

L'impôt sur le revenu

Objekttyp: **Chapter**

Zeitschrift: **Domaine public**

Band (Jahr): - **(2014)**

Heft 2058: **Numéro spécial**

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Quatre thèmes sont abordés dans ce troisième chapitre, consacré à l'impôt sur le revenu : sa logique, la problématique des déductions fiscales, les barèmes des taux et la concurrence fiscale. La première section examine la logique institutionnelle de l'impôt sur le revenu. Son organisation institutionnelle en Suisse est particulière et unique en Europe : (i) avec la Confédération, le canton et la commune (parfois encore la paroisse), trois niveaux d'imposition au moins se superposent ; (ii) pour des raisons historiques les cantons reçoivent en plus une part de l'impôt fédéral direct (IFD) ; (iii) le prélèvement de l'IFD est limité dans le temps par une disposition constitutionnelle et (iv) son taux plafond est inscrit dans la Constitution. Comment comprendre le fonctionnement de l'impôt sur le revenu à partir de l'impôt que vous et moi payons ?

La deuxième section rend compte de deux études, parmi d'autres, montrant en quoi et pourquoi les déductions fiscales sont opaques, inéquitables, inefficaces. Et l'on se demande bien pourquoi ce système perdure et même se développe ici et dans les pays de l'OCDE ?

La progression du barème des taux d'impôt, marginal et moyen, variant fortement d'un canton à l'autre suscite curiosité et questionnement dans la troisième section. La progressivité des taux vise-t-elle un objectif redistributif ou bien est-elle plutôt ajustée à la pyramide des revenus pour des raisons très pratiques de rendement fiscal ? Quels sont les quantiles de revenus touchés et comment ? Les revenus moyens sont-ils trop lourdement chargés et, si oui, pourquoi ?

La dernière section aborde la controverse de la concurrence fiscale, bonne ou mauvaise selon les points de vue. L'activité économique se développant, la base fiscale s'élargit : faut-il alors baisser l'impôt peu ou prou ? La concurrence fiscale sert d'argument, ou mieux de prétexte, pour favoriser le développement local. Mais elle n'a rien changé à la position relative des cantons : les Jurassiens payaient et paient toujours plus d'impôt que les Zougois. Alors, que faut-il conclure ?

3.1 La logique institutionnelle de l'impôt sur le revenu

En Suisse, la souveraineté fiscale appartient aux cantons ; mais les lois fiscales cantonales sont en partie contraintes par des normes constitutionnelles fédérales, résumées dans l'encadré 3-1. En juin 1977, le peuple et les cantons acceptaient un article constitutionnel sur l'harmonisation fiscale (art. 129 de l'actuelle Cst.). Après huit années de travaux dont quatre de délibérations parlementaires, les Chambres fédérales adoptèrent finalement le 14 décembre 1990 deux lois, l'une sur l'impôt fédéral direct (LFID) et l'autre sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID), entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1993. Les cantons avaient jusqu'à fin 2000 pour adapter leur législation fiscale au contenu de la loi-cadre fédérale. Dès le 1^{er} janvier 2001, les divergences d'interprétation, si elles subsistaient, étaient réglées sur la base de la LHID. Les quelque vingt-trois ans qui séparent la votation fédérale de l'entrée en vigueur attestent à quel point les opinions des uns et des autres divergeaient et à quel point cet impôt est politiquement sensible, aujourd'hui encore.

Les dispositions constitutionnelles contiennent à la fois des principes d'éthique fiscale, des règles techniques et des considérations liées au fédéralisme.

- Les **principes d'éthique fiscale** sont : l'universalité, l'égalité de traitement, le principe de la capacité contributive et le fait que les législations cantonales n'introduisent pas des avantages fiscaux injustifiés.
- Les **règles techniques** sont l'interdiction de la double imposition, la compensation de la progression à froid et l'harmonisation formelle des règles fiscales.
- Enfin, le respect du **fédéralisme** exige le partage de l'impôt. Toutefois, ce partage n'est pas fixé de manière impérative, il est sous-entendu à l'article 128 alinéa 2.

Les principes fixés par la Constitution fédérale ont une double signification :

- (i) pour le contribuable individuel, qui doit être traité de manière « égale », selon sa « capacité contributive », sans être soumis à une double imposition, ni subir la progression à froid ;
- (ii) pour les cantons, qui devaient harmoniser formellement les règles de prélèvement, éviter la double imposition, trouver la mesure de la capacité contributive et ne pas introduire des avantages qui discriminaient les contribuables.

Tout cela laisse place à des divergences d'interprétation tant entre les cantons eux-mêmes, qu'entre contribuables et autorités cantonales ou communales. *In fine*, la jurisprudence du Tribunal fédéral dit le droit lorsque des litiges importants lui parviennent et qu'il faut trancher.

Encadré 3-1 Les principes fiscaux contenus dans la Constitution fédérale du 18 avril 1999

Art. 127 Principes régissant l'imposition

- ¹ Les principes généraux régissant le régime fiscal, notamment la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul, sont définis par la loi.
- ² Dans la mesure où la nature de l'impôt le permet, les principes de l'universalité, de l'égalité de traitement et de la capacité économique doivent, en particulier, être respectés.
- ³ La double imposition par les cantons est interdite. La Confédération prend les mesures nécessaires.

Art. 128 Impôts directs

- ¹ La Confédération peut percevoir des impôts directs :
 - a. d'un taux maximal de 11,5 pour cent sur les revenus des personnes physiques;
 - b. d'un taux maximal de 8,5 pour cent sur le bénéfice net des personnes morales;
- ² Lorsqu'elle fixe les tarifs, elle prend en considération la charge constituée par les impôts directs des cantons et des communes.
- ³ Les effets de la progression à froid frappant le revenu des personnes physiques sont compensés périodiquement.
- ⁴ Les cantons effectuent la taxation et la perception. Trois dixièmes du produit brut de l'impôt leur sont attribués ; un sixième au moins de ces montants est affecté à la péréquation financière intercantonale.

Art. 129 Harmonisation fiscale

- ¹ La Confédération fixe les principes de l'harmonisation des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes ; elle prend en considération les efforts des cantons en matière d'harmonisation.
- ² L'harmonisation s'étend à l'assujettissement, à l'objet et à la période de calcul de l'impôt, à la procédure et au droit pénal en matière fiscale. Les barèmes, les taux et les montants exonérés de l'impôt, notamment, ne sont pas soumis à l'harmonisation fiscale.
- ³ La Confédération peut légiférer afin de lutter contre l'octroi d'avantages fiscaux injustifiés.

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

13. Disposition transitoire ad art. 128 (Durée du prélèvement de l'impôt)
L'impôt fédéral direct peut être prélevé jusqu'à la fin de 2020.

Aujourd'hui encore il reste matière à débat. L'universalité voudrait que tout résident suisse paie un impôt sur le revenu : mais les législations fiscales cantonales connaissent toutes un seuil minimal du revenu imposable différent d'un canton à l'autre. Le principe de la capacité contributive doit être interprété : ce principe couvre-t-il un taux progressif d'impôt sur tous les revenus ou permet-il un taux proportionnel à partir d'un certain niveau ? La progressivité est-elle calculée pour le barème des taux moyens ou ceux des taux marginaux ? Qu'est-ce qu'un avantage fiscal « injustifié » ? L'impôt d'après la dépense (les « arrangements fiscaux » dont bénéficient certains contribuables étrangers résidant en Suisse), qui déroge à l'impôt progressif, est-il justifiable, acceptable, juste ? On voit bien dans le litige entre l'Union européenne et la Suisse, ou même dans les positions différentes des cantons, que des régimes fiscaux admis par le passé font l'objet d'interprétations divergentes, s'ils ne sont pas tout simplement bannis. Les convergences dans la conception et l'application des formes d'impôt sur le revenu sont, aujourd'hui comme par le passé, lentes et laborieuses.

L'impôt fédéral sur le revenu IFD

Trois particularités du régime constitutionnel de l'impôt fédéral sur le revenu doivent être soulignées : (i) la perception de l'impôt fédéral est limitée en taux

et dans le temps ; (ii) la Cst ne contient pas de disposition sur la répartition entre les trois niveaux de gouvernement du produit de l'impôt, (iii) sauf à fixer que les cantons ont droit à une part (qui était de 30 % jusqu'en 2007) du produit de l'impôt fédéral.

L'article 196 chiffre 13 de la Cst prescrit que l'IFD ne peut être prélevé que pour une période limitée, actuellement jusqu'en 2020. Une telle disposition n'a de transitoire que sa dénomination : depuis son introduction en 1934, l'IFD (initialement appelé « impôt de défense nationale », transformé en IFD en 1982) a toujours été provisoire et renouvelé en votation fédérale⁸. L'interprétation généralement donnée est à la fois politique et stratégique. D'une part, la disposition transitoire signifie que cet impôt appartient d'abord aux cantons, qui concèdent à la Confédération le droit d'en prélever une partie. D'autre part, elle oblige la Confédération à justifier périodiquement le bon usage de cet impôt, indispensable au ménage fédéral⁹.

La répartition de l'impôt entre la Confédération, les cantons et les communes

Une répartition acceptable de l'impôt sur le revenu entre les trois niveaux de gouvernement, sans « assommer » le contribuable soumis à une charge fiscale superposée trois fois, n'est pas fixée dans le texte con-

stitutionnel. Ce dernier ne contient que trois restrictions. La première est qualitative : l'art. 128 al. 2 de la Cst prescrit que « lorsqu'elle [la Confédération] fixe les tarifs, elle prend en considération la charge constituée par les impôts directs des cantons et des communes ». La deuxième est que le taux fédéral est fixé à 11,5 % au maximum. Troisièmement, jusqu'à fin 2007, les cantons recevaient 30 %, répartis en deux parts. 17 % restaient à chaque canton selon le critère d'origine de l'impôt (canton du domicile du contribuable) ; 13 % allant à la péréquation. Depuis 2008, ces 13 % retournent désormais à la Confédération en raison des nouvelles modalités de financement de la péréquation des ressources.

Pour le reste, un accord tacite existe entre la Confédération et les cantons selon lequel un niveau de gouvernement ne peut pas vider cet impôt de toute sa substance en ignorant les autres niveaux. Tandis qu'au niveau des cantons, des dispositions légales règlent le partage possible entre canton et communes, généralement en fixant des plafonds aux coefficients (ou multiplicateurs) d'impôts communaux. Le Tableau 3-2 et les graphiques qui suivent restituent le résultat des pratiques respectées depuis des décennies dans le partage de cet impôt, la période 1990-2011 ne dérogeant guère à ce qui se faisait auparavant.

⁸ Sur l'historique de l'IFD, voir Dafflon, *Fédéralisme et solidarité, étude de la péréquation en Suisse*, Publications de l'Institut du Fédéralisme, Université de Fribourg, Études et colloques, vol. 15, p. 91 et suivantes.

⁹ Par le passé, périodiquement des propositions ont été faites de mettre de l'ordre dans les attributions fiscales de la Confédération et des cantons, par exemple sous le slogan « la TVA à la Confédération, les impôts directs aux cantons (et communes). Par exemple, voir *Domaine Public* No 1718, 26 janvier 2007. www.domainepublic.ch/articles/9397

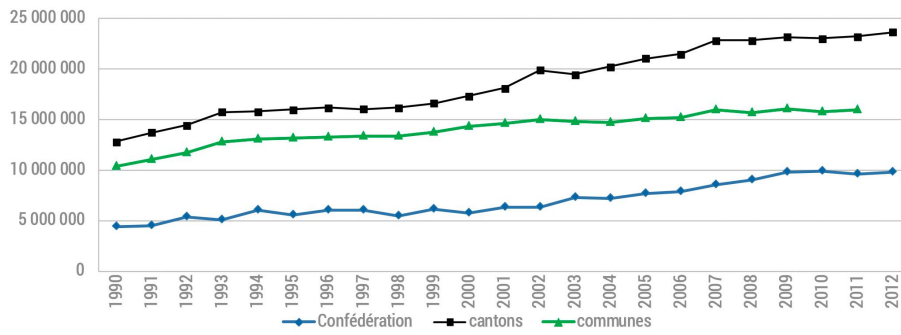
	1990	1995	2000	2005	2010	2011
Confédération	4 432 179	5 522 270	5 712 618	7 694 150	9 879 656	9 573 830
Cantons	12 770 346	15 968 298	17 329 024	21 011 694	23 016 033	23 205 085
Communes	10 316 282	13 161 981	14 283 324	15 077 011	15 786 845	15 963 834
Total	27 518 807	34 652 548	37 324 966	43 782 855	48 682 534	48 742 749
Taux de croissance moyen sur cinq ans (%)						
Confédération		5.1	1.0	6.3	5.2	
Cantons		4.6	1.7	4.0	1.9	
Communes		5.0	1.7	1.1	1.0	
Répartition de l'impôt sur le revenu entre les 3 niveaux de gouvernement (%)						
Confédération	16.1	15.9	15.3	17.6	20.3	19.6
Cantons	46.4	46.1	46.4	48.0	47.3	47.6
Communes	37.5	38.0	38.3	34.4	32.4	32.8
Total des recettes fiscales						
Confédération	28 815 383	32 129 265	46 491 848	47 489 678	58 266 090	59 076 654
Cantons	21 120 065	24 736 383	28 511 515	33 650 644	39 353 699	40 520 467
Communes	14 763 647	18 052 913	20 225 698	21 089 313	24 324 958	24 978 049
en % par niveau de gouvernement (impôt sur le revenu/ total des recettes fiscales)						
Confédération	15.4	17.2	12.3	16.2	17.0	16.2
Cantons	60.5	64.6	60.8	62.4	58.5	57.3
Communes	69.9	72.9	70.6	71.5	64.9	63.9

Tableau 3-2
Impôt sur le revenu, 1990-2012,
en 1 000 francs

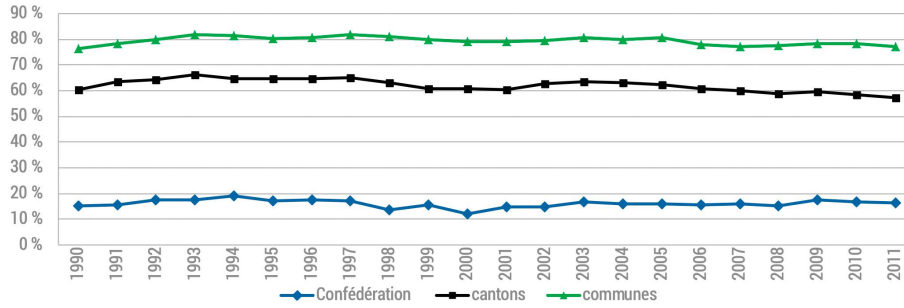
Source : nos calculs, sur la base des données tirées de l'Administration fédérale des finances, Berne, consulté le 11 juin 2014, www.efv.admin.ch > documentation > statistique financière > Rapport > tous les fichiers ; état au 27 février 2014, dernière mise à jour 4 juin 2014.

Sur la période considérée, les taux de croissance du rendement fiscal de l'impôt sur le revenu ont été les plus soutenus pour la Confédération, suivi par les cantons, les communes accusant un net fléchissement dès 2000. Les taux de croissance correspondent à la pente des droites de rendement dans le Graphique 3-3. Toutefois, malgré des taux de croissance positifs, la part de l'impôt sur le revenu dans le total des recettes

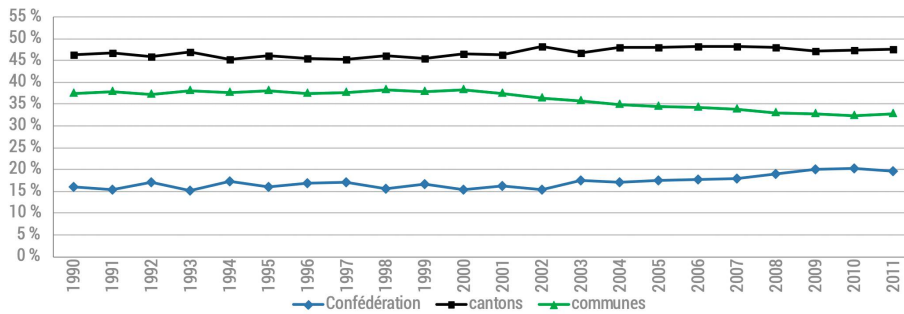
fiscales des cantons et des communes a fléchi, ce qui se remarque dans le Graphique 3-4 : situation d'autant plus préoccupante que cet impôt représente une proportion importante des ressources fiscales cantonales (au-dessus de 60 % jusqu'en 2005) et communales (au-dessus de 70 %). Cette proportion est restée stable pour la Confédération (aux alentours de 16 %).



Graphique 3-3
Rendement de l'impôt sur le revenu,
en 1 000 francs, 1990-2012



Graphique 3-4
Impôt sur le revenu en % des
recettes fiscales de chaque
niveau de gouvernement



Graphique 3-5
Parts à l'impôt sur le revenu,
Confédération, cantons,
communes

Le graphique 3-5 montre une répartition stable entre 1990 et 2000 des parts respectives de la Confédération, autour de 16 pour cent, des cantons, à 46 pour cent et des communes, à 38 pour cent. Dès 2001, on assiste à un renforcement de 2 pour cent de la part cantonale, à 48 pour cent ; une augmentation plus soutenue de la part fédérale, de 3 à 4 pour cent, pour atteindre 20 pour cent à la fin de la décennie. Ces deux tendances se marquent au détriment de la part communale, qui baisse de manière significative dès 2000, pour passer de 38 à 33 pour cent. Cette tendance baissière est explicable par la cantonalisation, partielle ou totale, de certaines fonctions¹⁰ et aussi par des ajustements à la baisse des barèmes fiscaux comme conséquence de la concurrence fiscale¹¹. Les communes ont compensé cette baisse des recettes fiscales en renforçant les financements par des taxes et des redevances d'utilisation, thème que nous aborderons dans le chap-

itre 6. Outre qu'elle répond à une logique de l'utilisateur payeur, cette substitution était devenue indispensable parce que l'impôt sur le revenu constitue une part importante de leurs recettes fiscales, plus de 70 pour cent (Graphique 3-4) et parce que les communes sont soumises à une règle d'équilibre des budgets et comptes de fonctionnement dans pratiquement tous les cantons. Contraintes à l'équilibre des comptes, les communes n'ont guère eu d'autres alternatives que de diversifier leurs sources de financement.

Le fonctionnement de l'impôt sur le revenu

La formule synthétique suivante permet de présenter « l'arrangement général » utilisé en Suisse pour l'impôt sur le revenu :

$$T = t_{\text{ féd, canton, commune}} \times [B - D] \times C_{\text{ féd, canton, commune}}$$

Chaque contribuable est redevable d'un impôt sur le revenu perçu aux trois niveaux de gouvernement. T

¹⁰ Pour ne donner que deux exemples, en Suisse romande, le canton de Neuchâtel a procédé à un « désenchevêtrement » des tâches entre le canton et les communes, dès 2004-2005, dans onze domaines, ce qui a conduit à une « bascule d'impôt » sur le revenu de 30 points en faveur de l'État et une baisse égale pour les communes (canton de Neuchâtel, deuxième volet du désenchevêtrement entre l'État et les communes 04.033, Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil à l'appui de neuf projets de lois et six projets de décrets portant modification de la répartition des tâches et des charges entre l'État et les communes, du 2 juillet 2004). Cette tendance se poursuit : dans son Rapport 13.047 du 4 novembre 2013 à l'appui d'un projet de loi portant harmonisation des clés de répartition des impôts entre l'État et les communes, le Conseil d'État NE propose une clé 60 % canton, 40 % communes tous impôts confondus (www.ne.ch >autorités > Grand Conseil > objets > Rapports >2013 13.04).7

Le canton de Fribourg a cantonalisé la politique hospitalière en 2007, avec une bascule de 8,9 points d'impôt sur le revenu en faveur du canton (de 100 à 108,9 % du barème cantonal), les communes devant baisser leur propre coefficient dans la mesure de la dépense cantonalisée (www.fr.ch/scom >finances > statistiques > coefficients d'impôts).

¹¹ Si la correction cantonale porte sur le barème des taux ou sur les montants des déductions [t et D] dans la formule synthétique, les communes subissent l'effet de baisse, ce que l'on appelle une externalité fiscale verticale. Elles devraient augmenter le coefficient d'impôt pour compenser, mais cela passe par une décision démocratique du législatif communal, parlement local ou assemblée des citoyens, une démarche politique pas facile.

représente l'impôt total qu'il paie. t correspond aux barèmes. B est la base de l'impôt, c'est-à-dire l'addition des revenus retenus pour l'impôt ; D représente les déductions possibles. Le résultat $[B-D]$ correspondant au revenu imposable. C vaut pour les coefficients annuels d'impôt, aux trois niveaux. Les revenus pris en considération dans la base de l'impôt (B) sont les mêmes dans tous les cantons ; la liste des déductions (D) est exhaustive et exclusive¹². Par contre, les montants des déductions sont à fixer par chaque canton. Il en va de même des barèmes (t). On a donc 27 barèmes des taux et autant de nuances dans les revenus imposables puisque les montants des déductions sont cantonaux.

Il faut s'arrêter un instant sur la valeur C , appelé coefficient d'impôt, multiplicateur ou *Steuerfuss*, parce qu'elle est, en fait, une des clés de répartition de l'impôt sur le revenu entre les trois niveaux de gouvernement. Pour la Confédération $C=1$ tant pour l'impôt sur le revenu que pour l'impôt sur le bénéfice. Ce coefficient a une origine historique qui a perduré jusque

dans le système actuel. C'est la protection choisie politiquement par les cantons au moment de donner à la Confédération la possibilité d'imposer le revenu. Pour respecter l'équilibre budgétaire fédéral, l'impôt n'est pas une variable de gestion ; l'ajustement ne peut se faire que par les dépenses. Les cantons sont maîtres en la matière et fixent dans leurs lois comment et dans quelle mesure le coefficient d'impôt C^{canton} peut varier annuellement – sous réserve de l'exigence de l'équilibre du budget et compte tenu de la concurrence fiscale. Dans tous les cantons, les communes doivent appliquer le régime cantonal ; elles ne peuvent que décider C^{commune} dans les limites fixées par le canton¹³. Le Tableau 3-6 donne les coefficients appliqués dans les cantons et chefs-lieux cantonaux en 2013.

¹² Lois fédérales du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LFID) et sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID).

¹³ Dans le canton de Fribourg, par exemple, la loi du 10 mai 1963 sur les impôts communaux prescrit en son article 4 que le coefficient de l'impôt sur le revenu et sur la fortune ne peut dépasser 100 % de l'impôt cantonal de base. Exceptionnellement, le Conseil d'État peut autoriser une commune à élever ce coefficient jusqu'à 125 %. Les coefficients de l'impôt sur le revenu et sur la fortune ne peuvent être différents.

Multiples des taux simples 2013¹⁾

Chefs-lieux cantonaux	Impôt cantonal	Impôt communal ⁹⁾	Impôt paroissial	
			réformée	cath.rom.
Zürich	100 %	119 %	10 %	10 %
Bern	3,06	1,54	0,184	0,207
Lucerne	1,50	1,85	0,25	0,25
Altdorf (UR)	100 %	99%	120 %	92 %
Schwyz	120 %	215 %	28 %	28 %
Sarnen (OW)	2,95	4,06	0,54	0,54
Stans (NW)	2,63	2,35	0,26	0,35
Glarus	56 %	60 %	8 %	9.5%
Zoug	82 %	60 %	9,5 %	7%
Fribourg	100 %	77,3 % ⁹⁾	9,5 %	7%
Solothurn	104 %	115 %	16 %	21%
Basel (BS)	100 %	²⁾	8 % ³⁾	8% ³⁾
Liestal (BL)	⁴⁾	66 %	0,55 % ⁵⁾	6,75 % ⁶⁾
Schaffhausen	98 %	98 %	13 %	14,5 %
Herisau (AR)	3,0	4,1	0,50	0,45
Appenzell (AI)	96 %	82 %	10 %	10 %
Saint Gall	115 %	144 %	25 %	26 %
Coire (GR)	100 %	90 %	14,5 %	11 %
Aarau (AG)	109 %	94 %	15 %	19 %
Frauenfeld (TG)	117 %	146 %	16 %	16 %
Bellinzona (TI)	⁴⁾	95 %	-	-
Lausanne (VD)	154,5 %	79 %	-	-
Sion (VS)	⁴⁾	1,10	3 % ⁷⁾	3 % ⁷⁾
Neuchâtel	130 %	62 %	-	-
Genève	130.8 % ⁸⁾	45,5 %	-	-
Delémont (JU)	2,85	1,95	8,1 % ¹⁰⁾	6,4 % ¹⁰⁾

Tableau 3-6

Multiples annuels des taux simples dans les chefs-lieux cantonaux en 2013, impôts cantonaux, communaux et paroissiaux

Source : <http://www.estv.admin.ch> > Page d'accueil > Documentation > Publications > Autres publications > Multiples des taux simples personnes physiques.

Notes :

1) Les multiples s'expriment soit en % (comme à Zurich), soit en coefficient (comme à Beme); ces pour-cent ou coefficients (appelés aussi multiplicateurs) s'appliquent au montant d'impôt calculé selon le barème inscrit dans la loi sur les impôts du canton de référence ; les exceptions sont signalées par des notes.

2) inclus dans l'impôt cantonal.

3) calculé sur l'impôt 2011.

4) pas de multiple.

5) en % du revenu imposable.

6) en % de l'impôt cantonal ;

7) en % de l'impôt communal.

8) compte tenu d'un rabais de 12 % de l'impôt cantonal de 147.5 %.

9) Les coefficients d'impôt dans les chefs-lieux sont donnés à titre indicatif. Il peut y avoir des différences significatives entre les communes d'un même canton. Ainsi, dans le canton de Fribourg en 2013, pour les 263 communes, les coefficients étaient en % de l'impôt cantonal : le plus bas 25 %, le plus élevé 103 %, la valeur médiane 82.4 %, la moyenne non pondérée 80.6 %, la moyenne pondérée 78.7 % (pondération par le poids de la population dans chaque commune).

3.2 Les déductions fiscales sont-elles équitables?

La recherche de l'équité devrait être une priorité du secteur public. Trois voies sont possibles. (i) La base structurelle de l'équité est le mieux assurée par l'égalité des chances d'accéder à des services collectifs essentiels comme l'éducation, la santé, l'habitat, l'eau potable. (ii) Les versements financiers ciblés, tels les allocations familiales, les bourses d'étude ou encore l'aide à l'assurance-maladie, appartiennent au deuxième groupe de mesures pratiquées. (iii) Enfin, d'aucuns y ajoutent une politique redistributive active par le biais de la fiscalité en organisant l'impôt sur le revenu de manière orientée, via des déductions sélectives et un barème progressif des taux, D et t dans la formule donnée précédemment. Dans cette section, l'intérêt se porte sur la question, controversée, des déductions ou dépenses fiscales. Dans la définition de l'OCDE¹⁴, les « dépenses fiscales » sont des mesures qui ont pour but d'accorder des allègements fiscaux à des

groupes déterminés de particuliers ou d'entreprises, ou à l'égard de certaines activités avec comme résultat de baisser le produit de l'impôt. Cela crée trois sources de préoccupation : perte de recettes ou à rendement égal, de report de la charge sur d'autres contribuables, impôts non neutres, situations inégales (inéquitables ?) des contribuables face à l'impôt.

Dans le système harmonisé suisse, les déductions se répartissent en trois catégories : les « frais d'acquisition du revenu », les « déductions personnelles » permettant d'ajuster la charge fiscale des contribuables selon des caractéristiques sociales, et les autres « dépenses fiscales ». Le Tableau 3-7 résume.

¹⁴ OCDE (2010), *Les dépenses fiscales dans les pays de l'OCDE*, Éditions OCDE. La question des dépenses fiscales est également étudiée dans *l'Édition 2011 du Gouvernement du Québec sur les dépenses fiscales*, Québec 2012, qui contient 384 pages pour prendre la mesure du problème (www.finances.gouv.qc.ca/documents/autres/fr/AUTFR_DepensesFiscales2011.pdf). En France, le « *Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales* », Paris, juin 2011 analyse 470 dépenses fiscales et 68 niches fiscales, sur 356 pages (www.economie.gouv.fr/files/rapport-comite-evaluation-depenses-fiscales-et-niches-sociales.pdf).

Déductions organiques ou frais d'acquisition du revenu

Activité indépendante :

- 1 Frais généraux justifiés par l'usage commercial ; pertes sur trois périodes de calcul
- 2 Amortissements justifiés par l'usage commercial
- 3 Provisions justifiées par l'usage commercial
- 4 Provisions en vue d'un remploi (maintien différé du capital de production)
- 5 Intérêts des dettes commerciales et sur les participations visées à l'art. 18 al. 2 LIFD
- 6 Pertes commerciales (au maximum les sept dernières années)

Activité dépendante, salariés :

- 7 Primes et cotisations à l'AVS, l'AI, APG, AC et AA obligatoire
- 8 Primes et cotisations de prévoyance individuelle liée au 2^e pilier
- 9 Frais de déplacement domicile – lieu de travail
- 10 Repas ou séjour hors du domicile, le travail par équipe ou de nuit à horaire continu
- 11 Autres frais professionnels indispensables à l'exercice de la profession, frais de perfectionnement et de reconversion professionnels en rapport avec l'activité exercée
- 12 Frais d'acquisition du revenu accessoire
- 13 Déduction pour activité lucrative des deux conjoints

Déductions générales ou « dépenses fiscales »

- 14 Primes et cotisation de l'AM et AA de base
- 15 Autres primes (assurances vie, rentes viagères, risque pur, indemnités journalières)
- 16 Formes reconnues de prévoyance individuelle 3^e pilier
- 17 Rachats d'années d'assurances (2^e pilier, caisse de pension)
- 18 Intérêts des capitaux d'épargne
- 19 Déduction de 50 % des rendements de participations qualifiées (au moins 10 % du capital-actions ou du capital social d'une société de capitaux ou d'une société coopérative)
- 20 Intérêts passifs privés jusqu'à concurrence du rendement imposable de la fortune augmenté de 50 000 francs (mais pas les intérêts dus sur les crédits de construction, considérés comme faisant partie de l'investissement) – distinction entre dettes privées et dettes commerciales
- 21 Frais d'entretien des immeubles
- 22 Frais d'administration par des tiers de la fortune mobilière privée
- 23 Charges durables et 40 % des rentes viagères
- 24 Pension alimentaire versée au conjoint divorcé ou séparé judiciairement
- 25 Frais liés au handicap

Personnalisation de l'impôt

- 26 Frais médicaux, pharmaceutiques et dentaires excessifs
- 27 Versement bénévoles faits à des institutions reconnues d'utilité publique
- 28 Versements aux partis politiques reconnus
- 29 Déduction pour chaque enfant mineur ou en apprentissage ou aux études
- 31 Déduction pour personne à charge d'entretien
- 32 Frais de garde des enfants par des tiers
- 33 Frais nécessaires provoqués par l'impotence
- 34 Part des frais excédant le prix de pension de base à charge du contribuable vivant durablement dans un EMS du canton
- 35 Déductions pour contribuables à revenu modeste (parfois avec distinction entre rentiers AVS / AI et autres contribuables)
- 36 Déduction pour contribuables mariés et familles monoparentales (attention : cette déduction peut être remplacée par une réduction du taux d'imposition : *splitting* ou coefficient d'impôt différent)

Tableau 3-7 Les déductions fiscales possibles LIFD et LHIC (état 2013)

Sources : *Informations fiscales*, vol. II, titre D, p 60 à 116, état au 1^{er} janvier 2009 de l'impôt sur le revenu ; également art. 25 à 35 de la loi fédérale sur l'IFD ; art. 7 à 11 de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes. Mise à jour selon la législation fédérale, fin 2013.

Cette liste fait périodiquement l'objet d'interrogations¹⁵. Si on comprend que les cotisations sociales, notamment celles des assurances sociales dites de « répartition », qui ont un effet redistributif, soient déductibles afin que l'impôt ne frappe que le revenu effectif, qu'en est-il des autres déductions ? Le système des déductions permettant d'ajuster l'impôt aux situations individuelles est problématique sous deux aspects au moins. Premièrement, qui accède à quelle(s) déductions(s) ? Un accès identique pour chacun selon la loi ne signifie pas encore l'accès de chacun dans les faits. Deuxièmement, dans un système avec un barème progressif, procéder par déductions sur la base d'impôt [B-Di] crée des inégalités face au calcul de l'impôt : la déduction d'un même montant réduit d'autant plus d'impôt que le revenu imposable est élevé, et le cumul des déductions possibles renforce cet effet.

Les résultats de deux études suisses servent d'exemples, celle publiée en 1998 déjà par la Commis-

sion externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) du canton de Genève¹⁶, et celle de la Confédération, en 2005, qui concerne les cantons de Berne, Fribourg et Glaris¹⁷. L'intérêt de ces deux études est qu'elles aboutissent à des résultats très semblables : pertes substantielles de revenu de l'impôt et mise en cause du bien-fondé des déductions fiscales du point de vue de leur équité.

1998 L'étude de la CEPP - Genève

Nous abordons ces problématiques en recourant à l'étude genevoise menée par la Commission externe d'évaluation des politiques publiques, CEPP, en 1998 concernant les déductions fiscales sur le revenu. La CEPP s'est saisie d'office de ce thème parce qu'elle avait « *relevé différents problèmes concernant les déductions fiscales qui, sans avoir fait l'objet d'une analyse approfondie l'ont interpellée : sentiment d'inégalité de traitement parmi une grande majorité de contribuables, sentiment de méconnaître les déduc-*

¹⁵ Également Jeitziner et Moos, 2011, « Les allègements fiscaux de la Confédération : inventaire et besoins d'optimisation », *La Vie économique, Revue de politique économique*, 10-2011, p. 50-55.

¹⁶ Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) du canton de Genève : *Évaluation des déductions genevoises sur le revenu des personnes physiques sous l'angle de leur impact financier, de leur vérification par l'administration et de l'égalité de traitement*, Rapport d'évaluation, 1998, Genève. www.geneve.ch/cepp/. <http://www.cdc-ge.ch> >archives cepp >Rapports d'évaluation > page 6.

¹⁷ À qui profitent les déductions fiscales ? Rapport du Conseil fédéral d'octobre 2005 en réponse à l'interpellation 04.3429 de la Conseillère aux États Mme S. Sommaruga. www.efd.admin.ch >documentation >rapports > Rapports du DFF de 1997 à fin 2012 > 29. Ce rapport est fondé sur l'étude technique de Peters R., 2005, *Effets des déductions sur l'impôt fédéral direct des personnes physiques*, Administration fédérale des contributions, Berne, www.estv.admin.ch >documentation > faits et chiffres > Rapports > 2005.

tions auxquelles ils ont droit, manque de transparence des déductions acceptées par l'Administration fiscale cantonale (AFC), admission de déductions non prévues par la législation, doutes quant à la cohérence du système, importance des diminutions de recettes pour les finances cantonales, ampleur du travail de vérification dans le cadre de la taxation ».

Deux des cinq questions posées par la CEPP-GE nous intéressent ici. Qui sont les principaux bénéficiaires des déductions fiscales ? Dans quelle mesure certaines pratiques administratives actuelles en matière de déductions professionnelles sont-elles compatibles avec le principe de l'égalité de traitement ? La CEPP décida de se focaliser sur les déductions concernant les revenus des personnes physiques salariées et indépendantes parce qu'elles constituaient de loin la part la plus importante du point de vue quantitatif. L'étude porte sur l'année 1997 ; elle englobe 97 % des contribuables concernés. Les déductions ont réduit le rendement de l'impôt sur le revenu 1997 de 1,443 milliard de francs (Rapport, p. 14) pour un rendement effectif de 1,965 milliard (source : AFC). Trente formes de déductions ont été analysées (Rapport, p. 14), chacune faisant l'objet d'une fiche récapitulant la mesure de la déduction, sa description et ses effets. Le Tableau 3-8 restitue l'exemple

des déductions pour les frais de déplacement entre le domicile et le lieu de travail.

L'analyse comprend tout d'abord la conséquence financière de la déduction, considérée seule et sans cumul avec d'autres déductions, puis la description précise des circonstances de la déduction. La troisième partie de chaque fiche traitant les effets redistributifs est la plus intéressante. Elle montre que le nombre de contribuables concernés dans chaque quantile de revenu augmente avec l'augmentation du revenu, et que l'économie d'impôt est d'autant plus grande que le barème est progressif. Ainsi, le rapport d'économie d'impôt entre le dernier plus haut quantile est le quantile le plus bas est de $244 / 89 = 2,75$.

En quatrième partie (IV) du Tableau 3-8, nous avons inscrit les économies d'impôt par quantiles de revenus pour quatre autres dépenses fiscales : allocations familiales, cotisations de prévoyance professionnelle, épargne par enfant (plafond de 500 francs), et déduction de mariage (plafond forfaitaire de 2 750 francs). Les multiples obtenus entre la déduction pour le quantile le plus haut rapporté au quantile le plus bas sont de $2.7 \times$ (1175 : 437) pour les allocations familiales¹⁸, $8.5 \times$ pour la prévoyance professionnelle, $2.3 \times$ pour

¹⁸ L'allocation pour enfant est ajoutée pour déterminer le revenu total déterminant, puis le canton applique la déduction fiscale. Comme l'allocation par enfant est identique dans un canton quel que soit le revenu du bénéficiaire, tandis que la déduction fiscale varie selon le quantile de revenu auquel appartient le bénéficiaire, le résultat de l'opération est une allocation nette qui varie en fonction du revenu.

Tableau 3-8 Les déductions fiscales analysées par la CEEP-GE 1997

Fiche 6 Frais de déplacements

Déductions incluses dans fiche (code IAD)	Diminution des revenus imposables (millions de francs)	Diminution des recettes (millions de francs)	Par rapport à l'ensemble déductions en %	Contribuables concernés en %	Économie d'impôt par concerné (en francs)
Salariés	66,2	13,1	0,91	60	151
Indépendants	2,1	0,4	0,03	1	383
Total	68,3 m	13,5	0,94		

II. Description des mécanismes (conditions d'obtention et montant déductible)

Frais de déplacement pour se rendre à un lieu de travail, lorsqu'ils sont effectivement assumés par le contribuable pour lui-même et son conjoint, jusqu'à concurrence de 450 CHF au maximum par an, pour chacun d'eux. Ces frais doivent être relatifs à l'exercice d'une profession lucrative dans le canton ; la distance terrestre entre le domicile privé et le domicile professionnel doit être supérieure à 1,5 km à vol d'oiseau. Toutefois, pour les personnes exerçant une activité lucrative dépendante hors du canton, ces frais sont déduits jusqu'à concurrence du montant de l'abonnement le moins onéreux par un moyen de transport public.

III. Effets redistributifs (salariés)

	0.- à 19 999.-	20 000.- à 39 999.-	40 000.- à 59 999.-	60 000.- à 79 999.-	80 000.- à 99 999.-	150 000.- à 199 999.-
Contribuables concernés	N=47 257	N=44 514	N=32 088	N=16 451	N=8 528	N=2 873
en %	40	68	71	79	78	76
Économie d'impôt par contribuable concerné, en francs.	89	148	171	198	216	244

IV. Économie d'impôt pour d'autres dépenses fiscales, en francs, mêmes quantiles

10 allocations familiales	437	786	852	906	969	1175
11 prévoyance professionnelle	297	914	1300	1605	1977	2513
14 épargne enfant 500 CHF.	123	206	217	225	237	288
18 déduction mariage de 2 750 CHF.	411	740	782	814	837	1089

Encadré 3-9 Conclusions de l'étude genevoise

1. La plupart des déductions ne tiennent pas assez compte de la situation financière du contribuable. Conséquence : elles ont un effet d'arrosoir en s'appliquant aussi bien aux hauts qu'aux bas revenus.
2. L'économie d'impôt qui résulte de la plupart des déductions est d'autant plus importante que les revenus du contribuable sont élevés. L'impact de la déduction s'accroît en relation avec la progressivité des barèmes.
3. Le contribuable ayant des revenus élevés peut plus facilement faire valoir certaines déductions (épargne, prévoyance, etc.).
4. Ces inégalités se renforcent lorsque le contribuable a encore accès à d'autres catégories de déductions. Ainsi la pratique actuelle en matière de déductions professionnelles génère des inégalités de traitement entre salariés. Il y a notamment des inégalités entre :
 - les cadres salariés des entreprises qui en bénéficient et les autres ;
 - les bénéficiaires qui en connaissent l'existence et les autres ;
 - entre salariés et indépendants vu le faible montant des déductions professionnelles admises à Genève pour l'ensemble des salariés.

Toutefois, la CEPP affirme ne pas avoir constaté une volonté politique ou administrative délibérée d'avantager certains contribuables par rapport à d'autres. La situation résulte du système fiscal, de l'imprécision de la législation et de l'accumulation au fil des années de décisions qui ne sont pas revues dans une perspective redistributive d'ensemble. Conséquence : les privilèges accordés à certains contribuables entament la crédibilité du système fiscal.

Source :

Commission externe d'évaluation des politiques publiques, 1998, p. 54-55.

l'épargne des enfants et $2.6 \times$ pour la déduction de mariage. Prenons ce dernier exemple : le couple aisé pour une dépense de 2 750 CHF consacrés aux festivités de son mariage se voit ristourner sous forme de réduction d'impôt 1 089 francs, soit une dépense nette de 1 661 francs. Les contribuables situés dans le quantile le plus bas, s'ils pouvaient dépenser le même montant, recevraient un rabais d'impôt de 411 francs : coût net pour eux 2 339 francs, soit 2.1 fois plus. Tous ces exemples se placent en flagrante contradiction du concept d'équité, qui devrait aboutir à des incidences inverses. Encore faut-il noter du point de vue de la technique d'analyse que dans les situations réelles les possibilités de déductions se cumulent, ce qui amplifie l'effet décrit.

Les conclusions de l'analyse peuvent être transposées à tout impôt sur le revenu, tant au niveau cantonal, national, en Suisse et pour les pays voisins, dans la mesure où le système d'impôt sur le revenu repose sur un barème progressif des taux combiné avec des déductions fiscales sur le revenu dans la forme [B - D]. Pour ces raisons, les principales conclusions (risques, conséquences) de cette étude, résumées dans l'encadré 3-9, sont significatives au-delà du cas genevois.

2005 *Le Rapport du Conseil fédéral : « À qui profitent les déductions » ?*

Le Rapport 2005 du Conseil fédéral sur la question des déductions fiscales fait suite à l'interpellation de la Conseillère aux États Mme S. Sommaruga. L'AFC (Administration fédérale des contributions) qui a préparé la réponse disposait d'informations fiscales détaillées pour treize cantons. Elle choisit d'analyser celles des cantons de Berne, Fribourg et Glaris « relativement de bonne qualité ». Sans entrer dans les détails du Rapport et de l'étude technique qui le sous-tend, les conclusions sont les suivantes :

(1) Les déductions réduisent de presque 30 % les revenus imposables et diminuent de plus de la moitié les recettes fiscales de l'impôt fédéral direct des personnes physiques. Un taux unique d'imposition d'environ 2 % (taux proportionnel ou *flat rate*) appliqué au revenu brut engendrerait les mêmes recettes fiscales.

(2) La part des déductions tend à augmenter avec la classe des revenus bruts. L'étude de Peters (2005), qui sert de base technique à la réponse du Conseil fédéral, distingue 10 classes de revenus bruts : en-dessous de 25 000 francs, puis par quantiles de 10 000 francs jusqu'à 85 000 francs, de 85 à 100, de 100 à 140 et 140 000 francs et plus. La réponse ne détaille pas tous les

résultats par classe, tout en précisant les résultats suivants :

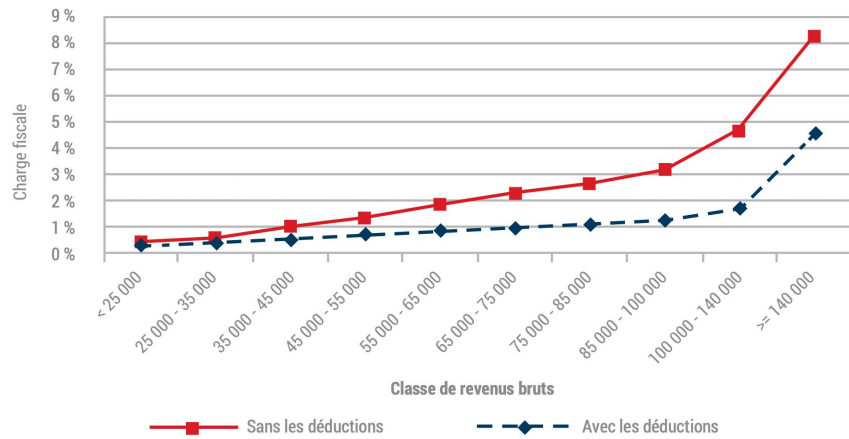
Classe de revenus bruts en francs	Diminution du montant imposable	Réduction de la recette fiscale IFD
25 000 et 35 000	16 à 19 %	35 à 40 %
...
100 000 et 140 000 francs	32 à 35 %	61 à 66 %
140 000 et plus	Pas d'information dans le rapport	42 à 52 %

Par contre, l'étude Peters donne des résultats détaillés pour dix classes de revenus, pour les trois cantons de référence, puis extrapole pour l'IFD prélevé par la Confédération. Le Graphique 3-10 tirée de l'étude (p. 36, également 67) illustre l'argument pour le canton de Berne. Les résultats sont similaires pour les autres cantons et, par extrapolation pour la Confédération, avec toutes les réserves et précautions d'usage que l'on retrouve dans de telles études techniques. On voit clairement qu'avec les déductions prises en compte, la charge fiscale est d'autant réduite que le revenu est élevé.

(3) Les déductions ont tendance à réduire le taux effectif moyen d'imposition des contribuables de revenus moyens (entre 45 000 et 140 000 francs) plus forte-

Graphique 3-10
Charge fiscale par classe de revenus bruts, canton de Berne

Source : Peters, 2005, p. 36.



ment que pour les revenus faibles et très élevés. Le Rapport note que cela est dû principalement à la forte progressivité du barème IFD, qui tend à corriger l'effet des déductions.

Ainsi, les deux études, concernant quatre cantons, consacrées aux effets économiques des déductions fiscales débouchent sur le même constat. Au mieux, les déduc-

tions fiscales ont pour effet d'atténuer de manière significative la progressivité de l'impôt d'autant plus que les revenus sont élevés. Au pire, la superposition des déductions rend illisible l'incidence redistributive voulue par l'impôt. Les déductions fiscales ne participent pas à l'équité fiscale¹⁹.

¹⁹ D'où le débat dans plusieurs pays sur l'introduction d'une *flat tax* - à ne pas confondre avec la *flat rate tax* (voir section 3.3 qui suit). La *flat tax* est un impôt à taux proportionnel unique, calculé sur tous les revenus bruts, réguliers (salaires, intérêts d'épargne, par exemple) ou occasionnels (gains de loterie, succession, par exemple) sans déduction (variante parfois proposée : pour le salaire, déduction faite des cotisations aux assurances sociales redistributives, telles en Suisse, l'AVS, l'AI, l'AC, les AFA). Un impôt *flat tax* devrait être accompagné de politiques redistributives transparentes, explicites, votées par le Parlement, et non par des déductions *ad hoc* ciblées sur des groupes particuliers de contribuables et de clientèles électorales.

3.3 Les taux: qui supporte réellement l'impôt?

L'impôt sur le revenu payé par chacun de nous dépend bien évidemment non pas simplement de la base d'impôt et des déductions, mais également des barèmes des taux. Le thème de cette troisième section est proposé sous forme de question : si on ne regarde que les barèmes d'impôt, quelles sont les classes de contribuables qui supportent réellement le poids de l'impôt ?

Pour répondre à cette question, un peu de calcul fiscal est nécessaire puisqu'il faut comprendre ce que sont le taux moyen et le taux marginal d'imposition. Soit l'exemple suivant (tiré du barème 2013 du canton de Fribourg) : pour un revenu imposable, donc $[B - D]$ dans la formule du début du chapitre, de 40 000 francs, l'impôt est de 2 880.15 francs pour un contribuable seul; il est de 4 101 francs pour un revenu de 50 000 francs.

Le taux moyen correspond à l'impôt payé divisé par le revenu imposable, soit $2\,880 / 40\,000 = 0,072$ ou 7,2 %, respectivement $4\,101 / 50\,000 = 8,2$ %. Le taux marginal correspond à ce que paie en plus (en moins) le contribuable lorsque son revenu augmente (diminue). Dans l'exemple, pour 10 000 francs de revenu supplémentaire, l'impôt passe de 2 880 à 4 101 francs, soit une augmentation de 1 221 francs. Le taux marginal est

ainsi de $1\,221 / 10\,000 = 12,21$ %. Autrement dit, le contribuable paie 7,2 % pour les premiers 40 000 francs, et 12,21 % pour les 10 000 francs supplémentaires.

La distinction entre taux moyen et taux marginal d'impôt permet d'affiner la réponse à la question posée. Pour ce faire, l'analyse prend en compte la situation des cantons romands, selon les barèmes d'impôt 2013 pour les contribuables seuls sans enfants (donc sans *splitting* corrigeant le barème pour les personnes mariées et les familles monoparentales). Les résultats sont présentés dans trois graphiques portant, sur l'axe vertical, les taux d'impôt, dans le barème publié par le canton et, sur l'axe horizontal, les revenus imposables, par tranche de 10 000 francs jusqu'à 200 000 francs et par tranche de 50 000 au-delà. Le graphique 3-11 donne l'image analytique des barèmes romands d'impôt sur le revenu comprenant à la fois les lignes des taux moyens et celles des taux marginaux. Le graphique 3-12 restitue les taux moyens : ce sont les taux inscrits dans les barèmes qui donnent l'illusion de la progressivité. Le graphique 3-13 analyse les variations réelles de progressivité par le biais des taux marginaux.

Précisons que ces graphiques reflètent la progressivité des barèmes formels et, de ce fait, le concept d'équité fiscale voulue par les parlements cantonaux. Ils ne donnent pas la charge fiscale réelle qui doit en-

core tenir compte des coefficients d'impôt. En d'autres termes, on considère ici la valeur « t » et non pas « $t \times C^{\text{canton}}$ » dans la formule initiale.

La présentation dans le Graphique 3-12 des barèmes de taux moyens sous forme de graphique et non pas de tabelles, ainsi que la comparaison entre cantons romands, permet de formuler trois observations sur « l'équité » fiscale :

La première concerne la croissance des taux moyens jusqu'à environ 200 000 francs, très semblables pour cinq des six cantons romands, le canton de Vaud se distinguant par une certaine retenue et des taux plus bas et le Valais par un barème linéaire. Deux explications sont plausibles. Soit les cantons ont une idée assez semblable de l'équité ; ce qui serait vérifié si le même exercice comparatif était fait pour plusieurs années avec des résultats comparables dans le temps. Soit la crainte d'un décrochage fiscal désavantageux (se mettre « hors prix fiscal ») provoque un effet de mimétisme fiscal : les barèmes se ressemblent. Notons que dans aucun canton le barème des taux moyens n'est régressif sur un segment de revenu.

Deuxième observation : la progression est fortement atténuée pour les hauts revenus, mais avec deux tendances. Les barèmes des cantons de Fribourg et du Jura

passent à un taux proportionnel dès 250 000 francs ; on peut ajouter le barème valaisan, dont la progressivité est fortement ralentie dès 250 000 francs avec un taux devenant proportionnel dès 450 000 francs. L'autre tendance groupe les cantons de Genève et Neuchâtel, qui gardent une certaine progressivité des taux moyens, bien que très atténuée en comparaison aux classes de revenus inférieurs à 200 000 francs.

Le canton de Vaud a introduit un barème qui se distingue des autres barèmes romands tant du point de vue de la charge fiscale (exprimée par la distance de la courbe à l'axe horizontal) que du point de vue de l'équité (exprimé par le passage d'un point à l'autre sur la courbe, donnant la pente). L'option choisie est un taux de croissance linéaire pour les tranches de revenus allant jusqu'à 200 000 francs, prolongé par un barème légèrement progressif pour les revenus supérieurs. Cela se traduit par une progression régulière du taux marginal (Graphique 3-13), qui se démarque des autres barèmes.

Enfin, et troisièmement, on peut tenter une explication non pas simplement analytique, mais aussi comportementale. D'une part, la progression est plus rapide pour les revenus bas et moyens parce que, placés sous contraintes de l'équilibre budgétaire et de frein au déficit et à l'endettement, les cantons doivent bien

aller chercher des revenus fiscaux dans les classes de revenus les plus larges. D'autre part, le barème veut préserver les revenus élevés, sans doute plus mobiles si la concurrence fiscale est forte et aussi comme mesure d'accompagnement des stratégies cantonales de développement économique.

L'analyse des taux marginaux, dans le Graphique 3-13, est caractérisée en général par une forte dispersion des courbes dans les classes de revenus entre 30 000 et 200 000 francs, et une quasi-linéarité dès 250 000 francs. Dans le détail :

- Dans le canton de Fribourg, le barème marginal est en forte progression jusqu'à 180 000 francs, enregistre une baisse significative entre 200 et 250 000 francs²⁰ avant de finir par un taux proportionnel à 13.5 pour cent.
- Le barème marginal genevois est progressif à l'extrême entre 10 et 50 000 francs, puis se distingue par des taux légèrement progressifs jusqu'à 700 000 francs.
- Les cantons du Jura et de Neuchâtel ont un profil similaire, donnant un barème à trois paliers, à 60, 100 et 205 000 francs pour le Jura et respectivement 30, 120 et 170 000 francs à Neuchâtel, avec une pro-

gressivité qui va en diminuant.

- Le canton du Valais donne la courbe la plus atypique, et surprenante, de son barème marginal qui monte en flèche, par une progressivité extrême jusqu'à 140 000 francs, avec ensuite deux paliers à la baisse, à 190 et 450 000 francs. Entre 90 et 140 000 francs, la charge fiscale marginale est de loin la plus lourde de tous les cantons romands, ce qui soulève la question du découragement fiscal et des incitations à faire mieux sur le marché du travail.
- Comme on l'a noté avant, le canton de Vaud présente la courbe la plus basse et la progressivité marginale la plus régulière entre 30 et 350 000 francs.

Enfin, la notion de justice fiscale exprimée par les barèmes marginaux et, en termes de mobilité, la crainte de taux dissuasifs décourageant les contribuables à revenus élevés de prendre domicile fiscal dans un canton, ou de les voir partir, se traduisent partout par la transformation du barème progressif en un barème proportionnel (de fait, une *flat rate tax*), mais selon des seuils et des taux très différents d'un canton à l'autre :

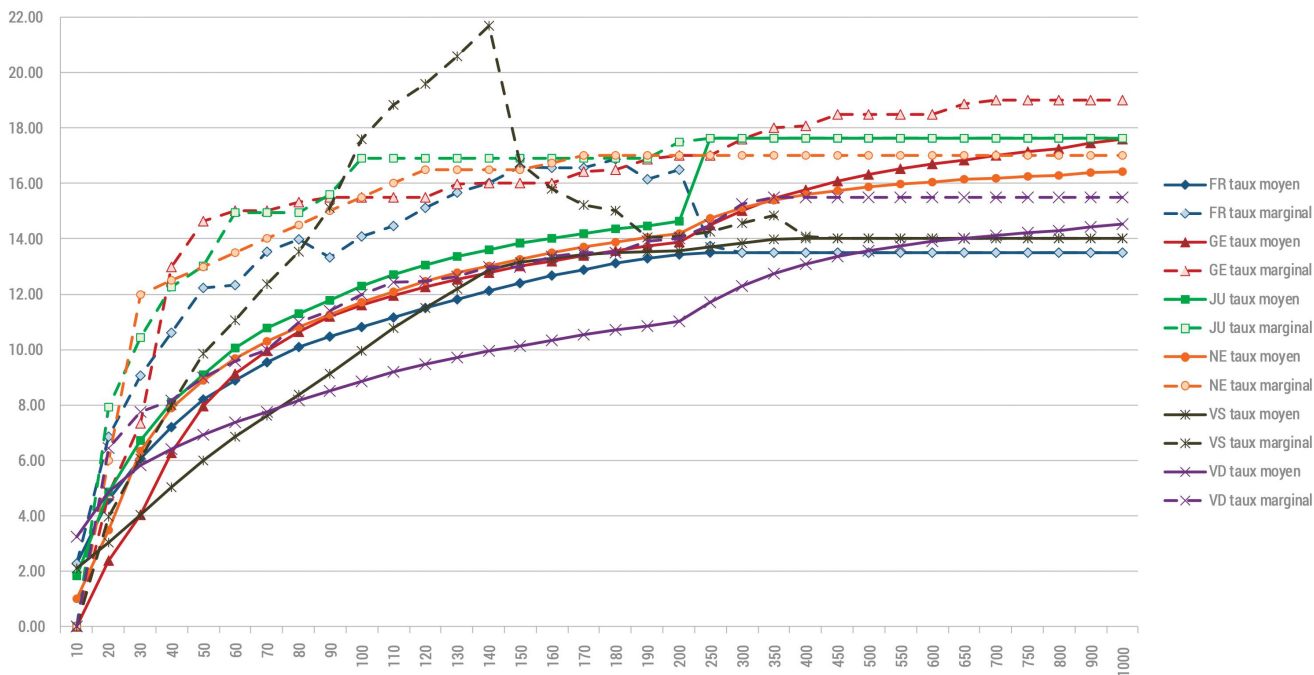
Canton	FR	GE	JU	NE	VS	VD
Seuil en 1 000 francs	300	700	250	170	450	350
Taux proportionnel en %	13.5	19.0	17.6	17.0	14.0	15.5

²⁰ Observation importante dans le Graphique 3-11 : dans l'analyse des taux marginaux, le canton de Fribourg et le canton du Valais présentent un segment de revenu pour lequel le taux est décroissant. Or cette situation est contraire à l'ATF No 2P.43/2006, du 1^{er} juin 2007 concernant la constitutionnalité des barèmes fiscaux dégressifs établis dans le canton d'Obwald. Le jugement fédéral est que « Le nouveau barème d'imposition des revenus (Note : qui est régressif) du canton d'Obwald est contraire aux principes de l'égalité et de l'imposition selon la capacité économique (consid. 9). Ni des motifs de concurrence fiscale (considération 10), ni d'autres buts de nature fiscale ou non (considération 11) ne permettent de remédier à l'atteinte constitutionnelle. » Remarquons toutefois que la décision du TF ne fait pas la distinction entre taux moyen et taux marginal. www.bger.ch > jurisprudence > autres arrêts dès 2000 > droit constitutionnel et administratif > 01.06.2007 2P.43/2006.

Ainsi, la comparaison des barèmes des taux d'impôt dans les cantons romands fait ressortir trois similitudes : (i) la progressivité des taux moyens est assez proche, par effet de mimétisme, pour les quantiles des revenus imposables jusqu'à 200 000 francs environ ; (ii) dès un certain seuil, les taux deviennent proportion-

nels, sans doute par crainte de voir les revenus élevés plus mobiles partir vers d'autres cieux fiscaux plus cléments ; (iii) les courbes des taux marginaux révèlent un certain pragmatisme : on va chercher l'impôt là où les quantiles de revenus sont les plus importants, et non pas selon des concepts élaborés d'équité fiscale.

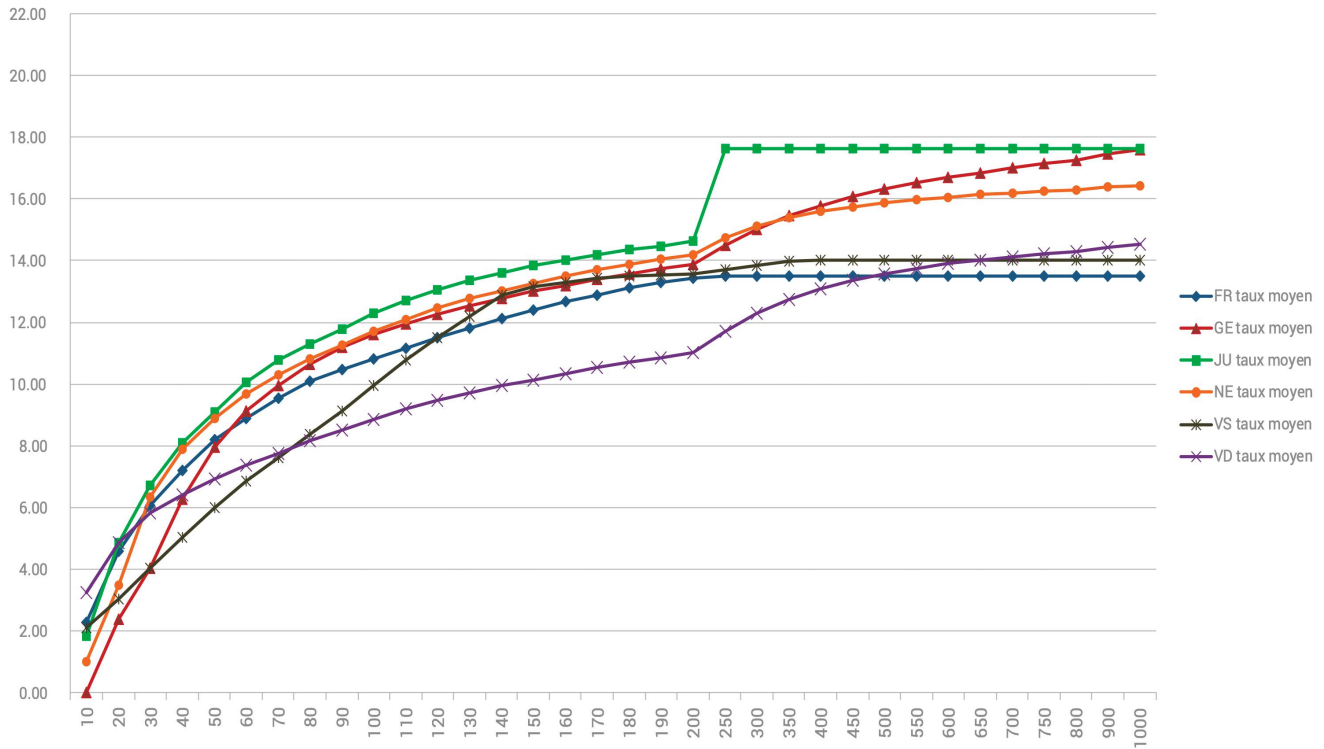
Graphique 3-11 Barèmes d'impôt sur le revenu dans les cantons romands, taux moyens et taux marginaux, 2013



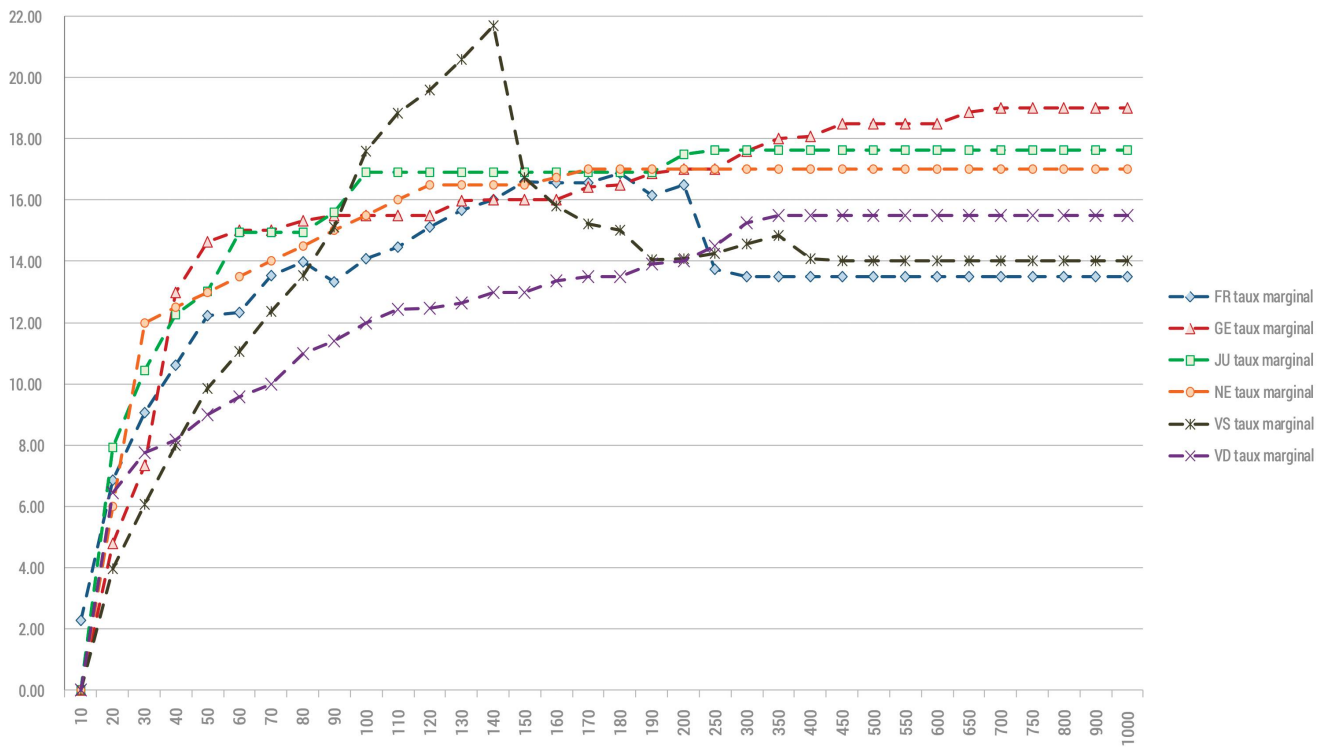
Toutefois, sur ces trois points, le barème du canton de Vaud est celui qui se révèle le plus cohérent dans sa logique d'équité : progression réelle des barèmes, moyens et marginaux, sur tous les quantiles de reve-

nus, renforcement léger de la progressivité pour les hauts revenus, modération générale de la charge évitant la « désincitation » fiscale.

Graphique 3-12 Barèmes d'impôt sur le revenu dans les cantons romands, taux moyens, 2013



Graphique 3-13 Barèmes d'impôt sur le revenu dans les cantons romands, taux marginaux, 2013



3.4 La concurrence fiscale

Cette section sur la concurrence fiscale s'ouvre par quelques définitions et concepts, et une réflexion de base sur cette thématique complexe et controversée. Il faut tout d'abord distinguer la concurrence budgétaire, portant sur la combinaison « dépenses et recettes » de la concurrence fiscale qui ne porte, elle, par convention pour la partie « impôts » des recettes. On aborde ensuite cette dernière dimension en analysant la position relative des cantons dans l'évolution de la charge fiscale sur le revenu en longue période, de 1985 à 2011.

Définitions et concepts

Un des concepts fondamentaux du fédéralisme est de permettre aux cantons et aux communes de faire des choix en matière de politiques publiques et de services offerts et d'en assumer les conséquences financières. Ainsi, les cantons (les communes) décident des tâches propres en plus des tâches déléguées ou normées par la Confédération (le canton) ou des concordats intercantonaux (des accords intercommunaux) et de leur financement par des impôts et des redevances d'utilisation. Toutes choses égales par ailleurs, une collectivité peut choisir d'offrir moins en quantité et / ou en qualité, et donc de demander moins d'impôt.

Ce modèle permet ainsi la concurrence budgétaire ; il admet la mobilité des personnes qui s'établissent là où la combinaison entre services offerts et impôts est la meilleure pour eux. La concurrence fiscale, elle, ne joue que sur les impôts : dans le modèle suisse, pour l'impôt sur le revenu, les cantons peuvent décider les montants des déductions, le barème des taux et le coefficient annuel, $[t, D_i \text{ et } C^{\text{canton}}]$ dans la formule donnée en introduction ; les communes décident le coefficient $[C^{\text{commune}}]$ seulement. Le Tableau 3-14 récapitule ces deux formes de concurrence et les conditions nécessaires à leur fonctionnement.

Les formes pratiques que peut prendre la concurrence dans le cadre décrit par le Tableau 3-12 sont au nombre de quatre :

(a) La mobilité des agents économiques, personnes ou entreprises, qui votent avec leurs pieds (selon la formule consacrée par Charles Tiebout en 1956 déjà) : si la combinaison « dépenses – impôts » pour les politiques publiques locales offertes ne convient pas, l'agent économique déménage dans une autre collectivité – toutes choses égales par ailleurs²¹.

²¹ D'autres considérations viennent évidemment se greffer sur ce calcul de base : l'environnement social et familial, le marché du travail, le marché du logement, les distances entre domicile et lieu de travail.

Tableau 3-14 Concurrence budgétaire ou fiscale : contenus et conditions

Concurrence budgétaire	Concurrence fiscale par l'impôt		Conditions restrictives	
			Transferts	Endettement
Niveau et qualité des politiques publiques → dépense = recette → niveau des impôts, taxes et des charges de préférence	B (mais définition nationale) t les barèmes (IFD +cantons) D _i les montants des déductions (IFD et cantons) C les coefficients (cantons et communes)		Pas de transfert de charges sur d'autres gouvernements Pas d'externalité géographique (notamment centre-périphérie). Pas de subventionnement (sauf incitatifs et limités dans le temps). Pour la concurrence budgétaire : péréquation nécessaire pour compenser les disparités de coûts ou de ressources dues à des variables externes.	Règle d'or = équilibre du budget / compte de fonctionnement. Endettement possible pour les investissements, mais amortissement et coûts induits sont compris dans le fonctionnement.
Acceptable	En général : pas neutre, distorsion des choix, la course au moins d'impôt est dommageable.	Niches fiscales ad hoc : dommageables, inéquitables, distorsion des choix	Si les conditions ci-dessus ne sont pas remplies, les deux formes de compétition ne sont pas neutres parce que l'impôt ne donne plus le signal « prix » des politiques publiques. La course au « moins d'impôt » est dommageable et les conséquences supportées à l'externe : <ul style="list-style-type: none"> le cercle des bénéficiaires et celui des payeurs ne correspondent pas pour les transferts : les « autres » paient ; les générations futures paient si les impôts, taxes et redevances ne couvrent pas les dépenses de fonctionnement ; les disparités ne sont pas (partiellement au moins) compensées : la concurrence budgétaire ne peut pas se faire, la collectivité la moins bien placée étant toujours préférentielle. 	

Source : l'auteur.

(b) La concurrence par référence à d'autres situations analogues (*yardstick competition*). Elle ne dépend plus de la mobilité, mais de l'information. Les résidents

d'un canton, d'une commune, doivent pouvoir obtenir une information sûre, peu coûteuse, sur les positions budgétaires d'autres cantons, d'autres communes. Ils

peuvent ainsi comparer et mettre une certaine pression sur leurs propres élus pour obtenir les services souhaités à des coûts (donc des impôts) adéquats²².

(c) Le mimétisme budgétaire et / ou fiscal, qui consiste à observer ce que font les collectivités voisines et à ramener ses propres choix fiscaux sur une position identique afin de ne pas subir des écarts concurrentiels. C'est un des phénomènes qui explique la course au « moins d'impôt » décrite comme dommageable par l'OCDE²³.

(d) La comparaison directe de politiques publiques spécifiques soumises à paiement partiel ou total des utilisateurs (*benchmarking*). Les plus courantes portent sur les services publics techniques (eau potable, ramassage et traitement des déchets solides, eaux usées, transports publics) ; plus récemment sur des services à caractère social, tels les structures d'accueil de la petite enfance SAPE, les soins à domicile, l'aide familiale, les écolages et taxes de cours. Ces comparaisons obligent les collectivités à justifier les prix demandés ainsi que les différences de prix constatées et à améliorer le rapport qualité / prix et l'efficacité de

production. Elles posent également, pour la seconde catégorie, la question de l'accès aux services, des capacités individuelles de paiement et de la dimension redistributive.

Évolution de l'impôt sur le revenu, 1965-2013

Pour rendre compte de l'évolution de l'impôt sur le revenu, et plus particulièrement de la charge fiscale que cet impôt provoque sur le revenu, il est nécessaire de cadrer l'analyse pour la simplifier et de la rendre lisible. Deux problèmes techniques se posent. D'une part, l'indice global de la charge fiscale sur le revenu n'est plus calculé depuis 2008 puisque cet indicateur a été abandonné dans le nouveau système de péréquation entre la Confédération et les cantons. Il combinait plusieurs états du contribuable (seul, marié, nombre d'enfants) et plusieurs quantiles de revenus, en pondérant chaque série selon son poids respectif dans l'indice global. En l'absence d'un indice global, l'exercice consisterait à prendre en compte plusieurs variantes exprimant chacune l'état du contribuable (célibataire, marié, nombre d'enfants, etc.) et plusieurs niveaux de revenus sur la période de référence. Ces combinaisons, possibles techniquement, rendent

²² L'introduction d'un Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes en 1981, et son adaptation dans le MCH2 en 2008, participent de cette approche. Cela vaut également pour les informations statistiques des finances publiques suisses établies par l'AFC sur des bases comparables pour la Confédération, les cantons, les communes et les assurances sociales – données utilisées dans cette étude.

²³ OCDE, *Concurrence fiscale dommageable : un problème mondial*, Paris, 1998.

Projet de l'OCDE sur les pratiques fiscales dommageables : rapport d'étape 2004, Paris, 2005. www.oecd-ilibrary.org > thèmes > fiscalité > pratiques fiscales dommageables.

très difficile une lecture directe de l'évolution dans le temps de la charge de l'impôt sur le revenu. C'est la raison pour laquelle l'approche proposée ici est simplifiée à une catégorie de revenu, représentative de la tendance générale²⁴.

L'analyse porte sur la charge fiscale d'un contribuable marié, sans enfants, avec un revenu brut de 100 000 francs en valeur 2011, moins les contributions aux assurances sociales et les frais professionnels. Ce montant est corrigé pour les années antérieures et ultérieures par l'indice des prix pour tenir compte du coût de la vie (par exemple, 100 000 francs en 2011 correspondent à 55 609 francs en 1980). L'analyse est donc réalisée en valeur réelle et non pas en valeur nominale. La charge fiscale cantonale prend en compte l'impôt cantonal, l'impôt communal dans les chefs-lieux et, le cas échéant, l'impôt paroissial là où ce dernier est obligatoire, sauf en cas de déclaration de sortie de l'Église reconnue. On examine la tendance générale sur le long terme pour cette catégorie, puis la tendance

par canton, enfin le classement comparé de chaque canton de cinq ans en cinq ans.

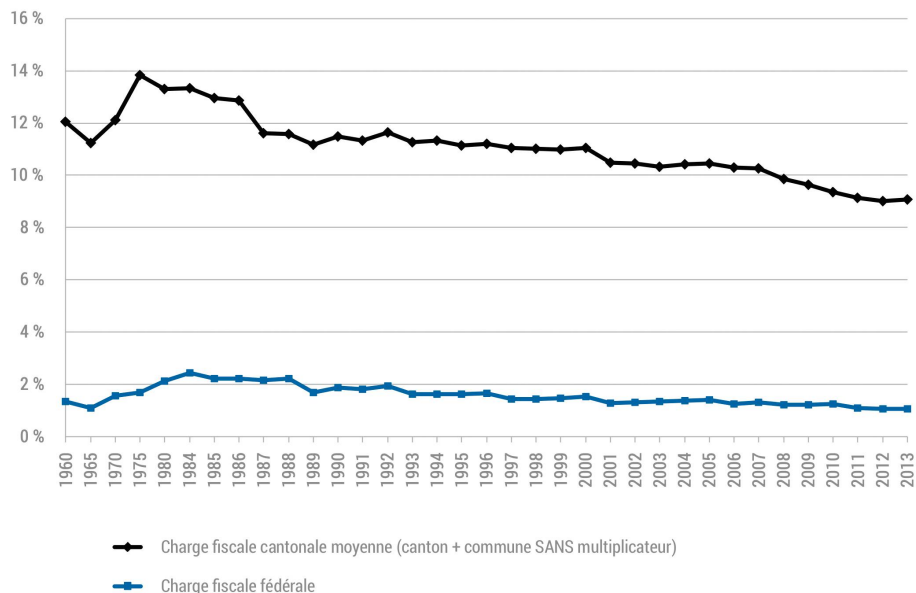
La première constatation que l'on doit faire est la diminution constante de la charge fiscale lorsqu'elle est calculée sur la base de la valeur réelle des revenus imposables, et non pas sur la valeur nominale. Cette constatation vaut tant pour l'IFD que pour l'ensemble des cantons, bien que leur positionnement individuel présente des écarts importants si l'on considère les tranches annuelles. La tendance baissière est plus forte dans les cantons qu'au niveau fédéral. Pour les cantons, la baisse a fait passer la charge moyenne de 14 % en 1975 à 9 % en 2012. Pour la Confédération, cette baisse n'a été que de 2,4 % en 1984 à 1,2 % en 2012.

Le graphique 3-16 donne aussi une information précise sur les tendances à long terme de l'impôt sur le revenu dans les cantons. On note cinq phases : augmentation de la fiscalité assez soutenue dans la période 1965 - 1980, une baisse de 1980 à 1993, une période de sta-

²⁴ La même démarche a été faite pour des revenus inférieurs à celui qui sert de référence ici. Les conclusions ne varient guère puisque l'on retrouve toujours les mêmes tendances pour les périodes considérées. Lorsque l'ajustement de l'impôt se fait par les coefficients (C^{canton} et C^{commune}) dans la formule synthétique, l'ajustement est le même pour tous les quantiles de revenus. Des ajustements se font aussi sur le barème (t dans la formule) : dans ce cas, la position relative des contribuables est modifiée selon les quantiles auxquels ils appartiennent. Cette question n'est pas abordée ici, mais elle est une des interrogations périodiquement posées à propos de la « surcharge fiscale » des classes moyennes de revenu.

Graphique 3-15
Tendance à long terme de
l'impôt sur le revenu, en
termes réels

Source : www.bfs.admin.ch/bfs > actualité > publications > charge fiscale ; Charge fiscale en Suisse, Administration fédérale des contributions, Berne : série statistique 18 Tableau T18.2.2.3.3.



bilité relative entre 1993 et 2000, puis à nouveau une tendance baissière dès 2000, toutefois sans mettre en péril les finances cantonales et communales grâce notamment, mais pas seulement, au développement et au maintien de l'activité économique assurant une augmentation de la base de l'impôt ; enfin l'amorce

d'une nouvelle phase de stabilité dès 2011, mais qui reste à confirmer. Ces phases peuvent être mises en relation avec les soldes financiers illustrés dans le Graphique 1-1 du premier chapitre. De 1990 à 1995, les soldes financiers sont négatifs, mais avec une tendance vers l'équilibre ; de 1995 à 2002, les soldes sont

positifs, correspondant à la stabilité des taux. Exception faite des années 2002 et 2003 en légère décroissance, en dessous de l'équilibre financier pour les cantons, la période 2002 à 2011 se caractérise par le retour à l'équilibre et des soldes financiers positifs. En parallèle, les barèmes diminuent. Avec les effets de la crise financière de 2008, qui se sont fait ressentir avec un décalage temporel de deux ans, ainsi qu'avec une situation économique maussade dès le début de cette décennie, on assiste à un apaisement de la concurrence fiscale, se traduisant par une relative stabilité des barèmes. Si la tendance baissière des charges fiscales cantonales et communales sur les revenus est restée relativement faible durant cette dernière décennie, tout en maintenant des soldes financiers positifs grâce à une base d'impôt en croissance, il faut ajouter deux autres aspects connexes. D'une part, les règles cantonales d'équilibre budgétaire et de limite aux déficits et à l'endettement sont des contraintes significatives dans les options fiscales, obligeant à prendre en compte le couple « moins d'impôts = moins de dépenses » si des déficits resurgissent²⁵. D'autre part, et particulièrement au niveau des communes,

on observe une croissance des taxes et redevances d'utilisation liées à des prestations individualisées, ce qui a entraîné la substitution d'une forme de prélèvement par une autre. Le chapitre 6 aborde cette question.

Alors, concurrence dommageable ou non ?

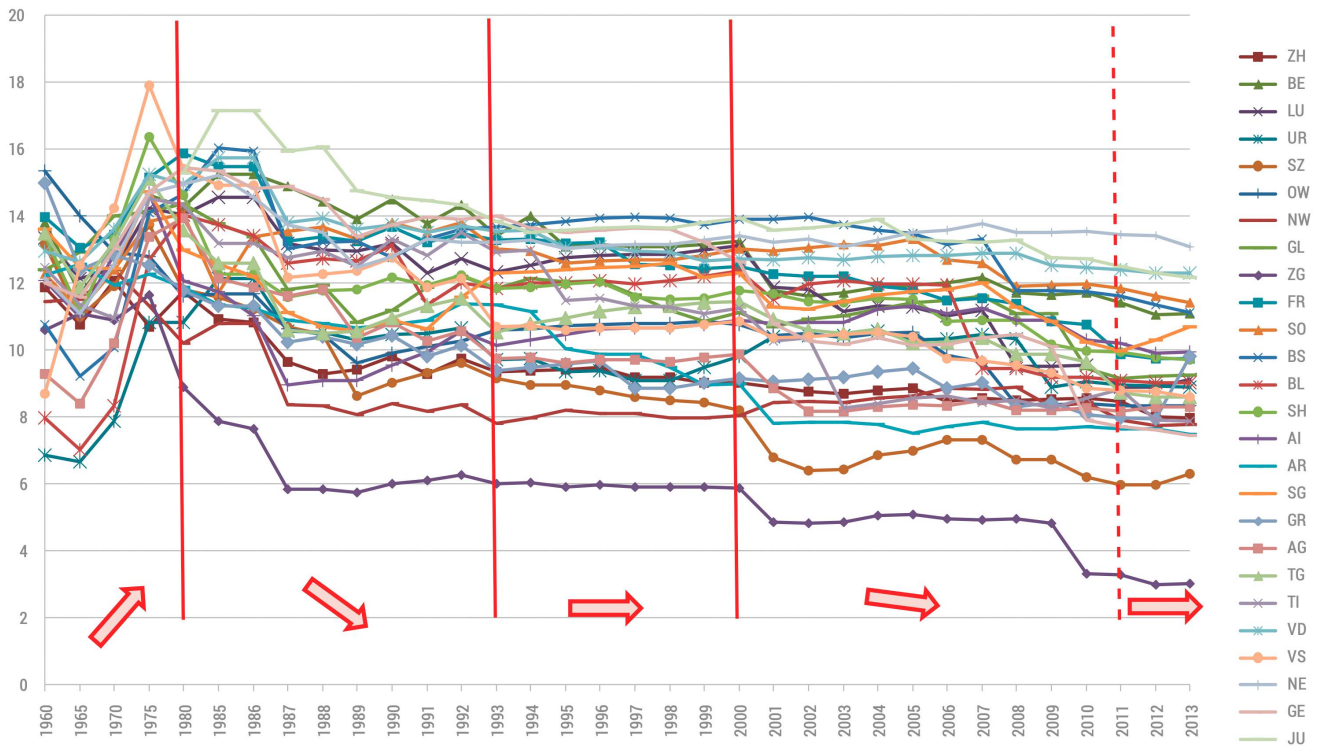
Le graphique 3-16 fait ressortir l'effet de mimétisme fiscal : les cantons s'observent et les tendances, à la hausse ou à la baisse, s'inscrivent dans des fourchettes qui vont en se rétrécissant. Un canton, une commune ne peuvent pas se mettre « hors prix » en laissant trop d'écart entre les barèmes et les coefficients d'impôts²⁶.

Deux écoles se disputent la réponse à l'interrogation : dommageable ou non ? Le raisonnement le plus fréquemment avancé est celui de la baisse nécessaire des charges fiscales pour attirer, retenir, développer des activités économiques. Baisser les impôts des entreprises rend la place plus attractive pour les entreprises et entrepreneurs et serait un atout important – mais pas forcément décisif – du développement économique régional. Il vaudrait mieux qu'une entreprise vienne « chez nous » plutôt qu'ailleurs, ou

²⁵ Sur ces questions, voir Nadia Yerly, « Les règles budgétaires entre souplesse et rigidité : la situation des cantons suisses », *La Vie économique*, Revue de politique économique, Berne, 6-2014, p. 38-40.

²⁶ En théorie, si le coût de la mobilité est plus élevé que l'écart d'impôt entre deux collectivités, le contribuable ne va pas se déplacer. Par coût de mobilité, on comprend non seulement les questions financières d'un déménagement définitif choisi pour des raisons fiscales, mais les coûts immatériels induits par un changement : environnement familial, social, socioculturel, voire paysager. La question de la distance entre les lieux de domicile (avant et après déménagement) et lieux de travail, en temps et en coûts, jouent également un rôle.

Graphique 3-16 Tendence à long terme des taux de l'impôt sur le revenu, par canton, en termes réels



qu'elle y reste ou encore qu'elle se développe. L'impôt sur le revenu entre aussi dans ce raisonnement pour que personnel et forces de travail nécessaires à l'entreprise trouvent également des conditions fiscales (budgétaires) favorables.

S'il est vrai qu'une baisse d'impôt peut différencier avantageusement un canton, une commune par rapport aux collectivités voisines au moment de la baisse, cette argumentation est discutable à la lumière des faits observés sur le long terme. Dans le graphique 3-16, le classement des cantons est resté à peu de chose près le même sur la longue période. Autrement dit, si un canton baisse l'impôt, les autres cantons répliquent et ajustent dans le même sens, avec un décalage temporel dû au processus de décision, par imitation et pour ne pas subir les effets d'une différence d'impôt. Et de même pour les communes, qui observent leurs coefficients d'impôt [C^{commune}], au moins dans leur voisinage. Au bout du compte, on se retrouve avec des charges plus faibles, mais sans grands changements dans le classement des cantons : les cantons à fiscalité lourde sont restés à peu de chose près les mêmes, ceux à fiscalité faible aussi. On peut vérifier cet argument en mettant en corrélation le classement des cantons tous les cinq ans (un coefficient $R = 1$ signifierait que le classement n'a pas changé). Les résultats sont clairs et confirment une situation plutôt stable. Les calculs

des coefficients de corrélation donnent les résultats suivants :

Baisse soutenue	1985 - 1990	R = 0.84
Stabilité	1990 - 1995	0.89
	1995 - 2000	0.95
Tendance baissière	2000 - 2005	0.86
	2005 - 2010	0.92

La conclusion est que la baisse de l'impôt sur le revenu n'a pas un effet dynamique pour repositionner plus avantageusement un canton, sauf de manière temporaire entre la baisse dans le canton A et l'ajustement ultérieur par riposte du canton B²⁷.

La deuxième école se rattache au « moins d'État » ou au « mieux d'État ». Avec la croissance de l'activité économique, la base de l'impôt sur le revenu augmente et, sans changement des taux, le rendement fiscal aussi. Une première correction, périodique, vise à compenser la progression à froid. On entend par là le passage dans un quantile supérieur de revenu nominal à cause de l'inflation : le revenu nominal est plus lourdement imposé (alors que le revenu réel ne change pas) – ce qui procure plus de recettes fiscales à l'État, sans décision politique. La loi fédérale exige désormais la correction de la progression à froid²⁸. Une deuxième correction est la baisse des barèmes des taux (des coefficients pour les communes) permettant de maintenir le rendement fiscal à un niveau donné,

en respectant la contrainte d'équilibre budgétaire. En d'autres termes, lorsque la base imposable [B-Di] augmente en raison d'une activité économique en croissance, les barèmes [t] ou les coefficients [C^{canton} , C^{commune}] sont ajustés à la baisse, tout en veillant à l'équilibre du budget et du compte. Cette démarche limite les choix dépensiers de l'État (le moins d'État). Pour d'aucun, elle pousse l'État à produire et dépenser de manière plus efficace (le mieux d'État). La substitution partielle de l'impôt par des redevances d'utilisation, basées sur le principe de l'utilisateur payeur, entre également dans cette logique d'efficacité productive puisque les redevances donnent le juste « signal-prix » des politiques publiques.

²⁷ Le graphique 3-16 prend en compte l'impôt cantonal, communal (du chef-lieu) et, le cas échéant, paroissial. L'argument vaut ainsi pour l'impôt pris globalement aux deux niveaux, cantonal et local. En pratique, pour être précis, les écarts de coefficients entre les communes voisines (du même canton ou entre cantons) devraient aussi être pris en compte.

²⁸ La dernière correction pour l'IFD date de 2013. Ordonnance du 2 septembre 2013 sur la progression à froid : RS 642.119.2.