

# Atténuer la concurrence fiscale internationale sur la base du modèle suisse

La politique de la Suisse en matière d'imposition des entreprises subit des pressions de toutes parts. Pourtant, la tendance internationale à l'harmonisation fiscale s'inspire du modèle helvétique. *Kurt Schmidheiny*

**Abrégé** Depuis sa fondation, l'État fédéral suisse n'a cessé d'atténuer la concurrence fiscale par des instruments efficaces. Au niveau international, les efforts de réglementation de la concurrence fiscale mondiale suivent la même voie. Il y a fort à parier que cette tendance se renforcera et affaiblira durablement la concurrence fiscale internationale. Une imposition modérée des entreprises perdra en importance sur le plan de la compétitivité et sera remplacée par d'autres facteurs d'implantation.

L'imposition modérée des entreprises est un atout majeur de la place économique suisse face à la concurrence mondiale. Jusqu'à la réforme de l'impôt sur le bénéfice, acceptée par le peuple en 2019 avec la loi fédérale relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS (RFFA), la Suisse était l'un des pays à la fiscalité la plus avantageuse, surtout pour les entreprises bénéficiant d'une imposition privilégiée. La suppression de ces avantages à partir de début 2020 a été compensée par un nouveau privilège pour les revenus de licences, mais surtout par une baisse notable des taux d'imposition cantonaux.

La Suisse a ainsi bien défendu sa position. Mais les impôts pourront-ils rester son atout majeur à l'avenir? La manière dont la Suisse gère la concurrence fiscale sur son territoire laisse supposer que l'importance d'un faible niveau d'imposition diminuera également dans la compétition internationale.

## Politique fiscale suisse contrariée

De nombreux pays estiment que l'imposition modérée des entreprises en Suisse pose problème. Celle-ci a le statut de paradis fiscal, tout comme la Belgique, l'Irlande, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, Singapour, Porto Rico et Hong Kong. Grâce aux faibles impôts grevant les sociétés, les multinationales sont nombreuses à s'établir en Suisse pour y déclarer leur revenu mondial. Il est présumé qu'une grande partie de ces bénéfices avantageusement imposés ne résultent pas d'une réelle création de valeur sur place, mais de transferts de bénéfices par le biais de prix de transferts intragroupe

manipulés, d'intérêts débiteurs ou de redevances sur la propriété intellectuelle<sup>1</sup>.

Ces transferts vers des paradis fiscaux érodent la base d'imposition dans les grands pays industrialisés comme dans les pays en développement. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le groupe des 20 principaux pays industrialisés et émergents (G20) ont donc lancé en 2013 le projet «Érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices» (Beps) pour contrer les pratiques – néfastes à leurs yeux – au moyen de 15 trains de mesures (ou «actions»). La pression exercée sur la Suisse pour qu'elle abolisse les privilèges fiscaux cantonaux découle directement de cette initiative internationale.

Depuis la fondation de l'État fédéral suisse, les cantons et les communes jouissent d'une vaste autonomie dans la perception de leurs impôts. Cette situation a créé de grandes différences dans la charge fiscale ainsi que dans le substrat fiscal sur le territoire helvétique. La Suisse a cependant développé des instruments efficaces pour amortir les effets nocifs de la concurrence fiscale.

## Une concurrence fiscale intercantonale

La politique fiscale helvétique est l'une des plus fortement décentralisées du monde. Environ 40% des recettes fiscales totales sont générés par les cantons et les communes<sup>2</sup>. Seul le Canada, avec ses dix provinces,

présente un taux plus élevé. La Suisse est également le pays dont les entités fédérées possèdent la plus grande autonomie de fait pour fixer les taux d'imposition et les exonérations<sup>3</sup>.

Cette décentralisation engendre des différences considérables en ce qui concerne la charge fiscale: en 2018, Bâle-Ville appliquait un impôt sur le bénéfice de 25,6%, environ deux fois plus que Nidwald et ses 12,7% (voir *illustration 1*). Les écarts sont encore plus marqués au niveau du substrat fiscal: en 2016, les bénéfices imposés s'élevaient à 3800 francs par habitant en Valais, contre 104 000 francs dans le canton de Zoug, soit environ 27 fois plus (voir *illustration 2*).

## Restriction de la concurrence fiscale entre les cantons

Malgré la grande autonomie dont disposent les cantons et les communes pour fixer la fiscalité locale, la concurrence en la matière est aujourd'hui canalisée par des instruments efficaces en Suisse. Les différences de charge fiscale dans les cantons et communes seraient sans doute bien plus marquées sans ces garde-fous.

L'un de ces instruments est l'*harmonisation fiscale formelle*. Depuis 1990, la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) définit la base d'imposition en Suisse et fixe les principes d'aménagement des législations cantonales. L'application uniforme de la LHID est assurée par les circulaires et lettres circulaires de l'Administration fédérale des contributions. La LHID limite la possibilité de réduire la charge fiscale en visant les entreprises à la sensibilité fiscale prononcée<sup>4</sup>. Les cantons et les communes ne peuvent se concurrencer qu'au travers du barème d'imposition (taux

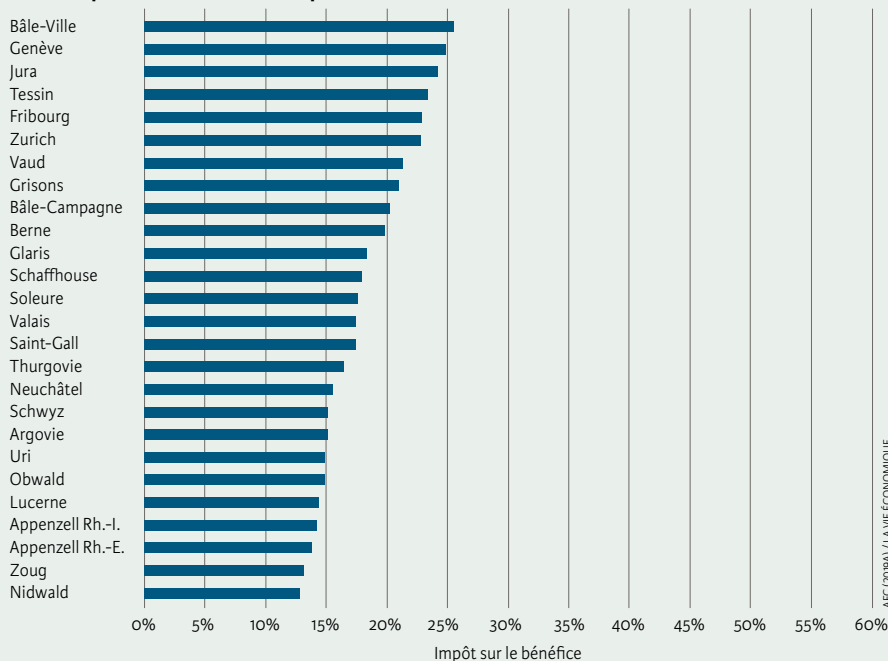
<sup>3</sup> Voir Brülhart, Bucovetsky et Schmidheiny (2014).

<sup>4</sup> Selon les estimations de Martin Daepf et de David Staubli, la sensibilité fiscale est environ sept fois plus grande pour les bénéfices de multinationales en Suisse réalisés à l'étranger que pour les bénéfices d'entreprises indigènes. Voir AFC (2018).

<sup>1</sup> Voir Tørsløv, Wier et Zucman (2020).

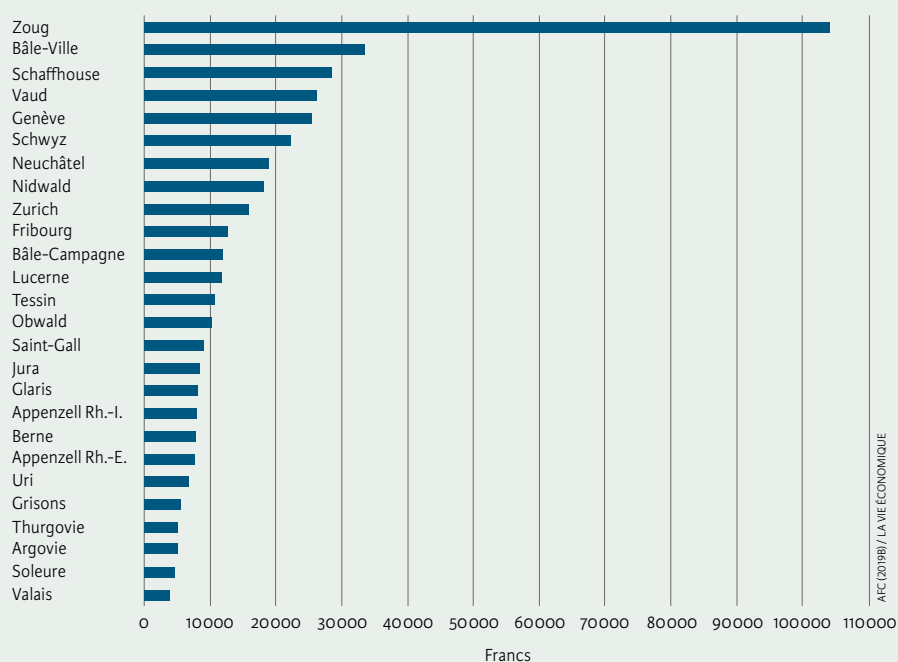
<sup>2</sup> Voir la Base de données de l'OCDE sur la décentralisation budgétaire.

### III. 1. Impôts sur le bénéfice, par canton (2018)



Le graphique représente la charge fiscale (en pour-cent du bénéfice avant déduction des impôts payés) sur le bénéfice net et sur le capital due aux impôts cantonaux, communaux et paroissiaux, ainsi que l'impôt fédéral direct dans les chefs-lieux des cantons, pour une société anonyme à imposition ordinaire disposant d'un capital de 2 millions de francs et dégageant un rendement de 8 %.

### III. 2. Bénéfices imposés par habitant et par canton (2016)



Le graphique représente les bénéfices nets imposés (après déduction des impôts payés), calculés à partir des recettes de l'impôt fédéral direct au taux de 8,5 %.

d'imposition et déductions). L'harmonisation fiscale formelle réduit ainsi l'incitation des cantons et des communes à baisser les impôts et, par conséquent, la concurrence fiscale.

Depuis 2008, la Suisse possède un système de *péréquation financière* bien établi

entre les cantons (RPT) qui réduit également la concurrence. Dans le cadre de la péréquation horizontale des ressources, les sept cantons au plus fort potentiel de ressources (Zurich, Schwyz, Obwald, Nidwald, Zoug, Bâle-Ville, Genève) transféreront 1,7 milliard de francs aux 19 cantons à faible capacité

financière en 2020<sup>5</sup>. Cette péréquation rend les réductions d'impôts moins intéressantes pour les cantons à fort comme à faible potentiel de ressources et limite ainsi la concurrence fiscale<sup>6</sup>.

La *répartition des recettes selon une formule* constitue un autre instrument. Les bénéfices des entreprises opérant dans toute la Suisse sont imposés dans tous les cantons où elles sont actives. Cette répartition de l'impôt n'est pas régie par la législation fiscale, mais repose sur la jurisprudence du Tribunal fédéral et sur les précisions des circulaires émises par la Conférence suisse des impôts. Les bénéfices des entreprises sont répartis entre les cantons sur la base de critères objectifs propres à chaque secteur (facteurs de répartition) comme le chiffre d'affaires, les salaires ou les loyers capitalisés. Le taux d'imposition au siège de l'entreprise passe ainsi au second plan et la concurrence fiscale est atténuée.

La Suisse ne connaît en principe pas de *seuil minimum* national pour les taux d'imposition cantonaux. En lien avec le prélèvement de l'impôt fédéral direct (IFD) sur le bénéfice des entreprises et le revenu des ménages, les cantons touchent cependant 21,2 % des recettes de l'IFD engrangées dans le canton<sup>7</sup>. La part cantonale de l'IFD agit comme un impôt cantonal : elle croît avec le substrat fiscal cantonal et revient entièrement au canton. Dans les faits, la part cantonale établit donc un barème d'imposition cantonal minimum sur les bénéfices et les revenus. Comme l'IFD sur le bénéfice des entreprises se monte actuellement à 8,5 %, le taux d'imposition cantonal sur le bénéfice est de 1,8 %. Un tel taux minimum réduit également la concurrence fiscale, car il exclut un nivellement par le bas.

Finalement, la *centralisation* croissante a elle aussi limité la concurrence entre les cantons. Au XX<sup>e</sup> siècle, toujours plus de tâches ont été transférées à la Confédération, avec une hausse des impôts fédéraux direct et indirect à la clé. Avec l'impôt de guerre de 1915 à 1940, l'impôt pour la défense nationale et celui sur le chiffre d'affaires dès 1941, l'IFD dès 1982 et la taxe sur la valeur ajoutée dès 1995, les compétences fiscales de la Confédération ont été constamment étendues. Cependant, les recettes fiscales perçues par la Confédération ne sont pas seulement affectées aux tâches fédérales, mais sont également en

<sup>5</sup> Davantage d'informations sur [efv.admin.ch](http://efv.admin.ch).

<sup>6</sup> Avant la réforme de la péréquation financière nationale dans le cadre du projet RFFA en 2019, il pouvait même arriver que pour chaque franc supplémentaire de recettes fiscales, un canton doive reverser plus d'un franc au titre de la RPT. Voir Schaltegger et Leisibach (2019).

<sup>7</sup> Fin 2019, la part cantonale était encore de 17 % et le taux cantonal de l'impôt sur le bénéfice de 1,4 %.

partie distribuées aux cantons. Ainsi, près de 3,5 milliards de francs pour la RPT 2020 proviennent de la caisse fédérale. Toutes ces mesures de centralisation ont affaibli l'importance des recettes fiscales locales et, partant, la concurrence fiscale.

## La Suisse, modèle mondial ?

Les stratégies anticoncurrentielles proposées par l'OCDE et le G20 dans le cadre du projet Beps reprennent les instruments que la Suisse utilise depuis des décennies. L'Action 5 du Beps vise par exemple les pratiques fiscales internationales qui, de l'avis de l'OCDE et du G20, alimentent pernicieusement la concurrence fiscale. L'accent est notamment mis sur les réductions accordées aux multinationales, considérées comme injustes. Cette action a donc le même objectif que la LHID. Elle a également catalysé la pression sur les privilèges fiscaux suisses, abolis en 2019 dans le cadre du RFFA.

Il n'existe à ce jour toujours pas de péréquation financière supranationale qui, à l'instar de la RPT suisse, redistribue les ressources des pays à fort potentiel de ressources vers les pays à faible capacité financière. Le Fonds de cohésion de la Commission européenne, doté de 63,4 milliards d'euros, va toutefois dans la même direction en soutenant uniquement les pays dont le produit national brut correspond à moins de 90 % de la moyenne de l'Union européenne (UE). La Suisse y a versé une contribution à l'élargissement de 1,3 milliard d'euros entre 2007 et 2017, appuyant ainsi «à sa manière» l'UE dans ses efforts visant à renforcer la cohésion économique et sociale. Depuis la crise financière de 2007, il est question d'introduire une véritable péréquation financière au sein de l'UE. La crise du coronavirus a insufflé un nouvel élan à cette discussion.

Début 2019, l'OCDE et le G20 ont, dans le cadre de l'Action 1 du Beps, proposé de répartir une partie des bénéfices des multinationales – en fonction du chiffre d'affaires – dans les pays où se trouvent les clients et utilisateurs. Cette proposition, appelée «Pilier 1», équivaut à une répartition des recettes selon une formule, similaire à la répartition intercantonale de l'impôt<sup>8</sup>. Visant initialement les défis de l'industrie numérique (moteurs de recherche, réseaux sociaux, marchés en ligne, services en nuage, etc.), il a depuis lors été élargi aux entreprises qui ont des contacts directs avec les consommateurs. Il s'agit, par exemple, du commerce automobile ou de magasins d'articles de marque des industries électronique, du luxe, textile ou alimentaire<sup>9</sup>. Le nouveau régime ne s'appliquera cependant qu'aux multinationales ayant un chiffre d'affaires important (plus de 750 millions d'euros). Les quelque 135 pays du «Cadre inclusif» de l'OCDE/G20 veulent parvenir à un consensus d'ici fin 2020. Une telle réforme aurait de lourdes répercussions sur la Suisse et ses nombreuses entreprises internationales. Le Département fédéral des finances prévoit des pertes annuelles de 1 à 5 milliards de francs<sup>10</sup>. Mais le départ de multinationales et de leurs emplois serait bien plus grave que ces pertes financières directes.

Sous le Pilier 2 de la même action, l'OCDE et le G20 proposent en outre une imposition minimale des multinationales à l'échelle mondiale. Ce taux minimum, qui serait nettement plus élevé que les taux d'imposition actuels des pays à faible fiscalité, affecterait également la place économique suisse et ré-

duirait son avantage fiscal. Il n'est toutefois pas certain que les 135 pays du Cadre inclusif puissent s'entendre sur un taux minimum contraignant.

Une centralisation mondiale des compétences fiscales n'est assurément pas un scénario pour l'avenir proche. On peut cependant imaginer que l'UE se mette d'accord sur des impôts européens directs. Mais la Suisse ne devrait pas subir de pressions à cet égard à court et à moyen terme.

## Soigner les autres atouts

Depuis sa fondation, l'État fédéral suisse n'a cessé d'atténuer la concurrence fiscale par des instruments efficaces. Au niveau international, les efforts pour réguler la concurrence mondiale en la matière suivent la même voie. Il y a donc fort à parier que cette tendance se renforcera et affaiblira durablement la concurrence fiscale internationale.

La place économique suisse pourra de moins en moins miser sur l'imposition modérée. D'autres facteurs d'implantation comme l'esprit d'entreprise, une main-d'œuvre qualifiée, une recherche universitaire de pointe, une politique proche du peuple et un paysage culturel riche gagneront en importance – des atouts qu'il faudra désormais soigner encore plus.



**Kurt Schmidheiny**

Professeur d'économie et d'économétrie appliquée, Faculté des sciences économiques, université de Bâle

<sup>8</sup> La similitude est telle que le précipt dans la répartition de l'impôt suisse (c'est-à-dire l'attribution du bénéfice principal au canton siège de la société mère) apparaît comme «Montant C» dans les propositions de l'OCDE/G20.

<sup>9</sup> Voir Projet OCDE/G20 (2020).

<sup>10</sup> Voir Gratwohl (2019).

## Bibliographie

AFC – Administration fédérale des contributions (2018). *Estimation dynamique des conséquences du Projet fiscal 17 sur les recettes fiscales*. Étude. 19 mars 2018, Berne.

AFC – Administration fédérale des contributions (2019a). *Charge fiscale: chefs-lieux des cantons 2018*. Berne.

AFC – Administration fédérale des contributions (2019b). *Impôt fédéral direct. Recettes fiscales et cotes par tête classées par communes 2016* (tableau). Berne.

Brühlhart M., Bucovetsky S. et Schmidheiny K. (2014). «Taxes in cities». Dans: G. Duranton, J.V. Henderson et W. Strange (eds), *Handbook of regional and urban economics*, vol. 5.

Gratwohl N. (2019). «Steuerpläne der OECD: Bei der Umverteilung wird die Schweiz zur Verliererin». *NZZ*, 9 octobre 2019.

OCDE/G20 (2020). *Déclaration du Cadre inclusif sur le Beps de l'OCDE et du G20 relative à l'approche en deux piliers visant à relever les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie*. Projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices.

Schaltegger C. A. et Leisibach P. (2019). «Zielkonflikte und Fehlanreize: Eine Analyse der Anreizwirkungen im Schweizer Finanzausgleich». *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 20 (3), 254–280.

Tørsløv T., Wier L. et Zucman G. (2020). «The missing profits of nations». *NBER Working paper 24701*, révisé en avril 2020.