

# FINANCES ET POLITIQUES PUBLIQUES EN SUISSE

Sous la direction de Milad Zarin-Nejadan  
et Alain Schönenberger

Slatkine

## 13. RÉFORME FISCALE

Milad Zarin-Nejadan

La réforme fiscale a suscité un grand intérêt dans les pays de l'OCDE au cours des quatre dernières décennies. Cela s'explique par les inquiétudes légitimes provoquées par les systèmes fiscaux hérités du passé, non seulement en raison des inefficiences qu'ils provoquent en interférant dans les décisions des agents économiques, mais aussi parce qu'ils sont souvent jugés injustes, trop complexes et permissives face à la soustraction et l'évasion fiscale. De plus, compte tenu du niveau déjà élevé de la pression fiscale et des distorsions importantes occasionnées par les systèmes d'imposition, il devient difficile d'accroître les recettes fiscales lorsque cela s'avère nécessaire pour contenir le déficit de l'État sans mettre en péril de manière irrémédiable la croissance économique et l'emploi.

Ce chapitre est un survol des principes de base, des motivations et des enjeux de la réforme fiscale dans les pays industrialisés. Il est divisé en six sections. La section 13.1 définit les contours d'un « bon » système fiscal avant de présenter de manière schématique la genèse et la conduite d'une réforme fiscale. La section 13.2 caractérise les grandes tendances en matière de fiscalité dans les pays de l'OCDE durant les dernières décennies et cherche à identifier les motifs communs derrière les réformes entreprises. La section 13.3 se penche plus particulièrement sur la fiscalité (des revenus) du capital qui a été – et continue d'être – le théâtre d'un grand nombre d'initiatives de réforme touchant l'imposition des personnes morales et physiques. La section 13.4 passe en revue quelques autres sujets d'actualité fiscale. La section 13.5 aborde de manière critique un des leitmotivs de réforme, à savoir la concurrence fiscale internationale. Finalement, en guise de conclusion, la section 13.6 esquisse des perspectives de réforme pour les années à venir. L'Annexe à la fin du chapitre est consacrée à la problématique de la mesure statistique de la pression fiscale.

### 13.1 Réforme fiscale : pourquoi et comment ?

Dans cette section, on s'interroge sur les qualités requises d'un « bon » système fiscal avant d'aborder les origines et le déroulement d'une réforme fiscale ainsi que les facteurs pouvant influencer la réforme.

#### 13.1.1 Qualités exigées d'un « bon » système fiscal

Le système fiscal est en général jugé selon une liste de *critères* (ou étalons), pas toujours facilement conciliables, ce qui implique souvent des compromis. Cette sous-section cherche à esquisser les principaux critères qui devraient servir de « boussole » pour toute réforme fiscale.

##### *L'efficacité*

La qualité première exigée d'un système fiscal est sa capacité à mobiliser les recettes fiscales dont l'État a besoin pour financer ses prestations dans le cadre de l'exercice de ses trois fonctions, à savoir celles d'allocation, de redistribution et de stabilisation<sup>1</sup>. Un système fiscal qui procure à l'État le montant de recettes souhaité à un moment donné, atteignant ainsi l'objectif du financement des dépenses publiques qui lui a été assigné, est un système jugé efficace.

##### *L'efficience*

Le système fiscal devrait interférer le moins possible avec les décisions souveraines des agents économiques en matière de choix entre la consommation et l'épargne, le travail et les loisirs, etc. Or, à l'exception de l'*impôt de capitation* (*poll tax*), tous les impôts créent des distorsions. Ces distorsions entraînent des pertes nettes de bien-être (*charge fiscale excédentaire*)<sup>2</sup> pour la collectivité et, dans certain cas, pourraient même compromettre le potentiel de croissance de l'économie, notamment lorsqu'elles nuisent à l'épargne, à la formation du capital fixe, à l'investissement en capital humain et à l'innovation (Zarin-Nejadan, 2000). A défaut d'éviter totalement les distorsions fiscales, on devrait chercher à les minimiser.

### *Équité (ou justice fiscale)*

Le système fiscal devrait être *juste* ; autrement dit, il doit être conçu de telle façon que chaque contribuable paie équitablement sa part de la charge fiscale totale. L'équité requiert que des contribuables se trouvant dans la même situation soient traités fiscalement de manière égale (équité *horizontale*) et que le fardeau de l'impôt soit partagé (inégalement) de façon à renforcer la cohésion sociale (équité *verticale*). Le problème avec ce critère est que l'équité est un concept éminemment *normatif*. Il ne peut y avoir un critère universellement agréé pour définir un système fiscal équitable. On peut néanmoins distinguer entre deux principes généraux gouvernant l'équité de la charge fiscale :

- Le *principe d'équivalence (benefit principle)* qui consiste à répartir la charge fiscale totale en fonction de l'utilité retirée par les contribuables des prestations étatiques (biens et services publics).
- Le *principe de capacité contributive (ability to pay)* qui préconise la répartition du fardeau de la fiscalité en fonction de la puissance économique de l'individu.

C'est ce dernier qui est généralement adopté pour juger l'équité du système fiscal. Mais il faut encore désigner le critère utilisé pour déterminer la capacité contributive (revenu, richesse, dépenses, etc.) puis s'assurer de l'équité horizontale et verticale.

On note que la question de l'*incidence* (ou la *répercussion*) de l'impôt se trouve au centre de la problématique de l'équité fiscale<sup>3</sup>. En effet, aussi longtemps que l'on ne sait pas comment l'impôt se répercute d'un agent économique à l'autre, on peut difficilement se prononcer sur son caractère plus ou moins équitable.

### *Qualités macro-économiques (ou stabilisatrices)*

Le système fiscal devrait avoir des vertus stabilisatrices du cycle conjoncturel. Il s'agit principalement du rôle de l'impôt en tant que *stabilisateur automatique*, ce qui permet de lisser les fluctuations conjoncturelles même en l'absence d'une politique budgétaire discrétionnaire. Cette exigence est revenue au premier plan lors la crise économique de 2008 (*Grande récession*), nécessitant des politiques budgétaires discrétionnaires de relance de grande envergure qui ont débouché par la suite sur une crise sans précédent des finances publiques, notamment en Europe (*crise de la dette souveraine*).

D'autres critères de qualité du système fiscal pouvant jouer un rôle important selon les circonstances et l'objet de la réforme fiscale sont présentés ci-dessous.

### *Simplicité*

Le système fiscal devrait être le plus simple possible de manière à minimiser les *coûts administratifs* (du côté de l'administration fiscale) et ceux de *mise en conformité* (du côté des contribuables).

### *Caractère non-arbitraire*

La fiscalité doit s'appuyer sur des règles claires et connues de tous. Il faut assurer une égalité de traitement des administrés en ce qui concerne le montant d'impôt (l'assiette fiscale et le taux d'imposition) mais aussi les modalités (le délai et le moyen) de paiement.

### *Transparence*

Le système fiscal devrait être le plus facilement compréhensible et prévisible possible, minimisant ainsi l'incertitude pour les contribuables, notamment en matière de décisions engageant l'avenir (l'épargne et l'investissement). Il peut y avoir des exceptions à cette règle, notamment lorsque l'effet d'annonce d'une réforme risque de nuire à l'efficacité de l'impôt.

### *Commodité*

La fiscalité devrait être la plus accommodante possible pour les contribuables, notamment en matière de délais à respecter, de modes de remplissage des déclarations fiscales, de moyens de paiement, etc.

### *Stabilité versus réactivité*

A court terme, le système fiscal devrait être stable en évitant des changements trop fréquents susceptibles d'entraîner des coûts (administratifs et de mise en conformité) et de renforcer l'incertitude nuisible aux décisions économiques engageant l'avenir. En revanche, à moyen et long terme, il devrait se montrer agile en s'adaptant aux transformations économiques, sociétales, environnementales et démographiques.

### *Cohérence*

Le système fiscal devrait être cohérent par rapport aux objectifs généraux poursuivis par les politiques publiques mais également à travers ses diverses composantes. Par exemple, l'imposition de la valeur locative implique normalement la déductibilité des frais d'entretien et des intérêts hypothécaires.

### *Spécificité versus compatibilité (internationale et intra-nationale)*

Tout en répondant au mieux aux spécificités de chaque pays, le système fiscal devrait être le plus compatible possible sur le plan international afin de favoriser les échanges commerciaux et la mobilité des facteurs de production (travail et capital). Dans un régime fédéraliste, la fiscalité devrait prendre en compte les spécificités régionales tout en étant la plus compatible possible à travers les juridictions, ceci à la fois verticalement (entre les administrations publiques aux niveaux central et infranational) et horizontalement (entre les entités infranationales).

### *Discrétion*

Le système fiscal ne devrait pas être trop intrusif et devrait éviter, dans la mesure du possible, de franchir la limite de la sphère privée de l'individu. La ligne de démarcation est toutefois difficile à tracer : par exemple, faut-il aller jusqu'à cautionner le secret bancaire par souci de discrétion ?

Ces différents critères de qualité sont souvent difficiles à satisfaire de manière absolue et simultanément. Par exemple, le souci légitime d'équité va presque toujours à l'encontre des exigences d'efficacité et de simplicité. En cas de conflit, des arbitrages sont nécessaires en fonction des priorités politiques.

### ***13.1.2 Processus de réforme : origines et déroulement***

Les initiatives de réforme fiscale sont aussi nombreuses que variées et dépendent des conditions nationales ou locales. On peut néanmoins y déceler un certain nombre de traits communs. Cette sous-section se penche sur le processus-type de réforme fiscale en s'interrogeant sur les circonstances à l'origine d'un mouvement de réforme, les acteurs engagés dans le processus et les différentes étapes de l'implémentation d'un projet de réforme.

### *Y a-t-il un système fiscal parfait ?*

Il est impossible de mettre en place un système fiscal parfait pour plusieurs raisons évoquées ci-dessous.

- A travers la fiscalité, l'État poursuit une vaste panoplie d'objectifs qui ne sont pas facilement conciliables, à savoir l'efficacité, l'efficience, l'équité, la stabilisation macro-économique, etc. De plus, l'environnement socio-économique change régulièrement, ce qui signifie que même si le système est optimisé au départ, il ne le sera plus après un certain temps.
- Il y a une pression constante pour le changement de la part des groupes d'intérêt cherchant à se procurer des avantages, souvent au détriment de l'optimum du point de vue de la collectivité. D'après les enseignements de l'*école des choix publics (public choice)*, certains mécanismes inhérents au système politique permettent aux groupes d'intérêt d'atteindre leurs objectifs propres (Weber et al., 2017 chapitre 10).
- La fiscalité n'opère pas dans le vide. Elle doit prendre en compte les caractéristiques institutionnelles – mais aussi des spécificités culturelles et historiques – de la collectivité en question. En d'autres mots, les tentatives d'optimisation du système fiscal ont lieu sous de nombreuses contraintes nécessitant des compromis, ce qui a pour effet de l'éloigner du modèle parfait.

On n'assiste quasiment jamais à une refonte fondamentale du système fiscal, à l'exception peut-être des cas rarissimes lorsque de nouveaux États – tels que Timor oriental ou Soudan du Sud – voient le jour *ex nihilo*. Le plus souvent, on procède à de simples retouches ou des ajustements plus ou moins conséquents du système. La plupart des pays connaissent ainsi des « chantiers permanents » de réforme fiscale.

### *Pressions en faveur de réforme fiscale*

On peut s'interroger sur les sources de la pression en faveur d'une réforme fiscale. Les *motivations* d'une réforme peuvent être diverses, notamment :

- Le besoin de recettes fiscales supplémentaires pour financer des dépenses publiques nouvelles ou en augmentation.
- D'autres objectifs de politique publique liés aux fonctions d'allocation, de redistribution et de stabilisation de l'État.
- La pression internationale (par exemple, venant de la part de l'Union européenne ou des États-Unis).

Les propositions concrètes de réforme émanent de divers *groupes* ou *entités* :

- Le gouvernement lui-même, en particulier le ministère des Finances, mais cela peut provenir d'un autre organe de l'exécutif (par exemple, le ministère de l'Environnement).
- Les Chambres du Parlement (par exemple, une motion parlementaire).
- Une instance constituée des gouvernements nationaux (par exemple, l'OCDE) ou des exécutifs infranationaux.
- Les partis politiques, les organismes faitiers et d'autres groupes d'intérêt.
- Les citoyens intéressés (par exemple, en lançant une initiative populaire).

Il convient de rappeler que lors de l'élaboration d'un projet de réforme, l'ensemble de ses répercussions économiques – et non seulement sur le plan fiscal – devrait être pris en compte et servir de base de décision, ce qui n'est pas toujours le cas.

### *Mise en œuvre d'une réforme fiscale*

Quelle que soit la source d'une proposition de réforme fiscale, le parcours sinueux menant à la réforme commence toujours au ministère des Finances qui est l'autorité en charge de préparer le projet. Celui-ci fait appel à l'avis et l'expertise des fonctionnaires au sein du ministère mais également de ceux issus d'autres ministères ou organes concernés ainsi que d'experts externes en considérant des aspects tels que :

- *L'impact attendu sur les recettes fiscales.* – Pour chiffrer l'effet sur les recettes, le gouvernement a besoin d'estimations fiables d'élasticité-prix de l'offre et de la demande (à court et à long terme).
- *L'identification des gagnants et des perdants de la réforme.* – Cette information est essentielle pour assurer le succès du projet sur le plan politique (*acceptabilité* de la réforme).
- *L'impact attendu de la réforme en termes d'efficacité économique.* – Il s'agit d'étudier les incitations positives ou négatives (par exemple, sur l'offre de travail) et d'estimer l'ampleur des gains ou des pertes d'efficacité issus de la réforme (impact sur la charge fiscale excédentaire). Là encore, des estimations d'élasticité-prix (par exemple, celle de l'offre de travail par rapport au taux de salaire) sont nécessaires.
- *Le caractère équitable de la réforme,* jugé de manière objective mais aussi tel qu'il est perçu par les divers acteurs concernés. – Il s'agit là d'un élément-clé de l'acceptabilité – et donc de la faisabilité politique – du projet.
- *La cohérence du projet par rapport à la politique générale du gouvernement.* – Il s'agit de la cohérence par rapport aux autres composantes

du système fiscal non touchées par la réforme mais aussi en relation avec d'autres politiques publiques.

- *L'impact en termes de complexité du système fiscal.* – En effet, la complexité accroît les coûts administratifs pour l'État mais également ceux de mise en conformité infligés aux contribuables.
- *La dimension internationale.* – Il faut s'assurer *ex ante* de la compatibilité internationale de la réforme (par exemple, par rapport aux traités internationaux) et éviter le risque de provoquer des mesures de rétorsion.
- *Les résultats de la procédure de consultation.* – On assiste généralement à l'enchaînement suivant : la première version du projet (*Green paper*) est suivie d'une deuxième version retouchée en fonction des réactions suscitées (*White paper*) et servant de base à la proposition de loi soumise au Parlement.

Les groupes d'intérêt non satisfaits par la réforme vont poursuivre leur activité de *lobbying* même après l'adoption de la loi de manière à obtenir des concessions, dérogations, exemptions, etc.

### **13.1.3 Facteurs d'influence**

Malgré le systématisme du processus décrit ci-dessus, le résultat final dépend aussi d'autres facteurs dont trois sont passés en revue ci-dessous.

#### *La transparence du processus*

Pour des raisons évidentes, comme pour toute politique publique, la transparence devrait être la règle générale en matière de politique fiscale sauf dans les cas où elle pourrait nuire à l'objectif poursuivi par l'État, notamment en engendrant le risque d'évasion fiscale. Par exemple, si le projet de prélèvement d'un impôt sur les dépôts bancaires avait été discuté ouvertement par le gouvernement chypriote par souci de transparence, les banques du pays auraient été totalement vidées de leurs dépôts avant même l'introduction de l'impôt confiscatoire en 2013 !

#### *L'affectation des recettes fiscales*

La question de l'affectation (*earmarking*) de l'impôt est plus difficile à trancher. Par affectation on entend le fait d'établir *ex ante* un lien explicite entre l'impôt prélevé et l'usage qui est fait de ses recettes. On peut trouver des éléments objectifs pour et contre l'affectation.

Les principaux arguments en faveur de l'affectation sont les suivants :

- Elle est compatible avec le principe d'équivalence.
- Elle facilite l'acceptabilité de l'impôt, contribuant ainsi à favoriser le « civisme fiscal » et réduire l'évasion fiscale.
- Elle améliore la prise de décision en matière budgétaire (en « liant les mains » des responsables politiques, elle les oblige à agir selon la volonté populaire plutôt que de poursuivre leurs propres objectifs).

Quant aux principaux arguments contre l'affectation, on peut en citer trois :

- Elle ajoute inutilement une contrainte aux décisions budgétaires, déjà difficiles en raison de nombreux arbitrages, empêchant le gouvernement de faire systématiquement le meilleur usage de l'impôt.
- Les impôts affectés prélevés pour financer des dépenses « populaires » ont pour effet de libérer les ressources générales du budget pour financer des prestations non souhaitées par la majorité de la population, pouvant ainsi conduire à des dépenses publiques excessives.
- Dans la pratique, les impôts affectés ne disparaissent pas nécessairement lorsque les dépenses pour lesquelles ils ont été prélevés au départ ne sont plus d'actualité ; ils ont tendance à être « détournés » vers d'autres usages sans que cela reflète forcément la volonté des citoyens.

Il convient de rappeler que l'affectation de l'impôt ne peut de toute façon pas être pratiquée à grande échelle. En effet, l'affectation ne garantit pas la stabilité requise des ressources pour financer des dépenses publiques récurrentes. Par exemple, on ne peut pas utiliser l'imposition des transactions financières – jugée trop volatile – pour financer les dépenses de la sécurité sociale même si une telle affectation bénéficierait sans doute de l'adhésion populaire.

### *Les dépenses fiscales*

Les dépenses fiscales (*tax expenditures*) sont les recettes auxquelles l'État renonce en accordant des faveurs (par exemple, exonération fiscale) à des groupes spécifiques (ménages ou entreprises). Fondamentalement, les dépenses fiscales ne sont pas différentes des subventions directes. Toutefois, leur usage donne lieu à plus d'inefficiences économiques par rapport aux subventions.

- Le subventionnement implicite par le biais des dépenses fiscales manque de transparence démocratique ; ces subventions dissimulées échappent aux observateurs ainsi qu'à l'examen minutieux et l'arbitrage du pouvoir législatif.

- Contrairement aux subventions, il est difficile de calculer le montant des recettes non encaissées car celles-ci dépendent du taux marginal d'imposition et des déductions admises pour chaque contribuable.
- Les dépenses fiscales étant invisibles (car ne faisant pas l'objet de rubriques budgétaires), elles ne peuvent pas être coordonnées systématiquement avec les éléments (visibles) du budget de l'État.
- La multiplication des dépenses fiscales complique le système fiscal, entraînant des coûts à la fois pour les contribuables et pour l'administration fiscale.

On remarque qu'il peut y avoir aussi un problème d'équité lié aux dépenses fiscales dans la mesure où les exonérations et les déductions ne représentent pas le même montant d'économie d'impôt pour les différents contribuables.

On est en droit de se demander pourquoi, en dépit des problèmes que l'on vient de mentionner, les dépenses fiscales restent populaires et continuent d'être utilisées partout dans le monde. Voici une brève énumération d'avantages possibles – pour le gouvernement et pour les bénéficiaires – du recours à des dépenses fiscales plutôt qu'à des subventions :

- Les dépenses fiscales ont les faveurs des responsables politiques qui préfèrent ne pas verser publiquement des subventions en faveur des groupes d'intérêt.
- Elles ont aussi les faveurs des bénéficiaires qui, pour des raisons politiques, préfèrent que les aides publiques reçues passent inaperçues.
- Elles pourraient représenter un instrument commode (relativement rapide et peu coûteux) à disposition du gouvernement pour influencer le comportement des agents économiques.

Faute d'éliminer totalement les dépenses fiscales, on peut néanmoins chercher à assurer la transparence du processus. Au moins dix pays de l'OCDE, notamment six pays du G7, publient actuellement le *budget des dépenses fiscales* en estimant les pertes fiscales pour le gouvernement – et les bénéfices pour les contribuables – dues à ces dépenses (Tanzi, 2011).

### 13.2 Réforme fiscale dans les pays de l'OCDE : tendances et motifs

Durant les dernières décennies, on a assisté à des réformes fiscales plus ou moins profondes dans pratiquement tous les pays de l'OCDE (Brys *et al.*, 2011). Cette section s'interroge sur la tendance générale de l'évolution de la charge fiscale dans les pays industrialisés et les motivations derrière les réformes.

### ***13.2.1 Tendances générales***

Les mouvements de réforme ont débuté au début des années 1980 au Royaume-Uni et aux États-Unis puis ont essaimé ailleurs à différents degrés. Globalement, on a assisté à des *réductions des taux d'imposition* et à l'*élargissement des assiettes fiscales*. Dans certains pays (pays ex-communistes de l'Europe de l'Est, Australie, Nouvelle-Zélande), les réformes étaient profondes et parfois rapides. Dans d'autres (Europe de l'Ouest, Japon), il s'agissait plutôt des adaptations progressives des systèmes existants. Un bref aperçu des tendances générales observées est fourni ci-dessous.

#### *Les taux d'imposition des revenus des personnes physiques*

Dans les années 1970, les taux marginaux d'imposition du revenu dépassaient parfois 70 % dans les pays de l'OCDE. Depuis le milieu des années 1980, on a assisté à une tendance à la baisse des taux marginaux d'imposition, principalement sous l'influence de la réforme fiscale entreprise aux États-Unis par l'administration Reagan. Cette tendance s'est poursuivie globalement jusqu'à présent, poussant le taux maximum en dessous de 50 % dans la majorité des pays. Récemment, toutefois, certains pays ont augmenté leurs taux d'imposition pour faire face à la crise des finances publiques suite à la Grande récession.

#### *Les taux d'imposition des bénéficiaires des sociétés*

Depuis le milieu des années 1980, on assiste à une baisse des taux d'imposition légaux des bénéficiaires des sociétés, principalement sous l'influence des réformes entreprises aux États-Unis et au Royaume-Uni. Cette tendance a été accompagnée d'un élargissement de l'assiette fiscale (par exemple, des pratiques moins généreuses en matière de dépréciation fiscalement admise). La tendance générale à la baisse des taux d'imposition ne s'est pas interrompue depuis. Les taux sont restés relativement élevés aux États-Unis (jusqu'à la réforme récente sous l'administration Trump) et au Japon. Ces deux pays sont parmi les rares à pouvoir bénéficier d'un certain degré de « souveraineté » en matière de politique fiscale face à la concurrence fiscale internationale qui se pratique au niveau de l'imposition des personnes morales.

### *L'imposition des dividendes*

Le taux d'imposition frappant les dividendes reflète l'effet conjugué de l'imposition des bénéfices des sociétés et celle des revenus (du capital) des personnes physiques. Les bénéfices distribués sont en règle générale imposés à la fois au niveau de l'entreprise avant qu'elle ne verse les dividendes et à celui de l'actionnaire qui les reçoit (section 13.3). Durant la période sous observation, on a assisté à une diminution du taux d'imposition cumulé frappant les dividendes, principalement en raison de la baisse du taux d'imposition des bénéfices des sociétés et, dans certains cas, du traitement fiscal privilégié réservé aux revenus touchés sous forme de dividendes.

### *La charge fiscale effective pesant sur les revenus*

On relève globalement une tendance à la baisse des taux moyens effectifs d'imposition, mais cette baisse a été moins forte que celle des taux d'imposition légaux des revenus des personnes physiques, probablement en raison de l'élargissement concomitante de l'assiette fiscale ou de la hausse des cotisations de la sécurité sociale.

Parallèlement, dans beaucoup de pays, des politiques novatrices visant à *rendre le travail rémunérateur* (*making work pay*) ont été enregistrées. Celles-ci ont pour but d'améliorer l'attrait financier du travail rémunéré par rapport à l'inactivité, en contrecarrant le phénomène appelé « trappe à pauvreté » ou « effet de seuil » (section 13.4). Poursuivant un double-objectif, à savoir favoriser l'offre de travail (donc l'emploi et la production) et accroître le revenu des personnes actives à faible qualification (et faible revenu), ces mesures cherchent à améliorer à la fois l'efficacité et l'équité du système fiscal. Elles bénéficient par conséquent d'un large soutien politique.

### *Les taux d'imposition générale de la consommation*

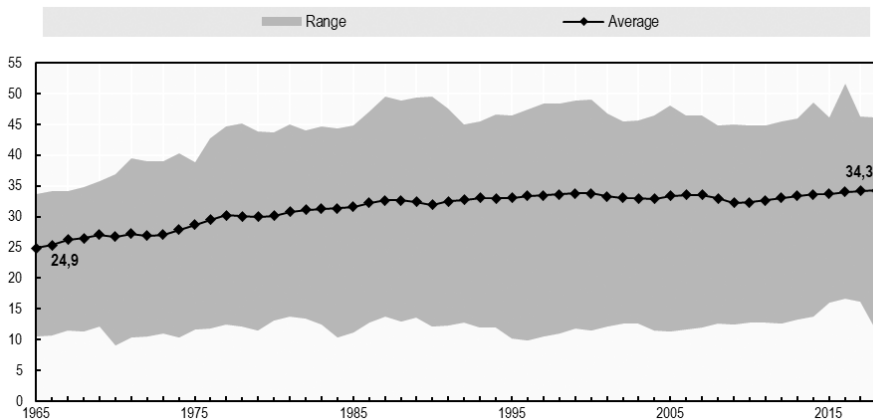
Les pays de l'OCDE ont globalement connu une hausse des taux d'imposition générale de la consommation (pratiquée principalement sous forme de TVA) durant les années 1990, suivie d'une période de relative stabilité au début des années 2000 puis d'une nouvelle phase de hausse depuis 2009, la dernière tendance haussière étant due aux mesures de consolidation des finances publiques. On observe actuellement de grandes différences entre les taux standard de TVA des différents pays (variant entre 5 % et 25 %), la ponction étant particulièrement forte au sein de l'Union Européenne (UE).

### Les recettes fiscales totales

La réduction des taux d'imposition n'a pas conduit à une baisse de la quote-part fiscale (recettes fiscales en pourcent du PIB) dans les pays de l'OCDE. Comme on peut le constater d'après la figure 13.1, ce ratio a globalement augmenté depuis les années 1960. Suite à la crise économique de 2008, toutefois, on a pu observer une légère baisse de la quote-part, principalement en raison des allègements fiscaux accordés dans le cadre des politiques macro-économiques de relance (politiques budgétaires *discrétionnaires*) et du comportement conjoncturel des impôts (mécanisme de *stabilisateur automatique*). Depuis le creux de 2008-2009, la quote-part fiscale est de nouveau à la hausse. En 2019, elle a atteint en moyenne 33,3 %, proche du niveau le plus élevé jamais enregistré (OCDE, 2020).

Figure 13.1

Evolution de la moyenne et de l'étendue des recettes fiscales (en pourcent du PIB) dans les pays de l'OCDE, 1965-2018



Source : OCDE (2020).

La non-diminution du ratio – en dépit de la baisse des taux d'imposition – durant les dernières décennies s'explique principalement par l'élargissement concomitant de l'assiette fiscale (pratiques de dépréciation fiscale plus conformes à la dépréciation économique de l'actif, diminution des dépenses fiscales, élimination des « niches fiscales », etc.). On relève une grande dispersion des ratios à travers les pays de l'OCDE en raison des différences institutionnelles (systèmes de retraite, d'éducation, de santé, etc.). En 2019, la quote-part fiscale s'étendait de 11,5 % au Mexique jusqu'à 48,8 % en Suède.

### *Les recettes de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)*

On a observé durant cette période une tendance à prélever davantage de recettes fiscales par le biais de l'imposition générale de la consommation. L'introduction de la TVA dans un nombre croissant de pays a joué un rôle majeur dans ce processus. Aujourd'hui, la quasi-totalité des pays de l'OCDE ont un système de TVA, même si celle-ci n'a pas partout la même importance par rapport aux recettes fiscales totales.

### *Les taxes environnementales*

Contrairement aux attentes suscitées par l'essor des politiques de l'environnement, les taxes environnementales occupent aujourd'hui une part encore relativement modeste dans les recettes fiscales des pays de l'OCDE. On recense avant tout des impôts prélevés sur les carburants utilisés dans le transport routier. Le ratio rapportant ces prélèvements au PIB a diminué dans la plupart des pays de l'OCDE depuis 1995, entre autres, en raison du caractère unitaire (non *ad valorem*) de la plupart de ces impôts (OCDE, 2019 chapitre 2).

#### **13.2.2 Motifs de réforme**

Concernant les motifs de réforme fiscale dans les pays de l'OCDE, au-delà des circonstances propres à chaque pays, un certain nombre de traits communs esquissés ci-dessous peuvent être identifiés.

- Il y avait un besoin urgent pour une fiscalité plus favorable à la croissance économique, plus précisément par rapport à l'investissement, la prise de risque, l'entrepreneuriat et l'innovation, mais aussi l'offre de travail. Dans le cadre des réformes, on a souvent opté pour une combinaison des taux d'imposition bas et des assiettes fiscales larges afin de réduire les interférences avec les décisions des ménages et des entreprises (minimisation de la charge fiscale excédentaire<sup>4</sup>) tout en préservant les recettes fiscales dont l'État a besoin pour financer ses activités. On estime aujourd'hui que ces réformes ont contribué à réaliser des gains de productivité, notamment aux États-Unis et au Royaume-Uni.
- La globalisation économique a constitué un autre motif de réforme fiscale. La libéralisation et l'intégration des marchés ont contribué à rendre le capital fortement mobile sur le plan international et faciliter la propriété transfrontalière des entreprises via les investissements directs et de portefeuille. Cette évolution a été à l'origine d'une baisse des taux

d'imposition des bénéficiaires des sociétés, notamment dans les petites économies ouvertes. Pour beaucoup de pays, cette pression a été renforcée par la participation à la concurrence fiscale internationale (section 13.5). Ainsi, les pays ont été poussés à rendre leurs systèmes fiscaux plus attractifs non seulement en termes absolus mais aussi en termes relatifs par rapport à d'autres pays. Certains pays sont même allés plus loin en adoptant des mesures spécifiques visant à attirer les profits des multinationales et donc les impôts, privant ainsi d'autres pays de recettes fiscales (jeu à somme nulle).

- Par la réforme fiscale, on a aussi cherché à améliorer l'équité, la simplicité et la transparence du système fiscal. Alors qu'en règle générale l'équité et l'efficacité sont souvent antagonistes et nécessitent un compromis, ce n'est pas forcément le cas. Par exemple, l'élargissement de l'assiette fiscale peut améliorer à la fois l'efficacité et l'équité en permettant la réduction des taux d'imposition tout en éliminant les niches fiscales qui ont tendance à profiter aux revenus élevés. Même la baisse des taux d'imposition sur les hauts revenus pourrait avoir des effets positifs sur l'équité, par exemple, en réduisant l'ampleur de l'évasion fiscale. Aussi, la simplicité et l'équité peuvent aller de pair, contrairement à ce qu'on pense généralement, dans la mesure où une plus grande simplicité tend à favoriser la discipline fiscale en réduisant les possibilités de soustraction fiscale.
- Ces dernières années, les considérations d'ordre macro-économique ont donné lieu à des réformes fiscales, d'abord dans le cadre des politiques de relance pratiquées par les pays industrialisés en réponse à la Grande récession de 2008 et la crise économique du Covid-19, puis en raison de la détérioration de la situation des finances publiques qui a suivi ces crises.

### 13.3 Réformes de la fiscalité du capital

Des mesures portant sur la fiscalité du capital ont dominé l'agenda de la réforme fiscale depuis les années 1980<sup>5</sup>. Presque partout, la charge fiscale pesant sur les revenus du capital a tendanciellement baissé. Dans cette section, on commence par évoquer la faiblesse des recettes fiscales provenant des sociétés avant de s'interroger plus fondamentalement sur la place de l'imposition des sociétés dans le système fiscal. Il n'est pas du tout évident de montrer pourquoi on doit frapper les bénéficiaires des sociétés par un impôt distinct au niveau de l'entreprise en plus de celui prélevé au niveau des individus. Cette discussion débouche sur une classification des systèmes d'imposition des revenus du capital. L'annexe à la fin de ce chapitre

présente les principaux indicateurs servant à évaluer la charge fiscale pesant sur les revenus du capital.

### ***13.3.1 Une source mineure de recettes fiscales***

Dans la majorité des pays de l'OCDE, à quelques exceptions près (par exemple, la Norvège en raison des recettes pétrolières), les impôts sur les sociétés comptent pour environ 3 % du PIB et moins de 10 % des recettes fiscales totales, comme on peut le constater d'après le tableau 13.2. Même en Suisse où la part de ces prélèvements dans les recettes fiscales totales se trouve au-dessus de la moyenne de l'OCDE, ils occupent une part mineure des ressources financières de l'État, en particulier en comparaison avec l'imposition des personnes physiques et les cotisations de sécurité sociale.

On peut l'expliquer en partie en notant que l'imposition des sociétés concerne uniquement le revenu du capital alors que celle des ménages porte sur toutes les formes de revenu, entre autres, celui provenant du capital. De plus, l'imposition des bénéfices des sociétés porte seulement sur une partie des revenus du capital, les intérêts de la dette et la dépréciation du capital fixe étant exclus de l'assiette fiscale. Finalement, le caractère secondaire de l'imposition des sociétés est aussi lié à la faiblesse de sa justification sur le plan économique.

### ***13.3.2 Justifications pour imposer les sociétés***

*A priori*, il n'est pas du tout clair pourquoi les sociétés de capitaux devraient payer des impôts en plus de ceux déjà prélevés au niveau des individus sur les revenus et les richesses. Les entreprises individuelles (sociétés de personnes, par exemple) se trouvent imposées uniquement au niveau des personnes physiques alors que les revenus générés par les sociétés de capitaux font l'objet de deux types de prélèvements, au niveau de la société et à celui des individus. Pourtant, les revenus générés grâce à l'activité économique se déroulant au sein d'une société finissent, d'une manière ou d'une autre, par arriver dans les mains des personnes physiques en compensation de divers services (travail et capital) qu'elles mettent à disposition de la firme. La valeur ajoutée créée par une firme est redistribuée à ses travailleurs (salaires), créanciers (intérêts) et actionnaires (dividendes et gains en capital). Si ces divers types de revenu sont intégralement imposés au niveau des personnes physiques, alors il n'y a aucune raison économique de frapper le bénéfice au niveau de la société. En effet, celle-ci agit comme une entité « transparente », autrement dit comme un simple « écran » (ou intermédiaire) entre l'activité

Tableau 13.2  
Résumé des principaux ratios relatifs aux recettes fiscales dans les pays de  
l'OCDE, 2000-2020

	Recettes fiscales en % du PIB				Recettes fiscales en % du total des recettes fiscales en 2019						
	2020 (provisoire)	2019	2018	2000	1100 Impôts sur le revenu, personnes physiques	1200 Impôts sur le revenu, sociétés	2000 Cotisations de sécurité sociale (CSS)	4000 Impôts sur le patrimoine	5111 Taxes sur la valeur ajoutée	Autres impôts sur la consommation (3)	Ensemble des autres impôts (4)
<b>Moyenne – OCDE (1)</b>	<b>33.5</b>	<b>33.4</b>	<b>33.5</b>	<b>32.9</b>	<b>23.5</b>	<b>9.6</b>	<b>25.9</b>	<b>5.5</b>	<b>20.3</b>	<b>12.3</b>	<b>2.8</b>
Australie	–	27.7	28.5	30.5	42.0	17.1	0.0	9.8	11.7	14.6	4.7
Allemagne	38.3	38.6	38.4	36.4	27.4	5.2	37.9	2.9	18.2	8.4	0.0
Autriche (2)	42.1	42.6	42.3	42.3	22.6	6.4	34.9	1.3	18.0	9.5	7.3
Belgique (2)	43.1	42.7	43.9	43.8	26.5	8.7	31.0	8.0	15.6	10.1	0.0
Canada	34.4	33.8	33.5	34.7	36.0	12.3	13.9	11.4	13.3	9.5	3.6
Chili	19.3	20.9	21.1	18.8	7.2	23.4	7.3	5.5	39.9	13.2	3.7
Colombie	18.7	19.7	19.3	15.7	6.8	24.0	9.5	9.1	29.6	13.3	7.7
Corée	28.0	27.3	26.7	20.9	17.5	15.7	26.7	11.4	15.7	10.1	2.8
Costa Rica	22.9	23.6	23.2	21.1	6.1	11.9	34.2	1.9	18.5	16.3	11.1
Danemark (2)	46.5	46.6	44.2	46.9	52.1	6.7	0.1	4.3	20.1	10.2	6.5
Espagne	36.6	34.7	34.7	33.0	22.7	6.0	35.3	7.1	18.7	10.2	0.0
Estonie	34.5	33.5	33.0	31.1	16.5	5.5	35.0	0.6	26.7	15.7	0.0
États-Unis	25.5	25.0	24.9	28.3	41.1	5.4	24.5	11.5	0.0	17.5	0.1
Finlande	41.9	42.3	42.4	45.8	29.0	6.0	27.9	3.4	21.7	12.0	0.1
France (2)	45.4	44.9	45.9	43.4	20.7	4.9	33.0	8.7	15.9	11.6	5.1
Grèce	38.8	39.5	40.0	33.4	15.2	5.6	30.8	7.7	21.3	18.6	0.8
Hongrie	35.7	36.5	36.8	38.5	14.2	3.5	32.0	2.6	26.1	18.5	3.1
Irlande	20.2	21.9	22.4	30.8	31.7	14.0	16.8	5.7	19.6	11.3	1.0
Islande	36.1	34.8	36.4	35.9	41.0	5.9	9.2	6.0	22.9	9.4	5.6
Israël	29.7	30.2	30.8	34.8	20.9	10.1	17.4	10.2	23.9	12.0	5.6
Italie	42.9	42.4	41.7	40.5	25.8	4.6	31.2	5.7	14.7	13.6	4.3
Japon	–	31.4	31.6	25.3	18.8	12.0	41.1	8.2	13.2	6.5	0.3
Lettonie	31.9	31.2	31.1	29.1	20.8	0.5	30.6	3.0	27.7	17.3	0.0
Lituanie (2)	31.2	30.3	30.2	30.8	23.9	5.1	31.8	1.0	26.1	12.1	0.0
Luxembourg (2)	38.3	38.9	39.5	36.9	23.9	15.2	27.7	9.8	15.0	8.4	0.1
Mexique	17.9	16.3	16.1	11.5	20.8	20.1	13.8	2.0	23.4	14.3	5.7
Norvège	38.6	39.9	39.4	41.7	26.0	14.7	26.5	3.2	21.6	7.9	0.1
Nouvelle-Zélande	32.2	31.5	32.2	32.5	39.5	12.4	0.0	6.2	30.3	8.4	3.2
Pays-Bas	39.7	39.3	38.8	36.9	21.6	9.4	34.2	3.8	18.2	12.5	0.2
Pologne (2)	36.0	35.1	35.1	32.9	15.1	6.3	37.6	3.6	22.6	13.9	0.9
Portugal	34.8	34.5	34.7	30.9	18.4	9.0	27.8	4.1	25.4	14.4	0.8
Rép. slovaque	34.8	34.6	34.2	33.6	10.9	8.8	43.4	1.2	21.0	14.0	0.8
Rép. tchèque	34.4	34.8	35.0	32.3	12.7	10.1	44.2	1.2	21.6	10.2	0.0
Royaume-Uni	32.8	32.7	32.9	32.8	27.6	7.0	19.7	12.4	21.3	11.5	0.4
Slovénie	36.9	37.2	37.3	37.7	14.2	5.3	42.2	1.7	21.6	14.9	0.1
Suède	42.6	42.8	43.8	50.0	28.7	7.0	21.4	2.2	21.3	7.0	12.5
Suisse (2)	27.6	27.4	26.8	27.0	30.6	11.4	23.7	7.7	11.2	8.6	6.8
Turquie	23.9	23.1	24.0	23.5	16.3	7.9	31.4	4.2	18.1	20.9	1.2

1. Moyenne 2020 provisoire calculée en appliquant le pourcentage moyen non pondéré de variation pour 2020 dans les 36 pays qui ont communiqué des données pour cette année au ratio moyen global impôts / PIB en 2019.

2. Le total des recettes fiscales a été diminué du montant de tout transfert en capital représentant les impôts non perçus.

3. Calculé comme la différence entre 5000 impôts sur les biens et services et 5111 Taxes sur la valeur ajoutée.

4. Inclut 1300 Non-ventilables entre l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des sociétés, 3000 Impôts sur les salaires ou main d'œuvre et 6000 Autres impôts.

Source : OCDE (2021).

économique génératrice de la valeur ajoutée et les individus qui sont, à divers titres, les destinataires finaux des revenus correspondants.

Afin d'y voir plus clair, il convient de passer en revue, de manière critique, les principaux arguments évoqués en faveur d'une imposition distincte des revenus du capital au niveau des sociétés.

### *La justice fiscale*

Selon cet argument, une imposition séparée des sociétés est justifiée car celles-ci constituent des personnalités juridiques distinctes par rapport à leurs propriétaires (actionnaires). Considéré tel quel, cet argument juridique n'est pas convaincant sur le plan économique. Mais, on peut affiner l'argument en notant qu'en vertu du principe d'équivalence l'imposition des sociétés peut se justifier dans la mesure où l'État rend aux actionnaires un service implicite en limitant la responsabilité juridique des actionnaires à leurs contributions au capital-actions de la société. L'imposition séparée de la société serait alors en quelque sorte une rémunération implicite pour ce service. Ainsi, les actionnaires de la société se trouvent imposés plus fortement par rapport au propriétaire d'une entreprise individuelle dont la responsabilité est illimitée.

On peut néanmoins écarter cet argument même sur le plan économique. Premièrement, ce statut privilégié dont bénéficie la société – et à travers elle ses actionnaires – est déjà reflété par les termes auxquels elle obtient son financement externe (prime de risque) et les exigences légales auxquelles elle est soumise, par exemple, l'obligation de rendre publics ses comptes, d'être inscrite dans un registre officiel ou de faire l'objet d'un audit financier. Même si, *in fine*, il restait encore une part de privilège, cela ne justifierait nullement une imposition séparée. Par exemple, une licence d'exploitation réservée à certains types d'entreprise suffirait pour récupérer cette rente au profit de la collectivité. Deuxièmement, puisqu'on ignore largement l'incidence (la répercussion) des impôts prélevés sur les sociétés, autrement dit la question de savoir comment l'impôt est répercuté sur les travailleurs, clients, créanciers et actionnaires de l'entreprise, il serait hasardeux d'établir un lien direct entre les services implicites reçus par une société de capitaux et l'impôt versé en contrepartie.

### *Une source fiable de recettes fiscales*

Selon cet argument, étant donné que les sociétés de capitaux sont soumises à des exigences légales d'être enregistrées, d'avoir un domicile et de

devoir se conformer aux règles comptables, elles peuvent difficilement se soustraire à l'imposition. Dans ce sens, elles constituent une source fiable de recettes fiscales pour l'État. En comparaison, il n'est pas toujours évident d'identifier les individus réalisant des revenus et encore moins d'en déterminer le montant exact, surtout lorsqu'il s'agit de revenus du capital. En imposant les entreprises directement, l'État se procure relativement aisément des recettes fiscales plutôt stables. Il évite aussi que les revenus du capital non déclarés échappent totalement à l'impôt.

Cet argument n'est pas totalement convaincant dans les pays développés qui disposent des administrations fiscales relativement efficaces capables de débusquer les contribuables récalcitrants et leurs revenus. Être une source fiable de recettes n'est pas une raison valable pour que les revenus du capital soient assujettis à l'impôt au niveau de la société s'ils sont déjà frappés dans le cadre d'un système d'imposition exhaustif des revenus des personnes physiques.

En revanche, l'argument peut être valable, en tout cas jusqu'à un certain point, pour les pays en développement, aussi longtemps que les gouvernements de ces pays manquent de moyens administratifs pour prélever efficacement des impôts en présence d'un nombre important d'emplois informels et de transactions se déroulant en dehors du système bancaire. Dans ces pays, sans un système d'imposition des sociétés, il y aurait le risque d'un trop grand fardeau fiscal pesant sur le travail (salarié), avec comme conséquences une plus grande pauvreté, l'essor de l'économie souterraine, etc.

### *L'instrument pour influencer le comportement des firmes*

L'imposition des sociétés permet à l'État de disposer d'un levier supplémentaire – en plus de la réglementation – pour agir sur les entreprises privées. Le gouvernement peut ainsi chercher à influencer la taille (et le pouvoir de marché) des entreprises, leurs décisions en matière d'embauche, leurs investissements physiques ou leurs sources de financement. En manipulant les taux d'imposition légaux ainsi que d'autres dispositions fiscales, cette influence peut être exercée sans modifier le système fiscal des personnes physiques.

Alors qu'il est indéniable qu'avec l'imposition des sociétés l'État dispose d'un outil potentiellement puissant pour influencer le comportement des entreprises privées, la légitimité du recours à cet instrument peut être contestée. Premièrement, la nécessité et l'étendue de telles interventions étatiques sont controversées sur le plan idéologique. Par exemple, les adeptes de l'école dite de *l'économie de l'offre* (*supply-side economics*) s'opposent fermement

à l'usage de la politique budgétaire keynésienne, en particulier par le biais des impôts, pour lisser les fluctuations conjoncturelles. Deuxièmement, même si l'on admet la nécessité pour l'État d'influencer le comportement des entreprises (comme lors des crises économiques récentes), l'imposition ne constitue pas le seul moyen pour atteindre cet objectif. Par exemple, on peut faire appel à la politique monétaire (exercée par la Banque centrale) pour modifier le taux d'intérêt (donc le coût du capital) et ainsi influencer la décision d'investissement des entreprises.

### *L'imposition des dividendes versés aux non-résidents*

D'après cet argument, l'imposition des sociétés peut être un moyen commode pour les pays accueillant des capitaux étrangers – sous forme d'investissements de portefeuille ou d'investissements directs – d'imposer les revenus des capitaux rapatriés par les non-résidents. En l'absence d'imposition des sociétés, à la différence des dividendes versés aux résidents lesquels sont frappés par l'impôt sur le revenu des personnes physiques, ceux versés aux non-résidents pourraient échapper totalement à l'impôt, ce qui serait contraire au principe d'équivalence. Une telle exonération entraînerait également une distorsion fiscale – et donc des pertes d'efficacité – en encourageant indûment la prise de participation transfrontalière dans les sociétés.

Même si cet argument paraît plus convaincant que ceux déjà évoqués précédemment, il ne l'est pas totalement car l'imposition des sociétés n'est pas le seul moyen – et certainement pas le plus simple – d'assujettir à l'impôt les dividendes versés aux non-résidents. Par exemple, un *impôt à la source* (tel que l'impôt anticipé en Suisse) sur les dividendes distribués, prélevé par la firme au profit des autorités fiscales, permettrait de lutter au moindre coût contre cette soustraction fiscale. Les arrangements négociés dans le cadre des *conventions de double-imposition* conclues bilatéralement entre pays permettent ensuite d'éviter que les dividendes soient imposés deux fois (dans le pays d'origine et dans celui de destination). On note que la non-imposition – par le système d'imposition des sociétés – des revenus du capital versés aux investisseurs transfrontaliers existe déjà pour les intérêts de la dette de la société (déductibles du bénéfice imposable).

### *Imposition des bénéfices non distribués*

Le seul argument vraiment valable – avec quelques réserves – en faveur de l'imposition des sociétés s'appuie sur le fait que seulement une fraction

du bénéfice réalisé par l'entreprise se trouve distribuée aux actionnaires sous forme de dividendes. La part restante (bénéfices non-distribués) est retenue par la société et sert de moyen d'*autofinancement* de ses investissements. Sans une forme quelconque d'imposition des sociétés, les bénéfices non-distribués pourraient échapper à l'impôt. Cela créerait alors deux types de distorsions. D'abord, une telle exonération entraînerait une discrimination fiscale contre les entreprises non-constituées en sociétés de capitaux, autrement dit celles dont le bénéfice est imposé dans le cadre du système d'imposition des personnes physiques. Ensuite, la non-imposition des bénéfices non-distribués privilégierait fiscalement la rétention des bénéfices et pousserait les dirigeants à diminuer les montants distribués sous forme de dividendes, ce qui nuirait à la liquidité du marché des capitaux et pénaliserait les sociétés à haut potentiel de développement à la recherche de financement.

Cet argument perd une partie de sa force si l'on trouve une solution pour empêcher que les bénéfices non-distribués échappent à l'impôt. Deux types de solution sont envisageables :

- Appliquer la méthode de l'*association (apportionment)* qui consiste à attribuer de manière fictive les bénéfices non-distribués de la société à ses actionnaires pour pouvoir ensuite les frapper, ensemble avec les (vrais) dividendes, au niveau des personnes physiques sans qu'il y ait besoin d'avoir un régime d'imposition des sociétés.
- Inclure les *gains en capital* (ou *plus-values*) dans la définition du revenu imposable au niveau des personnes physiques.

La justification économique de l'imposition des gains en capital est le fait que les bénéfices non-distribués permettent la réalisation d'investissements qui devraient accroître la valeur (financière) de la firme. D'ailleurs, si la plus-value des titres ne se manifestait pas, alors la non-imposition des bénéfices non-distribués ne poserait pas de problème. En frappant les gains en capital au même titre que d'autres types de revenus issus du capital, on n'aurait pas besoin d'avoir un système d'imposition des sociétés en plus de celui des personnes physiques dans le seul but d'éviter l'exonération des bénéfices non-distribués<sup>6</sup>.

Cette seconde solution présente néanmoins une difficulté de taille, à savoir celle d'imposer les gains en capital *accumulés* (c'est-à-dire non encore réalisés). Sans entrer dans les détails, deux problèmes pratiques empêchant l'imposition efficace des gains en capital accumulés peuvent être mentionnés. Premièrement, puisque toutes les actions ne font pas l'objet de transactions en bourse, il n'est pas aisé de connaître leur valeur à tout moment pour pouvoir imposer la plus-value dont bénéficient les actionnaires implicitement. Deuxièmement, l'imposition des gains en capital accumulés signifie que, dans certains cas, l'actionnaire (en manque de liquidité) serait

obligé de réaliser – au moins partiellement – sa plus-value pour pouvoir honorer sa dette fiscale, ce qui constituerait une contrainte inacceptable pour les contribuables.

Afin d'éviter ces difficultés, les systèmes fiscaux doivent se contenter de l'imposition des gains en capital *réalisés*. Mais cela pose d'autres problèmes. D'abord, étant donné le caractère progressif des barèmes fiscaux, le traitement des gains en capital au même titre que les autres revenus a pour conséquence que le contribuable devra payer des impôts à un taux marginal nettement plus élevé pendant l'année où la plus-value est réalisée alors que celle-ci peut être le résultat de plusieurs années de détention des actions. Ensuite, l'imposition des gains en capital au moment de la réalisation fournirait une incitation aux actionnaires à ne pas réaliser leur plus-value tout en bénéficiant de la hausse implicite de pouvoir économique (par exemple, en utilisant les actions comme collatérales pour obtenir un crédit bancaire à un taux avantageux)<sup>7</sup>.

Par conséquent, les systèmes fiscaux ont tendance à soumettre les gains en capital à un régime d'imposition différent par rapport aux autres formes de revenu. Certains, comme en Suisse, renoncent tout simplement à les imposer. D'autres, leur accordent un traitement préférentiel ou les soumettent à un impôt spécial.

On constate donc qu'en l'absence d'une solution satisfaisante pour éviter la défiscalisation totale ou partielle des bénéfices non-distribués, l'imposition des bénéfices des sociétés trouve une justification économique. Mais en présence d'une imposition distincte des bénéfices, les dividendes subissent une *double imposition* (dite économique), d'abord au niveau de l'entreprise (avant d'être distribués) et ensuite au niveau de l'actionnaire. Cela appelle alors des mesures de correction intégrale ou au moins partielle, faute de quoi il y aurait diverses *distorsions*, sources de pertes d'efficacité économique. Premièrement, en présence de la double imposition économique, les sociétés de capitaux seraient fiscalement discriminées par rapport aux entreprises individuelles car ces dernières ne subissent qu'une simple imposition au niveau des personnes physiques. Deuxièmement, le financement par émission d'actions (augmentation du capital) serait fiscalement pénalisé par rapport à celui par endettement car, contrairement aux dividendes, les intérêts de la dette sont déductibles du bénéfice imposable. Troisièmement, l'autofinancement (financement par des bénéfices non distribués) serait fiscalement privilégié par rapport à l'augmentation du capital dans la mesure où les gains en capital ne sont pas imposés ou le sont de manière privilégiée.

### 13.3.3 Systèmes d'imposition des revenus du capital

Les interactions possibles entre les régimes d'imposition des personnes physiques et des sociétés permettent de distinguer, au moins théoriquement, entre *trois systèmes* décrits ci-dessous.

#### *Système non-intégré (ou classique)*

Dans un système *classique* pur, il n'y a aucun lien explicitement établi entre le régime d'imposition des personnes physiques et celui des sociétés de capitaux. L'entreprise paie des impôts sur les bénéfices sans égard à leur affectation (distribués ou non). L'actionnaire paie des impôts sur ses revenus sans distinction entre salaires, intérêts, dividendes, loyers, etc. Ainsi, les dividendes subissent une double-imposition économique intégrale sans aucun allègement.

#### *Système partiellement intégré*

Dans un système *partiellement intégré*, le régime d'imposition des personnes physiques et celui des sociétés existent séparément comme dans le système classique mais la double-imposition économique est intégralement ou partiellement corrigée par des dispositions spécialement prévues à cet effet. Cette correction peut être mise en œuvre de diverses manières explicitées ci-dessous.

- Système *classique modifié* : les bénéfices distribués sont normalement imposés dans le cadre du régime d'imposition des bénéfices mais seulement une fraction des dividendes se trouve imposée à titre de revenu au niveau des personnes physiques (parfois sous condition que l'actionnaire détienne une part minimale du capital-actions de la société).
- Système des *taux différenciés (split rates)* : au niveau de la société, un taux plus faible frappe la part du bénéfice destinée à être distribuée au titre de dividendes par rapport aux bénéfices non-distribués. Dans le cas extrême où les bénéfices distribués sont totalement exonérés (frappés par le taux zéro), la double-imposition économique se trouve complètement corrigée.
- Système d'*imputation* : l'impôt frappant les bénéfices distribués au niveau de la société est considéré comme un prélèvement à *la source* destiné à être remboursé sous forme de *crédit d'impôt* à faire valoir par l'actionnaire au niveau de l'imposition des personnes physiques<sup>8</sup>.

### *Système parfaitement intégré*

Dans un système *parfaitement intégré*, l'imposition des bénéficiaires des sociétés n'existe pas. Le système fiscal est grandement simplifié car toutes les formes de revenu, y compris les revenus issus du capital, se trouvent imposés au niveau des personnes physiques. En particulier, les dividendes ne sont frappés qu'une seule fois lorsqu'ils sont reçus par les actionnaires. Cela signifie évidemment qu'il faut trouver un moyen pour éviter que les bénéficiaires non-distribués échappent à l'impôt, en pratiquant la méthode de l'association ou par l'imposition des gains en capital (accumulés).

Ces dernières années, la motivation principale pour alléger le fardeau fiscal pesant sur les dividendes a été le souci de favoriser les petites sociétés nouvellement créées – en particulier les *jeunes pousses (startups)* innovatrices – qui ne réalisent pas de bénéfice et donc n'ont pas de possibilité de s'autofinancer. On observe une tendance récente consistant à abandonner le système d'imputation comme moyen de corriger la double-imposition économique au profit du système classique modifié.

## **13.4 D'autres réformes fiscales : questions choisies**

Le besoin récurrent de la réforme de la fiscalité du capital – la Suisse a connu trois réformes majeures de l'imposition des entreprises en 20 ans – ne doit pas masquer la nécessité de réformer d'autres domaines de la fiscalité concernant notamment l'imposition des personnes physiques et celle de la consommation. Dans cette section, quatre de ces domaines sont abordés brièvement.

### ***13.4.1 Coordination entre l'imposition et les transferts sociaux***

#### *Effet pervers des transferts sociaux*

Depuis de nombreuses années, les pays de l'OCDE ont tenté différentes stratégies pour éviter que les mesures redistributives en faveur des ménages les plus défavorisés ne rende le travail financièrement peu attractif. On se réfère en particulier à des situations où l'exercice ou la reprise d'une activité faiblement rémunérée par les membres d'un ménage bénéficiaire de diverses allocations sociales conduit à une stagnation voire une diminution du revenu disponible (net d'impôt). En se mettant à travailler, non seulement l'individu perd ses droits aux diverses allocations, mais en plus il doit payer des impôts, d'où un intérêt financier à rester en inactivité (*trappe à*

*l'inactivité*). Dans une telle situation, *de facto* le taux marginal d'imposition peut dépasser 100 %.

Afin de contrer ce biais néfaste contre l'emploi et lutter contre le chômage de longue durée, les États-Unis (dès 1975) et le Royaume-Uni (dès 1988) ont mis en œuvre un mécanisme appelé *crédit d'impôt sur le revenu du travail* (OCDE, 1999).

### *Crédit d'impôt sur le revenu du travail (Earned Income Tax Credit, EITC)*

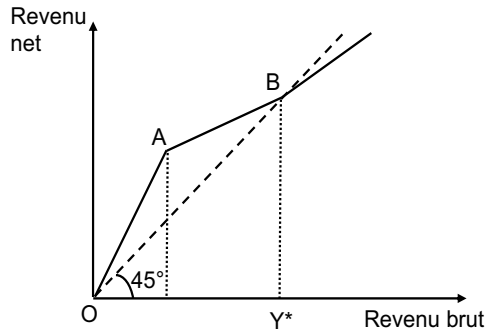
L'EITC ne garantit pas un niveau minimal de revenu pour tous, étant donné que sa couverture est limitée aux travailleurs pauvres (*working poor*). C'est un régime d'allocations consistant à compléter le revenu des personnes qui ont un emploi mais qui se trouvent en dessous d'un certain seuil de revenu. Il a pour objectif d'empêcher que des personnes inactives gagnent plus qu'en étant actives, ceci en raison de l'exonération fiscale doublée de diverses allocations et aides auxquelles elles ont droit et qui cessent de leur être versées en cas d'exercice d'une activité rémunérée.

Le fonctionnement d'EITC est similaire à un impôt négatif. Le dispositif est destiné à compléter le revenu des travailleurs se trouvant en bas de l'échelle des revenus. Les bénéficiaires sont assujettis à l'impôt sur leur revenu du travail. Si le crédit d'impôt est supérieur à l'impôt dû, alors l'individu reçoit la différence ; sinon, il paie la différence. Le montant du crédit d'impôt dépend du revenu réalisé. Ainsi, le système cherche à inciter les travailleurs à accroître le nombre d'heures travaillées. Selon ce mécanisme, jusqu'à un certain seuil, une augmentation de travail d'une heure procure un supplément de revenu à l'individu qui est supérieur à son salaire horaire brut ! L'intérêt de cette mesure réside dans le fait qu'elle permet de combattre la pauvreté directement en complétant le revenu mais aussi indirectement – et durablement – en encourageant l'offre de travail.

A titre d'exemple, la figure 13.3 illustre le schéma de fonctionnement d'EITC tel qu'il a été pratiqué au Royaume-Uni. Elle retrace l'évolution du revenu net à mesure que le revenu brut progresse. Le mécanisme d'EITC correspond à la droite (coudée) OAB. Le supplément de revenu est apporté sous forme d'un crédit d'impôt. Ce dernier est conditionné au revenu d'une activité lucrative et / ou du nombre d'heures travaillées. Il peut aussi dépendre d'autres variables telles que l'état civil de l'individu ou le nombre d'enfants à sa charge.

Le revenu du travail est complété jusqu'au point B. La droite raide OA correspond à la *phase d'entrée (phase-in)* du système. La majoration relativement forte du revenu brut dans cette phase est censée encourager les individus à reprendre une activité lucrative ou accroître leur offre de travail. Cet aspect du système vise à éviter les effets pervers du filet de sécurité

Figure 13.3  
Earned Income Tax Credit (EITC) au Royaume-Uni



sociale. Dans une seconde phase, appelée *phase de sortie* (*phase-out*), représentée par le segment de droite AB, l'individu continue de bénéficier d'un crédit d'impôt mais le montant de celui-ci diminue progressivement en fonction du revenu du travail. Finalement, au-delà du point B, le revenu est de nouveau ponctionné normalement.

On note que ce régime établit un lien entre la supplémentation et le revenu provenant de l'activité lucrative. Ce système a pour conséquence que les travailleurs à faible revenu sont incités à accroître leurs heures de travail, surtout ceux qui se trouvent dans la phase d'entrée et qui sont les plus susceptibles de tomber dans la trappe à pauvreté.

Le profil exact d'un régime d'EITC ainsi que les seuils d'inflexion et de sortie du système devraient être déterminés en fonction des conditions spécifiques de chaque pays<sup>9</sup>. Il est généralement admis qu'en présence des taux marginaux d'imposition élevés et des régimes généreux de soutien aux personnes inactives, l'introduction d'un régime du type EITC permet de verser *de facto* des transferts aux individus tout en préservant l'incitation à exercer une activité lucrative. Sur la durée, un tel régime pourrait s'autofinancer et même rapporter des recettes fiscales supplémentaires à l'État s'il conduit à une augmentation pérenne de l'emploi rémunéré.

#### 13.4.2 Imposition du couple marié

Les inégalités fondées sur le sexe sont multiples, l'une des plus importantes étant l'inégalité salariale. Au cours des dernières décennies, les pays de l'OCDE ont adopté des mesures pour réduire les inégalités salariales – plus précisément la discrimination salariale – entre les femmes et les hommes avec plus ou moins de succès. L'inégalité persiste concernant plusieurs autres aspects, comme en témoignent de nombreuses études

empiriques, notamment un indice composite (*Glass Ceiling Index*) élaboré par le magazine britannique *The Economist* (2020). Selon le classement 2020 basé sur cet indice, emmené par l'Islande, la Suisse se classe au 26ème rang (sur 29). Seuls la Turquie, le Japon et la Corée du Sud affichent de moins bonnes performances !

L'une des formes les moins connues d'inégalité entre les sexes est liée au système (progressif) d'impôt sur le revenu des personnes physiques. Dans beaucoup de pays, la charge fiscale est nettement plus importante pour le second apporteur de revenu au sein du ménage que pour le premier. En Suisse, cette différence est même plus élevée que dans d'autres pays européens, à l'exception d'Allemagne. En tenant compte des frais supplémentaires (notamment des frais de garde des enfants en bas âge ou ceux occasionnés par une prise en charge parascolaire des écoliers) liés à une activité professionnelle rémunérée, on ne peut que constater le faible intérêt financier, voire la perte financière, que peut représenter pour le ménage l'exercice d'une activité lucrative par le second apporteur de revenu.

La pénalisation fiscale de l'imposition du ménage – par rapport à une imposition strictement individuelle – s'explique par l'imposition progressive du cumul des revenus des époux. Des mesures d'allègement sont fréquemment appliquées afin de réduire la charge fiscale, par exemple en prévoyant des barèmes distincts pour célibataire, couple marié ou ménage monoparental, ou en appliquant un système dit du *splitting*. Le *splitting* permet d'alléger la charge fiscale pesant sur le revenu du premier apporteur de revenu – généralement l'homme – et alourdit la ponction fiscale sur le revenu du second apporteur, c'est-à-dire la femme, ce qui constitue pour elle une désincitation fiscale à exercer une activité lucrative, d'autant plus que dans nombre de cas des abattements fiscaux sur le revenu sont accordés même lorsqu'un des conjoints ne travaille pas.

En décourageant l'offre de travail des femmes, le système de *splitting* nuit à l'*efficience* économique. Cet effet est renforcé par le fait que les femmes connaissent en général une élasticité de l'offre de travail par rapport au taux de salaire (net d'impôt) plus forte que les hommes. En outre, il en résulte une *injustice* (discrimination selon genre) causée par le traitement fiscal défavorable infligé aux femmes actives (généralement le second apporteur de revenu) par rapport aux hommes, ce qui va à l'encontre des politiques publiques visant à promouvoir l'égalité des sexes.

L'OCDE préconise l'instauration d'une évaluation séparée de l'impôt sur le revenu pour les différents membres du ménage exerçant une activité lucrative (*imposition individuelle*). Un tel système est déjà en vigueur dans certains pays, par exemple au Royaume-Uni et en Suède. Une étude récente portant sur plusieurs pays industrialisés a quantifié l'effet du passage d'un système d'imposition commune à celui de l'imposition individuelle sur le

nombre d'heures travaillées par les deux travailleurs au sein du ménage (Fuchs-Schündeln et Bick, 2017). D'après cette étude, l'impact attendu sur l'offre de travail d'une telle réforme serait positif et quantitativement important dans la plupart des pays étudiés. Pour prendre l'exemple de l'Allemagne, le passage à l'imposition séparée conduirait à une augmentation de 280 heures de travail par année pour une femme mariée sans enfant, ce qui correspond à une hausse de 25 %. Parallèlement, l'alourdissement de la charge fiscale du conjoint provoquerait une réduction des heures de travail fournies par ce dernier mais l'effet global resterait largement positif.

Une réforme dans ce domaine est d'autant plus urgente que les pays industrialisés frappés par le vieillissement de la population font face à une pénurie récurrente de main-d'œuvre qualifiée. Compte tenu des difficultés politiques d'un recours systématique à l'immigration, une meilleure utilisation du potentiel de main-d'œuvre indigène est plus que jamais d'actualité. Or, il existe dans ces pays un réservoir inexploité de main-d'œuvre féminine qualifiée – y compris chez les travailleurs à temps partiel dont une part importante souhaiterait augmenter son taux d'activité – qu'il convient d'attirer vers le marché du travail. La fiscalité a un rôle important à jouer dans ce contexte via les déductions (pour frais de garde des enfants, par exemple) mais également par le traitement fiscal non discriminatoire du travail de la femme au sein du couple. De surcroît, cela contribuerait à la résolution du problème de financement du système social des retraites.

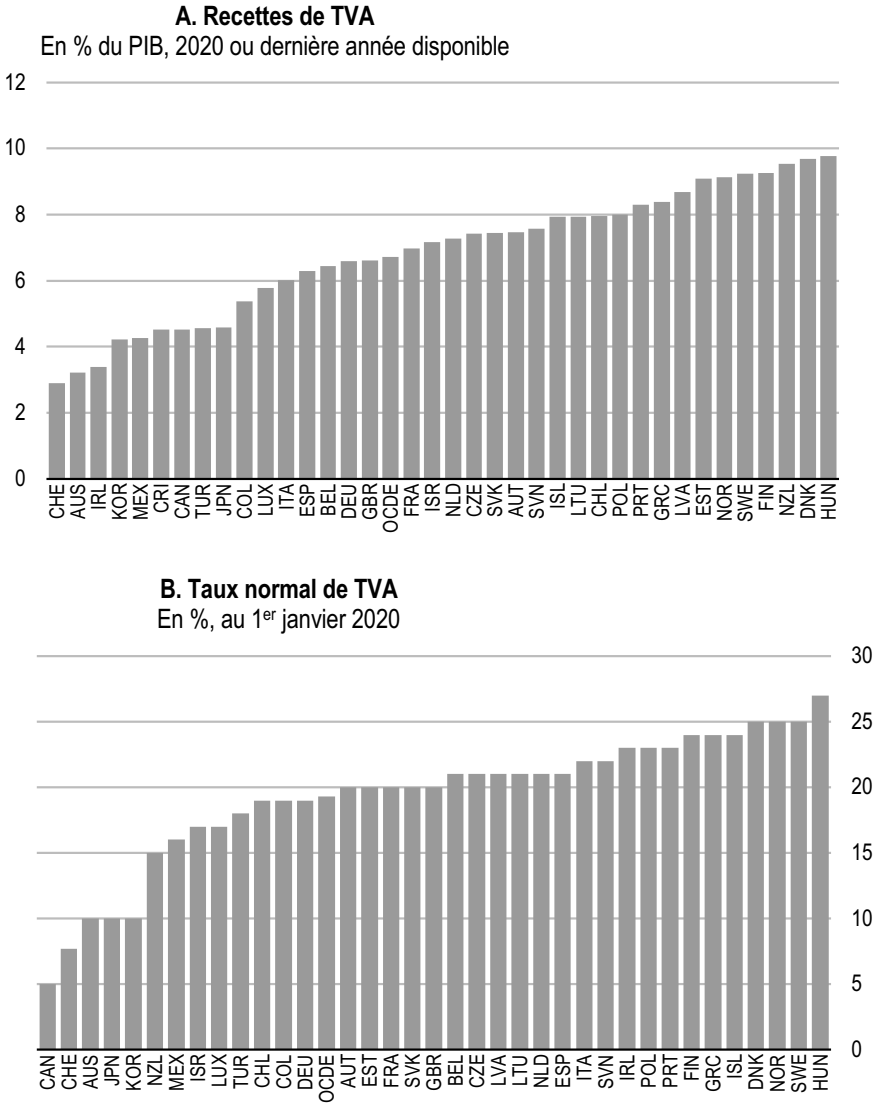
### ***13.4.3 Élargissement de l'assiette de la TVA***

Durant les dernières décennies, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est devenue une composante incontournable du système fiscal moderne. A la fin des années 1980, on dénombrait 48 pays dans le monde ayant adopté la TVA<sup>10</sup>. Ce nombre atteint aujourd'hui 165, dont tous les pays membres de l'OCDE à l'exception notable des États-Unis, et ne cesse d'augmenter.

En 2019, les impôts sur la consommation ont représenté en moyenne 32,6 % des recettes fiscales totales dans les pays de l'OCDE, en recul par rapport à 1965 (38,4 %), mais leur composition a évolué au fil du temps en faveur des impôts généraux sur la consommation (OCDE, 2021). La TVA, en vigueur actuellement dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE (la seule exception étant les États-Unis), est devenue de loin la principale source de recettes provenant des impôts sur la consommation. En 2019, elle comptait en moyenne pour 20,3 % des recettes fiscales totales et 6,7 % du PIB. Comme l'atteste la figure 13.4, parmi les pays de l'OCDE, c'est en Suisse que la part des recettes de la TVA dans le PIB est la plus faible, ce qui est principalement lié à la faiblesse relative de son taux statutaire.

Figure 13.4

Les recettes et les taux de la TVA dans les pays de l'OCDE, en 2019-2020



Source : OCDE (2022).

*Raisons du succès de la TVA*

Plusieurs raisons expliquent le succès fulgurant qu'a connu la TVA. D'abord, la perception de la TVA est plus simple et sa gestion moins coûteuse que pour les autres impôts sur la consommation. La TVA est collectée

par les entreprises à chaque stade de la chaîne de production et de distribution de la marchandise ou du service. A chaque étape de la chaîne de création de valeur, les entreprises doivent acquitter un impôt sur leurs ventes mais peuvent récupérer l'impôt sur les achats des biens intermédiaires si bien qu'au final l'État encaisse le même montant par rapport à la situation où l'impôt serait prélevé en une fois au stade ultime de la chaîne, c'est-à-dire celui de la vente au consommateur. Cela en fait un impôt facile à collecter par rapport aux prélèvements traditionnels sur les ventes qui peuvent être perdus en cas de fraude à l'étape finale. Aussi, sous un système de TVA, le vendeur – d'un ordinateur personnel, par exemple – n'a pas besoin de distinguer entre l'acheteur-consommateur (ciblé par l'impôt) et l'acheteur-producteur (exempté d'impôt).

La TVA présente aussi des avantages économiques sur le plan d'*efficience*. Comparée à l'impôt sur le revenu, elle crée moins d'inefficience car elle n'affecte pas les décisions des ménages en matière d'offre de travail. Par ailleurs, elle est moins défavorable à la croissance économique car elle ne décourage pas l'épargne et l'investissement. En outre, dans le contexte de la libéralisation des échanges, elle permet de remplacer avantageusement les droits de douane sans affecter la compétitivité internationale des producteurs nationaux car les exportations sont imposées au taux zéro alors que les importations se trouvent frappées normalement.

Sur le plan de l'*équité*, l'avantage de la TVA sur l'imposition du revenu est moins évident. En effet, la TVA est souvent décriée – à juste titre – comme un impôt *régressif* pesant plus lourdement sur les ménages à faible revenu par rapport aux riches. Ce point de vue est cependant contredit par le fait que, pour un grand nombre de produits taxés, la TVA laisse le choix aux consommateurs d'acheter ou de ne pas acheter. En outre, pour les produits de première nécessité comme la nourriture ou les vêtements, l'État peut toujours intervenir pour rétablir une certaine équité, par exemple en les frappant à un taux réduit voire en les exonérant.

### *Réforme de la TVA*

Deux systèmes de TVA dans les pays de l'OCDE sont distingués. Le premier, en vigueur dans l'UE, combine une base étroite de biens et de services imposés à un *taux standard* (ou normal) avec une panoplie d'autres biens et services exonérés ou imposés à des taux réduits ou zéro. Selon la directive européenne sur la TVA, les États membres de l'UE doivent appliquer un taux standard de 15 % au minimum et deux taux réduits d'au moins 5 %<sup>11</sup>. Les taux réduits visent à diminuer le coût des biens de première nécessité. La Suisse applique un taux standard et deux taux réduits.

Selon le second système, appliqué dans les pays tels que l'Australie, le Canada, la Corée du Sud, la Nouvelle-Zélande ou Singapour, la TVA repose sur une assiette beaucoup plus large frappée par un taux standard faible, avec quelques exceptions ou exonérations. De ce fait, les recettes de TVA effectivement perçues sont proches des recettes qui seraient encaissées dans un système où le taux standard serait appliqué à la consommation finale totale. Le taux standard pratiqué dans ces pays est en général inférieur au taux minimum de 15 % dans l'UE, ce qui permet de limiter la charge fiscale excédentaire.

L'OCDE préconise le second système, à savoir une TVA au taux unique frappant une large assiette. Ce système permet d'améliorer la capacité des États à percevoir des recettes tout en stimulant la croissance économique et réduisant les coûts administratifs et ceux de mise en conformité. De plus, le système de TVA aux taux multiples peut donner lieu à des situations aberrantes où des produits similaires se trouvent soumis au taux standard ou au taux réduit en fonction de détails insignifiants, entraînant souvent comme conséquences des contentieux juridiques<sup>12</sup>. De tels conflits, outre le temps qu'ils font perdre à l'État et aux contribuables et les coûts qu'ils entraînent pour la collectivité, favorisent le lobbying et des pratiques abusives d'optimisation et de fraude fiscales.

Quant à l'impact négatif de la suppression des taux réduits sur l'équité, d'après les études menées par l'OCDE, cette crainte s'avère injustifiée car les avantages présumés de ces dispositions se sont rarement matérialisés. Il s'avère que la pratique des taux réduits ne permet pas de diminuer efficacement la charge fiscale pesant sur les revenus faibles. Les riches bénéficient également des taux réduits et dans la mesure où ils consomment plus, ils en profitent aussi davantage. Aussi, dans nombre de cas, les fournisseurs des produits imposés à des taux réduits bénéficient de ce coup de pouce fiscal sans le répercuter sur les consommateurs. Selon l'OCDE, il serait plus judicieux d'unifier le taux de la TVA et de mettre en place des mesures ciblées visant à accroître les revenus réels des ménages nécessiteux.

Les crises économiques récentes ont mis en évidence la fragilité des recettes fiscales tirées de l'imposition du revenu lorsque les entreprises réalisent moins de bénéfices et les ménages gagnent moins de revenus. Dans ce contexte, la TVA prend plus d'importance dans la mesure où la consommation finale connaît plus de stabilité que l'activité économique générale. Au lendemain de la Grande récession, la TVA a continué à jouer un rôle majeur dans les pays désireux de restaurer l'équilibre des comptes publics tout en veillant à ne pas mettre en danger la croissance économique encore balbutiante. Dans une perspective à moyen terme, la TVA peut aider à financer le déficit de la sécurité sociale, en particulier celui des régimes des retraites mis à mal par le vieillissement de la population, en attendant des réformes fondamentales – telles que le relèvement de l'âge de la retraite –

qui s'imposent mais qui s'avèrent politiquement difficiles à mettre en œuvre. De toute évidence, une réforme de la TVA visant à élargir sa base pourrait tout à la fois stimuler les recettes fiscales et favoriser la croissance économique sans nuire aux objectifs sociaux.

#### 13.4.4 Impôts fonciers

La plupart des impôts provoquent des distorsions – sur les marchés des produits et des facteurs de production – engendrant ainsi des coûts plus ou moins importants en termes d'efficacité économique. En admettant ce principe, à équité égale, la politique fiscale doit chercher un compromis, à savoir celui consistant à trouver la structure fiscale qui procure les recettes fiscales nécessaires tout en imposant un minimum de pertes d'efficacité. En d'autres termes, pour minimiser la charge fiscale excédentaire, un franc supplémentaire de recettes doit être prélevé par le biais de l'impôt qui cause le moins de distorsion.

Dans ce contexte, deux types d'impôt s'avèrent particulièrement intéressants car ils ne donnent pas lieu à des pertes d'efficacité économique (ou limitent de telles pertes) : l'*impôt de capitation* et l'*impôt foncier*. L'impôt de capitation (prélevé par tête, indépendamment de différences entre individus en matière de revenu, de fortune, etc.) n'affecte nullement les décisions individuelles et par conséquent ne crée pas de charge fiscale excédentaire<sup>13</sup>. Il s'avère néanmoins inapplicable pour des raisons d'équité si celle-ci est basée sur le principe de la capacité contributive, ceci quel que soit l'étalon utilisé (revenu, richesse, consommation). Il convient de noter que l'argument de l'iniquité de cet impôt peut être contré, au moins jusqu'à un certain point, si l'équité est définie par le principe d'équivalence, étant donné que certaines prestations publiques profitent de la même façon à tous les membres de la société (par exemple, la défense nationale).

A l'instar de l'impôt de capitation, l'impôt foncier ne crée pas de distorsion ou n'en crée que peu. Mais contrairement à l'impôt de capitation, il a l'avantage d'être moins sujet aux critiques sur le plan de l'équité fiscale, et donc plus facile à mettre en œuvre en pratique. Dans ce contexte, une variante de l'impôt foncier, prélevée sur la valeur marchande des terrains, c'est-à-dire la valeur des biens immobiliers corrigée de toute amélioration foncière (bâtiments, espaces verts, etc.), présente un intérêt particulier<sup>14</sup>. On assiste actuellement à un regain d'intérêt pour ce type d'impôt, en particulier à cause de la flambée des prix des terrains dans et autour des grandes villes du monde entier. La demande soutenue sur le marché immobilier a donné lieu à des bulles, stimulées par des décennies de taux d'intérêt faibles et tendancielle-ment en baisse. Dans le même temps, la pauvreté et le sans-abrisme ont atteint des niveaux sans précédent dans de nombreuses métropoles (par exemple, la

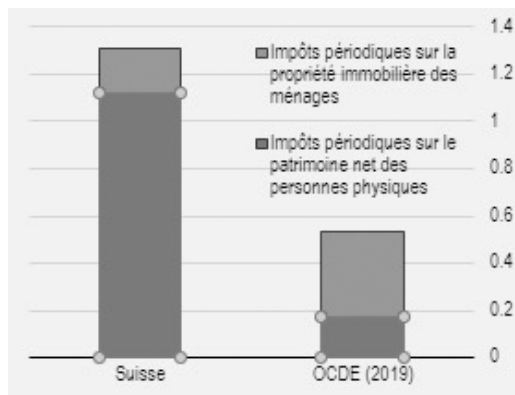
baie de San Francisco). Il a été démontré que l'augmentation de la valeur des terres explique 80 % de la hausse des prix des logements dans les pays développés depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale (*The Economist*, 2018).

Un impôt prélevé sur la valeur du sol ne fait que transférer une partie de la rente foncière des agents privés vers l'État sans modifier le comportement (productif) des propriétaires de ces terrains. En effet, on sait que l'ampleur de la charge fiscale excédentaire engendrée par un impôt est liée aux élasticités-prix de l'offre et de la demande sur le marché du produit ou du facteur de production imposé. Il suffit que l'offre ou la demande soit inélastique pour que la charge fiscale excédentaire soit réduite à néant. Or, la quantité de terrains étant fixe, son offre est parfaitement inélastique. Cela signifie qu'un impôt foncier peut rapporter des recettes fiscales sans affecter la quantité offerte, et donc sans causer de distorsion économique.

L'OCDE préconise un usage accru des impôts fonciers, en particulier au niveau local, pour compenser les pertes fiscales résultant d'une baisse de l'imposition du revenu dans le cadre d'une stratégie de réforme fiscale visant à doper la croissance. Les impôts fonciers se prêtent bien au financement des collectivités locales en raison de la stabilité de leurs recettes – en particulier, ils sont moins sensibles aux chocs économiques et au vieillissement de la population – et leur étroite correspondance avec les dépenses publiques. En outre, ces impôts présentent l'avantage de subir dans une moindre mesure les effets de la concurrence fiscale par rapport aux impôts sur les revenus. En ayant davantage recours à l'impôt foncier pour générer des recettes, les effets dommageables de la concurrence fiscale (section 13.5) pourront être atténués.

Figure 13.5

Les impôts fonciers en Suisse et dans les pays de l'OCDE (en moyenne), en pourcent du PIB, en 2019



Source : OCDE (2022).

Comme on peut le voir d'après la figure 13.5, la Suisse fait appel dans une moindre mesure à ce type d'impôt en comparaison avec la moyenne des pays de l'OCDE alors qu'elle tire des recettes nettement plus importantes de l'imposition du patrimoine net. Or, les prélèvements sur le patrimoine net encouragent l'optimisation fiscale et renforcent les incitations à emprunter (pour investir, par exemple, dans des logements en tant que propriétaires-occupants), ce qui n'est pas étranger au fait que l'endettement des ménages en Suisse (en pourcentage du revenu disponible net) est parmi les plus élevés des pays de l'OCDE.

Aujourd'hui, bien que la plupart des économistes reconnaissent la pertinence d'un impôt prélevé sur la valeur des terrains, celui-ci n'a été mis en place que dans une poignée d'endroits. La norme reste encore un impôt foncier traditionnel. L'une des raisons est que l'imposition de la valeur du terrain est difficile à appliquer, principalement parce que la valeur de la terre bâtie n'est pas directement observable, même lors de la vente du bien immobilier. Cette valeur doit être estimée en soustrayant la valeur des améliorations (par exemple, les constructions) du prix de vente. Une telle estimation se prête par nature à la controverse car les contribuables se méfient d'un impôt prélevé sur un montant hypothétique, ce qui les conduit à le contester devant les tribunaux.

De plus, le prélèvement efficace d'un tel impôt nécessite des réévaluations régulières. Or, les responsables politiques renoncent aux réévaluations car elles entraînent une augmentation des factures fiscales et rendent les électeurs mécontents. En Angleterre et en Ecosse, les taxes sur les propriétés résidentielles sont encore basées sur des évaluations qui datent de 1991 ! La difficulté de la réévaluation est cependant exagérée. Elle n'est pas insurmontable comme le montre l'imposition de la valeur locative en Suisse et ailleurs.

Un autre problème avec l'impôt foncier en général – et l'impôt sur la valeur du terrain en particulier – tient au fait qu'un tel impôt pourrait représenter une trop forte contrainte pour les propriétaires qui possèdent des objets immobiliers de valeur sans avoir nécessairement des revenus élevés. Il est cependant possible de contourner ce problème en permettant aux propriétaires fonciers de reporter leurs dettes fiscales jusqu'à ce que la propriété soit vendue, peut-être même au moment du décès. Le Danemark est actuellement en train de réformer son impôt foncier pour permettre un report.

A l'heure actuelle, certaines villes de la Pennsylvanie prélèvent des impôts fonciers à taux différenciés, c'est-à-dire en pratiquant un taux sur la valeur des bâtiments et un autre (plus élevé) sur le terrain. Un autre exemple est la Nouvelle-Zélande où les autorités locales peuvent percevoir des taxes foncières sur la base des évaluations effectuées tous les trois ans par le gouvernement central. S'appuyant sur une large base de données portant sur

les caractéristiques (attributs) de chaque bien immobilier, l'estimation économétrique des modèles dits « prix hédonistes » permet une imputation assez précise de la composante « terrain » de la valeur vénale du bien immobilier.

### 13.5 Concurrence fiscale

La tendance à la baisse des taux d'imposition pourrait être en partie liée à la concurrence fiscale internationale que les pays industrialisés se livrent sur les bases mobiles, en particulier le capital. Cette section se penche sur ce phénomène en s'interrogeant sur son existence et ses conséquences au niveau des recettes fiscales ainsi que sur les plans d'efficacité et d'équité (Bruchez et Schaltegger, 2005).

#### 13.5.1 Existence de la concurrence fiscale internationale

Pour que la concurrence fiscale puisse exister, il faut qu'il y ait des assiettes (bases) fiscales mobiles sur le plan international et la preuve que cette mobilité influence les politiques fiscales nationales. Ces conditions sont surtout satisfaites pour le capital.

En général, la mobilité spatiale de la main-d'œuvre est relativement faible (pour des raisons familiales, linguistiques ou culturelles). La mobilité des personnes tend à être plus élevée aux extrémités de l'échelle des qualifications. Les individus très qualifiés et sans qualification sont nettement plus mobiles géographiquement que la grande majorité de la population active se trouvant entre ces deux groupes. La mobilité spatiale du capital est plus élevée, et en augmentation permanente, sans être parfaite. On rappelle qu'il existe des formes moins visibles de mobilité (des revenus) du capital telles que l'optimisation fiscale transfrontalière via le *transfert des bénéfices (profit shifting)* en manipulant les *prix de transfert (transfer pricing)*<sup>15</sup>.

Il ne fait aucun doute que les gouvernements prennent en considération la mobilité des assiettes fiscales lors de l'élaboration de leurs politiques fiscales. Les études empiriques attestent que les taux d'imposition frappant les bases mobiles ne sont pas indépendants d'un pays à l'autre. Les impôts affectent les décisions de localisation des firmes et la direction des flux internationaux de capitaux<sup>16</sup>.

La concurrence fiscale internationale semble avoir provoqué la réduction des taux d'imposition sur les bases mobiles sans qu'il en résulte une diminution des recettes fiscales. Jusqu'ici la concurrence fiscale n'a pas abouti à une diminution des recettes fiscales issues des personnes morales. Les données

portant sur les pays de l'UE et du G7 montrent que globalement les recettes fiscales provenant des sociétés n'ont pas chuté malgré la concurrence fiscale internationale, ni en termes absolus ni même en termes relatifs par rapport au PIB. Cependant, on relève des différences d'un pays à l'autre. Ce phénomène semble être dû à l'élargissement concomitant des assiettes fiscales qui a neutralisé la baisse des taux d'imposition. Parmi les raisons possibles, on peut citer l'élimination des niches et des dépenses fiscales mais également la hausse tendancielle de la part des profits dans le revenu national (peut-être une conséquence de la concurrence fiscale). Le revers de la médaille est que le travail est de plus en plus fortement imposé par rapport au capital. La charge fiscale semble s'être déplacée en direction du travail – qui est le facteur relativement immobile – en raison de la concurrence fiscale internationale.

### ***13.5.2 Effets de la concurrence fiscale***

#### *La concurrence fiscale et l'efficacité économique*

La plupart des arguments (et contre-arguments) pour (et contre) la concurrence fiscale s'appuie sur des considérations d'efficacité et de bien-être global de la collectivité.

- *Hypothèse de Tiebout (1956)*. – La concurrence fiscale améliore l'efficacité économique et accroît le bien-être global car elle permet aux citoyens-contribuables de s'établir là où ils pensent pouvoir obtenir le meilleur rapport entre les prestations publiques et les impôts. Les contribuables insatisfaits pourront « voter par les pieds », mettant par la même occasion la pression sur les juridictions fiscalement désavantageuses pour qu'elles améliorent le rapport « qualité-prix » de leurs prestations. Contre-argument : la concurrence fiscale aboutit inévitablement à un nivellement par le bas (*race to the bottom*) avec comme conséquence la perte généralisée des ressources financières nécessaires au financement des prestations publiques désirées par les citoyens. Cela conduit également à une allocation sous-optimale des ressources (en capital) à travers les pays et donc à une inefficacité économique globale.

Les tenants de l'argument de Tiebout écartent tout risque de sous-enchère fiscale en citant comme exemple un pays fédéraliste comme la Suisse qui connaît depuis longtemps la concurrence fiscale intercantonale. Or, cela n'a jamais conduit à une perte généralisée des recettes fiscales, ni à une détérioration des prestations publiques, d'ailleurs considérées parmi les meilleures au monde.

On note toutefois que le cas de la Suisse peut difficilement servir de modèle pour juger les conséquences de la concurrence fiscale internationale

car la Confédération impose des standards minimaux en matière de services publics pour l'ensemble du pays et compense le fardeau pesant sur les cantons à faible capacité financière (régime de péréquation financière). Un tel dispositif n'existe pas sur le plan international.

- *Taxation optimale.* – En raison de la mobilité relativement forte du capital, son offre connaît une plus grande élasticité-prix que celle du travail. Or, d'après la *règle de Ramsey* (1927), l'efficacité économique exige que l'on impose faiblement les assiettes fiscales relativement élastiques (mobiles) et inversement, ce d'autant plus que les revenus du capital sont déjà fortement taxés en raison de la « double-imposition de l'épargne »<sup>17</sup> et la double imposition économique.

Contre-argument : même si l'on admet que l'offre de capital est élastique sur le plan national, du point de vue « global » (c'est-à-dire de l'ensemble des pays), elle est plutôt inélastique. Aussi, la baisse de recettes résultant de l'allègement de la charge fiscale sur le capital finit par être compensée par un alourdissement de la fiscalité du travail, ce qui est source de pertes sur les plans de l'efficacité et de l'équité.

- *Léviathan.* – En réduisant la marge de manœuvre du Léviathan (le modèle de l'État inefficace, dominé par des responsables politiques et des bureaucrates mettant leurs propres intérêts en avant au détriment de ceux de la collectivité), la concurrence fiscale contribue à améliorer l'efficacité du gouvernement.

Contre-argument : même si l'on admet des dysfonctionnements de l'État selon le modèle du Léviathan, ce phénomène appelle des réformes institutionnelles (l'instauration de la démocratie directe, l'usage de règles budgétaires telles que le *frein à l'endettement*, etc.). Cela ne constitue nullement une justification valable pour la concurrence fiscale.

- *Alternative la moins mauvaise.* – Sans la concurrence fiscale, les gouvernements pourraient être tentés d'avoir recours à d'autres types de compétition encore plus nuisibles à l'efficacité et au bien-être comme le protectionnisme (par exemple, le subventionnement des industries exportatrices).

Contre-argument : les autres formes de compétition internationale ne sont pas nécessairement plus nocives que la concurrence fiscale. La concurrence déloyale doit être combattue quelle que soit sa forme.

- *Souveraineté fiscale.* – L'absence de toute concurrence fiscale nécessite l'*harmonisation fiscale internationale*. Or, celle-ci limiterait fortement la souveraineté nationale en matière fiscale. De plus, l'harmonisation obligerait les pays à faible niveau d'imposition à accroître leur pression fiscale sans avoir nécessairement besoin de plus de recettes fiscales. Il en résulterait des inefficacités dans la fourniture des prestations publiques.

Contre-argument : c'est la concurrence fiscale qui limite la souveraineté des nations en réduisant leur pouvoir d'imposition. L'harmonisation ne signifie pas aller jusqu'à l'égalisation des taux d'imposition dans le monde. Elle consiste plutôt en l'instauration d'une limite inférieure à ne pas franchir. On note que la *coordination fiscale internationale* existe déjà (par exemple, le prélèvement de l'impôt par le pays de résidence du récipiendaire du revenu du capital).

- *Innovation fiscale.* – En présence de la concurrence fiscale, les pays servent de laboratoires pour développer et tester des nouveautés dont d'autres pourraient s'inspirer plus tard (par exemple, le *système dual* d'imposition du revenu expérimenté dans les pays nordiques<sup>18</sup>, le *flat tax* introduit par les pays ex-communistes de l'Europe de l'Est<sup>19</sup>, etc.).

Contre-argument : si l'innovation fiscale signifie l'élaboration d'instruments ingénieux ayant pour but de subtiliser des assiettes fiscales à d'autres juridictions, alors il s'agit d'un jeu à somme nulle.

Compte tenu de ces arguments et contre-arguments, il est difficile de conclure sur le plan théorique si *in fine* la concurrence fiscale améliore ou détériore l'efficacité économique et le bien-être collectif, surtout du point de vue de l'ensemble des pays.

### *La concurrence fiscale et l'équité*

Certains arguments pour et contre la concurrence fiscale se réfèrent à des considérations d'équité. La question de savoir si la concurrence fiscale est bénéfique ou nuisible à l'équité est de nature *normative* et ne peut pas être tranchée sans émettre un jugement de valeur. Les principaux arguments (et contre-arguments) sont mentionnés ci-dessous. Cependant, il est plus difficile de défendre la concurrence fiscale sur le plan de l'équité que sur celui de l'efficacité.

- *Redistribution excessive.* – La concurrence fiscale permet de freiner la tendance à une redistribution à outrance observée dans les pays industrialisés, tenue responsable de la faiblesse de la croissance économique. Contre-argument : en dépit d'efforts croissants de redistribution, les inégalités n'ont cessé de se creuser dans les pays industrialisés, en grande partie à cause des inégalités liées au revenu du capital.

- *Démocratie.* – La concurrence fiscale offre la protection à une minorité contre la tyrannie de la majorité. La possibilité offerte par la concurrence fiscale de pratiquer le « tourisme fiscal » permet de rétablir des règles de jeu équitables.

Contre-argument : la concurrence fiscale interfère avec le degré de redistribution démocratiquement décidé par les citoyens. Elle conduit à

un alourdissement de la charge fiscale pesant sur le travail, en raison d'allègements fiscaux accordés aux entreprises, et à une baisse de la part des dépenses sociales au profit des celles qui bénéficient aux firmes (par exemple, les dépenses d'infrastructure ou en R&D).

### *Les alternatives à la concurrence fiscale*

Un argument général en faveur de la concurrence fiscale se base sur l'in-faisabilité de ses alternatives, à savoir la coordination et l'harmonisation fiscales. Selon cet argument, l'harmonisation fiscale ne peut être efficace qu'avec la participation de tous les pays, ce qui est utopique. En effet, l'harmonisation fiscale est un accord du type cartellaire avec un équilibre instable.

Ce type d'argument peut être contré en rappelant que la coordination fiscale ne signifie pas l'harmonisation. Elle consiste simplement à mettre en place des mécanismes pour éviter que les décisions souveraines d'un pays en matière de fiscalité nuisent à d'autres. En outre, les pays récalcitrants peuvent être soumis à des sanctions internationales.

### **13.5.3 Réactions à la concurrence fiscale internationale**

#### *Les réformes fiscales nationales*

Les pays prennent acte de la concurrence fiscale et réforment ou retouchent leurs systèmes fiscaux en conséquence afin de gagner en attractivité ou tout simplement rester compétitifs. L'Irlande, les pays scandinaves et les nouveaux membres de l'UE sont parmi les pays ayant réformé fondamentalement leurs systèmes fiscaux en raison (ou sous la pression) de la concurrence fiscale internationale.

Il convient de noter que la concurrence fiscale revêt une plus grande importance pour les petites économies que pour les grandes. Les grandes économies disposent de grands marchés domestiques leur permettant de réaliser des *économies d'échelle*. Plus généralement, le déséquilibre politique en faveur des grands pays comme les États-Unis ou la Chine leur confère une position de supériorité dont ils profitent sur le plan économique, par exemple, lors des négociations. La concurrence fiscale compense dans une certaine mesure le désavantage de taille dont souffrent les petites économies dans la compétition internationale.

Selon les critiques de la concurrence fiscale internationale, l'argument d'économies d'échelle n'est valable que pour certains secteurs productifs

(production de masse). Pour beaucoup d'autres, la taille optimale de la production peut être atteinte même avec un petit marché domestique. Plus fondamentalement, pour une économie ouverte caractérisée par des échanges internationaux importants, la taille du marché domestique ne joue pas un rôle déterminant. L'économie suisse constitue à cet égard un excellent exemple en montrant comment une petite économie peut malgré tout réussir à tirer son épingle du jeu en s'orientant vers les exportations tout en se spécialisant dans les niches à haute valeur ajoutée.

### *Les initiatives internationales*

On peut mentionner brièvement quelques initiatives internationales (en ignorant des mesures unilatérales prises par les grandes puissances comme les États-Unis).

Selon l'OCDE, la concurrence fiscale est jugée *dommageable* si un pays pratique des taux effectifs nuls (ou très faibles) sur les bases mobiles alors qu'au moins une des trois conditions suivantes est vérifiée :

- L'existence des mesures de *séparation (ring fencing)*<sup>20</sup> de l'économie nationale.
- Le manque de *transparence*.
- L'absence d'*échange effectif d'information*.

L'UE a adopté des mesures d'harmonisation fiscale qui s'inspirent du concept de pratiques fiscales dommageables de l'OCDE, à savoir le Code de bonne conduite (1997) portant sur l'imposition des sociétés<sup>21</sup> ainsi que la Directive de l'épargne (2005) qui cherche à régler les problèmes de l'imposition des revenus issus de l'épargne et des investissements transfrontaliers (en introduisant notamment l'échange automatique d'information).

La mesure jusqu'ici la plus importante sur le plan international a été la conclusion en 2021 d'un accord à deux piliers qui réunit plus de 130 pays comptant pour plus de 90 % du PIB mondial. Cet accord a pour but de réformer les règles de la fiscalité internationale pour s'assurer que les entreprises multinationales paient une part équitable d'impôts partout où elles opèrent (pilier 1) et lutter contre la concurrence fiscale dommageable (pilier 2). Plus précisément, le pilier 2 cherche à encadrer la concurrence fiscale internationale en introduisant un impôt minimum mondial sur les bénéficiaires des sociétés. L'objectif déclaré de cette mesure n'est pas de mettre fin à la concurrence fiscale, mais de la limiter selon des règles agréées dans un cadre multilatéral. Avec un taux minimum de 15 %, ce pilier devrait générer environ USD 150 milliards de recettes fiscales supplémentaires au niveau mondial par an. L'accord devrait être mis en œuvre dès 2024.

Il serait illusoire de croire que cet accord mettra fin à la concurrence fiscale internationale. Les mesures d'allègement permettant de conserver les entreprises et d'en attirer d'autres pourraient encore provenir des subventions plus ou moins déguisées, ce qui nécessitera la mise en place de mécanismes lourds de contrôle et de sanction. Mais le scénario le plus probable est que, faute de pouvoir se jouer au niveau de la fiscalité des entreprises, la concurrence fiscale se pratique désormais sur le plan de l'imposition des personnes physiques, plus précisément celle de leurs dirigeants, chercheurs et autres talents.

### 13.6 Remarques finales

Ces prochaines années, les initiatives de réforme fiscale des pays industrialisés devraient être orientées vers des considérations d'ordre *structurel*, étant donné l'importance d'une croissance économique vigoureuse pour l'équilibre durable des finances publiques.

- Plus que jamais, l'innovation, l'investissement et l'entrepreneuriat apparaissent comme étant les facteurs clés de la croissance économique, et par conséquent des recettes fiscales à moyen et long terme. Une fiscalité qui minimise les distorsions dans les décisions des ménages et des entreprises (y compris le choix entre l'investissement domestique et celui à l'étranger) tout en encourageant l'innovation reste essentielle.
- Lorsqu'un pays cherche à accroître ses recettes fiscales dans le but de consolider durablement ses finances publiques, son choix devrait se porter en priorité sur les impôts sur la consommation (dotées d'assiettes larges) et la propriété immobilière (résidentielle) plutôt que sur les impôts frappant les revenus (en particulier ceux du capital).
- Pour se procurer des recettes fiscales supplémentaires, il faut systématiquement préférer l'élargissement des assiettes fiscales à l'augmentation des taux d'imposition. La suppression – ou au moins le redimensionnement – des dépenses fiscales inefficaces permet d'élargir les assiettes. En particulier, il faut remplacer la TVA caractérisée par une base étroite de biens et services imposés au taux standard et une gamme de produits imposés à des taux réduits par un système combinant une assiette large avec un seul taux (Owens et al., 2011).
- La crise économique de 2008, comme toutes les récessions sévères et longues, a engendré un chômage de longue durée en raison d'*hystérèse* (*hysteresis*) sur le marché du travail<sup>22</sup>. Cela nécessite la poursuite des politiques fiscales incitant les chômeurs à reprendre une activité rémunérée.
- Il faut tirer des leçons de la crise financière de 2007 aussi sur le plan de la fiscalité. On devrait éviter que le système fiscal incite les ménages et

les entreprises à des prises de risque excessif, notamment en encourageant l'endettement et en favorisant fiscalement les gains en capital par rapport aux revenus du capital.

- Les systèmes fiscaux devraient davantage faire appel à des instruments économiques de la politique environnementale tels que les impôts écologiques et les permis échangeables. Ces instruments permettent d'atteindre les objectifs visés au moindre coût et devraient donc être préférés à la réglementation (*command and control*).
- La dimension internationale de la politique fiscale prend sans cesse de l'importance. Cela appelle une collaboration internationale plus intense allant du partage des expériences jusqu'à la coopération entre les autorités fiscales des différents pays dans la mise en place de systèmes fiscaux plus adaptés aux défis posés par la globalisation économique, l'économie numérique et le changement climatique.

### **Annexe : Mesures de la charge fiscale pesant sur les revenus du capital**

Face à la demande croissante pour des mesures de la charge fiscale sur les revenus (du capital et du travail) et la consommation, différents indicateurs ont été développés. Ceux-ci servent à trancher des questions récurrentes de politique fiscale concernant l'équité (par exemple, « le capital verse-t-il sa juste part d'impôt par rapport au travail ? ») et l'efficacité (par exemple, « la fiscalité décourage-t-elle les investissements, nuisant au potentiel de croissance de l'économie ? ») de plus en plus débattues sur la place publique. On examine ci-dessous les indicateurs les plus fréquemment utilisés pour évaluer la charge fiscale pesant sur les revenus du capital, à savoir le *taux d'imposition légal*, la *quote-part fiscale*, le *taux moyen effectif d'imposition* et le *taux marginal effectif d'imposition* (OCDE, 2000, chapitre 1).

#### ***Taux d'imposition légal***

La mesure la plus étroite, mais aussi la plus largement utilisée, pour mesurer la pression fiscale est le taux d'imposition légal (ou *nominal* ou *statutaire*) frappant le bénéfice des sociétés. Lorsque le barème d'imposition n'est pas proportionnel (autrement dit, lorsqu'il est caractérisé par une multitude de taux), les études mettent en évidence avant tout le taux maximum (et parfois aussi le taux minimum).

La connaissance des taux d'imposition nominaux peut être utile dans une certaine mesure car ils exercent une fonction de *signal*, déterminent la

valeur des économies d'impôt permises par diverses déductions et constituent *de facto* un facteur important dans la prise de décision (en ce qui concerne l'investissement) des entreprises. En outre, les taux nominaux sur le bénéfice sont pertinents pour la *planification fiscale*. Par exemple, ils déterminent les économies d'impôt attendues du transfert de bénéfices par les sociétés multinationales vers des juridictions fiscalement attractives (*profit shifting*) et de la *sous-capitalisation* (*thin capitalization*).

Ces taux dits « phares » (*headline rates*) constituent certes des mesures simples du fardeau fiscal<sup>23</sup>, mais leur usage comporte le risque de transmettre des informations erronées sur l'impact réel des régimes fiscaux. Les taux statutaires ne sont que partiellement comparables d'un pays à l'autre car les assiettes fiscales sont loin d'être définies de manière homogène. Aussi, les taux effectifs d'imposition sont généralement inférieurs aux taux d'imposition nominaux. En effet, les bénéfices imposables sont réduits grâce à diverses dispositions de la législation fiscale avant que les taux nominaux ne soient appliqués à l'assiette d'impôt. Parmi ces dispositions, on peut citer des déductions à titre d'amortissement, des incitations fiscales à l'investissement (par exemple, destinées à la R&D ou aux régions de montagne), des réserves et des provisions autorisées, etc.

### ***Quote-part fiscale***

La quote-part fiscale, à savoir l'impôt prélevé sur les bénéfices des sociétés exprimé en pourcent du PIB, constitue un autre indicateur simple du fardeau fiscal pesant sur les revenus du capital. Le numérateur de ce ratio correspond aux recettes fiscales totales issues de l'imposition des bénéfices des sociétés, soit *au sens strict* en se limitant aux entreprises, soit (de préférence) *au sens large* en incluant les impôts payés par les personnes physiques sur le rendement du capital. La quote-part fiscale (au sens strict) se trouve souvent citée dans la presse et sert à effectuer des comparaisons internationales du fardeau fiscal pesant sur les revenus du capital.

Ces ratios sont relativement faciles à calculer mais peuvent être des indicateurs potentiellement trompeurs de la charge fiscale, et doivent donc être interprétés avec prudence. Les principales raisons pour lesquelles cet indicateur fournit des informations limitées sur le vrai fardeau fiscal sont mentionnées ci-dessous.

- La quote-part fiscale correspond au produit de deux ratios, à savoir l'impôt sur les bénéfices divisé par les bénéfices avant impôt des sociétés, et la part des bénéfices avant impôt des sociétés dans le PIB.

Le premier ratio, qui est une mesure moyenne du taux d'imposition des bénéfices des sociétés, varie avec des changements des taux légaux

d'imposition des sociétés et ceux de l'assiette fiscale. Les variations de ce ratio reflètent donc principalement les changements de la politique fiscale, l'efficacité de l'administration fiscale dans la perception des impôts, le degré de conformité (*compliance*) des entreprises et la planification fiscale (ces deux derniers éléments reflètent la façon dont les sociétés réagissent aux dispositions fiscales).

Le second ratio qui n'a pas de lien direct avec la politique fiscale, varie en fonction des fluctuations de la part des bénéfices des sociétés dans le revenu national de l'économie. Pour une politique fiscale donnée (c'est-à-dire des conditions inchangées en matière de taux d'imposition légal, de définition de l'assiette fiscale, de pratiques de l'administration fiscale et de comportement des contribuables), une diminution de la part des profits des sociétés dans le PIB entraîne automatiquement une baisse de la quote-part fiscale. Cette évolution pourrait alors être interprétée de manière erronée comme une baisse de la pression fiscale sur les sociétés.

- Deuxièmement, la quote-part fiscale ne comprend en général qu'un seul type d'impôt à savoir celui frappant les bénéfices des sociétés. Or, selon les pays, certains autres prélèvements peuvent alourdir la charge fiscale pesant sur les sociétés (par exemple, les impôts prélevés sur le capital, les transactions financières, les gains en capital, la masse salariale, etc.).
- Troisièmement, lorsqu'il est utilisé au sens strict, le numérateur de la quote-part fiscale contient les impôts sur les bénéfices distribués qui sont parfois considérés comme prélèvements à la source et donc « imputés » sous forme de crédit d'impôt au niveau de l'imposition des personnes physiques. Ils ne devraient pas figurer dans la mesure de la charge fiscale pesant sur les sociétés.

### ***Taux moyen effectif d'imposition***

Une troisième façon d'évaluer la charge fiscale pesant sur les revenus du capital est par le biais du taux moyen effectif d'imposition (*average effective tax rate*). En utilisant ce type de mesure, on peut partiellement surmonter les limitations associées au taux légal et à la quote-part fiscale :

- Le principal avantage du taux moyen effectif d'imposition par rapport au taux d'imposition légal est qu'il tient compte des impôts effectivement payés.
- Sa supériorité par rapport à la quote-part fiscale réside dans le fait que son dénominateur est censé correspondre à l'assiette fiscale, ce qui est beaucoup plus pertinent que le PIB.

Le taux effectif moyen d'imposition reflète l'impact des diverses mesures d'allègement fiscal (par exemple, crédits d'impôts, dépréciations accélérées,

constitution de réserves pour couvrir les risques futurs, etc.) sur les investissements marginaux et infra-marginaux, les possibilités de planification fiscale et d'autres éléments susceptibles d'affecter la charge fiscale.

Les comparaisons internationales (ou inter-régionales) des taux moyens effectifs renseignent les entreprises (surtout les multinationales) sur le *choix de l'emplacement* fiscalement optimal. Elles permettent de répondre à des questions du type « quel est le taux moyen d'imposition d'une entreprise implantée dans tel ou tel pays (ou région) ? ».

Pour calculer le taux moyen effectif d'imposition s'appliquant à une société, l'approche standard est de rapporter les impôts effectivement payés sur les bénéfices – par la société elle-même ainsi que par les fournisseurs de son financement (épargnants) – à une mesure ajustée du revenu du capital (on ajuste le bénéfice comptable pour obtenir la mesure « économique » du revenu). A l'échelle de l'ensemble de l'économie, on évalue le taux moyen effectif en rapportant les impôts totaux payés par les sociétés à l'*excédent net d'exploitation* du secteur des entreprises. Ce dernier est une mesure de la valeur ajoutée générée par les entreprises actives sur le territoire national, à savoir la valeur de la production brute évaluée au prix des producteurs moins la somme des achats des biens intermédiaires, des amortissements du capital fixe, des salaires (y compris les cotisations de sécurité sociale des employeurs) et des impôts indirects (nets de subventions). Vu sous l'angle des revenus, l'excédent d'exploitation reflète les revenus de source nationale distribués par les entreprises et touchés par les fournisseurs de capitaux sous diverses formes, à savoir les intérêts, les loyers, les redevances (*royalties*), les dividendes et les bénéfices non distribués<sup>24</sup>. Cela implique que, idéalement, les impôts des sociétés et ceux payés sur les revenus du capital par les individus (actionnaires, créanciers, etc.) devraient figurer ensemble dans le numérateur.

Il convient de noter que les mesures du taux moyen effectif d'imposition élaborées à partir des données agrégées ou désagrégées souffrent parfois de certaines lacunes. On peut en mentionner deux :

- L'influence des bénéfices négatifs (des sociétés déficitaires) sur le dénominateur (ces pertes devraient être exclues lors de la mesure du taux moyen effectif portant sur les entreprises rentables).
- L'inclusion dans le numérateur de l'impôt (payé sur le plan national) prélevé sur les revenus de source étrangère (ceux-ci par définition ne figurent pas au dénominateur).

Il faut ajouter que, idéalement, on devrait utiliser des *micro-données* (sur la base d'un échantillon représentatif d'entreprises) pour assurer une meilleure correspondance entre les impôts effectivement payés et le revenu (ajusté) du capital au niveau de la firme et ses fournisseurs de financement. Ces micro-données permettraient le calcul des mesures plus détaillées du

taux moyen effectif d'imposition par secteur, d'après la taille de la firme (par exemple, les PME comparées aux multinationales), etc.

### *Taux marginaux effectifs d'imposition*

La manière la plus sophistiquée d'analyser la charge fiscale pesant sur le capital est de calculer le taux marginal effectif d'imposition (*marginal effective tax rate*). Cela consiste à quantifier, sur la base d'un modèle économique, le *coin fiscal marginal* (*marginal tax wedge*) creusé par la fiscalité (y compris les impôts personnels) entre le taux de rendement avant impôt ( $p$ ) et celui après impôt ( $s$ ) d'un projet d'investissement « à la marge », c'est-à-dire sur le dernier franc investi dans un actif productif lorsque l'avantage marginal du projet couvre tout juste son coût marginal :

$$W = p - s$$

où  $W$  : coin fiscal marginal

Le coin fiscal peut alors être divisé par le taux de rendement avant impôt pour obtenir le taux marginal effectif d'imposition ( $t$ ) correspondant au projet d'investissement en question :

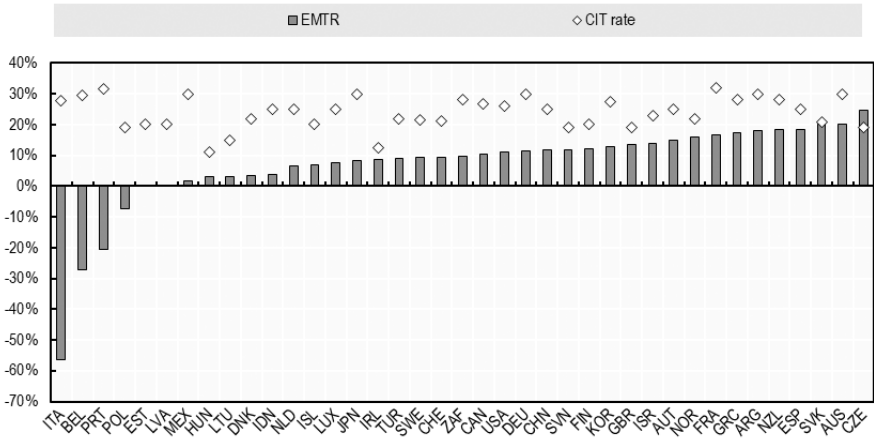
$$t = \frac{p-s}{p} = \frac{W}{p}$$

Le taux marginal effectif d'imposition donne ainsi la part du rendement avant impôt de l'investissement marginal qui revient à l'État.

Le coin fiscal et le taux marginal effectif d'imposition peuvent être calculés pour divers projets d'investissement *hypothétiques* définis selon différentes caractéristiques, à savoir par le type d'actif immobilisé (équipements, bâtiments, stocks), la source de financement utilisée (endettement, bénéfices non distribués, augmentation du capital), l'emplacement géographique de l'entreprise et/ou du projet (pays, état / canton, municipalité / commune), etc. Sous divers scénarios concernant notamment le taux d'intérêt nominal et le taux d'inflation, la variation des taux marginaux effectifs d'imposition dans l'espace (par exemple, d'un état / canton à un autre) et son évolution dans le temps peuvent être étudiées en reproduisant les calculs pour diverses juridictions fiscales et différentes périodes de référence. On peut également examiner des questions relatives aux investissements transfrontaliers (en fonction des conventions de double imposition) en utilisant une version plus étendue de cet indicateur.

Puisque ces calculs sont effectués par *simulation* pour des projets d'investissement hypothétiques sous différents scénarios, peu de données

Figure 13.6  
Taux marginal effectif d'imposition (EMTR) et taux d'imposition légal des bénéfices (CIT rate) dans les pays de l'OCDE, en 2019



Source : données de l'OCDE

statistiques sont nécessaires, ce qui constitue un grand avantage. On a juste besoin de connaître les taux d'imposition statutaires, les taux d'amortissement (économiques et fiscalement admis) pour divers actifs, etc. On trouve ce type d'informations facilement dans les lois fiscales et d'autres textes légaux (réglementations, directives, etc.).

La mesure du taux marginal effectif d'imposition informe les entreprises déjà établies sur le traitement fiscal de leurs *projets d'expansion*. Elle permet de répondre à des questions du type « quelle est la charge fiscale pesant sur un investissement additionnel sous forme d'équipements ? ».

D'après la figure 13.6, dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE, le taux marginal effectif d'imposition se trouve en deçà du taux d'imposition légal des bénéfices, ceci en raison de nombreuses dispositions affectant l'assiette fiscale (dépréciation fiscale, évaluation des stocks, etc.)<sup>25</sup>. On relève une dispersion nettement plus grande des taux marginaux effectifs d'imposition – pouvant même devenir négatifs<sup>26</sup> – par rapport aux taux d'imposition légaux.

On note que les résultats d'une analyse basée sur les taux marginaux effectifs d'imposition devraient être interprétés avec prudence pour les raisons suivantes :

- On devrait toujours garder à l'esprit que la méthodologie des taux marginaux effectifs d'imposition s'appuie sur la théorie *néo-classique* d'investissement.
- On prend en compte seulement les pratiques standards dans le cadre du régime fiscal en vigueur (par exemple, la planification fiscale et les paramètres laissés à la discrétion des autorités fiscales sont négligés).

– On suppose implicitement que les entreprises et les personnes physiques qui les financent paient l'impôt selon les taux légaux alors qu'elles bénéficient parfois des taux d'imposition effectifs inférieurs aux taux légaux (par exemple, grâce à des paiements d'impôts différés).

## RÉFÉRENCES

- AFC. 2015. *L'imposition de la famille*. Problèmes fiscaux. Berne.
- Bruchez, P.-A., C. Schaltegger. 2005. « International Tax Competition and Trends in Tax Policy : Some Implications for Switzerland. » *Swiss Federal Tax Administration Working Papers*. No. 8.
- Brys, B., J. Matthews, J. Owens. 2011. « Tax Reform Trends in OECD Countries. » *OECD Taxation Working Papers*. No. 1.
- Fuchs-Schündeln, N., A. Bick. 2017. « Quantifying the Disincentive Effects of Joint Taxation on Married Women's Labor Supply. » *American Economic Review*. 107 (5) : 100-104.
- James, S., C. Nobes. 2018. *Economics of Taxation – Principles, Policy and Practice*. Birmingham : Fiscal Publications. 18<sup>ème</sup> édition.
- OCDE. 1999. *Implementing the OECD Jobs Strategy : Assessing Performance and Policy*. Paris : OCDE.
- OCDE. 2000. *Tax Burdens : Alternative Measures*. OECD Tax Policy Studies. No. 2. Paris : OCDE.
- OCDE. 2011. *Études économiques de l'OCDE – Suisse 2012*. Paris : OCDE.
- OCDE. 2017. *Tendances des impôts sur la consommation 2016*. Paris : OCDE.
- OCDE. 2019. *Statistiques des recettes publiques 1965-2018*. Paris : OCDE.
- OCDE. 2020. *Tax Policy Reform 2020*. Paris : OCDE.
- OCDE. 2021. *Statistiques des recettes publiques 2021 – L'impact initial du COVID-19 sur les recettes fiscales de l'OCDE*. Paris : OCDE.
- OCDE. 2022. *Études économiques de l'OCDE – Suisse 2022*. Janvier. Paris : OCDE.
- Owens, J., P. Battiau, A. Charlet. 2011. « VAT's Next Half Century : Towards a Single-Rate System ? » *OECD Observer*. No. 284.
- SECO. 2003. *Rapport annuel 2003 de la Commission pour les questions conjoncturelles*. Berne.
- Smith, S.. 2015. *Taxation – A Very Short Introduction*. Oxford : Oxford University Press.
- Tanzi, V.. 2011. *Government versus Markets – The Changing Economic Role of the State*. Cambridge : Cambridge University Press.

- The Economist. 2018. « On firmer ground : the time may be right for land value taxes. » édition du 9 août 2018.
- The Economist. 2020. « Iceland leads the way to women's equality in the workplace. » édition du 4 mars 2020.
- Weber, L., A. Schönenberger, M. Zarin-Nejadan. 2017. *Economie et finances publiques*. Paris : Economica (chapitre 6).
- Zarin-Nejadan, M.. 2000. « Fiscalité et distorsions économiques. » *Revue économique et sociale*. no. 1.
- Zarin-Nejadan, M.. 2004. *L'entreprise et l'impôt – des distorsions du système suisse aux réformes fiscales*. Collection « Le savoir suisse. » Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.

## NOTES

- <sup>1</sup> On se réfère aux trois fonctions économiques de l'État selon Musgrave (Chapitre 1).
- <sup>2</sup> La charge fiscale excédentaire d'un impôt se réfère à la perte de bien-être pour les agents concernés (consommateurs, producteurs, etc.) qui dépasse les recettes fiscales pour l'État.
- <sup>3</sup> En s'interrogeant sur l'incidence, on cherche à savoir qui supporte finalement le fardeau de l'impôt. Par exemple, si l'impôt est prélevé sur le vendeur d'un bien et que celui-ci arrive à majorer son prix du montant de l'impôt, alors l'impôt pèsera sur l'acheteur.
- <sup>4</sup> Un des enseignements de la théorie de la taxation optimale est que la charge fiscale excédentaire augmente avec le carré du taux d'imposition.
- <sup>5</sup> Zarin-Nejadan (2004, chapitre 2) et SECO (2003, section 3.2).
- <sup>6</sup> Cela serait conforme au principe de Schanz-Haig-Simons (imposition exhaustive du revenu).
- <sup>7</sup> Ce phénomène, connu sous l'appellation de l'*effet de rétention (locked-in effect)*, engendre des pertes d'efficacité pour l'économie en réduisant la mobilité des capitaux. Il pourrait aussi exercer un impact négatif sur la gouvernance des entreprises en les exonérant d'un contrôle implicite externe (par les investisseurs potentiels).
- <sup>8</sup> Cette variante peut être illustrée à l'aide d'un exemple numérique fictif. On considère un régime d'imposition (proportionnelle) des sociétés avec un taux de 20 % frappant le bénéfice imposable. Un individu-actionnaire qui gagne 200'000 CHF de revenus (après les déductions) sous forme de salaires plus 40'000 CHF de dividendes sera soumis à l'imposition selon le calcul suivant :
  - les dividendes reçus sont majorés pour obtenir le montant brut (avant prélèvement de l'impôt sur le bénéfice), en l'occurrence 50'000 CHF ;
  - ce montant est ajouté au revenu sous forme de salaires pour obtenir le revenu imposable de l'individu, c'est-à-dire 250'000 CHF ;
  - en supposant que le taux moyen d'imposition correspondant à un revenu de 250'000 CHF est de 40 %, l'impôt dû se monte à 100'000 CHF moins les 10'000 CHF d'impôts déjà prélevés au niveau de la société (crédit d'impôt) pour arriver finalement au montant d'impôt exigé de 90'000 CHF.
- <sup>9</sup> Le système d'EITC tel qu'il a été mis en place aux États-Unis a un profil légèrement différent. Il comporte, en plus des phases d'entrée et de sortie, une phase intermédiaire pendant laquelle le crédit d'impôt reste constant après avoir plafonné. Ainsi, la phase d'entrée n'est pas directement suivie de la phase de sortie, adoucissant la transition.

- <sup>10</sup> La TVA est loin d'être une nouveauté. L'idée d'un impôt sur la valeur ajoutée date des années 1920, lorsqu'un industriel allemand, Wilhelm von Siemens, a proposé pour la première fois d'imposer la valeur incrémentale d'une production à chaque étape de sa création plutôt que de frapper la valeur du produit final au stade ultime, c'est-à-dire de la vente au détail. La TVA a été mise en place pour la première fois en France en 1954. Elle est ensuite apparue dans l'Afrique occidentale française dans les années 1960 et au Brésil en 1965 avant d'être introduite dans un nombre croissant de pays.
- <sup>11</sup> Les membres les plus anciens sont toutefois autorisés à conserver des taux réduits inférieurs à 5 % si ceux-ci datent d'avant 1991.
- <sup>12</sup> Au Royaume-Uni, la question s'est posée au niveau juridique si les chips devaient être soumises au même taux réduit que les biscuits. Récemment, les tribunaux français ont décrété que la margarine devait être soumise au taux standard, contrairement au beurre.
- <sup>13</sup> Ici, on suppose implicitement que le nombre d'enfants par famille n'est pas affecté par cet impôt, ce qui est une hypothèse défendable aussi longtemps que le niveau de l'impôt n'est pas trop élevé.
- <sup>14</sup> L'idée d'un impôt sur la valeur des terrains n'est pas nouvelle. Il remonte au 19<sup>ème</sup> siècle et le best-seller d'Henry George « Progrès et pauvreté ».
- <sup>15</sup> Il s'agit des prix des transactions entre sociétés appartenant au même groupe mais résidant dans les pays différents. Ces prix peuvent être manipulés par les multinationales pour répartir artificiellement leurs profits sur le plan international afin de minimiser la charge fiscale.
- <sup>16</sup> Les autres déterminants importants de la localisation des firmes sont le coût de la main-d'œuvre, la proximité géographique des marchés desservis, l'appartenance à un cluster, la disponibilité de la main-d'œuvre hautement qualifiée et, last but not least, la stabilité (politique, légale et sociale).
- <sup>17</sup> Par double imposition de l'épargne, on entend l'imposition du revenu des personnes physiques dont une partie est ensuite épargnée et l'imposition des intérêts de l'épargne. A la différence de l'épargne, la consommation est imposée une seule fois. Ce biais de la fiscalité en faveur de la consommation exerce un effet négatif sur l'épargne et par conséquent l'investissement, et peut nuire aux perspectives de croissance de l'économie.
- <sup>18</sup> Le système dual d'imposition, introduit par les pays scandinaves (Danemark, Finlande, Norvège et Suède) à la fin des années 1980 et au début des années 1990, combine une imposition du revenu du travail selon un barème progressif avec un prélèvement proportionnel (et relativement faible) sur les revenus du capital (y compris au niveau des sociétés). Il a pour objectif de réduire les distorsions liées à une imposition exhaustive des revenus du capital. De surcroît, malgré la baisse du taux d'imposition, ces pays ont enregistré une hausse des recettes fiscales issues des revenus du capital.
- <sup>19</sup> Le système de flat-tax (plus précisément flat-rate tax), introduit pour la première fois par l'Estonie en 1994, consiste en un barème simplifié au taux constant combiné avec un élargissement de la base et une première tranche d'imposition exonérée. Ce régime, mis en place également dans d'autres pays de l'Europe de l'Est et des Balkans, avait pour principal objectif d'aplatir la progression du barème d'imposition afin de décourager l'exode vers l'Ouest de la main-d'œuvre hautement qualifiée. Le système russe avait pour but de lutter contre l'évasion fiscale.
- <sup>20</sup> Cela désigne une situation où un régime fiscal empêche ses propres résidents de profiter d'une disposition fiscale accordée aux non-résidents ou lorsque les non-résidents sont empêchés d'accéder au marché domestique.
- <sup>21</sup> Ce code de bonne conduite est plus précis que le premier critère de l'OCDE. Il détecte une pratique fiscale potentiellement dommageable lorsque le niveau effectif d'imposition sur une base mobile est significativement plus faible que le niveau général d'imposition dans le pays concerné.

- <sup>22</sup> Le phénomène d'hystérèse empêche l'élimination totale du chômage conjoncturel créé durant une récession lors de la reprise économique qui suit. Ainsi, le « socle » du chômage (appelé également chômage incompressible) a tendance à augmenter dans le temps.
- <sup>23</sup> Ce type de statistique est facile à établir car il suffit de consulter les lois et réglementations fiscales.
- <sup>24</sup> On note que, pour la plupart des pays développés, les comptes nationaux rapportent également séparément l'excédent d'exploitation des entreprises non constituées en société.
- <sup>25</sup> Le taux marginal effectif d'imposition représenté dans cette figure est une moyenne pondérée des taux spécifiques touchant différents types de projets d'investissement. Les calculs ont été effectués sous l'hypothèse d'un taux d'intérêt de 3 % et d'un taux d'inflation de 1 %.
- <sup>26</sup> Cela signifie qu'en raison de la grande générosité de diverses dispositions définissant l'assiette fiscale, le rendement après impôt d'un projet-type d'investissement peut dépasser son rendement avant impôt (le coin fiscal marginal devient négatif). De facto, ces projets se trouvent être subventionnés (en termes nets) par le système fiscal !

Cet ouvrage offre une vue d'ensemble de l'économie du secteur public et de la conception des grands programmes gouvernementaux en Suisse. Les finances publiques et leur gestion constituent depuis plusieurs décennies un sujet de préoccupation majeur dans les pays industrialisés, plus récemment avec l'accélération de la globalisation économique, les crises financières ou sanitaires, ou les bouleversements dus au réchauffement climatique.

L'approche des 13 chapitres est à la fois positive – comment les interventions de l'État influencent-elles le comportement des entreprises et des ménages ? – et normative – comment concevoir les interventions de l'État pour qu'elles aient les meilleures chances d'atteindre leur but.

La juxtaposition des chapitres thématiques, qui peuvent être lus séparément, présente les fondements théoriques qui expliquent comment la théorie économique peut être utilisée pour accroître l'efficacité et l'efficacité des politiques publiques.

Destiné à un lectorat intéressé par les questions de politiques et de finances publiques, cet ouvrage, qui est le fruit de nombreuses années d'expérience d'enseignement accumulée par les auteurs dans le cadre des cours de formation continue universitaire, offre un vaste panorama du rôle économique de l'État et de ses mécanismes de fonctionnement, sans que le lecteur soit nécessairement armé d'outils d'analyse économique.