







UN CERTAIN REGARD

# Réforme de l'imposition des entreprises III : l'argent de Berne reste collé dans les cantons

Durant l'été 1915, en plein conflit mondial, les citoyens suisses ont accepté à 94 % l'introduction d'un impôt fédéral de guerre. C'était la première fois que les revenus étaient frappés d'une contribution au niveau de la Confédération. Ce prélèvement devait être limitée dans le temps ; il a, en fait, perduré. Le système composite réunissant la Confédération et les cantons, établi à l'époque, est lui aussi toujours d'actualité. Étant donné que les cantons devaient assumer les coûts liés à la perception de l'impôt, la Confédération leur laissait un cinquième des recettes brutes. La part cantonale à l'impôt de la Confédération sur le revenu était née. Elle a fait preuve d'une force d'inertie étonnante, se maintenant dans tous les nouveaux règlements financiers adoptés depuis l'introduction de l'impôt fédéral de guerre. Juste après le débat d'entrée en matière de l'automne 1915, Peter Isler, rapporteur de la commission du Conseil des États, notait dans son procès-verbal : « La répartition du produit de l'impôt entre la Confédération et les cantons se base sur le produit brut, car les coûts engendrés par toutes les activités de perception doivent être supportés par les cantons, ce qui correspond à un cinquième des recettes. » En d'autres termes : la part cantonale a pour objectif de dédommager les cantons pour les frais engendrés par la perception de l'impôt fédéral direct. Pourquoi cette indemnité versée aux cantons chargée de prélever l'impôt fédéral est-elle aussi importante ? Les travaux de l'économiste financier américain Edward Gramlich, à la fin des années soixante, et la littérature basée sur ses recherches ont répondu indirectement à cette question. Gramlich a été le premier à montrer l'effet du transfert financier vertical : les subventions versées par Washington aux États fédérés génèrent une hausse des dépenses publiques beaucoup plus forte que ne le ferait un élargissement comparable de l'assiette fiscale. Lors d'une discussion avec Gramlich, l'économiste américain Arthur Okun a appelé ce phénomène « l'effet papier tue-mouches » : l'argent donné reste collé là où il atterrit. Car justement, il y a argent et argent. Les incitations qu'il déclenche sont déterminantes. L'effet papier tue-mouches est également important pour la

troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III). Afin d'aider les cantons à éponger les éventuelles pertes fiscales provoquées par le départ de sociétés à statut particulier, la Confédération voudrait faire passer de 17 à 20,5 % leur participation aux recettes de l'impôt fédéral direct (les cantons convoitent même un relèvement à 21,2 %). De ce fait, les transferts verticaux permanents, autrement dit les subventions aux cantons, augmenteraient d'environ 1 milliard de francs par an. Si la recherche économique ne se trompe pas, ils auraient un effet papier tue-mouches non négligeable, puisqu'ils se traduiraient par un élargissement de la quote-part de l'État. Détail piquant : cela contrasterait avec l'hypothèse du Conseil fédéral, selon laquelle les cantons utiliseront cet argent pour renforcer l'attrait fiscal de leur place économique en fixant un taux d'impôt moyen de 16 %.

## La part cantonale actuelle est suffisante

Le fédéralisme suisse ne peut pas se comparer à un système hydraulique, dans lequel il importe peu de savoir qui transfère quels moyens et à quel échelon de l'État. Un système fédéral bien conçu devrait reposer sur le principe de l'équivalence fiscale, avec unité du risque, du contrôle et de la responsabilité. Il serait souhaitable que le Parlement se souvienne du conseiller aux États argoviens Peter Isler : les cantons doivent être dédommages pour leurs frais. Une participation de 17 % au produit brut de l'impôt devrait être amplement suffisante. En tout cas, l'expérience économique n'étaye pas l'idée que le relèvement de la part cantonale, dans le cadre de la RIE III, incitera les cantons à adapter leurs politiques fiscales afin de renforcer la place économique. Si la Confédération se servait de son propre impôt pour accroître la compétitivité du site, cela serait par contre compatible avec des mesures incitatives et l'effet sur l'attrait fiscal de la Suisse serait plus facilement garanti.

**Christoph A. Schaltegger**

Professeur d'économie politique à l'université de Lucerne et directeur de l'Institut de science financière et de droit financier à l'université de Saint-Gall