

L'harmonisation fiscale formelle à la lumière des théories économiques

Quelle est la valeur économique d'une harmonisation formelle?

Les réponses données à cette question en fonction des différentes théories économiques montrent les vives controverses dont elle fait l'objet. Une telle harmonisation peut être qualifiée d'efficace ou de clairement inacceptable, en passant par utile, ambivalente, superflue et dommageable. En conséquence, la politique économique ne doit pas traiter toutes les questions d'harmonisation de la même manière, mais au contraire peser soigneusement le pour et le contre pour chacune d'entre elles.



Depuis le 1^{er} janvier 2001, la LHID est directement applicable si le droit cantonal la contredit. Actuellement, la mise en œuvre dans les cantons est pratiquement terminée. D'après le rapport d'une commission d'experts, il reste cependant des problèmes de contrôle et d'application à résoudre.

Photo: Services du Parlement

Une harmonisation formelle peu remise en question

D'après l'art. 129 de la Constitution, la Confédération fixe les principes de l'harmonisation des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes. Cette harmonisation fiscale demeure formelle et se limite à l'assujettissement, à l'objet et à la période de calcul des impôts, à la procédure et au droit pénal en matière fiscale. En cas d'harmonisation fiscale matérielle, les barèmes fiscaux, soit les taux d'imposition, et les franchises (déductions sociales) seraient également unifiés. D'après la Constitution, les prescrip-

tions régissant la charge fiscale restent de la compétence des cantons. La Confédération doit harmoniser entre eux aussi bien les régimes fiscaux cantonaux (harmonisation horizontale) que ceux de la Confédération et des cantons (harmonisation verticale). L'amélioration de la transparence et la simplification de la fiscalité suisse sont des buts importants de l'harmonisation formelle. La loi sur l'harmonisation des impôts (LHID) constitue le fondement de cette harmonisation.

En Suisse, le débat politique porte toujours sur la concurrence fiscale et l'harmonisation fiscale matérielle. En revanche, l'harmonisation formelle n'est pratiquement

Encadré 1

Historique

Le 12 juin 1977, les électeurs ont accepté le mandat constitutionnel de l'harmonisation formelle. En 1983, le Conseil fédéral a présenté le message sur l'harmonisation fiscale. En décembre 1990, les Chambres fédérales ont adopté la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD) et la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID). La LHID est entrée en vigueur en 1993, la LIFD en 1995. Les cantons avaient jusqu'à fin 2000 pour adapter leur législation fiscale au droit fédéral. Depuis le 1^{er} janvier 2001, la LHID est directement applicable si le droit cantonal la contredit. Actuellement, la mise en œuvre dans les cantons est pratiquement terminée. D'après le rapport d'une commission d'experts, il reste cependant des problèmes de contrôle et d'application à résoudre^a.

a Commission d'experts Mise en œuvre et application de l'harmonisation fiscale (2004), p. 4



Martin Baur
Senior Economist, Team Économie politique, Administration fédérale des contributions, Berne



Martin Daepf
Senior Economist, Team Économie politique, Administration fédérale des contributions, Berne



Bruno Jeitziner
Chef économiste, Administration fédérale des contributions, Berne; professeur d'économie politique à l'université de Fribourg

Encadré 2

Théorème de la décentralisation d'Oates

Le théorème de la décentralisation de Oates (1972) montre que, dans certaines circonstances, il est possible d'améliorer le bien-être social lorsque les biens publics locaux sont dispensés non par un État unitaire, mais par des collectivités territoriales subordonnées. S'il n'existe pas d'avantages de quantité, dus à la mise à disposition centralisée lors de la production des biens publics, et que l'ensemble des coûts et avantages des biens publics demeure dans la collectivité territoriale qui offre ces biens, alors la fourniture organisée de manière décentralisée, par rapport à celle qui l'est selon un plan d'ensemble à l'échelon national, augmente toujours le bien-être social lorsque les préférences en matière de biens publics varient d'une collectivité territoriale à l'autre. Le théorème recommande que les services publics soient organisés au plus bas échelon d'un État qui puisse comprendre sur son territoire les coûts et avantages essentiels, de manière à éviter tout effet d'entraînement. Ceux-ci s'observent, par exemple, lorsqu'une collectivité territoriale subordonnée lance un ambitieux programme social en faveur des ménages à faibles revenus. Cela peut encourager les ménages les plus pauvres au bénéfice de ces dépenses sociales supplémentaires à s'y établir et les ménages les plus riches, qui doivent financer ce programme par une charge fiscale plus élevée, à s'établir dans une autre collectivité territoriale.

Comment, dès lors, financer les biens publics locaux? Le cœur du message est que lorsque les impôts des collectivités territoriales subordonnées s'appuient sur des facteurs mobiles (en particulier le capital) non fondés sur le principe d'équivalence, cela conduit à des distorsions en matière d'élection de domicile et à des pertes de croissance. C'est pourquoi les collectivités territoriales subordonnées doivent d'abord suivre le principe de l'équivalence et se financer au moyen de taxes et d'impôts sur les biens immobiliers.

jamais remise en question; jusqu'à présent, elle n'a été soumise à aucune évaluation économique approfondie. Dans le cas où celle-ci se ferait, il faudrait préciser les buts de l'harmonisation formelle, dans quelle mesure ils sont atteints et si des effets secondaires et des répercussions voulus ou non apparaissent au cours du processus.

Le présent article n'a pas pour intention d'analyser les effets de l'harmonisation fiscale formelle, mais de s'interroger sur sa valeur à la lumière des théories économiques. Il présente d'abord la perspective de l'économie du bien-être, puis il examine l'harmonisation fiscale formelle sous l'angle politico-économique.

Économie du bien-être et harmonisation fiscale formelle

L'économie du bien-être est une théorie normative. Elle exige que les décideurs politiques jugent impartialement les institutions sur la base de leur efficacité et de leurs effets distributifs. Parmi tous les régimes fiscaux imaginables, le législateur doit choisir celui qui mène globalement au meilleur résultat du point de vue de l'efficacité et de la répartition selon son appréciation objective.

La théorie du fédéralisme financier

Dans le cadre de cette approche théorique du bien-être, la *théorie du fédéralisme financier* cherche à savoir si un État fédéraliste est à même d'augmenter le bien-être social par rapport à un État unitaire. Le théorème de la décentralisation d'Oates (1972, voir *encadré 2*) répond par l'affirmative à cette question. Il constitue le fondement d'un État dans lequel les compétences fiscales fondamentales sont centralisées mais où les collectivités territoriales subordonnées perçoivent des taxes et des impôts selon le principe de l'équivalence pour financer les biens publics à l'échelon local. Dans un État ainsi organisé, toute forme d'harmonisation formelle ou matérielle est superflue.

En soi, le théorème de la décentralisation ne livre cependant pas de justification suffisante pour une décentralisation des compétences d'imposer et de dépenser, car un État unitaire pourrait également servir des prestations différenciées en fonction des préférences locales s'il disposait des informations nécessaires sur les réalités locales¹. S'il ne dispose pas de ces informations, les avantages des solutions décentralisées se basent sur la maîtrise d'asymétries d'informations et la découverte d'informations dans le cadre de processus aménagés d'une manière compétitive. Pour surmonter des asymétries d'informations, la décentralisation des dépenses de

l'État convient mieux que la perception décentralisée des impôts², si bien que la question de l'harmonisation formelle ne se pose pas non plus ici. Elle est cependant importante pour trouver l'information dans le cadre de la *concurrence par comparaison* («yardstick competition») et de la *concurrence comme processus de découverte*.

La concurrence par comparaison

Lorsque la concurrence par comparaison est transparente, elle permet de mettre en évidence les informations nécessaires à l'évaluation de l'efficacité des services fournis par l'État dans une collectivité territoriale, si ses voisines offrent des services publics semblables et que leurs systèmes fiscaux se fondent sur les mêmes bases de calcul. Dans cette configuration, une harmonisation fiscale formelle a des répercussions positives sur l'efficacité, car elle augmente la transparence et la comparabilité du rapport entre le prix et les prestations dans les différentes collectivités territoriales³. Au surplus, elle supprime l'absence d'imposition et les doubles impositions pour les personnes physiques et morales qui sont assujetties à l'impôt dans plus d'une collectivité territoriale; leurs frais d'acquittement baissent ainsi que les coûts de la perception de l'impôt pour le fisc.

La concurrence, un processus de découverte

La concurrence fiscale peut engendrer un autre processus de découverte de l'information. L'existence de différentes collectivités territoriales indépendantes offrant des services publics avec des régimes fiscaux différents augmente la probabilité des innovations. Le fédéralisme sert alors de laboratoire pour l'innovation permettant de tester les nouvelles solutions. Les autres collectivités territoriales peuvent adapter les innovations qui ont du succès, de telle façon que les institutions, au moyen de cette démarche de l'erreur et de l'expérimentation, prennent constamment en compte les changements plus ou moins rapides du cadre général⁴. En Suisse, une opinion répandue veut que les cantons aient tendance à être plus innovateurs que la Confédération⁵. Il existe effectivement quelques exemples d'innovations fiscales qui ont leur origine dans les cantons: déductions pour les frais de garde des enfants par des tiers, atténuation de la double imposition économique, imposition des holdings. Il faut également admettre que de telles innovations fiscales ne se sont plus produites dans les cantons depuis l'entrée en vigueur de l'harmonisation formelle. Celle-ci a donc éliminé la force innovatrice de la concurrence fiscale. *Reich (2009, p. 188)* arrive à la même conclusion: auparavant, les régimes fis-

1 Voir Oates (1999).

2 Voir Boadway (2006).

3 Voir Dafflon (1999), p. 17.

4 La concurrence en tant que processus de découverte peut cependant être limitée par les effets externes des informations (Oates 1999, p. 1133): les collectivités territoriales qui expérimentent de nouvelles politiques génèrent des informations précieuses pour les autres. Cela crée des incitations à profiter des expériences d'autrui, ce qui limite les innovations politiques dans les États fortement décentralisés.

5 Souvent la Confédération n'est pas habilitée à innover, car elle ne peut agir que si la Constitution lui attribue la compétence nécessaire. On observe aussi fréquemment que les cantons sont innovateurs dans les questions qui les concernent exclusivement, mais qu'ils apparaissent souvent comme des freins pour celles qui concernent l'ensemble des cantons et de la Confédération (tâches communes). Voir, par exemple, la question de la suppression de l'impôt sur le capital ou la proposition d'atténuer la double imposition économique par une imposition partielle non seulement des participations qualifiées, mais de toutes les participations.

caux cantonaux autonomes s'avéraient être à plusieurs points de vue de bons laboratoires pour un développement organique du droit fiscal suisse.

L'harmonisation formelle comporte un danger: celui de réglementer des domaines qui demanderaient en fait à être adaptés constamment à l'évolution et aux réalités du moment. Elle peut même devenir un véritable frein aux réformes comme le montre l'exemple de l'impôt sur le capital. D'après la LHID, les cantons sont tenus de percevoir un tel impôt, bien que l'imposition du capital et de la fortune de l'entreprise soit devenue rare sur le plan international et que la Confédération l'ait aboli en 1997. Plus l'adaptation du système fiscal aux évolutions doit être rapide et plus les connaissances sur la meilleure adaptation possible sont limitées, plus l'harmonisation fiscale formelle peut avoir des répercussions négatives. C'est, en effet, dans ces circonstances que les avantages de la concurrence innovatrice sont les plus marquants.

Une concurrence illimitée entre les collectivités territoriales subordonnées tend, toutefois, à éroder l'imposition des facteurs mobiles. La suppression dans la plupart des cantons de l'impôt sur les successions (qui n'est pas harmonisé) pour les descendants directs en est un exemple récent. L'imposition des bénéfices en capital dans le cadre de la fortune mobilière privée a, quant à elle, été supprimée avant l'harmonisation fiscale formelle. Si l'on considère que cette suppression va à l'encontre de la politique de répartition, une harmonisation formelle peut au moins freiner la course vers une suppression totale («race to the bottom»). Ainsi, l'impôt sur la fortune constitue toujours une source de financement importante pour les cantons bien que, pour des raisons de mobilité, on devrait s'attendre à ce que les cantons se livrent à une compétition à la baisse des impôts au moins aussi intensive que pour les droits de succession. Si on veut soumettre les facteurs mobiles à l'imposition pour satisfaire à la politique de répartition, l'harmonisation formelle constitue un instrument insuffisant, car elle n'empêche que l'absence d'imposition mais pas une charge fiscale très légère. Dans ce cas, imposer les facteurs mobiles au niveau de la Confédération plutôt qu'à celui des cantons serait plus efficace. C'est le cas du moins lorsque la mobilité du facteur est plus grande entre les cantons que dans le monde.

Économie politique de l'harmonisation fiscale formelle

L'approche économique-politique se base entre autres sur l'hypothèse que les individus

agissent rationnellement dans leur propre intérêt – même en politique – ainsi que sur une analyse explicite des processus de décision politique. Dans le cadre de la *théorie positive*, on examine qui poursuit quels intérêts véritables en politique, à quelles contraintes les acteurs sont soumis, comment ils se comportent et quels sont les effets de ce comportement. Transposée dans le domaine de l'harmonisation fiscale formelle, cela se traduit par: qui a défendu son introduction? Avec quels objectifs? Dans l'intérêt de qui? Il est essentiel d'identifier non seulement les objectifs déclarés mais aussi ceux effectivement poursuivis. Un examen de l'origine et de l'évolution des règlements institutionnels peut fournir les réponses à ces questions.

D'un point de vue *normatif*, on examinera comment les institutions, et parmi elles, le système fiscal, devraient être aménagées étant donné que les décideurs politiques poursuivent leurs propres intérêts. La question, transposée dans le domaine de l'harmonisation fiscale formelle, se pose de savoir si celle-ci constitue une réponse institutionnelle appropriée au comportement d'acteurs aux intérêts individuels.

L'État Léviathan

Dans la *théorie de l'État Léviathan* de Brennan et Buchanan (1980), les politiciens et l'administration forment un *groupe uni aux intérêts communs*, opposé aux citoyens. En raison de son droit d'imposition exclusif, l'État Léviathan se comporte en monopoliste et maximise le produit fiscal. Comme la concurrence politique ne constitue pas une barrière efficace au pouvoir de l'État, une limitation constitutionnelle à sa toute-puissance en matière fiscale est nécessaire. Les institutions suisses tiennent compte des exigences normatives fondées sur la théorie de l'État Léviathan. En effet la Constitution fédérale comporte des taux maximaux d'imposition, les électeurs participent aux décisions concernant les dépenses et les recettes au moyen des votations populaires, et une concurrence fiscale s'exerce entre les cantons et les communes. Cette dernière est une arme efficace contre la toute-puissance de l'État dans ce domaine. Grâce à la possibilité permanente qu'ont les contribuables de déménager dans un autre canton, elle empêche les impôts de trop augmenter dans une collectivité territoriale donnée (canton ou commune). Toute limitation de la concurrence fiscale, qu'elle soit formelle ou matérielle, est donc proscrite par la théorie de l'État Léviathan.

Pour pouvoir migrer vers un autre canton ou «voter avec les pieds»⁶, encore faut-il que les contribuables puissent comparer le rap-

6 Voir Hirschman (1970).

port qualité-prix des prestations publiques de leur canton de domicile avec celui d'autres cantons. C'est pourquoi un système simple et transparent autorisant les comparaisons peut intensifier la concurrence fiscale. La question se pose alors de savoir si la concurrence produit d'elle-même les informations nécessaires à son propre fonctionnement. Fondamentalement, a-t-elle tendance à la transparence ou à l'opacité? L'économie industrielle montre que les entreprises préfèrent maintenir un faible niveau d'information des consommateurs ou réduire intentionnellement l'information, afin de s'assurer un fort pouvoir de marché au moyen de la discrimination par les prix. Cette dernière s'exerce alors sur les consommateurs moins bien informés.

De manière analogue à l'entreprise qui exerce un monopole sur un marché grâce à la discrimination par les prix, l'État Léviathan cherche à étendre sa toute-puissance en matière fiscale. Les cantons, selon cette approche, sont enclins à mettre en place des systèmes fiscaux aussi compliqués et peu transparents que possible, pour compliquer la comparaison du prix (charge fiscale) exact que le contribuable doit acquitter dans différents cantons pour l'offre de biens publics. Il ne suffit pas de mentionner les taux d'imposition légaux, puisque diverses déductions, montants exonérés d'impôt, divergences pratiques et réglementations diverses influent sur la charge fiscale. Le manque d'informations concourt à immobiliser les contribuables dans un canton, alors qu'ils ne seraient en principe pas en accord avec le rapport qualité-prix que celui-ci pratique. Les cantons peuvent ainsi limiter la concurrence en évitant la transparence et acquérir un fort «pouvoir de marché» auprès des contribuables les moins bien informés. Une harmonisation fiscale formelle se révèle alors bénéfique, car elle augmente la concurrence intercantonale grâce à une meilleure transparence et à la possibilité de comparer le rapport qualité-prix; elle modère en cela l'appétit fiscal de l'État Léviathan.

Un autre modèle *économico-politique* qui subordonne aussi les recettes à des collectivités territoriales maximisantes part du principe que ces dernières, lorsqu'elles se trouvent en situation de concurrence fiscale intercantonale, tendent, de manière analogue aux cartels sur les marchés internationaux des produits et des facteurs de production, à former leur propre cartel et à développer leur toute-puissance fiscale. La concurrence se trouve ainsi limitée par une base de calcul formellement harmonisée et donc fixée. L'économie politique juge néfastes les cartels fiscaux. C'est pourquoi, dans cette perspec-

tive, l'harmonisation fiscale formelle est rejetée, car elle constitue un instrument essentiel pour fonder un cartel fiscal.

Une concurrence politique efficiente

D'autres *théories liées à des groupes d'intérêts* partent du principe qu'il existe une concurrence entre de nombreux groupes d'intérêts différents. En fonction des modèles de concurrence, ces théories parviennent à des résultats très divergents. D'après *Becker (1983)*, la concurrence entre les groupes d'intérêts concourt au succès des techniques de subventions et d'imposition les plus efficaces, de telle manière que la redistribution voulue par le politique s'effectue à des coûts sociaux minimaux. La concurrence entre les groupes d'intérêts mène ainsi à des solutions sociales optimales. Si l'harmonisation fiscale formelle s'impose dans la concurrence politique, c'est qu'elle constitue une solution efficiente.

Théorie de la défaillance politique

À l'inverse, la théorie des groupes d'intérêts qui suit la tradition d'*Olson (1965, 1982)* souligne les effets néfastes pour la société de l'activité des groupes d'intérêts. L'influence asymétrique mène à ce que des groupes peu nombreux, concentrés (homogènes) et bien organisés acquièrent des avantages aux dépens de ceux qui, bien que plus nombreux, sont dispersés (hétérogènes) et inorganisés. Si l'on complète la théorie des groupes d'intérêts d'*Olson* par la *théorie du «rent-seeking»*, elle en devient une *théorie de la défaillance politique*. Dans cette perspective, la politique est réduite à une pure redistribution. Les individus et les groupes emploient des ressources limitées pour bénéficier d'avantages créés artificiellement (droits de monopole). Ces activités de recherche de rente sont considérées à l'extrême comme un gaspillage social complet. Dans cette approche, les mesures institutionnelles préventives susceptibles de limiter la défaillance politique et la recherche de rente occupent le devant de la scène. Concrètement, la question se pose de savoir si l'harmonisation fiscale formelle permet d'enrayer les coûts sociaux de la recherche de rente. Quoi qu'il en soit, les déductions fiscales et exonérations ciblées sont considérées comme des formes courantes de recherche de rente.

Sans la LHID, les groupes d'intérêts sont enclins à se procurer des avantages à l'échelon cantonal au moyen de règlements d'exception, déductions spéciales, etc. L'harmonisation fiscale formelle, en donnant une définition unique de l'assiette de l'impôt, limite la recherche de rente à l'échelon cantonal. La LHID a donc pour effet de discipliner

les efforts des groupes d'intérêts pour obtenir de meilleures déductions et exonérations fiscales, en réglementant ces dernières de manière exhaustive. Grâce à elle, les règlements d'exception ne peuvent être obtenus que par la voie d'un changement de la loi fédérale, qui requiert des efforts considérables. Cependant, la recherche de rente paie d'autant plus que les réglementations de la LHID sont valables dans tous les cantons et instaurés de manière durable. Les coûts de la recherche de rente sont, dans ce cas, supérieurs, mais les profits aussi. Il faut donc considérer de manière nuancée les effets de l'harmonisation fiscale formelle sur le comportement en matière de recherche de rente. Il n'est pas possible de répondre avec certitude à la question de savoir si la recherche de rente centralisée ou décentralisée conduit à des coûts supérieurs en termes d'économie politique, ni si l'harmonisation fiscale formelle permet de l'enrayer.

L'harmonisation fiscale formelle a entraîné un transfert de pouvoir de l'autorité judiciaire (Tribunal fédéral) à l'autorité législative (Assemblée fédérale). Le Tribunal fédéral n'a pas la compétence d'examiner les lois fédérales en Suisse. En revanche, il peut vérifier la constitutionnalité des lois cantonales. Du fait de l'harmonisation fiscale formelle, une part importante de la politique fiscale est passée du droit cantonal au droit fédéral (LHID) non justiciable et les parlementaires fédéraux ont par conséquent augmenté leur liberté d'action aux dépens du Tribunal fédéral.

Conclusion

L'approche de l'économie du bien-être, qui exige de décideurs politiques plus ou moins bien informés qu'ils agissent en vue de maximiser la prospérité, parvient à la conclusion que l'harmonisation fiscale formelle améliore la transparence et exerce une influence positive sur la concurrence fiscale. Elle permet, de même, d'éviter une absence d'imposition ou une double imposition. Enfin, les frais de perception et les frais d'acquiescement de l'impôt diminuent. Ces effets positifs sont, cependant, obtenus au prix de la fonction de découverte et d'innovation de la concurrence fiscale.

L'économie politique de l'harmonisation formelle, qui part de l'hypothèse que les décideurs politiques agissent rationnellement pour défendre leurs propres intérêts, parvient également à des conclusions ambivalentes. D'une part, l'harmonisation fiscale limite la concurrence fiscale, qui constitue un correctif par rapport à un État qui maximise ses recettes. D'autre part, une augmentation

de sa transparence pourrait tout à fait favoriser la concurrence fiscale. Pour savoir si l'harmonisation formelle permet la réduction éventuelle des coûts de la recherche de rente, il faut savoir si cette dernière, lorsqu'elle est décentralisée dans les cantons se traduit par des coûts plus élevés que si elle est centralisée à l'échelon de la Confédération.

Du point de vue de la politique économique, il s'ensuit que l'on doit peser exactement le pour et le contre à chaque question concrète sur l'harmonisation. Outre les objectifs poursuivis, il faut accorder une grande importance aux modèles et à la plausibilité des hypothèses, en particulier en ce qui concerne la motivation et le degré d'information des décideurs politiques. ■

Encadré 3

Bibliographie

- Becker G.S., «A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence», *Quarterly Journal of Economics*, 98, 1983, pp. 371–400.
- Boadway R., «The Principles and Practice of Federalism: Lessons for the EU?», *Swedish Economic Policy Review*, 13, 2006, pp. 9–62.
- Brennan G. et Buchanan J.M., *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge, 1980.
- Carlton D.W. et Perloff J.M., *Modern Industrial Organization*, seconde édition, New York, 1994.
- Dafflon B., *Fiscal Federalism in Switzerland: A Survey of Constitutional Issues, Budget Responsibility and Equalisation*, Department of Political Economy Working Paper 278, université de Fribourg, 1999.
- Commission d'experts Mise en œuvre et application de l'harmonisation fiscale, *Rapport à l'intention de la Commission pour l'harmonisation des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes (CHID) et du comité de la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF)*, Berne, 2004.
- Hirschman A.O., *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, 1970.
- Oates W.E., *Fiscal Federalism*, New York, 1972.
- Oates W.E., «An Essay on Fiscal Federalism», *Journal of Economic Literature*, 37, 1999, pp. 1120–1149.
- Olson M., *The Logic of Collective Action*, Cambridge, 1965.
- Olson M., *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven, 1982.
- Reich M., *Steuerrecht*, Zurich, 2009.