



Présentation et appréciation du modèle Zehnder destiné à endiguer la concurrence fiscale concernant les personnes physiques

**Rapport du Conseil fédéral complétant son avis
du 6 septembre 2006 sur le postulat Schelbert
(06.3191) «Halte aux excès de la concurrence
fiscale»**

Juin 2007

1. Introduction	3
2. Modèle Zehnder	3
2.1. Principe	3
2.2. Calculs de l'Administration fédérale des contributions	4
2.3. Illustration du modèle Zehnder	4
2.3.1. Illustration sur l'exemple de différents contribuables	4
2.3.2. Illustration à l'exemple du montant de l'impôt.....	6
2.4. Concurrence fiscale dans le modèle Zehnder	7
2.4.1. Exemple d'un canton à forte fiscalité	7
2.4.2. Exemple d'un canton à faible fiscalité.....	8
2.4.3. Comparaison entre le canton à forte fiscalité et le canton à faible fiscalité.....	8
3. Appréciation du modèle Zehnder	10
3.1. Appréciation des effets escomptés du modèle Zehnder	10
3.1.1. Endiguer le tourisme fiscal	10
3.1.2. Diminuer la dépendance des communes envers certains contribuables.....	10
3.1.3. Récompenser l'usage économe des deniers publics	10
3.1.4. Détendre les rapports avec l'OCDE et l'UE	11
3.1.5. Simplifier la péréquation financière	11
3.1.6. Faciliter et simplifier la perception de l'impôt fédéral direct	11
3.2. Appréciation des autres effets	11
3.2.1. Harmonisation fiscale matérielle et concurrence fiscale intercantonale	11
3.2.2. Diminution de l'attrait fiscal international de la Suisse.....	12
3.2.3. Limitation de l'autonomie fiscale cantonale et communale	12
3.2.4. Effets sur l'application de l'impôt fédéral direct	13
3.2.5. Transformation de l'impôt fédéral direct en «impôt sur les riches»	13
3.2.6. Perte de l'idée d'équivalence de l'imposition.....	14
3.2.7. Plus d'équité fiscale ?	14
3.2.8. Effets de redistribution	15
4. Conclusions	15

1. Introduction

Le 8 mai 2006, le conseiller national Louis Schelbert a déposé le postulat intitulé «Halte aux excès de la concurrence fiscale» (06.3191). Ce postulat charge le Conseil fédéral de mettre sur pied une commission d'experts indépendante et de soumettre au Parlement, sur la base des travaux de cette dernière, des modèles de calcul actuels permettant d'analyser et de limiter la concurrence fiscale concernant les impôts sur le revenu des personnes physiques conformément aux propositions du professeur Carl August Zehnder. Les limites doivent être fixées de manière à ce que les recettes globales de la Confédération, des cantons et des communes restent dans chaque cas à peu près égales. Le postulat se fonde sur la constatation que les grandes différences de charge fiscale entre les cantons s'expliquent de plus en plus mal par une concurrence fiscale raisonnable. En effet, les cantons où le taux d'imposition est bas ne sont pas principalement ceux qui font depuis longtemps un usage économe des deniers publics, mais bien plus ceux qui ont pu, au moment opportun, offrir des barèmes alléchants à des personnes ayant un revenu élevé. Les propositions de Carl August Zehnder, professeur émérite de l'EPFZ, permettraient apparemment de résoudre assez simplement ces problèmes. La méthode qu'il propose comporterait notamment les avantages suivants:

- Elle permettrait d'endiguer le tourisme fiscal.
- Les collectivités publiques seraient moins dépendantes de certains contribuables.
- L'usage économe des deniers publics serait récompensé.
- Les rapports avec l'OCDE et l'UE seraient moins tendus.
- La péréquation financière serait simplifiée.
- Le prélèvement de l'impôt fédéral direct serait facilité.
- Le prélèvement des impôts par la Confédération serait moins compliqué.

Dans son avis du 9 septembre 2006, le Conseil fédéral a proposé de rejeter ce postulat (que le Conseil national n'avait par ailleurs pas encore traité). Le Conseil fédéral a cependant chargé l'Administration fédérale des contributions (AFC) de présenter un bref rapport sur les résultats des recherches qu'elle a entreprises sur le modèle Zehnder. Conformément à ce mandat, le présent rapport présente le modèle Zehnder, en donne une appréciation critique et expose les principaux résultats des calculs de l'AFC concernant les différents aspects de la proposition du professeur Zehnder. Pour être certaine qu'elle avait interprété correctement son modèle, l'AFC a discuté ses calculs et les résultats de ses recherches avec le professeur Zehnder.

2. Modèle Zehnder

2.1. Principe

Le modèle Zehnder¹ prévoit l'imposition exclusive par la Confédération de la part du revenu qui excède une certaine limite. En contrepartie, la Confédération renonce entièrement à imposer la part des revenus inférieure à cette limite. Tout canton peut fixer lui-même une deuxième limite de revenu inférieure à la première pour délimiter de la même manière ses propres recettes fiscales par rapport à celles des communes. Le canton impose donc uniquement la part du revenu comprise entre ces deux limites, les communes imposant exclusivement la part du revenu inférieure à cette deuxième limite. En l'occurrence, il faut définir les limites de revenu de manière à ce que la répartition des recettes fiscales entre la Confédération, les cantons et les communes corresponde à la répartition actuelle. Le professeur Zehnder conçoit son modèle comme une thérapie visant les causes du changement de domicile pour des raisons fiscales par des personnes disposant de revenus élevés. Le montant de l'imposition des différentes parts du revenu aux trois niveaux de l'Etat

¹ Cf. Carl August Zehnder, «Steuertourismus eindämmen – kantonale Finanzhoheit achten. Für eine bessere Koordination im Steuersystem», Neue Zürcher Zeitung, 3.2.1998.

doit se fonder sur le revenu global. En l'occurrence, tout contribuable est imposé à chaque niveau au barème fiscal correspondant à la totalité de son revenu.

2.2. Calculs de l'Administration fédérale des contributions

L'AFC a effectué des calculs et des simulations pour les différents aspects du modèle Zehnder. Elle a examiné plus précisément les aspects suivants:

- Fixation de la limite de revenu entre la Confédération et les cantons et de celle entre les cantons et les communes et calcul du taux d'imposition médian et du nombre des contribuables;
- Répartition du produit de l'impôt entre la Confédération, les cantons et les communes;
- Comparaison entre les charges fiscales selon le modèle Zehnder et selon la situation actuelle;
- Calcul d'exemples concrets pour des contribuables typiques;
- Analyse de la concurrence fiscale dans le modèle Zehnder;
- Changements de la structure fiscale cantonale et changements de la structure fiscale entre les cantons et les communes;
- Effets et adaptations au niveau des communes.

Ces calculs ont été effectués sur la base de la statistique de l'impôt fédéral direct en 2003 et de la statistique de la charge fiscale en 2003, en partant d'un produit total des impôts sur le revenu des personnes physiques de 40,2 milliards de francs, ce montant étant réparti à raison de 15 milliards en tout pour les communes, de 18,3 milliards en tout pour les cantons et de 6,9 milliards pour la Confédération².

Pour plus de précisions, on se réfèrera à l'étude complète de l'AFC intitulée «Le modèle Zehnder d'imposition» de R. Peters (AFC) datée de février 2007. Cette étude (en français) est disponible sur le site Internet de l'AFC à l'adresse (<http://www.estv.admin.ch/f/dokumentation/publikationen/gutachten.htm>).

Une question importante pour le modèle Zehnder concerne la fixation des limites de revenu entre la Confédération et les cantons, d'une part, et entre les cantons et les communes, d'autre part, ainsi que le montant moyen des taux d'imposition du revenu aux niveaux fédéral, cantonal et communal permettant de générer un produit de l'impôt égal au produit généré actuellement dans le cadre du système en vigueur. À l'aide de ses calculs, l'AFC a pu déterminer les taux d'imposition nécessaires en fonction de différentes limites, le revenu globalement imposable pour chaque part du revenu ainsi que le nombre (absolu et relatif) des contribuables. En l'occurrence, la limite de revenu entre les cantons et la Confédération est comprise entre 150 000 et 230 000 francs et la limite de revenu moyenne entre les communes et les cantons est de l'ordre de 50 000 francs.

2.3. Illustration du modèle Zehnder

2.3.1. Illustration sur l'exemple de différents contribuables

Le modèle Zehnder peut être illustré sur la base de trois couples qui ont des revenus différents, à savoir:

- un couple avec un revenu imposable de 25 000 francs,

² Par rapport aux recettes totales de l'impôt sur le revenu (42,7 milliards de fr.) indiquées dans la publication «Finances publiques de la Suisse en 2003», il y a un écart de 6 %. Cet écart provient du fait qu'il faut harmoniser les recettes fiscales des finances publiques (qui sont comptabilisées selon le principe de l'encaisse) avec le produit des impôts et les données détaillées de la statistique de l'impôt fédéral direct (qui indique le produit escompté pour la période fiscale 2003). Cet écart n'a cependant qu'un effet marginal sur les taux d'imposition calculés, car les données de la statistique fiscale utilisée sont fiables.

- un couple avec un revenu imposable de 150 000 francs, et
- un couple avec un revenu imposable de 875 000 francs.

Les impôts de ces 3 couples sont calculés ensuite en admettant que les communes prélèvent l'impôt sur la part des revenus inférieure à 50 000 francs, les cantons sur la part des revenus comprise entre 50 000 et 230 000 francs et la Confédération sur la part du revenu excédant 230 000 francs. En Suisse, la charge fiscale moyenne sur le revenu global se monte à 4,07 % pour un revenu de 25 000 francs, à 22,81 % pour un revenu de 150 000 francs et à 37,90 % pour un revenu de 875 000 francs³.

Dans le modèle Zehnder, l'**impôt fédéral direct** n'est prélevé que sur la part du revenu excédant 230 000 francs. Dans cet exemple, seul le 3^e couple, dont le revenu est de 875 000 francs, paie l'impôt fédéral direct. Cet impôt est prélevé en l'occurrence sur le revenu imposable déterminant de 645 000 francs (875 000 - 230 000). Le taux d'imposition applicable correspond à la charge fiscale moyenne sur le revenu global de 37,90 %. D'après le modèle Zehnder, l'impôt fédéral direct se monte donc à:

- 0 franc pour le couple 1,
- 0 franc pour le couple 2,
- 244 460 francs (645 000 x 37,90 %) pour le couple 3.

L'**impôt cantonal** est prélevé sur la part du revenu comprise entre 50 000 et 230 000 francs. Les couples 2 et 3 doivent donc payer cet impôt. Le revenu imposable déterminant du couple 2 se monte à 100 000 francs (150 000 - 50 000) et le couple 3 doit payer l'impôt cantonal sur un revenu de 180 000 francs (230 000 - 50 000). Le taux d'imposition correspond à la charge fiscale moyenne sur le revenu global, c'est-à-dire 22,81 % pour le couple 2 et 37,90 % pour le couple 3. D'après le modèle Zehnder, l'impôt cantonal se monte donc à:

- 0 franc pour le couple 1,
- 22 810 francs (100 000 x 22,81 %) pour le couple 2,
- 68 230 francs (180 000 x 37,90 %) pour le couple 3.

L'**impôt communal** n'est prélevé que sur la part du revenu inférieure ou égale à 50 000 francs. La commune impose donc la totalité du revenu (25 000 francs) du couple 1; elle impose également les premiers 50 000 francs du revenu des couples 2 et 3. Les taux d'imposition correspondent à la charge moyenne sur revenu global, c'est-à-dire 4,07 % pour le couple 1, 22,81 % pour le couple 2 et 37,90 % pour le couple 3. Selon le modèle Zehnder, l'impôt cantonal se monte donc à:

- 1020 francs (25 000 x 4,07 %) pour le couple 1,
- 11 410 francs (50 000 x 22,81 %) pour le couple 2,
- 18 950 francs (50 000 x 37,90 %) pour le couple 3.

Le tableau 1 indique le montant des impôts communal, cantonal et fédéral payés par les trois couples selon le modèle Zehnder et, pour comparaison, d'après le système actuel. La charge fiscale globale est pratiquement identique pour tous les couples d'après le système actuel et selon le modèle Zehnder. Il y a cependant d'importantes différences dans la répartition des montants payés à la commune, au canton et à la Confédération. D'après le système actuel, le revenu total est imposé par la Confédération, par le canton et par la commune. Les couples 1, 2 et 3 paient à peu près le même montant pour l'impôt communal et pour l'impôt cantonal. Le couple 3 paie environ le tiers de l'impôt total à chaque niveau.

³ Il s'agit en l'occurrence de taux d'imposition moyens approximatifs pour l'ensemble de la Suisse pour les couples qui ont deux enfants et un revenu imposable correspondant. La répartition en revenus bas moyens et élevés ne se rapporte pas à la situation réelle des revenus en Suisse, mais est utilisée ici uniquement à titre d'exemple.

Montant de l'impôt de 3 couples selon le système actuel et selon le modèle Zehnder						
	Système actuel			Modèle Zehnder		
	Couple 1	Couple 2	Couple 3	Couple 1	Couple 2	Couple 3
Revenu global	25 000	150 000	875 000	25 000	150 000	875 000
Impôt communal	520	12 530	108 480	1020	11 410	18 950
Impôt cantonal	500	14 100	122 620	0	22 810	68 230
Impôt fédéral	0	7590	100 560	0	0	244 460
Impôt total	1020	34 220	331 660	1020	34 '220	331 '640

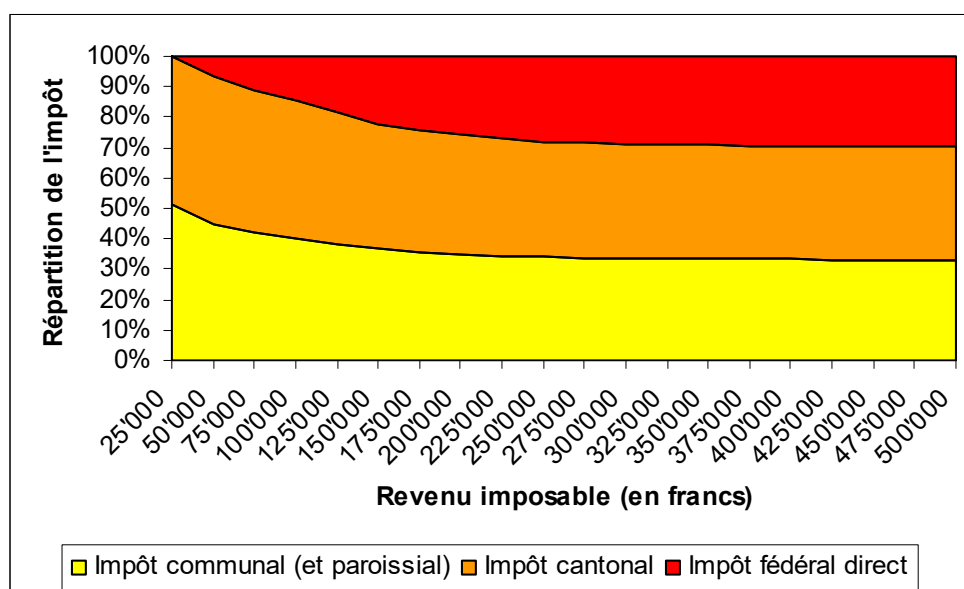
Tableau 1: Montant de l'impôt de 3 couples aux revenus différents selon le système actuel et selon le modèle Zehnder

Avec le modèle Zehnder, le couple 1 paie uniquement l'impôt communal, le couple 2 paie l'impôt communal et l'impôt cantonal, lequel est deux fois plus élevé que l'impôt communal. Contrairement au système actuel, le couple 2 ne paie pas l'impôt fédéral direct. En revanche, pour le couple 3, l'impôt fédéral direct représente à lui seul plus des deux tiers du montant total de l'impôt, soit deux fois plus que dans le système actuel. Selon le modèle Zehnder, l'impôt cantonal pour ce même couple est égal à la moitié de l'impôt selon le système actuel et au niveau communal à un sixième seulement. Le tableau montre en outre que, dans le modèle Zehnder également, les personnes qui gagnent plus versent un impôt plus élevé aux niveaux communal et cantonal que les personnes qui gagnent moins. Les différences entre les contribuables aux niveaux cantonal et communal sont considérablement réduites par rapport au système actuel. Alors que, d'après ce système, le couple 3 paie un impôt communal plus de 200 fois plus élevé que le couple 1, ce quotient ne s'élève plus qu'à 17:1 dans le modèle Zehnder. De même, les différences se sont amenuisées au niveau cantonal: le couple 3, par exemple, ne paie plus que trois fois plus d'impôt que le couple 2 dans le modèle Zehnder, alors que d'après le système actuel, le couple 3 paie presque neuf fois plus d'impôt que le couple 2.

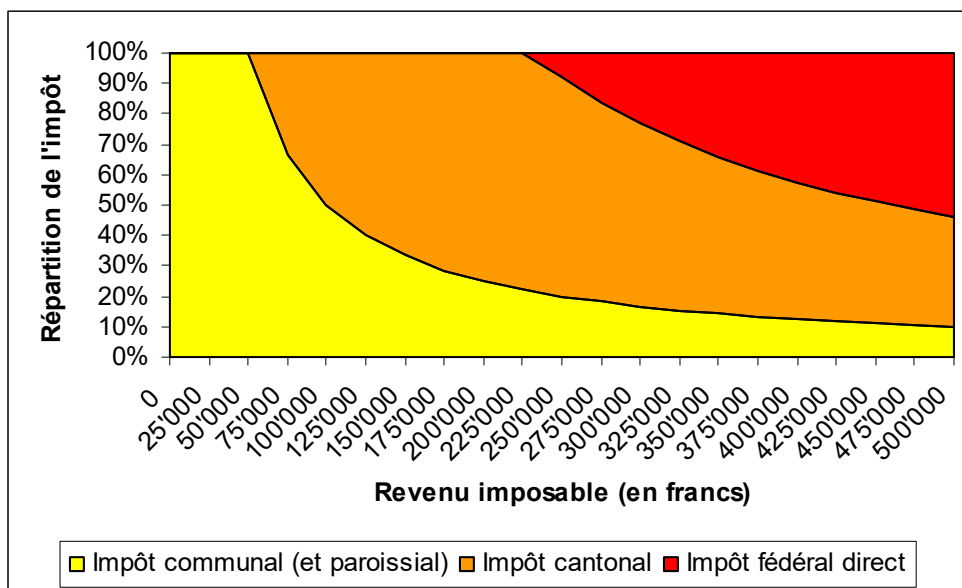
Dans le modèle Zehnder, les hauts revenus sont essentiellement imposés par la Confédération, alors que les différences entre la charge fiscale des différents contribuables au niveau cantonal et communal sont fortement réduites par rapport au système actuel.

2.3.2. Illustration à l'exemple du montant de l'impôt

Les graphiques 1 et 2 montrent les différences dans la répartition du produit de l'impôt entre les trois niveaux de l'Etat d'après le système actuel et selon le modèle Zehnder.



Graphique 1: Répartition de l'impôt en fonction du revenu imposable d'après le système actuel



Graphique 2: Répartition de l'impôt en fonction du revenu imposable selon le modèle Zehnder

Dans le système actuel, l'évolution des impôts de la Confédération, du canton et de la commune est pratiquement parallèle. Dans le modèle Zehnder, les revenus allant jusqu'à 50 000 francs sont imposés uniquement par la commune. À partir de 50 000 francs, les revenus sont imposés en plus par le canton jusqu'à un montant de 230 000 francs. À partir de ce montant, le revenu est soumis à l'impôt fédéral direct. Comme le montre le graphique 2, la part de l'impôt fédéral direct augmente très fortement en fonction de l'augmentation du revenu.

2.4. Concurrence fiscale dans le modèle Zehnder

Dans le modèle Zehnder, les cantons et les communes peuvent également moduler la charge fiscale en fonction de leurs besoins financiers dans les limites des principes d'imposition constitutionnels. Selon le professeur Zehnder, l'autonomie fiscale cantonale et communale est largement préservée. Contrairement au système actuel, les modifications des barèmes cantonaux ou communaux ne concernent plus la totalité du revenu, mais uniquement une part prédéterminée de celui-ci. La concurrence fiscale est ainsi limitée. Pour illustrer ce fait, on prendra en considération un canton à forte fiscalité et un canton à faible fiscalité. Les effets de cette différence entre les taux d'imposition seront exposés sur la base de trois couples qui ont des revenus différents.

2.4.1. Exemple d'un canton à forte fiscalité

En 2003, un canton à forte fiscalité comme le Jura a imposé les couples avec un revenu de 25 000 francs à un taux de 7,26 %, les couples avec un revenu imposable de 150 000 francs à un taux de 27,52 % et les couples avec un revenu imposable de 875 000 francs à un taux de 42,78 %. Le tableau 2 indique la répartition de la charge fiscale dans le canton du Jura d'après le système actuel et selon le modèle Zehnder.

Canton à forte fiscalité (JU): montant de l'impôt de 3 couples d'après le système actuel et selon le modèle Zehnder						
	Système actuel			Modèle Zehnder		
	Couple 1	Couple 2	Couple 3	Couple 1	Couple 2	Couple 3
Revenu global	25 000	150 000	875 000	25 000	150 000	875 000
Impôt communal	990	18 310	148 770	1 820	13 760	21 390
Impôt cantonal	830	15 380	125 010	0	27 520	77 000
Impôt fédéral	0	7 590	100 560	0	0	244 460
Impôt total	1 820	41 280	374 340	1 820	41 280	342 850

Tableau 2: Montant de l'impôt de 3 couples aux revenus différents dans un canton à forte fiscalité d'après le système actuel et selon le modèle Zehnder

Dans un canton à forte fiscalité, les bas revenus paient l'essentiel de leur impôt au niveau communal, les revenus moyens au niveau communal et cantonal, alors que les hauts revenus versent la majeure partie de leur impôt à la Confédération. C'est également le cas avec le modèle Zehnder. Selon ce modèle dans un tel canton, le montant de l'impôt communal et celui de l'impôt cantonal sont supérieurs à la moyenne suisse (v. tableau 1) pour tous les contribuables. Cette augmentation ne concerne pas l'impôt fédéral direct qui conserve le même niveau que dans le modèle Zehnder, car il est déterminé sur la base de la charge fiscale moyenne sur le revenu global selon le système actuel.

2.4.2. Exemple d'un canton à faible fiscalité

Comme exemple d'un canton à faible fiscalité, on a utilisé la charge fiscale dans le canton de Nidwald en 2003. Dans ce canton, les couples sont imposés de la manière suivante: un revenu imposable de 25 000 francs est imposé au taux de 4,30 %; un revenu imposable de 150 000 francs est imposé au taux de 19,06 % et un revenu imposable de 875 000 francs est imposé au taux de 27,54 %. Le tableau 3 indique la répartition de la charge fiscale dans le canton de Nidwald d'après le système actuel et selon le modèle Zehnder.

Canton à faible fiscalité (NW): montant de l'impôt de 3 couples selon le système actuel et selon le modèle Zehnder						
	Système actuel			Modèle Zehnder		
	Couple 1	Couple 2	Couple 3	Couple 1	Couple 2	Couple 3
Revenu global	25 000	150 000	875 000	25 000	150 000	875 000
Impôt communal	590	11 570	77 360	1 070	9 530	13 770
Impôt cantonal	480	9 430	63 060	0	19 060	49 570
Impôt fédéral	0	7 590	100 560	0	0	244 460
Impôt total	1 070	28 590	240 980	1 070	28 590	307 800

Tableau 3: Montant de l'impôt de 3 couples aux revenus différents dans un canton à basse fiscalité d'après le système actuel et selon le modèle Zehnder

Dans le canton à faible fiscalité, la répartition de la charge fiscale entre les impôts de la Confédération, du canton et de la commune est comparable à celle de la charge fiscale dans le canton à forte fiscalité et à la moyenne suisse. La différence est la même qu'actuellement. Les effets du modèle Zehnder sur la concurrence fiscale ne peuvent être évalués qu'en comparant la situation entre ces deux cantons.

2.4.3. Comparaison entre le canton à forte fiscalité et le canton à faible fiscalité

Le tableau 4 compare les impôts communal, cantonal et fédéral dans un canton à forte fiscalité et dans un canton à faible fiscalité en fonction du système actuel et du modèle Zehnder.

Comparaison entre les impôts des trois couples dans un canton à forte fiscalité et un canton à faible fiscalité en fonction du système actuel et du modèle Zehnder												
	Système actuel						Modèle Zehnder					
	Couple 1		Couple 2		Couple 3		Couple 1		Couple 2		Couple 3	
Revenu global	25 000		150 000		875 000		25 000		150 000		875 000	
Fiscalité	Faible	Forte	Faible	Forte	Faible	Forte	Faible	Forte	Faible	Forte	Faible	Forte
Impôt communal	590	990	11 570	18 310	77 360	148 770	1 070	1 820	9 530	13 760	13 770	21 390
Impôt cantonal	480	830	9 430	15 380	63 060	125 010	0	0	19 060	27 520	49 570	77 000
Impôt fédéral	0	0	7 590	7 590	100 560	100 560	0	0	0	0	244 460	244 460
Impôt total	1 070	1 820	28 590	41 280	240 980	374 340	1 070	1 820	28 590	41 280	307 800	342 850

Tableau 4: Comparaison entre les impôts des trois couples dans un canton à forte fiscalité et un canton à faible fiscalité en fonction du système actuel et du modèle Zehnder

Comme le montre le tableau 4, les différences entre la charge fiscale au niveau communal et la charge fiscale au niveau cantonal sont réduites dans le modèle Zehnder par rapport au système actuel.

Au **niveau communal**, les différences de charge fiscale entre un canton à faible fiscalité et un canton à forte fiscalité restent inchangées (1,7 :1) pour les faibles revenus; pour les revenus moyens, ces différences sont légèrement réduites (de 1,58:1 à 1,44:1). La plus forte réduction concerne les hauts revenus (de 1,92:1 à 1,55:1). Dans le système actuel, la différence absolue entre la charge fiscale dans une commune d'un canton à forte fiscalité et une commune d'un canton à faible fiscalité se monte à 71 410 francs pour un couple à haut revenu. Selon le modèle Zehnder, cette différence ne se monte plus qu'à 7620 francs, c'est-à-dire à un peu plus d'un dixième de la différence actuelle. Par rapport au système actuel, le modèle Zehnder réduit donc fortement les différences de charge fiscale entre les communes, en particulier pour les hauts revenus. La concurrence fiscale ne porte plus en effet sur la totalité du revenu, mais uniquement sur la part du revenu inférieure ou égale à 50 000 francs: c'est pourquoi elle est fortement réduite.

Au **niveau cantonal**, la totalité du revenu n'est plus imposée, mais seulement la part du revenu comprise entre 50 000 et 230 000 francs. Dans le modèle Zehnder, cela a pour conséquence que le couple 1, qui n'a qu'un revenu modeste, ne paie plus l'impôt cantonal. Pour les revenus moyens, la différence de charge fiscale entre le canton à faible fiscalité et le canton à forte fiscalité diminue de 1,63:1 à 1,44:1, ce qui correspond à une réduction de 12 %. Pour les hauts revenus, cette différence diminue de 1,98:1 à 1,55:1 (22 %). Les hauts revenus qui paient actuellement près de deux fois plus d'impôt dans le canton du Jura que dans le canton de Nidwald, ne paieraient plus, avec le modèle Zehnder, que la moitié plus d'impôt dans le canton du Jura que dans le canton de Nidwald. En chiffres absolus, la différence de la charge fiscale cantonale entre le canton du Jura et le canton de Nidwald s'élève actuellement à 61 950 francs pour un couple à haut revenu alors que, dans le modèle Zehnder, elle ne serait que de 27 430 francs.

Pour les hauts revenus, le modèle Zehnder réduit considérablement les différences entre les charges fiscales **aux niveaux cantonal et communal** par rapport au système actuel. Dans le canton à faible fiscalité, la charge fiscale est égale à 63 340 francs (13 770 + 49 570) et, dans le canton à forte fiscalité, à 98 390 francs (21 390 + 77 000); la différence est donc égale à 35 050 francs. D'après le système actuel, cette différence est égale à 133 360 francs (273 780 - 140 420).

Au **niveau fédéral**, seuls les hauts revenus paient encore l'impôt fédéral direct selon le modèle Zehnder, cet impôt constituant une bien plus grande part de l'ensemble de la charge fiscale que dans le système actuel. Par conséquent, les différences au niveau de la charge globale entre un canton à faible fiscalité et un canton à forte fiscalité diminuent fortement pour les hauts revenus. D'après le système actuel, un couple disposant d'un revenu élevé paie globalement 55 % d'impôt de plus dans le canton à forte fiscalité que dans le canton à faible fiscalité; selon le modèle Zehnder, la différence n'est que de 11 %. En chiffres absolus, un couple disposant d'un revenu élevé paie globalement 133 360 francs d'impôt de plus dans le canton du Jura que dans le canton de Nidwald. Avec le modèle Zehnder, cette différence serait réduite, en tout, à 35 050 francs. Pour les hauts revenus, l'incitation à changer de canton pour des raisons fiscales serait donc fortement réduite.

Pour les bas et les moyens revenus en revanche, la charge fiscale globale n'a pas changé; dans le présent exemple, les différences entre le canton à faible fiscalité et le canton à forte fiscalité restent aussi importantes (en raison de l'absence d'impôt fédéral direct) selon le modèle Zehnder que d'après le système actuel.

3. Appréciation du modèle Zehnder

3.1. Appréciation des effets escomptés du modèle Zehnder

Les effets escomptés du modèle Zehnder cité dans le postulat Schelbert sont analysés et évalués ci-après⁴. Il s'agit des effets suivants:

- Endiguer le tourisme fiscal
- Diminuer la dépendance des communes envers certains contribuables
- Récompenser l'usage économe des deniers publics
- Détendre les rapports avec l'OCDE et l'UE
- Simplifier la péréquation financière
- Faciliter la perception de l'impôt fédéral direct
- Simplifier la perception des impôts par la Confédération

3.1.1. Endiguer le tourisme fiscal

Comme le montrent les exemples chiffrés du chapitre 2, il y aurait en fin de compte un fort rapprochement de la charge fiscale, quoique pas tout à fait complet, pour un petit groupe de contribuables disposant de hauts revenus. Dans ce groupe de contribuables, cela devrait endiguer nettement les changements de domicile en Suisse motivés par des raisons fiscales. Le principal effet recherché du modèle Zehnder serait donc atteint dans le pays.

3.1.2. Diminuer la dépendance des communes envers certains contribuables

Le modèle Zehnder ferait diminuer la dépendance des cantons et des communes envers certains contribuables disposant de revenus élevés. Ces contribuables continueraient de payer des impôts cantonal et communal plus élevés que les contribuables à faible ou à moyen revenu. C'est pourquoi les contribuables à revenu élevé continueraient d'être importants pour ces collectivités publiques, quoique dans une mesure beaucoup plus faible que d'après le système actuel.

3.1.3. Récompenser l'usage économe des deniers publics

Des impôts peu élevés peuvent avoir plusieurs causes. Ils peuvent par exemple être la conséquence d'une utilisation économe des deniers publics, d'une offre limitée de prestations étatiques ou d'une situation topographique particulière. Ils peuvent également découler du fait qu'un canton est en mesure d'offrir, au bon moment, des impôts modestes à des personnes qui gagnent des revenus élevés. Le modèle Zehnder et la limitation de la concurrence fiscale qui en découle ont pour conséquence que les baisses d'impôt cantonales qui ont pour but d'attirer des personnes à forts revenus perdraient leur attrait. Mais les cantons qui usent particulièrement parcimonieusement des deniers publics ne sont pas les seuls à pouvoir offrir des impôts modestes; il y a également d'autres raisons pour de tels impôts, comme l'offre limitée de prestations étatiques.

La limitation de la concurrence fiscale affaiblit la nécessité pour les corporations publiques de rechercher l'efficacité. Contrairement à l'effet escompté, on crée plus d'espace pour une utilisation inefficace des deniers publics. En outre, il faut relever que la concurrence fiscale n'est qu'une des formes de la concurrence entre les sites. Cela signifie que la limitation ou la suppression de la concurrence fiscale n'élimine pas la concurrence entre les sites, mais la reporte simplement sur d'autres formes de concurrence, par exemple, la chasse aux subventions. On peut douter que ces autres formes de la concurrence entre les sites se traduisent par une offre plus efficace de prestations étatiques.

Dans le modèle Zehnder, l'égalisation de la charge fiscale entre les cantons entraîne une diminution du besoin de péréquation financière. En principe, cette diminution tendrait à

⁴ Cf. réponse du Conseil fédéral du 9 mars 2001 à l'interpellation Fässler, 00.3640 Réforme du système fiscal suisse.

augmenter l'efficacité puisqu'elle irait de pair avec une réduction des «fausses» incitations comportementales liées à la péréquation financière actuelle. Il faut toutefois partir de l'idée que la perte d'efficacité provoquée par la limitation de la concurrence fiscale sera plus importante que le gain d'efficacité provoqué par la réduction du besoin de péréquation financière, en particulier parce que la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) réduira ces «fausses» incitations. À l'avenir, on peut donc s'attendre à ce que la péréquation financière diminue les inefficacités, également dans le système actuel.

3.1.4. Détendre les rapports avec l'OCDE et l'UE

Le montant des taux d'imposition ou la concurrence fiscale intercantonale concernant l'imposition des personnes physiques ne sont pas mis en cause par l'OCDE ni par l'UE. Le modèle Zehnder ne contribuerait donc pas à détendre les rapports avec ces organisations car il ne porte pas sur l'imposition des personnes morales.

3.1.5. Simplifier la péréquation financière

La concrétisation du modèle Zehnder ne changerait rien à la répartition différente des contribuables à faible et à haut revenu entre les cantons et les communes. En raison de la progressivité plus élevée, les cantons et les communes plus riches en contribuables à revenus élevés continueraient à bénéficier de recettes fiscales plus élevées. Toutefois, l'effet suivant est plus important: dans la RPT, le modèle Zehnder a un impact direct sur la base de calcul agrégée. Toutes les parts des revenus qui seraient imposées exclusivement par la Confédération ne seraient plus comprises dans la base de calcul cantonale. Pour les cantons disposant d'un nombre de contribuables à revenus élevés supérieur à la moyenne, la base de calcul agrégée serait beaucoup plus fortement réduite que pour les cantons qui disposent de relativement peu de contribuables à revenus élevés. La nécessité de la péréquation financière serait en principe réduite par cette diminution des différences au niveau de la base de calcul.

3.1.6. Faciliter et simplifier la perception de l'impôt fédéral direct

Le professeur Zehnder part de l'idée que la réalisation de sa proposition entraînerait une réduction très importante du nombre des contribuables au niveau cantonal mais aussi, et surtout, au niveau fédéral et réduirait donc les travaux de perception de l'impôt. En pratique, le nombre des contribuables aux niveaux fédéral, cantonal et communal ne changerait pas. De plus, les contribuables devraient continuer de déposer leur déclaration d'impôt dans la commune de domicile ou dans le canton de domicile où ils seraient taxés. Il ne faut donc pas s'attendre à une réduction substantielle des frais de perception.

3.2. Appréciation des autres effets

L'appréciation du modèle Zehnder ne doit pas se limiter aux principaux effets recherchés et déclarés, mais doit également porter sur les autres conséquences de ce modèle.

3.2.1. Harmonisation fiscale matérielle et concurrence fiscale intercantonale

La Confédération imposerait exclusivement la part des revenus excédant 230 000 francs selon les calculs précédents. Pour cette part des revenus, les impôts seraient donc harmonisés matériellement dans toute la Suisse. La concurrence fiscale entre les cantons et les communes ne s'étendrait plus qu'à la part des revenus inférieurs à ce seuil. L'autonomie fiscale des corporations publiques et la mobilité des contribuables sont les conditions de la concurrence fiscale. La proposition Zehnder réduirait l'autonomie fiscale des cantons et des communes et diminuerait fortement les incitations à changer de domicile pour des raisons fiscales pour les contribuables particulièrement mobiles. La dynamique de la concurrence fiscale serait ainsi freinée, ce qui tempérerait non seulement les inconvénients de la concurrence fiscale (en particulier l'inégalité de la répartition des revenus et le problème des transferts sectoriels), mais entraînerait aussi une diminution de ses avantages (démocratie et autonomie locales, responsabilité individuelle, proximité avec le citoyen, prise en compte de préférences différentes, moins d'État mais plus efficace, innovation). En outre,

il faut tenir compte du report sur d'autres formes de la concurrence locale avec éventuellement des effets encore plus indésirables. D'un autre côté, la diminution des besoins de péréquation financière pourrait compenser un certain nombre de ces effets négatifs.

3.2.2. Diminution de l'attrait fiscal international de la Suisse

Les cantons (et les communes) à faible fiscalité perdraient de leur attrait fiscal pour les contribuables particulièrement mobiles non seulement sur le plan national, mais aussi sur le plan international. Outre la réduction voulue de l'attrait intranational, il faut également prendre en compte la réduction involontaire de l'attrait international. Dans la concurrence fiscale, les petites corporations publiques disposent d'un avantage stratégique par rapport aux grandes corporations publiques. L'autonomie fiscale des cantons peut encore renforcer cet avantage stratégique. Les petits cantons à faible fiscalité peuvent être incomparablement plus attractifs que ne pourrait jamais l'être la moyenne suisse. C'est précisément cet avantage que le modèle Zehnder supprimerait (du moins pour l'imposition des personnes physiques). Cette suppression devrait avoir des effets globalement négatifs pour la Suisse, car ce ne sont pas uniquement les cantons à faible fiscalité qui profitent d'un attrait élevé au niveau international: la Suisse dans son ensemble profite aussi indirectement de l'implantation de nouvelles sociétés et de la venue de nouveaux contribuables.

3.2.3. Limitation de l'autonomie fiscale cantonale et communale

Le modèle Zehnder suppose nécessairement des atteintes de la Confédération à l'autonomie fiscale des cantons et des communes. Pour déterminer la limite du revenu pour l'imposition entre la Confédération et les cantons, il faudrait notamment calculer l'assiette de l'impôt uniformément selon les critères applicables à l'impôt fédéral direct. En outre, on peut se demander si, en plus d'une certaine harmonisation formelle, des aspects d'une harmonisation matérielle ne sont pas nécessaires pour concrétiser un système fiscal sur le modèle Zehnder. Par exemple, l'application de déductions différentes par la Confédération et par les cantons pourrait conduire à des revenus imposables différents pour un même contribuable. Cela pourrait déboucher sur des résultats peu clairs dans la zone où se situe la limite de revenu entre la Confédération et les cantons⁵.

Pour les revenus proches de la limite de la compétence d'imposer entre la Confédération et le canton, l'évolution des barèmes peut se révéler politiquement indésirable (par ex. progressivité très forte ou barèmes dégressifs). Éviter de telles évolutions indésirables nécessite une harmonisation poussée de l'évolution des barèmes cantonaux et de celle du barème de l'impôt fédéral direct, ce qui conduit à limiter l'autonomie fiscale cantonale.

De leur côté, les communes n'auraient plus que le droit d'imposer la part inférieure des revenus, le barème fiscal leur étant indirectement prescrit par le canton puisque c'est le canton qui fixe la limite de revenu. Les communes devraient alors appliquer le barème qui génère les mêmes recettes fiscales que celles dont elles disposent avec le système actuel. Le barème fiscal applicable dépend du montant de la limite de revenu entre les communes et le canton ainsi que du montant des franchises et peut augmenter très fortement en cas de baisse de la limite de revenu et de hausse des franchises (déductions). Dans le cadre de ces limites, les communes sont théoriquement libres, dans le modèle Zehnder, d'élever ou d'abaisser leur taux d'imposition en fonction de leurs besoins financiers. L'autonomie fiscale restreinte devrait compliquer nettement l'harmonisation réciproque entre l'offre de prestations de la commune, les besoins financiers et le coefficient annuel de l'impôt communal, tout comme l'harmonisation entre l'impôt communal et l'impôt cantonal.

⁵ On peut imaginer par exemple qu'un contribuable aurait un revenu imposable de 220 000 francs calculé selon les critères de l'impôt fédéral direct et de 240 000 francs dans un canton pratiquant une politique de déduction restrictive. On ignore en l'occurrence où serait fixée la limite exacte entre la compétence d'imposer de la Confédération et celle du canton, en particulier comment imposer les 10 000 francs excédant la limite de 230 000 francs.

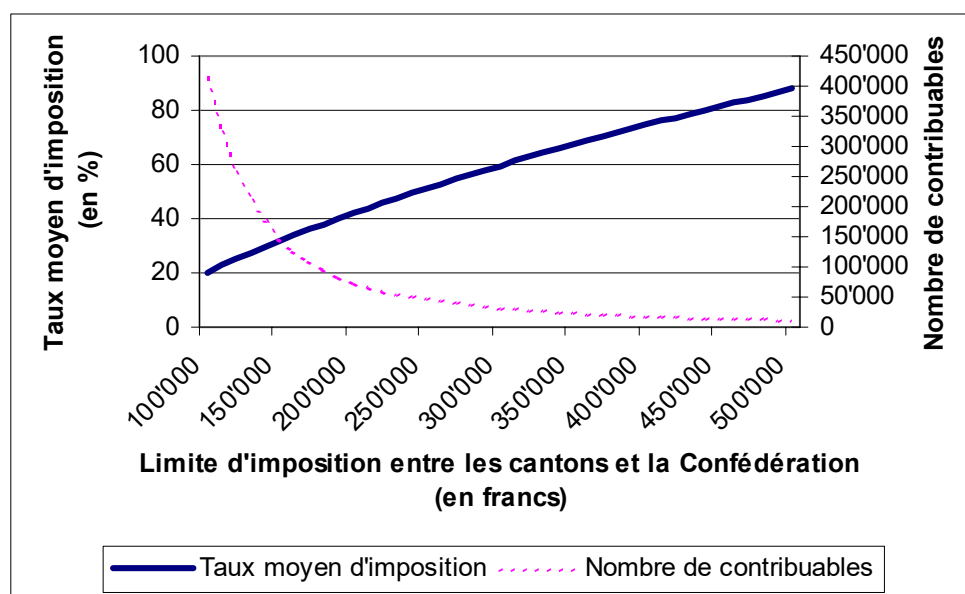
La concrétisation juridique de la proposition Zehnder nécessiterait des adaptations étendues de la Constitution fédérale (régime financier) et de la législation fiscale de la Confédération et des cantons. Les limites de revenus ne devraient pas seulement être adaptées au renchérissement, mais aussi à l'augmentation réelle des revenus. Il faudrait également régler la question de l'adaptation à un changement des besoins financiers de la Confédération, d'une part, et des cantons et des communes, d'autre part. En effet, une limite serait posée à une adaptation non coordonnée par les taux d'imposition à un échelon. La création des normes juridiques idoines serait difficile techniquement et politiquement. La coordination entre les politiques fiscales fédérale, cantonale et communale ne serait pas plus simple, mais plus difficile.

3.2.4. Effets sur l'application de l'impôt fédéral direct

Le modèle Zehnder tend à affaiblir l'intérêt des cantons pour l'application de l'impôt fédéral direct. La part des revenus excédant 230 000 francs n'est en effet importante pour les cantons qu'en relation avec la charge fiscale globale et la charge fiscale résultant de la réserve de progressivité au niveau cantonal. Étant donné toutefois que les cantons continuent de participer au produit de l'impôt fédéral direct (parts cantonales), les effets sur l'exécution de l'impôt fédéral direct devraient cependant être négligeables.

3.2.5. Transformation de l'impôt fédéral direct en «impôt sur les riches»

Le nombre des contribuables qui devraient acquitter l'impôt fédéral direct serait considérablement réduit par rapport à la réglementation actuelle. Le graphique 3 indique le nombre des contribuables en fonction de la limite du revenu entre la Confédération et les cantons. Il montre également que, par rapport au système actuel, le taux d'imposition moyen de la part des revenus de la Confédération sans incidence sur le produit de l'impôt augmente fortement en fonction de l'élévation de la limite de revenu.



Graphique 3: Nombre de contribuables et taux d'imposition au niveau de la Confédération en fonction de la limite de revenu entre la Confédération et les cantons

Pour la période fiscale 2003, 3 477 178 contribuables sur un total de 4 341 793 ont effectivement payé l'impôt fédéral direct. En cas d'application du modèle Zehnder, moins de 150 000 contribuables paieraient encore l'impôt fédéral direct pour une limite de revenu de 150 000 francs entre la Confédération et les cantons. Comme le montre le graphique, le nombre des contribuables diminue très vite en fonction de l'élévation de la limite de revenu. Par exemple, si cette limite était fixée à 400 000 francs, seuls 17 351 contribuables devraient encore payer l'impôt fédéral direct.

Dans le modèle Zehnder, l'impôt fédéral direct deviendrait un impôt frappant un petit groupe de contribuables à haut revenu, donc un véritable «impôt sur les riches». Cela ne devrait pas

rester sans conséquences sur la constitution de la volonté politique et sur la prise de décision. Bien que la prise d'une décision ne dépende pas uniquement du revenu mais aussi d'autres facteurs, on pourrait se demander théoriquement ce qui retiendrait l'électeur médian - qui, avec un revenu imposable d'environ 42 900 francs (période fiscale 2003)⁶ serait très loin d'avoir à payer l'impôt fédéral direct - de décider des augmentations d'impôt à la charge du petit groupe de contribuables disposant d'un revenu élevé. Le risque d'émigration de ces contribuables aurait certainement un effet modérateur, mais cet effet serait, lui aussi, affaibli par rapport au système actuel, car le coût du départ d'un contribuable important se répercuterait plus fortement au niveau suprarégional. Les communes en particulier ne seraient plus guère incitées à «prendre soin» de leurs bons contribuables. C'est le revers de la médaille de la diminution de la dépendance des collectivités publiques envers certains contribuables. Globalement, il pourrait en résulter une tendance à augmenter la charge fiscale au niveau de la Confédération, ce qui pourrait entraîner une augmentation de la centralisation.

3.2.6. Perte de l'idée d'équivalence de l'imposition

Avec le modèle Zehnder, une grande partie des contribuables ne paierait plus que l'impôt communal, ce qui fait craindre un certain désintérêt pour les niveaux plus élevés de l'Etat. Les citoyens n'étant plus impliqués dans la détermination ni de la charge fiscale ni des prestations à offrir aux niveaux de la Confédération, des cantons et des communes, ils pourraient perdre le sentiment d'équivalence de l'imposition (les impôts sont le prix des prestations de l'Etat), ce qui n'est pas souhaitable.

3.2.7. Plus d'équité fiscale ?

Le professeur Zehnder affirme que son modèle renforce l'équité fiscale en concentrant largement auprès de la Confédération la compétence d'imposer les très hauts revenus et une redistribution à la charge des personnes à revenus élevés dans des lieux à fiscalité avantageuse. Il est cependant difficile d'évaluer les effets de son modèle sur l'équité fiscale.

Pour ce qui est du principe de l'imposition selon la capacité économique, il faut distinguer entre l'équité fiscale horizontale et l'équité fiscale verticale. L'équité fiscale horizontale exige d'imposer également la même capacité économique. Elle correspond ainsi au principe d'égalité de l'imposition. L'équité fiscale verticale signifie par contre qu'une capacité économique différente doit être imposée différemment. Pour évaluer les effets de la proposition Zehnder sur l'équité fiscale, deux constatations sont importantes: premièrement, il faut savoir si l'équité fiscale doit s'appliquer au sein d'une corporation publique disposant de l'autonomie fiscale ou si cette exigence d'équité doit s'étendre également à la comparaison entre diverses corporations publiques autonomes. Deuxièmement, l'équité fiscale verticale ne peut pas s'apprécier sur la base de jugements généralement admis. C'est pourquoi l'équité fiscale verticale doit faire l'objet d'une décision politique. La proposition Zehnder implique que, pour les très hauts revenus, l'équité fiscale horizontale ne soit pas seulement respectée comme pour le reste des revenus au sein de la corporation publique disposant de l'autonomie fiscale, mais aussi entre les diverses corporations publiques autonomes. La mesure de l'équité horizontale devient ainsi dépendante du montant du revenu. De plus, l'appréciation de l'équité fiscale horizontale entre les corporations publiques ne peut pas s'effectuer indépendamment de leurs prestations.

⁶ Le revenu imposable de 42 900 francs est égal au revenu médian de tous les contribuables en Suisse. Contrairement au revenu de l'électeur médian, on a utilisé ici le revenu des ménages. En l'occurrence, on n'a pas tenu compte du nombre de personnes par ménage ni du nombre des étrangers établis sans droit de vote. Pour illustrer la grande différence entre le revenu médian et le revenu qui oblige à payer l'impôt fédéral direct dans le modèle Zehnder, cette approximation est cependant suffisante.

3.2.8. Effets de redistribution

Les effets d'un modèle Zehnder basé sur une limite du revenu de 50 000 francs entre les communes et le canton et de 230 000 francs entre les cantons et la Confédération sont différents suivant la structure de l'ensemble des contribuables. Par exemple, les cantons dont la part des contribuables à moyen revenu (entre 50 000 et 230 000 fr.) est inférieure à la moyenne sont défavorisés par rapport au système actuel. Ces effets peuvent encore être aggravés par la répartition différente des personnes à hauts revenus entre les cantons. Même si ces cantons peuvent adapter la limite du revenu entre le canton et les communes, cela n'exclut pas des redistributions entre le canton et les communes.

Le degré de centralisation différent selon les cantons (exprimé ici par la part des impôts cantonaux au produit des impôts cantonal et communal) influence également les effets de redistribution du modèle Zehnder entre les cantons et les communes. Dans ce modèle, les cantons actuellement relativement centralisés doivent, pour une limite donnée de revenu entre le canton et la Confédération, abaisser la limite de revenu entre le canton et la commune aux dépens de la commune, afin d'obtenir le même produit de l'impôt que d'après le système actuel. Les cantons moins centralisés peuvent au contraire relever la limite de revenu entre le canton et la commune. Ces effets de redistribution sont influencés en outre par la structure différente de l'ensemble des contribuables et les coûts différents des prestations de l'Etat dans les cantons.

L'application de la proposition Zehnder n'aurait pas seulement des effets directs sur la redistribution (gagnants et perdants), mais aussi des effets indirects. En l'occurrence, l'aspect de la capitalisation de l'impôt revêt une importance particulière. Les différences de charge fiscale sont en partie capitalisées dans le prix des immeubles et des terrains. La modification des différences entre les charges fiscales entraînerait une adaptation des prix des terrains et des immeubles. Cette adaptation aurait à son tour des effets sur la base de calcul agrégée et sur la péréquation financière.

4. Conclusions

Le modèle Zehnder est une proposition originale pour réduire la concurrence fiscale en Suisse et harmoniser matériellement les impôts. Comme le montre le présent rapport, il est de nature à endiguer fortement le tourisme fiscal en Suisse et à diminuer les inconvénients de la concurrence fiscale (répartition inégale des revenus, transferts sectoriels). En outre, il diminue la dépendance des communes et des cantons envers certains contribuables. En revanche, il ne permet vraisemblablement pas d'atteindre un certain nombre des effets qu'on en attend (par ex. réduction du travail de perception).

De plus, la réalisation de ce modèle entraînerait une série d'effets indésirables, en particulier la perte d'une grande partie des avantages de la concurrence fiscale (proximité avec le citoyen, nécessité d'augmenter l'efficacité et d'innover pour fournir les prestations de l'Etat, prise en compte de préférences différentes) ainsi que la limitation de l'autonomie fiscale cantonale et communale. Par ailleurs, il faudrait revoir une partie du système de péréquation financière. En outre, l'ensemble de la Suisse perdrait de son attrait sur le plan de la concurrence (fiscale) internationale. Enfin, la transformation de l'impôt fédéral direct en «impôt sur les riches» pourrait avoir des conséquences politiques et économiques négatives et pourrait inciter les citoyens à se désintéresser des affaires des cantons et de la Confédération.