ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Feld, Lars P.; Reulier, Emmanuelle

Working Paper

La décentralisation fiscale en Suisse, quelles conséquences en termes de concurrence fiscale, redistribution, fourniture de services publics et développement régional?

Marburger Volkswirtschaftliche Beiträge, No. 2004,17

Provided in Cooperation with:
Faculty of Business Administration and Economics, University of Marburg

Suggested Citation: Feld, Lars P.; Reulier, Emmanuelle (2003) : La décentralisation fiscale en Suisse, quelles conséquences en termes de concurrence fiscale, redistribution, fourniture de services publics et développement régional?, Marburger Volkswirtschaftliche Beiträge, No. 2004,17, Philipps-Universität Marburg, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Marburg

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/29836

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

PHILIPPS-UNIVERSITÄT MARBURG
Fachbereich Wirtschaftswissenschaften

Lars P. Feld

La décentralisation fiscale en Suisse, quelles conséquences en termes de concurrence fiscale, redistribution, fourniture de services publics et développement régional ?

Nr. 17/2004

Volkswirtschaftliche Beiträge

Marburg 2004

[Forthcoming in *Economie et Statistique* 2005]

Prof. Dr. Lars Feld
Philipps-Universität Marburg X Philipps University at Marburg
FB Wirtschaftswissenschaften X Dept. of Business Administration and Economics
Abteilung Finanzwissenschaft X Public Finance
Am Plan 2 • D-35037 Marburg
Tel. ++49-6421-2821702 • Fax ++49-6421-2824852
E-Mail: feld@wiwi.uni-marburg.de

La décentralisation fiscale en Suisse, quelles conséquences en termes de concurrence fiscale, redistribution, fourniture de services publics et développement régional ?

par

Lars P. FELD

Université Phillips de Marbourg (Allemagne), Université de Saint-Gall (Suisse) et CESifo Munich

et

Emmanuelle REULIER

Université de Rennes 1 et CREREG

Version du 27/11/2003

Résumé

L'Etat fédéral suisse est l'un des pays dont le pouvoir fiscal est le plus décentralisé. Cette décentralisation se vérifie particulièrement dans le cadre des impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques d'une part et, celui des impôts sur le bénéfice net et le capital des personnes morales d'autre part. En conséquence, de fortes disparités de charges fiscales sur les personnes physiques et morales sont observées entre les cantons et les communes. Les résultats empiriques ont permis de vérifier l'existence de concurrence fiscale horizontale entre les niveaux de gouvernement sous-nationaux suisses. Cependant, cette concurrence ne semble pas avoir de conséquences négatives ni en termes de fourniture des services publics, ni en termes de redistribution des ressources par l'Etat. En outre, le développement régional ne parait pas être négativement affecté par cette concurrence fiscale.

En paraître dans : *Economie et Statistique* 2005.

Coordonnées : Prof. Dr. Lars P. FELD
Philipps Universität Marburg
Abteilung für Finanzwissenschaft
Am Plan 2
D-35041 Marburg (Lahn)
feld@wiwi.uni-marburg.de
emmanuelle.reulier@univ-rennes1.fr

1 – Introduction

La décentralisation fiscale est un thème largement débattu sur la scène internationale. Nombre d'Etats fédéraux et unitaires ont décentralisé une partie plus ou moins importante du pouvoir fiscal vers les niveaux de gouvernements sous-nationaux. L'intérêt de cette décentralisation se trouve dans le principe d'équivalence fiscale énoncé par Oates (1972, 1999). La fourniture du bien public par un niveau de gouvernement le plus proche possible des utilisateurs permet un gain d'efficacité. En effet, les décideurs locaux ou régionaux détiennent une information de meilleure qualité sur la demande locale en bien public et sa capacité contributive ce qui augmentent l'adéquation entre la demande, l'offre de service public et son financement. En réponse à la décentralisation fiscale se développe une concurrence fiscale entre les gouvernements sous-nationaux qui laisse craindre le développement d'externalités interrégionales et fiscales dommageables, mais aussi de disparités régionales.

L'Etat fédéral Suisse est particulièrement propice à l'analyse des conséquences de la décentralisation fiscale. En effet, une caractéristique majeure du système fiscal suisse est son importante décentralisation. La Constitution fédérale accorde aux gouvernements sous-nationaux, les cantons et les communes, un fort pouvoir fiscal qui fait de la Suisse l'un des pays de l'OCDE où ce pouvoir est le plus décentralisé. A titre d'illustration, la part des recettes fiscales prélevées par ces niveaux de gouvernement s'élevait à 54,90% de l'ensemble des recettes fiscales collectées par les trois niveaux de gouvernement en 2001. Les fortes disparités de charges fiscales observées entre les cantons et les communes suisses conduisent à s'interroger sur le phénomène de concurrence fiscale. Cette question n'est pas nouvelle en Suisse. Spoerer (2001) rappelle une discussion sur une réforme fiscale qui a eu lieu à Zürich en 1883, au cours de laquelle était évoquée une augmentation des impôts personnels communaux et fédéraux sur le revenu et le patrimoine. A cette époque, la pression fiscale à Zürich était six fois plus forte qu'à Bâle. Les opposants à la réforme répondirent alors qu'une nouvelle augmentation de la pression fiscale conduirait à une "fuite des capitalistes" (p. 9). De plus, l'actuelle concurrence fiscale n'a rien à envier à l'ancienne. De nombreux observateurs considèrent qu'elle s'est intensifiée aux niveaux cantonal et local depuis 1990. Les études empiriques confirment la présence de concurrence fiscale horizontale entre les niveaux de gouvernement non centraux. La question se pose d'autant plus de savoir quels sont les effets de la concurrence fiscale sur l'infrastructure publique, la redistribution et la cohérence nationale de la confédération.

Cet article décrit tout d'abord le système fiscal suisse et les particularités qui laissent présager de l'existence de compétition fiscale horizontale entre les niveaux de gouvernement non centraux *(paragraphe 2)*. Puis, les résultats des études empiriques sur l'existence d'une telle compétition en Suisse sont présentés *(paragraphe 3).* Ensuite, sont discutées les conséquences de cette compétition fiscale sur la fourniture du service public *(paragraphe 4)*, sur la capacité de l'Etat à redistribuer les ressources *(paragraphe 5)* et sur le développement régional *(paragraphe 6).* Un dernier paragraphe conclut ce travail.

2 – Le système fiscal suisse

La Constitution fédérale, fondement juridique de l'Etat fédéral suisse, autorise une large décentralisation du pouvoir fiscal. Chacun des trois niveaux politiques possède une grande liberté pour déterminer les taux d'imposition qui sont de son ressort. En particulier, l'article 3 de la Constitution stipule que « les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération ». Ceci les autorise à prélever tous les impôts qui ne sont pas réservés à l'échelon supérieur selon leurs lois fiscales différentes, par ailleurs, d'un canton à l'autre. Les communes ont la possibilité de percevoir des impôts dans la limite de ce que leur autorise le canton. En conséquence, les communes prélèvent, en particulier leurs impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques, sous la forme de suppléments aux impôts cantonaux en respectant soit les lois fiscales cantonales soit les règlements communaux, selon le degré d'autonomie octroyé par le canton. Les impôts prélevés par les trois niveaux de gouvernement de la Confédération suisse sont résumés dans le *Tableau 1*.

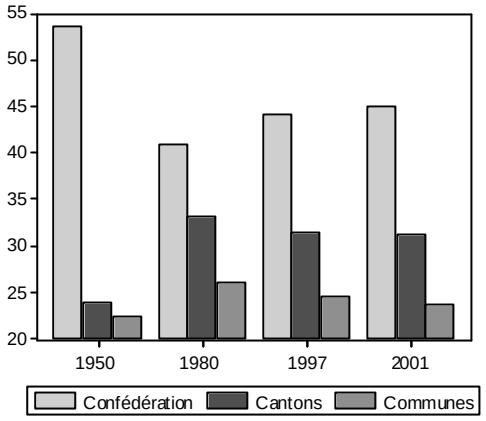
Tableau 1 : Une sélection des différents impôts prélevés par la Confédération, les cantons et les communes.

	Confédération	Canton	Commune
Impôts directs	**impôt sur le revenu** **impôt sur le bénéfice** impôt anticipé sur le revenu de l'intérêt et des dividendes taxe d'exemption de l'obligation de servir	***impôt sur le revenu*** *et la fortune* ***impôt sur le bénéfice*** *et le capital* *impôt sur les successions et les donations* *impôt sur les gains immobiliers* *impôt sur les immeubles* droits de mutation	***impôt sur le revenu*** *et la fortune* ***impôt sur le bénéfice*** *et le capital* *impôt sur les successions et les donations* *impôt sur les gains immobiliers* *impôt foncier*
Impôts indirects	taxe sur la valeur ajoutée impôt sur les huiles minérales impôt sur le tabac impôt sur la bière impôt sur l'alcool droits de douane	*impôt sur les gains de loterie* *impôt sur les chiens* *impôt sur les divertissements* impôt sur les véhicules à moteur	*impôt sur les gains de loterie* *impôt sur les chiens* *impôt sur les divertissements*

En caractères gras apparaissent les impôts prélevés simultanément par les trois niveaux de gouvernement ; sont principalement concernés les impôts sur le revenu des personnes physiques et sur le bénéfice net des personnes morales. En italique, apparaissent les impôts prélevés conjointement par les niveaux cantonal et communal. Même si le nombre des impôts indirects est important, la part des impôts directs collectés l'est nettement plus que celle des impôts indirects, car les rapports sont de l'ordre de 2/3, 1/3. L'une des caractéristiques remarquable du système fiscal suisse est l'importance de la part des recettes

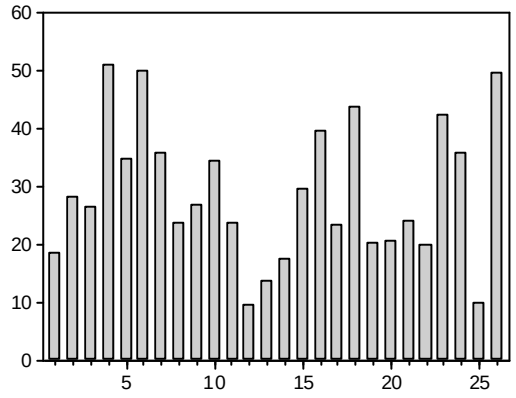
fiscales prélevées par les niveaux de gouvernement non centraux. Elle s'élevait, en effet, à 54,90% de l'ensemble des recettes fiscales en 2001 (*Diagramme 1*).

Diagramme 1 : Part des différents niveaux de gouvernement aux recettes fiscales en 1950, 1980, 1997 et 2001



Depuis 1950, la part des impôts perçus par les cantons et les communes s'est accrue de façon assez nette. Elle semble cependant relativement stable sur les deux dernières décennies. Cette caractéristique place la Suisse parmi les pays de l'OCDE qui ont le pouvoir fiscal le plus décentralisé.

Diagramme 2 : Part des transferts venant de la Confédération dans les revenus cantonaux, 2001[1]



De plus, les transferts de la Confédération vers les cantons sont d'un niveau peu élevé et variable selon ceux-ci. Chaque niveau de gouvernement fonctionne donc pour une grande part avec les recettes des impôts qu'il collecte. Le *Diagramme 2* propose une illustration de la

1 Le canton n°1 correspond au canton de Zurich (ZH), n°2 au canton de Berne (BE), n°3 au canton de Lucerne (LU), n°4 au canton d'Uri (UR), n°5 au canton de Schwyz (SZ), n°6 au canton de Obwald (OW), n°7 au canton de Nidwald (NW), n°8 au canton de Glaris (GL), n°9 au canton de Zoug (ZG), n°10 au canton de Fribourg (FR), n°11 au canton de Soleure (SO), n°12 au canton de Bâle ville (BS), n°13 au canton de Bâle campagne (BL), n°14 au canton de Schaffhouse (SH), n°15 au canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures (AR), n°16 au canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures (AI), n°17 au canton de Saint-Gall (SG), n°18 au canton des Grisons (GR), n°19 au canton d'Argovie (AG), n°20 au canton de Thurgovie (TG), n°21 au canton du Tessin (TI), n°22 au canton de Vaud (VD), n°23 au canton de Valais (VS), n°24 au canton de Neuchâtel (NE), n°25 au canton de Genève (GE), n°26 au canton du Jura (JU).

part des transferts reçus de la Confédération dans les revenus des cantons pour l'année 2001. Par ce diagramme, il est possible de constater que 90% des revenus des cantons de Bâle-Ville (n°12) et Genève (n°25) proviennent de leurs propres recettes fiscales. En revanche, les recettes fiscales des cantons d'Uri (N°4), Obwald (n°6) et du Jura (n°26) ne correspondent qu'à environ 50% de leurs revenus.

Diagramme 3.a : Répartition des revenus des impôts sur le revenu et la fortune, 2001

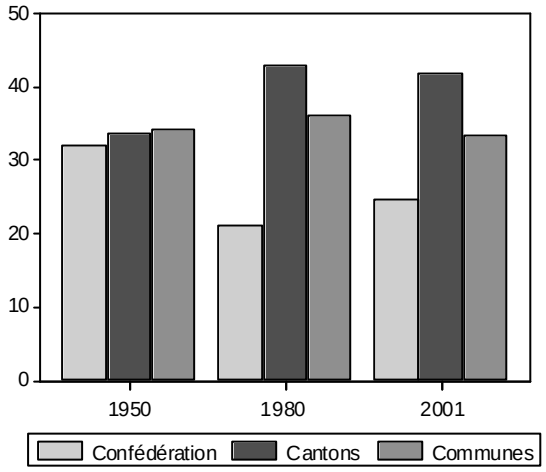
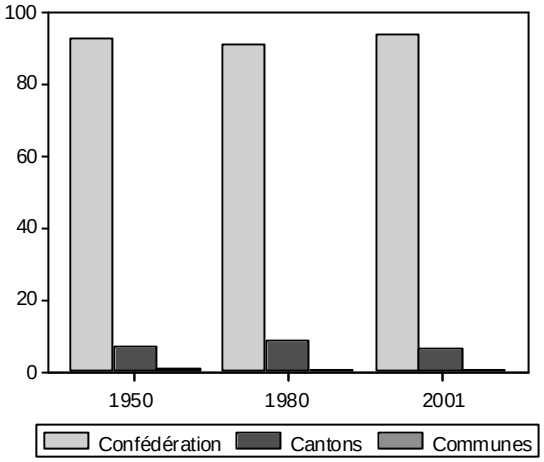


Diagramme 3.b : Répartition des revenus des impôts sur la consommation, 2001

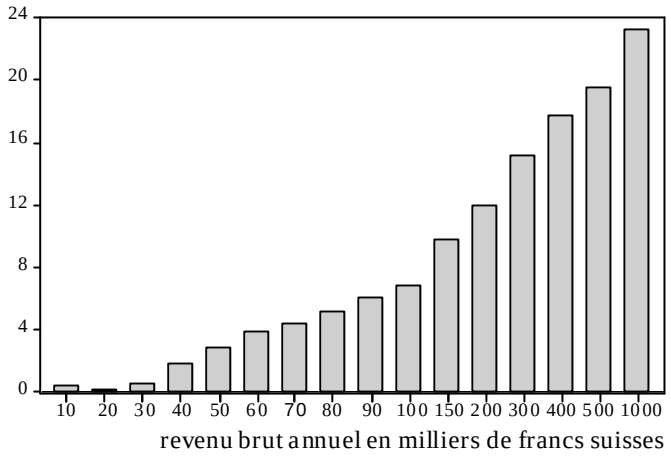


En outre, alors que la Confédération retire la majeure partie de ses recettes fiscales des impôts sur la consommation, les recettes fiscales des cantons et des communes sont constituées principalement par les impôts directs sur le revenu des ménages, et le bénéfice des sociétés. L'impôt sur la fortune des personnes physiques et sur le capital des entreprises est leur seconde plus importante source de revenus. Les deux graphiques suivants présentent la répartition des revenus des impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques *(3.a)* et la consommation *(3.b).* Les impôts sur la consommation sont très largement du ressort de la Confédération alors que les impôts sur le revenu et la fortune sont, eux, principalement du ressort des cantons et, dans une moindre mesure, des communes. Cette particularité du système suisse est ancienne et a eu tendance à s'accentuer au cours de ces cinquante dernières années.

Les recettes des impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques, ainsi que celles des impôts sur le bénéfice net et le capital des entreprises représentaient en 2001 environ 90% des recettes fiscales des cantons. Toutefois, l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques est la principale source de financement pour les trois niveaux de gouvernement réunis, il représente environs 70% de leurs recettes fiscales. En outre, le barème de cet impôt est progressif, voire même fortement progressif pour le niveau fédéral. Le *Diagramme 4* permet de visualiser cette progressivité de l'impôt sur le revenu des résidents du canton de Zurich pour différentes tranches de revenu. Les résidents de ce canton sont imposés à un taux de 0,59% s'ils perçoivent un revenu annuel de 30 000 francs suisses contre 23,25% s'ils perçoivent un revenu annuel de 1 million de francs suisses. Cette

progressivité de l'impôt est plus importante sur les tranches de revenu inférieures à 150 000 francs suisses.

Diagramme 4 : Taux d'imposition sur le revenu brut annuel du travail des personnes physiques dans le canton de Zurich, 2001



Par ailleurs, il existe une coordination horizontale entre les cantons, dans le sens où la double imposition n'est pas autorisée. En effet, le revenu d'un contribuable est imposé, nécessairement, par l'administration cantonale de son lieu de résidence et selon les lois fiscales de ce canton. De plus, le Concordat signé par l'ensemble des cantons suisses en 1963 les oblige à un échange d'informations qui permet de limiter la fraude fiscale des contribuables qui exerceraient une activité dans plusieurs cantons. En outre, la loi d'harmonisation, entrée en vigueur au 1er janvier 2001, ne vise en aucun cas à uniformiser les barèmes d'imposition, comme l'indique l'article 129 de la Constitution fédérale : « l'harmonisation s'étend à l'assujettissement, à l'objet, à la période de calcul de l'impôt, à la procédure et au droit pénal en matière fiscale ». Par suite, le système fédéral suisse et sa Constitution autorisent l'existence de grandes disparités fiscales entre les cantons. Disparités notamment de charge fiscale, qui sont réelles. Les deux diagrammes et la carte proposés ci-après en sont l'illustration.

En prenant pour base 100 la moyenne pondérée des charges fiscales[2] en Suisse, il est possible d'observer qu'en 2001, le canton qui avait l'indice de charge fiscale le plus faible (49,6) était celui de Zoug, réputé pour être un paradis fiscal, alors que celui dont l'indice de charge fiscale était le plus élevé (134,9) était le Jura. Dix cantons avaient un indice de charge fiscale inférieur à la moyenne et pour cinq d'entre eux cet écart est supérieur à 15%. Il est possible de formuler une remarque similaire concernant le bénéfice net et le capital des entreprises. Là encore, c'est dans le canton de Zoug que l'indice de charge fiscale est le plus faible (49,7) alors que le canton des Grisons présente l'indice le plus fort avec un niveau de 128,8. Dix cantons ont une charge fiscale inférieure à la moyenne et six d'entre eux se situant à plus de 15% en dessous de cette moyenne.

2 Charges fiscales dues aux impôts cantonaux, communaux et paroissiaux.

Diagramme 5.a : Indice total de la charge fiscale cantonale grevant le revenu et la fortune des personnes physiques, 2001

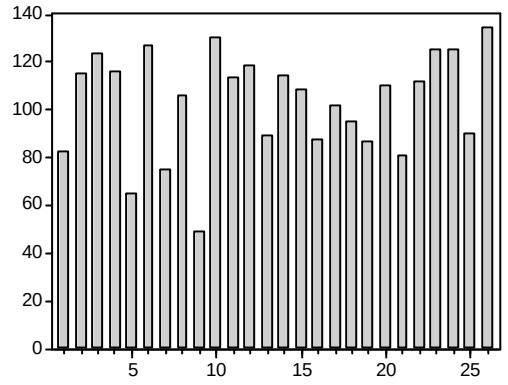
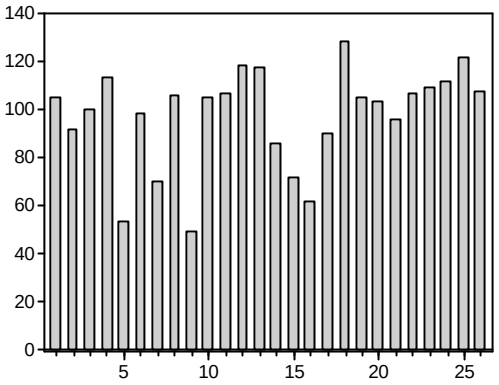
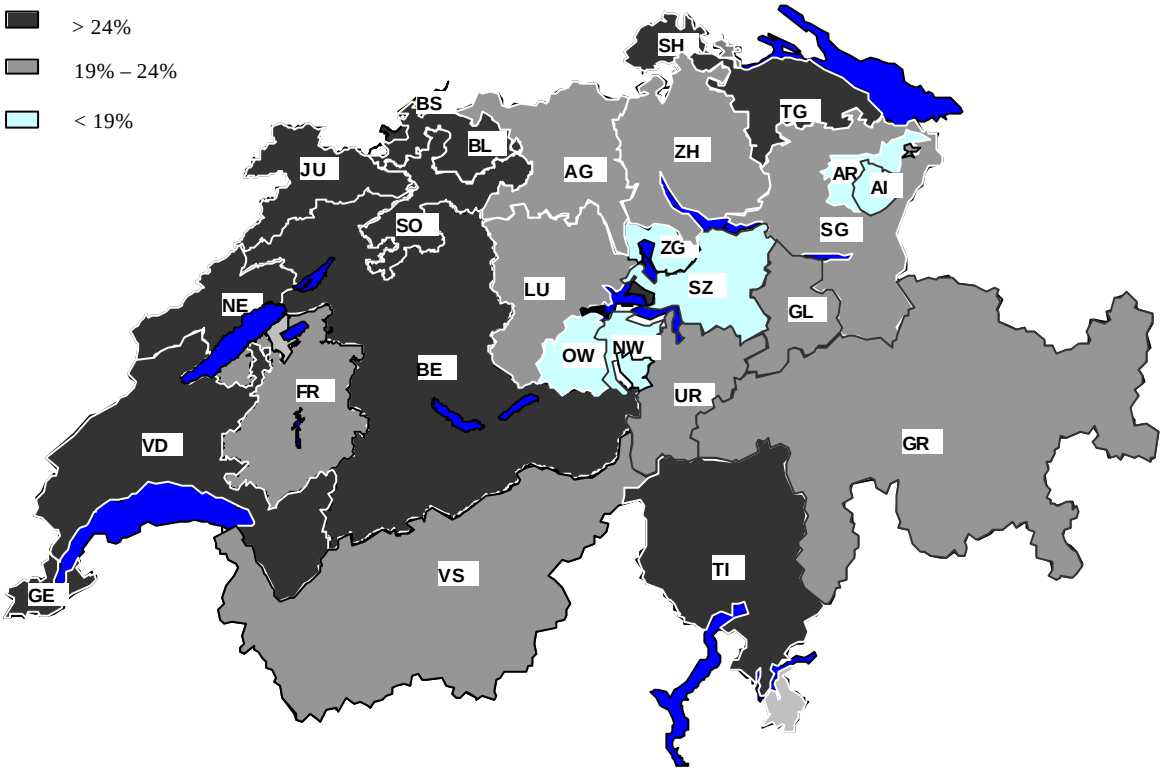


Diagramme 5.b : Indice total de la charge fiscale cantonale grevant le bénéfice net et le capital des personnes morales, 2001



Carte 1 : Charge moyenne pondérée sur le revenu brut du travail pour les couples mariés avec deux enfants percevant un revenu annuel supérieur à 1 000 000 de francs suisses[3]

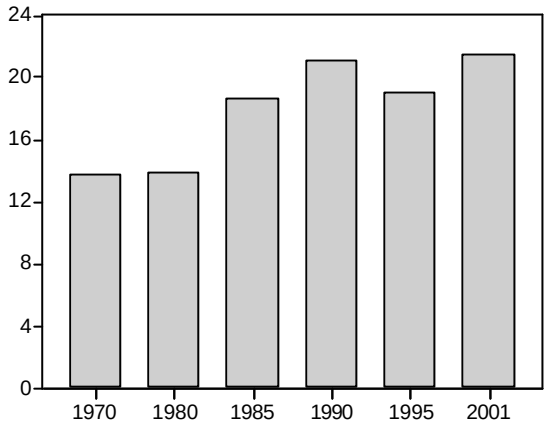


En outre, la *Carte 1* indique le niveau de charge fiscale cantonale pour les couples mariés avec deux enfants, et percevant un revenu annuel brut supérieur à 1 million de francs suisses en 2001. Trois groupes de cantons apparaissent. Le premier d'entre eux est constitué par les cantons dont la charge fiscale sur le revenu des contribuables ne dépasse pas les 19%. En font partie les cantons de Zoug et Schwyz qui imposent le plus faiblement avec un niveau de 11,27 et 11,93 respectivement. Cette catégorie regroupe uniquement des cantons ruraux de langue allemande. Le second groupe de cantons, lui, est caractérisé par une charge fiscale sur

3 Charge due aux impôts cantonaux, communaux et paroissiaux. – Pour la correspondance des abréviations cantonales se reporter à la note de bas de page 1.

le revenu des contribuables relativement élevée puisque supérieure à 24%. Ces cantons sont majoritairement de langue française et italienne, et sont situés dans la partie Ouest de ce pays. Par suite, les cantons restant forment le troisième groupe et ont une charge fiscale de niveau intermédiaire puisque comprise entre 19 et 24%. Ces cantons sont situés autour des cantons du premier groupe énoncé. Cette carte permet aussi de remarquer que des cantons urbains semblent fiscalement concurrencés par des cantons frontaliers plus ruraux, imposant à un niveau inférieur, comme par exemple le canton de Zurich par rapport aux cantons de Zoug et Schwyz, le canton de Saint-Gall par rapport aux deux cantons d'Appenzell ou encore le canton de Berne par rapport aux cantons de Fribourg et du Valais.

Diagramme 6 : Ecart type de l'indice de la charge fiscale cantonale grevant le revenu et la fortune des personnes physiques de 1970 à 2001



Enfin, cette disparité de la charge fiscale entre les cantons semble s'être accrue au cours des trois dernières décennies, et n'est donc pas un phénomène ponctuel. Le *Diagramme 6* illustre cette remarque. La dispersion des indices de charge fiscale grevant le revenu et la fortune des personnes physiques autour de la moyenne s'est accentuée, l'écart-type étant passé de 13,9 en 1980 à 21,52 en 2001. Cette décentralisation accrue du système fiscal suisse vers les cantons et les communes ainsi que les disparités de pression fiscale constatées entre les cantons suisses et les collectivités territoriales locales ne suffisent pas à justifier l'existence de la concurrence fiscale. Pour ce faire, il convient d'une part, d'analyser le rôle que les disparités de pression fiscale jouent sur le choix de résidence des particuliers ou sur le choix d'implantation des entreprises, et, d'autre part, d'étudier la mise en place ou non, par les cantons et les communes, d'une stratégie de taux d'imposition pour attirer ces facteurs mobiles.

3 - Existe-t-il une concurrence fiscale en Suisse ?

3.1 - Etudes empiriques sur le choix du lieu d'implantation

Il n'est pas surprenant que les entreprises réagissent aux disparités de pression en termes d'impôt sur le bénéfice. Les défenseurs de l'économie présument toujours qu'outre l'impôt sur le bénéfice, l'impôt sur le revenu des personnes physiques joue également un rôle dans le choix d'implantation des entreprises. La raison pour laquelle les cantons et les

communes offrent aux investisseurs potentiels des conditions fiscales avantageuses réside principalement dans la volonté de favoriser l'emploi. Feld et Kirchgässner (2003) ont étudié l'influence des impôts sur le bénéfice et sur le revenu sur le choix d'implantation des entreprises et l'emploi au niveau cantonal. Ils ont relevé une influence assez négative des impôts sur le nombre de petites et moyennes entreprises ayant des rendements financiers faibles, élevés ou nuls dans les cantons pour les années 1981/82 et 1991/92 et sur l'emploi au niveau cantonal de 1985 à 1997. Plus la pression fiscale est élevée, plus la représentation des entreprises dans les différentes tranches de rendement dans un canton est faible, et plus l'emploi au niveau cantonal est faible également. Il faut noter que l'impôt sur le revenu a une influence plus nette sur le nombre d'entreprises dans les deux catégories de taille étudiées et les trois catégories de rendement que l'impôt sur le bénéfice, qui n'a d'influence négative que sur les entreprises à haut rendement.

Au niveau cantonal, l'imposition en général et l'impôt sur le revenu en particulier ont un impact plus important sur la localisation des entreprises dont les rendements financiers sont les plus faibles que sur l'emploi. Ceci confirme le fait qu'en Suisse, les petites et moyennes sociétés anonymes exploitent leur marge de manœuvre pour déplacer leurs bénéfices malgré les règles existantes de séparation fiscale inter-cantonale. Outre la pression fiscale, les dépenses cantonales en matière de formation et d'investissements jouent également un rôle dans le choix des implantations et dans l'emploi au plan cantonal. Les aspects historiques de la situation de l'emploi dans les cantons ont semble-t-il une importance non négligeable.

3.2 - Résultats empiriques sur le choix du lieu de résidence

Une série d'études sur la concurrence fiscale en Suisse se réfère au choix cantonal et local d'installation des personnes (Kirchgässner et Pommerehne 1996, Pommerehne, Kirchgässner et Feld 1996, Feld 1999, 2000, 2000a et Feld et Kirchgässner 2001). Elles analysent la répartition des contribuables dans différentes catégories de revenu dans les cantons et villes suisses en fonction de différentes caractéristiques des lieux de résidence. Il apparaît que les gens aisés – *ceteris paribus*[4] – choisissent leur lieu de résidence dans une collectivité territoriale avec une probabilité d'autant plus grande que la pression fiscale est faible et que le niveau des services publics est élevé. L'influence de la pression fiscale sur le choix du lieu de résidence se fait nettement moins ressentir chez les contribuables ayant des revenus moins importants. La concurrence fiscale est plus prononcée au niveau local qu'au niveau cantonal et un peu plus forte pour les travailleurs indépendants que pour les salariés. Ces derniers sont plus sensibles à la pression fiscale que les retraités pour le choix de leur lieu de résidence.

L'influence de la pression fiscale sur le choix du lieu de résidence n'est que partiellement compensée par l'utilisation des prestations publiques. Il est plus probable qu'un contribuable ayant des revenus inférieurs choisisse son lieu de résidence dans une commune accordant plus de subventions en termes de bien-être social, notamment l'assistance sociale ;

4 NdlT : ceteris paribus, toutes choses restant égales par ailleurs.

c'est également valable pour les travailleurs indépendants et les salariés. D'autre part, les prestations complémentaires régionales en matière d'AVS/AI[5] n'ont qu'une influence limitée, par exemple, dans le choix du lieu de résidence des retraités. Le poids élevé des subventions sociales[6] ne s'avère pas non plus dissuasif pour les contribuables ayant des revenus élevés.

Ainsi, les facteurs fiscaux influencent de manière considérable le choix individuel du lieu de résidence, puisque la pression fiscale s'avère importante pour les plus hauts revenus, tandis que pour les plus faibles revenus, ce sont les subventions sociales qui le sont. Les premiers s'établissent plutôt dans un canton ou dans une ville offrant un taux d'imposition inférieur, tandis que les seconds s'installent plutôt dans des lieux où les gens aisés sont plus lourdement taxés et où des subventions sociales plus importantes sont versées. Les facteurs fiscaux rendent les collectivités territoriales suisses plus homogènes du point de vue du revenu qu'elles ne le seraient sans concurrence fiscale. Celle-ci est, à cet égard, plus significative que la concurrence en matière de subventions.

Ces résultats figurent dans les analyses transversales des cantons et des communes pour les années 1987/88 et 1989/90. L'analyse par échantillon menée par Feld et Frey (2000) et réalisée sur les données cantonales des années 1981/82 à 1993/94 confirme ces résultats qui semblent décrire une tendance cantonale. Alors que les analyses transversales précédemment décrites distinguaient sept catégories de revenus nets allant de 15 000 à plus de 100 000 francs suisse par an, les données plus précises de cette étude par échantillon permettent en outre de distinguer quatre catégories de revenus dans la tranche des revenus nets de plus de 100 000 francs suisse. Il apparaît que l'influence de la pression fiscale sur le choix du lieu de résidence est la plus importante pour les tranches des revenus supérieures comprises entre 75 000 et 200 000 francs suisse. La pression de l'impôt sur le revenu joue un rôle moindre pour ceux qui dépassent ce plafond.

3.3 - Etudes empiriques sur les stratégies de politique fiscale

Pour déterminer si les instruments de politique fiscale répondent réellement à une stratégie, il faut se placer dans la situation d'un Directeur des Finances de canton. Il se préoccupe de savoir comment il peut attirer de bons contribuables à l'aide de sa politique fiscale. Si un canton comparable applique un taux d'imposition plus faible sur le revenu ou sur les sociétés, le Directeur des Finances réagit par une réduction de la pression fiscale. Les cantons comparables peuvent ainsi entrer dans une spirale de baisse des taux d'imposition en nivelant leurs taux par le bas. Comme pour la concurrence stratégique en matière de prix sur les marchés des marchandises, la détermination du taux d'imposition dans une collectivité territoriale donnée dépend donc des taux d'imposition dans les autres collectivités territoriales. L'intensité de la concurrence fiscale s'exprime alors proportionnellement à la pression fiscale des autres collectivités territoriales.

Cette réflexion constitue la base d'une étude de Feld et Reulier (2002) qui a été menée grâce aux données par échantillons des 26 cantons pour la période 1980 – 1999. La pression

5 AVS/AI : Assurance Vieillesse et Survivants / Assistance Invalidité

6 NdT : le terme « subventions sociales » a été utilisé pour rendre la notion en allemand de « transfert social »

de l'impôt sur le revenu au niveau cantonal est – *ceteris paribus* –positivement corrélée à la pression fiscale moyenne dans les cantons voisins. Plus la pression fiscale est faible dans les cantons voisins, plus un canton baisse fortement ses propres taux d'imposition. En outre, cette corrélation spatiale des taux d'imposition est plus forte pour les revenus moyens et élevés que pour les revenus faibles. Les cantons réagissent nettement aux baisses fiscales de leurs concurrents notamment dans la tranche des revenus moyens supérieurs. Dans le cadre d'une concurrence fiscale en un espace restreint, entre cantons limitrophes, le degré de concurrence est plus fort pour les contribuables ayant des revenus allant jusqu'à 300 000 francs suisse que pour ceux dont les revenus dépassent ce plafond. On peut observer de manière similaire une relation entre la pression fiscale dans un canton et la pression fiscale moyenne inversement proportionnelle à la distance dans tous les autres cantons. Plus la pression fiscale est faible dans tous les autres cantons, plus elle est faible dans un canton donné. Il n'apparaît pas dans ce cas de disparités significatives entre les différentes catégories de revenus. Dans le cadre d'une concurrence fiscale à grande échelle, la stratégie fiscale semble être la même pour tous les contribuables.

Les résultats rapportés ci-dessus attestent qu'une concurrence fiscale existe en Suisse. Il reste cependant à déterminer si elle a des conséquences plutôt positives ou négatives. Il convient donc d'analyser les effets de la concurrence fiscale suisse sur l'efficacité des prestations de services publics, sur la redistribution interpersonnelle des ressources et sur le développement économique régional.

4 - Résultats empiriques sur la prestation des services publics

Mesurer le degré d'efficacité d'une politique économique n'est pas simple. En effet, les prestations publiques sont mises à disposition de manière efficace lorsque les coûts supplémentaires engendrés correspondent aux attentes des consommateurs. Il n'est pas vraiment facile de déterminer comment sont évalués les services publics car les personnes interrogées lors des enquêtes ont tendance à minimiser leur disposition réelle à payer (lorsqu'ils doivent envisager d'être sollicités pour payer les services publics). Pour ce qui est de l'efficacité dans l'accès aux prestations publiques au niveau des collectivités territoriales, les résultats pour la Suisse ne permettent pas de tirer des conclusions fortes. Ceci n'est pas surprenant, vu le niveau d'exigences très élevé.

Les résultats des études sur le choix du lieu de résidence sont largement confirmés par les recherches visant à comprendre à quel point les disparités de pression fiscale, de prestations publiques et de subventions sociales sont capitalisées dans les loyers (Feld et Kirchgässner 1997, Hilber 1998). Plus la pression fiscale dans un canton ou une ville est lourde, plus les loyers sont faibles – *ceteris paribus*. Jusqu'à 80% des différences des taux d'imposition sont capitalisées dans les loyers. Ce résultat indique que les facteurs immobiles paient la plus grande partie des taux d'imposition.

Les recherches sur le choix du lieu de résidence montrent, en revanche, que les cantons suisses sont organisés de façon plus homogène en ce qui concerne leurs revenus moyens grâce à la concurrence fiscale. Plus les collectivités territoriales sont homogènes du point de vue des revenus, plus il est probable que l'offre de services publics corresponde aux

souhaits des contribuables. La réalité empirique montre que les citoyens sont plus satisfaits dans les cantons offrant des prestations décentralisées au niveau local (Frey et Stutzer 2000). De plus, Schaltegger (2001), Kirchgässner (2002) et Feld, Kirchgässner et Schaltegger (2003) trouvent que la décentralisation des revenus et la concurrence fiscale réduisent la taille du secteur publique en Suisse.

Dans la discussion théorique sur la concurrence fiscale, une série d'effets territoriaux possibles entre les collectivités territoriales dans un état fédéral est débattue, car ces effets pourraient entraîner des inefficacités dans l'offre de services publics. Ces effets territoriaux jouent un rôle considérable, notamment, dans la discussion sur la réforme de la péréquation financière en Suisse. Il est reproché, par exemple, aux cantons de Schwyz et de Zoug de profiter pour une grande part des prestations de Zürich, sans verser en retour une contribution appropriée. Pommerehne et Krebs (1991) analysent un exemple montrant comment réussir à utiliser les effets territoriaux : après plusieurs séries de négociations avec les communes périphériques, la ville de Zürich est parvenue dans les années 1970 à des arrangements en matière de répartition des charges des prestations publiques qui ont compensé dans une certaine mesure les effets territoriaux. Grâce à ces négociations, la ville de Zürich est parvenue récemment à ne plus se présenter comme quémandeur ou comme dictant ses conditions, mais à accorder aux communes de l'agglomération un droit de regard sur le niveau et la qualité des prestations publiques dans la ville. Dans un deuxième temps, la péréquation financière interne au canton de Zürich a été adaptée par une compensation des *spill-overs* (retombées) des prestations publiques de la ville. Ces deux mesures ont contribué dans les années 1980 au renversement de la tendance au développement des banlieues autour de la ville de Zürich. Schaltegger (2001a) estime que la proportion des effets territoriaux inter-cantonaux est faible. Plusieurs « externalités » sont « internalisées », comme on l'a vu ci-dessus, dans le cadre de négociations similaires, par exemple pour le financement d'établissements universitaires et d'hôpitaux. Les «externalités » de la concurrence fiscale ne devraient pas conduire en Suisse à des inefficacités notables. En conséquence, l'intensité de la concurrence n'a pas d'influence au niveau des transferts cantonaux venant de la Confédération (Schaltegger et Feld 2002).

5 - Résultats empiriques sur la redistribution des ressources au niveau de l'Etat

Les démonstrations concernant le choix individuel du lieu de résidence et la stratégie de politique fiscale pour la Suisse laissent en revanche supposer qu'une redistribution décentralisée des ressources est quasiment irréalisable. Les dépenses de subventions publiques en Suisse sont en réalité plus faibles que dans d'autres pays de l'OCDE. Etant donné l'influence de la pression fiscale sur le choix du lieu de résidence, la question se pose donc de savoir si une redistribution décentralisée est réalisable en Suisse dans la durée. En se fondant sur des données de la fin des années 1970, Kirchgässner et Pommerehne (1996) constatent qu'il n'y a pas d'effondrement de l'état providence en Suisse. Près des deux tiers de la redistribution des ressources au niveau de l'Etat (sans tenir compte des assurances sociales) sont effectués à cette époque par les collectivités territoriales.[7] Par rapport aux Etats-Unis et

7. Etant donné que l'AVS a un fort effet de redistribution qui s'exerce par l'intermédiaire du niveau central, la part du niveau fédéral sur la redistribution entreprise devrait être nettement plus élevée.

au Canada, la Suisse a, en outre, une répartition équilibrée des ressources primaires relativement plus forte, correspondant approximativement à celle de l'Allemagne.

Or cette appréciation change au cours des années 1980 (Feld 2000, 2000a). En Suisse, l'inégalité des revenus augmente au cours de cette période plus fortement que dans d'autres pays européens. Ce processus s'explique principalement par le fait que les 10 % de la population ayant les revenus les plus élevés ont gagné plus d'argent de manière disproportionnée. Les collectivités territoriales ont redistribué en 1992 un peu plus de ressources que la fédération par rapport à la fin des années 1970 en Suisse. On a redistribué plus fortement les impôts que les dépenses, tant au niveau local et cantonal qu'au niveau fédéral. La thèse selon laquelle une redistribution organisée de manière décentralisée n'est pas possible en présence de concurrence fiscale ne se confirme donc pas en Suisse.

Cependant, la redistribution en Suisse s'effectue de manière décentralisée uniquement parce que plusieurs conditions institutionnelles la facilitent. D'une part, la redistribution centralisée a, dans cet Etat, un effet régulateur de la concurrence fiscale. Avec les impôts fédéraux directs, les impôts de compensation et les assurances sociales, les éléments essentiels d'une redistribution des ressources sont de la compétence de la fédération. L'impôt fédéral direct devrait limiter la migration des plus riches en raison de son effet très progressif.[8] Par ailleurs, en dépit de la suppression du principe de lieu civil du fait de l'obligation (limitée dans le temps) de dédommagement des charges par le canton d'origine et la commune d'origine pour l'aide sociale de leurs citoyens, cette dernière est structurée de sorte à inciter la réduction des migrations induites par les subventions et à maintenir à un niveau peu élevé le taux de dépendance des bénéficiaires de l'aide sociale. Cette réglementation permet de limiter la concurrence sur les subventions. Enfin, le développement général des droits démocratiques dans de nombreux cantons et villes a donné aux citoyens les moyens d'influencer directement la pression fiscale et les dépenses publiques et donc également le niveau de redistribution. Cette possibilité de cogestion et les débats citoyens précédant les décisions font accepter plus volontiers les décisions en matière de redistribution que si les impôts étaient fixés arbitrairement. Ainsi, la justice procédurale de la démocratie référendaire suisse stabilise, elle-aussi, la redistribution décentralisée en Suisse. Feld (1997) rapporte en effet des résultats selon lesquels la concurrence fiscale est moins marquée dans les cantons ayant des referenda financiers sur le montant de la charge fiscale. Ces trois sortes de règles devraient permettre, en grande partie, à la redistribution décentralisée de se maintenir en Suisse.

6 - Résultats empiriques sur le développement régional des ressources

En plus d'être un frein à une redistribution interpersonnelle des ressources décentralisées, les effets de la concurrence fiscale sur le développement économique régional, ou encore sur la cohésion de l'état sont au centre de l'intérêt public. On affirme souvent que la concurrence fiscale aboutit à un développement des régions en opposition les unes avec les autres, et, par conséquent, à un renforcement des disparités de ressources. Les régions pauvres devraient imposer plus fortement leurs contribuables que les régions riches pour mettre à

8. Wagstaff et al. (1999 : 86) constatent que l'impôt fédéral direct est l'impôt sur le revenu des personnes physiques le plus progressif des 12 états de l'OCDE qu'ils ont étudiés.

disposition l'infrastructure nécessaire car il y a déjà dans les régions riches suffisamment de contribuables fortunés qui y habitent. La région pauvre perd de ce fait ses bons contribuables au profit d'autres régions et ne parvient plus à mettre à disposition les prestations nécessaires en matière d'infrastructure. Elle accumule ainsi du retard dans son développement économique.

En revanche, il existe des différences structurelles de croissance indépendantes de la politique fiscale du fait des atouts de la concentration urbaine dans les régions centrales. Dans la concurrence entre entreprises ayant des activités interrégionales, il se produit une concentration des activités industrielles par l'action combinée des rendements d'échelle dans la production, des avantages de la concentration urbaine et des frais de transport. Ces représentations d'une économie spatiale justifient le fait que les activités économiques se concentrent dans des centres alors que la périphérie se caractérise par une activité économique en dessous de la moyenne. Baldwin et Krugman (2000) analysent les effets de la concurrence fiscale sur le développement économique des régions centrales et périphériques dans ces conditions. Les avantages de la concentration urbaine dans les centres économiques permettent aux gouvernements de ces régions de prélever des impôts plus élevés que les régions périphériques. Le canton de Zürich offre, par exemple, aux entreprises de grands avantages en raison de son excellente infrastructure, d'un réseau de clients et de fournisseurs bien établi et d'une main-d'œuvre très qualifiée de sorte que Zürich pourrait se permettre des charges fiscales plus élevées. Les régions périphériques, de même que les cantons miniers, n'ont pas d'autre alternative que la politique fiscale pour équilibrer leurs lacunes. Ils doivent mettre en œuvre des baisses drastiques de la pression fiscale car de petits écarts ne peuvent pas compenser les avantages de la concentration des centres urbains.

Il n'y a pas d'études empiriques sur l'influence de la compétition fiscale sur la convergence des cantons suisses. Feld, Kirchgässner et Schaltegger (2003a) analysent la relation entre le fédéralisme financier suisse et la performance économique qui est mesurée par le PIB par employé. Ils rapportent que la concurrence fiscale en Suisse ne semble pas désavantager la performance économique cantonale. En revanche, ils trouvent une corrélation négative entre les transferts cantonaux venant de la Confédération et le PIB par employé. Enfin, les économies d'échelles n'ont pas une influence significative sur la performance économique des cantons.

7 - Remarques en conclusion

La décentralisation du pouvoir fiscal en Suisse vers les cantons et les communes a conduit au développement d'une concurrence fiscale entre ces gouvernements sous-nationaux. Les cantons et les communes mettent en place une stratégie de politique fiscale pour attirer les facteurs mobiles de production. Ceux-ci réagissent à cette politique fiscale stratégique. Les entreprises choisissent leur implantation là où elles obtiennent les conditions fiscales les plus avantageuses ou les prestations publiques les plus élevées – *ceteris paribus*. La mobilité induite par la fiscalité trouve également une correspondance au niveau du choix d'implantation cantonal et local. Cette concurrence fiscale n'est pas en Suisse une invention politique mais une réalité.

Les effets allocatifs et distributifs de la concurrence fiscale sont en revanche moins nets. Les études sur l'influence allocative de la concurrence fiscale entre les collectivités territoriales indiquent dans l'ensemble que l'avantage de la concurrence fiscale réside dans son efficacité. Du fait de la concurrence fiscale, les prestations publiques sont fournies en fonction des préférences des contribuables. Mais l'on manque de preuve suffisante de l'influence consolidée des effets territoriaux de nature fiscale et spatiale. Par contre, la concurrence fiscale en Suisse ne semble pas avoir d'effets négatifs sur la performance économique des cantons.

Les faiblesses de distribution devraient compenser les avantages allocatifs. Cette preuve va à l'encontre d'une redistribution décentralisée des ressources dans le cas d'une concurrence fiscale sans réglementation. La redistribution décentralisée est possible en Suisse parce qu'il y a eu une certaine centralisation de la redistribution, parce qu'un principe hybride de lieu civil met un terme à la concurrence en matière de subventions et parce que les droits directs des citoyens sont un frein à la mobilité. Ces trois catégories de règles de la concurrence permettent aux collectivités territoriales de profiter des avantages de la concurrence fiscale, sans en assumer les inconvénients.

Bibiographie

BALDWIN, RICHARD E. et PAUL KRUGMAN (2000), Agglomeration, Integration and Tax Harmonization, mimeo, Graduate Institute of International Studies, Genève 2000.

FELD, LARS P. (1997), Exit, Voice and Income Taxes: The Loyalty of Voters, *European Journal of Political Economy* 13, p. 455 – 478.

FELD, LARS P. (1999), Allocative and Distributive Effects of Tax Competition: An Empirical Analysis for Switzerland, *Aussenwirtschaft* 54, p. 503 – 528.

FELD, LARS P. (2000), *Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution: Ein Überblick und eine empirische Analyse für die Schweiz,* Tübingen: Mohr Siebeck.

FELD, LARS P. (2000a), Tax Competition and Income Redistribution: An Empirical Analysis for Switzerland, *Public Choice* 105, p. 125 – 164.

FELD, LARS P. et BRUNO S. FREY (2000), *Die Auswirkungen des kantonalen Steuerwettbewerbs auf den Kanton Zürich: Möglichkeiten einer rationalen Reform*, Gutachten zuhanden der Finanzdirektion des Kantons Zürich, St. Gallen und Zürich 2000.

FELD, LARS P. et GEBHARD KIRCHGÄSSNER (1997), Die Kapitalisierung von Steuern und öffentlichen Leistungen in den Mietzinsen: Eine empirische Überprüfung der Tiebout-Hypothese für die Schweiz, dans: HANS SCHMID et TILMAN SLEMBECK (ed.), *Finanz- und Wirtschaftspolitik in Theorie und Praxis*, Bern: Haupt, p. 64 – 92.

FELD, LARS P. et GEBHARD KIRCHGÄSSNER (2001), Income Tax Competition at the State and Local Level in Switzerland, *Regional Science and Urban Economics* 31, p. 181 – 213.

FELD, LARS P. et GEBHARD KIRCHGÄSSNER (2003), The Impact of Corporate and Personal Income Taxes on the Location of Firms and on Employment: Some Panel Evidence for the Swiss Cantons, *Journal of Public Economics* 87, p. 129 – 155.

FELD, LARS P. et EMMANUELLE REULIER (2002), Strategic Tax Competition in Switzerland: Evidence from a Panel of the Swiss Cantons, mimeo, Université de St. Gall 2002.

FELD, LARS P., GEBHARD KIRCHGÄSSNER et CHRISTOPH SCHALTEGGER (2003), Decentralized Taxation and the Size of Government: Evidence from Swiss State and Local Governments, CESifo Working Paper No. 1087, Décembre 2003.

FELD, LARS P., GEBHARD KIRCHGÄSSNER et CHRISTOPH SCHALTEGGER (2003a), Fiscal Federalism and Economic Performance: Evidence from Swiss Cantons, mimeo, Université Philipps de Marbourg 2003.

FREY, BRUNO S. et ALOIS STUTZER (2000), Happiness, Economy and Institutions, *Economic Journal* 110, p. 818 – 838.

HILBER, CHRISTIAN (1998), *Auswirkungen staatlicher Massnahmen auf die Bodenpreise: Eine theoretische und empirische Analyse der Kapitalisierung*, Chur und Zürich: Rüegger.

KIRCHGÄSSNER, GEBHARD (2002), Föderalismus und Staatsquote, dans: UWE WAGSCHAL et HANS RENTSCH (ed.), *Der Preis des Föderalismus*, Zürich, Orell Füssli, 71 – 91.

KIRCHGÄSSNER, GEBHARD et WERNER W. POMMEREHNE (1996), Tax Harmonization and Tax Competition in the European Union: Lessons from Switzerland, *Journal of Public Economics* 60, p. 351 – 371.

OATES, W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New-York.

OATES, W.E. (1999), "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, vol.37, p. 1120 - 1149.

POMMEREHNE, WERNER W. et SUSANNE KREBS (1991), Fiscal Interaction of Central Cities and Suburbs: The Case of Zurich, *Urban Studies* 28, p. 783 – 801.

POMMEREHNE, WERNER W., GEBHARD KIRCHGÄSSNER et LARS P. FELD (1996), Tax Harmonization and Tax Competition at State-Local Levels: Lessons from Switzerland, dans: GIANCARLO POLA, ROSELLA LEVAGGI et GEORGE FRANCE (ed.), *Developments in Local Government Finance: Theory and Policy*, Cheltenham: Edward Elgar, p. 292 – 330.

SCHALTEGGER, CHRISTOPH (2001), The Effects of Federalism and Democracy: Evidence from Swiss Subnational Jurisdictions, *ifo-Studien* 47, p. 145 – 162.

SCHALTEGGER, CHRISTOPH (2001a), Welche Bedeutung kommen räumlichen Nutzenspill-overs im Schweizer Föderalismus zu?, mimeo, Université de St. Gall, 2001.

SCHALTEGGER, CHRISTOPH et LARS P. FELD (2002), Wähler, Interessengruppen und Finanzausgleich: Die Politische Ökonomie vertikaler Finanztransfers, *Konjunkturpolitik* 48, p. 93 – 122.

SPOERER, MARK (2001), Wann begannen Fiskal- und Steuerwettbewerb? Eine Spurensuche in Preussen, anderen deutschen Staaten und der Schweiz, mimeo, Université Stuttgart-Hohenheim 2001.

THIERSTEIN, ALAIN, CHRISTOF ABEGG, LARS P. FELD, OLIVIER CRÉVOISIER, MARTIN SCHULER, FIORENZA RATTI und JEAN RUEGG (2003), *Räumliche Unterschiede der Steuerbelastung und regionale Wettbewerbsfähigkeit/ Les différences spatiales des charges fiscales et compétitivité regionale*, Rapport de la Société Suisse d'études pour l'organisation de l'espace et la politique régionale (OEPR), Novembre 2003.

WAGSTAFF, ADAM ET AL. (1999), Redistributive Effect, Progressivity and Differential Tax Treatment: Personal Income Taxes in Twelve OECD Countries, *Journal of Public Economics* 72, p. 73 – 98.

Sources des données :

Les atouts du système fiscal suisse, Conférence suisse des impôts 2002, Union des autorités fiscales suisses.

Charge fiscale en Suisse, Chefs-lieux des cantons - Nombres cantonaux, 2001, *Office fédéral de la Statistique, Neuchâtel.*

Finances publiques en Suisse, 2001, Chefs-lieux des cantons - Nombres cantonaux *(2001), Office fédéral de la Statistique, Neuchâtel.*