

Faut-il baisser ou réformer la fiscalité directe?

Autor(en): **Dafflon, Bernard**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **58 (2000)**

Heft 1: **Faut-il baisser les impôts en Suisse?**

PDF erstellt am: **07.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-140944>

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.

FAUT-IL BAISSER OU RÉFORMER LA FISCALITÉ DIRECTE ?

Bernard DAFFLON
professeur
Département d'Economie
Université de Fribourg

Les Rencontres de ce jour sont entièrement occupées par le thème de la baisse des impôts. Permettez-moi d'y ajouter, sous forme d'interrogation, la question d'une réforme, plutôt que d'une baisse seulement de la fiscalité. En effet, si les résultats des comptes 1998 des cantons sont globalement meilleurs et leur ont permis d'annoncer une baisse de l'impôt direct, ces annonces s'accompagnent le plus souvent de projets ciblés, visant à soulager la pression fiscale sur les familles et les bas revenus. Quatre points d'actualité récente touchant la fiscalité directe ont retenu notre attention:

- Pour attirer entreprises et contribuables, plusieurs cantons romands planchent sur une diminution de la charge fiscale. En Suisse alémanique, la concurrence fiscale force les impôts à la baisse. Les fiscaux cantonaux se montrent plus ou moins flexibles dans les discussions du niveau de la charge fiscale que paieront les entreprises ou les nouveaux cadres lorsque de nouveaux emplois sont à la clé. Mais encore: des entreprises en place, qui ne sont pas déficitaires, font pression pour obtenir des avantages fiscaux.

- En mai 1999, le Conseil National approuvait une motion réclamant une réduction de l'IFD de 20 pour cent, et une rocade en augmentant la TVA de 1.5 point pour compenser le manque-à-gagner que cela entraînerait. En octobre, le Conseil des États emboîtait d'abord le pas, puis s'en remettait à l'initiative de la Commission de l'économie et des redevances concernant la diminution de l'impôt fédéral direct (ci-après: IFD) et le relèvement du taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)». La proposition visait (1) à réduire la progressivité de l'impôt fédéral direct pour les personnes physiques, (2) à alléger l'imposition des familles et (3) à supprimer la différence d'imposition entre les concubins et les couples mariés. Si cette initiative a été classée sous condition en octobre 1999, son objet a été partiellement repris dans diverses interventions parlementaires qui demandent d'en tenir compte dans la révision de l'imposition de la famille.¹

- À peine adoptée par les Chambres fédérales le 2 septembre 1999, la nouvelle loi sur la TVA² suscitait déjà des convoitises. Des propositions sur le thème «à la Confédération: les impôt sur la consommation; aux cantons: les impôts directs» sont lancées pour l'horizon fin 2006, marquant la limite temporelle du régime fiscal fédéral actuel, inscrit dans la Constitution, permettant à la Confédération de percevoir la TVA et l'IFD. Mais encore, quelques Fédérations sportives internationales et le CIO voudraient une exonération de la TVA: Lausanne est ici en compétition avec Cologne, Monaco, Munich, Séville et Vienne, pour ne citer que les plus importantes. En arrière-fonds s'inscrit aussi l'initiative populaire «contre une TVA injuste dans le sport et le domaine social», rejetée par les Chambres, mais pas retirée par ses auteurs.

- Enfin, l'introduction d'un «impôt vert» sur les énergies non renouvelables est lié à une baisse des charges sociales pesant sur les salaires.

Ces quelques exemples du débat fiscal en Suisse (la liste est loin d'être close) montrent la nécessité de cerner exactement le champ de référence et le sens à donner au terme le plus fréquemment utilisé: «baisser l'impôt».

Le champ de référence de cet exposé est, au sens strict et traditionnel, l'impôt direct, soit l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques ainsi que l'impôt sur le bénéfice et les fonds propres des entreprises. Nous n'entrerons dans le débat concernant d'autres formes de fiscalité que dans la mesure où ces dernières servent de compensation budgétaire à un ajustement à la baisse de l'impôt direct.

Un simple coup d'œil à la presse spécialisée montre que le contenu du terme «baisser» est ambigu parce qu'il sert à qualifier diverses démarches. Toutes n'auront, sans doute, pas les mêmes incidences pour les contribuables. Cela peut signifier tantôt:

- (1) diminuer la charge fiscale de manière identique (linéaire) pour tous les contribuables;
- (2) procéder à des allègements fiscaux ciblés (principalement en faveur de la famille);
- (3) remplacer une forme d'impôt (l'IFD, les prélèvements obligatoires sur les salaires pour les assurances sociales) par une autre (une hausse de la TVA, l'introduction d'un impôt vert sur les énergies non-renouvelables);
- (4) enfin, au niveau cantonal, utiliser la marge de manœuvre financière que laisseraient les budgets et les comptes pour répondre à la concurrence fiscale.

Dans le troisième cas, la «baisse» de la fiscalité n'est pas réelle; il y a simplement une transformation de la charge. Cela pose deux problèmes, abordés dans la section 1. (a) Le premier concerne la neutralité allocative: est-ce que ces changements affectent les comportements économiques et, dans l'affirmative, comment ? (b) Le second touche à l'équité redistributive: qui perd et qui gagne fiscalement ? C'est au niveau cantonal que les propositions de baisses réelles de l'impôt direct sont les plus nombreuses et les plus vives. On doit dès lors se poser trois genres de questions: quels sont les objectifs, les modalités et les incidences ? Des tentatives de réponses sont formulées dans les sections 2, consacrée à la concurrence fiscale, et 3, ouvrant une piste de réflexion pour une réforme de l'impôt sur le revenu.

1. Au niveau fédéral : baisser l'impôt vraiment ?

On assiste, au niveau fédéral, à un florilège de propositions fiscales à la baisse avec des modalités spécifiques ciblant les bénéficiaires et, parfois, avec des compensations visant à respecter le programme de stabilisation 1998.³

La proposition de *supprimer l'IFD* pour laisser l'imposition directe entièrement aux mains des cantons est une démarche qui a un contenu politique plus qu'économique. Si elle se réalisait dans le cadre d'une nouvelle base constitutionnelle relative au régime fiscal fédéral, dès 2007, elle exigerait une compensation par augmentation de 4 pour cent au moins du taux de la TVA.⁴ Cela pose trois problèmes. 1) La diversification des ressources financières et fiscales d'un État est importante pour lui donner une assise budgétaire stable. L'IFD représente le quart des recettes totales de la Confédération. Le supprimer fragiliserait le système fiscal fédéral, qui dépendrait alors principalement de la TVA. 2) Le barème des taux de l'IFD, plus fortement progressif que celui des cantons et corrigeant l'impact redistributif médiocre de la TVA (Mottu, 1994, pp.358 ss), est une donnée importante de la politique redistributive qui disparaîtrait. 3) Enfin, la répartition du 30 pour cent de l'IFD entre les cantons est celles des politiques péréquatives qui est la plus efficace (Dafflon, 1995, p. 313). Il faudrait alors trouver une nouvelle formule, en tout cas aussi bonne.

Pourquoi qualifions-nous cette démarche de «politique» ? Deux raisons à cela. Premièrement, en théorie du fédéralisme financier, il est difficile de trouver un ou des argument(s) objectif(s) qui donne(nt) un avantage décisif à la coordination verticale de la fiscalité par attribution d'impôts exclusifs à chaque niveau de

gouvernement, du genre «TVA fédérale, impôts directs cantonaux (et communaux)». L'argument habituel voulant que l'autonomie financière des niveaux décentralisés de gouvernement, ici cantons et communes, découlent d'impôts exclusifs, propres à chaque niveau, ne tient pas. On peut tout aussi bien envisager un impôt partagé attribuant des quotités précises à chaque niveau, à l'instar de ce qui vaut au niveau cantonal et communal.⁵ Deuxièmement, la proposition relève plutôt d'un simple besoin d'«ordre fiscal» plutôt que d'un besoin budgétaire: on peine à comprendre la logique d'une suppression de l'IFD en faveur des cantons, alors même que la plupart d'entre eux envisagent une baisse de leur propre fiscalité directe.

L'augmentation du taux de la TVA, qui servirait de compensation, doit aussi être envisagée dans un contexte plus large, embrassant la dimension macroéconomique des problèmes. Une augmentation de la TVA servant simultanément à réduire l'IFD aurait l'avantage de rendre notre économie plus compétitive en comparaison internationale. L'impôt sur la consommation frappe en effet les biens et services importés, alors que, déduit, il ne renchérit pas les exportations. La démarche restituerait un avantage comparatif non négligeable en faveur de la place économique suisse. Mais, en même temps, l'addition de projets recourant à la TVA anticipe dangereusement le futur et amène à une hausse du taux qui rendra la Suisse rapidement «euro-compatible» (voir encadré) !

TVA : la bonne à tout faire

7.5	taux normal actuel
2.5	horizon 2003: en faveur de l'AVS/AI
1.5	réduction de 20 % de l'IFD (Cons. Nat. 31.5.1999) ou corrections en faveur de la famille
0.1	financement des transversales ferroviaires
<hr/>	
11.6 %	total prévisible à l'horizon 2005
3.5	initiative du 9 juin 1999 sur le financement de l'assurance-maladie
2.0	estimation du coût d'adhésion de la Suisse à l'Union Européenne
2.5	% additionnel en cas de suppression de l'IFD au lieu d'une réduction

Total entre 11.6 et 19.6 % selon le sort fait à ces trois derniers thèmes

Par comparaison, le taux «moyen idéal» préconisé par l'Union Européenne est actuellement de 15 %.

Il faut admettre que la suppression de l'IFD, souvent perçue comme un cadeau pour les revenus élevés en raison de la progressivité de cet impôt, remettrait en question la solidarité et passerait mal dans la population. Ce qui nous vaut aujourd'hui deux propositions. L'une émane de la Commission fédérale d'experts «Imposition de la famille» qui propose d'alléger encore la charge fiscale des familles et instaurer l'égalité de traitement entre les couples mariés et les concubins. Les principes de la révision de l'imposition de la famille ont été mis en consultation jusqu'en début 2000. L'autre proposition vient de la gauche: compenser la hausse de la TVA en affectant une part de ses revenus au financement des assurances sociales. Sensiblement, le débat glisse de l'objectif d'une diminution de la charge fiscale vers celui d'allègements fiscaux ciblés, mais toujours avec une compensation par la TVA évitant un déséquilibre budgétaire supplémentaire.

Cette situation est compliquée encore par les propositions visant à *imposer les énergies non renouvelables* puisque le produit de ce nouvel impôt devrait être entièrement redistribué et, selon une des solutions proposées, servir à diminuer la charge des cotisations sociales.

En résumé, au moins quatre scénarios pourraient être envisagés au niveau fédéral:

1. réduire la charge fiscale de l'IFD pour tous, par une réduction linéaire compensée par une hausse de la TVA;
2. procéder à des allègements de l'IFD, ciblés en faveur de la famille, compensés par une hausse de la TVA;
3. affecter (une partie de) la hausse de la TVA au financement des assurances sociales;
4. réduire les cotisations sociales en introduisant un impôt «vert»;

sans exclure la possibilité de combiner deux ou plusieurs scénarios entre eux.

Cependant, et pour revenir au titre de cette présentation, ces solutions ne sont pas effectivement des «baisses des impôts». Elles se jouent à «guichet fermé». Cela signifie que le cadeau fiscal proposé dans une forme, baisse de l'IFD ou des cotisations sociales, est récupéré sous une autre forme: hausse de la TVA ou l'introduction d'un impôt vert. La situation budgétaire de la Confédération, et l'obligation constitutionnelle de réduire le déficit dès 2001, ne permettent simplement pas de réduction «nette» de la fiscalité. Il s'agit bien de réforme: obtenir autrement un revenu équivalent.

Il s'ensuit que chaque solution doit être examinée sous l'angle de l'allocation des ressources et celui de ses incidences redistributives. Il n'est ni le lieu ni le temps de développer pleinement ces deux thèmes ici. On n'en énumérera que les questions essentielles: pour l'allocation des ressources, est-ce que cette rocade entre impôts diminuera réellement le coût du travail ? Est-ce qu'elle restituera à la place suisse sa compétitivité ? Les réponses ne sont pas simples: renforcer la TVA pour réduire l'IFD devrait alléger le coût des exportations; introduire un impôt vert suffira-t-il à réorienter la production par l'usage d'un capital plus écologique ? Est-ce qu'en restituant, dans l'entreprise, un coût moins élevé du travail par la baisse des cotisations sociales, cet impôt compense plus que le coût supplémentaire touchant les énergies non renouvelables désormais imposées ? Quel impact redistributif aura la rocade «TVA pour IFD», et la rocade «impôt vert pour cotisations sociales» ?

2. Impôt sur les entreprises: une concurrence dommageable

Dans les cantons, la question d'une diminution du poids de la fiscalité directe doit être séparée selon que l'on considère les entreprises ou les personnes physiques.

Une réforme de la fiscalité des entreprises devrait avoir pour seul objectif de diminuer la pression globale (impôt + charges sociales sur les salaires) pour positionner de manière compétitive la place économique suisse dans la mouvance de la globalisation. Selon le rapport 1999 de l'OCDE, le taux moyen de l'impôt direct sur le bénéfice des entreprises, comprenant les trois niveaux fédéral, cantonal et communal, varie de 13 à 31 pour cent, ce qui est «... low by international comparison, although there are some OCDE countries with lower rates». (OECD, 1999, p. 109). Toutefois, l'écart relativement large entre les cantons établit des conditions favorisant la concurrence et la stratégie fiscale. La loi de du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation fiscale entre les cantons, qui déploiera totalement ses effets dès janvier 2001, n'y changera rien, puisqu'elle est purement formelle, les barèmes des taux restant exclus du champ d'application.

La compétition fiscale se joue sur un double tableau: non seulement externe, entre pays, mais également interne, entre cantons et communes. Si l'on analyse dans le temps son évolution, on peut distinguer quatre phases, qualifiées par simplification, de: régionale, structurelle, ponctuelle et de «purement revendicatrice». (1) La première phase relève de la politique régionale. La démarche cher-

chait avant tout à répondre à une logique de compétition pour attirer des entreprises et, si possible, des emplois nouveaux dans la région, soit par une baisse générale de la fiscalité des entreprises, soit en concédant un avantage fiscal pour une période de temps limitée. (2) Dans la phase structurelle, une fiscalité allégée fait partie de la panoplie d'instruments devant permettre soit de sauver et de relancer, dans un territoire précis, un secteur industriel particulier confronté à une situation tendue de concurrence internationale, soit de faciliter une réorientation industrielle de la région.⁶ (3) L'aide ponctuelle est celle qui permet à une entreprise, momentanément dans les chiffres rouges, de passer un cap difficile, alors même que son potentiel de production et de vente restent intacts, le but étant de faciliter l'assainissement de la situation tout en sauvegardant des emplois. (4) Avec la globalisation, une nouvelle phase purement revendicatrice a débuté. L'entreprise est rentable, mais elle menace de délocaliser si des avantages fiscaux et/ou des aides financières directes ne lui sont pas octroyés, parce que des marges bénéficiaires plus importantes pourraient être obtenues ailleurs. En d'autres termes, il y a un écart entre la rentabilité productive et la rentabilité financière à court terme: l'État devrait combler cet écart en échange du maintien de l'activité industrielle et des emplois.

En théorie économie, la question de la compétition fiscale était abordée avec circonspection jusqu'au début des années nonante. Les économistes hésitent à conclure: les uns, avec Tulkens (1985), pensent que la compétition fiscale est de nature destructive parce qu'elle se fait toujours à la baisse; les autres admettent qu'elle est un bon moyen de contrôler (de restreindre ?) l'expansion de l'État (Pommerehne et al., 1996; Feld, 1999); enfin, les études empiriques donnent des résultats ambigus (Goodspeed, 1998). Or, deux publications récentes apportent un poids considérable aux arguments d'une concurrence fiscale dommageable: le rapport 1997 de la Commission de l'Union Européenne et celui de 1998 de l'OCDE. Selon ce dernier, la mondialisation crée «un environnement dans lequel les paradis fiscaux se multiplient et des gouvernements sont incités à adopter des régimes fiscaux préférentiels dommageables afin d'attirer les activités mobiles. Aujourd'hui, l'enjeu de cette sous-enchère fiscale consiste à éviter l'exode des entreprises, des grosses fortunes et des revenus élevés vers les paradis fiscaux. L'*ultima ratio* est alors d'entrer dans un «cercle vertueux», les allègements fiscaux attirant les entreprises et les particuliers fortunés compensant la diminution d'impôt initiale. Lorsqu'elle prend cette forme, la concurrence fiscale risque d'entraîner des distorsions dans les échanges et les investissements, de saper les bases d'imposition nationales et de déplacer une partie de la charge fiscale vers des bases d'imposition moins

mobiles telles que le travail ou la consommation, au détriment de l'emploi et de l'équité des structures fiscales.»

En Suisse, si les barèmes d'imposition ne se «négocient» pas, des indices suffisants montrent que chaque canton est prêt à «discuter» le niveau de la charge fiscale que paiera l'entreprise nouvelle ou le cadre qui s'installera avec elle. Quant à savoir de manière précise quelles seraient les fleurs fiscales faites aux entreprises, les réponses gouvernementales restent évasives, arguant du secret fiscal ou de la stratégie du développement économique cantonal. S'il faut relativiser la question fiscale dans la course aux entreprises nouvelles, parce que ce n'est qu'un élément d'une grille de critères, ne pas prévoir des rabais fiscaux revient à se mettre hors course face à ses concurrents. Il vaut donc la peine de résumer l'argument lié au développement régional.

Entrer en compétition fiscale est vu comme une stratégie pour attirer ou retenir les entreprises pour des raisons de croissance économique et d'emplois. Or, en l'absence de toute coordination centrale macroéconomique, cela revient aussi à souscrire au «dilemme du prisonnier». Cette forme de compétition n'est pas optimale parce qu'elle est de type oligopolistique. L'argument théorique, adapté à la fiscalité cantonale des entreprises, signifierait ceci:

- Chaque canton étant en principe prêt à discuter un accord fiscal avec une entreprise, l'effet de différence relative obtenu au temps initial s'estompe à moyen terme. Si tel canton gagne une manche en accordant un bonus fiscal, l'autre s'empressera d'ajuster son offre à la baisse pour emporter le prochain tour, et ainsi de suite. Chaque canton agissant sans concertation, le résultat global est une tendance à la baisse avec un ajustement qui nivelle les écarts. On est en situation de réaction, non pas d'action. Le résultat fiscal escompté en terme d'attractivité locale, qui dépend de la différence relative entre cantons, disparaît.
- L'information est asymétrique. L'entreprise qui entre en discussion avec plusieurs cantons connaît et compare les propositions émises. Mais les cantons individuels n'échangent pas ces informations: les données fiscales sont confidentielles, et de toute façon, on n'informe pas un concurrent sur sa propre stratégie. Sous le titre «absence de véritable échange de renseignements», l'OCDE (1998, p. 33) conclut que, dans ce domaine, l'absence de coopération laisse à penser que le régime fiscal préférentiel induit une concurrence fiscale dommageable.
- Enfin, à budget constant et avec l'exigence d'un équilibre budgétaire, le

rabais fiscal accordé aux uns devra être compensé par un alourdissement de la fiscalité ailleurs. Cela correspond, en fait, à des subventions croisées qui bafouent l'équité des structures fiscales.

Dans un premier temps, les solutions à ces questions passent d'abord par une coordination et une codification stricte des pratiques cantonales et par un accès symétrique à l'information, ce qui dépend entièrement des cantons. Dans un deuxième temps, il faut revoir un concept désuet de l'autonomie. À moyen terme, la question de l'harmonisation matérielle de l'impôt sur les entreprises doit être portée au centre du débat, avec un seul impôt, un seul barème et une seule autorité fiscale. Le fédéralisme serait sauvegardé par la répartition du produit de l'impôt entre les trois niveaux de gouvernement, selon une formule péréquative inscrite dans la loi et non négociable au cours des procédures budgétaires annuelles (Council of Europe, 1998, p.23). Un pilotage central de la fiscalité des entreprises aurait, comme autre avantage, de positionner globalement la structure fiscale pour les entreprises sises en Suisse face à la concurrence internationale, au lieu de laisser les cantons pratiquer une sous-enchère fiscale sauvage en ordre dispersé. Au niveau international, un code de conduite dans la compétition fiscale, avec contrôle et sanction, est nécessaire; mais est-il voulu et serait-il accepté ?

3. Réformer l'impôt direct ?

Les propositions concernant l'impôt direct, principalement sur le revenu des personnes physiques, conjuguent le plus souvent une volonté d'alléger le fardeau fiscal avec une redistribution de la charge en ciblant les baisses, à hauteurs des montants disponibles, sur des groupes spécifiques de contribuables. Ajuster la fiscalité en faveur de la famille est un des objectifs les plus fréquents dans la conjoncture actuelle; l'autre étant d'atténuer la progressivité marginale sur les hauts revenus afin de retenir les cadres d'entreprises et, par cette voie, éviter des délocalisations. Cette combinaison «baisse – ajustements» est le thème du troisième volet de notre présentation. Pour simplifier, le problème est posé dans la formule suivante:

$$T = t_{F, CANT} \times [B - (D_1, D_2, D_3, \dots D_n)]_{F, CANT} \times (Q_F + Q_{CANT} + Q_{Com}).$$

T, le produit de l'impôt, est obtenu en multipliant le barème des taux, t, par le revenu imposable. Ce dernier est constitué de B, la base définie par le cumul des revenus, moins les déductions reconnues par le fisc cantonal, D_i ($i = 1 \dots n$).

Les trois symboles Q représentent les quotités ou coefficients annuels permettant d'équilibrer le budget. Les indices indiquent le niveau de compétence: fédéral [F], cantonal [CANT] ou communal [Com]. On voit immédiatement, par cette formule, que les buts et les modalités de la réforme fiscale doivent être considérés simultanément. Les moyens ne sont pas séparables des buts. La question est de savoir à qui s'applique la démarche visant à alléger l'impôt, comment et avec quelles incidences ? Chaque composante de la formule peut servir à la réforme fiscale avec une tendance à la baisse.

Ajuster les barèmes [t]

Une première solution consisterait à modifier le barème [t], pour la Suisse à l'échelon fédéral ou cantonal:

- par une réduction linéaire du barème, donc appliquée à tous;
- ou par un ajustement des taux à l'intérieur du barème, par exemple en ciblant certaines catégories de revenus.

Les deux propositions n'ont pas les mêmes incidences redistributives. Mais, surtout, elles n'ont pas la même valeur dans le temps. Une réduction proportionnelle du barème, inscrite dans la loi fiscale avec l'ambition de l'appliquer sur la durée, peut être ensuite pratiquement annulée lors de la procédure budgétaire annuelle suivante s'il y a nécessité d'augmenter la quotité [Q] afin de respecter l'équilibre. Il n'y a, au bout du compte, ni baisse ni réforme. Dans le deuxième cas, l'ajustement à la hausse de [Q] certes annule la baisse voulue antérieurement, mais maintient l'allègement fiscal relatif sur les catégories de revenus ciblées: le coût total de l'ajustement se répartit selon le nouveau barème.

On peut aussi analyser l'ajustement d'un barème (cantonal) non pas selon une rationalité redistributive, mais selon une rationalité compétitive. Si les bases d'impôt [B] sont mobiles, une collectivité ne peut pas organiser la progressivité de son barème selon ses propres vues «redistributives». Elle doit encore tenir compte de la position relative des quantiles de revenus⁷ imposables dans son système fiscal par rapport à la situation dans les collectivités concurrentes. Décider une trop forte progressivité cantonale, c'est s'exposer au risque de voir le contribuable mobile disparaître sous d'autres cieux fiscalement plus cléments. Cela explique l'argument théorique traditionnel selon lequel une politique redistributive est plus facile à mener au niveau national qu'au niveau local: une solution «exit» est peu coûteuse au niveau local, elle l'est plus si l'on change de pays (Oates, 1999,

p. 1121). On ajoutera deux arguments expliquant pourquoi l'attention des cantons se porte désormais plutôt sur le niveau du barème que sur sa structure. Le premier est que toucher à la structure d'un barème auquel le contribuable s'est habitué, à revenu égal, déplace le poids de l'impôt entre les catégories de revenus. Cela suscite l'opposition des perdants, et donc des pertes de votes. Il faudrait alors que la révision d'un barème touche peu de contribuables. D'où un deuxième argument: si la révision du barème revient à procéder à une simple opération de cosmétique fiscale, il vaut mieux traiter par déductions ciblées. La réforme fiscale devient présentable: elle favorise des groupes spécifiques, avec un motif redistributif dûment justifié, sans donner l'impression de défavoriser les autres. Ce serait un jeu sans perdant, ce qui n'est vrai que sous l'hypothèse d'une baisse possible du revenu fiscal dégagé. En effet, sous contrainte d'un revenu fiscal constant, une baisse de l'impôt ciblée sur quelques groupes entraîne une diminution du revenu fiscal devant être compensée par une hausse du coefficient.⁸

Modifier les coefficients [Q]

Les coefficients (Q) ne sont pas à proprement parler des instruments de la fiscalité. La modification des coefficients se fait en fonction des besoins budgétaires. La démarche n'entraîne aucune incidence redistributive nouvelle et ne dégage qu'un effet de revenu. L'instrument est intéressant parce que la hausse ou à la baisse peut se faire rapidement, au moins annuellement dans le cadre de la procédure budgétaire. Mais il est ambigu pour deux raisons au moins. (1) À l'échelon d'un gouvernement, il peut, en effet, aussi servir à compenser rapidement les conséquences d'une baisse du barème (t) ou les effets sur le rendement fiscal d'éventuelles corrections à la baisse des bases (B) ou une hausse des déductions (D): en d'autres termes, le gouvernement reprend en $(Q + \Delta Q)$ ce qu'il a donné en $(\downarrow B)$ ou $(\uparrow D)$. (2) Une collectivité qui baisse son coefficient ne peut pas se prémunir contre une hausse à un autre niveau de gouvernement, qui saisirait cette occasion pour améliorer sa position sans alourdir la charge fiscale globale. Par exemple, si les réformes du régime fiscal cantonal s'inscrivent à la baisse, une commune verrait ses recettes diminuer et pourrait devoir ajuster à la hausse son coefficient afin de maintenir l'équilibre exigé pour son budget.

Enfin, différencier le coefficient annuel en faveur d'un gros contribuable particulièrement mobile lorsque ses revenus ne dépendent pas du lieu de résidence est une solution pratiquée sous prétexte de concurrence fiscale, même si elle est détestable du point de vue de l'équité des structures fiscales.

Ajuster la base [B]

Avec l'entrée en vigueur en 1995 de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation fiscale entre les cantons, qui déploiera totalement ses effets dès janvier 2001, la nature et la somme des revenus formant la base brute de l'imposition devrait être la même dans tous les cantons. Sur ce point au moins, la loi devrait placer les contribuables sur un pied d'égalité. Il n'en est rien, parce que des solutions ponctuelles, «négociées», bafouant l'égalité de traitement sont possibles. Des consultants de grandes entreprises multinationales l'affirment: «la question tourne autour des indemnités de résidence, des frais de représentation versés en plus des salaires, ce qui peut aller jusqu'à 15 pour cent du salaire»; ou plus directe encore, «la meilleure façon de favoriser les cadres consiste à leur accorder une déduction extraordinaire sur le revenu brut.» Sur cette question, la Commission externe d'évaluation des politiques publiques du canton de Genève relève, au sujet des «frais confidentiels accordés aux cadres d'entreprise», l'absence de lien entre les frais forfaitaires demandés et les frais réels, ce qui engendre des inégalités de traitement difficilement justifiables. Et d'écrire: «Sans porter de jugement sur l'opportunité politique des frais confidentiels sur le plan de l'attractivité fiscale de Genève, notre commission constate que cette déduction correspond davantage à un revenu non imposé qu'à un remboursement de frais effectivement encourus» (CEEPP, 1998, p. 52). On est bien ici dans le domaine des ajustements discrétionnaire de la base (B) au cas par cas.

Les déductions [D]

La question des déductions fiscales est de loin celle qui pose le plus de problème, soulève le plus de discussions, de projets fiscaux aussi. D'aucuns se plaignent de la complexité de vingt-six systèmes cantonaux juxtaposés, non sans une touche d'hypocrisie puisque souvent les mêmes jouent sur la concurrence entre systèmes et tirent profits de l'opacité des règles fiscales cantonales.

Très peu d'études globales existent à ce sujet. La question des déductions fiscales est le plus souvent abordée de manière «microscopique». Les propositions sont examinées déduction par déduction, sans vue d'ensemble, pour en estimer les incidences budgétaires et redistributives. Les dossiers fiscaux en cours de discussion dans les cantons sont, à cet égard, révélateurs: tous n'ont à l'étude que des réductions supplémentaires ou des déductions nouvelles ciblées: prime d'assurance-maladie, frais de garde des enfants non scolarisés, revenus du couple ou

des personnes modestes, de la famille ou la classe moyenne, ou enfin une modification de la part du revenu AVS prise en compte pour l'imposition. Une réforme globale de l'impôt direct n'est pas à l'ordre du jour.

Envisagées dans leur ensemble, les déductions fiscales posent de sérieux problèmes, comme le montrent deux études récentes (Franchini, 1996 et CEEPP, 1998) portant sur les déductions fiscales. La thèse est la suivante. Les méthodes traditionnelles utilisées pour mesurer l'incidence redistributive de la fiscalité (résumées dans: Mottu, 1994) ne les saisissent pas de manière complète. En effet, la comparaison des situations avant et après impôt se base surtout sur la distribution des bases imposables $[B - (D_i)]$ avant impôt et la distribution soit de l'impôt, soit des revenus nets d'impôt.⁹ L'analyse des montants, des bénéficiaires et des incidences des seules déductions (D_i) *en amont* du revenu imposable n'est pas comprise. Or, les montants en jeu sont importants; la liste des déductions est impressionnante (la CEEPP en dénombre 44, 1998, annexe 4, pp. VI-VII) et la facilité d'accès au «menu» des déductions n'est la même selon les niveaux de revenus.

Considérons tout d'abord les montants. Pour le Tessin, Franchini (1996, pp. 310-311) calcule que, pour la période fiscale 1995-1996, le montant total d'impôt sur le revenu abandonné par le canton pour 20 catégories de déductions, représente en valeur annuelle 331,3 millions de francs. L'impôt sur le revenu ayant rapporté en moyenne annuelle 734,8 millions de francs,¹⁰ la valeur d'impôt abandonnée représente 45% de l'impôt encaissé (44% pour la période fiscale 1991/92 et 41% pour la période 1993/94). L'étude se demande à qui profitent les 331 millions, plutôt que de centrer l'analyse sur les incidences redistributives des 735 millions. Pour Genève, la diminution des recettes fiscales cantonales due à 44 sortes de déduction était de 1'443 millions de francs pour l'année fiscale 1997 (CEEPP, 1998, p. 14), pour une recette de l'impôt sur le revenu et la fortune de 2'190.7 millions.¹⁰ L'abandon de recettes fiscales représente ainsi 65% du rendement de l'impôt sur le revenu et la fortune. Dans une série de fiches, l'étude genevoise examine, déduction par déduction, et par tranches de revenus, qui sont les contribuables bénéficiaires.

Quels sont les quatre principaux défauts relevés dans ces deux études ?

- Avec un barème de taux progressifs, le franc de déduction n'a pas la même valeur selon la position du contribuable dans l'échelle des quantiles. Par exemple, les mêmes frais de transport de deux voisins habitant le même village et se rendant dans la même localité pour y travailler n'ont pas le même poids en

francs d'impôts économisés si leurs revenus sont différents. Ce qui signifie que le produit net du travail pour l'un et l'autre n'est pas le même: plus la base (B) est élevée, plus la subvention croisée obtenue par le biais de la fiscalité est importante. Le système fiscal n'est pas neutre. On peut, en plus, se demander si l'écart obtenu respecte l'équité.

- Ce phénomène est particulièrement inquiétant en ce qui concerne les dépenses pour les assurances parce qu'elles forment le gros des déductions (43 % dans le cas de Genève). Selon l'enquête que vient de publier l'Office fédéral de statistique sur les budgets des ménages, ces derniers y consacrent désormais 21 pour cent de leur budget. Outre le renchérissement de l'assurance-maladie, les nouvelles formes de prévoyance vieillesse, les montants consacrés aux primes d'assurances-vie, qui sont en fait de l'épargne pure, ont bondi de 157 % depuis 1990. Or l'accès à ses instruments de prévoyance n'est pas le même pour chacun. Il est d'autant plus aisé que le revenu est élevé. Cette asymétrie discrimine les contribuables en favorisant les revenus élevés.

- L'effet cumulatif des déductions, en raison du barème progressif, favorise les contribuables qui ont accès simultanément à plusieurs (D_i) du menu et renforce la discrimination.

- Les vérifications sont complexes et onéreuses. Le régime des déductions professionnelles, par exemple, se caractérise par une «forte opacité et, dans de nombreux cas, par une pratique discriminatoire selon les niveau hiérarchique des salariés, mais également en fonction de leur profession et de leur employeur» (CEEPP, 1998, p. 52).¹¹

Enfin, et plus préoccupant encore, tout un pan de la politique sociale redistributive fait dépendre l'aide sociale individuelle de la situation fiscale du bénéficiaire, principalement en se basant sur le revenu net imposable [$B - \sum D_i$] du contribuable. Mais comment assurer l'équité si les possibilités d'accès au menu des déductions ne sont pas les mêmes, et peu vérifiables ? Ou comment procéder à des comparaisons intercantionales des revenus nets imposables comptant pour les bourses d'études, les subsides d'assurance-maladie, avec des régimes fiscaux cantonaux si différents ?

Les conséquences de cette situation sont graves. L'analyse genevoise montre que plus le contribuable a des revenus élevés, plus l'économie d'impôt que lui procure(nt) la (les) déductions dont il bénéficie est importante. La Commission avance deux raisons (1998, p. 51). (1) Les déduction(s) s'appliquent indépendam-

ment du revenu du contribuable, par le biais de forfaits plafonnés liés à des conditions de situations, et non pas à leur capacité contributive. Elles contrecarrent l'objectif de la progressivité de l'impôt. Elle a un effet d'arrosoir en n'étant pas réservée aux contribuables qui en ont le plus besoin. (2) Certaines déductions sont plus particulièrement propices aux contribuables à revenus élevés du fait qu'ils ont les moyens de les faire valoir. Et de conclure: «Notre commission estime que cette situation n'est pas favorable sur le plan de la transparence et du principe du respect de la capacité contributive. Par ailleurs, par rapport à l'attractivité fiscale du canton, des barèmes plus bas sont plus propices qu'une multiplicité des déductions spécifiques favorisant en particulier les revenus élevés».

La recherche de Franchini apporte une autre dimension indispensable à la réflexion touchant aux réformes de la fiscalité et des politiques sociales et familiales. Le résultat principal est que la politique fiscale, dans son volet redistributif, ne découle pas d'un concept d'équité (les «riches» doivent contribuer plus au financement des prestations de la collectivité que les «pauvres») auquel s'ajouterait une réflexion normative, cherchant à définir la «richesse» et la «pauvreté» selon des critères cohérents et objectifs de «capacité économique», discutés et choisis démocratiquement. Les ajustements sociaux et redistributifs de la fiscalité sont de simples «dépenses fiscales négociées» visant des cercles restreints de contribuables, chacune d'elles ayant pour objectif de répondre à l'attente d'un groupe ciblé en échange de leur vote. La multiplication et la combinaison des bonus fiscaux servent à assurer l'acceptation globale de la législation fiscale. Le découpage de l'analyse sur plusieurs périodes (entre 1800 et 1995 pour le Tessin) illustre ce résultat. Il montre que le réflexe fiscal n'a pas fondamentalement changé quel que soit la période ou le régime en place, les données de l'économie ou de l'environnement social. C'est le réflexe d'organiser les ressources de l'État selon la majorité électorale du moment. La logique de vote veut que l'État évite le plus possible l'impôt qui heurte de front le contribuable-votant. S'il y recourt, le gouvernement organise la fiscalité de manière à toucher le moins possible les intérêts particuliers des groupes qui le soutiennent. La combinaison de déductions fiscales plus ou moins généreuses et ciblées, avec des corrections de la progressivité du barème, favorables à certaines classes de revenus ou de fortune, de manière répétitive pour chaque régime fiscal comme le prouve l'analyse, offre une très bonne illustration de cet état d'esprit opportuniste. L'étude montre sans ambiguïté que ces objectifs sont atteints à la fois par des ajustements de barèmes et par la multiplication, la superposition et la combinaison des déductions fiscales de toute nature. Elles ne

doivent rien au hasard, mais visent à obtenir le soutien déterminant de certains groupes d'électeurs. L'État offre l'apparence d'une politique fiscale redistributive par le barème progressif des taux, mais simultanément tempère cette progressivité par une batterie de déductions auxquelles l'accès réel est fortement différencié selon les circonstances individuelles.

4. Conclusion

La conclusion prend la forme de propositions pour réviser, voire réformer la fiscalité directe. La conclusion centrale, et aussi la plus névralgique, est certainement que le système fiscal ne devrait avoir qu'un objectif allocatif: celui de financer de manière neutre le budget public, à l'exclusion de toute ambition *soi-disant* «redistributive». Les politiques sociales devraient être discutées et décidées séparément, mises en œuvre directement par des allocations monétaires financées à partir du budget principal. Les autres propositions découlent de cette thèse centrale. Si certaines déductions fiscales doivent être supprimées parce qu'elles n'appartiennent pas à la politique redistributive; si la politique redistributive est plus efficace lorsque l'État agit par le biais d'allocations monétaires directes ciblées plutôt que par des déductions fiscales généralisées, plutôt favorables aux revenus élevés; si les barèmes progressifs sont à bannir parce qu'ils renforcent les inégalités en termes d'économies d'impôts obtenues grâce à la multiplication des déductions fiscales, alors les conséquences sont immédiates. Les impôts directs devraient être perçus à un taux proportionnel, prélevé sur les revenus bruts sans déductions.¹² Le volume de rentrées fiscales que l'État sacrifie aujourd'hui par le biais des déductions pourrait être utilisé plus efficacement par des paiements directs pour des politiques sociales débattues et choisies démocratiquement.

Dans le domaine de la concurrence fiscale, un Observatoire officiel mais indépendant devrait rassembler (recevoir) toutes les décisions cantonales et communales en matière de rabais et d'arrangements fiscaux. Sans prévoir de sanction durant une première période de cinq ans, cet Observatoire serait chargé d'étudier les conséquences allocatives et redistributives de ces pratiques concurrentielles afin de dégager des lignes directrices visant (a) à sortir les pratiques cantonales actuelles du «dilemme du prisonnier»; (b) à renforcer la place suisse face à la globalisation, par une démarche fiscale globale cohérente et coordonnée pour les trois niveaux de gouvernement; (c) au niveau international, à contribuer à un code de conduite dans la compétition fiscale, avec contrôle et sanctions.

NOTES

- 1 Département fédéral des finances, Thèmes clés du DFF, décembre 1999, Feuille d'information 3.1.: «Fiscalité: dossiers en cours».
- 2 Son entrée en vigueur est prévue au 1er janvier 2001.
- 3 Lors de la votation populaire du 7 juin 1998, 71 pour cent des votants ont approuvé l'objectif budgétaire 2001 relatif aux finances de la Confédération. En vertu de la nouvelle disposition constitutionnelle, le gouvernement et le Parlement sont tenus de ramener le déficit de la Confédération à 2 % au plus des recettes d'ici à l'an 2001.
- 4 En prenant comme référence le Compte d'Etat 1998 de la Confédération (pp. 478 à 478d), le rendement 1997 de l'IFD était de 8,3 milliards de francs, celui de la TVA de 13,2 milliards. La TVA vaut approximativement 2 milliards de fr. par pour-cent. Il faudrait donc une augmentation de 4.08 % du taux de TVA pour compenser la perte de l'IFD.
- 5 Suivant la formule donnée en début de la section 3, le barème et l'assiette imposable seraient identiques, le rendement fiscal de chaque gouvernement dépendant du coefficient Q. C'est exactement le régime fiscal que connaissent les communes, qui doivent appliquer le droit fiscal cantonal sans marge de manœuvre. Or, nul ne prétend aujourd'hui que ce système est un handicap pour l'autonomie communale.
- 6 En complément à l'arrêté Bonny introduit en 1979 pour aider les régions de monoculture industrielle: horlogerie dans l'Arc jurassien, textile en Suisse orientale, acier au Tessin. Il s'agit aujourd'hui de l'AF du 6 octobre 1995 en faveur des zones économiques en redéploiement.
- 7 Pour chaque contribuable, la partie $[B - D_i]$ de la formule définit le revenu imposable sur lequel s'appliquera le barème. Le barème ne s'applique en général pas selon une échelle continue des taux, mais par tranches de revenu total. Ces tranches sont les «quantiles». Ainsi, la charge fiscale finale d'un contribuable dépend non seulement du barème, mais encore des limites plus ou moins larges des quantiles. Techniquement, cela n'est pas sans incidence. Par exemple, les incidences d'une correction de la progression à froid ne sont pas les mêmes selon que cette correction se pratique de manière strictement proportionnelle sur le barème $[t]$, ou par indexation des limites des quantiles.
- 8 Dans la formule, l'augmentation du montant d'une déduction (D_i), entraîne une diminution de la valeur $[B - D_i]$. En l'absence d'ajustement du barème (t), le rendement de l'impôt (T) baisse, sauf à augmenter Q. Dans une situation de croissance économique, une approche assez fréquente est d'admettre une hausse de la valeur réelle de $(B + \Delta B)$ telle que la compensation du revenu fiscal est acquise sans hausse du coefficient. Dans une situation de compétition, l'idée est de spéculer que la déduction rendra la place plus attractive, attirant de nouveaux contribuables, d'où aussi ΔB en valeur réelle.
- 9 La mesure la plus connue est donnée par la méthode du coefficient de GINI. Dans son acception usuelle, la comparaison se fait par tranche de revenus imposables pour constater, par exemple, que «32% des contribuables dans le premier quantile inférieur ne paient que 2% de l'impôt», tandis que «dans le dernier quantile, 1 % des contribuables paient 20% de l'impôt».
- 10 *Finances des cantons*, 1998, Tableaux TI 3.1 et GE 3.1, Statistique financière des collectivités publiques, AFF, Berne, 1999
- 11 Tirée de l'étude genevoise, cette conclusion ne saurait être limitée à ce canton. Elle concerne toutes les collectivités, qui utilisent ce même système fiscal. Deux extraits de presse étayaient cette généralisation: celle de l'ancien Conseiller aux Etats Delalay, administrateur d'une société d'audit fiscal, dans *Le Temps* du 25 janvier 2000: «La situation actuelle n'est pas compréhensible pour le citoyen. Dans ma pratique professionnelle, je suis étonné de voir la complexité de nos différents systèmes de déductions, par exemple pour des choses aussi simples que les repas, les assurances-vie ou les dépenses professionnelles. À l'intérieur d'un même canton, il est même fréquent de constater des interprétations différentes selon le taxateur s'occupant du dossier... Les entreprises supra-cantoniales, qui sont de plus en plus nombreuses, se débattent dans

les même difficultés.» En Allemagne, K.H. Däke, Président des Bundes der Steuerzahler, qualifie le système fiscal direct de «totales Chaos»; quant au système des déductions, il constate également qu'il est tellement chaotique et désordonné que plus personne n'y comprend rien, qu'il est ouvert à tous les abus et stratégies, et qu'il favorise avant tout ceux qui connaissent les dédales du droit fiscal, plutôt que ceux qui, déshérités de la conjoncture, en ont le plus besoin. In *Wirtschaftswoche* Nr 21, Mai 1999, pp. 176-183, J. Hüsgen: *Steuererklärung: Zeit zum Umdenken* .

- 12 Cette proposition, émise en 1995 par Franchini et Dafflon ne serait plus un tabou: voir Delalay, 1999, p. 110.

Bibliographique

- Canton de Genève, Commission externe d'évaluation des politiques publiques CEEPP, 1998, *Politique cantonale en matière de déductions fiscales, 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*, Genève, 23 décembre.
- Commission of the European Communities, 1997, *A Package to Tackle Harmful Tax Competition in the European Union*, COM(97) 564 –final, Brussels.
- Council of Europe, 1998, *Limitations of local taxation, financial liquidation and methods of calculating general grants, local and Regional authorities in Europe*, N° 65, Stasbourg.
- Dafflon B., 1995, *Fédéralisme et solidarité: étude de la péréquation en Suisse*, Institut du Fédéralisme, Études et colloques no 15, Université de Fribourg.
- Delalay E., 1999, *Publicains et républicains: pour une gestion démocratique des finances publiques*, Georg Editeur, Genève.
- Feld L., 1999, *Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution: eine empirische Analyse für die Schweiz*, Dissertation Nr 222, HSG, St-Gall und Bamberg.
- Franchini G., 1996, *La Fiscalità in Ticino dal 1800 al 1995: Modalità, Strumenti, Strategie e Proposta di Riforma*, Thèse de doctorat, Faculté des sciences économiques et sociales, Université de Fribourg, Fribourg et Bellizona.
- Goodspeed T., 1998, *Tax Competition, Benefit Taxes, and Fiscal Federalism*, in *National Tax Journal*, vol. LI/No 3, September, pp. 579-586
- Mottu E., 1994, *La progressivité des impôts: théorie et applications aux impôts directs et à la TVA en Suisse*, thèse de doctorat, 1994/404, Faculté des SES, Université de Genève.
- Oates W., 1999, *An Essay on Fiscal Federalism*, *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVII, September 1999, pp. 1120-1149.
- OCDE, 1998, *Concurrence fiscale dommageable: un problème mondial*, Paris.
- OECD, 1999, *OECD Economic Survey, Special feature: Tax Reform in Switzerland*, Paris.
- Pommerehne W., Kirchgässner G. et Feld L., 1996, *Tax Harmonization and Tax Competition at State-local Levels: Lessons from Switzerland*, in Pola G., France G. et Levaggi R.: *Developments in Local Government Finance: Theory and Policy*, Edward Edgar, Cheltenham, pp. 292-330.
- Tulkens Henry, 1985, *Analyse économique de la concurrence entre deux juridictions fiscalement souveraines*, Colloque sur le financement des Régions et des Communautés, Institut Belge des Finances publiques, Bruxelles