La concurrence fiscale entre les cantons suisses

Olivier Gutman

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economiepublique/660>

DOI : [10.4000/economiepublique.660](https://doi.org/10.4000/economiepublique.660)

ISSN : 1778-7440

Éditeur

IDEP - Institut d'économie publique

Édition imprimée

Date de publication : 15 juillet 2001

ISBN : 2-8041-3635-3

ISSN : 1373-8496

Référence électronique

Olivier Gutman, « La concurrence fiscale entre les cantons suisses », *Économie publique/Public economics* [En ligne], 08 | 2001/2, mis en ligne le 07 décembre 2005, consulté le 12 septembre 2020.

URL : <http://journals.openedition.org/economiepublique/660> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/economiepublique.660>

économie publique public economics

Revue de l'**Institut d'Économie Publique**

Deux numéros par an

n° 8 – 2001/2

© De Boeck & Larcier s.a., 2002
Editions De Boeck Université
Rue des Minimes 39, B-1000 Bruxelles

Tous droits réservés pour tous pays.

Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

Imprimé en Belgique

Dépôt légal 2002/0074/241

ISSN 1373-8496
ISBN 2-8041-3635-3

économiepublique sur internet : www.economie-publique.fr

© Institut d'économie publique – IDEP

Centre de la Vieille-Charité

2, rue de la Charité – F-13002 Marseille

Tous droits réservés pour tous pays.

Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

La revue **économie**publique bénéficie du soutien du Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

ISSN 1373-8496

La concurrence fiscale entre les cantons suisses*

Olivier Gutman**

Parmi les sujets économiques débattus actuellement au sein de l'Union européenne, la concurrence fiscale tient une place importante. Au sein de la zone Euro, la mobilité du capital et celle probablement grandissante du travail qualifié sont susceptibles d'engendrer d'une part, une taxation excessive des facteurs les moins mobiles, comme le travail non qualifié, et, d'autre part, des difficultés pour certains États à poursuivre des objectifs redistributifs propres.

Les travaux actuels de la Commission visent à limiter les conséquences dommageables de la concurrence fiscale au sein de l'Union européenne. S'agissant des entreprises, le code de conduite interdira les régimes dérogatoires au droit commun et pouvant attirer certaines activités productives spécifiques. S'agissant de l'épargne, les travaux visent à empêcher la non imposition dont bénéficient de fait et de manière frauduleuse certains non résidents.

Malgré tout, les interrogations restent réelles sur les incidences effectives de la concurrence fiscale. Il est dans ce contexte intéressant

* Ce document fait suite à une mission réalisée en Suisse du 31 mai au 3 juin 1999. Il n'engage que son auteur. L'objet de sa diffusion est de stimuler le débat et d'appeler commentaires et critiques. Je remercie Roland Montangero, chef du bureau d'information fiscale à Berne, pour son aide précieuse lors de la définition de la mission. Je remercie également Bernhardt Gremlinger et Ursula Sigrist, respectivement chef du service juridique et inspectrice des impôts à l'administration fiscale cantonale de Zurich, Pierre Glauser, directeur du conseil pour le développement économique du canton du Vaud, Stéphane Tanner, contrôleur à la direction des affaires fiscales du canton de Genève, Pierre Curchod, chef du service juridique de l'administration fiscale du canton du Vaud, Beat Heggli, chef de l'office fédéral pour la promotion économique, et Nils Soguel, professeur de finances publiques à l'université de Lausanne, pour leur disponibilité, leur coopération et l'aide qu'ils m'ont apportée. Enfin, je remercie Christiane et Patricia, pour leur collaboration à la mise en forme de ce document. Bien évidemment, les analyses présentées dans cette étude n'engagent en aucun cas les personnes rencontrées au cours de cette mission.

** Lors de la rédaction de cet article, l'auteur était économiste au Bureau des Études fiscales de la Direction de la Prévision (DP) au Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. Il est actuellement Assistant de l'Administrateur pour la France à la Banque mondiale (IMF Building 700 19th Street Room 13-118 Washington DC 20431 USA).

d'étudier les conséquences empiriques des disparités fiscales au sein de certains États fédérés, où la décentralisation des compétences en matière d'impôts est grande. Le présent article s'intéresse au cas de la Confédération helvétique. Il est organisé en deux parties :

- une première partie présente les grands traits de la fiscalité suisse;
- une deuxième partie étudie les diversités régionales de la charge fiscale en Suisse, et la portée de la concurrence fiscale entre les cantons.

1 Un aperçu de la fiscalité helvétique

En Suisse, les impôts sont de la compétence à la fois de la Confédération, des cantons, et des communes (1). Les attributions respectives de chacun de ces échelons se recouvrent souvent, ce qui rend la fiscalité suisse particulièrement complexe et peu homogène (2). C'est notamment le cas en matière d'impôts directs, puisque les trois niveaux de souveraineté sont autorisés à en prélever; c'est moins le cas s'agissant des impôts sur la consommation, presque exclusivement de la responsabilité du gouvernement central (3). Malgré la superposition des structures de taxation, la fiscalité est, en Suisse, globalement modérée, au regard de comparaisons internationales (4).

1.1 Les trois niveaux de souveraineté fiscale

L'État fédéral suisse est historiquement la réunion d'États souverains, appelés cantons. En termes généraux, la souveraineté des vingt-six cantons par rapport à la Confédération découle de la nouvelle Constitution fédérale du 18 décembre 1998, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000 à la suite de son acceptation en votation populaire :

« 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. »

En d'autres termes, les cantons sont les détenteurs de la souveraineté originelle. La Confédération jouit, quant à elle, des droits de souveraineté qui lui ont été conférés par la Constitution fédérale. Reportée sur le plan fiscal, cette disposition signifie ceci :

- la Confédération ne peut prélever que les impôts qui lui sont accordés par la Constitution fédérale (attribution de compétences);
- les cantons, en revanche, en tant qu'États souverains, sont en principe libres dans le choix de leurs impôts (nature des prélèvements, détermination des assiettes et des barèmes d'imposition), sauf si la Constitution fédérale limite expressément leurs compétences.

Le fait que la Constitution fédérale octroie à la Confédération la possibilité de prélever un impôt n'exclut pas pour autant *de facto* le

droit des cantons à percevoir un impôt de nature identique, sauf si cette interdiction figure dans la Constitution. Or, le droit exclusif de la Confédération en matière fiscale est en fait limité à un nombre relativement réduit de contributions : droits de douane, certains droits de timbre, impôt anticipé sur les revenus du capital, impôt sur le tabac, et les principaux impôts de consommation (dont la TVA).

La fiscalité communale s'intègre dans le système de prélèvements comme le troisième élément important, à côté des compétences de la Confédération et des cantons. Les droits des 3 000 communes en matière fiscale sont déterminés par les constitutions de chaque canton. Par opposition à la souveraineté originelle des cantons, on parle ici de souveraineté dérivée ou déléguée. Les communes sont en pratique la manifestation d'un fédéralisme plus centralisateur qu'au niveau fédéral : en général, les cantons ont, face à la Confédération, une position beaucoup plus autonome que les communes face à leur canton.

Les trois niveaux de la souveraineté en Suisse (la Confédération, les cantons, et les communes) sont au total susceptibles de prélever des impôts. Il est alors fréquent qu'une même activité économique soit frappée par trois impôts, un par niveau de souveraineté, selon des règles de calcul qui sont en outre souvent distinctes (détermination de l'assiette ou barèmes d'imposition). Cela est notamment le cas pour le revenu des ménages et pour le bénéfice des sociétés. Il en résulte une fiscalité particulièrement complexe et, dans l'ensemble, peu homogène.

1.2 Les principaux impôts

1.2.1 Les principaux impôts de la Confédération

- L'impôt fédéral direct

S'agissant des personnes physiques, cet impôt est dû, par voie déclarative, sur l'ensemble du revenu du contribuable. Il est perçu annuellement par les cantons, sous la surveillance de la Confédération et pour le compte de celle-ci. Le barème de l'impôt est progressif. Le taux légal maximum s'élève à 11,5% ; il est atteint pour un revenu d'environ 715 000 FCH¹ dans le cas d'un couple marié.

En ce qui concerne les personnes morales, l'impôt fédéral direct touche le bénéfice des sociétés. Anciennement constitué par un barème à trois tranches, ce prélèvement prend maintenant la forme d'une taxe proportionnelle aux taux de 8,5%.

- L'impôt anticipé

L'impôt anticipé est prélevé à la source par la Confédération sur divers rendements de fortune mobilière (intérêts, dividendes et autres

¹ Un franc suisse (FCH) vaut environ 4,3 francs français.

distributions de bénéfice). Il incombe au débiteur des revenus imposables de verser à l'administration fédérale l'impôt dû et de le retenir sur le rendement qui revient au créancier. Le taux de l'impôt atteint en général 35%.

Les contribuables suisses peuvent se faire rembourser l'impôt anticipé à condition que les revenus grevés soient régulièrement déclarés. Ce prélèvement constitue, en revanche, une charge définitive pour les contribuables qui dissimulent ces éléments de revenu. L'impôt anticipé est donc avant tout un moyen destiné à lutter contre la fraude fiscale.

- La taxe sur la valeur ajoutée

La TVA a été introduite le 1^{er} janvier 1995, en remplacement d'un ancien impôt sur le chiffre d'affaires. Ce changement de système résulte en premier lieu de la généralisation de la taxe sur la valeur ajoutée à l'ensemble des États membres de l'Union européenne.

Le taux de base a été relevé d'un point en janvier 1999 et porté à 7,5%. Les deux taux réduits ont été dans le même temps respectivement accrus de 0,3 point, à 2,3%, et de 0,5 point, à 3,5% (le taux de 2,3% s'applique notamment aux produits alimentaires et culturels, et celui de 3,5% à l'hôtellerie).

1.2.2 Les principaux impôts des cantons et des communes

- L'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques

Tous les cantons et toutes les communes appliquent le système de l'impôt sur le revenu complété par un impôt sur la fortune. Le calcul de ces impôts se décompose généralement en deux étapes, à partir de la déclaration de revenus du contribuable. On établit d'abord l'impôt de référence, en appliquant au revenu imposable le barème cantonal. L'impôt final, pour les cantons et les communes, consiste alors en la multiplication de l'impôt de référence par un coefficient, fixé annuellement par chacune des administrations locales². Ces multiples, qui sont susceptibles de varier fortement d'une collectivité à l'autre, influencent évidemment les taux marginaux et moyens d'imposition. S'agissant de l'impôt sur le revenu, les barèmes cantonaux de base sont progressifs dans tous les cantons. Les taux marginaux et les tranches d'imposition diffèrent fortement d'un canton à l'autre (cf. annexe 1). Toutefois, dans nombre de cas, la tranche à taux zéro s'applique à une très faible partie du revenu imposable, et le taux marginal supérieur est atteint pour un revenu particulièrement élevé (supérieur, par exemple, à 1,2 MFCH dans le canton de Bâle-Ville).

L'impôt sur la fortune des personnes physiques est en principe perçu sur le patrimoine total, mobilier et immobilier, après déduction des

² À titre d'exemple, si l'impôt calculé selon le barème cantonal de base est de 6 500 FCH, que le multiple du canton est de 115% et celui de la commune de 125%, l'impôt total dû par le contribuable au titre de l'impôt cantonal et de l'impôt communal se monte à 15 600 FCH.

dettes. Les barèmes sont généralement progressifs. Comme il s'agit d'un impôt complémentaire à l'impôt sur le revenu, les taux sont relativement modestes et ne dépassent jamais 1%.

- **L'impôt sur le bénéfice et le capital des personnes morales**

Tous les cantons et communes ont institué un impôt sur le bénéfice et un impôt sur le capital des entreprises. Comme pour les impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques, la plupart des cantons et des communes appliquent le système des multiples par rapport aux barèmes cantonaux de base.

Les impôts sur le bénéfice sont en général aménagés de façon progressive. Le taux de l'impôt varie alors le plus souvent en fonction de l'intensité de rendement (rapport entre le bénéfice et le capital). Sept cantons possèdent toutefois un barème proportionnel.

Les taux de l'impôt sur le capital sont la plupart du temps proportionnels. Dans quelques cantons, le barème est cependant légèrement progressif.

1.3 Les recettes fiscales de la Confédération, des cantons, et des communes

Les recettes fiscales du gouvernement fédéral proviennent pour moitié des impôts sur la consommation, dont la TVA constitue de loin le gisement le plus important (35,3%). Les impôts sur le revenu des ménages et le bénéfice des sociétés viennent au second rang, assurant environ le quart des recettes fiscales fédérales.

Les cantons et les communes tirent, en revanche, l'essentiel de leurs recettes fiscales des impôts sur le revenu des ménages et sur le bénéfice des sociétés. Ceux-ci représentent les trois quarts des ressources fiscales cantonales, et un pourcentage encore plus élevé s'agissant des municipalités. Les impôts sur la fortune des personnes physiques et sur le capital des entreprises assurent l'essentiel des autres recettes fiscales des cantons et des communes.

Si l'on considère globalement les trois niveaux de souveraineté, l'impôt sur le revenu des personnes physiques représente près de la moitié des recettes fiscales totales (Confédération, cantons, et communes), loin devant tous les autres impôts. La deuxième catégorie d'impôts, par ordre d'importance, est celle des impôts sur la consommation (près d'un quart des ressources fiscales totales).

Tableau 1 : Recettes fiscales des trois niveaux de souveraineté (1996)

	Confédération	Cantons	Communes	Total
<i>Recettes fiscales (en millions de FCH)</i>	<i>34 159</i>	<i>24 949</i>	<i>19 486,6</i>	<i>78 594,6</i>
Impôt sur le revenu des ménages	17,8%	66,7%	76,6%	47,9%
Impôt sur le capital des ménages	—	19,4%	11,7%	9%
Impôt sur le bénéfice des entreprises	7,5%	10,2%	8,6%	8,5%
Impôt sur le capital des entreprises	1%	3,5%	2,9%	2,3%
Impôts sur la consommation	52,5%	0,1%	0,1%	22,9%
<i>dont TVA</i>	<i>35,3%</i>	—	—	<i>15,3%</i>
Autres taxes	21,2%	0,1%	0,1%	9,4%
<i>dont impôt anticipé</i>	<i>9,7%</i>	—	—	<i>4,2%</i>
Total	100%	100%	100%	100%

Source : Administration fédérale des contributions (1998).

1.4 Une charge fiscale globalement modérée en Suisse

1.4.1 Une analyse macro-économique

Le taux de prélèvement obligatoire est en Suisse de 34,7% (année 1996). Ce taux est nettement inférieur à la moyenne de l'OCDE (37,7% du PIB) et très largement en-deçà de la moyenne de l'Union européenne (42,4% du PIB).

Comparativement aux autres pays de l'OCDE, la part des impôts sur la consommation dans le PIB est peu importante en Suisse, ce qu'explique très certainement le faible taux de la TVA (ce taux, qui était égal 6,5%, est passé à 7,5% à partir de 1999). Rapporté au PIB, l'impôt sur les bénéfices apparaît faible, en Suisse, par rapport à la moyenne de l'OCDE, tandis que l'impôt sur le revenu y est légèrement supérieur.

1.4.2 Une analyse micro-économique

D'un point de vue micro économique, le taux supérieur de l'impôt sur les sociétés et les taux marginaux les plus élevés de l'impôt sur le revenu sont relativement faibles, en Suisse, au regard de comparaisons internationales.

Le taux supérieur de l'impôt sur les sociétés s'établit ainsi, en moyenne, à environ 33%³, soit à un niveau inférieur à celui des États-Unis, de la France, ou de l'Allemagne. Le taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu est en 1998, en moyenne, de l'ordre de 38% en Suisse, alors qu'il est par exemple de 40% au Royaume-Uni, supérieur

³ S'agissant de comparaisons internationales, les taux pour la Suisse prennent bien évidemment en compte les trois niveaux de compétence fiscale.

Tableau 2 : Décomposition des prélèvements obligatoires (1996)

	Impôt sur les bénéfices	Impôt sur le revenu	Impôts sur la consommation
Suisse	1, 9%	11, 1%	6, 1%
Moyenne de l'OCDE	3, 1%	10, 1%	11, 7%

Les pourcentages rapportent le montant des impôts au PIB.

Source : DP, d'après OCDE (1999).

Graphique 1 : Taux maximal de l'impôt sur les sociétés dans quelques pays de l'OCDE (1998)

Pour la Suisse, les trois niveaux de souveraineté fiscale sont pris en compte.

(1) Sur les bénéfices non distribués.

Source : DP.

à 45% aux États-Unis et à 60% en Allemagne, et de 54% en France⁴. En outre, le taux marginal maximum de l'impôt sur le revenu s'applique en Suisse pour les seuls très hauts revenus, dépassant en général le million de francs français.

1.4.3 L'importance de la démocratie directe

La modération de la charge fiscale en Suisse est sans doute liée à la place essentielle des consultations populaires dans le processus décisionnel. Le système gouvernemental helvétique est en effet basé sur la démocratie semi-directe, ce qui permet au peuple suisse d'exercer un pouvoir constitutionnel et législatif considérable. Les principaux modes utilisés sont la pétition, le référendum et l'initiative populaire, qui peuvent s'exercer en principe à chaque niveau de souveraineté.

Par exemple, toute modification de la Constitution fédérale exige l'acceptation par le vote populaire de la double majorité du peuple suisse et des cantons (référendum obligatoire). En outre, 50 000 citoyens peuvent demander qu'une nouvelle loi ou la modification d'un texte légal soit mise en votation populaire (référendum facultatif). Enfin, une initiative signée par 100 000 personnes peut aboutir à une

⁴ Si les taux marginaux supérieurs de l'impôt sur le revenu apparaissent faibles en Suisse, l'assiette du prélèvement est en revanche très large, la majorité des contribuables acquittant effectivement ce prélèvement.

Tableau 3 : Taux marginal de l'impôt sur le revenu en Suisse

Revenu (en milliers de FCH)	Minimum	Moyenne nationale	Maximum
15-20	0	10	15
50-60	14	22	26
100-150	22	32	37
200 et +	25	38	46

Les trois niveaux de souveraineté fiscale sont pris en compte.

Source : Administration fédérale des contributions (1998).

modification de la Constitution fédérale, moyennant la double majorité du peuple et des cantons.

Au moyen de ses droits politiques, le peuple exerce donc un contrôle permanent sur les décisions des collectivités publiques, notamment en matière fiscale. Par exemple, la mise en place de la TVA a nécessité près de vingt ans, trois projets ayant été rejetés par la population et les cantons, en 1977, 1979 et 1991. En définitive, compte tenu du risque de sanction populaire immédiate, les pouvoirs publics hésitent probablement plus qu'ailleurs à accroître la pression fiscale.

Certains auteurs ont empiriquement mesuré l'impact de la démocratie directe en Suisse sur les décisions publiques, notamment en matière de recettes et de dépenses (Frey, 1994). À partir de données communales en Suisse, des analyses économétriques ont en particulier montré que plus le recours à la démocratie directe est fréquent, plus les préférences des habitants en matière de biens publics sont respectées. En d'autres termes, plus la démocratie directe est forte, plus les dépenses publiques semblent déterminées par la demande des électeurs et non par des facteurs d'offres (comme les intérêts des hommes politiques et des administrations). En outre, plus les mécanismes de démocratie directe sont utilisés, plus le poids de la dépense publique dans le PIB est réduit (Pommerehne, Werner, 1990). Au regard de ces résultats empiriques, la modération globale de la charge fiscale en Suisse ne semble donc pas une surprise.

2 La concurrence fiscale entre les cantons

Les disparités de pression fiscale entre les cantons sont importantes (1). La concurrence fiscale potentiellement induite, même si elle est limitée par un certain nombre de dispositifs et de réglementations (2), est un phénomène réel, dont la portée mérite toutefois d'être relativisée (3).

Tableau 4 : Recettes fiscales par niveau de gouvernement dans quelques pays de l'OCDE (1996)

	Gouvernement central	Administrations sous-nationales
Suisse	43,5%	56,5%
Canada	47,8%	52,2%
Allemagne	50,1%	49,9%
États-Unis	57,1%	42,9%
France	81,1%	18,9%

Source : DP, d'après OCDE (1999).

2.1 Une diversité régionale forte des charges fiscales

En matière d'impôts directs, la charge fiscale supportée par les contribuables, ménages ou entreprises, est très différente d'un canton à l'autre. C'est la conséquence, notamment, de trois facteurs :

- la large autonomie des cantons s'agissant des impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques et des impôts sur le bénéfice et le capital des personnes morales (cf. *supra*);
- le poids conséquent, s'agissant des impôts directs, des prélèvements imputables aux cantons et aux communes (1.1);
- les inégales charges publiques et matières imposables des cantons (1.2).

2.1.1 Le partage de la charge fiscale entre les niveaux de souveraineté

La part des recettes fiscales totales prélevées par les administrations « sous-nationales » est en Suisse la plus élevée des pays de l'OCDE. Les cantons et les communes sont ainsi responsables de 56,5% de la charge fiscale, tous prélèvements confondus. À titre de comparaison, le poids des collectivités sous-nationales dans la charge fiscale totale, aux États-Unis et en Allemagne, n'atteint pas 50%. En France, ce pourcentage ne dépasse pas 20%.

Si, globalement, les impôts cantonaux et communaux représentent 56,5% des recettes fiscales prélevées en Suisse, l'importance des cantons et des communes en matière fiscale est toutefois très variable suivant la catégorie d'impôt. Elle est par exemple extrêmement réduite en matière d'impôts indirects. Mais elle est conséquente en ce qui concerne les impôts directs des entreprises et des personnes physiques. Plus précisément :

- les impôts sur la consommation sont presque exclusivement de la compétence du gouvernement central;
- les impôts sur le bénéfice et le capital des entreprises sont majoritairement imputables aux cantons et aux communes, pour près de 66%;

Graphique 2 : La part des impôts prélevée par les différents niveaux d'administration (1996)

Source : DP, d'après Administration fédérale des contributions (1998).

Tableau 5 : Décomposition des impôts directs pour un ménage et une entreprise (1996)

Cas type	Ménage ⁵	Entreprise ⁶
Revenu ou bénéfice	80 000	400 000
Fortune ou capital	500 000	2 000 000
Impôt fédéral direct	1 075	27 125
Impôts communaux et cantonaux	10 250	74 285
TOTAL	11 325	101 410
Poids des cantons et des communes	90,5%	73,5%

Les montants sont exprimés en FCH.

Pour les impôts cantonaux et communaux, les montants correspondent à une moyenne non pondérée sur les 26 cantons.

Source : DP, d'après Administration fédérale des contributions (1998).

- l'importance des administrations sous-nationales est encore plus manifeste pour les impôts sur le revenu et la fortune des ménages, puisque que le poids des cantons et des communes est alors d'environ 86,5%.

D'un point de vue micro-économique, la décomposition des impôts directs suivant les différents niveaux de souveraineté peut être illustrée par quelques exemples. Il ressort, en particulier, du tableau ci-dessus que, pour le ménage étudié, plus de 90% de la charge fiscale au titre des impôts sur le revenu et la fortune est la conséquence des impôts cantonaux et communaux. Pour l'entreprise retenue, le pourcentage ainsi calculé est plus faible, mais dépasse tout de même 70%.

⁵ Il s'agit d'une personne salariée mariée et sans enfant.

⁶ Pour une société anonyme.

2.1.2 Les inégales dotations et dépenses des cantons

Entre les cantons suisses, les niveaux de développement économique sont très contrastés. Les cantons les plus riches sont en général caractérisés par une prédominance du secteur tertiaire. En revanche, la proportion de population active occupée dans le secteur agricole est élevée dans les cantons les plus pauvres.

L'importance des disparités entre les régions suisses se manifeste notamment à travers le revenu cantonal par habitant, qui présente une grande variabilité. Le revenu par habitant dans le canton le plus pauvre de Suisse, le Jura, est plus de deux fois inférieur à celui du canton le plus riche, Zoug (respectivement environ 29 000 FCH et 67 500 FCH). Le revenu par habitant des vingt-quatre autres cantons est très dispersé entre ces deux bornes⁷.

Les charges publiques sont par ailleurs très variables d'un canton à l'autre. Les dépenses par habitant, ramenées à 100 en moyenne pour la Suisse, sont comprises, suivant les cantons, entre environ 70 et plus de 160 : l'écart va ainsi du simple à plus du double.

2.1.3 Pression fiscale : écarts importants entre les cantons

S'agissant des impôts directs, les cantons et les communes disposent d'une large autonomie en matière fiscale; une grande partie de la charge fiscale totale supportée par le contribuable leur est imputable; d'un canton à l'autre, tant la matière imposable que les charges publiques varient dans des proportions importantes. Il est donc assez naturel de s'attendre, en définitive, à une disparité certaine de la pression fiscale entre les cantons.

La diversité des charges fiscales peut être dans un premier temps illustrée par le ménage et l'entreprise retenus dans le tableau 5 ci-dessus et pour lesquels la charge fiscale a été calculée en moyenne sur la Suisse. Cette moyenne recouvre en fait, dans les deux cas, des situations très différentes suivant les cantons (cf. annexe 2).

Au-delà de ces exemples, qui ne sauraient être représentatifs, la diversité régionale de la pression fiscale au titre des impôts directs peut être appréhendée, de manière plus globale, par des indicateurs synthétiques. Pour chaque canton, ces indices sont la moyenne pondérée des taux effectifs d'imposition que les différentes taxes font peser sur des citoyens représentatifs. Sont pris en compte, d'une part les impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques et, d'autre part, les impôts sur le bénéfice et le capital des entreprises. Dans les deux cas, les trois niveaux de compétence fiscale sont bien évidemment retenus, et les indices sont normés à 100 en moyenne pour la Suisse.

⁷ La moyenne non pondérée des revenus par habitant des 26 cantons s'établit à 40 800 FCH et l'écart type à 8 300 FCH.

Tableau 6 : Disparités régionales des impôts directs pour un ménage et une entreprise (1996)

Cas type	Ménage	Entreprise
Montant maximal des impôts	14 205 (Lausanne)	132 050 (Neuchâtel)
Moyenne des impôts pour la Suisse	11 325	101 410
Montant minimal des impôts	6 670 (Zoug)	74 330 (Zoug)

Les hypothèses retenues pour le ménage et l'entreprise sont issues du tableau 5.

Les montants sont exprimés en FCH.

Les impôts pris en compte sont l'impôt fédéral direct et les impôts cantonaux sur le revenu (resp. le bénéfice) et la fortune (resp. le capital) des personnes physiques (resp. morales).

Source : DP, d'après Administration fédérale des contributions (1998).

Graphique 3 : Indices cantonaux de pression fiscale (1997)

L'indice de pression fiscale pour les entreprises est donné en abscisse et, pour les ménages, en ordonnée.

Source : OCDE (1999).

Les indices de pression fiscale apparaissent très variables d'un canton à l'autre (cf. graphique 3 et annexe 3). Plus précisément :

- Pour les personnes physiques, le canton le plus favorable est Zoug (l'indice s'établit à 55,6); la charge fiscale est la plus forte pour le canton du Valais (l'indice dépasse 134). Les prélèvements varient donc du simple à plus du double suivant le canton de résidence.
- Pour les entreprises, comme pour les personnes physiques, le canton où la pression fiscale est la plus faible est Zoug, où l'indice s'établit à 58. Le canton le moins favorable est celui de Glaris, avec un indice dépassant 146. L'écart de pression fiscale dépasse donc 2,5.

Tableau 7 : La pression fiscale dans les grandes régions de la Suisse (1997)

Suisse romande	Suisse alémanique	Suisse italienne	Suisse romanche	Moyenne helvétique
121,4	98,7	97	91	100

L'indice de pression fiscale comprend à la fois les ménages et les entreprises.

Pour chaque région, il s'agit d'une moyenne non pondérée des cantons qui la composent.

Source : DP, d'après administration fédérale des contributions (1998).

En matière d'impôts, il y a une certaine opposition entre les grandes régions de la Confédération helvétique. Trois cantons alémaniques de Suisse centrale, Zoug, Nidwald, et Schwyz, se distinguent par leur pression fiscale particulièrement faible, nettement en-deçà de la moyenne suisse, tant pour les personnes physiques que morales; ces trois cantons sont en particulier ceux qui imposent le moins, en moyenne, les entreprises. En revanche, la fiscalité touchant les ménages et les entreprises dans les cantons francophones de Suisse romande est dans l'ensemble assez lourde et supérieure à la moyenne helvétique; le Valais et le Jura sont, par exemple, les deux cantons qui imposent le plus les personnes physiques.

Certains cantons ont adopté des politiques fiscales très différentes suivant qu'il s'agit des ménages ou des entreprises. Ainsi, dans le canton d'Obwald, les impôts touchant les personnes physiques sont parmi les plus lourds de Suisse, alors que la pression fiscale pour les personnes morales y est très réduite. Par contre, pour le canton des Grisons, la situation est inverse : les ménages sont peu imposés, au contraire des entreprises.

Enfin, il est intéressant de remarquer que c'est le canton le plus riche, en termes de revenu par habitant (Zoug), qui dispose de la fiscalité la plus favorable, alors que dans les deux cantons les plus pauvres, le Jura et le Valais, la fiscalité est particulièrement lourde. Toutefois, cette corrélation entre une base imposable conséquente et des taux d'imposition réduits n'est pas vérifiée pour l'ensemble des 26 cantons suisses⁸.

2.2 Les facteurs qui atténuent la concurrence fiscale

2.2.1 La coordination fiscale

Tout État fédéral est confronté à un problème d'équité fiscale dans la mesure où le contribuable appartient à plusieurs collectivités publiques (Confédération, cantons, communes), et exerce parfois une activité dans plusieurs endroits qui ne font pas nécessairement partie de la

⁸ Ainsi, une régression linéaire simple entre le revenu par tête et l'indice de pression fiscale globale (ménages et entreprises) du canton aboutit à un coefficient de corrélation de 0,35.

même juridiction. Ceci implique un minimum de coordination fiscale, qu'elle soit verticale ou horizontale.

La coordination fiscale verticale, que l'on peut définir comme la volonté d'éviter qu'une même masse fiscale soit frappée à plusieurs échelons de gouvernement, est peu appliquée en Suisse. Comme les développements précédents l'ont souligné, les compétences exclusives de prélever un impôt sont, dans la pratique, peu répandues. Seule l'application d'un seuil d'impôt généralement plus élevé au niveau fédéral qu'à celui des cantons contribue à une certaine coordination verticale dans la mesure où les contribuables disposant d'un revenu en dessous du seuil de l'impôt fédéral direct ne sont soumis qu'aux impôts des administrations locales.

La coordination horizontale entre les cantons est, en revanche, plus avancée. Les mesures dans ce domaine visent à résoudre les problèmes de compétence fiscale entre les collectivités d'un même niveau de gouvernement. Il s'agit plus particulièrement de déterminer la compétence de lever un impôt si un contribuable jouit d'une masse fiscale dans deux ou plusieurs cantons. L'Art. 127 al. 3 de la Constitution fédérale précise : « La double imposition par les cantons est interdite. La Confédération prend les mesures nécessaires ». Dans la pratique, les principales règles appliquées pour qu'un contribuable ne subisse une double imposition sont les suivantes :

- l'impôt sur le revenu est entièrement prélevé dans le canton de résidence habituelle du contribuable, qu'il travaille dans ce canton ou à l'extérieur du canton. Toutefois, si le contribuable exerce une activité dirigeante dans un canton extérieur, l'impôt est partagé entre le canton de domicile et le canton du lieu de travail;
- le revenu gagné dans un autre canton que celui du domicile est évalué selon les règles en vigueur dans le canton de domicile, sauf pour les immeubles et les revenus qui en découlent, évalués et imposés selon les règles du lieu où ils se trouvent;
- l'impôt perçu sur le revenu provenant de deux ou plusieurs cantons, s'il est imposé dans ces deux ou plusieurs cantons (fonction dirigeante, immeuble), ne doit pas dépasser l'impôt prélevé sur le même revenu gagné dans un seul canton, sous réserve de la progressivité du barème des taux propres à chaque canton.

2.2.2 Le Concordat entre les cantons

Dans les limites tracées par la Constitution fédérale, les cantons sont libres dans le choix de leurs impôts et de leurs modalités d'application. Durant la première moitié de ce siècle, cette latitude avait amené les cantons à une concurrence toujours plus acharnée pour attirer certains contribuables susceptibles d'assurer des rentrées fiscales élevées. Exploitant cette situation, des contribuables aisés avaient ainsi

pu obtenir, à l'époque, d'importants avantages fiscaux au cas par cas, sans qu'une quelconque base juridique n'appuie ses exonérations.

Pour faire face à ce foisonnement de régimes fiscaux particuliers, la Conférence des directeurs cantonaux des finances s'est prononcée en faveur d'un Concordat, conclu le 10 décembre 1948. Treize cantons ont signé ce Concordat dans l'année de son entrée en vigueur; les deux derniers à y avoir adhéré l'on fait en 1963.

En signant ce Concordat, tous les cantons se sont engagés à appliquer uniformément et sans restriction les dispositions fiscales à tous les contribuables et biens imposables, tels que définis par le Législateur. Le Concordat donne par ailleurs obligation aux cantons de se transmettre mutuellement des renseignements destinés à faciliter l'établissement de l'impôt. Cette échange d'informations limite grandement les possibilités de fraude des contribuables dont l'activité s'étend sur plusieurs cantons.

Enfin, la surveillance des dispositions du Concordat est assurée par un organe spécialement créé, la Commission du Concordat. Un canton fautif de violation à ses obligations devra alors payer une amende dont le montant vaut :

- en cas d'infraction à l'interdiction de conclure des arrangements fiscaux, de un à trois fois le montant de l'avantage injustement accordé;
- en cas d'infraction à l'obligation de renseigner, de 100 à 500 FCH.

Si, dans la pratique, les condamnations pour infraction aux règles du Concordat sont rares voire quasi inexistantes, les infractions elles-mêmes ne seraient pas rares. Elles ne sont simplement pas ou peu officiellement dénoncées.

2.2.3 L'harmonisation fiscale

Au-delà de la coordination fiscale et de la signature du Concordat, l'idée d'aller plus loin dans le sens d'une harmonisation fiscale entre les cantons est historiquement ancienne en Suisse (cf. annexe 4). En 1945, une initiative du canton de Zurich qui voulait charger la Confédération d'étudier ce problème n'eut pas de succès. Au cours des années 1960 et 1970, un certain nombre de projets sont mis à l'étude. Ces travaux ont abouti le 12 juin 1977 : le peuple et les cantons ont accepté un nouvel article dans la Constitution fédérale relatif à l'harmonisation fiscale, et donné mandat à la Confédération de préparer deux lois fédérales :

- une loi sur l'impôt fédéral direct (LIFD en abrégé);
- une loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (en abrégé LHID).

Les délibérations furent longues et difficiles. C'est finalement le 14 décembre 1990 que les deux textes furent définitivement adoptés. La loi sur l'harmonisation est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1993, avec l'obligation pour les cantons d'adapter leur législation dans un délai de

huit ans. Quant à la LIFD, destinée à mettre l'impôt fédéral direct en conformité avec la LHID, elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995.

Le champ de la LHID ne concerne que les impôts directs et plus précisément : les impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques, les impôts sur le bénéfice et le capital des personnes morales, l'impôt sur les gains immobiliers et l'impôt à la source prélevé sur certains non-résidents. En particulier, les impôts sur les successions et les donations ne sont pas mentionnés, et ils ne sont donc pas concernés par ce processus d'harmonisation.

De manière générale, lorsqu'on parle d'harmonisation fiscale, il faut distinguer entre :

- l'harmonisation *légale* ou *formelle*, qui cherche à établir, pour chaque collectivité et pour chaque type d'impôt, la même assiette fiscale, le même cercle de contribuables et le même mode de calcul;
- l'harmonisation *matérielle* ou *effective* qui, en plus de l'harmonisation légale, vise à uniformiser les barèmes d'imposition.

Dans le cas de la Suisse, sans rentrer dans le détail des deux lois, deux points méritent d'être soulignés :

- la LHID ne vise en aucun cas l'harmonisation matérielle : il ne s'agit pas d'uniformiser les taux marginaux, et l'entière autonomie continuera d'incomber aux cantons dans ce domaine;
- il n'est prévu que l'harmonisation légale, et encore dans un sens plutôt large dans la mesure où, s'agissant par exemple du calcul du revenu imposable, elle ne comprend que la définition et l'étendue des déductions personnelles, mais en aucun cas leur montant. Ainsi, si les cantons doivent, à partir de 2001, mettre en place pour le calcul du revenu imposable des déductions pour les enfants à charge, le montant de celles-ci restent de l'appréciation de chaque canton.

La mise en application de l'harmonisation fiscale, qui doit être effective à partir de janvier 2001 engendre une énorme dépense administrative. Dans tous les cantons, les projets de loi n'en sont encore qu'au stade de la préparation administrative alors qu'il reste peu de temps pour la mise en conformité complète des lois cantonales⁹. Cela laisse entrevoir que l'harmonisation dans un État fédéré se heurte encore à de nombreuses résistances, tant politiques qu'administratives.

2.2.4 La péréquation financière

Dans un État fédératif comme la Suisse, le but de l'harmonisation fiscale ne peut être une uniformisation parfaite des bases et des pratiques fiscales, puisqu'il est dans la nature même du système fédéral de permettre aux collectivités locales d'exprimer leurs préférences en matière de biens publics et de redistribution. Si les cantons ont admis

⁹ Les cantons qui n'auront pas achevé leurs travaux d'harmonisation se verront contraints d'appliquer les lois fiscales fédérales.

L'article 129 de la Constitution fédérale

- 1) La Confédération fixe les principes de l'harmonisation des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes; elle prend en considération les efforts des cantons en matière d'harmonisation.
- 2) 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. Les barèmes, les taux et les montants exonérés de l'impôt, notamment, ne sont pas soumis à l'harmonisation fiscale.
- 3) La Confédération peut légiférer afin de lutter contre l'octroi d'avantages fiscaux injustifiés.

une restriction de leur souveraineté quant à la définition de l'assiette fiscale, il est peu probable, qu'à terme, ce processus aboutisse à l'harmonisation matérielle, sauf à remettre en cause les fondements mêmes de la Confédération helvétique. Ainsi, malgré la coordination fiscale, le Concordat, et le processus en cours d'harmonisation des bases d'imposition, l'autonomie des cantons en matière fiscale reste grande. Une contrainte lui est toutefois opposée : le mécanisme de la « péréquation financière ».

Ce dispositif vise à pallier les déséquilibres qui existent entre les ressources financières des collectivités publiques et les tâches que ces dernières doivent accomplir. Les cantons présentent de fortes divergences s'agissant de la densité géographique et de la superficie. Une collectivité disposant d'une base fiscale par habitant relativement faible sera obligée d'exiger, pour garantir un certain niveau de biens publics, une charge fiscale plus élevée qu'une collectivité bénéficiant d'une base fiscale par tête plus élevée. Le rôle de la péréquation financière est alors de permettre à certains cantons « pauvres » de maintenir leur charge fiscale dans certaines limites acceptables.

Pour atteindre ce but, une partie des transferts fédéraux est distribuée entre les cantons en fonction de leur « capacité financière », conformément à l'article 135 de la Constitution fédérale :

- « 1. La Confédération encourage la péréquation entre les cantons;
2. Lorsqu'elle octroie des subventions, elle prend en considération la capacité financière des cantons et la situation particulière des régions de montagne. »

La difficulté majeure concerne alors l'évaluation de cette capacité financière. Depuis son introduction en 1959, la formule de calcul a subi de nombreuses modifications. Elle comprend actuellement quatre critères, qui sont explicités dans l'encadré ci-après.

Tableau 8 : *Recours à la capacité financière pour le calcul des transferts financiers entre la Confédération et les cantons*

Catégorie de transferts	Critères de calcul	Capacité financière
<i>Transferts de la Confédération vers les cantons</i>		
Subventions fédérales	Taux de base Supplément	– oui
Impôt fédéral direct (30%)	Origine (17%) Péréquation (13%)	– oui
Impôt anticipé (10%)	Population (5%) Péréquation (5%)	– oui
Droits de douane sur les carburants	Sont pris en compte à la fois les caractéristiques des routes et un critère de péréquation	En partie, oui
<i>Transferts des cantons vers la Confédération</i>		
Assurance vieillesse	Prestations individuelles	oui
Assurance invalidité	Capacité financière	oui
Allocations familiales agricoles	Prestations individuelles	oui

Source : d'après N. Soguel, Institut des Hautes Études en Administration Publique.

Note de lecture : 10% de l'impôt anticipé sont reversés aux cantons par la Confédération, la moitié en fonction de la population du canton et l'autre moitié en fonction de la capacité financière de celui-ci.

Le calcul de la capacité financière

La formule permettant de mesurer la capacité financière d'un canton est donnée par :

$$\frac{1}{5} \left[\left(\frac{3}{2} \cdot \frac{Y}{H} \right) + F + \left(\frac{3}{2} \cdot \frac{T + \sum T_C}{H} F \right) + \frac{1}{2} \cdot \left(\frac{U^P}{U} + \frac{H}{km^2} \right) \right]$$

Elle comprend quatre critères :

- le revenu du canton par habitant, $\frac{Y}{H}$, pondéré par un facteur 1,5;
- l'inverse de l'indice de pression fiscale, F .
- les recettes fiscales cantonales et communales par habitant, $\frac{T + \sum T_C}{H}$, multipliées par l'inverse de l'indice de pression fiscale, le tout pondéré par un facteur 1,5;
- un critère de besoins, défini comme la somme de la part relative des surfaces agricoles en zone de plaine, $\frac{U^P}{U}$, et de la densité de la population au km^2 , et pondéré par un facteur 0,5.

Graphique 4 : Capacité financière et pression fiscale

L'indice de pression fiscale est un indice pondéré pour les ménages et les entreprises.

Source : DP, d'après Administration fédérale des contributions (1998).

La logique de la péréquation financière, qui vise à atténuer les disparités fiscales régionales, est observable pour certains cas extrêmes. En effet, parmi les 26 cantons, Zoug à la plus grande capacité financière et la charge fiscale la plus basse; en revanche, les cantons du Valais et du Jura, où les impôts sont particulièrement lourds, se trouvent parmi les trois cantons dont la capacité financière est la plus faible : ils reçoivent donc proportionnellement plus de transferts fédéraux. Néanmoins, il n'y a pas de corrélation statistiquement observable entre la capacité financière et la charge fiscale. Comme le suggère le graphique ci-dessus, une charge fiscale relativement plus élevée n'est pas synonyme de capacité financière plus basse¹⁰.

Si la péréquation financière contribue, par le jeu des transferts, à réduire les différentiels de pression fiscale entre les cantons, le bilan global doit toutefois être relativisé. C'est au total un système peu transparent, d'une complexité extrême, qui mélange des aspects allocatifs et redistributifs. Le système actuel est en outre porteur d'effets pervers. Si, par exemple, le canton le plus riche de Suisse (Zoug) réduit sa pression fiscale et que par là-même il attire de nouveaux contribuables fortunés, la part des recettes de l'impôt fédéral direct qui lui revient de droit augmentera (17% des sommes collectées sur le canton), alors même que l'augmentation induite de sa capacité financière contrebalancera peu voire pas du tout cet effet, le canton bénéficiant déjà peu des transferts conditionnés compte tenu de sa richesse.

¹⁰ Le coefficient de corrélation n'est que de 0,51.

Au total, le système de péréquation actuel n'apparaît pas en mesure de réduire durablement les disparités financières entre les cantons. L'effet de redistribution entre les cantons à forte capacité financière et ceux à faible capacité financière n'a pu être obtenu, ce malgré transferts financiers et des charges administratives considérables. Le système actuel n'a pas atteint son objectif initial, à savoir la réduction des inégalités entre les cantons riches et pauvres.

2.3 La mobilité des contribuables : quelle réalité ?

Malgré la coordination fiscale, l'harmonisation en cours des bases d'imposition et la péréquation financière, les disparités de pression fiscale restent fortes entre les cantons (cf. *supra*). Si elles sont peu à même d'être exploitées de manière frauduleuse (3.1), elles sont à l'origine de mouvements observables de contribuables, ménages ou entreprises (3.2). Toutefois, la cohésion de la Confédération n'est pas tant menacée par la question de la concurrence fiscale, qui reste marginale, que par celle plus générale du partage des charges publiques entre les cantons (3.3). À long terme, une réforme d'ensemble du système de transferts financiers entre les régions semble alors indispensable au maintien de la large décentralisation des compétences en Suisse (3.4).

2.3.1 Une exploitation frauduleuse limitée de la décentralisation

Dans un État fortement déconcentré, où les circulations de personnes, de biens, et de capitaux sont libres, les contribuables peuvent être amenés à exploiter la multiplicité des administrations fiscales pour omettre de déclarer un élément de revenu qui provient d'une partie du territoire dans laquelle ils ne sont pas fiscalement domiciliés. Ainsi, un citoyen du canton de Genève, qui perçoit des revenus d'activité et/ou du capital dans le canton du Vaud, pourrait être tenté de ne pas déclarer ces sommes à son canton de résidence, pour peu que la transmission d'informations fonctionne mal.

En fait, même si il n'y a pas de centralisation des renseignements fiscaux en Suisse, ces pratiques frauduleuses sont rendues très périlleuses pour le contribuable par un certain nombre d'instruments :

- s'agissant des revenus du capital, le prélèvement à la source d'un impôt anticipé à un taux élevé auprès du débiteur de la rémunération encourage fortement la déclaration de ces sommes, faute de quoi l'impôt initial est définitivement perdu¹¹ ;
- en ce qui concerne les autres catégories de revenu et notamment les revenus d'activité, les échanges d'informations entre les cantons, rendus obligatoires par le Concordat, sont répandus et efficaces.

¹¹ On rappelle que le prélèvement à la source est déductible de l'impôt global du contribuable.

Au total, il n'y a pas de « paradis fiscal » en Suisse, où les capitaux et les revenus circuleraient en toute opacité par rapport aux autres collectivités de la Confédération. Les cantons encouragent au contraire l'échange d'informations, les rencontres bilatérales ou multilatérales entre les administrations fiscales cantonales, et les contrôles à large échelle.

2.3.2 La portée de la concurrence fiscale entre les cantons

Si les contribuables sont peu à même d'exploiter de manière frauduleuse la large décentralisation fiscale prévalant en Suisse, il n'en reste pas moins que, comme les développements précédents l'ont souligné, les écarts de pression fiscale entre les cantons sont conséquents. Certains contribuables pourraient alors être tentés, en toute légalité, de déménager et de changer de domicile fiscal pour bénéficier de conditions plus favorables d'imposition, et ce d'autant plus que les distances géographiques sont très réduites¹².

Même si l'Administration fédérale tend à relativiser la portée et les incidences de la concurrence fiscale entre les cantons¹³, certaines administrations fiscales cantonales en soulignent, dans certains cas, les conséquences dommageables. Elle est parfois perçue comme du « dumping » fiscal, c'est à dire comme la volonté délibérée de certains cantons d'attirer la base imposable des cantons limitrophes.

En particulier, en Suisse centrale, la concurrence fiscale entre les cantons est sur le devant du débat public. Par exemple, dans le canton de Schwyz, l'absence d'impôt sur les successions¹⁴ a conduit certains contribuables fortunés, venus préparer leur succession, à s'y installer, ce que la presse nationale n'a pas manqué, dans certains cas, de dénoncer. Par ailleurs, le faible niveau des prélèvements dans le canton de Zoug, notamment pour les personnes morales (cf. *supra*), a attiré de nombreuses entreprises; il est vrai que ce ne sont pas en général des activités industrielles mais, pour la plupart, de simples boîtes à lettres.

Confrontés à cette compétition fiscale et à une possible érosion de la matière imposable, de nombreux gouvernements de Suisse centrale et orientale ont alors engagé une baisse de leur pression fiscale.

- En ce qui concerne les ménages, dans les cantons d'Obwald, de Lucerne, de Bâle, et d'Appenzell RI, des baisses d'impôts sont à l'étude, notamment pour les familles avec enfants. Dans le canton de Zurich,

¹² Entre Lausanne et Genève, ou entre Zoug et Zurich, les trajets en train sont par exemple de l'ordre de la demi-heure.

¹³ Lors de l'examen de la Suisse à l'OCDE en mai 1999, les représentants de l'Administration fédérale ont affirmé avec force que la concurrence fiscale inter-cantonale constituait une question vraiment mineure.

¹⁴ Il convient de rappeler que l'impôt sur les successions ne rentre pas dans le champ de la loi sur l'harmonisation. En particulier, les cantons sont libres de ne pas en instaurer, ou d'aménager des règles et des exonérations particulières.

Tableau 9 : *La pression fiscale sur les ménages et les entreprises en 1985 et en 1997*

	1985	1997	Évolution
Revenu et fortune des ménages	102, 8	103, 1	+0, 3%
Bénéfice et capital des entreprises	109, 7	105, 5	−3, 8%

Tant pour les ménages que les entreprises, l'indice présenté est une moyenne non pondérée pour les 26 cantons.

Source : DP, d'après OCDE (1999).

le peuple a voté en novembre 1999 la suppression de l'impôt sur les successions pour les héritiers directs, ainsi qu'un allègement de 80% lors de l'héritage d'une entreprise familiale. En février 2000, le parlement zurichois a voté une baisse de 3% des impôts. Enfin, alors que les cantons de Saint-Gall et d'Obwald ont renoncé à imposer les successions entre descendants directs, les cantons de Glaris et de Thurgovie pourraient en faire de même l'an prochain.

- S'agissant des entreprises, certains cantons rivalisent de baisses d'impôts. Saint-Gall a baissé le niveau de l'impôt sur le capital en 1999. « Nous voulons renforcer l'attractivité du canton, surtout pour les sociétés de participation », relève le secrétaire général du département des Finances. Il reconnaît que Saint-Gall est soumis à la concurrence de ses voisins dans ce domaine, notamment Zoug et Schwyz. Confronté à la même compétition fiscale, le canton de Lucerne prévoit de réduire cette année l'impôt sur le capital des holdings.

La concurrence fiscale, quelle que soient ses incidences réelles sur les mouvements des contribuables, constitue donc sans doute une contrainte forte pour les cantons quant à la détermination du niveau de leurs impôts. Ainsi, une certaine convergence à la baisse des impôts touchant les entreprises a eu lieu sur la période récente; la moyenne non pondérée pour les 26 cantons des indices de pression fiscale pour les entreprises a diminué de quatre points entre 1985 et 1997. En outre, le nombre de cantons où la charge fiscale affectant les sociétés est inférieure à la moyenne calculée pour la Suisse a doublé, passant de cinq à dix. En ce qui concerne les ménages, la concurrence fiscale n'a semble-t-il pas conduit à une baisse de la pression fiscale. La moyenne non pondérée des indices cantonaux est restée globalement stable entre 1985 et 1997.

Malgré les mouvements observables de certains contribuables et la contrainte probablement forte exercée sur le niveau des prélèvements dans certains cantons, les incidences de la concurrence fiscale, au regard de la matière imposable déplacée, doivent toutefois être relativisées. De nombreux cantons soulignent que les impacts sont principalement marginaux et qu'ils n'ont pas observé de transferts massifs de domicile fiscal. Tous les contribuables fortunés et toutes les entreprises ne sont pas installés dans le canton qui a les plus bas niveaux

de prélèvements (Zoug), ce que l'on peut justifier de nombreuses manières.

- Tout d'abord, compte tenu du poids de la démocratie directe dans la détermination des lois, la fiscalité est, dans l'ensemble, bien acceptée par les contribuables. Il n'y a pas, en Suisse, de sentiment d'être « écrasé » par le poids de l'impôt, ce qui réduit de beaucoup la volonté de bénéficier des arbitrages fiscaux.
- Ensuite, même si les distances géographiques sont extrêmement réduites, les barrières culturelles restent fortes. Le pays compte en particulier quatre langues officielles (le français, l'allemand, l'italien et le romanche), et un Suisse romand hésitera donc sans doute beaucoup avant de s'installer dans une région alémanique, même si la fiscalité y est plus basse.
- En ce qui concerne plus particulièrement les entreprises, les responsables des organes de promotion économique rencontrés pendant la mission ont unanimement souligné que l'environnement économique et les infrastructures jouent un rôle primordial dans les choix de localisation. L'argument fiscal n'apparaît pas de premier rang (sauf pour certaines catégories d'entreprises, mais il s'agit alors le plus souvent de simples boîtes à lettres). Il est vrai cependant que les entreprises savent que les cantons sont prêts à « négocier » certains impôts, ce qui explique aussi que la fiscalité « théorique » n'apparaisse pas comme un élément véritablement discriminant pour expliquer la localisation des entreprises.
- Enfin, d'un strict point de vue financier, un impôt plus faible dans un canton ne signifie pas pour autant, pour le contribuable qui déménage, un gain monétaire. Ainsi, dans le canton de Zoug, la forte concentration des personnes à hauts revenus a eu pour conséquence indirecte un coût de la vie élevé, notamment en matière d'immobilier. Dans certains cas, l'économie fiscale réalisée peut alors ne pas suffire à couvrir l'augmentation des charges quotidiennes.

En définitive, la fiscalité ne saurait être le seul élément à l'origine du choix de localisation des personnes physiques et morales. Au-delà des ces éléments qualitatifs, des économistes ont cherché à quantifier, pour la Suisse, l'importance des facteurs fiscaux dans les décisions d'implantation¹⁵. À l'aide d'analyses économétriques, ils sont parvenus à la conclusion que les facteurs fiscaux affectaient significativement le choix des personnes physiques concernant leur lieu de résidence. En 1990, le pourcentage de ménages dont le revenu imposable était supérieur à 100 000 FCH était de 9,4% dans le canton de Zoug, où la fiscalité est particulièrement réduite, mais de seulement 2,5% dans celui du Jura, où les prélèvements sont parmi les plus lourds de Suisse. Toutefois, d'autres facteurs influencent aussi le lieu de résidence, parmi lesquels notamment le niveau d'infrastructures publiques. Le canton

¹⁵ Cf. G. Kirchgassner et W.W. Pommerehne (1996), *Tax harmonization and tax competition in the European Union : Lessons from Switzerland*, Journal of Public Economics 60, p. 351-371.

de Genève, dont le barème d'imposition est nettement moins favorable pour les contribuables à revenu élevé que celui de Zoug, compte ainsi un pourcentage plus élevé de ménages à fort revenu.

2.3.3 Le partage des charges publiques : un problème majeur

La Suisse compte plusieurs grands centres économiques (parmi lesquels notamment Genève et Zurich) autour desquels gravitent un certain nombre de cantons plus ruraux qui tirent profit du dynamisme économique et industriel de leur voisin. De nombreux résidents du canton de Zoug (respectivement Vaud) utilisent les infrastructures (entreprises, universités, hôpitaux, transports) de Zurich (respectivement Genève), alors même qu'ils n'ont pas eu à les financer. Ce phénomène de « passager clandestin » existe indépendamment des arbitrages fiscaux, même s'il est probablement renforcé par la concurrence fiscale : les cantons qui ont les charges publiques les plus fortes doivent en effet les financer, ce qui passe en partie par des niveaux relativement plus élevés¹⁶ de prélèvements à même d'engendrer des déplacements de contribuables.

En Suisse romande, la question des « pendulaires » entre le canton du Vaud et celui de Genève est une illustration des problèmes soulevés par le partage des charges publiques. Le Ministre des Finances de Genève, canton largement endetté, a ainsi récemment dénoncé le fait que de nombreux citoyens du canton limitrophe du Vaud viennent travailler à Genève, profitent des infrastructures locales, mais paient leurs impôts dans le Vaud¹⁷. L'action intentée devant le tribunal fédéral pour que ces contribuables soient imposés à Genève a toutefois échoué, et le tribunal a donné raison au canton de Vaud le 27 octobre 1999.

En Suisse alémanique, un problème similaire existe entre le canton de Zoug et celui de Zurich, qui est le grand centre économique régional : la plupart des habitants de Zoug travaillent à Zurich. Conscient de l'irritation grandissante de son voisin et ne voulant pas s'engager de manière frontale dans une course au moins disant fiscal dont il sortirait probablement perdant, le canton de Zoug semble chercher une voie conciliante et participe par exemple à la construction d'un hôpital à Zurich alors que rien ne l'y contraint juridiquement. Toutefois, cette solution n'est pas sans susciter de nombreuses réticences, tant à Zoug qu'à Zurich, dans la mesure où cet accord constitue en quelque sorte une atteinte à la décentralisation des compétences et au fédéralisme suisse.

¹⁶ Ainsi, et bien que globalement faible, la pression fiscale à Zurich est toutefois plus forte que celle qui existe à Zoug. De même, les impôts sont à Genève plus élevés que dans les communes limitrophes du canton de Vaud. Enfin, le canton de Bâle-Ville a une fiscalité bien supérieure à celle de Bâle-Campagne (on remarquera non sans intérêt dans ce dernier cas que Bâle-Ville se dépeuple au profit de Bâle-Campagne).

¹⁷ Le domicile fiscal est le lieu de résidence habituel.

2.3.4 Quelle évolution ?

À court et moyen terme, il est peu probable que le processus d'harmonisation fiscale aille au-delà des étapes déjà réalisées ou en cours d'achèvement. En particulier, l'harmonisation matérielle, c'est à dire l'uniformisation des barèmes d'imposition entre les cantons, n'est pas à l'ordre du jour : elle serait une limitation telle de la compétence des cantons en termes de finances publiques qu'elle remettrait en cause les fondements mêmes du fédéralisme suisse.

Pour autant, il ne semble pas que l'on ne s'oriente vers une accélération de la concurrence fiscale à l'intérieur de la Confédération helvétique. Les cantons prennent conscience que c'est la cohésion de la Confédération qui, à terme, est en jeu.

À long terme, toutefois, pour certains économistes suisses, le maintien de la large autonomie fiscale des cantons n'est pas viable compte tenu des tensions qu'elle continuera d'engendrer entre les éléments de la Confédération. L'équilibre pourrait alors être trouvé par une réforme d'ensemble du système de péréquation financière. Un projet, mis en consultation par la Confédération, prévoit de nouvelles formes de transferts nettement plus à même de compenser les écarts de pression fiscale entre les cantons. Cette réforme n'en est toutefois qu'à son stade préparatoire, et il est peu probable qu'elle voit le jour rapidement.

Bibliographie

- Administration fédérale des contributions (1998), *Charge fiscale en Suisse*, Berne.
- Commission inter-cantonale d'information fiscale (1998), *Le système fiscal suisse*, Berne.
- Dafflon B. (1995), *Fédéralisme et Solidarité : Étude de la Péréquation en Suisse*, Publication de l'Institut du Fédéralisme, Université de Fribourg (15).
- Département fédéral des finances (1999), *La nouvelle péréquation financière*, Berne.
- Frey B.S. (1994), *Direct Democracy : Politico-Economic Lessons from Swiss Experience*, *American Economic Review* (05).
- Frey B.S., Pommerehne W.W. et Schneider F. (1981), "Politico-economic Interdependence in a Direct Democracy : The Case of Switzerland", in Douglas A. Hibbs, Jr and Heino Fassbender, *Contemporary Political Economy*, Chapter 13, North Holland Publishing Company, 231-48.
- Kirchgassner G. et Pommerehne W. (1996), "Tax harmonization and tax competition in the European Union : Lessons from Switzerland", *Journal of Public Economics* (60).
- OCDE (1999), *Examen annuel de la Suisse*.
- Pommerehne W.W., Wener W. (1990), *The Empirical Relevance of Comparative Institutional Analysis*, *European Economic Review* (34).
- Suisse, *Dossier Juridique, fiscal, social et comptable* (1997), Éditions Francis Lefebvre.
- Weber L. (1992), *Les finances publiques d'un État fédératif : la Suisse*, Economica.

Annexe 1

Quelques caractéristiques des barèmes cantonaux de base pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques

Les montants sont exprimés en FCH.

Source : J.M. Huguenin et N. Soguel, Institut des Hautes Études en Administration Publique.

Annexe 2

La diversité régionale des charges fiscales pour un ménage et une entreprise

Pour le ménage (revenu de 80 000 FCH et fortune de 500 000 FCH), la charge fiscale englobe les impôts sur le revenu et sur la fortune et les trois niveaux de souveraineté.

Pour l'entreprise (bénéfice de 400 000 FCH et capital de 2 MFCH), la charge fiscale englobe les impôts sur le bénéfice et sur le capital et les trois niveaux de souveraineté.

	Ménage	Entreprise
Zurich	8 808	106 643
Berne	12 820	93 801
Lucerne	13 263	88 044
Altdorf (UR)	9 397	101 267
Schwyz	9 491	97 752
Sarnen (OW)	10 865	87 354
Stans (NW)	7 940	86 750
Glaris	12 258	113 029
Zoug	6 669	74 331
Fribourg	13 960	108 441
Soleure	12 421	102 228
Bâle	13 138	106 436
Liestal (BL)	11 679	102 408
Schaffhouse	11 668	101 741
Hérisau (AR)	10 908	97 137
Appenzell (AI)	10 269	92 046
St-Gall	12 433	90 507
Coire (GR)	9 509	121 697
Aarau (AG)	9 981	98 476
Frauenfeld (TG)	11 423	95 800
Bellinzona (TI)	11 090	110 920
Lausanne (VD)	14 204	111 562
Sion (VS)	11 272	108 649
Neuchâtel	12 997	132 054
Genève	12 776	109 229
Delémont (JU)	13 280	98 400
Moyenne non pondérée	11 328	101 412

Les montants sont exprimés en FCH et concernent l'année 1996.

Source : DP, d'après Administration fédérale des contributions, Berne.

Annexe 3

Les disparités géographiques de la charge fiscale

Les indices de pression fiscale par canton, en 1997

Pour le revenu et la fortune des personnes physiques			Pour le bénéfice et le capital des personnes morales			Indice global de pression fiscale (1)		
1.	Zoug	55,6	1.	Zoug	58,0	1.	Zoug	57,3
2.	Nidwald	68,8	2.	Nidwald	86,4	2.	Nidwald	72,2
3.	Zurich	74,8	3.	Schwytz	86,5	3.	Zurich	80,3
4.	Grisons	81,3	4.	Obwald	88,8	4.	Schwytz	82,7
5.	Schwytz	81,7	5.	Lucerne	90,4	5.	Uri	88,7
6.	Uri	87,2	6.	Appenzell AI	94,5	6.	Grisons	90,5
7.	Bâle-C.	90,3	7.	St Gall	95,3	7.	Bâle-C.	93,2
8.	Tessin	91,8	8.	Berne	95,8	8.	Tessin	96,9
9.	Argovie	97,1	9.	Soleure	97,8	9.	Argovie	97,3
10.	Appenzell AI	97,8	10.	Thurgovie	99,3	10.	Appenzell AI	97,5
11.	St Gall	99,4		Suisse	100,0	11.	St Gall	99,2
	Suisse	100,0	11.	Schaffhouse	101,8	12.	Soleure	99,4
12.	Soleure	100,0	12.	Fribourg	102,5	13.	Schaffhouse	99,5
13.	Schaffhouse	100,2	13.	Zurich	103,6		Suisse	100,0
14.	Thurgovie	102,6	14.	Argovie	104,0	14.	Thurgovie	101,1
15.	Appenzell AR	105,1	15.	Jura	105,8	15.	Appenzell AR	106,2
16.	Glaris	106,5	16.	Vaud	107,1	16.	Vaud	109,4
17.	Vaud	108,8	17.	Bâle-C.	109,9	17.	Glaris	111,9
18.	Bâle-V.	112,5	18.	Bâle-V.	110,9	18.	Bâle-V.	111,9
19.	Genève	112,8	19.	Appenzell AR	111,0	19.	Genève	113,3
20.	Lucerne	120,4	20.	Uri	114,7	20.	Obwald	116,0
21.	Obwald	120,6	21.	Grisons	115,0	21.	Lucerne	116,6
22.	Berne	121,5	22.	Valais	116,4	22.	Berne	120,4
23.	Neuchâtel	122,7	23.	Genève	118,8	23.	Neuchâtel	124,4
24.	Fribourg	128,5	24.	Tessin	121,4	24.	Fribourg	124,8
25.	Jura	133,4	25.	Neuchâtel	142,0	25.	Valais	130,1
26.	Valais	134,4	26.	Glaris	146,5	26.	Jura	130,5

(1) Il s'agit d'une moyenne pondérée pour les ménages et les entreprises.

Source : DP, d'après Administration fédérale des contributions, Berne.

Annexe 4

Les principales étapes de l'harmonisation fiscale

1945	Dépôt d'une <i>initiative</i> du canton de Zurich chargeant la <i>Confédération d'étudier le problème de l'harmonisation fiscale</i> . Cette initiative reste sans succès, le Conseil fédéral étant d'avis qu'une uniformisation des impôts directs empièterait trop fortement sur la souveraineté cantonale.
1967	L'« Institut für Finanzwirtschaft und Finanzrecht » de l'Université de St. Gall se lance dans une <i>étude de droit comparé des dispositions fiscales cantonales</i> .
1968	La Conférence des directeurs cantonaux des finances (« CDF ») charge une <i>commission présidée par le Conseiller d'État Ritschard</i> , à l'époque chef des finances du canton de Soleure, d'élaborer une <i>loi modèle</i> ¹⁸ cherchant une <i>plus grande uniformité dans la fiscalité des cantons et des communes</i> . La commission termine ses travaux en 1972.
1970	<ul style="list-style-type: none">- Une <i>commission d'experts présidée par M. W. Bühlmann</i>, à l'époque chef des finances du canton de Lucerne, soumet un <i>projet de la loi fédérale concernant l'IFD</i> (appelé à l'époque impôt pour la défense nationale) au Département fédéral des finances (DFF)¹⁹.- Création de la <i>Commission de coordination pour l'harmonisation fiscale (« COCO »)</i> formée de membres de la Commission Ritschard et de la Commission Bühlmann. Le mandat de cette commission est <i>d'accorder entre elles la LF sur l'impôt fédéral direct et la loi-modèle</i> sur les impôts directs des cantons et des communes. Les premiers résultats sont présentés en 1973.

¹⁸ La loi-modèle est une œuvre législative complète que chaque canton pourrait reprendre pour sa propre législation en y intégrant ses barèmes, taux et montants exonérés d'impôts.

¹⁹ La Commission Bühlmann fut déjà chargée en 1964 par le chef du Département fédéral des finances d'examiner « l'avant-projet sur l'impôt pour la défense nationale » élaboré par l'Administration fédérale des contributions, avant d'élaborer son propre projet.

1972	La Commission Ritschard présente un modèle de loi pour les impôts directs des cantons et des communes visant une plus grande uniformité et une plus grande transparence dans le système.
1974	Les projets de lois de la COCO font l'objet d'une vaste <i>procédure de consultation</i> auprès des gouvernements cantonaux, des partis politiques et des organisations intéressées. De nombreuses modifications sont alors apportées à ces projets. Les résultats de ces travaux sont consignés dans un rapport de la Commission, daté du 4 mai 1977.
1976	La COCO intègre le projet de la Commission Ritschard dans un projet de loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LFHID) . La CDF approuve la LFHID et la transmet au DFF et aux chefs cantonaux des finances.
1977 (mai) 1977 (juin)	Rapport de la COCO (cf. ci-dessus). <i>Acceptation par un vote populaire d'une base constitutionnelle relative à l'harmonisation fiscale (Art. 42 quinquies)</i> . Aux termes de cet article, la Confédération s'emploie, avec la collaboration des cantons, à harmoniser les impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes. La Confédération est appelée à édicter une loi qui établisse, pour la législation des cantons et des communes, les principes régissant l'assujettissement à l'impôt, l'objet et le calcul des impôts dans le temps, la procédure et le droit pénal en matière fiscale.
1978	Le Département fédéral des finances introduit la procédure de consultation concernant le projet de LFHID.
1980	Après évaluation des résultats, la COCO adopte le projet de LFHID à l'intention du Conseil fédéral.

1981	<ul style="list-style-type: none"> - Le projet de LFHID est remis au chef du DFF. - La COCO <i>adapte les projets de loi-modèle et de LF sur l'IFD à la nouvelle version de la LFHID.</i> - La CDF discute la loi-modèle et l'adopte à titre de recommandation à l'intention des législateurs cantonaux. - La CDF prend connaissance de la LF sur l'impôt fédéral direct et l'approuve.
1982	Le Conseil fédéral accepte les propositions et charge le DFF <i>d'élaborer le Message concernant la loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes et la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct.</i>
1983	<i>Message du Conseil fédéral qui soumet ses propres vues sur la loi fédérale concernant l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, ainsi que sur l'impôt fédéral direct.</i>
Entre 1983 et 1990	<p><i>Délibérations parlementaires</i></p> <p>C'est le Conseil d'État (CE) qui a la priorité des discussions. Ces dernières portent à la fois sur les questions de principes communes aux deux lois et à l'examen, article par article, de la LFHID et de la LFIFD; 1986: le CE approuve la loi d'harmonisation modifiée; 1986-1989: le projet passe au Conseil National (CN) qui propose certains amendements; 1989-1990: élimination des divergences entre les deux Conseils.</p>
14.12.1990	Au vote final, la nouvelle loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LFIFD) et la loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LFHID) sont acceptées.

Source : Bureau d'information fiscale, Berne.

Résumé

Les cantons suisses ont une large autonomie s'agissant du calcul des impôts sur le revenu et le capital des ménages et des entreprises. Les écarts peuvent aller du simple à plus du double. Ces disparités sont susceptibles d'engendrer des arbitrages fiscaux et des mouvements de contribuables à l'intérieur de la Confédération. Toutefois, les transferts de domicile fiscal, s'ils ne manquent pas d'exercer une contrainte sur le niveau des prélèvements, restent globalement marginaux.

Abstract

In Switzerland, depending on the cantons where the taxpayer is located, taxes on individuals and companies go from one to more than two. As a result of tax competition within the country, some taxpayers may move depending on tax burden. This phenomenon seems however globally marginal, but it certainly puts pressure on local governments and has an impact on the level of taxes.

Mots-clés

Suisse, Concurrence, Fiscal, Local, Federal, Impot, Taux, Revenu, Canton, Delocalisation, Arbitrage.

Key words

Switzerland, Tax, Rate, Competition, Local, Federal, Burden, Income, Canton, State.

Classification JEL : H7