



Berne, le 25.03.2015

Evolution du produit de l'impôt fédéral direct

Rapport du DFF

1 Situation

Ces cinq dernières années, les recettes de l'impôt fédéral direct n'ont pas soutenu la cadence de la croissance économique et l'estimation des recettes fiscales 2014 a donc dû être corrigée graduellement vers le bas.

Jusqu'à l'adoption matérielle du budget 2014 par le Conseil fédéral le 26 juin 2013, la progression des recettes de la Confédération était extrêmement dynamique, tout comme le produit de l'impôt fédéral direct: pendant les cinq premiers mois de 2013, les rentrées avaient augmenté de plus de 10 % par rapport à l'année précédente. On comptait alors sur un dépassement net des montants budgétés pour 2013. A peine deux mois plus tard, la situation avait changé et la progression des recettes avait perdu beaucoup de sa dynamique.

En février 2014, lorsque le résultat du compte 2013 a été établi, on ne tablait plus que sur des recettes de l'ordre de 19,3 milliards pour 2014 (au lieu des 20,1 milliards budgétés). À l'exception des quatre premiers mois de 2014, les recettes ont progressé conformément au cours de l'année, mais toujours nettement moins qu'attendu. L'estimation du produit de l'impôt a été de nouveau revue à la baisse à l'occasion de la projection de juin concernant le compte financier 2014. En fin de compte, le résultat à la fin de l'année s'est monté à juste 18 milliards et il est donc inférieur de 2,1 milliards au montant budgété. Par rapport à l'année précédente, les recettes ont diminué de 2,1 %.

Depuis 2009, le produit de l'impôt fédéral direct s'est donc pratiquement tassé. La faiblesse du résultat de 2014 par rapport à l'évolution économique générale a conduit également à une correction des recettes prévues pour la période de 2015 à 2018 et a contribué de manière décisive à la détérioration des perspectives financières. Pour différentes raisons, cette stagnation et le

recul des recettes de l'année dernière en particulier n'ont pas pu être déterminés précisément en février 2015 au moment où le Conseil fédéral a fait le point sur les finances fédérales. C'est pourquoi le Conseil fédéral a chargé le DFF «de déterminer les causes de la faiblesse de la progression du produit de l'impôt fédéral direct (impôt sur le revenu et impôt sur le bénéfice) et de lui remettre un rapport pour le mois de mars 2015».

Le plan du rapport est le suivant: le chapitre 2 indique l'évolution de l'impôt fédéral direct, les écarts par rapport au budget et donne une estimation des conséquences des réformes. Le chapitre 3 porte sur l'état des données et indique celles dont la Confédération dispose pour analyser l'évolution des recettes. Le chapitre 4 décrit l'évolution des recettes par canton pour ces deux dernières années. Le chapitre 5 est consacré aux causes possibles de la stagnation des impôts sur le revenu et sur le bénéfice. Le chapitre 6 présente les résultats d'une enquête menée auprès des cantons. Enfin, les chapitres 7 et 8 contiennent des conclusions et exposent la suite de la procédure.

2 Evolution de l'impôt fédéral direct

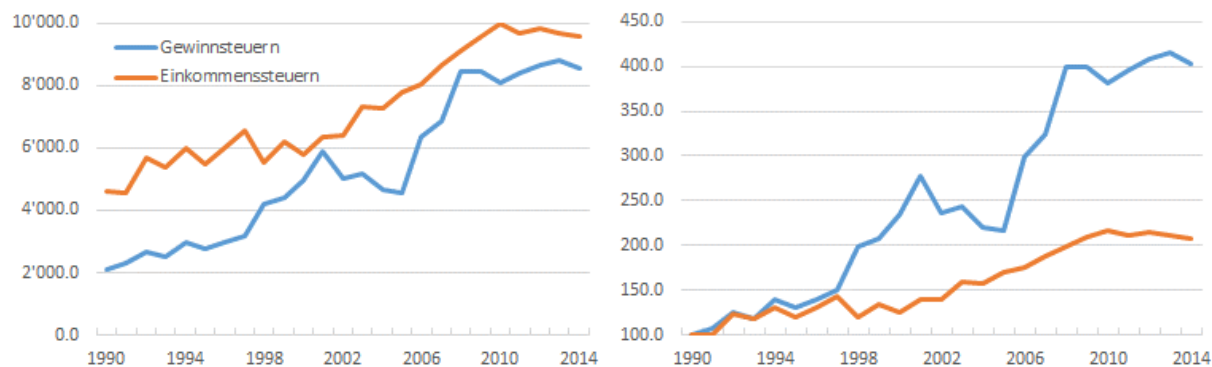
2.1 Evolution des impôts sur le revenu et sur le bénéfice depuis 1990

A la clôture de l'exercice 2014, l'impôt fédéral direct termine au même niveau qu'en 2009. Les recettes stagnent donc depuis cinq ans.

L'illustration 1 montre l'évolution de l'impôt fédéral direct sur les personnes physiques («impôt sur le revenu») et sur les personnes morales («impôt sur le bénéfice») depuis 1990. Les deux séries chronologiques sont marquées par l'évolution économique générale au cours de ces 25 dernières années. Pendant la première moitié des années 90, l'impôt sur le revenu en particulier est entièrement marqué par le lent et difficile redressement de l'économie suisse après une sévère crise immobilière. Jusqu'à la fin du siècle, la hausse des recettes ralentit, l'évolution en dents de scie étant caractéristique de la taxation bisannuelle *praenumerando* pratiquée durant les années 90.

A partir de 2003 seulement, la solidité de l'essor économique a donné aux **impôts sur le revenu** une nouvelle dynamique qui a perduré jusqu'en 2010. Pendant cette période, les impôts sur le revenu ont tiré profit de l'immigration importante de travailleurs étrangers qui a entraîné une forte augmentation de la base fiscale. En dépit de la croissance de l'emploi et de l'élévation des salaires nominaux, l'impôt sur le revenu affiche ensuite un recul. Considéré sur l'ensemble de la période, le produit de l'impôt fédéral direct sur les personnes physiques s'est accru en moyenne de 3,1 % par an.

Illustration 1: évolution des impôts sur le revenu et sur le bénéfice en millions de fr. et indexée (1990 = 100)



Légende: bleu: Impôts sur le bénéfice / rouge: impôts sur le revenu

A la différence des impôts sur le revenu, l'accélération de la croissance des **impôts sur le bénéfice** est déjà fortement marquée avant la fin du siècle dernier. Seul l'éclatement de la bulle Internet et ses répercussions sur l'économie suisse en 2002 et 2003 ont entraîné un net recul du produit de l'impôt sur le bénéfice. Quelques années plus tard, le produit de l'impôt s'était déjà redressé et affichait des taux de croissance à deux chiffres. Suite à l'augmentation continue de nouvelles implantations de sociétés multinationales pendant cette phase, les sociétés à statut fiscal spécial sont devenues, pour la Confédération, le pilier le plus important de l'impôt sur le bénéfice. Pour les impôts sur le bénéfice, l'éclatement de la crise financière internationale en 2008 a laissé des traces moins profondes que d'autres récessions. Le recul des impôts sur le bénéfice dans le secteur financier a été largement compensé en effet par des recettes supplémentaires dans d'autres secteurs. Globalement, ces impôts n'ont toutefois pas retrouvé leur vigueur d'antan: alors qu'ils affichaient une augmentation moyenne de leur produit de 8,0 % par an jusqu'en 2008, ils n'affichent ensuite plus qu'une stagnation.

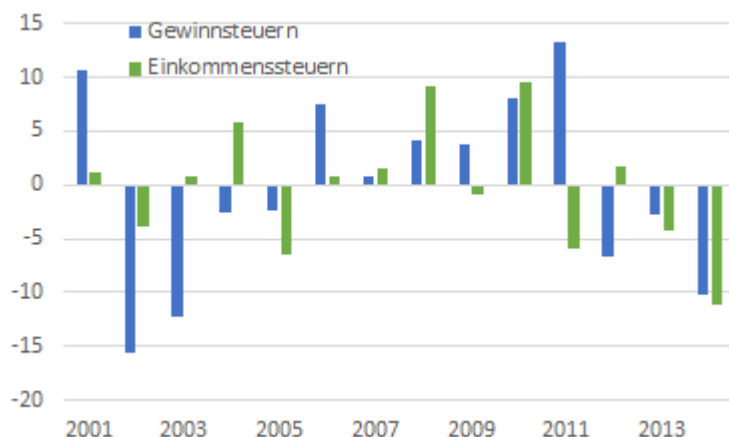
2.2 Ecarts par rapport au budget depuis l'an 2000

La grande volatilité des impôts sur le bénéfice se traduit par des écarts importants par rapport au budget notamment aux environs des tournants conjoncturels. Globalement, les estimations des recettes de l'impôt fédéral direct ne sont pas fausses.

La description des taux de croissance des impôts sur le revenu et sur le bénéfice masque en effet une grande volatilité. Les impôts sur le bénéfice en particulier accusent une forte dispersion avec des taux de variation annuels compris entre - 14,8 % et + 38,7 %, ce qui constitue un véritable défi pour les prévisions en vue du budget et du plan financier. L'illustration 2 présente les écarts relatifs aux prévisions des impôts sur le revenu et sur le bénéfice. Un écart positif signifie que les recettes ont été sous-estimées, c'est-à-dire que les recettes effectives ont dépassé le montant budgété. Un écart négatif signale en revanche une surévaluation des recettes.

Les écarts par rapport au budget augmentent notamment près des tournants économiques. L'évolution des prévisions erronées depuis 2010 en particulier est intéressante. Le budget 2010 tablait sur un recul important des **impôts sur le bénéfice** en raison de la crise économique et financière. En réalité, leur progression a été meilleure que prévue et leur produit a dépassé le montant budgété de 8 %. Avec 13,2 %, le produit de l'impôt sur le bénéfice a également été clairement sous-évalué les années suivantes. En raison des répercussions plutôt modérées de la récession sur les recettes et d'une importante sous-évaluation de l'évolution dans les prévisions précédentes, on a estimé que l'impôt sur le bénéfice avait retrouvé son ancienne dynamique à partir du budget 2012. En fait, la croissance n'a été que modérée et a reculé de nouveau en 2014. Les écarts entre les prévisions et la réalité se sont donc creusés.

Illustration 2: écarts par rapport au budget des impôts sur le revenu et sur le bénéfice en pour-cent du montant budgété (+ sous-évaluation; - surévaluation)



Légende: bleu: Impôts sur le bénéfice / vert: Impôts sur le revenu

Le revenu de l'activité lucrative et de la fortune constitue l'assiette de l'**impôt sur le revenu**. Par rapport aux impôts sur les sociétés, ce revenu évolue d'une manière moins volatile, ce qui a en principe un impact favorable sur les prévisions relatives à l'impôt sur le revenu. En règle générale, les erreurs prévisionnelles sont donc moins élevées que pour les impôts sur le bénéfice. Les deux derniers exercices font exception. Dans ce cas aussi, la progression étonnamment robuste des recettes fiscales après la crise économique et financière a influencé positivement les attentes pour le futur proche et a créé les conditions des écarts importants avec le budget pour le passé récent. Le recul de l'impôt sur le revenu en 2013 n'y a pas changé grand-chose. Ce n'est qu'à présent, avec le recul suffisant, qu'on a discerné une fracture dans la structure de la progression des recettes à partir de 2009.

Comme on l'a déjà relevé, l'ampleur de l'erreur prévisionnelle est liée notamment à l'évolution de l'économie et témoigne en particulier de la difficulté de prévoir correctement les tournants conjoncturels. Ces erreurs prévisionnelles dues à la conjoncture devraient cependant se compenser en l'espace de plusieurs cycles conjoncturels. Si on considère globalement le produit de l'impôt fédéral direct, c'était approximativement le cas depuis 2001. Pour la période de 2001 à 2014, l'erreur prévisionnelle moyenne se monte à environ - 0,3 %. En d'autres termes, le produit de l'impôt fédéral direct a été surévalué de 0,3 % en moyenne depuis 2001. D'un point de vue statistique, cette moyenne n'est cependant pas sensiblement différente de zéro, ce qui signifie que le produit de l'impôt n'a pas été systématiquement sur ou sous-évalué.

Encadré 1: Budgétisation et modèle prévisionnel de l'impôt fédéral direct

L'Administration fédérale des contributions (AFC) budgétise les recettes fiscales selon une approche de bas en haut. L'AFC a pour but de produire des prévisions fidèles aux attentes (donc sans surévaluation ni sous-évaluations systématiques) sur la base d'un modèle. Pour sa part, l'Administration fédérale des finances (AFF) établit des prévisions selon une approche de haut en bas (c.-à-d. sur une base globale). L'AFC et l'AFF discutent et ajustent ensuite ces prévisions, ce qui assure que la budgétisation est globalement compréhensible et cohérente avec les prévisions économiques.

Les recettes provenant de l'impôt fédéral direct sont modélisées séparément par période fiscale pour les personnes physiques et les personnes morales. Le modèle utilise des prévisions pour l'évolution des revenus des personnes physiques (revenus primaires) et pour l'évolution des bénéfices imposables des entreprises. Il nécessite en outre des hypothèses pour modéliser l'encaissement des recettes dans le temps, c'est-à-dire sur ce qui est encaissé avant terme, à l'échéance principale ou durant des années ultérieures. Des estimations pour l'année en cours doivent aussi être prises en compte pour établir la prévision pour l'exercice budgétaire. Les conséquences financières des réformes fiscales sont directement prises en compte dans le modèle par l'intermédiaire de l'estimation des baisses de recettes.

2.3 Réformes mises en œuvre depuis l'an 2000

Les conséquences escomptées des mesures de réforme adoptées constituent un élément important de l'estimation des recettes. Ces conséquences sont directement prises en compte dans la budgétisation. Le plus souvent, les coûts effectifs ne peuvent pas être déterminés après coup non plus car on manque d'informations fiables sur les éventuels changements comportementaux induits par les réformes. D'autres projets pertinents pour la place économique suisse (par ex. initiative Minder) peuvent aussi avoir eu une influence sur les recettes fiscales.

Les réformes de l'impôt fédéral direct aux incidences financières les plus importantes depuis l'an 2000 sont énumérées dans le tableau 1. Ce tableau indique également les conséquences financières estimées de ces réformes sur les recettes de la Confédération. Les diminutions de recettes sont le plus souvent statiques, c'est-à-dire qu'elles ne prennent pas en compte les effets possibles sur le comportement des contribuables. Les données (anciens changements comportementaux) et les modèles (modèles d'équilibre dynamiques) nécessaires à cette prise en compte n'existent pas. L'estimation des conséquences financières d'une réforme est directement prise en compte dans le modèle prévisionnel. Il n'y a plus eu de réformes importantes à partir de 2011. Les réformes entrées en vigueur en 2011 ont développé leurs effets sur les recettes de la Confédération à partir de 2012.

Tableau 1: Réformes de l'impôt fédéral direct depuis l'an 2000 et leurs conséquences financières¹

	En millions de fr.	En vigueur depuis
1. Programme de stabilisation	+ 70	2001
2. Mesures immédiates en faveur du couple marié et de la famille	- 650	2008
3. Compensation des effets de la progression à froid («socle» moyen) ²	- 360	2011
4. Principe de l'apport de capital (PAC)	- 80	2011
5. Imposition partielle des bénéfices distribués	- 56	2011
6. Mesures concernant les sociétés de personnes	- 27	2011
7. Imposition de la famille (garde par des tiers, barème parental) ³	- 300	2011
8. Exonération de la solde du service du feu	- 40	2013

¹ Par conséquence financière, on entend l'augmentation ou la diminution des recettes depuis l'entrée en vigueur d'une mesure par rapport aux recettes totales d'une période fiscale.

² Suppression du socle (moyenne estimée du surplus de recettes pour la Confédération en raison du seuil de 7 %). Les diminutions uniques des recettes due à la compensation du renchérissement intervenu jusqu'à la fin juin 2010 se montent à 515 millions.

³ Révisé; estimation initiale - 600 millions

L'estimation des conséquences d'une mesure ne sont généralement établies que ex-ante; cela signifie qu'elles ont été établies avant l'introduction de la réforme concernée. L'estimation concernant le principe de l'apport de capital (PAC) et celle concernant la déduction des frais de garde des enfants par des tiers font exception car elles ont été révisées ultérieurement.

Une estimation nouvelle des conséquences financières pour la Confédération demanderait une analyse ex-post complète, à savoir une comparaison avec une évolution hypothétique en l'absence de réforme. Pour ce faire, on ne dispose cependant pas d'informations fiables sur les conséquences dynamiques: en général, les changements comportementaux directement induits par une réforme ne peuvent pas être quantifiés. Se pose en outre la question de la valeur de comparaison (quel aurait été le montant des recettes si cette réforme n'avait pas été mise en œuvre ?).

En plus de ces réformes, d'autres projets pertinents pour la place suisse (par ex. initiative Minder) peuvent aussi avoir eu une influence sur les recettes fiscales.

3 Etat des données à la Confédération

Les données de l'AFC sont de nature sommaire, ce qui limite fortement leur analyse. De plus ces données ne sont disponibles qu'avec un certain retard. Au début, on ne connaît que les versements, c'est-à-dire les recettes que les cantons versent à l'AFC classées par période fiscale et par canton, mais pas selon l'impôt sur le revenu ni selon l'impôt sur le bénéfice. Ce n'est qu'avec un retard allant jusqu'à trois mois (et à des intervalles plus longs) que l'AFC reçoit les décomptes qui indiquent les charges et les avoirs selon les impôts sur le revenu et sur le bénéfice, la période fiscale, le canton et le nombre des contribuables. Ces données demeurent cependant agrégées et sommaires.

D'après la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (art. 196 LIFD), les cantons versent la part des montants qu'ils ont encaissés qui revient à la Confédération jusqu'à la fin du mois suivant. Les **versements** mensuels des cantons à l'AFC constituent donc les recettes de l'impôt fédéral direct. Ces versements ne livrent cependant que peu de détails: les montants sont indiqués uniquement pour l'année fiscale; quelques cantons indiquent également s'ils proviennent de personnes physiques ou de personnes morales (impôt sur le revenu et sur le bénéfice).

Des informations supplémentaires sur les recettes de la Confédération ne sont disponibles que lorsque les cantons communiquent l'état de leur facturation, aussi appelé décompte. Les **décomptes** pour l'année d'échéance principale et l'année fiscale précédente sont communiqués trimestriellement, ceux pour les deux ans précédant semestriellement, puis uniquement sommairement (description du processus de taxation: v. encadré 2). Ces avis n'arrivent qu'avec un retard allant jusqu'à trois mois.

Avec les décomptes cantonaux, l'AFC dispose de nouvelles informations sur les impôts déjà encaissés. En effet, ces décomptes indiquent séparément l'impôt sur le revenu et l'impôt sur le bénéfice. Sur la base des décomptes communiqués, l'AFC estime par exemple la répartition du produit de l'impôt fédéral direct d'un exercice entre l'impôt sur le revenu et l'impôt sur le bénéfice. Toutefois, des divergences peuvent se produire étant donné que la date de référence des décomptes ne correspond pas à celle des versements. Ces divergences peuvent avoir une influence sur la répartition estimée pour le compte d'Etat.

Aux fins de la **Statistique fiscale** et de la péréquation financière, l'AFC reçoit trois ans environ après l'exercice comptable un état semi-définitif des créances pour une période fiscale. Il s'agit d'informations désagrégées relatives à l'ensemble des contribuables. Pour les impôts sur le bénéfice, des caractéristiques importantes des entreprises comme le statut fiscal, la déduction pour participations et le montant de l'impôt effectivement payé ne sont connues qu'à ce moment. Pour les personnes physiques, l'état civil, le genre d'activité lucrative et le revenu imposable du contribuable sont alors connus pour la première fois. Pour le moment, l'état des données le plus récent est celui de la Statistique fiscale 2011.

Beaucoup de détails demeurent toutefois inconnus ou ne sont même pas enregistrés, comme le revenu brut ou la composition du revenu de l'activité lucrative et de la fortune pour les personnes physiques. Pour les personnes morales, il n'y a pas de répartition par branche des entreprises assujetties à l'impôt et le montant potentiel des reports de pertes n'est pas enregistré non plus. C'est pourquoi les données de la Statistique fiscale ne conviennent que peu pour un bilan à la marge actuelle ou pour élaborer des prévisions.

Encadré 2: budgétisation

L'impôt fédéral direct est taxé et encaissé par les cantons. Tous les mois, les cantons versent à la Confédération le produit de l'impôt qu'ils ont encaissé diminué de leur part de 17 % (versements). Les montants encaissés relèvent de différentes périodes fiscales.

Une partie des recettes d'une période fiscale (env. 10 %) est déjà perçue durant l'année fiscale soit à titre d'impôt à la source soit à titre d'acomptes volontaires. La majeure partie (près de 75 %) est versée au cours de l'année d'échéance principale, c'est-à-dire au cours de l'année suivant l'année fiscale, tout d'abord sur la base d'une taxation provisoire.

La taxation provisoire se base en général sur le dernier revenu imposable du contribuable résultant d'une taxation définitive et connu de l'administration fiscale cantonale. Pour 2014 ce serait le revenu définitivement taxé en 2013, pour les autres en 2012 ou, le cas échéant, antérieurement encore.

Durant les années suivant l'année d'échéance principale, le solde est encaissé sur la base de la taxation définitive. Dans notre exemple, 10 % environ des recettes escomptées pour la période fiscale 2013 seraient encaissées en 2015, 3 % en 2016, 1,5 % encore en 2017 et ultérieurement des montants le plus souvent modestes à des intervalles irréguliers.

Les recettes provenant de périodes antérieures et les versements anticipés peuvent donc très bien influencer l'image des recettes d'une année civile. Ensemble, tous ces montants constituent le produit d'une période fiscale, aussi appelé rendement escompté. Ce produit doit être distingué du produit d'une année civile indiqué dans le compte d'Etat qui comprend des recettes provenant de différentes années fiscales.

Il s'écoule donc plusieurs années jusqu'à ce qu'il soit possible de constater si le rendement escompté pour une année fiscale a été estimé à sa juste valeur. En l'occurrence, l'incertitude relative à la somme adoptée servant de base à la prévision et à la budgétisation dure elle-aussi longtemps. Pour la budgétisation, non seulement le montant de la croissance (de l'assiette de l'impôt) mais aussi la valeur initiale (c.-à-d. la base) sont incertains.

L'illustration 3 montre comment la taxation d'une période fiscale s'étire en longueur et, par conséquent, que le produit d'une année civile se compose de recettes provenant de différentes périodes fiscales.

Illustration 3: taxation de l'impôt fédéral direct dans le temps

Impôt fédéral direct: procédure de taxation



La taxation provisoire se fonde encore en grande partie sur les indications concernant les revenus de 2011. La déclaration fiscale relative aux revenus réalisés en 2012 n'est traitée qu'au cours du second semestre de 2013 (voire en 2014).

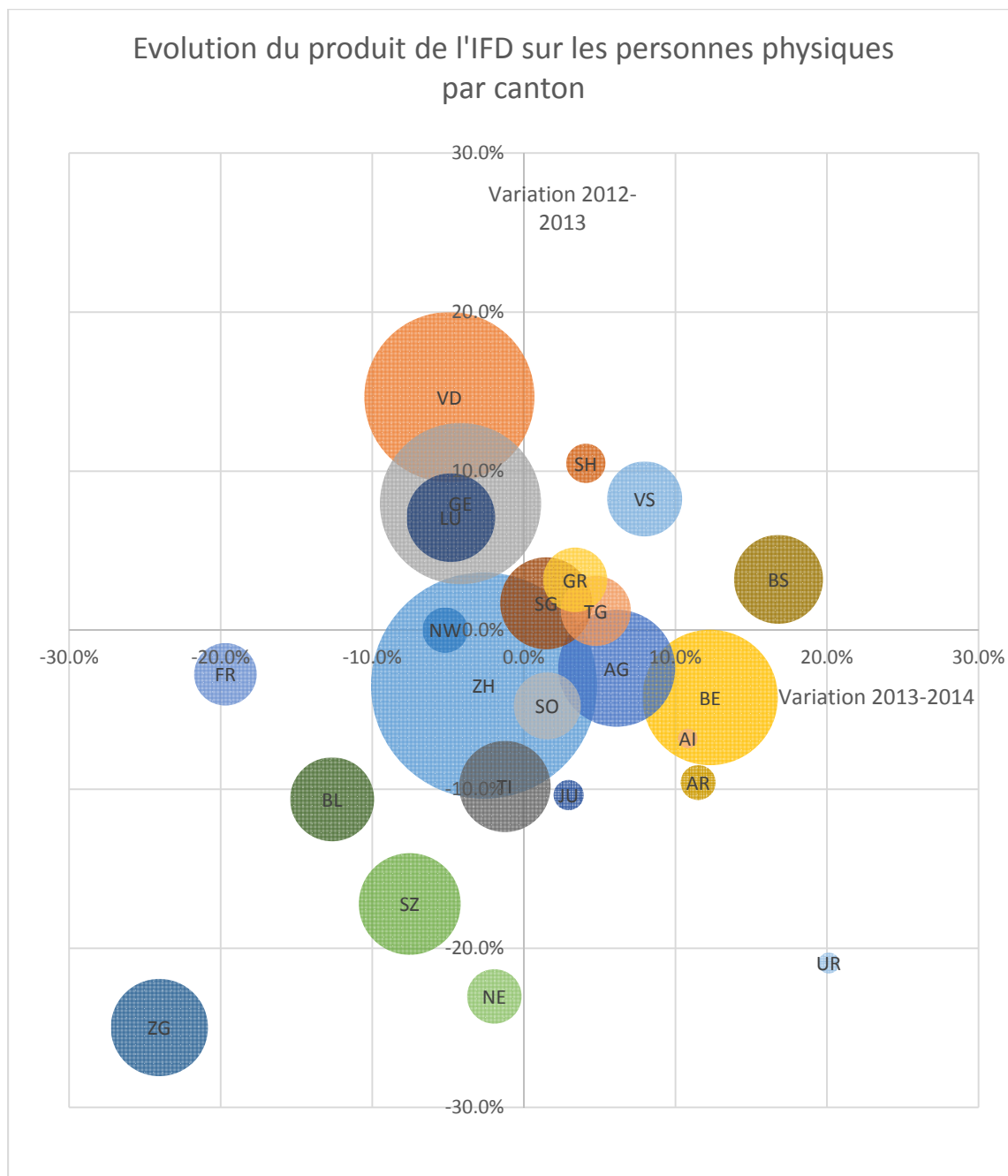
Source: compte d'Etat 2013 (tome 3, p. 12)

4 'Analyse des données à disposition

Une analyse graphique des données disponibles auprès de la Confédération montre une évolution très hétérogène dans les cantons. Pour l'impôt sur le revenu, l'évolution de ces deux dernières années a été semblable dans la plupart des cantons. En l'occurrence, les cantons aux revenus moyens les plus élevés présentent des taux de croissance négatifs. Pour ce qui est de l'impôt sur le bénéfice, son recul durant les deux années sort du lot dans le canton de Genève et, en 2014, dans les cantons de Bâle-Ville et de Vaud; en revanche, le canton de Lucerne affiche les deux fois de bons taux de croissance.

Comme point de départ de l'analyse des recettes par canton, on peut retenir que les 11 cantons aux plus fortes recettes livrent déjà 80 % du produit de l'impôt fédéral direct et que les 15 cantons aux plus fortes recettes sont responsables des 90 % du produit de l'impôt. L'évolution des recettes au cours de ces deux dernières années est examinée plus précisément ci-dessous.

Illustration 6: évolution de l'impôt sur le revenu de ces deux dernières années par canton

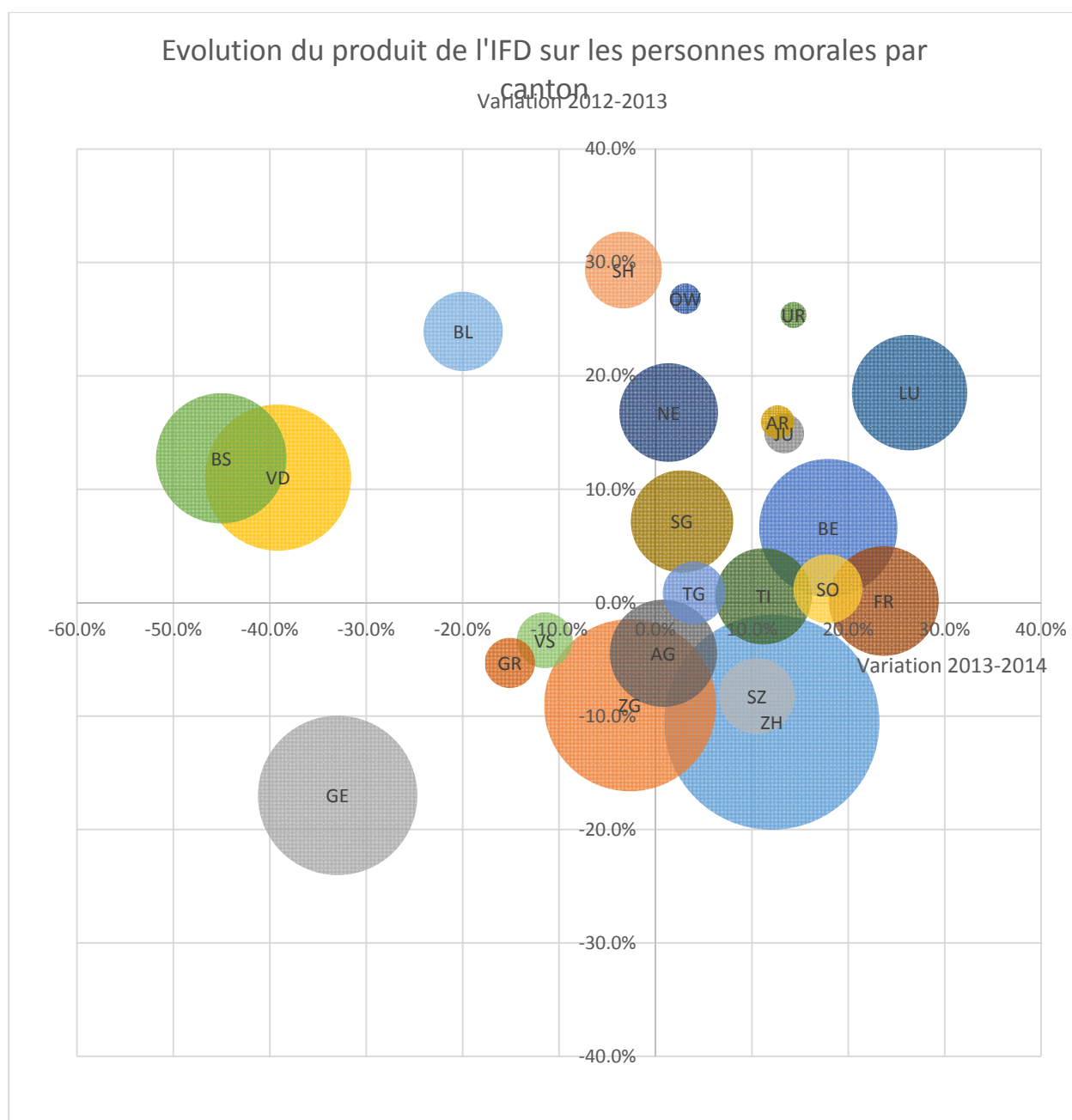


Ce diagramme illustre l'évolution du produit de l'impôt sur le revenu par canton. La répartition des versements cantonaux a été estimée à cette fin. La taille des bulles correspond à la contribution de chaque canton aux recettes de l'IFD sur les personnes physiques en 2014. Les taux de croissance par rapport à l'année précédente figurent sur les deux axes pour 2013 et 2014. Les cantons qui affichent des taux de croissance positifs durant ces deux années se trouvent dans le quadrant en haut à droite. Les cantons qui ont enregistré un recul en 2013 et une hausse en 2014 se trouvent dans le quadrant en bas à droite. Les cantons dans le quadrant en bas à gauche accusent des taux de croissance négatifs durant ces deux ans. Enfin, les cantons qui ont d'abord

présenté une hausse des recettes en 2013 puis une baisse en 2014 se trouvent dans le quadrant en haut à gauche. Dans l'ensemble, on voit que la plupart des cantons se trouvent à proximité de la diagonale qui part du bas à gauche jusqu'en haut à droite: ces cantons ont enregistré des taux de croissance semblables en 2013 et en 2014.

Le canton de Glaris constitue un cas spécial pour ce qui est des personnes physiques et constitue une exception (pas indiquée dans l'illustration 6). Les variations relatives sont tellement importantes dans ce canton qu'elles sortent du cadre du diagramme. En 2013, le canton de Glaris a encaissé des montants d'une importance unique provenant de périodes fiscales antérieures. C'est pourquoi il ne faut pas accorder une importance particulière au recul des recettes dans ce canton durant l'année civile 2014.

Illustration 7: évolution de l'impôt sur le bénéfice de ces deux dernières années par canton

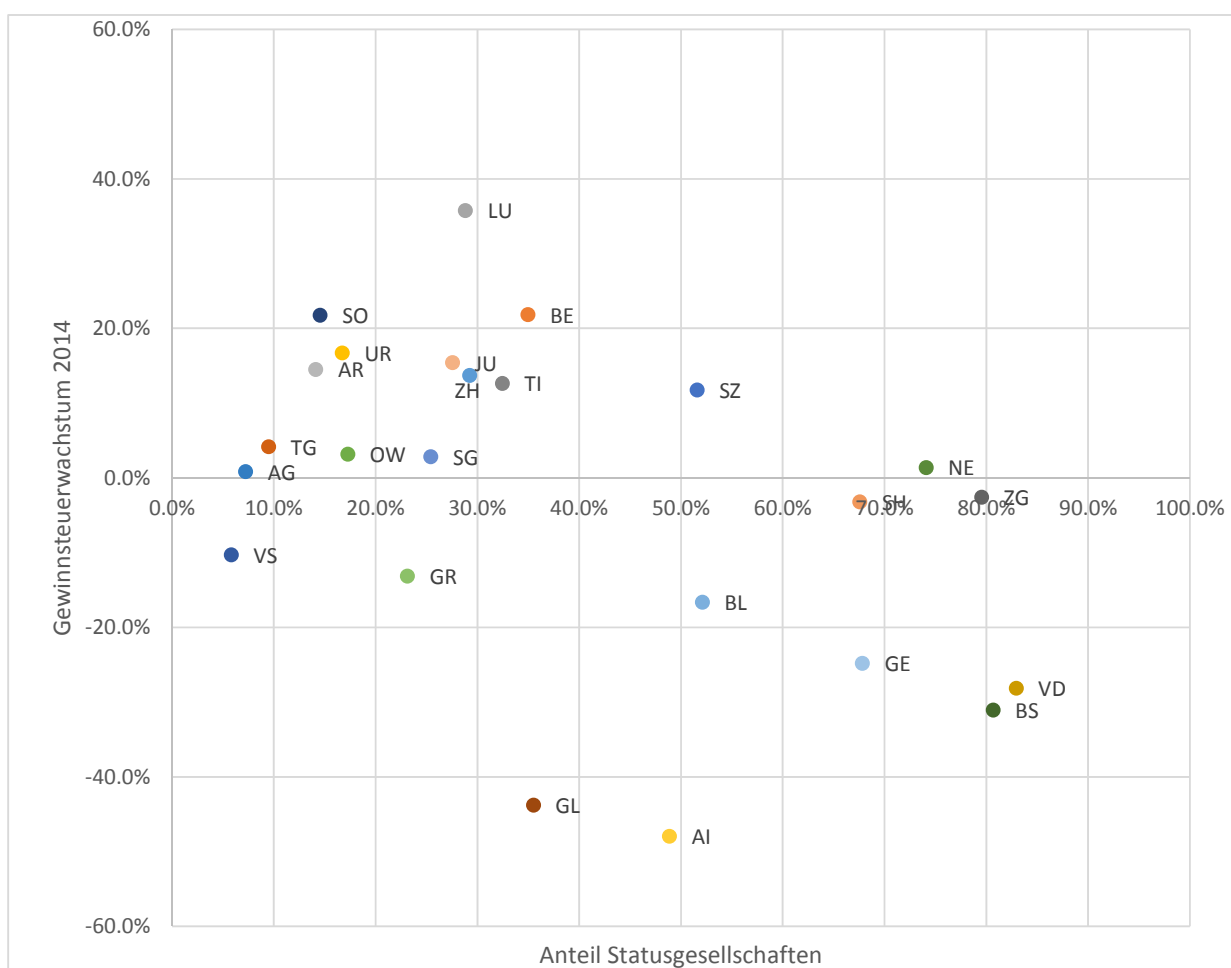


Cette illustration montre l'équivalent pour l'évolution de l'impôt sur le bénéfice. Il ressort de ce diagramme que l'impôt sur le bénéfice a évolué assez différemment dans les cantons. Alors que plusieurs cantons ont enregistré des hausses de recettes durant ces deux ans (quadrant en haut à droite), il y a également des différences claires, c'est-à-dire des cantons présentant des évolutions différentes durant les années considérées (quadrants en haut à gauche et en bas à droite). Enfin, le canton de Genève enregistre une nette baisse durant ces deux années.

Pour les cantons les plus importants, on peut retenir ceci: alors que Zurich enregistrait un recul en 2012 et 2013, une légère hausse se manifestait de nouveau en 2014. Dans les cantons de Bâle-Ville et de Vaud, cela marchait encore mieux, la correction en 2014 a donc été particulièrement sévère. Zoug et surtout Genève affichent des taux de croissance négatifs pour ces deux périodes.

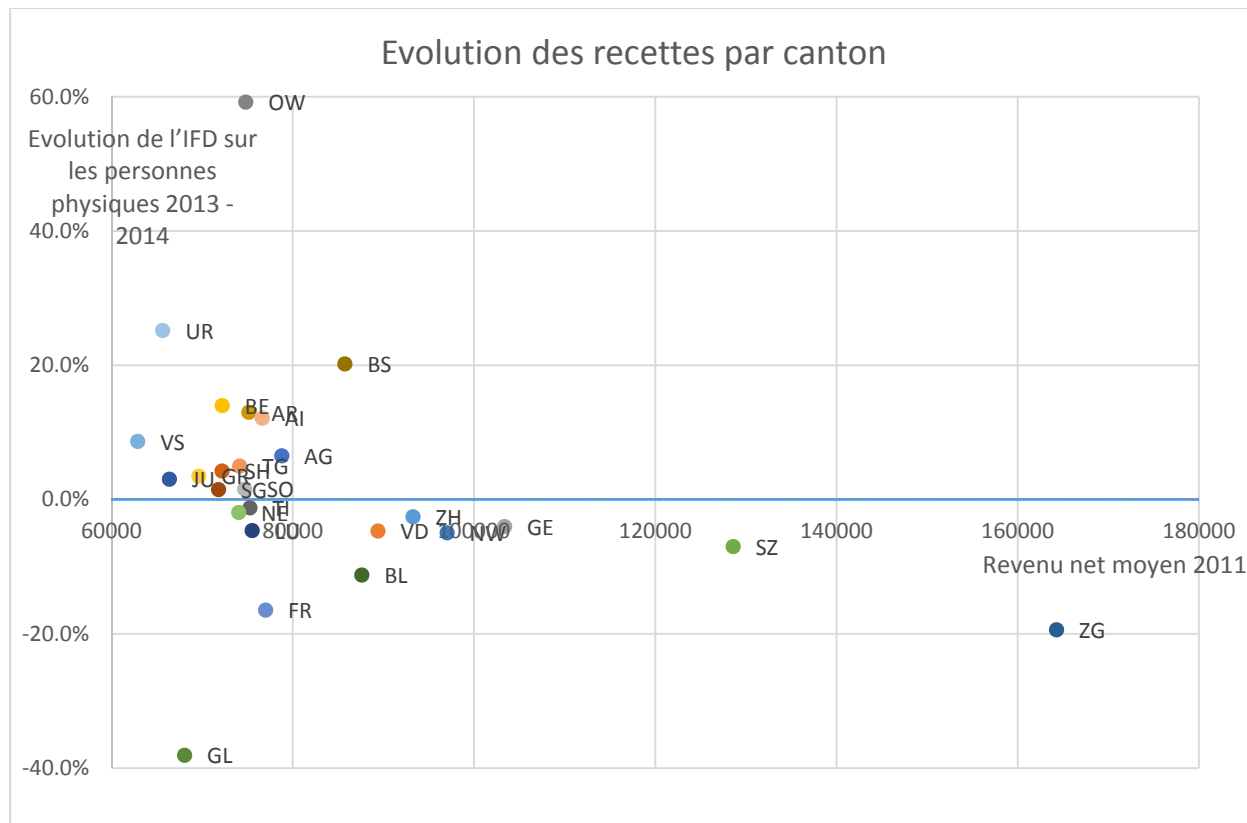
Illustration 8: évolution du produit de l'impôt sur le bénéfice en 2014 et importance des sociétés à statut fiscal spécial suivant les cantons

Ordonnée: Croissance de l'impôt sur le bénéfice en 2014 / Abscisse: Part des sociétés à statut fiscal spécial



L'illustration ci-dessus associe l'évolution de l'impôt sur le bénéfice à l'importance des sociétés à statut fiscal spécial (part à l'assiette de l'impôt, moyenne 2009 à 2011) dans les cantons. Une relation nettement négative apparaît, à savoir que la progression des impôts sur le bénéfice a été faible en 2014 en particulier dans les cantons où les sociétés à statut spécial ont une grande part à l'assiette totale de l'impôt sur le bénéfice.

Illustration 9: évolution des recettes par canton par rapport au revenu moyen 2011



Dans l'illustration 9, l'évolution des recettes de l'impôt sur le revenu en 2014 est associée au revenu moyen par canton en 2011. Il s'avère que les cantons où le revenu moyen était élevé en 2011 ont enregistré une baisse des recettes de l'impôt sur le revenu en 2014, ce qui conforte la thèse d'après laquelle les bonus versés en 2013 étaient moins copieux, respectivement que les hauts revenus connaissaient un recul.

5 Causes possibles de la stagnation de l'IFD

La conjugaison de divers facteurs a ralenti la progression de l'impôt fédéral direct ces dernières années. Le report des pertes issues de la crise financière, le recul des nouvelles implantations de sociétés à statut fiscal spécial et la force du franc ont sans doute joué un rôle important pour l'impôt sur le bénéfice. Pour l'impôt sur le revenu, la faible dynamique concernant les hauts revenus, les changements comportementaux induits par l'imposition partielle des dividendes et l'ab-

sence de renchérissement durant ces dernières années peuvent être considérés comme les principales raisons de la faible progression des recettes.

5.1 Impôt sur le bénéfice

Report des pertes issues de la crise économique et financière

Plusieurs sociétés, notamment du secteur financier, ont essuyé des pertes au cours de la crise financière et de la crise économique mondiale qui allait de pair avec elle. Par le passé, le secteur financier a versé une contribution majeure aux recettes de l'impôt sur le bénéfice. Ce n'est plus le cas depuis la crise financière. Une analyse basée sur les chiffres de la Statistique fiscale de 2003 à 2011 montre que les répercussions de la crise financière sous la forme de reports de pertes toujours importants et que la force du franc (v. plus loin) devraient jouer un rôle important dans l'évolution décevante des impôts sur le bénéfice.

Sociétés à statut fiscal spécial: baisse du nombre des nouvelles implantations

D'après une analyse de l'AFC, environ 50 % des recettes de l'impôt sur le bénéfice provenaient en 2011 des sociétés à statut fiscal spécial qui ne paient pratiquement pas d'impôt cantonal, mais qui doivent l'intégralité de l'impôt sur le bénéfice au niveau fédéral. Ces bénéficiaires mobiles devraient réagir très sensiblement aux modifications effectives et attendues du contexte légal. Le projet BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) de l'OCDE et le différend fiscal avec l'UE mettent les régimes fiscaux cantonaux sur la sellette.

Le chapitre 4 a montré que la progression de l'impôt sur le bénéfice a été faible ces dernières années en particulier dans les cantons qui disposent d'une part élevée de sociétés à statut fiscal spécial (v. illustration 8). Diverses causes semblent responsables de cette faiblesse, notamment la dynamique faiblissante des nouvelles implantations de sociétés.

L'abolition probable des statuts fiscaux spéciaux et les incertitudes relatives aux futurs régimes fiscaux pourraient avoir incité quelques sociétés à se délocaliser. Il n'existe cependant pas de données sur ces départs. De plus, d'autres firmes ne seraient pas venues s'établir en Suisse (pour le moment). D'après les données de la Conférence des chefs des Départements cantonaux de l'Économie Publique (CDEP; Statistique de la promotion cantonale du site économique), une chute de 20 % des nouvelles implantations s'est produite en 2012, soit en termes d'emploi un recul de 40 % par rapport à l'année précédente. Les nouvelles implantations ont continué de reculer en 2013 aussi (- 5 % pour le nombre des sociétés, - 11 % pour le nombre des emplois). Depuis 2010, le recul des sociétés nouvellement implantées atteint 20 % et même 60 % environ en termes d'emplois. La statistique ne fait pas de distinction entre les sociétés à statut fiscal spécial et les entreprises soumises à l'imposition ordinaire.

En outre, on peut penser que les transferts de bénéfice au sein des groupes internationaux qui étaient encore considérés comme normaux il y a quelques années ne sont maintenant plus aussi bien acceptés et que ces transferts n'ont par conséquent plus la même ampleur que précédemment.

Franc fort (conversion des bénéfices à l'étranger, pression sur les marges)

Les bénéfices réalisés à l'étranger imposés en Suisse doivent être convertis en francs suisses. La forte revalorisation du franc suisse jusqu'en septembre 2011 (et après janvier 2015) réduit les bénéfices étrangers convertis dans une mesure importante.

Pour les entreprises imposées de façon ordinaire, le franc fort a le plus souvent augmenté la pression sur les marges, ce qui tend à réduire les bénéfices et devrait entraîner une baisse du produit de l'impôt sur le bénéfice. L'industrie d'exportation en particulier, mais aussi ses fournisseurs, sont concernés. En raison du décalage dans le temps des recettes, cet effet devrait se faire ressentir pendant une période assez longue. Le DFF ne dispose cependant d'aucun chiffre pour les années concernées (2012 à 2014), car la Statistique fiscale ne couvre pas encore cette période.

5.2 Impôt sur le revenu

Dynamique déclinante des hauts revenus

Comme indiqué au chapitre 4, le produit de l'impôt sur le revenu a nettement reculé, surtout dans les cantons où les revenus sont relativement élevés, parmi lesquels ZH, VD, GE, NW, SZ et ZG. Cela pourrait indiquer en l'occurrence qu'un recul de la part variable des salaires déploie ses effets. Toutefois, un déclin général de la dynamique des hauts revenus est aussi cohérent avec la diminution des recettes observée dans ces cantons.

Changements comportementaux induits par l'imposition partielle des dividendes

Une évidence anecdotique indique qu'à la suite de l'introduction de l'imposition partielle des dividendes, non seulement des dividendes sont distribués au lieu des salaires, mais aussi que des entreprises de personnes transfèrent du substrat fiscal à des sociétés anonymes. Cela se traduirait par une diminution du produit de l'impôt sur le revenu alors que celui de l'impôt sur le bénéfice tendrait à augmenter, mais dans une faible mesure.

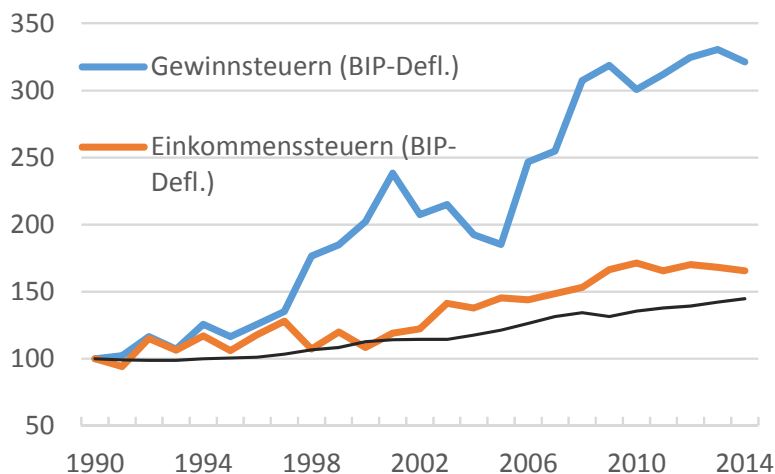
Renchérissement

La progression à froid a été compensée par le passé (après un renchérissement cumulé de 7 % jusqu'en 2010, puis tous les ans depuis 2011), le substrat fiscal, comme toutes les valeurs nominales, n'échappe pourtant pas au renchérissement.

Depuis 2008, les indices ont le plus souvent tendance à se tasser ou sont même à la baisse. Cela vaut également pour les indices primordiaux de l'indice suisse des prix à la consommation (IPC), qui a légèrement baissé, et du PIB, qui s'est même plus fortement contracté. La hausse de l'indice

suisse des salaires (ISS) a également fortement ralenti depuis 2010 par rapport à la période allant jusqu'en 2009. Ce ralentissement se répercute sur les rentrées de l'impôt sur le revenu et se traduit par un net aplatissement de la courbe dans l'évolution de l'impôt sur le revenu en 2010, lorsqu'on travaille avec des valeurs réelles (cf. illustration 9 ci-dessous).

Illustration 9: évolution réelle des impôts sur le revenu et sur le bénéfice par rapport au produit intérieur brut réel (indexée: 1990 = 100)



Légendes: bleu - Impôts sur le bénéfice (PIB défl.)
rouge - Impôts sur le revenu (PIB défl.)

6 Résultats de l'enquête menée auprès des cantons

Un enquête est menée actuellement auprès des administrations fiscales cantonales afin d'étudier les tenants et les aboutissants de l'évolution des recettes de l'impôt fédéral direct. Quatorze cantons, qui fournissent à eux seuls plus de 90 pour cent des recettes de l'impôt fédéral direct, ont été invités à participer à l'enquête. Dix cantons ont déjà envoyé les informations les concernant. En ce qui concerne les réponses des cantons aux questions concernant l'évolution de l'impôt sur le bénéfice, elles sont présentées dans le tableau 2. Quant aux réponses relatives à l'évolution de l'impôt sur le revenu, elles se limitent aux effets de la réforme et sont résumées dans le tableau 3. Etant donné que les informations des cantons ne sont ni comparables ni représentatives, nous renonçons à présenter ici toutes les réponses fournies par les cantons.

Tableau 2: Réponses des cantons concernant les facteurs déterminants pour l'évolution des recettes de l'impôt sur les bénéfices

Facteur déterminant	Commentaire
Evolution des branches	<p>Une augmentation des recettes a été déclarée pour les branches suivantes: produits de luxe, produits pharmaceutiques, assurances, construction, immobilier, mode.</p> <p>Une diminution des recettes a été déclarée dans le secteur bancaire.</p>

Facteur déterminant	Commentaire
Départs ou arrivées	Les réponses suggèrent que mouvements migratoires dans les cantons tendent à s'équilibrer.
Pertes sur participations	Aucune perte importante sur participations n'a été signalée.
Franc fort	Aucun canton n'est en mesure de chiffrer l'influence du franc fort.
Changement du mode de paiement	Dans la plupart des cantons, on n'a pas observé de modification. Un canton a indiqué un nombre élevé de paiements anticipés. Un autre canton a indiqué une baisse de ce nombre du fait d'une baisse des bénéficiaires correspondants.
Transformation de sociétés de personnes en sociétés anonymes	Trois cantons ont observé une tendance, à long terme, à la transformation des sociétés. Cette tendance est indépendante de l'imposition partielle. Deux cantons signalent que l'imposition partielle a déclenché ces transformations. Un seul canton a fourni des données chiffrées. Les données qualitatives sont très hétérogènes: elles affichent des tendances allant de négligeables à fortes, en passant par une tendance ordinaire. Un canton, qui a observé de telles tendances à la transformation souligne que les conséquences financières qui en découlent doivent être relativisées.
Autres facteurs importants	Un canton mentionne d'importantes réductions pour participations.

Tableau 3: Réponses des cantons concernant l'influence des réformes dans le cadre de l'impôt sur le revenu

Réforme	Estimation
Conséquences de l'imposition de la famille (2011)	Quatre cantons sont en mesure de chiffrer, au moins partiellement, les conséquences financières de cette réforme. Les résultats indiquent que la diminution des recettes due à cette réforme a tendance à être sous-estimée.
Conséquences de la 2 ^e réforme de l'imposition des entreprises – introduction du principe de l'apport de capital (2011)	Faute de données, la plupart des cantons n'ont pas été en mesure de faire une estimation. Seuls deux cantons ont fourni des données quantitatives relatives aux conséquences financières du principe de l'apport de capital. D'après ces données, la diminution des recettes en raison du principe de l'apport de capital a tendance à être sous-estimée.

Réforme	Estimation
Conséquences de la 2 ^e réforme de l'imposition des entreprises – imposition partielle des dividendes (2009)	Trois cantons sont en mesure de chiffrer les conséquences financières de cette réforme. L'un, pour l'impôt cantonal et un autre, de façon purement statique. Ces estimations sont relativement stables sur la durée. Deux cantons, qui ne sont pas en mesure de chiffrer les conséquences, indiquent que la distribution de bénéfices thésaurisés a fortement augmenté et qu'ils ne s'attendent pas à ce que cette mesure entraînera globalement une diminution des recettes (en d'autres termes, le montant de l'impôt augmentera malgré l'imposition privilégiée des dividendes, car les dividendes augmenteront fortement).
Conséquences de la 2 ^e réforme de l'imposition des entreprises – transformation de sociétés de personnes en sociétés anonymes (2009)	Trois cantons ont observé une tendance, à long terme, à la transformation des sociétés. Cette tendance est indépendante de l'imposition partielle. Deux cantons signalent que l'imposition partielle a déclenché ces transformations. Un seul canton a fourni des données chiffrées. Les données qualitatives sont très hétérogènes: elles affichent des tendances allant de négligeables à fortes, en passant par une tendance ordinaire. Un canton, qui a observé de telles tendances à la transformation souligne que les conséquences financières qui en découlent doivent être relativisées.
Autres facteurs mentionnés	D'importants effets uniques dus à des introductions en Bourse (<i>initial public offering</i> , IPO), à des réductions de bonus dans le domaine des finances et des matières brutes, au franc fort, à des prévisions de croissance ambitieuses (effectuées par des instituts de recherche conjoncturelle), à la loi fédérale sur le travail au noir, à l'imposition des bénéfices de liquidation (LIFD 37b), à la compensation des effets de la progression à froid.

7 Conclusion

Le produit de l'impôt fédéral direct termine au niveau de 2009 à la clôture de l'exercice 2014. Il s'avère rétrospectivement que les recettes stagnent depuis cinq ans.

Les prévisions des dernières années partaient du principe que les recettes se rétabliraient nettement après la récession de 2009. Cette hypothèse se basait sur la réaction observée par le passé de l'impôt fédéral direct à l'évolution conjoncturelle. L'impôt sur le bénéfice surtout, mais aussi l'impôt sur le revenu, avaient progressé jusqu'alors nettement plus fortement que le produit intérieur brut.

La stagnation des recettes a conduit à l'obligation de revoir graduellement à la baisse les recettes escomptées pour 2014. Par la suite, les prévisions pour les années suivantes ont également été corrigées à la baisse. La dernière correction a été faite lors du point sur la politique financière à la mi-février. Les perspectives financières de la Confédération se sont donc nettement assombries car il a fallu partir non seulement du niveau initial moins élevé pour 2014 mais se fonder aussi sur une diminution de la progression des recettes.

Les données à la disposition de la Confédération sont sommaires et ne permettent pas une analyse complète des causes. De plus, les données ne sont disponibles qu'avec un certain retard. En raison de la problématique concernant ces données, il n'est pas possible d'énoncer, dans ce rapport, des conclusions définitives sur les causes de la faiblesse de la progression des recettes.

Sur la base des données à disposition, l'analyse des causes fournit les repères suivants concernant l'évolution des impôts sur le revenu et sur le bénéfice:

- Pour l'impôt sur le bénéfice, les facteurs suivants devraient avoir joué un rôle important: le report des pertes engrangées pendant la crise économique et financière, la diminution des implantations de sociétés à statut fiscal spécial et la force persistante du franc.
- Pour l'impôt sur le revenu, la faible dynamique des hauts revenus, les changements comportementaux induits par l'imposition partielle des dividendes et le renchérissement modeste depuis l'éclatement de la crise économique et financière sont considérés comme les raisons principales de l'évolution des recettes.

D'après une enquête menée auprès des cantons, il n'est pas possible de constater des tendances claires dans l'évolution de l'impôt sur le bénéfice.

En ce qui concerne l'évolution de l'impôt sur le revenu, les résultats de l'enquête indiquent que:

- La diminution des recettes engendrée par la réforme de l'imposition de la famille a plutôt été sous-estimée;
- Les conséquences financières de l'introduction du principe de l'apport de capital dans le cadre de l'impôt sur le revenu ont été plutôt sous-estimées;
- Les conséquences de l'imposition partielle des dividendes varient fortement d'un canton à un autre, de sorte qu'il n'est pas possible de constater une tendance;
- En ce qui concerne la transformation de sociétés de personnes en sociétés anonymes, aucun changement notable n'a eu lieu.

8 Suite de la procédure

Le chapitre 6 présente les résultats concernant les 10 cantons qui ont répondu à l'enquête. D'autres informations doivent encore être obtenues dans le cadre de l'enquête lancée auprès des cantons, informations qui seront intégrées au processus budgétaire en cours. Les cantons devant procéder à des éclaircissements détaillés pour livrer ces informations, ces dernières ne seront disponibles qu'ultérieurement. Le résultat de ces éclaircissements sera présenté dans le cadre du message sur le budget 2016.

Par ailleurs, il faut examiner dans quelle mesure la collaboration entre la Confédération et les cantons pourrait être approfondie en vue d'améliorer l'état des données dans le domaine des prévisions. Des propositions à ce sujet seront présentées avec les informations sur les résultats de l'enquête.

A moyen terme, on pourrait envisager de comptabiliser l'impôt fédéral direct selon le principe des créances acquises, lequel commande des informations rapides sur l'état de la facturation des

cantons. Cela permettrait à la Confédération de mieux apprécier la situation actuelle et d'améliorer aussi ses prévisions concernant les recettes.