

FINANCER L'ASSURANCE INVALIDITÉ : LES LESSONS DU 16 MAI

Marius Brülhart, Université de Lausanne

Publié dans Le Temps, 9 août 2004

Le peuple Suisse a émis deux messages clairs lors des votations fédérales du 16 mai. D'un côté il s'est opposé aux modifications de la fiscalité qui diminuent le taux de progressivité du système actuel. Avec des majorités écrasantes, l'électorat a rejeté le paquet fiscal et le relèvement de la TVA. En s'opposant par une majorité toute aussi forte à une légère diminution des prestations de l'AVS, les Suisses ont en même temps exprimé une volonté de sauvegarder leurs acquis en matière d'assurance sociale.

Certains y voient un choix paradoxal : on veut le beurre et l'argent du beurre. Mon interprétation du scrutin est différente. En refusant la 11^e révision de l'AVS, les Suisses se sont montrés bien attachés à leur beurre, mais en refusant l'augmentation de la TVA, ils se sont opposés à *une façon particulière* de prélever l'argent du beurre. Ceci n'implique donc pas que d'autres modes de financement ne puissent être considérés – tout au contraire.

Un gros trou financier

Avant de s'interroger sur le mode de financement, on doit tout d'abord se demander si besoin il y a. L'électorat aurait-il jugé que le besoin de ressources financières supplémentaires n'est pas suffisamment pressant ? C'est peu probable, car les chiffres sont clairement alarmants. Ainsi, l'AI affichera un déficit d'environ 1.5 milliards de francs cette année, ce qui portera sa dette à six milliards. Encore une année à ce rythme et la dette se chiffrera à mille francs par citoyen. Des réformes pourront, certes, modérer un peu cette inflation des dépenses. Le Conseil fédéral estime ainsi que la 5^e révision de l'AI actuellement en consultation pourra réduire les dépenses annuelles d'un demi million de francs d'ici 2025. Mais les gains ne se feront sentir qu'à partir de 2014 - dans les prochains dix ans, les réformes proposées vont au contraire légèrement augmenter les coûts annuels de l'AI. Il est donc évident qu'un trou d'un à deux milliards par an restera à combler.

Où trouver cet argent? Une augmentation de la TVA de 0,8 %, refusée par le peuple le 16 mai, aurait rapporté un peu plus de 2 milliards de francs par an. Mais la TVA est un impôt qui fait mal. Elle réduit les incitations à la consommation – argument particulièrement pertinent dans les conditions de stagnation économique actuelles de la Suisse -, et elle frappe relativement plus sévèrement les pauvres que les riches.

Comment boucher le trou ?

En dépit du résultat du scrutin, le Conseil fédéral tient toujours à une hausse de la TVA. Trois jours après sa défaite aux urnes, il a ainsi lancé une procédure de consultation sur un projet dans lequel figure au premier plan une augmentation de la TVA de 0,8 points. Devant un tel manque d'imagination, on peut s'interroger si effectivement il n'existe pas d'alternative concevable.

Le Conseil fédéral en a lui-même conçu une, à savoir une augmentation du taux des cotisations salariales de 0,7 points. Cela correspondrait à une augmentation des prélèvements sur la masse salariale pour l'AI de 50 %. Mais il faut espérer que cette solution ne sera pas retenue. Une des raisons pour lesquelles la Suisse jouit d'un taux de chômage toujours nettement inférieur à celui de ses voisins est la relative modestie des charges pesant sur les salaires helvétiques. Renchérir le facteur travail par une ponction fiscale supplémentaire réduirait les incitations à embaucher et à travailler. C'est du poison pur pour l'emploi.

Le Conseil fédéral a donc proposé deux modes de financement nuisibles au dynamisme économique et socialement douteuses. N'existe-t-il vraiment pas d'autres solutions ? Une idée originale a été lancée par le conseiller national Maurice Chevrier (PDC). Sa motion propose une augmentation du taux de la TVA uniquement pour les biens de luxe. Cette solution éviterait l'aspect régressif d'une augmentation généralisée de la TVA : les riches seraient davantage sollicités que les pauvres. Mais il y a des contre-arguments forts. Premièrement, personne ne sait quel devrait être l'assiette fiscale assujettie à la TVA « de luxe », et quel devrait être le taux appliqué, afin de dégager les montants nécessaires à l'assainissement de l'AI. Les ménages seraient incités à modifier leur consommation et à tenter de contourner la fiscalité. De plus, de tels régimes discrétionnaires nécessitent des contrôles administratifs nettement plus poussés qu'un système de taux uniforme. C'est donc une forme d'imposition relativement « coûteuse » pour les privés et pour l'Etat. Dans une optique plus large, on peut constater que de tels régimes fiscaux impliquent un élément de paternalisme étatique qui est difficile à concilier avec une approche libérale aux choix économiques des particuliers. Tous les membres de l'UE qui pratiquaient une taxation spéciale des biens de luxe ont d'ailleurs aboli ces régimes au cours des années 1990.

Une solution efficace : imposer les héritages

Toutes les solutions proposées jusqu'à présent souffrent donc de défauts importants. Cependant, le vote du 16 mai portait un message supplémentaire, moins remarqué sur le plan fédéral, mais ayant des implications potentiellement intéressantes pour la politique fiscale nationale : Les Vaudois se sont opposés à une initiative populaire qui visait l'abolition complète de l'impôt sur les successions en ligne directe. C'était un renversement de tendance remarquable. Après une

série de votations à ce sujet dans treize autres cantons (début à Schaffhouse en 1991, dernier en date à Genève en février 2004) ayant toutes abouti à la suppression de cet impôt, Vaud est le premier domino à ne pas tomber.

L'impôt sur les successions est un sujet sur lequel il y a consensus quasi total parmi les experts. La science économique, sur le plan théorique comme sur le plan empirique, démontre qu'il s'agit ici d'un impôt particulièrement bénin pour l'économie de marché. Plutôt que réduire les incitations à travailler ou à employer, l'imposition des héritages peut inciter des héritiers à devenir plus actifs économiquement. Sur le plan de l'équité, l'impôt sur les successions a l'avantage de ne « punir » ni le travail ni l'esprit d'entreprise, ponctionnant plutôt les fortunes acquises sans effort personnel (notons ici que les héritages entre conjoints sont presque partout exemptés de l'impôt). Après tout, l'ordre libéral qui sous-tend la politique économique de la Suisse a ses racines dans l'opposition aux privilèges hérités et dans la promotion du dynamisme économique de chacun.

Un impôt fédéral sur les successions pourrait dégager des montants suffisants pour boucher le trou de l'AI. Une étude réalisée par l'administration fédérale des contributions en 2003 démontre qu'un régime exonérant les conjoints mais soumettant les descendants en ligne direct à un impôt de 5 %, avec des taux plus élevés pour les parents plus éloignés, apporterait environ 1.9 milliards de francs par an (voir le tableau ci-dessous). Un scénario semblable avec un taux d'impôt de 8 % pour les descendants directs dégagerait approximativement 2.6 milliards – ce qui serait suffisant pour boucher le trou de l'AI.

Une solution réalisable

Le message émanant du scrutin vaudois montre qu'imposer les héritages est une idée politiquement viable. L'élément décisif dans le débat vaudois était l'engagement actif du gouvernement et des partis du centre-droite en faveur du maintien de cet impôt. Ces acteurs politiques ont réussi à communiquer le double message qu'il s'agit ici d'un impôt tout à fait compatible avec un système libéral d'économie de marché, et que les recettes en sont précieuses pour la collectivité (étant donné l'état précaire des finances vaudoises). Il n'y a pas de raisons pour que le même cas de figure ne puisse pas se produire au niveau fédéral : les arguments de principe sont les mêmes, et le besoin de financement de l'AI est incontesté.

A un égard, il serait même plus facile de plaider en faveur d'un tel impôt au niveau fédéral qu'au niveau cantonal. L'argument « choc » est typiquement la concurrence fiscale : en abolissant l'impôt on peut retenir ou attirer de riches contribuables. De nombreux calculs ont démontré que cet argument est généralement fallacieux même au niveau cantonal, puisque les pertes de recettes par la suppression de l'impôt ne sont jamais compensées par des recettes

supplémentaires induites. Quoiqu'il en soit, au niveau fédéral, l'argument de la concurrence fiscale perdrait encore en pertinence. Parmi nos voisins, seule l'Italie a supprimé l'impôt sur les successions en ligne directe, tandis que les autres pays maintiennent des systèmes avec des taux maximaux significatifs (15 % pour les fils et filles en Autriche, 30 % en Allemagne et 40 % en France).

Le Conseil fédéral s'est jusqu'ici opposé à un impôt fédéral sur les successions, puisque la constitution helvétique attribue l'imposition des héritages à la seule compétence des cantons. Un consensus politique nécessiterait donc une approche coordonnée avec les cantons et un partage des recettes dégagées avec ces derniers. Les cantons ont-ils intérêt à coopérer sur un tel projet ? Il y a deux raisons de le croire. Premièrement, la dégringolade successive de l'impôt sur les successions les a privés d'une source de recettes non-négligeable qui pourrait être ravivée au moins partiellement. Deuxièmement, on oublie souvent que la TVA implique une redistribution considérable des caisses cantonales vers la Confédération. En effet, sur chaque franc de TVA qui entre les coffres fédéraux, 23 centimes proviennent des cantons et des communes à travers leurs achats de biens et de services soumis à la TVA. L'augmentation proposée du taux de la TVA de 0,8 points coûterait donc environ un demi milliard aux cantons et communes, tandis qu'un impôt fédéral sur les héritages pourrait faire revenir des ressources perdues. Les enjeux sont clairs.

Recettes estimées d'un impôt fédéral sur les successions et donations

<i>Classe d'héritier</i>	<i>Part des héritages (%)</i>	Scénario I		Scénario II	
		<i>Taux d'impôt (%)</i>	<i>Recettes (Fr. mia.)</i>	<i>Taux d'impôt (%)</i>	<i>Recettes (Fr. mia.)</i>
Epoux	18	0	0	0	0
Fils, filles	57	5	0.61	8	0.97
Pères, mères, grand-parents	1	15	0.03	20	0.05
Frères, sœurs	6	15	0.14	20	0.19
Autres parents	10	30	0.61	40	0.81
Non parents	5	40	0.46	50	0.57
Institutions exonérées	3	0	0	0	0
TOTAL	100		1.85		2.59

Franchises supposées : Fr. 100'000 pour fils/filles, Fr. 50'000 pour pères/mères/grands-parents et pour frères/sœurs, Fr. 10'000 pour autres parents, Fr. 0 pour non parents.

Source : Administration fédérale des contributions