

Les allégements fiscaux de la Confédération: inventaire et besoins d'optimisation

Les impôts ont pour fonction première de générer les recettes nécessaires au financement des tâches de l'État. On ignore souvent que des fonds sont dépensés par l'intermédiaire du système fiscal lorsqu'il prévoit des allégements fiscaux. L'expression elle-même masque ce fait, alors que l'anglais «tax expenditure» en rend parfaitement compte. Qu'est-ce qu'un allégement fiscal? Quels sont les allégements fiscaux alloués par la Confédération? Quelle est leur importance quantitative? Quel jugement porter sur les allégements fiscaux? Pourquoi sont-ils si nombreux? Quelles mesures prendre? Le présent article donne des réponses à ces questions.



Pr Bruno Jeitziner
Chef économiste, Administration fédérale des contributions AFC, Berne; professeur de politique économique et sociale, université de Fribourg



Alwin Moes
Estimation des recettes et team économie politique, Administration fédérale des contributions AFC, Berne



Dans l'ensemble, la Confédération accorde une centaine d'allégements fiscaux différents, suivant la norme fiscale de référence. Il importe que les allégements fiscaux soient le plus transparents possible et que les décideurs soient sensibilisés à la problématique.

Photo: Keystone

Toute réglementation fiscale qui déroge à la norme établie constitue un allégement. En l'occurrence, ce n'est pas l'aménagement matériel du système fiscal qui sert de norme, mais le concept théorique d'un impôt général sur le revenu ou d'un impôt général sur la consommation. Un allégement fiscal se détermine donc nécessairement par rapport à une norme de référence. En règle générale, toutes les réglementations qui ne sont pas fondées sur la systématique fiscale constituent des allégements.

Normes fiscales

L'imposition peut avoir lieu au moment de la réalisation du revenu ou à celui de son utilisation, d'où la distinction entre impôt sur le revenu et sur la consommation. Il existe, par conséquent, deux normes fiscales distinctes. Celle qui concerne l'imposition du revenu se déduit du principe de l'augmentation de la fortune nette: le revenu est égal à l'augmentation réelle de la fortune nette pendant une période déterminée. Concrètement, ce principe s'applique à travers l'impôt individuel sur le revenu. L'im-

position de la consommation peut s'organiser de différentes manières. Citons, par exemple, les impôts sur la dépense qui prennent la forme de prélèvements sur le revenu avec déduction de l'épargne ou des intérêts, ou encore la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Dans ce dernier cas, un impôt général sur la consommation constitue la norme fiscale. Pour la prévoyance, l'impôt sur le revenu des personnes physiques se fonde sur un modèle avec déduction de l'épargne et comprend donc des éléments issus d'un système d'imposition axé sur la consommation. C'est pourquoi on utilise pour cet impôt soit la norme d'un impôt général sur le revenu, soit celle d'un impôt général sur la consommation. Alors que la réglementation fiscale relative à la prévoyance est considérée comme un élément de la norme fiscale du point de vue d'un impôt général sur la consommation, elle constitue un allégement fiscal du point de vue d'un impôt général sur le revenu.

Pour l'impôt anticipé, qui est un impôt de sûreté, la norme qui régit l'impôt fédéral direct sert de référence. Les autres prélèvements n'entrent ni dans un système d'impôt sur le

revenu ni dans celui d'un impôt sur la consommation. C'est pourquoi ces formes d'imposition peuvent se comprendre globalement comme des réglementations dérogatoires qui entraînent une surimposition ou un allègement fiscal négatif. Pour classer les réglementations dérogatoires liées à ces impôts, il faut donc définir chaque fois une norme fiscale spécifique dérivée du fondement de ces impôts.

Les différents types d'allègements fiscaux

Le *tableau 1* dresse la liste des réglementations dérogatoires concernant l'impôt fédéral direct; le *tableau 2* en fait de même pour la TVA. On y distingue celles qui sont fondées sur la systématique fiscale de celles qui sont considérées comme des allègements fiscaux¹. Un «+» ou un «-» classe une règle dérogatoire dans les allègements fiscaux positifs ou négatifs. Un «0» signifie que la dérogation est conforme au système et ne constitue donc pas un allègement fiscal. Dans la catégorie intermédiaire «Z» sont réunies toutes les réglementations dérogatoires qui ne sont pas totalement considérées comme des allègements fiscaux (positifs ou négatifs) et ne sont pas conformes au système.

Dans l'ensemble, la Confédération accorde une centaine d'allègements fiscaux différents, suivant la norme fiscale de référence. La liste montre qu'il ne faut pas confondre déductions fiscales et allègements fiscaux, car certaines déductions se justifient par la systématique fiscale et répondent donc à la norme. On trouve dans cet ensemble des déductions qui permettent d'imposer non pas le revenu brut, mais le revenu net (par exemple déduction pour les autres frais professionnels). La déduction pour les transferts payés (par exemple contributions d'entretien) n'est pas un allègement fiscal; étant donné que les transferts sont imposés comme revenu chez le bénéficiaire, leur déduction auprès du débiteur est conforme au système.

Importance quantitative des allègements fiscaux

Les allègements fiscaux peuvent se mesurer sous la forme d'un manque à gagner et s'exprimer en francs, sous la forme d'une quote-part au produit intérieur brut (PIB), ou d'une quote-part au produit de l'impôt considéré. Dans les tableaux 1 et 2, le manque à gagner dû aux allègements fiscaux concernant l'impôt fédéral direct et la TVA est estimé en francs. Un «?» indique que la réglementation en question constitue un al-

lègement fiscal, mais qu'il n'existe pas d'estimation du manque à gagner. L'estimation d'un allègement fiscal (sous-imposition) est indiquée sans signe. L'estimation d'un allègement fiscal négatif (surimposition) est précédée d'un signe «-». Les chiffres entre parenthèses indiquent que la réglementation concernée est classée dans la catégorie intermédiaire.

Globalement, les allègements fiscaux provoquent un manque à gagner estimé à 21 milliards de francs pour l'impôt fédéral direct, en utilisant la *norme fiscale du revenu*. Le produit intérieur brut étant de 535,6 milliards de francs en 2009, la quote-part des allègements fiscaux se monte ainsi à 3,9%. Ce manque à gagner pour l'impôt fédéral direct s'élève à 17 milliards de francs si on se réfère à la *norme fiscale de la consommation*. Dans ce cas, la quote-part des allègements fiscaux s'élève à 3,2%. Le manque à gagner pour l'impôt fédéral direct s'élève au minimum à 4,5 ou 8,5 milliards de francs suivant la norme retenue; on peut le comparer aux 17,9 milliards de francs que cet impôt a produit en 2009. Pour la taxe sur la valeur ajoutée, le manque à gagner estimé se monte au moins à 8,1 milliards de francs pour un produit égal à 20,3 milliards de francs (2009).

L'absence de données empêche toute quantification pour de nombreux allègements fiscaux. C'est pourquoi les chiffres ci-dessus sous-estiment leur volume. Ces estimations doivent, en outre, être interprétées avec prudence pour deux raisons: premièrement, elles sont de nature purement statique et ne prennent pas en compte les changements du comportement des contribuables. Deuxièmement, les allègements fiscaux sont considérés isolément et non dans leur interaction, ce qui pose des problèmes d'estimation liés à la progressivité des barèmes de l'impôt. D'un point de vue strict, ces estimations ne devraient pas être additionnées. Quantitativement, elles ne peuvent pas être mises sur le même pied que les données sur les subventions, ce qui plaide en faveur d'un rapport séparé sur les allègements fiscaux et contre leur intégration dans le rapport sur les subventions, voire contre leur assimilation à des dépenses budgétaires.

Pourquoi les allègements fiscaux sont-ils si nombreux?

Souvent, les allègements fiscaux ne profitent qu'à une minorité de contribuables. Or, pour exister, elles ont dû bénéficier d'une majorité politique. Comment est-ce possible? La théorie des choix publics selon laquelle la politique consiste principalement à redistribuer fournit des explications sur ce point.

¹ Pour la classification des réglementations dérogatoires concernant les autres impôts de la Confédération, voir AFC 2011. Dans Moes 2011, la classification des réglementations dérogatoires est justifiée en détail.

Tableau 1

Classification des réglementations dérogatoires pour l'impôt fédéral direct

N°(a) Description des réglementations dérogatoires	Système de référence:		Revenu		Consommation	
	class.	Manque à gagner (Confédération) ^b en millions de francs	class.	Manque à gagner (Confédération) ^b en millions de francs		
Impôt fédéral direct: personnes physiques						
<i>Prévoyance vieillesse</i>						
1a	Déduction des cotisations de l'employeur au 1 ^{er} pilier	0		0		
1b	Déduction des cotisations du travailleur au 1 ^{er} pilier	0		0		
2	Imposition des revenus du 1 ^{er} pilier	0		0		
3	Déduction des contributions de l'employeur au 2 ^e pilier	0		0		
4	Déduction des contributions du travailleur et de l'employeur au 2 ^e pilier (pour les travailleurs)	+	3500	0		
5	Exonération des capitaux versés par l'employeur pour un rachat	+	165	0		
6	Exonération du rendement des capitaux du 2 ^e pilier	+	1450	0		
7	Imposition des rentes du 2 ^e pilier	-	-1500	0		
8	Imposition des revenus du 2 ^e pilier (taux réduit pour les prestations en capital)	-	-160	+	635	
9	Réglementation transitoire (imposition réduite des rentes du 2 ^e pilier)	-	≈ 0 ^c	+	150	
10	Déduction des contributions au pilier 3a	+	830	0		
11	Exonération du rendement des capitaux du pilier 3a	+	50	0		
12	Imposition des revenus du pilier 3a (taux réduit pour les prestations en capital)	-	-? ^d	+	0 ^e	
13a	Déduction des primes de l'assurance-maladie	+	600	+	600	
13b	Déduction des primes d'assurance-vie	0		0		
13c	Déduction des intérêts des capitaux d'épargne	0		-	-690	
14	Exonération du rendement et des bénéfices sur le capital du pilier 3b	+	75	0		
15	Exonération étendue des prestations des assurances de capitaux privées susceptibles de rachat	-	-?	+	360	
16	Imposition partielle des rentes viagères et des revenus d'entretien viager	0		+	?	
<i>Frais professionnels des salariés</i>						
17	Déduction des frais de déplacement	+	600	+	600	
18	Déduction des frais de repas pris à l'extérieur	+	400	+	400	
19	Déduction des frais de séjour hors du domicile pendant la semaine	+	35	+	35	
20	Déduction des frais de perfectionnement et de reconversion	+	25	0		
21a	Déduction des autres frais professionnels: vêtements de travail, outillage professionnel et ouvrages professionnels	0		0		
21b	Déduction des autres frais professionnels: coûts d'une chambre de travail et d'un PC	+	?	+	?	
<i>«Frais professionnels» des indépendants</i>						
22	Amortissements spéciaux sur les investissements pour la protection de l'environnement	+	?	0		
23	Déduction des provisions pour des mandats de recherche et de développement	+	?	+	?	
24	Déduction des pertes subies et comptabilisées	0		0		
25	Déduction des intérêts sur les dettes commerciales et les participations	0		0		
<i>Déductions générales</i>						
26	Déduction des intérêts passifs privés (excédent)	+	25	+	25	
27	Déduction des charges durables et de 40% des rentes viagères servies	+	?	+	?	
28	Déduction des contributions d'entretien	0		0		
29	Déduction des primes APG, AC et AA obligatoire	Z	(?)	0		
30	Déduction des frais de maladie et d'accidents	Z	(80)	Z	(80)	
31	Déduction des libéralités	+	180	+	180	
32	Déduction du revenu du conjoint	0		0		

Mancur Olson (1965) en particulier a montré que les groupes d'intérêts n'ont pas le même poids dans le processus de décision politique. Les petits groupes bien organisés aux intérêts homogènes arrivent à s'imposer dans le jeu politique aux dépens des grands groupes inorganisés aux intérêts hétérogènes. En l'occurrence, les groupes d'intérêts choisissent de préférence les transferts sous une forme aussi peu visible que possible, car ils peuvent ainsi réduire l'opposition politique. Les allègements fiscaux sont parfaits pour cela: d'une part, le cercle des privilégiés peut être limité en aménageant l'allègement de manière à créer des avantages spécifiques importants pour un groupe bien déterminé. D'autre part, les coûts ne sont pas quantifiables du tout ou ne sont pas quantifiables exactement. De plus, ils ne sont pas apparents, contrairement aux subventions; ils n'apparaissent ni dans le budget, ni dans les comptes, mais constituent des manques à gagner inaperçus. Enfin, ces coûts sont largement répartis sur la collectivité, sans qu'on sache clairement qui les paie et quelle charge ils représentent. C'est pourquoi les allègements fiscaux sont un instrument de redistribution apprécié par les groupes d'intérêts. La plupart d'entre eux peuvent être considérés comme résultant des efforts de groupes d'intérêt spécifiques.

Il existe aussi des allègements fiscaux qui bénéficient à la majorité des contribuables. À titre d'exemple, on peut citer l'imposition d'après la dépense lorsqu'elle ne bénéficie pas seulement aux personnes imposées d'après la dépense, mais aussi aux autres contribuables, par l'intermédiaire de recettes fiscales supplémentaires.

Quel jugement porter sur les allègements fiscaux?

Juger de la valeur des allègements fiscaux ne signifie pas seulement se pencher sur les objectifs poursuivis. Il faut savoir si leurs effets économiques permettent de les atteindre plus facilement que si l'on optait pour d'autres mesures. Un tel jugement nécessite donc de comprendre l'impact qu'ont les allègements fiscaux sur les objectifs poursuivis avec leurs effets collatéraux, et de les comparer à d'autres mesures. Tout dépend donc du but visé ainsi que de l'effectivité et de l'efficacité des autres mesures. C'est pourquoi on ne peut pas mettre tous les allègements fiscaux dans le même panier. Il est indispensable de les juger individuellement. Les allègements fiscaux ne sont pas mauvais par essence. Toutefois, les arguments en leur défaveur devraient l'emporter dans la plupart des cas.

Tableau 1 (suite)

Classification des réglementations dérogatoires pour l'impôt fédéral direct

N°(a) Description des réglementations dérogatoires	Système de référence:		Revenu		Consommation	
	class.	Manque à gagner (Confédération) ^b en millions de francs	class.	Manque à gagner (Confédération) ^b en millions de francs	class.	Manque à gagner (Confédération) ^b en millions de francs
<i>Revenus exonérés de l'impôt</i>						
33 Bénéfices en capital sur la fortune privée ^f	+	670	+	670		
34 Successions et donations (à 1/5 du taux)	+	600	+	600		
35 Subsidés provenant de fonds publics ou privés	+	?	+	?		
36 Solde pour le service militaire et de protection civile ainsi que de l'argent de poche pour le service civil	+	4	+	4		
37 Versements à titre de réparation du tort moral	0		0			
38 Prestations complémentaires à l'AVS/AI	+	0	+	0		
39 Gains provenant des jeux de hasard exploités dans les maisons de jeu	0		0			
40 Dividendes sur participations (exonération partielle)	-	-85	-	-85		
<i>Autres déductions et sous-évaluations</i>						
41 Déduction pour enfant	+	710 ^g	+	710		
42 Déduction pour la garde des enfants	0		0			
43 Déduction des contributions d'entretien versées	0		0			
44 Déduction des investissements dans les immeubles de la fortune privée en vue de la protection de l'environnement	+	300	+	300		
45 Déduction forfaitaire des frais d'entretien d'immeubles de la fortune privée	Z	(380)	Z	(380)		
46 Déduction des frais de restauration des monuments historiques	+	?	+	?		
47 Sous-évaluation de la valeur locative	+	235	+	235		
Impôt fédéral direct: personnes morales						
48 Exonération des collectivités territoriales et de leurs établissements	+	?	+	?		
49 Exonération des entreprises de transport public concessionnaires	+	?	+	?		
50 Exonération des personnes morales poursuivant des buts de service public ou de pure utilité publique	+	?	+	?		
51 Exonération des personnes morales poursuivant des buts culturels sur le plan national	+	?	+	?		
52 Déduction des libéralités en faveur d'organisations d'intérêt public jusqu'à concurrence de 10% du bénéfice net	+	?	+	?		
53 Déduction des provisions pour des mandats de recherche et de développement (avec plafond)	+	?	+	?		
54 Taux d'imposition réduit pour les associations, les fondations et les autres personnes morales	+	?	+	?		
55 Amortissement accéléré des réserves obligatoires	+	?	+	?		
<i>Autres dérogations particulières</i>						
A1 Imposition d'après la dépense	+	?	+	?		

Légende: 0 pas d'allègement fiscal; Z catégorie intermédiaire; + allègement fiscal (avec ou sans estimation); - allègement fiscal négatif (avec ou sans estimation); () Estimation du manque à gagner d'une catégorie intermédiaire; ? pas de valeur estimée.

Source: Moes (2011) / La Vie économique

a La numérotation des réglementations correspond à celle utilisée dans Moes 2011 et AFC 2011.

b L'estimation des manques à gagner se base sur différentes années.

c L'imposition réduite est prise en compte au n° 7.

d Les prestations du pilier 3a sont versées presque exclusivement sous forme de capitaux. Seules 2% de ces prestations sont servies sous forme de rente. C'est pourquoi les recettes provenant de l'imposition des rentes du pilier 3a devraient être modestes.

e Ce manque à gagner est compris dans l'estimation du n° 8.

f Compte tenu de la déduction pour l'acquisition des placements financiers dans le cadre de l'impôt sur la consommation. L'absence d'une telle déduction dans le système fiscal actuel devrait être estimée séparément comme un allègement fiscal négatif.

g Y compris les déductions pour les personnes à charge.

2 On relèvera qu'on ne peut pas partir des allègements formels pour juger les allègements matériels en raison de l'incidence. La déduction des contributions au pilier 3a, par exemple, ne profite pas uniquement aux contribuables qui procèdent à cette déduction, mais aussi à tous les prestataires de produits en relation avec ce pilier.

Les arguments suivants plaident contre les allègements fiscaux:

1. *Effets incitatifs non systématiques*: les allègements fiscaux ne sont pas systématiques, car le cercle des destinataires ne se compose que des personnes qui paient l'impôt concerné. C'est pourquoi ils sont souvent peu ciblés.
2. *Effets d'aubaine*: les allègements fiscaux visant un but de promotion présentent d'importants effets d'aubaine, autrement dit ils encouragent des actes qui auraient été effectués même sans incitation fiscale.
3. *Effets de répartition peu clairs*: les effets de répartition correspondent rarement aux effets visés initialement. L'utilisation effective des allègements fiscaux diffère suivant le genre et le montant du revenu. Pour ce qui est des impôts sur le revenu, les personnes aisées profitent davantage des allègements fiscaux que les autres en raison d'un taux d'imposition marginal plus élevé. En général, on ignore qui bénéficie d'un allègement fiscal et quel bénéfice il en retire².
4. *Aggravation des effets de distorsion du système fiscal*: pour le même produit de l'impôt, tout allègement fiscal entraîne une charge fiscale qui pèse plus lourdement sur le reste de la masse imposable et, par conséquent, des effets de distorsion supplémentaires. Sans allègements fiscaux, des taux d'imposition nettement plus bas seraient possibles et les effets de distorsion pourraient être atténués.
5. *Complexité*: en général, les allègements fiscaux augmentent la complexité du système fiscal.
6. *Problèmes d'exécution*: souvent, les autorités fiscales ne sont pas en mesure de clarifier le droit aux allègements fiscaux dans tous les cas.
7. *Affaiblissement de la responsabilité budgétaire*: le coût des allègements fiscaux est moins évident, voire tout à fait inconnu. En tant que diminution des recettes, les allègements fiscaux n'apparaissent pas dans le budget, alors que le montant des subventions figure expressément dans les charges. En tant que subventions occultes, les allègements fiscaux échappent au contrôle budgétaire du Parlement. Une fois adoptés, ils ne sont soumis à aucun contrôle systématique, contrairement aux dépenses qu'il convient sans cesse de justifier.
8. *Sous-estimation de l'activité étatique*: les allègements fiscaux ne sont pas enregistrés dans la quote-part de l'État. L'influence de l'État sur les décisions des particuliers est ainsi systématiquement sous-estimée. Un exemple: le versement par l'État

Tableau 2

Classification des réglementations dérogatoires pour la TVA

N° ^(a) Description des réglementations dérogatoires	Système de référence:	
	class.	Consommation Manque à gagner ^b en millions de fr.
<i>Exonérations de l'impôt</i>		
56 Exportations	0	
57 Wagons et aéronefs utilisés en partie sur territoire suisse	+	10
58 Services des agences de voyage	+	60
59 Transport international (avion, train, car)	+	40
60 Opérations portant sur les monnaies d'or et l'or fin et leur importation	+	≈ 0
61 Importations d'organes humains exonérées de l'impôt	+	≈ 0
<i>Exclusions de l'impôt (sans déduction de l'impôt préalable; pseudo-franchise)^c</i>		
62 Entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 100 000 francs ^d	+	40
63 Agriculteurs, sylviculteurs et horticulteurs	+	0 ^e
64 Certains prestataires de services domiciliés à l'étranger	0	
65 Franchise de 10 000 francs pour les destinataires des prestations ci-dessus	+	5
66 Plafond plus élevé du chiffre d'affaires annuel des sociétés sportives et culturelles et des institutions d'utilité publique	+	5 ^f
67 Acheminement de lettres et de petits paquets	+	0 ^g
68 Services relevant du domaine social et de la santé	+	1930
69 Protection de l'enfance et de la jeunesse et formation	+	400
70 Institutions sans but lucratif poursuivant certains buts déterminés	+	≈ 0
71 Services culturels et manifestations sportives	+	110
72 Opérations d'assurance et de réassurance	+	450
73 Certaines opérations réalisées sur le marché monétaire et sur le marché des capitaux	+	380
74 Vente et location d'immeubles et de chambres	+	2000 ^h
75 Livraisons de timbres-poste	+	20
76 Opérations réalisées dans le domaine des paris, loteries et autres jeux de hasard	+	95 ⁱ
77 Livraison d'objets d'occasion grevés de l'impôt préalable	0	
78 Opérations des caisses de compensation	+	1,5
79 Autres prestations (p. ex. prestations au sein d'une même collectivité publique)	+	2 ^j
<i>Taux réduit / taux spécial</i>		
80 Taux réduit de 2,5% pour les denrées alimentaires, les plantes et les imprimés	+	2200
81 Taux réduit de 2,5% pour les services non commerciaux des sociétés de radio et de TV	+	70
82 Taux réduit de 2,5% sur les opérations des institutions sportives et culturelles (en cas d'option)	+	0 ^k
83 Taux réduit de 2,5% pour certaines prestations dans le domaine de l'agriculture	+	5
84 Taux spécial de 3,8% pour les prestations d'hébergement	+	170
85 Dégrèvement fiscal pour les missions diplomatiques et les organisations internationales	+	70

Légende: 0 pas d'allégement fiscal; + allégement fiscal.

Source: Moes (2011) / La Vie économique

a La numérotation des réglementations correspond à celle utilisée dans Moes 2011 et AFC 2011.

b L'estimation des manques à gagner se base sur différentes années.

c Dans toutes les estimations qui suivent, le dégrèvement ultérieur de l'impôt préalable n'est pas pris en compte. Il s'agit de la déduction de l'impôt préalable qui peut être effectuée une seule fois et a posteriori, lorsqu'une prestation jusque-là exclue du champ de l'impôt y est nouvellement soumise.

d En 2007, 55 000 entreprises réalisant un chiffre d'affaires annuel imposable inférieur à 100 000 francs étaient enregistrées. L'inscription de ces entreprises est facultative et est surtout due au fait que les clients le réclament ou qu'il existe un excédent d'impôt préalable. C'est pourquoi seul un nombre relativement petit d'entreprises réalisant un chiffre d'affaires annuel imposable inférieur à 100 000 francs ne sont pas enregistrées. Il s'agit ici d'une estimation très approximative.

e Ce taux d'imposition réduit correspond assez exactement à la charge d'impôt préalable des agriculteurs, sylviculteurs et horticulteurs. C'est pour cette raison, et parce que ceux-ci peuvent procéder à une déduction forfaitaire, c'est-à-dire fictive, d'impôt préalable de 2,5%, qu'il n'en résulte pas de diminution des recettes fiscales pour la Confédération.

f Il y aurait environ 1000 associations et institutions d'utilité publique assujetties supplémentaires si le plafond annuel du chiffre d'affaires était de 100 000 francs.

g Comme La Poste Suisse a opté pour l'imposition de ces prestations depuis le deuxième semestre de 2009, il n'en résulte aucune diminution des recettes fiscales.

h La valeur locative est comprise dans cette estimation, mais il n'est pas tenu compte du dégrèvement de l'apport de fonds.

i Sur ce montant, 55 millions de francs reviennent aux casinos et 40 millions de francs aux loteries, tombolas et paris.

j Prestations destinées à se faire connaître et prestations d'arbitrage. La diminution des recettes fiscales liées à des prestations au sein d'une même collectivité publique n'est pas considérée comme un allégement fiscal. Elle est nécessaire, car ce n'est pas toute la collectivité publique qui est considérée comme sujet fiscal mais seulement ses services autonomes.

k Compris dans le chiffre 71.

d'allocations familiales pour soutenir les familles avec enfants constitue une dépense qui fait augmenter la quote-part de l'État. En revanche, l'allocation d'une déduction pour enfant (mesure concernant les recettes) fait baisser la quote-part fiscale et du même coup sa quote-part.

Suivant les circonstances, des coûts administratifs plus faibles peuvent plaider en faveur des allègements fiscaux. Contrairement aux subventions directes, ils n'ont pas besoin, en effet, d'une procédure de demande et d'autorisations particulières.

Quelles mesures prendre?

Dans un premier temps, il s'agit d'aiguiser la conscience politique à propos des allègements fiscaux et de livrer des points de repère sur le volume des allègements alloués. À partir de là, il faut améliorer systématiquement la transparence sur les allègements fiscaux en actualisant leur liste en permanence et en comblant progressivement leurs lacunes en matière de quantification. Le public et les décideurs politiques devront disposer d'informations aussi complètes que possible sur le genre et l'importance des allègements fiscaux alloués.

La suppression de la plupart des allègements fiscaux présenterait un avantage, celui de réduire la complexité du système fiscal. De plus, tout allègement fiscal se traduit par une hausse de la charge grevant le reste de la masse imposable, ou comme Gerhard Uhlenbruck l'a constaté: «Auch Steuererleichterungen erleichtern uns um unser Geld³». Un élargissement de l'assiette de l'impôt par la suppression des allègements fiscaux permettrait de baisser les taux d'imposition. Cette stratégie renforcerait l'efficacité de l'ensemble de l'économie.

Or, le processus politique ne cesse d'adopter de nouveaux allègements fiscaux ou d'étendre ceux existants, tout en n'en supprimant jamais. Devant une telle réalité, l'examen de l'efficacité et de l'effectivité des *nouveaux allègements proposés* (comme les déductions pour l'épargne-logement ou l'efficacité énergétique dans le domaine du logement⁴) devient prioritaire. Lorsque les politiciens décident d'allègements, ils doivent connaître les effets néfastes que ceux-ci peuvent véhiculer pour l'économie. L'examen objectif plaide dans la plupart des cas contre l'introduction de nouveaux allègements fiscaux ou l'élargissement de ceux existants.

Il faut examiner les *allègements fiscaux actuels* dans le cadre des débats politiques de réforme fiscale et proposer leur suppression:

Encadré 1

Bibliographie

- Administration fédérale des contributions, *Quels sont les allègements fiscaux accordés par la Confédération? Rapport du 2 février 2011*, Berne. Internet: www.estv.admin.ch, rubriques «Documentation», «Faits et chiffres», «Rapports».
- Baur Martin et al., *Steuerliche Anreize für energetische Sanierungen von Gebäuden*, étude du groupe de travail interdépartemental, Berne, 2009. Internet: www.estv.admin.ch, rubriques «Documentation», «Faits et chiffres», «Rapports».
- Daepf Martin, *Vereinfachung der Einkommensbesteuerung*, étude du 28 octobre 2010, Berne. Internet: www.estv.admin.ch, rubriques «Documentation», «Faits et chiffres», «Rapports».
- Moes Alowin, *Welche Steuervergünstigungen gibt es beim Bund?*, étude du 2 février 2011, Berne. Internet: www.estv.admin.ch, rubriques «Documentation», «Faits et chiffres», «Rapports».
- Olson Mancur, *The Logic of Collective Action*, 1965.

3 «Les allègements fiscaux nous délestent aussi de notre argent», citation tirée de Finanz und Wirtschaft du 23 mars 2005.

4 Voir par exemple Baur et al. (2009).

5 Daepf (2010).

Premier exemple: la réforme de la TVA. En l'occurrence, les allègements fiscaux ont été identifiés, quantifiés, jugés et le Conseil fédéral a proposé leur suppression. Pour ce qui est de la TVA, le rapport coût-bénéfice des allègements à but social ou structurel est particulièrement mauvais. De plus, leur coût est important. C'est pourquoi leur suppression serait particulièrement avantageuse.

Deuxième exemple: la discussion sur la simplification de l'imposition du revenu. Dans une étude approfondie³, toutes les déductions concernant l'impôt fédéral direct ont été examinées systématiquement, celles à réformer ont été sélectionnées et la manière d'y parvenir a été exposée. Quelques-unes de ces déductions sont en fait des allègements fiscaux; pour l'impôt fédéral direct sur les personnes physiques, des propositions de suppression pour certains d'entre eux sont prêtes.

Troisième exemple: la réforme fiscale écologique. Les effets environnementaux des allègements fiscaux actuels sont examinés en relation avec l'introduction de l'écologie dans la fiscalité.

Les allègements fiscaux actuels doivent être examinés de façon ciblée en vue de réformes concrètes. Une appréciation globale

ne mènera pas au but compte tenu de la réalité politique, de la nécessité d'un jugement individuel et de la complexité de la problématique.

Conclusion

Pour le processus de décision politique, il importe que les allègements fiscaux soient présentés de la manière la plus transparente possible et que les décideurs soient sensibilisés à la problématique. Une déduction fiscale ne constitue pas obligatoirement un allègement fiscal, et tout allègement fiscal n'est pas mauvais en soi. Cependant, pour la plupart d'entre eux, les conséquences devraient être nettement négatives, si bien que leur suppression serait avantageuse d'un point de vue économique. Ce ne sont pas les manques à gagner fiscaux qui forment l'essentiel des effets négatifs – ils sont compensés d'une manière ou d'une autre –, mais les nombreux effets de distorsion et de répartition indésirables. ■



Lorsque les collaborateurs en ont plein le dos d'être assis.

Les problèmes de dos peuvent avoir de graves conséquences, également pour l'entreprise. En effet, les jours d'absence et les échéances reportées engendrent des frais et du stress. Nos modules de formation en ligne et nos brochures vous montrent comment favoriser la sécurité et la santé au bureau sans grand effort. Et avec notre concours, visiter notre site est doublement intéressant: www.prevention-au-bureau.ch

