

**Zeitschrift:** Domaine public  
**Herausgeber:** Domaine public  
**Band:** - (2014)  
**Heft:** 2058: Numéro spécial

**Artikel:** Panorama des impôts en Suisse : du local au fédéral, entre équité et concurrence: quels enjeux?  
**Autor:** Dafflon, Bernard  
**Kapitel:** 2: La TVA, taxe sur la valeur ajoutée  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1012825>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 30.03.2025

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

La « taxe sur la valeur ajoutée » ou TVA est un impôt sur la consommation de biens et de services. Introduite en 1995 en Suisse, à la suite de la généralisation de cette méthode d'imposition dans l'Union européenne, elle remplaçait l'impôt sur le chiffre d'affaires prélevé depuis 1941. Inscrite dans la Constitution fédérale et limitée initialement à une période allant jusqu'à 2007 – situation unique parmi tous les pays qui prélèvent une TVA – la compétence de la Confédération pour la perception de cet impôt a été prolongée jusqu'à fin 2020 dans le nouveau régime financier approuvé par le peuple et les cantons le 28 novembre 2004, par l'article 196 chiffre 14 sur les dispositions transitoires de la Constitution fédérale.

Ce chapitre porte un regard sélectif sur la TVA, dans trois directions<sup>6</sup>. La première section présente le fonctionnement générique de la TVA européenne standardisée à deux taux, mettant en contraste les catégories

et taux d'imposition dans notre pays. On y ajoute une courte description de quelques autres régimes TVA européens afin de montrer que les taux TVA suisses sont modestes en comparaison internationale. La deuxième section décrit l'affectation de la TVA au financement de politiques publiques particulières. Singularité toute helvétique : pour amoindrir les résistances politiques à une augmentation de la fiscalité, la proposition d'augmentation a toujours été liée au financement partiel d'une tâche spécifique impossible à réaliser ou à équilibrer sans l'apport financier indispensable de la Confédération. Comme les affectations sont plurielles, on parle parfois d'une TVA « bonne à tout faire ». Enfin, la troisième section aborde la question de l'équité d'un impôt sur la consommation, l'argument essentiel étant que cette forme d'impôt pèse plus sur les bas revenus.

<sup>6</sup> Le contenu ordinaire de la TVA n'est pas décrit ici. Sur le fonctionnement de la TVA, ainsi que sur les statistiques des résultats, consulter <http://www.estv.admin.ch> > page d'accueil > Documentation > Faits et chiffres > statistiques fiscales > Taxe sur la valeur ajoutée.

## Base constitutionnelle de la TVA

### Art. 130<sup>1</sup> Taxe sur la valeur ajoutée<sup>2\*</sup>

- <sup>1</sup> La Confédération peut percevoir une taxe sur la valeur ajoutée, d'un taux normal de 6,5 % au plus et d'un taux réduit d'au moins 2,0 %, sur les livraisons de biens et les prestations de services, y compris les prestations à soi-même, ainsi que sur les importations.
- <sup>2</sup> Pour l'imposition des prestations du secteur de l'hébergement, la loi peut fixer un taux plus bas, inférieur au taux normal et supérieur au taux réduit.<sup>3</sup>
- <sup>3</sup> Si, par suite de l'évolution de la pyramide des âges, le financement de l'assurance vieillesse, survivants et invalidité n'est plus assuré, la Confédération peut, dans une loi fédérale, relever de 1 point au plus le taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée et de 0,3 point au plus son taux réduit.<sup>4</sup>
- <sup>4</sup> 5 % du produit non affecté de la taxe sont employés à la réduction des primes de l'assurance-maladie en faveur des classes de revenus inférieures, à moins que la loi n'attribue ce montant à une autre utilisation en faveur de ces classes.

### Art. 196 Dispositions transitoires selon l'arrêté fédéral du 18 décembre 1998 relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale

- 14.<sup>11</sup> *Disposition transitoire ad art. 130 (Taxe sur la valeur ajoutée)*<sup>12</sup>
- <sup>1</sup> La taxe sur la valeur ajoutée peut être perçue jusqu'à la fin de 2020.
- <sup>2</sup> Pour garantir le financement de l'assurance-invalidité, le Conseil fédéral relève comme suit les taux de la taxe sur la valeur ajoutée, du 1<sup>er</sup> janvier 2011 au 31 décembre 2017 :
- a. de 0,4 point pour le taux normal visé à l'art. 36, al. 3, de la loi fédérale du 2 septembre 1999 régissant la taxe sur la valeur ajoutée (LTVA)<sup>13</sup> ;
  - b. de 0,1 point pour le taux réduit visé à l'art. 36, al. 1.<sup>14</sup> LTVA ;
  - c. de 0,2 point pour le taux spécial prévu à l'art. 36, al. 2,<sup>15</sup> LTVA pour les prestations du secteur de l'hébergement.<sup>16</sup>
- <sup>3</sup> Le produit du relèvement prévu à l'al. 2 est entièrement affecté au Fonds de compensation de l'assurance-invalidité.<sup>17</sup>
- <sup>1</sup> Accepté en votation populaire du 28 nov. 2004, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janv. 2007.
- <sup>2\*</sup> Avec disposition transitoire, art. 196 Cst. chiffre 14.
- <sup>3</sup> À partir du 1<sup>er</sup> janv. 2011 et jusqu'au 31 déc. 2017, l'impôt grevant les prestations du secteur de l'hébergement est fixé à 3,8 % (LTVA 12 juin 2009).
- <sup>4</sup> Accepté en votation populaire du 26 sept. 2009, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janv. 2011 jusqu'au 31.12.2017. Le taux normal est fixé à 8 %, le taux réduit à 2,5 %.
- <sup>11</sup> Accepté en votation populaire du 28 nov. 2004, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janv. 2007.
- <sup>12</sup> Accepté en votation populaire du 26 sept. 2009, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janv. 2011.
- <sup>13</sup> Art. 25 al. 1 de la LF du 12 juin 2009 (RS 641.20).
- <sup>14</sup> Art. 25 al. 2 de la LF du 12 juin 2009 (RS 641.20).
- <sup>15</sup> Art. 25 al. 4 de la LF du 12 juin 2009 (RS 641.20).
- <sup>16</sup> Accepté en votation populaire du 26 sept. 2009, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janv. 2011.
- <sup>17</sup> Accepté en votation populaire du 26 sept. 2009, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janv. 2011.

Sources : [www.admin.ch/bundesrecht](http://www.admin.ch/bundesrecht) > recueil systématique > Accueil > Droit fédéral > Recueil systématique > Droit interne > 1 État – Peuple – Autorités > Constitution.

## 2.1 Fonctionnement de la TVA, catégories et taux

La TVA est un impôt général frappant les consommations finales, prélevé sur la « valeur ajoutée » des biens et des prestations de service à toutes les phases de la production et de la distribution ainsi qu'à l'importation. La perception de l'impôt sur les opérations faites sur territoire suisse et sur l'acquisition de prestations de services d'entreprises ayant leur siège à l'étranger est du ressort de l'administration fédérale des contributions. Cette compétence revient à l'administration fédérale des douanes lorsqu'il s'agit de l'importation de biens. La règle veut que les biens soient exonérés dans le pays exportateur et imposés dans le pays d'importation aux taux de ce dernier. Les fournisseurs de prestations indépendants qui réalisent sur territoire suisse (Suisse et Liechtenstein) un chiffre d'affaires annuel de plus de 100 000 francs provenant de prestations imposables sont assujettis à la TVA. La TVA devant être légalement supportée par les consommateurs, elle est ajoutée au prix de vente et toujours mentionnée sur la facture.

La TVA suisse s'articule autour de trois taux d'imposition : le taux normal actuellement de 8 %, un taux réduit de 2,5 % pour les consommations dites « essentielles »

et un taux spécial de 3,8 % appliqué dans le secteur de l'hôtellerie et la parahôtellerie, en partie pour préserver cette activité sectorielle importante pour les zones touristiques et pour alléger la charge financière d'une activité en fort redéploiement (restructuration, rénovation). S'y ajoutent des motifs politiques, notamment la concentration géographique du tourisme en zone alpine.

En 2008, le Conseil fédéral proposa une réforme de la TVA en deux volets : le premier visant une simplification du système en vigueur, le second portant sur l'introduction d'un taux unique de 6,1 % et la suppression de la majeure partie des exclusions du champ de l'impôt. Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2010, la nouvelle loi fédérale du 12 juin 2009 régissant la taxe sur la valeur ajoutée introduisit les simplifications de gestion et de calcul d'assujettissement. La proposition d'un taux unique fut rejetée par le Conseil national durant la session d'hiver 2011 ; une nouvelle proposition d'une TVA à deux taux a, elle aussi, été rejetée par le Parlement lors de la session d'automne 2013. C'est donc la version 1995, simplifiée en 2009, qui est appliquée aujourd'hui<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Pour un aperçu historique des modifications de la loi du point de vue de finances publiques : Recettes fiscales de la Confédération 2013, DFF, AFC, Berne ; [www.estv.admin.ch](http://www.estv.admin.ch) > Page d'accueil > Documentation > Faits et chiffres > Statistiques fiscales > Recettes fiscales de la Confédération 2013.

## Encadré 2-1 Comment fonctionne une TVA ?

L'exemple suivant illustre de manière schématique le fonctionnement de la TVA en reprenant les deux taux recommandés par l'Union européenne, 15 % minimum pour le taux dit normal et 5 % minimum pour le taux dit réduit, expliqués plus loin. Imaginons dans un premier temps la production de brioches. S'agissant d'une denrée alimentaire, la consommation de brioches est soumise au taux réduit de 5 %. Le boulanger a besoin de machines, pétrin mécanique et four, et de matière première, farine pour faire simple. Le calcul est le suivant : le producteur d'acier paie 5 % sur la valeur produite de 50, soit 2,5 unités monétaires (francs, euro, etc.) ; au deuxième stade intermédiaire, l'acier sert à faire des outils, dont la valeur de vente est 100, soit une valeur ajoutée de 50. Le producteur paie l'impôt sur la valeur ajoutée : administrativement, il paie sur le montant de la vente (100), soit 5, mais comme entreprise assujettie à la TVA, il peut déduire la TVA payée en amont (2,5). Il débourse donc 2,5. Et ainsi de suite. Il en va de même pour la minoterie produisant la farine.

### Taux réduit 5 %

Produit	Valeur	Taux (%)	Impôt à chaque stade	Total
Acier	50	5	2,5	2,5
Outils	100	5	5 - 2,5 = 2,5	5,0
Machines	130	5	6,5 - 5 = 1,5	6,5
Blé	100	5	5	5,0
Farine	140	5	7,0 - 5 = 2	7,0
Brioches	300	5	15 - 13,5 (6,5 + 7,0) = 1,5	
Calcul du bénéfice :				
	prix de vente		315,0 (300 + 15 de TVA)	
	prix des machines		- 136,5 (130 + 6,5 de TVA)	
	prix de la farine		- 147,0 (140 + 7,0 de TVA)	
	solde net		31,5	
	part TVA		- 1,5	
	bénéfice		30,0	

Supposons que l'on ignore dans la première phase de production que les machines serviront à fabriquer finalement des brioches. Le taux appliqué est donc 15 %. Le calcul serait alors le suivant :

### Double taux, normal 15 % et réduit 5 %

Produit	Valeur	Taux (%)	Impôt à chaque stade	Total
Minerai	50	15 %	7,5	7,5
Outils	100	15 %	15 - 7,5 = 7,5	15,0
Machine	130	15 %	19,5 - 15 = 4,5	19,5
Blé	100	5 %	5	5,0
Farine	140	5 %	7,0 - 5 = 2,0	7,0
Brioches	300	5 %	15 - 26,5 (19,5 + 7,0) = - 11,5	
Calcul du bénéfice :				
	prix de vente		315,0 (300 + 15,0 de TVA)	
	prix des machines		- 149,5 (130 + 19,5 de TVA)	
	prix de la farine		- 147,0 (140 + 7,0 de TVA)	
	solde net		18,5	
	remboursement TVA		+ 11,5	
	bénéfice		30,0	

Le calcul se fait comme dans la situation précédente, mais avec le taux normal pour la partie de production concernant les machines. Cependant, à la fin du processus lors de la vente des brioches, le boulanger doit payer 15 francs de TVA (5 % de 300 francs), mais il a en main des valeurs de remboursement de la TVA payée en amont, pour 19,5 francs pour les machines et de 7,0 francs pour la farine, en tout 26,5 francs : il peut donc obtenir un remboursement TVA de 11,5 francs. Il obtient finalement le même bénéfice après paiement de la TVA.

Cet exemple fait ressortir trois avantages de la TVA : c'est un impôt neutre des points de vue de la charge fiscale et du résultat (le bénéfice est le même dans les deux situations) ; jusqu'à la consommation finale, il n'est pas nécessaire pour les biens et services intermédiaires d'en connaître l'utilisation, l'ajustement se fera en fin de séquence ; l'assiette de l'impôt étant calculée sur la valeur ajoutée, la TVA est neutre dans le processus de production : si le minotier se met en holding avec le fabricant de machine, la TVA due reste la même. Comme inconvénients, on doit retenir que la multiplication des taux et des catégories complique la gestion de l'impôt et aussi que le poids administratif du contrôle de la TVA payée en amont repose sur l'acquéreur des biens intermédiaires. In fine, le boulanger doit bien vérifier l'inscription et la facturation de la TVA dans les stades en amont s'il veut obtenir la restitution de la TVA perçue en trop.

Le Tableau 2-2 donne un aperçu de l'évolution des taux depuis l'introduction de la TVA ; le Tableau 2-3 récapitule les taux et catégories appliqués depuis 2011.

**Tableau 2-2 Évolution des taux de TVA**

Année	Taux normal (%)	Taux réduit (%)	Taux spécial (%)
1995	6,5	2,0	-
1996	6,5	2,0	3,0
1999	7,5	2,3	3,5
2001	7,6	2,4	3,6
2011	8,0	2,5	3,8

Source : [www.estv.admin.ch](http://www.estv.admin.ch) > thèmes > taux d'impôts

Le rendement annuel de la TVA est aujourd'hui de 22 milliards de francs (Tableau 2-4). Le produit de la TVA représente 37 % des recettes fiscales fédérales, plus des 2/3 des impôts sur la consommation perçus par la Confédération, ou encore 3,74 % du PIB. Un point de pourcent TVA rapporte environ 2,7 milliards de francs. La TVA a une caractéristique intéressante parce que son rendement est à la fois régulier et constamment en croissance, ce que montre le Graphique 2-5. Cela se conçoit aisément puisqu'elle touche la plus grande partie des consommations de biens et services, les catégories exonérées ou à taux 0 % étant relativement restreintes. Sauf pour certains biens et services dont

**Tableau 2-3 Les taux et catégories d'assujettissement à la TVA (dès 2011)**

Taux (%)	Catégories
<b>8.0 normal</b>	Tous les biens et services consommés sur le territoire suisse qui ne sont pas mentionnés ci-dessous.
<b>2.5 réduit</b>	Les biens de première nécessité, produits comestibles, bétail, volaille, poissons, boissons (à l'exception des boissons alcoolisées et des prestations de la restauration) ; l'eau potable amenée par conduite ; céréales, et fourrages ; semences, plantes vivantes, fleurs coupées, engrais liquides et solides, produit de protection des plantes ; médicaments ; journaux, revues et livres, certains autres imprimés déterminés, prestations de services fournies par les sociétés de la radio et de la télévision (exception : les prestations de services ayant un caractère commercial sont imposables au taux normal).
<b>3.8 spécial</b>	Secteur de l'hébergement (nuitées avec petit-déjeuner) dans l'hôtellerie et la parahôtellerie (par exemple, la location d'appartements de vacances).  Valable initialement pour une période limitée à fin 2001, la durée de validité de ce taux spécial a été prolongée à quatre reprises : 2003, 2006, 2013 et actuellement 2017.
<b>0 ou exclus</b>	La vente des produits de l'agriculture, de la sylviculture et de l'horticulture par les agriculteurs, les sylviculteurs et les horticulteurs ; les prestations dans le domaine de la santé, de l'assistance sociale et de la sécurité sociale ; les prestations dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, ainsi que dans celui de la protection de l'enfance et de la jeunesse ; les prestations culturelles ; les manifestations sportives ; les prestations d'assurances ; les prestations dans les domaines du marché monétaire et des capitaux (à l'exception de la gestion de fortune et du recouvrement des créances) ; la location d'appartements et autres immeubles (mise à disposition à des fins d'usage ou de jouissance) ; la vente d'immeubles (transfert et constitution de droits réels sur des immeubles) ; les paris, loteries et autres jeux de hasard avec mise d'argent, dans la mesure où ils sont soumis à un impôt spécial ou à une autre taxe ; la livraison de timbres officiels suisses, utilisés comme tels ; les prestations au sein d'une même collectivité publique.

Source : *Le système fiscal suisse, édition 2013, Conférence suisse des impôts, Berne* ; <http://www.estv.admin.ch> > thème > Taxe sur la valeur ajoutée, dernière mise à jour 06.02.2014.

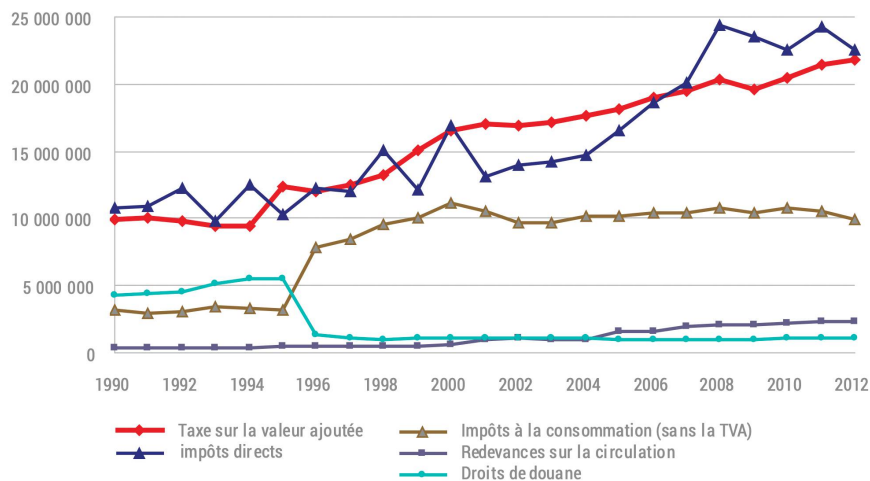
la place dans les catégories d'assujettissement est débattue, une fois celles-ci établies, la TVA n'est pas l'enjeu de politiques fiscales ciblées sur des groupes particuliers. Elle ne demande pas de coordination verticale entre trois niveaux de gouvernement comme c'est le cas pour l'imposition directe. On a donc une ressource remarquablement fiable, qui en gardant un système à deux ou trois taux concernant des catégories ciblées de biens de consommation évite aussi l'écueil de l'impôt antisocial.

Tableau 2-4 Rendement de la TVA, en 1 000 francs

Année	Revenus fiscaux de la Confédération	Icha	TVA	En % des revenus fiscaux
1990	28 815 383	9 871 484		34.3
1994	31 427 652	9 378 175		29.8
1995	32 129 265		12 427 599	38.7
2000	46 491 848		16 593 820	35.7
2005	47 489 678		18 119 292	38.2
2010	58 866 090		20 504 589	34.9
2011	59 076 654		21 448 894	36.3
2012	58 809 057		21 799 102	37.1

Source : Tableau 1-11.

Graphique 2-5  
Rendement de la TVA, comparés aux autres impôts fédéraux (en 1 000 F)



## Comparaisons internationales

Un régime fiscal TVA à deux ou trois taux n'est pas une spécificité suisse. Tous les pays qui nous entourent différencient les consommations dans la perception de la TVA. Notons cependant que les périmètres des catégories peuvent varier d'un pays à l'autre, même au sein de l'Union européenne. Tous les pays recourant à la TVA énumèrent également une catégorie de biens et services « exclus » ou soumis au « taux 0 », soit parce qu'il s'agit de prestations essentielles (l'éducation) ou vitales (la santé), soit parce que les prestations sont soumises à des impôts spéciaux (loterie, jeux de hasard, par exemple). Encore faut-il préciser que, dans les comparaisons internationales, les limites entre les prestations exclues, celles à taux 0 (ce qui permet de récupérer l'impôt payé en amont) et celles à taux réduits varie d'un pays à l'autre, zones grises plutôt que lignes bien définies. Dans les domaines exonérés de la TVA, le consommateur peut devoir payer une « TVA cachée ». En effet, celui qui fournit de telles prestations n'est pas assujéti et ne peut ainsi pas récupérer la part de TVA qu'il a payée pour les biens et services intermédiaires dont il a besoin pour sa propre activité (on appelle ceci la « pseudo-franchise » de l'impôt). Par exemple, le médecin généraliste a besoin de matériel pour dispenser des soins ; si ce matériel (technique, de bureau, d'analyse) était soumis à la TVA, il ne peut

pas récupérer l'impôt, n'y étant pas assujéti. Même minime, l'impôt fait donc partie du coût des prestations facturées aux patients.

Sans entrer dans les détails, le Tableau 2-6 donne en comparaison les taux TVA pratiqués dans quelques pays voisins. Trois constatations peuvent être faites. Premièrement, les régimes multi-taux TVA sont la norme : aucun pays de l'Union européenne n'applique une TVA à taux unique, comme le proposait le Conseil fédéral en 2008. Deuxièmement, si l'on en juge par la liste des biens et services qui entrent dans cette catégorie, le taux « réduit » de 2,5 % en Suisse correspond plutôt aux taux super-réduits pratiqués dans certains pays seulement de l'U.E. Enfin, l'application d'un taux réduit pour l'hébergement et l'hôtellerie est plutôt une exception : dans la liste, les pays qui pratiquent deux taux réduits appliquent le plus bas à l'hébergement (sauf en France), alors que seuls le Luxembourg et la Grèce connaissent un régime plus favorable.



Tableau 2-6 Taux TVA en % appliqués dans quelques pays de l'Union européenne (2014)

Pays	Taux normal	Taux réduit	Hôtellerie	Taux super-réduit
	15	5		Taux minimal recommandé par l'U.E.*
Allemagne	19	7	7	
Autriche	20	10	10	
Belgique	21	6 / 12	6	
Espagne	21	10	10	4 Produits alimentaires et pharmaceutiques, livres, journaux ; bâtiments : réparations et constructions.
France	20	5.5 / 10	10	2.1 Produits pharma, journaux.
Grèce	23	13	6.5	
Italie	22	10	10	4 Produits alimentaires, livres, journaux ; bâtiments : réparations et constructions ; œuvres sociales, fleurs coupées, engrais.
Luxembourg	15	6 / 12	3	3 Produits alimentaires, pharmaceutiques, livres, journaux, habillement pour enfants, hôtellerie, restaurants, services culturels et sportifs, spectacles, eaux usées, déchets, transport des personnes.
Portugal	23	6 / 13	6	

Sources : « Taux TVA appliqués dans les États membres de l'U.E. » situation au 1<sup>er</sup> juillet 2014, [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu) > commission européenne > fiscalité et union douanière > taxation > VAT > comment marche la TVA ? > taux.

\* directive TVA 2006/112/CE du 28 novembre 2006 (Journal officiel L 347, 11.12.2006, p.1).

## 2.2 La TVA, bonne à tout faire

Dès son introduction en 1995, la TVA est devenue un impôt dont le produit a été en partie affecté à des politiques publiques spécifiques dans quatre domaines au lieu d'alimenter le budget général de la Confédération. Ce n'est pas le seul impôt affecté ; le Tableau 2-7 récapitule ceux qui le sont, depuis quand et pour quelles tâches. Mais d'abord, « quel sens donner à l'affectation d'un impôt ? » est une question récurrente des finances publiques. Dans la pratique, l'usage qui est fait des impôts affectés répond à deux logiques.

La première, logique économique, répond au souci de mettre en relation l'impôt prélevé sur une transaction et le service public qu'il finance. Les utilisateurs sont identifiés, mais on ne peut pas mesurer exactement le bénéfice qu'ils retirent du service ; on procède par approximation – s'il était possible de mesurer les utilisations individuelles, une redevance d'utilisation serait pertinente. C'est la différence entre la vignette autoroutière en Suisse, impôt affecté dont le produit est versé au compte routier, et le péage des autoroutes dans les pays voisins, redevance d'utilisation. La vignette est payée par les utilisateurs des autoroutes, mais sans relation aux kilomètres parcourus ; le péage est fonction de la distance.

La deuxième logique est politique : aucun rapport

d'équivalence n'existe entre la consommation des biens frappés par l'impôt affecté et les prestations reçues de l'État. En Suisse, le produit de l'impôt sur les maisons de jeux est attribué au financement de l'AVS sans qu'il y ait de lien au sens économique entre l'un et l'autre. Le motif politique principal de l'affectation est la résistance à l'introduction d'un nouvel impôt ou à l'augmentation d'un impôt existant. En ciblant une politique publique spécifique, l'objectif est d'amoin-drir cette résistance pour acquérir une majorité de votes – opération d'autant plus délicate en Suisse que l'impôt, au niveau fédéral, est inscrit dans la Constitution et exige pour être accepté la double majorité des cantons et des votants. À l'exception de la vignette autoroutière et de la redevance poids lourds (en partie seulement), tous les impôts affectés l'ont été en Suisse dans une logique politique.

La TVA fut introduite en 1995 avec deux taux additionnés – ce que l'on a rapidement oublié – et une affectation spéciale. Le taux de 6.5% additionne en réalité un taux « normal » de 6,2% et un supplément de 0,3% devant servir à équilibrer les finances fédérales. On peut en comprendre la raison en se référant au Tableau 1-1 du premier chapitre, qui donne les soldes des comptes annuels de la Confédération : comme

Tableau 2-7 Les impôts affectés en Suisse

Impôt	Depuis	AVS	AI	Assurance-maladie	Compte routier	Grands projets ferroviaires
Alcool, bière, vin	1938					
Tabac, cigarettes	1948					
Carburant	1974					
<b>TVA</b>						
5 % du produit net	1995					
1 point	1999					
0.1 point	2001					
0.4 point	2011					
Redevance poids lourds	1999					
Vignette autoroute	1999					
Maisons de jeux	2000					
Taxe COV	2003			100 % <sup>1)</sup>		
Taxe CO2	2008			$\frac{2}{3}$ <sup>1)</sup>		

Source : l'auteur sur la base de l'« Aperçu historique des impôts fédéraux », Informations fiscales, Conférence suisse des impôts CSI, Division Études et supports, AFC, Berne 2010.

<sup>1)</sup> Montant forfaitaire par habitant, versé via une réduction des primes de l'assurance-maladie de base. En 2014, 52,20 francs de réduction annuelle sur la base du rendement des deux taxes en 2012.

on l'a écrit, les soldes étaient négatifs et allaient en s'aggravant, 1992 et 1993 étant les années « horribles » des finances fédérales. Par la suite, même avec des résultats allant en s'améliorant, ce « supplément » devint partie intégrante du taux normal.

En parallèle, 5 pour cent du rendement de la TVA devaient être affectés à l'assurance-maladie obliga-

toire (de base) dans le but de réduire les primes des assurés de condition économique modeste. Introduit provisoirement, ce supplément est aujourd'hui définitif. Toutefois, le 5 % du rendement TVA est calculé net des autres affectations, c'est-à-dire après déduction des montants attribués aux autres politiques fédérales (AVS : 1 point ; AI : 0.4 point et grands projets ferroviaires : 0.1 point).

## Encadré 2-8 Assurance-maladie, financement public et TVA

Le 6 novembre 1991 le Conseil fédéral publiait un message concernant les mesures temporaires contre l'augmentation des coûts et la désolidarisation de l'assurance-maladie (Message 91.069 du 6 novembre 1991, FF 1991, Vol IV, p. 901). Pour parer à la désolidarisation de l'assurance-maladie, deux mesures furent prises sous la forme d'un arrêté fédéral urgent du 13 décembre 1991 :

- L'une concernait la compensation des risques dès le 1<sup>er</sup> janvier 1993 : les caisses maladie dont l'effectif de jeunes et celui de personnes âgées étaient inférieurs à la moyenne compensaient les risques des caisses dont les mêmes effectifs étaient supérieurs à la moyenne.

- L'autre visait les cantons et les incitait à accorder des subventions pour la réduction individuelle des cotisations en fonction de la situation économique des assurés. Le montant mis à disposition était de 100 millions de francs (en plus de 1,3 milliard) dès 1992. Pour pouvoir bénéficier des subventions fédérales, une participation des cantons était requise, établie en fonction de leur capacité financière mesurée dans la péréquation.

La durée de validité de l'arrêté s'étendait jusqu'au 31 décembre 1994. Mais la révision de la loi étant plus laborieuse que prévue, le régime urgent mis en place entre 1990 et 1992 (AF du 23 mars 1990, AF du 13 décembre 1991 et AF du 9 octobre 1992) fut prolongé jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'assurance-maladie, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 1996 par trois arrêtés fédéraux du 7 octobre 1994 (modifiant celui du 23 mars 1990 relatif à l'augmentation temporaire des subventions aux caisses maladie, celui du 13 décembre 1991 sur les mesures temporaires contre la désolidarisation dans l'assurance-maladie, celui du 9 octobre 1992 sur des mesures temporaires contre le renchérissement de l'assurance-maladie).

Les arrêtés fédéraux urgents du 13 décembre 1991 et du 9 octobre 1992 témoignaient des lacunes de la législation. Une révision totale de l'assurance-maladie s'avérait nécessaire. Ainsi le 18 mars 1994 une nouvelle loi sur l'assurance-maladie (LAMal) fut adoptée et acceptée en votation populaire le 4 décembre 1994 avec 1 021 175 oui (52 pour cent) contre 950 360 non. Elle visait cinq améliorations principales : libre passage intégral, assurance de base complète, maîtrise des coûts par une concurrence accrue, égalité entre hommes et femmes et réduction ciblée des primes.

Dans l'intervalle, en acceptant la TVA le 28 novembre 1993, le peuple et les cantons adoptaient une disposition compensatoire sociale affectant, pendant les cinq années qui suivirent l'introduction de la TVA (soit de 1996 à 2000), le 5 pour cent du produit de cet impôt à la réduction ciblée des primes de l'assurance-maladie. En application de cette disposition, l'AF du 7 octobre 1994 sur les mesures temporaires contre la désolidarisation dans l'assurance-maladie accordait aux cantons déjà pour l'année 1995 une subvention supplémentaire de 500 millions de francs à utiliser pour la réduction des cotisations d'assurance-maladie des assurés à revenu modeste.

L'art. 130 de la Cst fédérale, accepté en votation populaire du 28 novembre 2004, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janv. 2007 a ancré définitivement cette aide dans son alinéa 4 : *« 5 % du produit non affecté de la taxe sont employés à la réduction des primes de l'assurance-maladie en faveur des classes de revenus inférieures, à moins que la loi n'attribue ce montant à une autre utilisation en faveur de ces classes. »*

Depuis 2003, les recettes nettes de la taxe sur les COV et depuis 2008 les  $\frac{2}{3}$  des recettes de la taxe sur le CO<sub>2</sub> sont redistribuées à la population via une réduction des primes de l'assurance-maladie de base. La taxe sur les composés organiques volatiles a été introduite en 2000 par la loi fédérale sur la protection de l'environnement (art. 35a). Elle touche principalement les solvants, peintures et vernis, les gaz propulseur et liquides de refroidissement. La taxe sur le CO<sub>2</sub> introduite en 2008, concerne les combustibles et les huiles de chauffage. En 2012, la recette se montait à 126 millions de francs pour la taxe sur les COV et 450 millions, dont 297 redistribués, pour la taxe sur le CO<sub>2</sub>. La réduction annuelle des cotisations d'assurance-maladie a été de 52.20 francs en 2014 sur la base du produit de cet impôt en 2012.

En 1999, les taux sont augmentés de 1 point de pourcentage de 6,5 à 7,5 % pour le taux normal, de 0,3 point à 2,3 % pour le taux réduit et de 0,5 point à 3,5 % pour le taux spécial d'hébergement et d'hôtellerie afin de garantir le financement de l'AVS et de l'AI.

En 2001, les trois taux sont augmentés de 0,1 point de % pour financer les grands projets ferroviaires.

En 2011, avec la séparation des fonds de compensation de l'AVS et de l'AI, les taux de TVA sont à nouveau augmentés. Les recettes découlant de 0,4 point de pourcentage du taux normal, 0,2 point du taux spécial d'hébergement et 0,1 point du taux réduit sont destinées, pour une durée limitée du 1<sup>er</sup> janvier 2011 au 31 décembre 2017 au financement de l'AI. Le point décidé en 1999 est entièrement attribué à l'AVS.

### 2.3 La TVA est-elle régressive ?

Une question récurrente dans l'étude de la TVA concerne l'équité fiscale. Parce que la TVA est légalement reportée dans les prix des biens de consommation finale et des services, donc liée à la dépense des ménages principalement, le thème de la justice fiscale est indissociable du prélèvement des impôts à la consommation. L'argumentaire est lié à la propension mar-

ginale à épargner. Il est le suivant : puisque l'impôt frappe la consommation, il est possible d'y échapper par l'épargne ; mais comme il est difficile d'épargner avec des revenus bas, totalement consommés, on est face à une situation qui favorise les revenus élevés. Avec des revenus élevés, l'épargne est possible, ce qui permet à la part épargnée du revenu d'échapper à la TVA. On se trouve dans une situation d'autant plus favorable que les niveaux de revenus augmentent, ce que d'aucuns qualifient d'« inéquitable ».

Cet argumentaire fait mieux comprendre l'opposition politique à toute augmentation de la TVA, ou bien encore explique pourquoi les augmentations acceptées en votation sont le plus souvent affectées à une tâche spécifique, ciblée de manière à compenser ou à adoucir le caractère « inéquitable » de la hausse envisagée. Ainsi, en affectant des parts de recettes de la TVA en faveur des assurés de condition modeste dans le paiement des cotisations de l'assurance-maladie, au financement de l'AVS et au redressement financier de l'AI, le parlement réoriente la TVA vers des buts sociaux, non pas en termes de prélèvement, mais en termes d'utilisation. Le votant est alors confronté à un arbitrage entre une conséquence négative du prélèvement additionnel, qui pèse plus sur les bas revenus, et une incidence positive dans l'utilisation des ressources attendues, comme maintenir la santé finan-

cière de l'AVS et restaurer celle de l'AI. Ainsi, en 1995 pour l'assurance-maladie obligatoire, et trois fois par la suite (1 point de pourcent pour AVS et AI en 1999, 0.4 point de pourcent pour l'AI en 2011 et, dans une mesure moindre 0.1 point de pourcent pour les grands projets ferroviaires en 2001), l'arbitrage s'est fait en faveur de l'affectation et la proposition acceptée en votation.

Dans cette même ligne de pensée, le Conseil fédéral avait ajouté à son projet de juin 2008 de révision de la TVA pour l'introduction d'un taux unique (à 6,1 %), 0,3 point de pourcentage pour l'assurance-invalidité et 0,1 point de pourcentage pour le financement des versements compensatoires aux ménages à faibles revenus. Mais ces affectations n'ont pas suffi à convaincre le Parlement, qui refusa le projet.

L'exemple suivant montre comment et pourquoi la TVA peut être qualifiée d'« inéquitable », si elle est perçue sans ajustement sur toute consommation de biens et de services. Il montre aussi que l'introduction de catégories de consommation associée à des taux différents peut corriger cette situation. Les taux utilisés dans cet exemple sont fictifs : il ne s'agit pas de mesurer monétairement un résultat inéquitable, mais de démontrer l'argumentaire et la méthode qui permet de corriger le premier résultat. L'argumentaire compare la charge fiscale des contribuables soumis à l'impôt sur le revenu à la charge fiscale produisant le même rendement, mais

obtenu par un impôt sur la consommation.

Dans le Tableau 2-9, nous comparons trois situations permettant d'obtenir le même rendement fiscal : impôt sur le revenu, impôt sur la consommation avec un taux unique (en l'occurrence, le taux de 6,1 % qui avait été préconisé dans le projet 2008 de révision de la TVA fédérale), impôt sur la consommation introduisant un taux 0 % pour une partie de la consommation dite « indispensable ».

La solution de l'impôt à taux unique sur la consommation est celle qui résulte en une situation qualifiée « d'inéquitable ». Soit trois contribuables avec des revenus de 100, 200 et 400 (colonne 1), soumis à un barème progressif d'impôt sur le revenu (col. 2). L'impôt calculé dans la colonne 3 produit un rendement fiscal total de 36,6 unités monétaires. C'est ce même rendement qui doit être obtenu par le prélèvement d'un impôt sur la consommation si l'on veut comparer les deux situations fiscales. L'argumentaire repose sur les propensions marginales à consommer (PMC) inscrites dans la colonne 4. Le contribuable avec le revenu le plus bas le dépense totalement en biens de consommation. Son coefficient est de 1 (col. 4) ; il dépense  $100 \times 1 = 100$  inscrit dans la colonne 5. Le contribuable avec un revenu de 200 reçoit un coefficient de 0,9 (col. 4). Ce coefficient signifie que pour 1 franc de revenu, il dépense 90 centimes et en épargne 10. Sa consumma-

Tableau 2-9 Équité et impôt sur la consommation, taux unique

Impôt sur le revenu			Impôt sur la consommation				Avec exonération : biens de première nécessité		
Revenu	Taux (%)	Impôt	PMC	Consommation	Taux (%)	Impôt	Consommation	Taux (%)	Impôt
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
100	3.8	3,80	1,0	100	6.1	6.10	60 + 40	8.71	3,48
200	4.8	9,60	0.9	180	6.1	11,00	60 +120	8.71	10,45
400	5.8	23,20	0.8	320	6.1	19.50	60 +260	8.71	22,64
700	5.2	36,60		600	6.1	36.60	180 + 420	8.71	36,57

Comparaison des taux par rapport au revenu			
Revenu	Impôt sur le revenu (%)	Impôt sur la consommation (%)	Impôt sur la consommation avec exonération (%)
1	2	11	12
100	3.8	6,10 : 100 = 6.1	3,48 : 100 = 3,48
200	4.8	11,00 : 200 = 5.5	10,45 : 200 = 5,22
400	5.8	19,50 : 400 = 4.9	22,64 : 400 = 5,66

tion est de  $200 \times 0,9 = 180$  (col. 5). Le même calcul est fait pour le contribuable ayant un revenu de 300, sauf à admettre que sa capacité d'épargne est plus élevée que celle du contribuable précédent : le coefficient PMC qui lui est attribué est de 0,8, ce qui correspond à 20 centimes d'épargne par franc de revenu. Il dépense  $400 \times 0,8 = 320$  francs et en économise 80. L'assiette de l'impôt sur la consommation est dès lors de 600 (col. 5), ce qui exige pour un même rendement un taux d'impôt sur la consommation de  $36,6 / 600 = 6,1\%$ , inscrit comme taux unique dans la colonne 6. La colonne 7 mentionne les montants payés individuellement, en admettant que l'impôt soit totalement reporté sur le consommateur, par exemple  $6,1\%$  de 320 francs = 19.50 francs pour le contribuable au revenu le plus élevé.

Le qualificatif d'« inéquitable » survient lorsque la comparaison porte sur l'impôt payé par rapport au revenu initial. En effet, le résultat fiscal ne peut pas être qualifié d'injuste si l'étalon de mesure est celui des consommations : le taux appliqué est toujours le même, 6,1 % sur une base qui est celle de la consommation effective des trois contribuables. Il n'y a aucune différence de traitement entre eux. Par contre, en raison des propensions marginales à consommer, la part de revenu soumise à l'impôt varie. Si dès lors la comparaison retient non plus la part consommée mais les revenus initiaux, alors le barème calculé dans la colonne 11 devient régressif avec l'augmentation des revenus – ce qui est considéré comme « inéquitable » dans l'appréciation générale de la fiscalité.

Pour corriger cette situation, la grande majorité des législations sur la TVA, suisse et européennes, ont introduit des catégories de biens et services soumis à des taux différents (Tableau 2-3 pour la Suisse, Tableau 2-6 pour quelques pays sélectionnés de l'Union européenne). Cette même démarche est reprise dans l'exemple du Tableau 2-9, dans les colonnes 8, 9 et 10. On admet une consommation de base, indispensable, d'une valeur de 60 pour les trois contribuables, quels que soient les niveaux de revenus. Ce sont donc les soldes qui sont imposés. Prenons le contribuable avec un revenu de 400 (col. 1) ; sa propension marginale à consommer est de 0,80 (col. 4) ; il dépense donc 320 (col. 5). En considérant une consommation indispensable de 60, la part imposée de sa consommation est 260 (col. 8). On calcule de même pour les deux autres contribuables consommateurs. La somme des consommations soumises à impôt étant alors de 420 ; le même rendement fiscal de 36,6 est obtenu avec un taux de TVA de 8,71 % (col. 9). Les rendements fiscaux obtenus sont donnés dans la colonne 10. On peut dès lors mesurer l'équité fiscale du modèle en comparant, comme avant, la charge fiscale supportée par chaque niveau de revenu, ce qui est proposé dans la colonne 12 du Tableau 2-9. On voit qu'en introduisant une consommation de base exonérée, ici de 60, on retrouve un barème progressif du taux de l'impôt-équivalent calculé sur la base du revenu. Dans l'exemple, le barème calculé dans la colonne 12 est à nouveau progressif et

se rapproche du barème de référence pour l'impôt sur le revenu, dans la colonne 2. Certes, la pratique est bien plus complexe, d'une part parce qu'elle implique un grand nombre de contribuables (en Suisse, plus de 360 000 contribuables sont soumis à la TVA), et d'autre part parce l'argumentaire dépend des propensions marginales à consommer de multiples acteurs, propensions qui sont évidemment ardues à mesurer en pratique.

La démonstration proposée dans le Tableau 2-9 est simple, tout en allant à l'essentiel. L'impôt s'analyse non pas seulement sous l'angle des critères de gestion et de facilité administrative au niveau de son application, mais encore sur les conséquences économiques pour les contribuables. Sur la base de cet exemple, il est possible de formuler les enjeux de la politique publique par l'impôt sur la consommation de type TVA.

Le Tableau 2-10 récapitule les incidences des deux formes de TVA à l'impôt sur le revenu sous cinq aspects. La construction institutionnelle est évidemment différente puisqu'il faut, pour l'impôt sur le revenu, définir les quantiles de revenus imposables (cette question est abordée en détail dans le chapitre consacré à cet impôt), tandis que, pour la TVA, il faudrait connaître les propensions marginales à consommer (PMC), respectivement définir l'importance de la consommation indispensable. Par ajustement des taux de TVA, on obtient le même rendement fiscal – ce



qui est donné comme hypothèse dans l'exemple présenté dans le Tableau 2-9. De même, si le produit de l'impôt, sur les revenus ou sur la consommation, n'est pas affecté, les décisions concernant les politiques publiques peuvent être prises sans égard à la source de revenu : le parlement fait face à la même contrainte budgétaire. Les différences surviennent essentiellement dans l'allocation des ressources nettes restant aux contribuables après paiement de l'impôt puisque les soldes sont affectés différemment dans les trois variantes. Il en va de même sous l'angle redistributif. Une TVA à taux unique ne tenant pas compte des consommations essentielles est régressive, mesurée à l'aune des revenus initiaux. Cette situation peut être atténuée, voire retournée pour restituer une certaine progressivité si la TVA est construite sur plusieurs taux et / ou si elle admet une consommation de base exonérée.

Tableau 2-10 Incidences comparatives de diverses formes de prélèvement TVA

Forme du prélèvement	Impôt sur le revenu	Impôt sur la consommation taux unique	Impôt sur la consommation exonération de la consommation de base indispensable
<b>Construction institutionnelle de l'impôt</b>	Définir les quantiles et le barème.	Une fois les PMC connues, ajustement du taux avec pour objectif un même rendement.	Calculer la consommation selon les PMC. Définir le niveau de la consommation de base, non imposable ; en particulier, ce niveau doit-il être le même selon les quantiles de revenus (comme c'est le cas ici). Ajustement du taux avec pour objectif un même rendement.
<b>Rendement fiscal</b>	Même rendement fiscal. Donc sans impact différentiel sous l'angle macro-économique (par exemple : la quote-part fiscale).		
<b>Du point de vue budgétaire</b>	Par hypothèse, les trois formes de prélèvement doivent permettre d'engranger le même revenu fiscal non affecté. La dépense peut donc être la même.		
<b>Neutralité de l'impôt dans l'allocation des ressources</b>	Non. Tout est dépensé.	100 sont attribués à l'épargne.	100 sont attribués à l'épargne et 180 à la consommation indispensable.
	Ces variations ont des conséquences sur la demande de consommation.		
<b>Effet redistributif</b>	La situation avant / après est modifiée en fonction du barème des taux. Progressivité de la charge fiscale	La situation avant / après est modifiée en fonction des PMC. Charge fiscale régressive si mesurée par rapport au revenus initiaux.	La situation avant / après est modifiée en fonction des PMC et du socle de consommation indispensable exonérée de l'impôt. Progressivité retrouvée, mais moindre.