

Zeitschrift:	Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat
Herausgeber:	Société de communication de l'habitat social
Band:	44 (1971)
Heft:	10
Artikel:	Un grand projet qui doit favoriser les finances des cantons et des communes : le concordat contre la sous-enchère fiscale
Autor:	Margairaz, André
DOI:	https://doi.org/10.5169/seals-127186

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 24.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Un grand projet qui doit favoriser les finances des cantons et des communes:

Le concordat contre la sous-enchère fiscale

57

C'est le *Centre patronal d'information et d'action*, à Lausanne, qui a présenté, récemment, un intéressant projet de concordat de lutte contre la sous-enchère fiscale entre les cantons. Dans le but d'attirer sur leur territoire de gros contribuables ou d'importantes sociétés, certains cantons et des communes se livrent à des sous-enchères fiscales. Ce procédé a pour but d'accorder des avantages à certains contribuables dont d'autres assujettis ne bénéficient pas. Il en résulte des injustices regrettables qui n'ont même pas pour résultat de toujours procurer aux cantons et aux communes les ressources financières dont ils ont tant besoin. En outre, l'application des lois s'en trouve faussée.

Malgré ces procédés, la situation financière de la plupart des cantons reste précaire. Lors de chaque comparaison entre la Confédération, dont la situation financière est florissante, et les cantons, qui s'endettent sans cesse, on entend dire que ces derniers ne peuvent regrettablement pas améliorer leur situation, du fait de la sous-enchère fiscale.

Les communes subissent les effets de cet état de choses. Elles ont souvent de la peine à rassembler les ressources nécessaires à l'acquisition d'un équipement moderne.

Il en résulte non pas seulement un devoir mais une obligation de solidarité qui de l'économie doit s'étendre au plan social et humain.

Cette solidarité trouvera un champ d'action particulièrement large dans la réalisation de l'aménagement du territoire, l'un des plus importants problèmes que doit résoudre notre génération.

Ainsi, notamment, la création de zones à destinations diverses, la répartition géographique des différentes activités humaines, exigent le concours actif des pouvoirs publics comme de tous les secteurs de l'économie.

A l'encontre des tendances à la concentration industrielle ou urbaine, l'agriculture, présente dans toutes les régions, apparaît comme l'animatrice et le support d'une économie décentralisée, si nécessaire pour construire un pays à l'échelle de l'homme.

La confrontation entre secteurs économiques dépasse ainsi le stade oppositionnel pour atteindre à la coopération, la résultante des forces d'une économie vivante s'identifiant à l'intérêt du pays et au bien-être de ses habitants.

Dans ces conditions, faut-il continuer à confier à l'Etat central des tâches que les communautés cantonales et communales ne peuvent plus assumer faute de moyens financiers? Au contraire, faut-il faire en sorte que les parties constitutantes du corps helvétique possèdent chacune en propre les moyens nécessaires à une politique indépendante?

Certes la suppression de l'impôt fédéral direct permettrait à ces communautés d'augmenter les moyens financiers dont elles manquent. Mais, pour les centralisateurs, l'objection la plus fréquente à cette suppression consiste à dire que les cantons, du fait de la sous-enchère à laquelle ils se livrent, ne seront pas en mesure de récupérer ce que les contribuables importants paient à la Confédération. D'où l'idée du présent projet de concordat fondé sur les considérations suivantes:

- pour que les différences de charges fiscales exercent une influence sur le choix du domicile d'une personne physique ou du siège d'une société, il faut que ces différences se traduisent en milliers de francs. Le concordat sera efficace s'il empêche un canton d'attirer des contribuables aisés ou riches et des sociétés par une charge fiscale anormalement légère;
- la disposition essentielle d'un concordat destiné à éliminer la sous-enchère fiscale entre les cantons consiste dans la fixation d'un rapport minimum entre la charge fiscale et le revenu, la fortune, le bénéfice ou le capital;
- la répartition des tâches et des ressources fiscales entre cantons et communes n'étant pas la même dans tous les Etats de la Confédération, la charge fiscale, au sens du concordat, est constituée par l'addition des impôts directs perçus par le canton et par les collectivités locales ou autres. Ces collectivités pratiquent des taux d'imposition variables au sein d'un même canton. Pour les besoins de la lutte contre la sous-enchère, il suffit de considérer les communes les plus peuplées; ce sont aussi celles qui comptent un nombre important de sociétés commerciales;
- l'exécution du concordat est assurée par l'institution, sous l'autorité des cantons contractants, d'une commission formée de techniciens (experts-comptables) et par la désignation d'une autorité d'arbitrage;

- le concordat doit prévoir l'adaptation d'office de la charge fiscale minimale en cas de suppression ou de diminution de l'impôt fédéral direct.

Le projet ne limite la liberté des cantons que dans la mesure nécessaire à la fixation d'une charge fiscale minimale. Le propos du Centre patronal d'information et d'action n'est en tout cas pas d'amener l'unification d'autres dispositions des lois cantonales (définitions fiscales, procédure, etc.) ce à quoi tendent diverses études faites actuellement.

Dispositions générales

Pour que le concordat en question puisse entrer en vigueur, il faut qu'au moins dix cantons ou demi-cantons y aient adhéré. Conformément à l'article 7, alinéa 2 de la Constitution fédérale, le concordat est porté à la connaissance du Conseil fédéral.

Selon les dispositions et les règles du concordat proposé, les cantons signataires s'engagent à percevoir, chez eux, les impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques et ceux sur le bénéfice et le capital des sociétés. Il est aussi bien question des impôts perçus par le canton, par l'Eglise – si un impôt ecclésiastique est prélevé auprès de l'ensemble des contribuables – par les communes que par toute autre corporation de droit public ou associations de dites corporations ayant la compétence de les prélever auprès de l'ensemble des contribuables.

Impôts minimaux

Sur le plan pratique, la situation se présente de la manière suivante, pour les personnes physiques et pour les sociétés:

Personnes physiques

La charge fiscale cantonale résultant de l'impôt sur le revenu, pour un contribuable marié sans enfant, est au moins de:

- 14% d'un revenu de Fr. 50 000.—
- 16% d'un revenu de Fr. 100 000.—
- 18% d'un revenu de Fr. 200 000.—

1. Pour un revenu de Fr. 100 000.—, le concordat proposé prévoit, pour le canton, une charge fiscale de Fr. 16 000.— au moins pour un contribuable marié sans enfant.

Admettons que, dans le canton X, la loi autorise ce contribuable à opérer diverses déductions. Du fait de ces défalcations supplémentaires, le revenu imposable de

Fr. 100 000.— peut se trouver ramené à Fr. 90 000.— Si l'autorité de taxation tient compte de ce revenu réduit et qu'il applique le taux de 16% prévu par le projet de concordat, celui-ci n'est pas respecté puisque dans ce cas, la charge fiscale est de Fr. 14 400.— (au lieu de Fr. 16 000.—). Il n'y a aucun inconvénient à ce que le canton X conserve son système propre de déductions, mais il a le devoir d'aménager les barèmes d'imposition afin d'atteindre le montant d'impôt minimum (soit Fr. 16 000.— dans le cas particulier) prévu par le projet de concordat.

Prenons maintenant un exemple avec un revenu de Fr. 50 000.—. Pour un montant de cette importance, le concordat exige que la charge fiscale ne soit pas inférieure à Fr. 7000.— (contribuable marié sans enfant).

Si la loi fiscale autorise ce contribuable à opérer certaines déductions et qu'elle ramène le revenu imposable à Fr. 45 000.— et la charge fiscale à Fr. 6300.— ou 14% de ce revenu imposable, le concordat n'est pas respecté. Là aussi, le canton peut conserver son système de déduction, mais il doit aménager les barèmes d'imposition.

Par revenu, il faut entendre le *revenu net global* du contribuable provenant d'une activité lucrative, de la fortune immobilière et mobilière et de toutes autres sources de gains et avantages appréciables en argent. Ce revenu s'entend avant toute déduction sociale (notamment pour les charges de famille, frais médicaux et pharmaceutiques) et avant toute défaillance relative aux cotisations et primes versées par le contribuable à une institution de prévoyance ou à une assurance publique ou privée pour lui-même et les siens.

Le Centre patronal d'information et d'action laisse les cantons libres d'imposer le revenu de la femme mariée et celui de l'enfant mineur séparément de celui du mari et détenteur de la puissance paternelle. En outre, les cantons qui le désirent peuvent ne pas tenir compte des gains en capital dans le calcul du revenu.

En ce qui concerne la *fortune*, une charge fiscale minimale est également proposée. Sur le plan cantonal, l'impôt prévu sur la fortune, pour un contribuable marié sans enfant, est au moins de 4‰ pour une fortune de Fr. 500 000.— et de 5‰ pour celle de Fr. 1 000 000.—. Il est question de la fortune nette dont les éléments sont estimés à leur valeur économique. La fortune de la femme mariée et celle de l'enfant mineur sous puissance paternelle peuvent être imposées séparément de celle du mari et détenteur de la puissance paternelle.

Sociétés

Des taux minima sont également prévus à l'impôt sur le bénéfice des sociétés. A l'impôt cantonal, ces coefficients sont au moins de:

5% si le rapport entre le montant du bénéfice et celui du capital est égal à	5%
9% si ce rapport est égal à	10%
12% si ce rapport est égal à	15%
15% si ce rapport est égal à	20%
17% si ce rapport est égal ou supérieur à	25%

1. Pour un capital de Fr. 500 000.— et un bénéfice de Fr. 250 000.—, le rapport étant de
5% soit: $25\ 000 \times 100 = 5\%$

500 000

l'impôt sur le bénéfice s'élèvera au moins à Fr. 12 500.—.

2. Pour un capital de Fr. 5 000 000 et un bénéfice de Fr. 500 000.— (soit pour un rapport égal à 10%), l'impôt sera de Fr. 45 000.— au moins (soit 9% de Fr. 500 000.—).

3. Si le capital de la société est de Fr. 1 000 000.— et le bénéfice de Fr. 200 000.— (soit un rapport égal à 20%), l'impôt sur le bénéfice sera calculé au taux de 15%, ce qui donne un montant imposable (au canton) d'au moins Fr. 30 000.—.

Quant au capital, le taux cantonal applicable est au moins de 4 %. Il y a exception pour les sociétés de participation et de domicile.

Par *bénéfice imposable*, on comprend le solde net du compte de P.P., tous les prélèvements opérés en cours d'exploitation qui ne servent pas à couvrir des frais généraux admis par l'usage commercial, les amortissements et les provisions qui ne sont pas justifiés par l'usage commercial ainsi que les versements aux réserves et autres fonds spéciaux.

Les cantons peuvent autoriser la déduction des impôts fédéraux, cantonaux et communaux (comme c'est le cas actuellement dans la plupart des cantons). Il en est de même des versements irrévocables faits dans un but de prévoyance en faveur du personnel de l'entreprise, de bienfaisance ou d'utilité publique. Quant à la perte moyenne de deux années précédentes, elle peut être également déduite. A défaut de précisions supplémentaires, il doit s'agir des cas de taxation bisannuelles seulement.

En ce qui concerne le *capital imposable*, il comprend au moins le capital versé et les réserves provenant de

ressources qui ont été soumises à l'impôt sur le bénéfice.

Sociétés de participations

Les cantons peuvent exonérer de l'impôt sur le bénéfice les ressources qui proviennent de participations à d'autres sociétés. Il en est de même de l'impôt sur le capital pour la part des actifs constituée par des participations au capital d'autres sociétés. Toutefois, le taux cantonal sera d'au moins 1 % du capital.

Sociétés domiciliées

Ces sociétés qui, tout en ayant leur siège dans un canton, n'y exercent aucune activité ne peuvent pas bénéficier d'avantages supérieurs à ceux qui sont accordés aux sociétés ayant pour but unique d'administrer des participations. Il y a lieu de relever que si l'impôt fédéral sur le revenu, le bénéfice ou le capital est supprimé ou diminué pour l'ensemble des contribuables, les minima prévus seront adaptés en conséquence, c'est-à-dire qu'ils seront élevés dans la mesure correspondante.

Le Centre patronal d'information et d'action précise encore que «les définitions du revenu, de la fortune, du bénéfice et du capital *imposable* varient selon les cantons. Pour le fonctionnement du concordat, il faut que l'impôt minimal soit calculé par rapport à un objet uniformément identifiable. C'est une définition *économique* du revenu, de la fortune, du bénéfice et du capital qui est proposée, abstraction faite de toute déduction sociale ou autre.

» Pourvu que les cantons respectent le rapport entre l'impôt minimal et l'objet de cet impôt défini, ils restent libres, pour l'usage interne, d'aménager une autre définition fiscale et de prévoir des déductions; le calcul interne de la charge fiscale sera modifié en conséquence».

Organes concordataires

Il est institué une *conférence des cantons signataires* composée d'un délégué de chaque canton ou demi-canton. Chaque canton ou demi-canton a une voix.

La conférence désigne son président en son sein, à la majorité des voix exprimées. Elle est compétente pour: a) nommer les membres de la commission; b) adopter le budget des institutions concordataires, fixer les contributions des cantons, adopter les comptes et désigner les contrôleurs; c) accepter les adhésions; d) prononcer les sanctions; e) fixer l'élévation des minima en cas de suppression ou de diminution de l'impôt fédéral direct;

f) décider les modifications éventuelles des minima prévus ainsi que des montants de revenu et de fortune qui doivent être revus dix ans après l'entrée en vigueur du concordat, puis tous les cinq ans (l'unanimité de la conférence des signataires est nécessaire dans ce cas); g) prendre toute décision relative à l'application du concordat qui n'est pas réservée à un autre organe.

Les décisions relatives aux lettres a) b) c) d) e) g) ci-dessus sont prises à la majorité des voix exprimées. Par contre, les décisions relatives à la lettre f) sont prises à l'unanimité des signataires.

La conférence se réunit sur convocation du président ou sur demande d'un cinquième de ses membres.

La conférence des signataires désigne une commission chargée de la conseiller en matière de technique fiscale et de constater la conformité aux règles convenues des dispositions dont dépend l'application du présent concordat dans chaque canton signataire. La commission peut formuler des recommandations et les cantons lui demander des avis.

La conférence des signataires organise son secrétariat et celui de la commission.

La Chambre de droit public du Tribunal fédéral est l'autorité d'arbitrage. C'est elle qui règle les différends auxquels donne lieu l'interprétation du présent concordat et qui prononce définitivement sur les contestations relatives au respect du concordat, sur requête d'un canton signataire de la conférence des signataires.

Application du concordat

Les cantons signataires sont tenus de communiquer aux organes concordataires tous les renseignements nécessaires au contrôle de l'application du présent concordat. Il est spécifié que dans la mesure où les organes concordataires ont connaissance de faits communiqués à l'autorité cantonale sous le secret de fonction, ils sont tenus au même secret.

Le canton qui, après avoir adhéré au concordat, prépare une modification des dispositions relatives à l'objet du concordat est tenu de communiquer ses projets à la commission. Celle-ci donne son préavis au canton et à la conférence des signataires sur la conformité des nouvelles dispositions aux règles convenues.

Un canton signataire ou la conférence des signataires peut porter plainte devant l'autorité d'arbitrage pour violation du concordat par un canton. La plainte est motivée. Le canton qui porte plainte en avise la conférence.

En cas de violation du concordat constatée par l'autorité d'arbitrage, le canton qui a enfreint les règles convenues a un an, à compter dès le jour du constat, pour remédier à l'infraction. Passé ce délai, il est possible d'une astreinte prononcée par la conférence, dont le montant est fixé entre Fr. 500.— et Fr. 5000.— par jour où dure l'infraction.

Les frais d'application du présent concordat sont couverts par des contributions des cantons, à parts égales. Le produit des astreintes est réparti à parts égales entre les cantons signataires, à l'exclusion de ceux qui en paient. Nous avons déjà vu que le présent concordat pourra entrer en vigueur dès que dix cantons ou demi-cantons y auront adhéré. Mais cela à la condition que, le jour de leur adhésion, leurs impôts soient perçus selon les règles qui y sont convenues.

La conférence décide si elle peut recevoir des adhésions sous réserve. Mais les réserves ne peuvent concerner que quelques points bien définis et leurs subdivisions.

Un canton n'a le droit de dénoncer le présent concordat qu'après un engagement de dix ans, avec préavis deux ans d'avance.

Il est bon de répéter que les minima prévus et les montants de revenu et de fortune seront revus – moyennant l'unanimité de la conférence des signataires – dix ans après l'entrée en vigueur du concordat, puis tous les cinq ans. Quant au concordat lui-même, il est fait pour une durée illimitée.

Les cantons signataires s'emploieront à ce que la Confédération leur réserve les parts aux recettes fédérales.

Comme on le constate par l'extrait qui précède, le projet de concordat élaboré par le Centre patronal d'information et d'action, à Lausanne, a été «pensé» comme devrait l'être toute étude présentée en vue d'une application pratique (ce qui n'est pas toujours le cas).

Chacun se doit – les cantons et les communes avant tout le monde – de soutenir cette étude et de collaborer à sa réalisation prochaine tant le problème fiscale-financier soulevé est important et urgent pour le maintien d'un fédéralisme bien compris. On verra alors que la mise sur pied de cette œuvre, sans être particulièrement aisée, ne présentera pas de grosses difficultés du fait qu'elle a été conçue par des auteurs qui n'ont pas agi à la légère puisqu'ils en ont calculé toutes les incidences.

André Margairaz.

(Extrait du N° 7/71 de la «Revue fiscale».)