



Concurrence fiscale en Suisse : les cantons font la chasse aux gros contribuables

La péréquation fiscale ne permet pas de compenser toutes les différences entre les cantons

PAR LARS P. FELD

La Suisse surprend ses détracteurs : rompant avec sa légendaire lenteur en la matière, la Confédération suisse a récemment mené à leur terme des réformes d'envergure en un temps record. Afin de mieux mettre en adéquation les différents impôts cantonaux sur le revenu, une loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1993, a fixé aux cantons un délai courant jusqu'en 2001 pour adapter leurs lois fiscales sur le revenu des personnes physiques et morales à certaines normes minimales. Bien que le Tribunal fédéral suisse (cour suprême) l'ait interprétée de façon extensive, la loi sur l'harmonisation fiscale ne visait pas une harmonisation complète, dans la mesure où les taux d'imposition et de larges éléments de l'assiette fiscale demeuraient en mains cantonales.

En 2004, par voie de référendum, les citoyens suisses ont en plus accepté de réformer en profondeur le système de péréquation fiscale. L'ancien système se concentrait presque exclusivement sur des transferts de la Confédération vers les cantons et les communes — ce que les économistes appellent des « transferts verticaux », autrement dit des mouvements de capitaux opérés par l'autorité centrale en direction de ses unités constituantes. Jusqu'à maintenant, les cantons recevaient 30 pour cent du produit de l'impôt fédéral direct sous forme de subventions inconditionnelles, que venaient compléter des subventions conditionnelles. Les subventions inconditionnelles représentaient environ un quart du total des sommes transférées aux cantons, et les subventions conditionnelles (de contrepartie) les trois autres quarts. De plus, les cantons participaient aux programmes fédéraux de sécurité sociale. Au bout du compte, le volume global des transferts avoisinait 15,5 milliards de francs suisses (environ 12,425 milliards USD).

Mais à partir de 2008, ces transferts versés pour l'essentiel sous forme de subventions conditionnelles seront remplacés par un nouveau système associant à la fois péréquation verticale et horizontale (des paiements compensatoires opérés entre des entités de même niveau), et basé sur le principe de transferts inconditionnels. Ce système comprendra deux instruments : la péréquation des ressources et la répartition équitable de certaines charges cantonales. Le gouvernement fédéral contribuera à cette dernière à raison de 688 millions de francs par an. En effet, ces transferts sont destinés à compenser les charges auxquelles certains cantons doivent faire face du fait de leur situation géographique (régions montagneuses) ou de leur structure démographique (zones urbaines).

Tout n'est pas compensé

La péréquation des ressources sera alimentée par le gouvernement fédéral à raison de 1,8 milliard de francs (environ 1,44 milliard USD) et par les huit cantons à forte capacité financière à raison de 1,3 milliard (environ 1,12 milliard USD). Cet argent sera réparti entre les dix-huit cantons moins prospères en fonction de leur classement dans l'indice des ressources, lequel sera fondé sur

Lars Feld, prof., est titulaire de la chaire d'économie publique à l'Institut des sciences économiques Alfred Weber de l'Université d'Heidelberg, en Allemagne.



Photo: Konrad Busslinger

Zurich : pas pour les millionnaires ? À Zurich, un contribuable célibataire déclarant un revenu impossible d'un million de francs suisses paiera quelque 25,1 pour cent de son revenu au titre de l'impôt cantonal et communal sur le revenu. À moins d'une heure de route, la commune de Wollerau, située dans le canton de Schwyz, permet au même contribuable déclarant le même revenu de ne payer que 7,9 pour cent d'impôt.

l'ensemble de leurs assiettes d'imposition (sur le revenu et sur la fortune).

La péréquation fiscale doit compenser les différences entre les ressources économiques plutôt qu'entre les capacités financières. En d'autres termes, un canton ne saurait obtenir des transferts supplémentaires simplement parce qu'il choisit de maintenir

ses taux d'imposition plus bas que ceux des autres cantons. Cet ensemble de réformes contient également une nouvelle répartition des compétences entre les cantons et la Confédération. De la sorte, près de la moitié des subventions conditionnelles actuellement versées aux cantons ne se verront pas seulement remplacées par des moyens non affectés, mais elles seront purement et simplement supprimées, la Confédération se chargeant des responsabilités correspondantes et des charges qui en résulteront. Le nouveau système de péréquation financière est aussi censé corriger les effets de la concurrence fiscale entre les cantons.

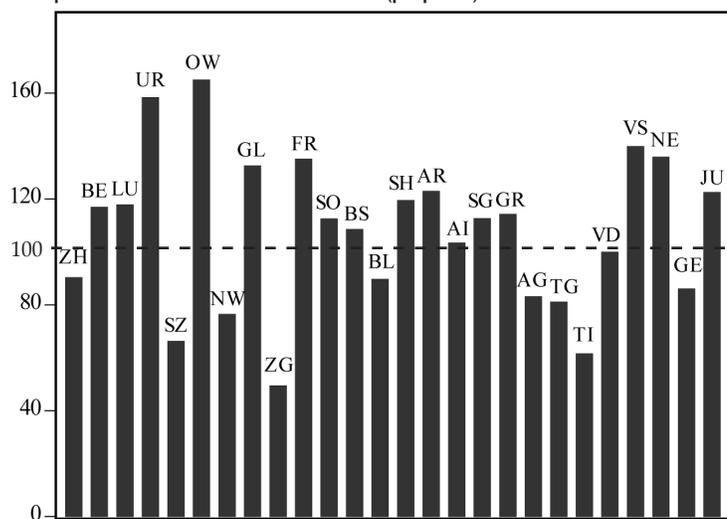
Comme si cela ne suffisait pas, les socialistes suisses ont déposé fin 2006 une initiative populaire pour des impôts équitables visant l'harmonisation fiscale des cantons au moyen d'assiettes d'imposition uniformes et de taux minimaux. En vertu de la loi, un certain nombre de signatures doit être recueilli avant que l'initiative soit soumise au vote populaire. Comme elle a suscité une attention toute particulière depuis l'introduction par certains cantons d'un barème d'imposition dégressif, les observateurs s'attendent à ce que le parti socialiste l'utilise à des fins politiques lors des prochaines élections fédérales de 2007.

Ceux qui ne sont pas familiers avec le fédéralisme suisse risquent de ne pas en croire leurs yeux : ce sont les citoyens suisses eux-mêmes qui vont devoir juger si la concurrence fiscale justifie une telle agitation politique et si elle affecte vraiment leur bien-être.

La Constitution financière suisse

La Constitution financière suisse représente un cas unique au sein des fédérations dites classiques, dans la mesure où elle entraîne une décentralisation des impôts directs beaucoup plus importante que dans toutes les autres fédérations. Alors que les provinces canadiennes ou les États américains doivent se contenter pour l'essentiel des impôts indirects, les cantons suisses disposent d'une compétence de base en matière d'imposition des revenus

Graphique 1: Charge fiscale moyenne dans les cantons suisses en 2005
Indice de la charge fiscale cantonale et locale (pondérée) en fonction de l'imposition des revenus et de la fortune (propriété)



La charge fiscale de certains cantons, tels que Zoug (ZG) et Schwyz (SZ), est très en deçà de l'indice moyen qui est de 100. Dans d'autres cantons, comme Fribourg (FR) et Obwald (OW), les taxes sont beaucoup plus élevées.

Cantons : Zurich (ZH), Berne (BE), Lucerne (LU), Uri (UR), Schwyz (SZ), Obwald (OW), Nidwald (NW), Glaris (GL), Zoug (ZG), Fribourg (FR), Soleure (SO), Bâle-Ville (BL), Schaffhouse (SH), Appenzell Rhodes Extérieures (AI), Saint-Gall (SG), Grisons (GR), Argovie (AG), Thurgovie (TG), Tessin (TI), Vaud (VD), Valais (VS), Neuchâtel (NE), Genève (GE), Jura (JU)

Des différences du même ordre marquent l'imposition des bénéficiaires, et comme précédemment elles demeurent plus fortes dans la sphère communale que cantonale. Dans ce cas, cependant, la fiscalité se différencie grâce à des dispositions spécifiques. On offre, par exemple, des exemptions fiscales temporaires aux entreprises nouvellement implantées, ou des privilèges à des sociétés de portefeuille, ou encore des conventions spéciales pour le fractionnement des impôts d'une société entre les cantons, et bien d'autres encore. Dans de nombreux cantons, les « privilèges pour les sociétés de portefeuille » exemptent certaines firmes des impôts sur le revenu à certaines conditions : par exemple, si les deux tiers de leurs bénéfices découlent de dividendes, ou si les deux tiers de leur capital sont formés de participations dans d'autres entreprises et si la compagnie elle-même n'exerce pas d'activité lucrative en Suisse. Les versements au titre de la péréquation concernent entre 12 (Genève) et 51 pour cent (Jura) du revenu cantonal total. Trois quarts de ces transferts sont réalisés sous la forme de subventions conditionnelles. La relative faiblesse de la composante horizontale du système de péréquation (soit entre des entités du même ordre) implique une compensation directe pour les répercussions — autrement dit pour l'effet sur les autres cantons d'une action entreprise par un canton voisin.

La concurrence fiscale existe-t-elle encore à l'heure actuelle ?

Au moment de choisir un lieu de résidence ou d'implantation, l'impact hypothétique des différences de taxation ne pourrait se vérifier que si les autres facteurs susceptibles d'influencer ce choix étaient identiques

et des bénéficiaires des personnes physiques et morales. Un impôt indirect est celui qui n'est pas payé directement par un fabricant ou un vendeur, mais plutôt par le destinataire final — l'acheteur dans le cas de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) puisqu'on lui demande un prix plus élevé.

Plus de 95 pour cent des recettes fiscales des cantons suisses et plus de 50 pour cent de l'ensemble de leurs revenus proviennent de ces impôts directs. De la même manière, les collectivités locales prélèvent une surtaxe sur les impôts cantonaux. Le fédéral impose également les revenus et les bénéfices, mais sa compétence découle de la responsabilité cantonale. C'est la raison pour laquelle l'impôt fédéral direct, y compris ses taux, doit être régulièrement prorogé par la voie d'un référendum constitutionnel fédéral. Bien que la Confédération finance une large partie de son budget par l'entremise de la TVA, l'impôt fédéral direct revêt une importance non négligeable puisque cinq pour cent des contribuables — les plus fortunés — en paient plus de cinquante pour cent.

Les cantons et les communes utilisent largement la marge de manœuvre que leur confèrent leurs compétences fiscales. Par exemple, la charge fiscale de cantons comme Zoug, Schwyz et le Tessin représente 50 pour cent ou moins de la charge fiscale moyenne, tandis qu'à Obwald et Uri elle dépasse la moyenne de plus de 50 pour cent. Prenons un autre exemple. À Zurich, un contribuable célibataire déclarant un revenu imposable d'un million de francs suisses (environ 818 000 USD) a payé en 2005 quelque 25,1 pour cent de son revenu au titre de l'impôt cantonal et communal sur le revenu. À moins d'une heure de route, la commune de Wollerau, située dans le canton de Schwyz, permet au même contribuable déclarant le même revenu de ne payer que 7,9 pour cent d'impôt communal et cantonal. Les contribuables sont en outre assujettis à l'impôt fédéral direct et il n'existe pas de compensation entre les systèmes fiscaux. De tels écarts leur fournissent une excellente raison d'aller s'établir dans un canton dont la charge fiscale est plus basse — pour autant que les autres attraits soient équivalents.

dans différentes régions, ce qui est rarement le cas dans les faits. L'honnêteté intellectuelle impose dès lors de se demander si les différences d'imposition comptent tant que cela en Suisse, étant donné que bien d'autres facteurs affectent l'attrait de chaque emplacement. Des études empiriques laissent supposer que l'impact de la fiscalité sur les choix en matière de résidence ou d'implantation de sociétés varie considérablement. Plus le taux d'imposition est élevé, plus le nombre de contribuables fortunés dans un canton est bas. Ce phénomène est particulièrement prononcé tout au sommet de la pyramide des revenus. De plus, les personnes jeunes et disposant d'une éducation supérieure sont sensibles aux écarts en matière de taux d'imposition. Ces écarts touchent également davantage les travailleurs autonomes que les employés ou les retraités. L'impact de la taxation se fait en outre davantage sentir dans les communes que dans les cantons. Les services publics viennent partiellement compenser les taxes, mais elles ont tout de même un impact important. Les prélèvements sur le revenu et le bénéfice jouent aussi un rôle sur l'implantation des entreprises.

Plusieurs facteurs diminuent cependant les effets de la concurrence fiscale entre les régions. D'une part, les taux d'imposition se répercutent sur les prix de l'immobilier. Plus les impôts sont bas et plus les logements sont chers. Dès lors, des contribuables quittant Zurich au profit de Wollerau pour des raisons fiscales paieront des prix relativement élevés pour se loger. Toutefois, la répercussion des différences de taxation sur le prix de l'immobilier reste incomplète, laissant une certaine marge à la concurrence fiscale. D'autre part, des externalités économiques horizontales viennent contrebalancer les externalités financières horizontales. Elles peuvent se produire lorsque les gouvernements cantonaux réduisent les taux d'imposition pour attirer des contribuables, générant alors des impôts qui deviennent improductifs à force d'être bas. Mais les impôts tendent à devenir inutilement élevés si différents niveaux de gouvernement ponctionnent la même assiette fiscale, et cette externalité économique verticale compense la réduction des taux

pratiquée par certains gouvernements cantonaux. L'utilisation stratégique des taux d'imposition par les cantons et les communes vient compléter le portrait. Il semble en effet que ceux-ci établissent leurs taux dans le but d'attirer des contribuables intéressants, bien que d'autres facteurs puissent également affecter le choix de ces derniers. Au bout du compte, la concurrence fiscale existe en Suisse, mais elle est loin d'être aussi féroce que l'écart entre les taux d'imposition le laisserait supposer.

Où conduit la concurrence fiscale ?

Étant donné que la concurrence fiscale existe en Suisse, engendre-t-elle réellement les effets que craignent tant les partisans de l'harmonisation fiscale ? La plupart des études empiriques portant sur l'efficacité de la concurrence fiscale dans ce pays montrent qu'elle améliore l'efficacité plutôt qu'elle ne la dessert. Premièrement, les répercussions régionales demeurent moins importantes qu'on ne le pense souvent, ou alors ils s'équilibrent les uns les autres. Au surplus, les composantes horizontales de la péréquation fiscale internalisent les répercussions régionales — c'est-à-dire les effets négatifs d'une politique cantonale sur son ou ses voisins. Deuxièmement, la concurrence fiscale conduit à une diminution des dépenses et des revenus dans les cantons parce que les rentrées fiscales diminuent elles aussi. Troisièmement, la concurrence fiscale déplace à son tour la structure des revenus vers un recours plus fréquent aux frais d'administration et d'utilisation. Cependant, des frais d'utilisation plus élevés contribuent à une augmentation de l'inégalité nette. Quatrièmement, elle entraîne une augmentation générale de la productivité de la main-d'œuvre dans les cantons, signe que ces derniers doivent utiliser leurs maigres ressources de la façon la plus économique possible et en respectant les préférences des citoyens. Mais la concurrence fiscale réduit également la capacité des cantons à redistribuer les revenus par le biais de programmes de transferts d'impôts à grande échelle, bien que les cantons et les communes accomplissent de toute manière une certaine redistribution. Il en résulte que c'est la Confédération, avec son système de sécurité sociale et le caractère hautement progressif de l'impôt fédéral direct, qui se met à jouer les premiers rôles dans la redistribution des revenus.

Une approche équilibrée

En Suisse, la concurrence fiscale entre cantons et communes représente donc un phénomène extrêmement important. Pourtant, des constatations purement empiriques démontrent qu'à l'heure actuelle il n'existe pas vraiment de raison justifiant un renforcement de l'harmonisation fiscale. La Constitution financière suisse semble bien adaptée aux avantages et aux inconvénients de son fédéralisme compétitif. C'est en particulier l'impôt fédéral direct qui joue un rôle essentiel de régulateur dans ce jeu de la concurrence fiscale et permet dès lors de cautionner les exigences d'égalité individuelle. Le nouveau système de péréquation fiscale est censé conduire à une distribution plus équitable des ressources entre les régions. De nouvelles mesures venant limiter la concurrence fiscale ne feraient qu'accroître l'inefficacité du secteur public. 