

Concurrence fiscale entre les cantons : une illusion ?

Article publié dans *Le Temps*, 2 juillet 2010

Marius Brülhart, Raphaël Parchet
HEC Lausanne

Avez-vous déjà participé à une discussion sur les impôts cantonaux sans que quelqu'un ne mentionne les pressions de la concurrence fiscale ? Non, nous non plus. En entendant le débat public en Suisse, on pourrait croire que les cantons et communes sont piégés dans une spirale inexorable de baisses d'impôt, due à la mobilité croissante des contribuables – et notamment des contribuables les plus lucratifs. Mais cette logique, convaincante qu'elle soit à première vue, est-elle toujours et partout pertinente ? Il est surprenant à quel point les études scientifiques sur ce sujet sont rares.

L'impôt sur les successions à l'agonie

Nous venons donc d'analyser la question en prenant comme exemple la vague de réductions des impôts sur les successions qui a traversé les cantons suisses ces deux dernières décennies.¹ Schaffhouse fut le premier à supprimer en 1991 l'impôt sur les fils et filles, les conjoints étant pour leur part déjà libérés de cet impôt. Cette contestation s'est ensuite répandue à toute la Suisse. Ainsi, seuls les cantons de Vaud, Neuchâtel et Appenzell Rhodes-Intérieures imposent encore aujourd'hui les parts héréditaires des descendants en ligne directe – à des taux bien réduits – et plus aucun n'impose les conjoints. Dans une majorité des cas, c'est le peuple souverain qui a décidé du sort réservé à l'impôt lors de votations cantonales.

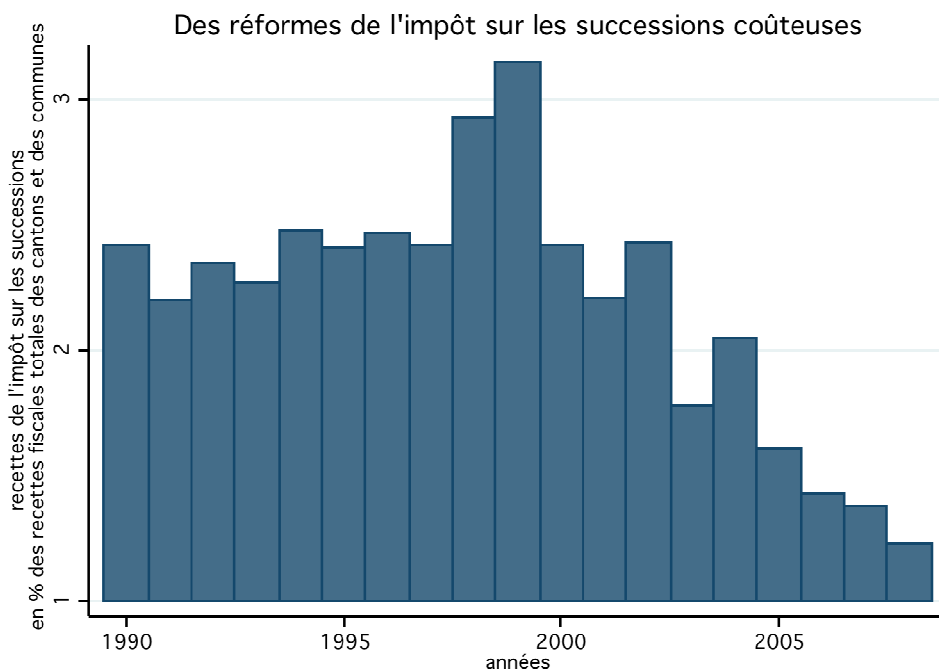
L'impôt sur les successions a soulevé des débats passionnés, considéré tantôt comme un instrument efficace de redistribution, tantôt comme un impôt supplémentaire, injuste qui plus est, en empêchant la libre transmission de sa fortune à ses proches. Pourtant, l'argument principal qui a présidé au destin de l'impôt est tout autre : notre analyse des brochures explicatives officielles lors des principales votations cantonales révèle que la concurrence fiscale fut systématiquement citée comme première et principale raison en faveur de l'abaissement de cet impôt. Ainsi, « *tous les contribuables vaudois subiront les effets d'un éventuel refus de l'initiative, si les plus riches d'entre eux quittent le canton ou renoncent à s'y installer pour s'établir dans un des 20 cantons qui a supprimé l'impôt pour les enfants* » avertissait en 2004 le comité d'initiative vaudois pour la suppression de l'impôt sur les successions. Vision partagée par le Conseil d'Etat genevois dans son argumentaire en faveur de la même mesure : « *la concurrence intercantonale est réelle et peut représenter, pour Genève, une perte de substance fiscale régulière* » (souligné par nous).

¹ Marius Brülhart, Raphaël Parchet « Alleged Tax Competition. The Mysterious Death of Inheritance Taxation in Switzerland » Cahiers du DEEP 10.04, Université de Lausanne, juin 2010. (www.hec.unil.ch/deep/textes/10.04.pdf)

Une concurrence fiscale réelle ?

La mobilité des contribuables est l'ingrédient essentiel du calcul fiscal en situation de concurrence intercantonale. Pourtant, au final, tout est question de dosage : il faut non seulement que cette mobilité soit avérée, mais il faut surtout être sûr que les revenus fiscaux des contribuables attirés ou retenus par les baisses d'impôt compensent les pertes fiscales consenties pour les retenir, sinon la facture peut se révéler salée.

C'est bien ce qu'il semble ressortir de l'évolution des recettes fiscales successives aux réformes de l'impôt sur les successions. Un coup d'œil au graphique ci-contre suffit pour se persuader que les recettes fiscales de l'impôt sur les successions ont largement diminué suite à la vague de réformes. Tant que les réductions de l'impôt ne touchaient que les petits cantons de Suisse orientale, les recettes fiscales sont restées stables. Les années 1998 et 1999 semblent même avoir été particulièrement bonnes pour les fiscaux cantonaux, bénéficiant vraisemblablement de la hausse boursière de ces années-là. Le début des années 2000 marque par contre un retournement de situation. Les grands cantons suisses, et les plus riches, s'engagent eux aussi sur la voie des réformes (Zürich en 2000, Berne en 2001, Genève en 2004 et Vaud en 2005). Dès lors, la part des recettes fiscales due à l'impôt sur les successions a diminué de presque deux tiers.



Si les réformes de l'impôt sur les successions ont provoqué une diminution drastique des recettes fiscales, étaient-elles néanmoins justifiées du point de vue de la concurrence fiscale ? Autrement dit, la menace d'un exode massif de riches contribuables était-elle si pressante qu'elle ne laissait pas le choix aux gouvernements cantonaux que de suivre le mouvement amorcé par leurs voisins ? Nos analyses statistiques suggèrent que tel n'était pas le cas. La mobilité des contribuables retraités les plus aisés, soit les principaux concernés par l'impôt sur les successions, a été très faible – voire quasi nulle durant cette période. Les réductions de l'impôt sur les successions dans le but d'attirer

ou retenir les quelques contribuables mobiles n'ont donc pas eu les effets annoncés par les fiscaux cantonaux : leurs recettes seraient aujourd'hui supérieures s'ils n'avaient pas baissé les taux. L'argument de la concurrence fiscale ne semble donc tout simplement pas valide dans le contexte de l'impôt sur les successions.

La grande vague de suppression de l'impôt sur les successions est désormais passée. Mais la concurrence fiscale - qu'elle soit réelle ou perçue - continue à faire rage dans d'autres domaines. Par exemple, les ministres cantonaux des finances attendent avec impatience les premières évaluations de la suppression de l'impôt sur la dépense (forfait fiscal) dans le canton de Zürich. Ce débat rappelle celui qui a entouré l'impôt sur les successions : les départs de grandes fortunes pour des lieux fiscaux plus cléments sont les plus médiatisés et au centre de l'attention. Il s'agit toutefois de faire le calcul complet : en abolissant l'impôt forfaitaire, les pertes fiscales dues au départ de certains contribuables excéderont-elles vraiment les recettes supplémentaires sur les contribuables qui ne partent pas ? Dans le cas de l'impôt sur les successions, la mobilité des contribuables s'est avérée bien trop faible pour que les baisses d'impôt soient « payantes » pour le fisc.

La concurrence fiscale comme argument en faveur de baisses d'impôt continue à peser lourd dans la politique helvétique. Cela n'implique pas, cependant, que cet argument soit toujours valide.