

Assurer la victoire du profit

Éclairages sur la politique helvétique en matière de finances publiques

»Es ist einfach gefährlich, der öffentlichen Hand zu viel Einnahmen zu verschaffen.«¹ Cette phrase, prononcée en 1955 par Paul Haefelin, conseiller aux Etats radical soleurois proche des milieux patronaux de l'industrie des métaux et des machines, résume à elle seule l'attitude des milieux dirigeants helvétiques face aux questions de politique financière. Leur volonté de conserver à l'Etat un statut de ›nain financier‹ est en effet une constante séculaire.

La crise économique qui touche l'Europe n'épargne pas la Suisse. Avec ses hauts et ses bas, elle est par sa durée et son intensité, d'une ampleur inconnue depuis l'entre-deux guerres. Lorsqu'elle survient, c'est en pleine conformité avec une tradition idéologique bien ancrée que la classe dominante helvétique pratique une politique consistant à faire maigrir l'Etat. Ténors politiques du bloc bourgeois ou capitaines des principales multinationales suisses, les voix se multiplient alors en effet depuis une vingtaine d'années avec une vigueur renouvelée pour réclamer – dans le sillage des politiques néolibérales inaugurées par Pinochet au Chili, puis Thatcher en Grande-Bretagne et Reagan aux USA – une accentuation de ce qu'on a appelé la »politique des caisses vides«². Assurément, cette politique a contribué à renforcer la crise économique et à en reporter le poids sur les plus pauvres ainsi que, d'une façon générale sur les salariés.

La politique des caisses vides: faire maigrir l'Etat

Le principe de cette politique est simple. Il s'agit de demander des baisses d'impôt au nom de la compétitivité économique ou de la »santé de la place financière suisse«. Puis, une fois ces baisses d'impôt obtenues, il convient de pointer du doigt avec horreur les déficits fabriqués par le déséquilibre entre les recettes et les dépenses de l'Etat. Ceci permet d'imposer ensuite les coupes budgétaires ›nécessaires‹ au nom du principe selon lequel l'endettement de l'Etat serait synonyme d'une catastrophe collective.

Olivier Longchamp

est assistant en histoire à l'Université de Lausanne. Il est aussi membre de la rédaction de ›Pages de gauche‹.

Selon leurs promoteurs, ces rabais fiscaux seraient autant de remèdes nécessaires contre la crise: en assurant des ›conditions cadres‹ favorables aux entreprises,

on verrait les places de travail se créer en Suisse par milliers ou au moins parviendrait-on – version soft du même argument – à empêcher la disparition sous d'autres latitudes d'emplois tant convoités. C'est du moins ce que répètent inlassablement les hérauts de la science économique néolibérale. Un autre argument est encore avancé pour justifier ces baisses d'impôts. Il consiste à affirmer que l'argent ainsi «économisé» par les ménages servirait à relancer une consommation gage de croissance.

Dans les faits, on sait aujourd'hui que la diminution des charges fiscales pesant sur les plus aisés n'a pas favorisé la croissance promise, au contraire.³ Tant à l'échelle internationale qu'en ce qui concerne la Suisse, à l'échelle intercantonale, les exemptions accordées ont cependant contribué à une remarquable sous enchère fiscale. Chaque diminution d'impôt ici servant immédiatement de prétexte à une initiative visant un rabais fiscal de même ordre dans la collectivité territoriale adjacente. Et toujours au nom de la «compétitivité» du contexte économique local!

Sous le vernis de cette «doxa» néolibérale, la politique des caisses vides vise en fait deux objectifs qui n'ont rien à voir avec les prétextes par lesquels on la justifie. D'une part, elle permet d'opérer une redistribution de la charge fiscale au bénéfice des plus riches, en diminuant les impôts qui frappent les capitaux et leurs revenus, en diminuant la progressivité des impôts directs et en augmentant à l'inverse les impôts indirects, la TVA, ou les diverses taxes qui grèvent particulièrement les revenus des moins aisés. D'autre part, en asséchant les caisses de l'État, cette politique vise à obtenir une diminution des dépenses étatiques qui ne sont pas directement utiles au patronat, et en particulier celles liées aux assurances sociales.

Une redistribution de la charge fiscale des impôts directs vers les taxes indirectes

Les baisses d'impôt direct consenties successivement au cours des années 1980 et 1990 ont contribué à déplacer la répartition de la charge fiscale en Suisse des riches vers les pauvres. Plusieurs indices concordants le montrent. Ainsi, selon l'administration fédérale, l'évolution de la charge fiscale directe de 1977 à 2001 en moyenne des chefs-lieux de canton, et compte tenu de la compensation du renchérissement (en % du revenu brut du travail) a ainsi passé de 7.07% en 1977 à 5.41% en 2001 pour un contribuable gagnant 3900 francs par mois en 2001, soit un rabais de 1.6%. Un contribuable gagnant 31'000 francs par mois en 2001 a vu par contre sa charge fiscale passer durant la même période de 31.75% à 28.74%.⁴ En d'autres termes, le rabais fiscal annuel consenti, durant la période 1977–2001 par le biais des impôts directs a été de 775.–

Fr. pour un contribuable gagnant 3900 francs par mois, tandis que pour un contribuable gagnant 31'000.– francs par mois elle a été de 11'238.– francs par an.

Les diminutions du droit de timbre frappant les transactions financières consenties depuis 1993 ont en outre représenté 750 millions de francs par an de moins dans les caisses de la Confédération. Les diminutions d'impôt direct avaient déjà été fortes au cours des années 80.⁵ Poursuivies, ensuite, elles ont de leur côté fait perdre 375 millions de francs par an à la Confédération depuis 1995, puis 835 millions par an dès 1998. Autant de cadeaux fiscaux aux nantis.⁶ De l'autre côté, la hausse de la TVA de 6.5 à 7.5% consentie pour le financement de l'AVS a à elle seule apporté 2.2 milliards par an à la Confédération, en pesant surtout de façon régressive sur les revenus des consommateurs.

La concurrence fiscale intercantonale a, elle, occasionné d'importantes diminutions des impôts cantonaux sur les personnes morales. Le Département fédéral des finances a tenté de chiffrer les rabais fiscaux consentis entre 1977 et 2001 à une société anonyme dont le capital et les réserves se seraient élevés à 100'000 francs en 1977 et les bénéfices à 30'000 francs pour différents chefs-lieux de cantons. Compte tenu de l'évolution du pouvoir d'achat, les rabais fiscaux consentis sur cette période se seraient ainsi élevés à 0.2% à Fribourg (le moins élevé), mais à 7.6% à Genève, à 7.9% à Zoug, à 12.6% à Zurich, à 13.5% à Berne et à 15% à Bellinzone.⁷

De plus, sous la pression de cette concurrence fiscale intercantonale, la plupart des cantons ont décidé de supprimer ou de diminuer fortement leurs impôts sur les successions en ligne directe. Or, de tels impôts touchent avant tout les très grosses fortunes. Dans le canton de Vaud par exemple, le Parti libéral a fait aboutir en décembre 2000 une initiative demandant la suppression de l'impôt sur les successions et donations en ligne directe. Repoussée en votation le 16 mai 2004 au profit d'un contre-projet ›plus modéré‹ consentant une diminution substantielle des taux de cette contribution, l'initiative libérale profitait à une faible minorité très aisée de la population. Selon les statistiques cantonales publiées à ce sujet en effet, 81% des 4567 successions en ligne directe frappées par l'impôt entre juillet 2001 et juillet 2002 n'avaient acquitté qu'à peine 9,3% du produit total de l'impôt sur de telles successions. Au contraire, 1% de ces successions – portant sur des fortunes très élevées, d'en moyenne 17 millions chacune – avaient rapporté dans le même temps à elles seules 57% du produit total de l'impôt sur les successions en ligne directe, avec un taux d'imposition maximal de 3.5%!⁸

Les projets visant à accroître encore cette remise en cause du rôle re-

distributif de l'impôt ne manquent pas. Le rêve suprême en la matière est la suppression totale des taux progressifs de l'impôt direct et l'instauration de la fameuse flat tax que Ronald Reagan rêvait d'introduire aux Etats-Unis. Cet impôt proportionnel sur le revenu a ainsi été proposé à la sauce helvétique dans le troisième ›livre blanc‹ paru fin 2003 sous la plume du journaliste Markus Schneider. Hans-Rudolf Merz a également lancé en août 2004 une étude censée analyser la possibilité de remplacer en Suisse les impôts directs par une flat tax favorable aux plus aisés. Dernièrement, c'est la gauche sociale-libérale, par les voix de S. Sommaruga et R. Strahm, qui a encore proposé pareille solution pour ›moderniser‹ la Suisse.

Du côté de l'austérité

Mais la politique des caisses vides n'a pas seulement permis de diminuer la charge fiscale pesant sur les plus aisés. En asséchant les caisses de l'Etat au moment précis où la pire crise économique de l'après-guerre frappait la Suisse, elle a permis de justifier une austérité budgétaire sans précédent depuis un demi siècle. Les sphères dirigeantes du capitalisme helvétique sont ainsi parvenues à contenir étroitement les sommes allouées aux prestations sociales qui auraient pu exploser en période de crise.

Il serait fastidieux d'énumérer toutes les réformes et les tentatives de révisions entreprises, depuis les débuts de la 10^e révision de l'AVS en 1990 jusqu'à la révision annoncée de l'AI qui, toutes, avaient en commun une diminution des prestations offertes aux salariéEs et assuréEs. De fait, l'austérité a donc servi de clé de voûte aux révisions législatives qui ont été effectuées dans le domaine des assurances sociales depuis une quinzaine d'années. Pour éviter leur prétendue ›faillite‹, il a fallu consentir ici un allongement de l'âge des cotisations, là une diminution des prestations ; des mesures présentées comme des nécessités inéluctables, en raison de la politique des caisses vides. Celle-ci a encore permis de mettre sur pied des programmes d'économie budgétaire désormais récurrents qui ont touché de plein fouet la fonction publique et contribué à supprimer des pans entiers du service public.

A l'échelon fédéral, cette politique des caisses vides a aussi permis de légitimer les privatisations et libéralisations accomplies durant cette période. Au fur et à mesure des politiques d'austérité, le postulat selon lequel l'Etat serait moins efficace que ›le marché‹ est devenu une évidence. Logique, donc que l'Etat s'engage dans une série de privatisations, présentées par ailleurs comme des ›recettes miracles‹ capables d'augmenter les revenus fédéraux, de diminuer les charges de la Confédéra-

tion et de créer de l'emploi. Or, cette politique a en fait conduit à un vaste mécanisme de privatisation des profits (par exemple de ceux des télécommunications) et de socialisation des pertes (celles du service postal universel, par exemple, naguère précisément couvertes par les profits dégagés par le secteur télécommunications des PTT). Cette politique a contribué à la disparition de plusieurs centaines d'emplois en Suisse – et a en fin de compte elle aussi profité d'abord aux plus aisés.⁹

En outre, les caisses de pensions des régies privatisées ont dû être renflouées par la Confédération. Cette charge a ainsi gonflé les voiles de ceux qui exigeaient des allègements budgétaires au nom de la croissance des déficits – et qui se trouvaient bien souvent parmi les plus ardents défenseurs des privatisations en question.

Les conséquences de la politique des caisses vides: croissance des inégalités sociales

Résumons : Sous la pression des caisses vides, la politique pratiquée en matière de finances publiques depuis le début des années 1980 a permis d'obtenir une redistribution de la charge fiscale en direction des salariés et des couches les moins favorisées de la population et de contenir les dépenses sociales dans un contexte de crise économique. Cette politique a par ailleurs facilité un remodelage en profondeur des tâches de l'Etat, obtenu via des programmes d'allègements budgétaires ou des privatisations. En fait, sous le poids de la crise, des politiques d'austérité et des reports de charges accomplis en direction des salarié-e-s, les salaires disponibles n'ont pratiquement pas augmenté durant la dernière décennie en Suisse.¹⁰ Cette décennie perdue pour les salarié-e-s a contribué à bloquer toute reprise de la consommation et a en fin de compte probablement accentué la crise économique.

Pourtant, la crise n'a pas appauvri tout le monde. Plusieurs indices concordants montrent, au contraire, que du côté des plus riches les quinze dernières années ont été des années plutôt fastes. Selon une étude réalisée par le bureau Ecoplan à la demande de l'Administration fédérale des contributions et livrée en juin 2004, si les 25% des ménages les plus pauvres, ont vu leur ›revenu disponible‹ (c'est à dire leur revenu brut, moins cotisations sociales obligatoires, moins les impôts et les loyers) diminuer de 10 à 15% entre 1990 et 1998, les 10% des ménages les plus riches, au contraire ont vu leur ›revenu disponible‹ progresser de 12% durant la même période, et afficher sur la période 1990–2001 une croissance annuelle moyenne de 0.7% par an.¹¹ Encore convient-il de signaler que le découpage adopté ici n'est pas des plus fins. Pour les personnes détentrices de très hauts revenus (le 1% des plus riches), chez qui les

revenus sont constitués pour une part importante, ou très importante (de l'ordre de 30 ou 40%, voire plus...) de revenus de la fortune, la croissance des revenus a probablement été supérieure encore durant la période considérée. Mais des indications récentes relatives à l'évolution de la fortune en Suisse manquent pour le vérifier.

Une enquête réalisée par le service de statistique de l'Etat de Vaud et publiée en juin 2004 montre cependant que le nombre de millionnaires vaudois a doublé entre 1991 et 2001¹². Par ailleurs, elle précise qu'entre 1981 et 2001 la fortune brute déclarée dans ce canton (la fraude reste très difficile à estimer) a été multipliée par 2 en francs constants, c'est à dire en tenant compte de l'érosion monétaire, pour atteindre 126 milliards de francs. Cette étude montre elle aussi des inégalités criantes: alors qu'une moitié des contribuables vaudois se partagent moins de 2% de ces 126 milliards, 3200 contribuables (1% de l'ensemble) en détiennent le tiers.

Et ça continue ! Jusqu'à quand ?

La gauche helvétique saura-t-elle s'opposer enfin à cette politique financière qui sert de moteur aux sévères contre-réformes sociales récentes et développe une réelle fiscalité de classe ? Pour l'instant, cette politique anti-sociale se poursuit. Le paquet fiscal rejeté en votation populaire en juin 2004 était directement bâti selon le principe de la politique des caisses vides. Il offrait en effet de vastes rabais fiscaux aux nantis, par exemple par la suppression de la valeur locative consentie aux propriétaires. Pire encore, ce paquet si bien ficelé prévoyait l'introduction d'une possibilité de déduire des sommes affectées à l'entretien des propriétés dont la valeur locative était précisément fixée à zéro. En d'autres termes, ce paquet mal ficelé permettait aux propriétaires immobiliers d'obtenir des déductions fiscales pour l'entretien de biens dont la valeur fiscale était nulle!

Le rejet du paquet fiscal le 16 mai 2004 aurait pu passer pour un démenti flagrant de la politique des caisses vides et on aurait pu s'attendre à un coup d'arrêt des politiques visant à creuser les déficits par le biais des exemptions fiscales. La droite bourgeoise ne l'a cependant pas entendu ainsi et elle a repris de plus belle, au mépris du verdict des urnes, sa politique de démantèlement fiscal, en optant, cette fois, pour la tactique du salami, consistant à présenter ses réformes fiscales en plus petites tranches. L'ancrage dans le droit ordinaire des allègements sur les droits de timbre consentis par voie urgente depuis 1999 qui figurait dans le paquet refusé en 2004 a été ainsi réintroduit isolément cette année. Un référendum lancé par la gauche romande contre cette décision n'a pas été soutenu par le Parti socialiste suisse (PSS) et a échoué avec à

peine 25'000 signatures au début du mois de juillet. La perte pour les caisses fédérales sera de 310 millions de francs qui profiteront une fois de plus aux actionnaires et aux banques.

Quant à la prochaine réforme de l'imposition des entreprises (RIE II) déjà annoncée,¹³ elle s'inscrit elle aussi dans une logique visant à pratiquer des cadeaux fiscaux aux plus riches. Théoriquement, les bénéfices des entreprises sont imposés en Suisse à la fois comme bénéfices auprès de l'entreprise et, lorsqu'ils sont distribués aux actionnaires, comme revenus des capitaux. Dans les faits, il existe plusieurs façons – légales pour certaines, moins pour d'autres – de contourner cette ›double imposition‹. Il suffit par exemple aux dirigeants d'une entreprise désireux d'éviter celle-ci, plutôt que de distribuer des bénéfices réalisés, de les réinvestir dans leur entreprise. La valeur de leurs actions s'élèvera alors, permettant de récupérer les bénéfices réalisés sans avoir d'impôt à acquitter.¹⁴ Prenant prétexte de cette double imposition théorique, la RIE II prévoit donc de libérer partiellement les dividendes de l'imposition. Prix estimé de ce cadeau fiscal aux actionnaires? 500 millions de francs par an. Autant en moins dans les caisses de l'Etat. Pourtant, comme le Conseil fédéral le souligne dès l'introduction de son message, différentes études ›ont montré que l'imposition des entreprises pratiquée en Suisse, au niveau fédéral comme au niveau cantonal, est plus avantageuse que celle pratiquée par d'autres pays, les taux d'imposition marginaux effectifs pour l'impôt sur le bénéfice étant bien plus faibles que ceux de l'Allemagne ou de la France par exemple‹.¹⁵

La politique des caisses vides se poursuit également au niveau des finances cantonales. Dans le canton de Fribourg, de grosses discussions sont en cours au sujet du budget de l'an 2006. En cause, les trois exercices comptables positifs de ces dernières années qui ont rempli les caisses cantonales. Il n'en a pas fallu plus pour que les députés cantonaux bourgeois déposent six interventions parlementaires (!) exigeant des baisses fiscales. Comme le rappelle le journal ›Le Temps‹ (27.05.2005), la fiscalité fribourgeoise a pourtant déjà été allégée ces dernières années. En 2002 l'impôt sur les personnes physiques avait déjà été abaissé de 3% et celui sur les entreprises de 25%. Le chef du groupe démocrate-chrétien Jean-Louis Romanens considère l'impôt cantonal comme trop lourd et demande par conséquent une diminution proportionnelle de celui-ci de 5%. Une telle mesure, précisons-le, arrangerait évidemment beaucoup les plus aisés, qui, du fait de la progressivité des impôts directs, se retrouveraient avec des rabais fiscaux de plusieurs milliers de francs, alors que les plus pauvres n'auraient que quelques dizaines de francs en plus à la fin de l'année.

Une politique fiscale alternative est possible

Pourtant une politique financière alternative serait praticable. Elle consisterait d'abord à obtenir une harmonisation des impôts cantonaux sur le revenu et la fortune, de façon à limiter étroitement les différences d'imposition entre cantons, à empêcher ainsi la concurrence fiscale et l'émigration fiscale qui permet aux plus fortunés – contrairement aux salariés – de choisir comme lieu d'imposition celui qui leur est le plus favorable. Elle passerait ensuite notamment par l'introduction de déductions forfaitaires pour les enfants – et non croissantes en fonction du revenu. Il s'agirait ensuite d'inaugurer une lutte sérieuse contre la fraude fiscale et contre l'évasion fiscale profitant d'abord aux nantis des pays étrangers. Par ailleurs, il s'agirait de développer rapidement – et avec toutes les forces de la gauche européenne – des mesures légales permettant au fisc de saisir les bénéfices immenses qui sont aujourd'hui réalisés à partir de mouvements financiers spéculatifs. En outre, l'abolition récente de la plupart des impôts sur les successions ou les donations en ligne directe ouvre la voie à l'instauration d'un impôt fédéral sur les successions, dont il est d'ailleurs question depuis près d'un siècle.

Références

- 1 Archives fédérales à Berne, E 6300 (B) 1970/124, Bd. 11, PV de la Commission du Conseil des Etats pour la baisse des impôts, 07.11.1955 à Berne, 25.
- 2 Sébastien Guex, ›L'argent de l'Etat. Parcours des finances publiques au vingtième siècle‹, Lausanne 1998.
- 3 Une étude de l'institut économique Créa de l'Université de Lausanne réalisée pour le compte de l'Etat de Vaud en 2005 affirmait ainsi qu'une étude rétrospective de la politique fiscale vaudoise »contredit[] la théorie qui prône que les allègements fiscaux stimulent entre autres la consommation privée et entraîner[ait] une augmentation des recettes fiscales par la suite«.
- 4 DFF, ›Evolution de la charge fiscale en Suisse de 1970 à 2000‹, Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Vallender du 14 décembre 1998 (98.3576), 38.
- 5 Guex, op. cit., 82f.
- 6 WoZ, 02.06.2005, 3.
- 7 DFF, ›Evolution de la charge fiscale en Suisse de 1970 à 2000‹, Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Vallender du 14 décembre 1998 (98.3576), 58.
- 8 Numerus, No. 3, 2002.
- 9 Voir à ce sujet la contribution d'Yves Steiner et de Philipp Müller, dans cet ouvrage.
- 10 ›Pages de gauche‹ no. 19, janvier 2004.
- 11 Voir à ce sujet la contribution d'André Mach, dans cet ouvrage.
- 12 Numerus, No. 3, 2004.
- 13 La RIE I, lancée en 1998, avait – entre autres – considérablement allégé l'imposition des sociétés holdings. Elle avait coûté 450 millions de francs par an à la confédération.
- 14 Il n'existe pas, en Suisse, d'impôt sur les gains en capital.
- 15 MCF 22.06.2005 (version provisoire).