

DIFFÉREND FISCAL :

POURQUOI, SUR LE FOND, BRUXELLES A RAISON

Marius Brülhart

Professeur d'économie politique, HEC Lausanne

7.8.07

Le 17 février 2007, la Commission européenne revendiqua formellement de la Suisse qu'elle revoie ses pratiques d'imposition concernant certains types d'entreprises, les jugeant incompatibles avec l'accord de libre-échange Suisse-UE de 1972. La réaction helvétique fut féroce. Pas question d'entrer en matière, la souveraineté suisse en matière fiscale étant absolue et non concernée par l'accord de 1972. L'UDC appela le gouvernement à préparer des mesures de rétorsion. Le Conseil fédéral, heureusement, a gardé le sang froid en offrant un dialogue informel à Bruxelles. Ce dialogue devrait démarrer en automne. Le moment est donc propice pour évaluer l'intervention de l'UE de façon sobre et objective.

Un argument boiteux de la Commission européenne

L'UE prétend que les avantages fiscaux accordés à des entreprises qui sont domiciliées en Suisse, mais dont la plupart des activités se passent à l'étranger (holdings, sociétés d'administration et sociétés mixtes), faussent la concurrence transfrontalière et affecte de cette façon les échanges entre la Suisse et l'Union. Venant de Bruxelles, cet argument peut sembler quelque peu surprenant : les cadeaux fiscaux suisses bénéficient aux entreprises dont l'activité commerciale principale est en dehors du territoire helvétique. Ainsi la fiscalité suisse favoriserait donc plutôt les producteurs de l'UE, pour autant qu'ils disposent d'une société d'administration en Suisse.

L'UE se soucierait-elle davantage de la position concurrentielle des producteurs suisses que des intérêts de ses propres exportateurs ? Bien sûr que non. La vraie motivation de l'intervention bruxelloise est la rétention de recettes fiscales qui échappent aux fiscaux des pays membres. Or, la seule base légale disponible à l'UE étant l'accord de libre-échange de 1972, elle a dû construire cet argument plutôt boiteux afin de placer son intervention dans un cadre juridique formel.

La stratégie suisse favorise les niches fiscales

Qu'en est-il du fonds de la question soulevée par l'UE ? Une certaine concurrence fiscale est sans doute saine, surtout dans la mesure où elle impose des bornes à la voracité inhérente de l'Etat.

Mais toute forme de concurrence fiscale n'est pas désirable. Une distinction fondamentale peut être faite entre, d'une part, les stratégies fiscales visant une imposition légère des revenus gagnés dans la juridiction concernée, et, d'autre part, les stratégies facilitant la soustraction à toute mainmise fiscale de revenus gagnés en dehors de la juridiction concernée. On pourrait appeler la première forme de concurrence fiscale « fair play », tandis que la deuxième serait caractérisée de « concurrence par les niches fiscales ». Une manifestation typique d'une niche fiscale est l'exonération de revenus étrangers par un résident sans que ce résident soit obligé

de démontrer qu'il a payé les impôts dûs à l'étranger – précisément le genre de pratique helvétique attaqué par l'UE.

La concurrence par les niches fiscales diminue la base imposable des juridictions extérieures sans augmenter proportionnellement celle de la juridiction qui offre l'exonération. Une partie de l'assiette fiscale disparaît donc tout simplement du contrôle étatique. Cela crée des distorsions économiques et des injustices évidentes : les firmes sont incitées à créer des structures transfrontalières non productives, compliquées et opaques ; et la facture fiscale devient d'autant plus légère qu'une firme peut se payer les frais légaux et administratifs liés à de telles opérations.

Il n'est donc pas surprenant que la législation suisse force la concurrence fiscale intra nationale, c'est-à-dire entre les communes et les cantons, à être de nature « fair play ». Grâce à l'harmonisation de la définition des bases imposables et aux règles d'imputation de ces bases entre les différents cantons, il n'est pas possible légalement de trouver une niche dans un canton pour les impôts dûs dans un autre canton. Pour profiter de l'attractivité fiscale d'un canton, il faut déplacer effectivement ses activités imposables vers ce canton.

Les efforts de l'UE visent principalement à établir ce même principe de « fair play » au niveau international. L'adoption du Code de conduite européen sur la fiscalité des entreprises a par exemple poussé l'Irlande à remplacer en 2003 son fameux taux d'imposition préférentiel de 10%, ciblé principalement sur les firmes multinationales, par un impôt sur les bénéfices généralisé de 12.5%.

Les pratiques cantonales préférentielles sont souvent justifiées comme aidant à éviter la double imposition de revenus qui auraient déjà été déclarés à l'étranger. Cet argument frise le cynisme, étant donné que le vrai danger est la non imposition plutôt que la double imposition de ces revenus. Les lois cantonales n'exigent pas de preuve que les revenus exonérés aient été soumis aux impôts étrangers, et il est difficile de voir pourquoi le problème de double imposition se poserait pour les impôts cantonaux mais pas pour l'impôt fédéral (auquel les exemptions critiquées par Bruxelles ne s'appliquent pas). La Suisse dispose en outre d'accords sur la double imposition avec 26 des 27 pays de l'UE (l'unique exception étant la Chypre).

Un problème soluble

Les autorités fédérales sont parfaitement habilitées à entrer en matière sur ce dossier, quand bien même la cible des critiques bruxelloises soient les pratiques fiscales cantonales. Selon l'article 129 de la Constitution suisse, « la Confédération peut légiférer afin de lutter contre l'octroi d'avantages fiscaux injustifiés ». Mais un certain manque d'enthousiasme de la part des autorités fédérales n'est guère surprenant, puisque, quelque peu paradoxalement, c'est surtout le gouvernement fédéral qui profite des cadeaux fiscaux accordés par les cantons, l'impôt fédéral sur les bénéfices de 8.5% ne connaissant pas d'exemption. Les recettes fédérales découlant de firmes qui jouissent d'exemptions cantonales correspondant à quelques deux milliards de francs. Ceci présente une possibilité de compromis : l'abolition des exemptions cantonales pourrait être compensée par une réduction du taux fédéral. Il est concevable qu'une telle réforme serait financièrement neutre pour les cantons, tout en permettant à la Suisse de démontrer son adhérence à une concurrence « fair play » sur le parquet international.

Enfin, notons que la concurrence par les niches fiscales existe aussi dans d'autres domaines. L'imposition forfaitaire de certains résidents étrangers (on pense à Johnny Hallyday) est un cas flagrant d'une telle stratégie. La Suisse devrait-elle en terminer avec ces pratiques ? Aussi longtemps que des régimes semblables existent dans les pays de l'UE, par exemple sous forme du statut de « non domicilié » au Royaume-Uni, il serait difficile de justifier que la Suisse fasse un sacrifice pour le bien commun auquel nos voisins européens ne sont pas prêts à contribuer. Le « fair play » doit être mutuel.