

FISCALITÉ DU CANTON D'OBWALD: QU'ON METTE DES BORNES AUX RIVALITÉS NUISIBLES!

Marius Brülhart

Professeur d'économie politique, HEC Lausanne

Publié dans *Le Temps*, 14 mars 2006

En adoptant une nouvelle loi fiscale, les citoyens d'Obwald ont, semblerait-il, rompu avec la politique de solidarité envers leurs voisins qui datait de plus de 700 ans. Dans le Pacte fédéral de 1291 ils s'étaient engagés, en accord avec Nidwald, Uri et Schwyz, « sous serment pris en toute bonne foi, à se prêter les uns aux autres n'importe quels secours, appui et assistance, sans ménager ni leurs vies ni leurs biens ». Les temps ont changé : désormais non seulement les cantons de la Suisse centrale « ménagent » leurs biens, mais encore ils cherchent à se les arracher mutuellement en inventant des barèmes fiscaux toujours plus ingénieux. Le gouvernement obwaldien affiche ainsi ouvertement sa stratégie de soustraire les contribuables les plus lucratifs à ses voisins, notamment ceux de Nidwald et Schwyz. Les réactions, outrées, de la part de confédérés plus récents ne se sont pas faites attendre, et nombreuses sont les voix qui s'élèvent contre cette atteinte à la solidarité helvétique.

Que penser de ce débat ? La Suisse se déchirera-t-elle dans le processus tragique qui vient d'être déclenché en son coeur historique ? Ou la stratégie des obwaldiens serait-elle au contraire l'expression de la prévoyance de sages montagnards, qui se révèlent une nouvelle fois comme source de bonnes leçons pour les tribus voisines ?

Petit rappel. Le 11 décembre 2005, 86% des électeurs obwaldiens ont voté une loi qui baisse la charge fiscale sur presque toutes les bases imposables. Ces baisses sont cependant réparties de façon très inégale. Tandis que le contribuable obwaldien moyen voit la charge fiscale sur son revenu baisser de quelques 5%, le contribuable qui déclare un million de francs par année, profite pour sa part d'une réduction d'impôt de plus de 30%. L'inégale répartition de ces baisses est telle que le barème d'impôt en est devenu dégressif. Comme le montre le graphique ci-contre, les contribuables les plus aisés payent désormais moins d'impôt proportionnellement à leur revenu que les contribuables de la classe moyenne. Un exemple. Pour chaque franc déclaré par le gérant d'une filiale de banque au revenu imposable de 100'000 francs, le fisc de Sarnen, capitale obwaldienne, lui prélève 14.1 centimes. Son grand patron, membre de la direction générale de la banque mère, qui déclare un million de francs de revenu, ne se voit pourtant taxé que de 11.8 centimes par franc déclaré.

Cette dégressivité des taux est à l'origine de la vague de protestations qui a déferlé sur Obwald. Le barème dégressif a été présenté par le gouvernement cantonal comme une mesure temporaire : la baisse des taux sur les hauts revenus (et sur les entreprises) doit induire un afflux de contribuables lucratifs, permettant à terme de réduire à leur tour les taux sur les revenus moyens et de restituer ainsi un barème progressif, mais à un niveau général plus faible.

Ce scénario optimiste se heurte à deux obstacles. Premièrement, l'afflux requis de contribuables lucratifs est loin d'être assuré, l'absence de prévisions chiffrées de la part des autorités obwaldiennes laissant entrevoir qu'ils se sont lancés dans une aventure fiscale de

nature hautement spéculative. Deuxièmement, même si le pari s'avérait gagnant, l'arrivée de nouveaux contribuables faisant plus que compenser les pertes fiscales dues à la baisse des taux sur les obwaldiens déjà résidents, il n'existe aucun mécanisme dans la loi obwaldienne qui garantit que ces recettes seront consacrées à des baisses d'impôt pour les bas et moyens revenus. Il faut donc s'attendre à ce que la dégressivité des impôts obwaldiens ne disparaisse pas dans un avenir proche. De plus, le modèle dégressif fait école : Schaffhouse en était le pionnier en 2004, Appenzell de Rhode Extérieure votera un barème dégressif en mai, et nombre d'autres cantons en étudient l'idée.

Faut-il s'inquiéter de la mise en place d'un impôt dégressif ? Il s'agit tout d'abord d'une question éthique. Une grande partie de la population considère intuitivement injuste qu'un citoyen riche paye une proportion plus faible de son revenu en impôt qu'un citoyen pauvre. A noter que les barèmes dégressifs sont plus extrêmes qu'une « flat tax », idée si souvent décriée comme socialement inacceptable. Une flat tax est définie comme un taux d'imposition unique à partir d'un seuil de revenu en dessous duquel cet impôt est nul. Ce modèle est en fait progressif : la première tranche de revenu n'étant pas imposée, l'impôt payé par franc de revenu est moins élevé pour un pauvre que pour un riche. Les barèmes dégressifs sont donc encore plus discutables éthiquement que la flat tax.

Il n'incombe pas, cependant, à l'économiste-chercheur de prôner des jugements éthiques. Est-ce que la science aurait donc quelque chose à dire à ce sujet qui ne soit pas de nature purement subjective ? La science économique reconnaît généralement l'existence d'un arbitrage entre redistribution et production : plus le fisc pèse sur les individus productifs, moins ces individus seront incités à produire (ou plus ils seront incités à aller produire ailleurs), et moins il y aura donc de produit à redistribuer aux moins productifs. C'est pourquoi une grande partie des économistes s'opposent à des barèmes fiscaux très progressifs et favorisent des taux plafonds modérés. Pour autant, l'application de barèmes globalement dégressifs n'est pas supportée par des modélisations formelles de l'arbitrage redistribution-production. La plupart des scénarios modélisés impliquent des barèmes d'impôt optimaux progressifs.¹

Il est pourtant concevable que dans certains cas la mobilité des contribuables les plus lucratifs est tellement élevée que, paradoxalement, le pouvoir redistributif de l'État est maximisé si le barème fiscal est dégressif pour les plus hauts revenus. C'est le scénario sur lequel spéculait la politique obwaldienne. Mais le raisonnement ne doit pas s'arrêter ici. La grande question concerne la nature de la « mobilité » des contribuables les plus riches. Il existe une importante différence entre le contribuable qui réagit à une baisse d'impôt en travaillant davantage ou en décidant de déclarer honnêtement son revenu, et le contribuable qui est attiré par cette baisse d'impôt en provenance d'un autre canton. Le choix du premier contribuable constitue un gain net pour le fisc, tandis que le choix du deuxième ne constitue un gain que pour le canton d'arrivée, tandis que le canton de départ y perd. Ici réside le deuxième problème fondamental de la stratégie obwaldienne : puisqu'elle vise principalement à attirer des contribuables d'autres cantons Suisses, les gains d'Obwald seront les pertes d'autres cantons. Du point de vue des recettes fiscales, il s'agit donc d'un jeu à somme nulle (ou même négative) au niveau Suisse.

Il importe de noter que la concurrence fiscale entre cantons et communes constitue un atout précieux pour notre économie, puisqu'elle exerce une influence modératrice sur la voracité du secteur public et l'incite à fournir des services adaptés aux besoins des citoyens. Cependant, la

¹ Voir Jon Gruber et Emmanuel Saez : « The Elasticity of Taxable Income : Evidence and Implications », Journal of Public Economics, 2002, vol. 84, p. 1-32.

stratégie adoptée par Obwald va trop loin. Même si le pari des obwaldiens s'avère gagnant, ce qui est loin d'être assuré, une grande partie de leurs gains risquent d'être les pertes des cantons censés être leurs confédérés. Dans l'intérêt de l'ensemble des cantons, une solution commune s'impose, telle que, par exemple, une interdiction générale des barèmes dégressifs. Quelle que soit la solution adoptée, il faudra qu'elle mette des bornes aux rivalités nuisibles et aux injustices sociales tout en laissant la liberté fondamentale aux cantons de fixer leur taux. Qu'on revive l'esprit de 1291 !

