

Gros plan sur

Impôt sur les entreprises :
une concurrence dommageable

UNIVERSITÉ DE FRIBOURG

Pour attirer entreprises et contribuables, plusieurs cantons romands viennent de décider ou prévoient une diminution de l'impôt sur le bénéfice net et le capital. En Suisse alémanique, initiatives parlementaires ou politique et concurrence fiscales forcent à la baisse les impôts sur les entreprises. Sans le dire ouvertement, les fiscaux cantonaux se montrent plus ou moins flexibles dans les discussions sur le niveau de la charge fiscale que paieront les entreprises ou les nouveaux cadres, lorsque de nouveaux emplois sont à la clé.

Certes, un premier objectif est de diminuer la pression fiscale globale, pour positionner de manière compétitive la place économique suisse dans la mouvance de la globalisation. Selon le rapport 1999 de l'OCDE sur la Suisse, le taux moyen de l'impôt direct sur le bénéfice des entreprises, comprenant les trois niveaux fédéral, cantonal et communal, varie de 13 à 31 pour cent. Et le rapport d'ajouter : «These rates are low by international comparison, although there are some OCDE countries with lower rates». Toutefois, l'écart relativement large, de 13 à 31 pour cent, entre les cantons établit des conditions favorables à la concurrence et à la stratégie fiscales. La loi du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation fiscale entre les cantons, qui déploiera totalement ses effets dès janvier 2001, n'y changera rien, puisque les barèmes des taux resteront exclus du champ d'application.

La compétition fiscale se joue sur un double tableau : non seulement externe, entre pays, mais également interne, entre cantons et communes. Jusqu'au début des années nonante, la question de la compétition fiscale est abordée avec circonspection. Les économistes hésitent à conclure de manière définitive. Les uns pensent que la compétition fiscale est de nature destructive parce qu'elle correspond à une concurrence oligopolistique et parce qu'elle se fait toujours à la baisse. Les autres admettent qu'elle est un bon moyen de contrôler (ou de restreindre?) l'expansion de l'Etat. Les études empiriques donnent des résultats ambigus.

Deux publications récentes cautionnent les arguments d'une concurrence fiscale dommageable : le rapport 1997 de la Commission de l'Union Européenne et celui de 1998 de l'OCDE. Selon ce dernier, la mondialisation crée «un environnement dans lequel les paradis fiscaux se multiplient et des gouvernements sont incités à adopter des régimes fiscaux préférentiels dommageables afin d'attirer les activités

mobiles. Lorsqu'elle prend cette forme, la concurrence fiscale risque d'entraîner des distorsions dans les échanges et les investissements, de saper les bases d'imposition nationales et de déplacer une partie de la charge fiscale vers des bases d'imposition moins mobiles telles que le travail ou la consommation, au détriment de l'emploi et de l'équité des structures fiscales.»

En Suisse, si les barèmes d'imposition ne se «négocient» pas, des indices suffisants montrent que pratiquement chaque canton a inscrit à son agenda la baisse de l'impôt sur les personnes morales ou bien encore est prêt à «discuter» le niveau de la charge fiscale que paiera l'entreprise nouvelle ou le cadre qui s'installera avec elle. Quant à savoir de manière précise quelles seraient les «fleurs» fiscales faites aux entreprises, les réponses gouvernementales restent évasives, arguant du secret fiscal ou de la stratégie du développement économique cantonal. S'il faut relativiser la question fiscale dans la chasse aux entreprises nouvelles, parce que ce n'est qu'un élément d'une grille de critères, ne pas prévoir des rabais fiscaux revient à se mettre hors course face à ses concurrents. Il vaut donc la peine de résumer l'argument lié au développement régional.

Entrer en compétition fiscale est vu comme une stratégie pour attirer ou retenir les entreprises pour des raisons de croissance économique et d'emplois. Or, en l'absence de toute coordination macroéconomique, cela revient aussi à souscrire au «dilemme du prisonnier». Cette forme de compétition n'est pas optimale parce qu'elle est de type oligopolistique. L'argument théorique, adapté à l'environnement de la fiscalité cantonale des entreprises signifierait ceci :

- Chaque canton étant en principe prêt à modifier vers le bas la charge fiscale sur les sociétés, ou bien à discuter un accord fiscal avec une entreprise, l'effet de différence relative obtenu au temps initial s'estompe à moyen terme. Si tel canton gagne une manche en accordant un bonus fiscal, l'autre s'empresse d'ajuster son offre à la baisse pour emporter le prochain tour, et ainsi de suite. Chaque canton agissant sans concertation, le résultat global est une tendance à la baisse avec un ajustement qui nivelle les écarts. Cela vaut pour tous les cantons romands de 1985 à 1999, sauf Genève de 1995 à 1999 (tableau 1). On est en situation de réaction, non pas d'action. Le résultat fiscal escompté en terme d'attractivité

TABLEAU 1: Impôt sur le bénéfice des personnes morales en francs courants (bénéfice 320'000, capital 2 millions) canton + commune + paroisse

canton	1985	1995	1999
Berne	72'028	51'710	51'681
Fribourg	61'614	59'149	58'721
Genève	59'641	59'607	63'342
Jura	85'582	58'723	58'549
Neuchâtel	90'180	88'897	88'565
Valais	74'704	65'325	65'204
Vaud	66'914	64'091	63'976

source: Charge fiscale en Suisse, 1985, p. 67; 1995 et 1999, p. 69

locale, qui dépend de la différence relative entre cantons, disparaît. Le tableau 2 montre bien que, malgré les baisses fiscales consenties, les cantons romands ont une position relative par rapport à la moyenne suisse qui s'est dégradée.

- L'information est asymétrique. L'entreprise qui entre en discussion avec plusieurs cantons connaît et compare les propositions émises. Mais les cantons individuels n'échangent pas ces informations: les données fiscales sont confidentielles, et de toute façon, «on n'informe pas un concurrent sur sa propre stratégie». Sous le titre «absence de véritable échange de renseignements», l'OCDE (1998, p. 33) conclut que, dans ce domaine, la non-coopération laisse à penser que le régime fiscal préférentiel induit une concurrence fiscale dommageable.

- Enfin, à budget constant et avec l'exigence d'un équilibre budgétaire, le rabais fiscal accordé aux uns devra être compensé par un alourdissement de la fiscalité ailleurs. Cela correspond, en fait, à des subventions croisées qui bafouent l'équité des structures fiscales.

Dans un premier temps, les solutions à ces questions passent d'abord par une coordination et une codification stricte des pratiques cantonales et par un accès symétrique et réciproque à l'information, ce qui dépend entièrement des cantons. Il faut revoir un concept désuet de l'autonomie et du chacun pour soi. À moyen terme, la question de l'harmonisation matérielle de l'impôt sur les entreprises doit être portée au centre du débat, avec un seul impôt, un seul barème et une seule autorité fiscale centrale. Au mieux, les cantons pourraient appliquer un coefficient annuel avec une marge de manœuvre limitée, de +/- 10 pour cent par exemple. Le fédéralisme serait sauvegardé par la répartition du produit de l'impôt entre les trois niveaux de gouvernement, selon une formule péréquative inscrite dans la loi et non négociable au cours des procédures budgétaires annuelles.

TABLEAU 2: Indice de la charge sur le bénéfice et le capital des personnes morales

canton	1985	1995	1999
Berne	118.1	95.3	98.0
Fribourg	106.8	101.8	104.3
Genève	101.3	117.5	114.5
Jura	111.8	104.7	105.7
Neuchâtel	138.6	138.6	151.0
Valais	118.6	114.2	117.1
Vaud	97.1	105.0	107.8
moyenne CH	100.0	100.0	100.0

source: Charge fiscale en Suisse, 1985, p. 74; 1995 et 1999, p. 76

En Romandie:

Berne*	dès 2001 • barème à 3 paliers: 1.55 % sur 20 % du BN imposable mais 10'000 fr. au moins, 3.1 % sur les 50'000 fr. suivants, 4.6 pour le reste; • 0.3 % sur le capital.
Fribourg*	dès 2001 • 10 % du BN au lieu d'un barème à 3 paliers avec max. 13.2 %; • 1.9 % sur le capital au lieu de 3.5 % actuellement.
Genève**	dès 1999 • 10 % du BN au lieu d'un barème à 3 paliers • 1.8 % sur le capital.
Jura*	• 4 % du BN (sans changement). dès 2001 • 0.75 % sur le capital (diminution de 25 %; ancien taux 1 %).
Neuchâtel***	dès 2001 • 10 % du BN dès 40'000 fr. (6 % pour les premiers 10'000; 10 % de 10'001 à 20'000; 12 % de 20'001 à 40'000 fr.); • 2.5 % sur le capital
Valais***	• 4 % du BN total + 5 % sur la part BN > 2.5 % du capital propre; et 6 % sur la part du BN > 5.5 % du capital propre; max. 13.5 % (sans changement). dès 2001 • 1.5 % sur le capital jusqu'à 250'000 fr. et 2.5 % pour 250'001 fr. et plus.
Vaud*	dès 2001 • taux fixe de 9.5 % sur le bénéfice au lieu d'un barème à 3 paliers avec un max. de 14 %; • réduction de l'impôt sur le capital de 2 % à 1.2 %.

* x quotité cantonale et communale (et paroissiale: FR, JU)

** + centimes additionnels cantonal et communal

*** impôt cantonal et communal identiques

Thèmes des prochains numéros d'ECONOMIE ROMANDE

Décembre 2000: Formation professionnelle

Mars 2001: L'indicateur conjoncturel avancé LEA-PICTET