'agit alors de prévoir des mesures de compensation pour les industries les plus touchées.

4.2.4 Effets structurels ou régionaux

Si les effets globaux semblent négligeables, ceux par secteur ou par région ne le sont pas. Le tableau 2 présente les résultats par secteur. Les perdants, en termes de production et d'emploi, seront évidemment les secteurs à forte intensité énergétique (papier, métaux, transports, textiles, pierres et terres et chimie). D'autres secteurs profiteront de l'introduction d'un impôt écologique (industrie des machines et électrotechnique). Erdmann (1997) rappelle

l'importance des coûts de transition d'un secteur vers l'autre, notamment à cause de la reconversion des employés. Il s'agit également de tenir compte de ce coût.

TABLEAU 2 : MODIFICATION DE LA PRODUCTION PAR SECTEUR SUITE À
L'INTRODUCTION D'UNE RÉFORME FISCALE ÉCOLOGIQUE (EN %)

Industrie	Meyer zu Himmern et Kirchgässner (1995)*	Predivoli et Stephan (1996)**	ECOPLAN (1996)**
Agriculture	-0.56 / 0.10	-0,6	-0,1
Banques	-0.24 / 0.28	0,5	0,9
Bâtiment	-0.54 / -0.13	-0,7	-1,2
Chemins de fer		-2,2	-7,0
Chimie	-0.87 / -0.13	-2,1	-3,3
Commerce de détail	-0.30 / 0.28	-0,1	-0,1
Electrotechnique		0,4	3,7
Machines	-0.56 / 0.29	0,2	2,3
Métaux		-2,3	-4,8
Papier	-0.87 / -0.13	-1,6	-5,0
Pierres et terres	-5.00 / -3.91	-5,4	-4,5
Textiles	-0.82 / 0.11	-1,4	-7,2
Transports	-1.23 / -0.63	-2,5	-5,4

* Scénario de taxe sur le CO₂.

** Scénario IIIa « Initiative énergie-environnement ».

Une étude INFRAS (1998) estime les conséquences régionales de l'introduction d'un impôt écologique. Les régions gagnantes se situeraient dans les centres traditionnels (Zurich, Zoug ou Genève), au pied du Jura, au Tessin et dans le canton des Grisons. Les régions les plus touchées seraient la région du Fricktal, le Toggenbourg et une partie du canton de Saint-Gall et d'Appenzell Rhodes intérieures, le Glarnerland, le Nord du Tessin et Mendrisio, le Haut-Valais et une partie de la région de Monthey/Saint-Maurice.

L'importance des effets redistributifs exige la mise en place de mécanismes de compensation en faveur des industries et des régions défavorisées. Afin d'éviter que des entreprises ne soient trop pénalisées par l'impôt écologique, une partie de l'impôt pourrait leur être restituée. Cette compensation devrait être conçue de manière à conserver le caractère incitatif de l'impôt.

4.3 Conclusions

L'introduction d'une réforme fiscale écologique est souhaitable pour l'économie suisse à condition que :

- la réforme soit mise en place pour répondre à des objectifs écologiques, comme la contribution de la Suisse à la réduction des gaz à effet de serre, ou pour remplir les engagements internationaux;
- l'on accorde pas une importance excessive au deuxième dividende et que l'on considère qu'il s'agit d'un bénéfice secondaire éventuel dont il est difficile d'appréhender l'importance aujourd'hui;
- l'introduction de cet impôt se fasse dans le cadre d'une coordination internationale ou en parallèle à un mouvement européen similaire (ce qui est actuellement le cas);
- l'impôt écologique s'accompagne de mesures compensatoires pour les régions et les secteurs les plus touchés afin de garantir leur position concurrentielle vis-à-vis de l'étranger et de compenser les effets structurels;
- l'impôt ne soit pas considéré comme une source de financement stable à long terme.

En conclusion, l'évolution de la compétitivité de l'industrie suisse suite à l'introduction d'un impôt écologique dépend essentiellement de deux paramètres : la réaction du taux de change et l'efficacité des mécanismes de compensation.

5. RAPPORT ENTRE IMPÔTS DIRECTS ET IMPÔTS INDIRECTS

5.1 Contexte

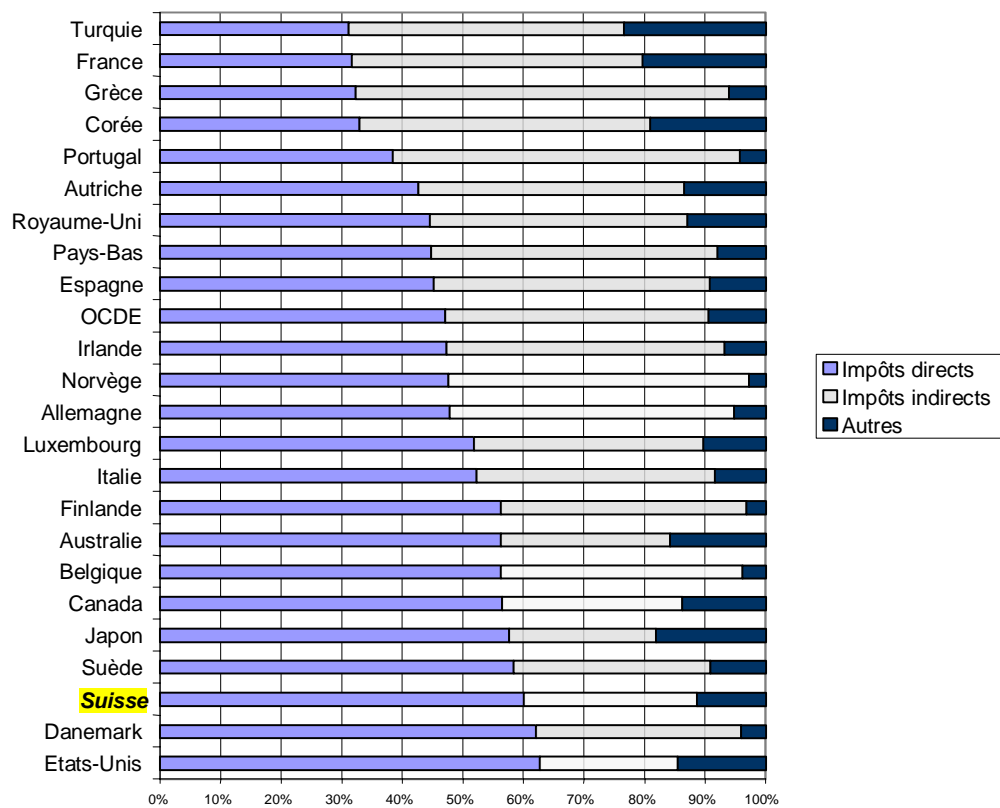
La discussion concernant le rapport entre impôts directs et impôts indirects doit être placée dans le contexte suivant :

- Le système fiscal suisse occupe une position atypique par rapport à celui des autres pays industrialisés. Les impôts directs représentent 60% du total des recettes fiscales suisses⁸;
- 91,6% des impôts directs sont encaissés par la Confédération contre 25,1% des impôts indirects⁹, le reste étant du domaine des cantons et des communes. Un changement important dans le rapport entre ces deux types d'impôts nécessiterait la mise en place d'un mécanisme de transfert entre les deux niveaux de collectivités;
- Le législatif européen a fixé à 15% le taux normal de TVA minimal pour tous les pays de l'UE dès le 1^{er} janvier 1999. C'est pour l'instant le seul domaine de la fiscalité européenne où il existe une aussi stricte volonté d'harmonisation matérielle.

⁸ Source : OCDE (1998).

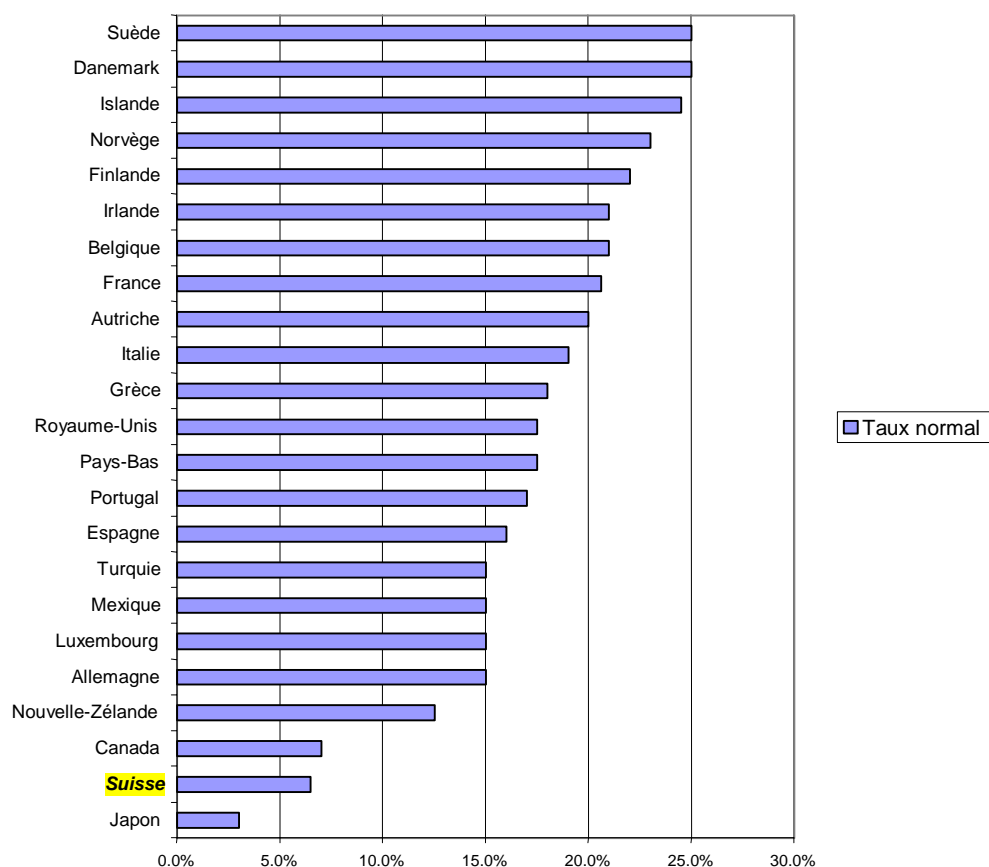
⁹ Chiffres de 1996, source : OCDE (1998).

FIGURE 6 : PART DES IMPÔTS DIRECTS ET INDIRECTS DANS LES RECETTES FISCALES (COTISATIONS SOCIALES NON COMPRIS)



Source : OCDE (1998).

FIGURE 7 : TAUX NORMAL DE LA TVA



Source : OCDE (1997).

5.2 Distorsions et risques pour la compétitivité

5.2.1 Situation actuelle

L'impôt sur le revenu entraîne une distorsion dans l'offre de travail des salariés. Plus son taux marginal est élevé et plus les distorsions sont importantes. Par contre, la TVA est considérée comme un impôt relativement neutre pour l'économie. On peut supposer que la part élevée des impôts directs en Suisse et le cumul des taux marginaux aux trois niveaux introduisent des distorsions significatives dans l'offre de travail indigène. Malheureusement, les études empiriques sur le sujet ne sont pas nombreuses. Une simulation de Gerfin (1992) suggère que les femmes mariées¹⁰ seraient

¹⁰ Cette étude se limite à la simulation de l'offre de travail des femmes mariées, catégorie la plus flexible en la matière.

prêtes à payer un impôt forfaitaire supérieur à celui qu'elles paient actuellement pour remplacer le système à taux progressif. Ce résultat prouve que le taux marginal en vigueur introduit une distorsion dans l'offre de travail, mais ne dit rien sur son importance.

5.2.2 Hausse de la TVA

Plusieurs avantages découlent d'une utilisation accrue de la TVA pour couvrir les dépenses de l'Etat. Premièrement, la TVA n'affecte pas la compétitivité des entreprises suisses puisqu'elle est déductible à l'exportation et que les importations sont également taxées. Deuxièmement, elle introduit peu de distorsions par rapport aux autres impôts. Enfin, elle présente plusieurs particularités secondaires attrayantes (coût administratif faible, évasion fiscale difficile, fraude difficile, source de revenu dynamique et meilleur instrument de politique économique).

La TVA possède également ses inconvénients. On peut en citer deux principaux : premièrement, son effet sur les prix est plus fort et plus rapide que pour les impôts directs, et deuxièmement, son effet redistributif est légèrement régressif par rapport au revenu. Ce dernier fait est presque unanimement constaté au niveau international (OCDE, 1988). Mottu (1994) confirme ce résultat pour la Suisse. L'OCDE précise également qu'une taxation différenciée des biens de première nécessité n'atténue que faiblement la régressivité de l'impôt. Par contre, un système d'exonération de la TVA pour une première tranche de consommation permettrait de rendre cet impôt progressif par rapport au revenu sans introduire de complications majeures dans le système. Cela rendrait également cet impôt socialement plus acceptable par la population.

Enfin, l'effet de la TVA sur l'offre de travail reste indéterminé. La théorie économique ne permet pas de conclure sur le sens dans lequel la TVA influence l'offre de travail.

5.2.3 Baisse de l'impôt sur le revenu

Une baisse de l'impôt sur le revenu et plus particulièrement du taux marginal de celui-ci permettrait de diminuer les distorsions qu'il engendre et, théoriquement, de stimuler l'offre de travail des salariés. Ces conclusions sont empiriquement confirmées par plusieurs études résumées dans le tableau 3. Une élasticité supérieure à 0 combinée à un impôt sur le revenu entraîne une baisse de l'offre de travail et une diminution du bien-être de la collectivité.

TABLEAU 3 : ELASTICITÉ DE L'OFFRE DE TRAVAIL

Auteur	Femmes mariées	Femmes célibataires	Hommes mariés	Mères célibataires
Cogan (1981)	0,68			
Hausman (1980)				0,65
Hausman (1981)	0,90		0,95	
Ashworth et Ulph (1981)			0,29	
Blundell et Walker (1982)	0,65		0,13	
Arrufat et Zalbalza (1986)	0,68			
Strom et Wagenhals (1991)	1,02			
Kaiser, van Essen et Spahn (1992)	1,22		0,28	
Blundell, Duncan et Meghir (1992)	0,61			
Bigley, Symons et Walker (1992)				1,28
Jenkins (1992)				1,68
Gerfin (1992)	1,10	0,09		

Source : Gerfin (1992) et OCDE (1995b).

Une diminution de la fiscalité directe atténuerait cependant les aspects redistributifs de celle-ci.

5.2.4 Diminution de l'impôt sur le bénéfice des sociétés

Une baisse de l'impôt sur les sociétés – une autre composante de la fiscalité directe – aurait les conséquences suivantes :

- Elle permettrait de réduire voire de supprimer la double imposition économique des dividendes puisque ceux-ci ne seraient taxés qu'au niveau des actionnaires. Toutefois, elle n'éliminerait pas totalement la distorsion dans le choix de financement des entreprises puisque les intérêts passifs resteraient déductibles et que les gains en capitaux continueraient d'être exemptés (voir section 3.2.2 pour plus de détails);
- Elle constituerait un atout pour l'établissement de sociétés étrangères en Suisse;
- Elle n'irait pas dans le sens de la politique fiscale actuelle de l'UE, où une harmonisation matérielle de cet impôt est à l'examen.

5.2.5 Réorientation de la fiscalité et fédéralisme

Le système fédéraliste suisse rend difficile une modification du rapport entre fiscalité directe et fiscalité indirecte. La TVA est un impôt fédéral alors que la majeure partie de la fiscalité directe reste du domaine des cantons et des communes. La modification du rapport entre les impôts directs et indirects supposerait une diminution des recettes directes prélevées par les cantons.

Pour compenser cela, un mécanisme de transfert entre la Confédération et les cantons devrait être introduit pour que ceux-ci puissent réduire leurs impôts directs. Cette solution pose d'importants problèmes : premièrement, elle nécessiterait la mise en place d'un mécanisme de redistribution complexe. Deuxièmement, elle est politiquement difficile à réaliser. Enfin, l'expérience montre que les montants transférés tendent à s'arrêter à leur premier point de chute (effet dit du « papier collant »). En d'autres termes, il n'est pas du tout certain que les montants versés aux cantons par la Confédération soient complètement redistribués sous la forme d'une baisse des impôts cantonaux.

Une autre solution consiste à supprimer les impôts directs au niveau fédéral. Toutefois, cette baisse serait insuffisante pour compenser l'augmentation des recettes provoquée par une modification importante du taux de la TVA¹¹. L'abandon de la fiscalité directe fédérale ôterait également au système fiscal suisse son seul élément d'harmonisation matérielle.

A défaut de changer le niveau de la fiscalité directe, une diminution des cotisations sociales est également envisageable pour compenser la hausse des impôts indirects. Le système suisse d'assurances sociales serait alors en partie financé par les recettes de la TVA. Cette solution offre plusieurs avantages :

- Elle permettrait de diminuer les charges sociales pesant sur les salaires en Suisse et de réduire par là les distorsions qui en résultent;
- La TVA taxant les importations et exonérant les exportations, elle n'influencerait pas la compétitivité des entreprises suisses sur les marchés mondiaux. Parallèlement, les produits fabriqués à l'étranger contribueraient au financement des assurances sociales;
- Le caractère fortement redistributif des prestations des assurances sociales compenserait la légère régressivité de la TVA, permettant ainsi de conserver un système général progressif;
- Elle rendrait la hausse de la TVA socialement plus acceptable.

¹¹ Il faut rappeler que l'UE exige un taux minimal de 15%, soit plus du double du taux en vigueur en Suisse.

5.3 Conclusions

La perspective d'adhésion de la Suisse à l'UE implique une modification du rapport entre fiscalité directe et fiscalité indirecte, seul domaine à être strictement réglementé. Une harmonisation de la fiscalité suisse avec les normes européennes suppose un relèvement important du taux de la TVA.

Ce relèvement du taux ne peut se faire sans diminution d'impôt afin de ne pas augmenter le poids de la fiscalité dans l'économie. Il est également nécessaire de bien définir au préalable quels impôts vont être diminués afin d'éviter que le relèvement progressif du taux ne se fasse sans compensation.

Vu les difficultés d'harmonisation de l'imposition directe au niveau fédéral et l'influence limitée de la Confédération dans ce domaine, il semble préférable de compenser la hausse de la TVA par une diminution des cotisations sociales plutôt que par un abaissement de la fiscalité directe. Cette solution comporte en outre plusieurs avantages pour la compétitivité de la place suisse (cf. section 5.2.5).

6. ASSURANCES SOCIALES

L'évaluation et le financement à long terme des assurances sociales font déjà l'objet de travaux approfondis menés par plusieurs groupes de travail (IDA FiSo, 1996 et IDA FiSo 2, 1997). Le présent rapport se limite à une réflexion sur le financement du système d'assurances sociales. Un examen plus large des diverses options n'était pas possible dans le cadre du mandat reçu.

6.1 Contexte

L'examen du système d'assurances sociales se place dans le contexte suivant :

- Problème de financement à long terme des assurances sociales;
- Solutions proposées à l'étranger et notamment aux Etats-Unis (introduction de comptes individuels et privatisation de la gestion des fonds) afin d'améliorer l'efficacité du système d'assurances sociales;
- Très grande sensibilité de la population à tout ce qui touche les assurances sociales, ce qui pose problème pour des réformes en profondeur du système (introduction de mécanismes de marché, responsabilité individuelle accrue, ...).

6.2 Distorsions et risques pour la compétitivité

Les problèmes de distorsions et de risques pour la compétitivité sont moins évidents pour les assurances sociales que pour le reste du système fiscal et tiennent principalement à l'option choisie pour le financement. Deux problèmes économiques fondamentaux¹² se posent néanmoins quant au financement des assurances sociales. Il s'agit d'une part du mode de redistribution entre les assurés – capitalisation ou répartition – et d'autre part de la source de financement.

6.2.1 *Rapport entre capitalisation et répartition*

Il existe deux modes principaux de redistribution des assurances sociales : la répartition immédiate des cotisations entre générations (système de l'AVS actuel) ou la capitalisation des cotisations pour une redistribution ultérieure. Le choix du système dépend de la fonction que l'on entend donner aux

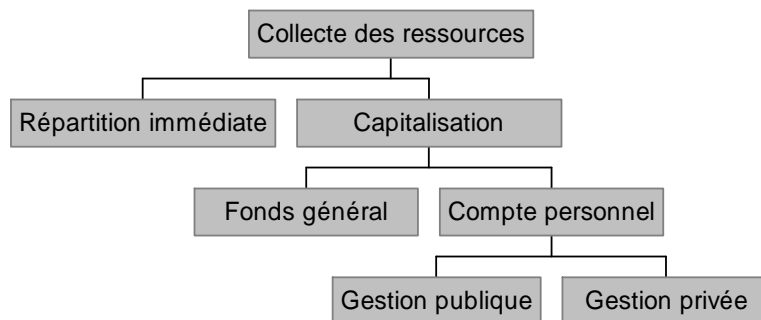
¹² Un survol détaillé des principaux problèmes des assurances sociales, des conséquences des différents modes de financement sur l'économie, ainsi que des effets redistributifs de ceux-ci peut être trouvé dans Sass et Triest (1997).

assurances sociales. Si l'on veut que celles-ci servent uniquement d'assurance au sens propre du terme, il convient d'adopter la capitalisation. Si la fonction de redistribution est préférée, on choisira l'autre système. Aucune solution ne s'impose d'elle-même. Cependant, l'idée de considérer les assurances sociales comme un outil de redistribution (individuelle et entre générations) est bien ancrée dans la population suisse.

Les solutions américaines en cours d'étude privilégient la voie de la capitalisation. Plusieurs options s'offrent dans cette optique. Tout d'abord, la capitalisation peut prendre la forme d'un fonds général qui servira à financer et à accroître le paiement des rentes lorsque les cotisations n'y suffiront plus. Ou alors, elle peut se traduire par la création de comptes personnels où les cotisations sont thésaurisées, puis rendues en fonction du montant payé par l'assuré au cours de son existence. Certains projets prévoient de laisser la gestion de ces comptes personnels à des entreprises privées, espérant ainsi augmenter la rentabilité des cotisations. La figure 8 résume les différentes options.

Les premières années de la transition vers un système de capitalisation posent un problème. En effet, les salariés qui ont payé jusqu'ici pour la génération âgée ne profiteront plus des cotisations des jeunes une fois l'âge de la retraite atteint. Enfin, les comptes personnels suppriment la redistribution au sein d'une même génération.

FIGURE 8 : SCHÉMA DES SYSTÈMES D'ASSURANCES SOCIALES



6.2.2 Solutions de financement

Les deux principales solutions de financement en discussion actuellement sont : l'utilisation des fonds dégagés par un impôt sur l'énergie et

l'augmentation de la TVA. D'autres variantes sont à l'étude, il n'est pas possible d'en faire le tour¹³. Seuls quelques aspects économiques sont abordés ici pour les deux options principales.

- Impôt écologique : il faut rappeler qu'il poursuit en premier lieu un but écologique (réduction de la consommation d'énergie fossile). Il ne peut pas être introduit dans une optique de financement stable à long terme puisque, dans une situation idéale, ses revenus devraient progressivement diminuer suite aux efforts d'économies d'énergie (cf. section 4.3). C'est pourquoi la forme la plus adaptée pour l'utilisation de ces revenus est leur capitalisation dans un fonds général destiné au financement des assurances sociales. Les ressources du fonds serviront au versement des rentes lorsque la génération nombreuse de l'après-guerre atteindra l'âge de la retraite. Cette option produit par ailleurs un effet de lissage fiscal, évitant ainsi de fortes augmentations de la TVA lorsque le rapport actifs/inactifs se détériorera fortement;
- Augmentation de la TVA : maintenir le taux actuel de la TVA n'est pas compatible avec les normes européennes. Selon le rapport IDA FiSo 2 (1997), une hausse du taux de TVA de 6,8 points de pourcentage permettrait de financer le déficit futur des assurances sociales à l'horizon 2010. L'utilisation de ces ressources pour financer un système fortement progressif tel que celui des assurances sociales permettrait de diminuer les réticences engendrées par la légère régressivité de la TVA. Il faut aussi remarquer la neutralité de cette solution pour la compétitivité internationale de la Suisse (puisque la taxe est déductible pour les exportations). Enfin cette solution est compatible avec le système de répartition immédiate actuellement en vigueur, ce qui a l'avantage de ne pas remettre en cause le système entier.

6.3 Conclusions

Deux phénomènes sont à la base du problème de financement des assurances sociales : d'une part l'allongement de l'espérance de vie et d'autre part l'arrivée prochaine à l'âge de la retraite de la génération née après-guerre (pointe démographique). La solution suivante semble la mieux adaptée pour faire face à cette situation :

- Capitalisation des revenus de l'impôt écologique dans un fonds général. Celui-ci serait utilisé pour lisser les effets des pointes démographiques sur

¹³ Le lecteur intéressé pourra se référer à IDA FiSo (1996) et IDA FiSo 2 (1997) pour un examen détaillé des problèmes de financement.

les besoins de financement des prestations. Il permettrait sans doute également de financer une partie de l'augmentation des besoins due à l'allongement de l'espérance de vie;

- Utilisation de la TVA à titre subsidiaire uniquement. Cette solution ne serait employée qu'en cas d'insuffisance des ressources de l'impôt écologique et, en premier lieu, pour financer les effets de l'allongement de l'espérance de vie.

7. INITIATIVES DE FINANCEMENT PRIVÉ

Ce sujet est abordé car il représente une solution de financement possible pour la Confédération et surtout pour les cantons. Les initiatives de financement privé ont été lancées au Royaume-Uni au début des années 1990 dans le but de décharger l'Etat de certaines dépenses.

7.1 Mécanismes

Le principe des initiatives de financement privé (« private finance initiative » ou PFI) consiste à financer des projets d'infrastructure publique par des capitaux privés et à transférer tout ou partie du risque inhérent à ces projets vers le secteur privé. Trois types de projets peuvent être envisagés en tant que PFI :

- Les projets financièrement indépendants : l'Etat se limite à proposer le projet et à rendre possible sa réalisation. L'entreprise privée se financera ensuite par les paiements des usagers;
- Les projets utilisés par le service public : le secteur privé se charge de mettre en place une infrastructure ou un service qui sera ensuite employé par l'Etat pour remplir une tâche publique. L'entreprise privée se finance alors par des versements directs de l'Etat;
- Les projets en « joint-venture » : le financement est assuré à la fois par le secteur public et l'entreprise privée, mais l'exploitation est prise en charge par le secteur privé.

Les PFI optimisent la répartition du risque en attribuant celui-ci au secteur le plus apte à le gérer. Plusieurs sources de risque sont ainsi transférées vers le secteur privé : risque d'élaboration, de construction, de financement, risque commercial, etc. L'initiative de financement privé n'élimine pas le risque d'une mauvaise spécification de l'infrastructure par l'Etat.

Les partisans des PFI partent également de l'idée que le secteur privé gère les projets à moindre coût, ce qui conduit à des économies pour les contribuables.

D'autre part, les PFI sont un excellent moyen d'évaluer la rentabilité privée des projets publics. Ils permettent également de clarifier la réflexion sur leur rentabilité sociale. Le risque de réaliser des projets offrant un rapport coûts/bénéfices peu favorable est ainsi réduit. Toutefois, personne ne peut obtenir des fonds à meilleur prix que l'Etat. Il subsiste donc un risque que certains projets ne soient pas rentables pour le secteur privé qui emprunte à un

coût supérieur et le soient pour la collectivité. Enfin, les PFI ne doivent pas s'étendre à tous les projets publics même si leur champ d'application reste large.

7.2 L'expérience britannique

Le Royaume-Uni poursuit une politique active de PFI depuis 1993¹⁴. La loi impose au secteur public d'étudier une éventuelle solution PFI pour chaque projet envisagé. De nombreux projets PFI ont déjà été réalisés dans divers domaines; cependant, près de 80% concernent le secteur des transports. L'expérience anglaise montre que, dans la perspective d'un investisseur privé, les projets PFI ont généralement un rendement plus faible que les autres produits offerts par le marché et sont plus risqués. L'utilisation intensive de PFI pourrait constituer un obstacle à la mise en place de stratégies nationales cohérentes par le gouvernement (Terry, 1996).

7.3 Conclusions

Un recours accru à des solutions PFI permettrait à la Confédération et aux cantons de financer des projets rentables sans augmenter la pression fiscale sur l'économie.

¹⁴ Une illustration de la politique anglaise et des réflexions théoriques qui la sous-tendent peut être trouvée dans H. M. Treasury (1995).

8. ELÉMENTS D'UNE STRATÉGIE

8.1 Contexte

Les quelques principes suivants ont présidé à la conception d'une stratégie de réduction des distorsions fiscales et des entraves à la compétitivité :

- Une réforme d'ensemble du système fiscal suisse se heurterait à de nombreuses résistances et ne serait probablement pas acceptée dans un délai raisonnable. Les impôts actuels produisent certes des effets secondaires indésirables, mais ils ont l'avantage d'exister et d'être assez bien acceptés. C'est pourquoi la stratégie proposée met l'accent sur les distorsions les plus graves et sur des propositions offrant de réelles chances d'aboutir.
- L'élimination des distorsions et des entraves à la compétitivité est rendue plus difficile par l'imbrication des compétences fiscales entre la Confédération et les cantons.
- Les assurances sociales constituent un domaine sensible et tout projet apparaissant comme un affaiblissement du système susciterait de fortes résistances, mettant en danger l'ensemble de la réforme. C'est pourquoi toutes les mesures allant dans le sens de l'introduction de mécanismes de marché – création de comptes individuels ou autres formes de privatisation partielle du système d'assurances sociales – ont été ignorées. Un examen attentif montre que la privatisation en elle-même ne constitue pas une solution aux problèmes de financement de la prévoyance sociale.
- L'Etat devrait éviter d'introduire des incitations dans le système fiscal sous la forme de déductions. Souvent d'une efficacité douteuse, en raison d'un effet d'arrosage, les aides ainsi consenties sont peu transparentes. Elles sont de plus indirectement à l'origine de distorsions, car la multiplication des « niches fiscales » oblige l'Etat à augmenter ses taux marginaux d'imposition.
- Toute modification du système fiscal conduit à un transfert de charges, avec finalement des gagnants et des perdants. Il convient de proposer un paquet de mesures équilibré comportant une symétrie entre les gains et les pertes, pour que celui-ci ait une chance d'être approuvé. Si l'on peut montrer que l'augmentation des prélèvements sur la consommation - TVA et impôt écologique - sert à garantir les bénéficiaires du système d'assurances sociales, la réalisation de la réforme serait facilitée.

8.2 Objectifs

- Réduire la charge qui pèse sur le facteur travail de manière à encourager les entreprises à créer des emplois;
- Améliorer la position des entreprises exportatrices en remplaçant des prélèvements qui ne peuvent pas être déduits au moment de l'exportation par des taxes déductibles;
- Introduire une part accrue de capitalisation dans le système de prévoyance sociale de manière à éviter les distorsions au moment où les générations nombreuses arriveront à l'âge de la retraite;
- Favoriser l'épargne et, par là, les investissements dans le capital productif par la constitution d'un fonds de financement de la prévoyance sociale;
- Réduire les distorsions engendrées par la double imposition économique des dividendes;
- Préserver l'avantage concurrentiel de la gestion de portefeuilles sur le territoire suisse.

8.3 Mesures préconisées

1. *Le prélèvement d'un impôt écologique* dont le produit servirait à alimenter un fonds général pour le financement de la prévoyance sociale constitue la première mesure. L'introduction d'un élément de capitalisation dans le financement de la prévoyance vieillesse (premier pilier) offre plusieurs avantages: produire un effet de lissage fiscal en évitant les taux d'imposition très élevés (« incentive-killing tax rates », *The Economist*, 15 août 1998) lorsque les générations nombreuses arriveront à l'âge de la retraite (effet de la pointe démographique); prévenir les distorsions futures provoquées par la hausse des cotisations sociales (ou des impôts), inévitable dans un pur système de répartition; éviter un transfert trop lourd entre les actifs et les retraités.

Une (faible) partie du produit de l'impôt écologique devrait servir à des mesures de compensation en faveur des (quelques) branches menacées et des régions périphériques les plus touchées par les ajustements structurels.

2. Une *augmentation de la TVA* servant:

- à réduire le coin fiscal sur les salaires par un allègement des charges sociales de l'employeur;
- à financer l'augmentation (durable) des besoins de la prévoyance sociale résultant de l'allongement de l'espérance de vie;

- à compenser le recul du produit du droit de timbre sur les transactions si l'évolution de la concurrence rendait nécessaire un nouvel allègement de cet impôt (voir 3 ci-dessous);
- à faire un pas dans le sens d'un rapprochement de l'imposition de la consommation en Suisse et dans les pays de l'Union européenne.

La réduction des charges sociales sur les salaires (part de l'employeur) va dans le sens d'une amélioration de la compétitivité des entreprises, car la TVA, contrairement aux cotisations sociales, est déduite à l'exportation. Cette mesure devrait en outre exercer un effet favorable sur l'emploi, encore qu'il y ait beaucoup d'incertitude quant à l'ampleur de cet effet.

3. La troisième mesure vise à *atténuer les distorsions liées à la double imposition économique des dividendes*. Deux voies sont alors possibles. La première, plus ambitieuse, consiste à supprimer l'impôt sur les bénéfices des personnes morales pour introduire un impôt sur les gains en capital. Cette option a l'avantage d'éliminer plusieurs distorsions dans la fiscalité des entreprises: déséquilibre dans les sources de financement, rétention des profits et biais dans la constitution des portefeuilles. Elle offre un second avantage: la suppression de l'impôt sur les bénéfices rendrait plus avantageuse la production sur le territoire suisse. Cette première option présente toutefois des inconvénients majeurs en termes d'acceptabilité et de mise en œuvre. Il ne fait pas de doute que la tentative d'introduire un impôt sur les gains en capital susciterait une vive opposition. De plus, il s'agit d'une mesure touchant la souveraineté fiscale des cantons. Or, cet impôt est une source appréciable de recettes dans plusieurs cantons. Ceux-ci ne verraient pas d'un très bon œil un abandon de l'impôt sur les bénéfices.

Une voie moins ambitieuse conduisant à atténuer les effets de la double imposition économique des bénéfices distribués aux actionnaires consiste à prévoir une déduction partielle des dividendes de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les bénéfices, à l'image de ce qui a été introduit dans plusieurs pays. Cette seconde option n'élimine pas toutes les distorsions mais elle a de bien meilleures chances d'aboutir.

4. Il convient de suivre attentivement l'évolution des conditions de concurrence entre les diverses places financières dans le domaine de la gestion de portefeuilles privés et institutionnels et de prendre, si nécessaire, des mesures d'allègement du droit de timbre sur les transactions plus étendues que celles proposées aujourd'hui par le Conseil fédéral (euro-obligations, produits dérivés). Le droit de timbre sur les transactions doit être considéré comme une source de recettes menacée.

5. Les auteurs recommandent enfin de créer un cadre juridique et institutionnel favorable à une utilisation accrue des « initiatives de financement privé ». Le recours à ce mode de financement présente l'avantage de décharger l'Etat de certaines tâches et de permettre une meilleure sélection des projets en fonction de leur rentabilité économique et leur réalisation à moindres coûts grâce à la pression du marché.

RÉFÉRENCES

- Bovenberg, A. L. (1998). « Green tax reform : implications for welfare and distribution », *Revue suisse d'Economie politique et de Statistique*, 134 (3), p. 271-296.
- Conseil fédéral (1997). *Le développement durable en Suisse : stratégie*, Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, Berne.
- ECOPLAN (1996). « Wirtschaftliche Auswirkungen der Energie-Umwelt-Initiative. Komparativ statische Gleichgewichtsanalyse » in Office fédéral de l'énergie, *Wirtschaftliche Auswirkungen der Energie-Umwelt-Initiative*, Berne, octobre.
- Erdmann, G. (1997). *Volkswirtschaftliche Auswirkungen von Lenkungsabgaben auf Energieträger in der Schweiz*, Berne, Stuttgart, Vienne.
- Expertkommission Steuerlücken (1998). *Bericht der Expertkommission zur Prüfung des Systems der direkten Steuern auf Lücken*, Département fédéral des finances, Berne.
- Fullerton, D. et Metcalf, G. E. (1997). « Environmental taxes and the double-dividend hypothesis : did you really expect something for nothing ? », *NBER Working Papers Series*, 6199.
- Gemini Consulting (1997). *World Wealth Report 1997*.
- Gemini Consulting (1998). *World Wealth Report 1998*.
- Gerfin, M. (1992). « Female labour supply, income taxes and hours restrictions – An empirical analysis for Switzerland », *Revue suisse d'Economie politique et de Statistique*, 128(4), p. 587-616.
- Groupe de travail interdépartemental « Euro » (1998). *Auswirkungen der Europäischen Währungsunion auf die Bundessteuern*, Berne, janvier.
- H. M. Treasury (1995). *Private Opportunity, Public Benefit*, Londres, novembre.
- Hoerner, J. A. et Muller, F. (1997). « Carbon taxes for climate protection in a competitive world » in Staehelin-Witt, E. et Blöchliger, H. (éds), *Oekologisch orientierte Steuerreformen*, Verlag Paul Haupt, Berne, p. 153-175.
- IDA FiSo (1996). *Rapport sur les perspectives de financement des assurances sociales*, Office fédéral des assurances sociales, Berne, octobre.

- IDA FiSo 2 (1997). *Analyse des prestations des assurances sociales*, Office fédéral des assurances sociales, Berne, décembre.
- INFRAS (1998). *Soziale und räumliche Verteilungswirkungen von Energieabgaben*, EU 4. Rahmenprogramm (DG XII)/BFE.
- Kirchgässner, G., Müller, U. et Savioz, M. (1998). « Ecological tax reform and involuntary unemployment : simulation results for Switzerland », *Revue suisse d'Economie politique et de Statistique*, 134(3), p. 329-353.
- Meyer zu Himmern, A. et Kirchgässner, G. (1995). « Umweltschutz und internationale Wettbewerbsfähigkeit » in Jochimsen, M. et Kirchgässner, G., *Internationaler Kontext der Schweizerischen Wirtschaftspolitik*.
- Mottu, E. A. (1994). *La progressivité des impôts : théorie et applications aux impôts directs et à la TVA en Suisse*, Thèse n°404, Genève.
- OCDE (1988). *L'impôt sur la consommation*, OCDE, Paris.
- OCDE (1993). *Taxer l'énergie : pourquoi et comment*, OCDE, Paris.
- OCDE (1995a). *Les écotaxes dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (1995b). *Fiscalité, emploi et chômage*, OCDE, Paris.
- OCDE (1997). *Tendances des impôts sur la consommation*, 2^e éd., OCDE, Paris.
- OCDE (1998). *Statistiques des recettes publiques : 1965-1997*, OCDE, Paris.
- Predivoli, P. et Stephan, G. (1996). " Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Energie-Umwelt-Initiative: eine empirische, dynamische Gleichgewichtsanalyse " in Office fédéral de l'énergie, *Wirtschaftliche Auswirkungen der Energie-Umwelt-Initiative*, octobre.
- Sass, S. A. et Triest, R. K. (éds) (1997). *Social Security Reform : links to saving, investment and growth*. Conference Series n° 41, Federal Reserve Bank of Boston, juin.
- Stephan, G. et Imboden, D. (1995). « Laissez-faire, Kooperation oder Alleingang : Klimapolitik in der Schweiz », *Revue suisse d'Economie politique et de Statistique*, 131(2), p. 203-226.
- Terry, F. (1996). « The Private Finance Initiative – Overdue reform or policy breakthrough? », *Public Money and Management*, janvier-mars.
- Thalmann, P. (1998). *Tax Reform in Switzerland*, miméo, EPFL, Lausanne.
- Union suisse du commerce et de l'industrie (1997). « Ne pas assujettir la fiscalité à l'écologie », *SHIV Info*, décembre, p. 1-3.