

Lars P. Feld

une harmonisation fiscale matérielle est-elle nécessaire en suisse?

L'auteur

Le professeur Lars P. Feld enseigne l'économie publique, et en particulier l'économie financière, à l'Université Ruprecht-Karls de Heidelberg. Il est également professeur invité permanent au Centre pour la recherche économique européenne (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung ZEW) à Mannheim et membre du Conseil scientifique du Ministère allemand des finances, membre du cercle de Kronberger et membre de l'Académie allemande des sciences Leopoldina.

E-mail: lars.feld@awi.uni-heidelberg.de



Impressum

Cette publication est éditée en français et en allemand

Rédaction: Maria Luisa Leanza, [economiesuisse](http://economiesuisse.ch)

Mise en page et production: Daniel Stähli, Visuelle Kommunikation, Zurich

Impression: Printlink AG, Zurich

© [economiesuisse](http://economiesuisse.ch) 2009

Contenu

L'essentiel en bref	4
1 Introduction	9
2 La constitution financière helvétique	12
2.1 Répartition des tâches et des dépenses	12
2.2 La fiscalité en Suisse	15
2.3 La péréquation financière en Suisse	25
2.4 Résumé	30
3 Conséquences possibles du fédéralisme compétitif	31
3.1 La théorie traditionnelle du fédéralisme fiscal	31
3.2 Externalités et rendements d'échelle dans la consommation de prestations publiques	32
3.3 Redistribution des revenus par l'État via le système de transfert fiscal	34
3.4 Convergence régionale	35
3.5 Arguments politico-économiques	37
3.6 Innovation politique et croissance économique	38
3.7 Fédéralisme et endettement	40
3.8 Fédéralisme asymétrique	41
3.9 Résumé	41
4 Analyse empirique sur le fédéralisme suisse	43
4.1 Résultats empiriques sur le choix du domicile	43
4.2 Etudes empiriques sur le choix du lieu d'implantation	46
4.3 Etudes empiriques sur les stratégies de politique financière	47
4.4 Concurrence fiscale et structure des dépenses et des recettes publiques	49
4.5 Concurrence fiscale et efficacité des services publics	50
4.6 Concurrence fiscale et État-providence	52
4.7 Développement économique régional, convergence et innovation politique	53
4.8 Péréquation financière, concurrence fiscale et endettement	56
4.9 Résumé	57
5 Propositions de réforme du système fiscal suisse	58
5.1 L'initiative «pour des impôts équitables» du PSS	58
5.2 Le modèle Zehnder	68
5.3 La commission de contrôle de la transposition et de l'application de l'harmonisation fiscale	69
5.4 L'intégration de la concurrence fiscale suisse dans le droit existant	71
6 Remarques finales	72
Illustrations	75
Bibliographie	76

Avant-propos

Le Parti socialiste suisse s'en prend à la concurrence fiscale cantonale. Il estime qu'il est temps de mettre un terme aux «abus de la concurrence fiscale intercantonale et à l'injustice croissante des modèles fiscaux» et d'appliquer une «politique fiscale équitable». Il a lancé, dans cette perspective, une initiative populaire visant à empêcher les abus.

L'affirmation des socialistes, selon laquelle la concurrence fiscale est nuisible pour notre pays, est-elle correcte? Serait-il judicieux de restreindre davantage la concurrence fiscale? *economiesuisse* a commandé une expertise scientifique sur cette question. Au vu de la portée qu'aura la décision populaire, il apparaît indispensable d'examiner les tenants et aboutissants de cette thématique de façon exhaustive.

Les résultats de l'analyse scientifique contredisent les thèses du PS. Le professeur Lars P. Feld, expert dans ce domaine, présente des conclusions convaincantes: la concurrence fiscale garantit la diversité, le choix, l'efficacité et l'innovation. Sur quoi se base-t-il pour l'affirmer? Nombreux sont ceux qui pensent que notre prospérité repose pour l'essentiel sur la liberté et la concurrence dans le secteur privé. Cette concurrence crée une rivalité stimulante sur le plan des idées. Elle oblige à tirer le meilleur de la productivité et de la créativité. La concurrence dans le secteur privé est le terreau du progrès. Peut-on en dire autant de la concurrence fiscale?

1 Quand les citoyens et les entreprises peuvent choisir leur lieu de résidence et d'implantation en connaissance de cause, les acteurs politiques et les administrations cantonales et communales se trouvent dans l'obligation de proposer, dans l'ensemble, un bon équilibre entre prestations publiques et charge fiscale aussi modérée que possible. La manière dont ils s'y prennent est déterminante. C'est la raison pour laquelle les citoyens sont régulièrement appelés aux urnes.

2 Sur un plan pragmatique, l'alternative à la concurrence fiscale serait l'instauration d'un cartel fiscal intercantonal ou d'un monopole fiscal de la Confédération. Les cartels et les monopoles sont rarement avantageux pour les citoyens. Des structures fiscales cartellaires ou monopolistiques se traduiraient, pour les contribuables comme pour les consommateurs, par un alourdissement de la charge fiscale sans prestations supplémentaires.

3 Si les citoyens et les entreprises n'avaient pas la liberté de s'installer dans un canton fiscalement avantageux, l'appétit fiscal des gouvernements n'aurait plus de limite. Les citoyens en désaccord avec la politique d'un canton n'auraient pas la possibilité d'opter pour le rapport coûts-prestations d'un autre canton. D'un point de vue historique, la possibilité de quitter sa région a joué un rôle important dans la naissance de sociétés libres. Ainsi, au Moyen-Âge par exemple, les paysans ne pouvaient se soustraire au joug féodal qu'en fuyant vers les villes libres.

4 Le contrôle démocratique étant par la force des choses limité, c'est le risque de voir des contribuables s'en aller qui modère le pouvoir politique. A l'instar d'un État démocratique qui se protège contre l'anarchie, la concurrence fiscale nous protège de la perte d'un espace de liberté individuelle.

5 La restriction de la concurrence fiscale via une harmonisation fiscale matérielle aurait une autre conséquence néfaste: en effet, on néglige souvent le fait que la suppression de la concurrence en matière de recettes se traduirait simplement par un déplacement de la concurrence vers la demande de subventions. Une course aux subventions au niveau fédéral implique un gaspillage économique. La société n'y gagne rien.

6 La concurrence fiscale offre une base de comparaison bienvenue. Les citoyens peuvent ainsi comparer l'action d'un gouvernement à celui d'autres gouvernements et en tirer les conclusions au moment des élections. De ce fait, la concurrence fiscale insuffle de la vie dans les démocraties.

7 La concurrence fiscale cantonale implique aussi une concurrence qualitative entre les cantons. La force de la concurrence fiscale réside dans son potentiel d'innovation. Elle offre un espace aux expériences sociétales, dans lequel de nouveaux modèles sont testés et soumis à la concurrence. Les réglementations politiques avantageuses ne sont généralement pas le fruit d'une planification attentive, mais d'essais et de tentatives qui ont fait

leurs preuves. Il est important de se rendre compte que, malgré tous les efforts déployés en politique, on ne peut jamais être sûr d'avoir trouvé la meilleure solution. Dans tous les domaines, il vaut la peine de miser sur le potentiel d'innovation que renferment des processus concurrentiels permettant de tester et comparer diverses solutions.

Rien n'indique par ailleurs que l'on assiste à une sous-enchère fiscale comme le prétendent les auteurs de l'initiative. Entre 1970 et 2006, le PIB a quadruplé. Parallèlement, les recettes fiscales de la Confédération, des cantons et des communes ont été multipliées par six. Les recettes fiscales provenant des personnes morales et physiques ont augmenté encore davantage. On ne peut pas dire que la concurrence fiscale ait coupé les vivres à l'État.

Dans le cas de la Suisse, l'auteur de l'étude considère qu'une harmonisation fiscale matérielle représenterait une erreur fondamentale. L'analyse des effets concrets de l'initiative du PS a révélé d'autres problèmes: ainsi, il est faux de dire qu'elle ne concernerait que 1% ou 2% des contribuables les plus aisés de notre pays. Au contraire, une bonne partie de la classe moyenne verrait sa charge fiscale s'alourdir et la moitié des cantons au moins seraient contraints de relever leurs taux d'imposition. Les communes aussi se verraient obligées d'augmenter les impôts. En outre, malgré les sacrifices importants que l'initiative exigerait de la part de nombreux citoyens, elle n'améliorerait guère la répartition des revenus. Les conclusions du professeur Lars P. Feld sont claires: les hausses d'impôts exigées par l'initiative ne feraient pas l'affaire de la Suisse ni de ses citoyens.



Pascal Gentinetta
Président de la direction



Christoph Schaltegger
Membre de la direction

L'essentiel en bref Dans différents domaines, la Suisse pratique déjà l'harmonisation matérielle des dépenses et des recettes. Cette évolution, particulièrement dommageable dans le domaine fiscal, doit être entravée.

Mandat

Le Parti socialiste suisse (PSS) a célébré en mai 2008 l'aboutissement de son initiative populaire «*Pour des impôts équitables – Stop aux abus de la concurrence fiscale (Initiative pour des impôts équitables)*» après une récolte de signatures fructueuse. Il s'agit d'un nouvel épisode dans le débat à rebondissements sur la concurrence fiscale et l'harmonisation fiscale entre les cantons et les communes, qui atteint là un nouveau point culminant. On assiste depuis quelques années à une polarisation du débat sur la concurrence fiscale intercantonale, l'introduction d'impôts dégressifs sur le revenu et la fortune dans le demi-canton d'Obwald ayant encore attisé la flamme de la controverse. De nombreux observateurs notent un changement d'attitude au sein de la population et jugent plutôt favorablement les chances de succès de l'initiative. Son acceptation entraînerait une nouvelle limitation de l'autonomie (financière) cantonale – cette fois-ci au niveau des recettes budgétaires – après que le peuple et les cantons ont approuvé en mai 2006 l'arrêté fédéral modifiant les articles de la Constitution sur la formation et, partant, une harmonisation de la politique de formation par une nouvelle compétence de la Confédération. Les indices d'une diminution de l'acceptation du fédéralisme compétitif en Suisse justifient de se pencher à nouveau sur ses avantages et ses inconvénients: le modèle helvétique de compétitivité fédérale est-il plutôt profitable ou plutôt défavorable?

► Le but de la présente étude est d'analyser les effets de la concurrence fiscale intercantonale et intercommunale en Suisse afin d'évaluer l'initiative du PSS sur l'harmonisation fiscale.

Le but de la présente étude est d'analyser les effets de la concurrence fiscale intercantonale et intercommunale en Suisse afin de juger l'utilité de l'initiative populaire «*Pour des impôts équitables – Stop aux abus de la concurrence fiscale (Initiative pour des impôts équitables)*». Le mandat conféré par *economiesuisse* à son auteur porte sur l'établissement d'une évaluation approfondie de l'utilité et des coûts de la concurrence fiscale intercantonale et intercommunale sur la base des études empiriques existantes. Il s'agit notamment d'analyser en profondeur certaines thèses colportées – et parfois largement ressassées – dans le débat public, selon lesquelles la concurrence fiscale entraînerait une sous-enchère fiscale, freinerait la croissance économique, privilégierait uniquement les riches, prêterait les régions périphériques ou nuirait à la compétitivité internationale de la Suisse en raison de la complexité de notre système fiscal, et de ce fait prêterait l'ensemble du pays.

Arguments théoriques...

Cette question – et bien d'autres! – seront tout d'abord abordées sous l'angle des effets théoriques potentiels de la concurrence fiscale dans le contexte de la constitution financière actuelle. L'étude synthétise notamment les arguments prêchant en faveur ou en défaveur de la concurrence fiscale, tels qu'ils sont traités par l'analyse financière scientifique. Si l'on part du principe selon lequel la concurrence fiscale favorise, à l'image de ce qui se passe sur les marchés privés où opère la concurrence, la mise à disposition et le financement de biens et de services publics, il est permis de s'interroger sur les éventuelles limites du modèle de concurrence lorsqu'il est appliqué entre collectivités publiques ter-

«Il est important pour les régions périphériques de pouvoir compter sur des instruments fiscaux qui leur permettent de compenser d'autres désavantages comparatifs.»

ritoriales. D'une manière générale, il semble toutefois judicieux de se baser sur cette analogie, car elle améliore la perception de la relation entre le paiement d'impôts et l'obtention de prestations publiques: vus sous cet angle en effet, les impôts représentent les prix des biens publics.

Les limites de cette approche bienveillante de la concurrence fiscale concernent principalement l'efficacité des prestations de services. Les inefficiences causées par les externalités sont en effet très diverses. Les externalités fiscales, comme les rendements d'échelle croissants en matière de consommation et l'externalité territoriale des coûts et avantages, peuvent empêcher l'élaboration et le financement efficaces de prestations publiques décentralisées. Les effets escomptés de la concurrence fiscale et de la concurrence au niveau des prestations dépendent fortement des hypothèses formulées dans les analyses théoriques. À noter que les asymétries du fédéralisme compétitif doivent être prises en considération et que les différentes externalités peuvent s'opposer entre elles. Enfin, l'évaluation de l'efficacité de la concurrence fiscale et de la concurrence au niveau des prestations doit tenir compte du fait que la mobilité fiscale constitue une protection contre une fiscalité excessive lorsque les gouvernements pensent uniquement à leurs propres intérêts. L'hypothèse d'une concurrence fiscale efficace peut donc être maintenue dans le débat théorique. Cela vaut en particulier dans une perspective dynamique, lorsque le caractère novateur de la concurrence fiscale et de la concurrence au niveau des prestations suscite un certain intérêt.

S'agissant des effets de la concurrence fiscale sur la répartition des revenus et sur l'État-providence, les analyses théoriques sont en revanche pessimistes. Cela entraverait, voire empêcherait une redistribution décentralisée des revenus qui ne pourrait être obtenue que dans un cadre juridique déterminé. Cette approche pourrait éventuellement s'appliquer à la répartition personnelle des revenus. Dans une perspective régionale, les effets d'agglomération induisent une concentration de la puissance économique dans les grands centres. Il est donc important pour les régions périphériques de pouvoir compter sur des instruments fiscaux qui leur permettent de compenser d'autres désavantages comparatifs.

... et résultats empiriques

► **La concurrence entre les cantons en matière fiscale et de prestations a une incidence positive sur l'efficacité de la fourniture de services publics.**

Plus que les effets théoriques de la concurrence fiscale, ce sont ses conséquences réelles attestées par des études empiriques qui retiennent l'attention. On constate en effet l'existence d'une vive concurrence entre les cantons au niveau des systèmes fiscaux et des prestations, laquelle a notamment une incidence positive sur l'efficacité de la fourniture de services publics. Les observations montrent une forte mobilité induite par la fiscalité, tant chez les personnes physiques (notamment les personnes ayant un revenu supérieur à 200 000 francs et les contribuables jeunes au bénéfice d'une formation supérieure) que chez les personnes morales. La prise en compte des différentiels fiscaux et des différentiels de prestations intercantonaux dans le calcul de la mobilité fiscale des contribuables s'accompagne d'une définition stratégique des instruments fiscaux par les cantons. Ce contexte favorise une concurrence fiscale et une concurrence sur les prestations intensive entre les cantons. La concurrence fiscale en Suisse n'entraîne toutefois ni une convergence absolue des taux de la charge fiscale moyenne de l'impôt sur le revenu, ni une imposition trop faible par rapport à un niveau efficace de prestations publiques. On ne constate actuellement aucun signe sous-enchère fiscale en Suisse.

Au contraire, la concurrence fiscale intercantonale contribue largement à la mise à disposition et au financement de prestations publiques efficiente en

«De nombreux signes indiquent que la concurrence fiscale favorise l'innovation en politique.»

limitant les activités de l'État et l'endettement des cantons. Les externalités interrégionales et fiscales induites par la concurrence fiscale entre les cantons et les communes sont relativement faibles. La concurrence fiscale améliore en revanche l'efficacité en matière de fourniture de prestations dans le cadre de la politique de formation et améliore de façon générale la productivité du travail à l'échelon cantonal. L'évolution dynamique de la compétitivité fiscale de la Suisse tient notamment dans ces gains d'efficacité.

Aucun inconvénient notable n'est en revanche à signaler sur le plan de la redistribution. La compétitivité fiscale intercantonale n'a pas fragilisé l'État social helvétique. Une part importante de la redistribution des revenus est assurée par le biais de l'impôt progressif sur le revenu au niveau cantonal. La concurrence et la décentralisation fiscales réduisent également les dépenses liées aux activités sociales. Mais en ce qui concerne les effets de répartition de la concurrence fiscale et la redistribution effective des revenus, les effets de la concurrence sont limités. Cela n'est guère surprenant eu égard à l'importance de la Confédération dans la redistribution des revenus.

L'incidence négative de la concurrence fiscale intercantonale sur les disparités cantonales en matière de revenus n'est pas suffisamment démontrée. Les disparités de revenus croissantes entre les régions sont probablement dues à des facteurs qu'il n'est pas possible d'influencer par la politique financière, d'autant que la concurrence fiscale ne semble avoir aucune influence sur la croissance économique des cantons. En revanche, de nombreux signes indiquent que la concurrence fiscale favorise les innovations politiques. Cela pourrait constituer une piste en vue d'une réduction des inégalités de revenus au profit des cantons périphériques.

► **La concurrence fiscale devrait influencer favorablement la position suisse face à la concurrence internationale.**

La concurrence fiscale intercantonale devrait influencer favorablement la position de la Suisse face à la concurrence internationale. Le fédéralisme fiscal rend certes plus complexe le choix d'implantation des investisseurs étrangers et renforce le problème des externalités verticales liées à une éventuelle imposition excessive. Toutefois, la concurrence fiscale horizontale améliore les conditions fiscales helvétiques dans une mesure qui compense largement ces inconvénients. C'est en tout cas ce que suggèrent les résultats empiriques des effets horizontaux et verticaux de la concurrence fiscale.

Évaluation des propositions d'harmonisation fiscale

L'initiative «pour des impôts équitables» fixe à 22% le taux minimum des impôts sur le revenu grevant la part du revenu imposable dépassant 250 000 francs et à 5‰ le taux minimum des impôts sur la fortune frappant la part de la fortune imposable qui dépasse 2 millions de francs (chiffres applicables aux personnes vivant seules). Compte tenu des arguments évoqués ci-dessus, ces mesures constituent une mauvaise solution. Les principaux avantages de la concurrence fiscale, et en particulier les gains d'efficacité, seraient dilués au profit d'effets de répartition vraisemblablement modestes, voire inexistantes. Il s'agit-là d'un bien mauvais scénario que l'on ne saurait recommander aux citoyennes et citoyens de ce pays.

Il en va de même pour le modèle Zehnder, susceptible d'avoir des effets indésirables, car le lien entre le contribuable et le consommateur de services publics serait systématiquement supprimé aux trois échelons du secteur public. La demande de redistribution des revenus à l'échelon fédéral augmenterait dans des proportions inacceptables. En outre, l'instauration d'une Commission de

contrôle de l'harmonisation fiscale aboutirait à une harmonisation fiscale matérielle et doit donc être considérée avec scepticisme.

► **L'initiative du PSS est en fait un programme de hausse des impôts.**

Une analyse détaillée de la proposition du PSS en faveur d'une harmonisation matérielle de la fiscalité est riche d'enseignements. L'instauration de taux d'imposition marginaux d'au minimum 22% sur la part du revenu imposable dépassant 250 000 francs et d'au minimum 5% sur la part de la fortune imposable excédant 2 millions de francs entraînerait l'ajustement immédiat de onze législations cantonales relatives à l'impôt sur le revenu et de quatorze législations cantonales régissant l'impôt sur la fortune. En cas de maintien du système des barèmes progressifs dans les cantons, notons-le, une augmentation du taux d'imposition marginal maximal entraînerait des ajustements de la progressivité des barèmes, qui auraient pour effet d'alourdir la charge fiscale des revenus inférieurs à 250 000 francs et des fortunes inférieures à 2 millions de francs. L'initiative «pour des impôts équitables» serait donc synonyme de hausse d'impôts pour une vaste population de contribuables. Il s'agit en fait d'un véritable programme de hausse d'impôts qui concernerait nettement plus d'assujettis que les 2% situés dans les tranches de revenu et de fortune les plus élevées. Non seulement cette initiative contrecarrerait les effets positifs de la concurrence fiscale, mais elle limiterait également les incitations à travailler et à économiser.

Il est probable qu'une harmonisation fiscale n'aurait pas d'autre effet que de renforcer la péréquation financière en Suisse. Tel est aussi l'objectif des dispositions transitoires prévues par l'initiative du PSS. Si l'ancienne péréquation n'a en rien contribué à réduire les disparités, elle a en revanche généré d'importantes inefficiences dans le secteur public et provoqué un gonflement de la dette publique. Même si la nouvelle péréquation financière devait être plus conforme aux objectifs et si elle éliminait certaines fausses incitations de l'ancien système, elle n'en resterait pas moins inefficace. D'autres incitations perverses demeurent, notamment en matière d'endettement des cantons. La nouvelle péréquation financière atténue principalement les effets de la concurrence fiscale asymétrique. En ce sens, elle devrait également être suffisante. Une nouvelle harmonisation fiscale ne saurait être justifiée par le fédéralisme asymétrique de la Suisse.

«Une harmonisation fiscale matérielle serait dommageable.»

La Suisse a, dans certains domaines politiques, déjà emprunté la voie d'une harmonisation des dépenses et des revenus. Cette évolution doit être freinée par des mesures adéquates. Il faudrait absolument éviter qu'une harmonisation fiscale matérielle ne favorise d'une manière décisive la poursuite du processus. En clair, une harmonisation fiscale matérielle serait nuisible à l'économie suisse.

Synthèse des principaux problèmes posés par l'initiative du PSS sur l'harmonisation fiscale

- ▶ Érosion de la responsabilité individuelle des cantons, qui pourrait déboucher sur un relâchement de la discipline budgétaire et une propension accrue à se financer par les déficits et l'endettement.
- ▶ Effets négatifs sur l'efficacité des administrations cantonales, sur la croissance économique et – d'une façon générale – sur le potentiel innovateur des cantons.
- ▶ Instauration d'une spirale des dépenses fiscales induisant une augmentation de la quote-part de l'État et un alourdissement de la charge fiscale.
- ▶ Absence d'effet sur la répartition interpersonnelle des revenus et sur les disparités cantonales en matière de revenus. Accroissement du déséquilibre entre le centre et la périphérie.
- ▶ Augmentation générale des impôts, la charge marginale maximale atteignant au minimum 35,2% du revenu des personnes physiques, avec des conséquences négatives sur les incitations à travailler et à économiser.
- ▶ Hausses directes des impôts cantonaux sur le revenu dans les cantons AI, AR, NW, OW, SZ, ZG et des impôts communaux dans les cantons BS, GR, LU, SG, SH.
- ▶ Augmentation de la charge fiscale pour les hauts revenus, mais aussi pour les catégories intermédiaires: hausses d'impôts pour les revenus supérieurs à 120 000 francs, allant jusqu'à un doublement de la charge fiscale dans le canton de ZG. Augmentation de la charge fiscale pour les revenus supérieurs à 150 000 francs dans le canton de SZ.
- ▶ Augmentation immédiate de l'impôt sur la fortune dans la moitié des cantons. Augmentations de tarifs pour toutes les fortunes qui dépassent le montant de base exonéré d'impôt dans quelques cantons.

1 Introduction Les débats autour de la concurrence fiscale intercantonale sont devenus plus virulents. Il est temps de présenter une analyse coûts-utilité bien étayée.

Le 6 mai 2008, le Parti socialiste suisse (PSS) a déposé l'initiative populaire fédérale «*Pour des impôts équitables. Stop aux abus de la concurrence fiscale (Initiative pour des impôts équitables)*». La Chancellerie fédérale l'a validée le 27 mai 2008 (cf. Parti socialiste suisse 2006, Chancellerie fédérale suisse 2007, 2008). Dans un proche avenir, les citoyens suisses devront ainsi se prononcer sur une modification de la Constitution qui veut soumettre les cantons (et les communes) à une imposition du revenu et de la fortune (des personnes physiques) harmonisée. Le texte exige un amendement de la Constitution fédérale fixant dans les cantons (et les communes) – pour les personnes vivant seules – un taux d'imposition minimum de 22% pour les revenus au-delà de 250 000 francs et de 5% pour les fortunes supérieures à 2 millions de francs¹. (Pour les couples imposés conjointement, les montants peuvent être augmentés). L'initiative prévoit aussi d'ancrer dans la Constitution l'interdiction de la taxation dégressive.

«La concurrence fiscale inter-cantonale avait discipliné le législateur dès le 19^e siècle.»

Il y a fort longtemps déjà que la concurrence fiscale intercantonale nourrit le débat public. Ainsi Spoerer (2002) évoque une discussion sur la réforme fiscale du canton de Zurich datant de 1883, lorsque les autorités envisageaient d'accroître les impôts cantonaux et communaux sur le revenu et la fortune. A Zurich, en ce temps-là, la charge fiscale dépassait de six fois environ le niveau qu'elle avait à Bâle. Les adversaires de cette réforme arguaient qu'une augmentation supplémentaire de la charge fiscale allait provoquer «l'exode des capitalistes» (p. 9). La concurrence fiscale intercantonale avait manifestement discipliné le législateur dès le 19^e siècle, en le contraignant à prendre en considération les conditions en vigueur dans d'autres régions de Suisse. La marge de manœuvre laissée aux cantons en matière de politique fiscale en fut réduite et la politique fiscale des cantons se retrouvait régulièrement au banc d'essai.

Les expériences historiques d'inspiration socialiste qui ont été faites en matière de concurrence fiscale intercantonale n'ont pas toutes été de grandes réussites. A cet égard, un des exemples les plus parlants est l'initiative sur la fortune du canton de Bâle-Campagne, qui avait été déposée le 29 juin 1972 et acceptée le 3 décembre 1972 par 55,6% des votants, avec un taux de participation de 55,4%.² Cet impôt, qui entra en vigueur le 1^{er} janvier 1973, renforçait de manière draconienne la progressivité de l'impôt sur le revenu, au point de porter la charge à 140% du montant de l'impôt ordinaire pour tout revenu d'une personne physique supérieur à 500 000³ francs. Il ne tarda pas à provoquer l'exode des contribuables vers les cantons fiscalement moins voraces. Entre la première vague de départs et le printemps 1973, le canton de Bâle-Campagne avait déjà perdu 7,5 millions de francs en recettes fiscales. L'immigration dans ce canton de personnes aisées, en provenance de Bâle-Ville notamment, s'était tarie. Les sociétés de personnes se transformaient en sociétés anonymes, les héritages se transmettaient entre vivants par donations, les revenus familiaux étaient répartis à parts égales entre les proches, les fortunes déplacées et les revenus répartis sur des cycles de vie

¹ L'impôt ecclésiastique n'est pas pris en considération dans ce taux marginal d'imposition. Des adaptations régulières au renchérissement s'imposeront.

² Cf. «Verfassungsmässigkeit der basellandschaftlichen Reichtumssteuer: Anforderung an die Einheit der Materie bei Gesetzesinitiativen» (Constitutionnalité de l'impôt sur la fortune de Bâle-Campagne; exigence d'unité de la matière dans les initiatives législatives), arrêt du 20 juin 1973 i.S. P 206/72 W., Revue fiscale 31 (1976), p. 132–144.

³ Voir Archives de droit fiscal suisse 41 (1972/73), p. 293.

de façon à réduire la charge.⁴ Malgré les velléités imitatives de quelques autres cantons, l'impôt sur la richesse fut finalement supprimé. Conçue dès le début comme temporaire, la loi sur l'imposition de la fortune de Bâle-Campagne fut transformée le 1^{er} janvier 1975 en une nouvelle loi fiscale cantonale qui ne frappait pas, de beaucoup s'en faut, le revenu des personnes physiques aussi lourdement et selon une progressivité aussi abrupte que la loi abrogée.⁵ L'impôt sur la richesse avait donc été mis au banc d'essai mais n'avait pas passé le test. Pour les cantons, cette expérience devrait donc servir aujourd'hui encore d'avertissement (R.L. Frey 1996, p. 110).

L'initiative «pour des impôts équitables» n'est-elle donc qu'un vieux chapeau dans une nouvelle boîte? En d'autres termes, pourquoi est-il nécessaire de passer sous la loupe le dernier projet du PSS en faveur de l'harmonisation fiscale? Pour plusieurs raisons. La controverse suscitée par la concurrence fiscale intercantonale s'est durcie ces dernières années. La polémique a encore enflé il n'y a pas si longtemps à propos de la dégressivité de l'impôt sur le revenu et la fortune pratiquée en particulier par le canton d'Obwald. Lorsque de célèbres dirigeants économiques, dont le revenu brut est déjà critiqué ou considéré du moins avec suspicion, déplacent leur domicile dans des cantons fiscalement avantageux, certains milieux de la population suisse en sont irrités. Ce malaise risque d'entraîner au plan politique des restrictions supplémentaires de l'autonomie (financière) cantonale en matière de recettes. Songeons que le 21 mai 2006, par exemple, le peuple et les cantons ont approuvé l'arrêté fédéral attribuant à la Confédération de nouvelles compétences constitutionnelles en matière de formation et introduisant une harmonisation de la politique de formation. C'est un indice, parmi d'autres, d'une sensibilité moindre des citoyens aux exigences du fédéralisme concurrentiel en Suisse, et l'occasion, par conséquent, de mettre une nouvelle fois en relief les avantages et les inconvénients de ce fédéralisme.⁶ En un mot: le fédéralisme concurrentiel suisse est-il plutôt une bonne chose ou une mauvaise chose?

► Dans son mandat, *economiesuisse* réclame un examen critique du fédéralisme concurrentiel suisse.

Le mandat de recherche donné par *economiesuisse* comporte un examen critique du fédéralisme concurrentiel suisse ainsi qu'une évaluation, fondée sur une approche scientifique et sur les enquêtes empiriques existantes, des avantages nets de la concurrence fiscale intercantonale et intercommunale en particulier. Ce travail doit s'intéresser à un certain nombre de thèses actuellement répandues dans le public, telles que: la concurrence fiscale entraîne un nivellement par le bas, contrarie la croissance économique, nuit aux régions périphériques, mine l'État providence et porte préjudice à la compétitivité internationale de la Suisse du fait de la complexité croissante du droit fiscal suisse, et ainsi désavantage l'ensemble du pays.

Comme la concurrence fiscale suisse s'insère dans un tissu de normes juridiques nationales – dont l'éventail s'étend de la loi sur l'harmonisation fiscale aux arrêts correspondants du Tribunal fédéral à Lausanne jusqu'à la réforme de la péréquation financière (RPT) – et de conditions-cadres internationales – en particulier les efforts d'harmonisation de l'UE en matière d'imposition des revenus du capital et des bénéfices des sociétés, l'évaluation doit aussi tenir compte de cet arrière-plan de règles et d'expériences. Elle ne doit pas négliger non plus d'autres propositions politiques, tel le modèle Zehnder (1998), ni celles

⁴ Cf. «Die negativen Folgen der basellandschaftlichen Reichtumssteuer» (Les conséquences négatives de l'impôt sur la fortune de Bâle-Campagne), *Revue fiscale* 29 (1974), p. 34.

⁵ Voir *Archives de droit fiscal suisse* 43 (1974/75), p. 38 s. et Meier (1975/76), p. 151.

⁶ Sur les conséquences de la concurrence fiscale en Suisse, voir Feld (2000), sur les possibilités d'appliquer les enseignements qui en découlent à la concurrence fiscale internationale, voir Feld (2001) ainsi que Feld et Kirchgässner (2001), et sur sa fonction de modèle pour la réforme des finances publiques allemandes, voir Feld (2004) ainsi que Feld et Baskaran (2007).

de la Commission de contrôle de la transposition et de la mise en œuvre de l'harmonisation fiscale (formelle).

L'étude tracera ensuite l'évolution des finances publiques suisses au cours de ces dernières années (section 2), afin de collecter le plus possible d'indications sur les craintes répandues dans le public, et nourries par le PSS tout au moins, au sujet des conséquences de la concurrence fiscale. De même, elle s'intéressera tout particulièrement à l'évolution juridique observée sous l'effet des arrêts du Tribunal fédéral rendus depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'harmonisation fiscale et dans le sillage du vaste processus de réforme entrepris au titre de la RPT.

La section 3 cerne, dans l'optique économique, les craintes qui peuvent être associées à la concurrence fiscale, les espoirs et les dangers de celle-ci. A lui seul, cet aperçu des arguments pour et contre la concurrence fiscale relativise déjà bon nombre des éléments de la représentation que s'en fait généralement le public.

La section 4 met en lumière, sur la base des études empiriques existantes, l'expérience qu'a conférée à la Suisse son fédéralisme concurrentiel de même que son (ancien) régime de péréquation financière. Malgré le grand nombre d'études présentées, des questions demeurent ouvertes et il reste des «taches blanches» dans la recherche, que la présente analyse met en relief et dont il faut souligner l'importance pour l'évaluation générale du fédéralisme concurrentiel suisse.

Sur la base de toute cette analyse, la section 5 statue sur la pertinence de l'initiative du PSS dite «pour des impôts équitables» et sur celle d'autres propositions d'harmonisation, comme le modèle Zehnder. Les restrictions existantes apportées à la concurrence fiscale par le droit en vigueur y sont également passées au crible. La section 6, enfin, contient un certain nombre d'observations finales.

2 La constitution financière helvétique

L'autonomie cantonale en matière fiscale est au centre des débats. Elle n'a pas jusqu'ici entraîné de «sous-enchère fiscale ruineuse». La tendance va plutôt actuellement dans le sens d'une centralisation financière.

► Le fédéralisme suisse est caractérisé par une large autonomie des collectivités territoriales.

Le fédéralisme suisse est caractérisé par une large autonomie des collectivités territoriales, garantie par les articles 47 à 49 de la Constitution fédérale. Mis à part le fait que les constitutions cantonales ne doivent pas être contraires au droit fédéral, qu'elles doivent avoir été acceptées par le peuple et qu'elles doivent pouvoir être révisées si la majorité du corps électoral le demande, les cantons ne sont soumis à aucune restriction fondamentale de la part de la Confédération. On relève donc entre les cantons des différences institutionnelles, juridiques, administratives et politiques considérables qui se manifestent notamment sur le plan financier. Chaque canton décide de ses propres dépenses en fonction de ses priorités politiques et finance dans une large mesure son budget courant par ses recettes fiscales. En comparaison internationale, la Suisse est – avec le Canada – l'État fédéral dont la compétence fiscale est la plus décentralisée (Boadway 2007, Kirchgässner 2007).

Cela ne doit pas cacher le fait que la Confédération influence à maints égards les finances cantonales. Le processus de centralisation des compétences se poursuit également, malgré les propositions de nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons formulées dans le cadre de la RPT. À cela s'ajoute la limitation de l'autonomie fiscale des cantons consécutive à de récents arrêts du Tribunal fédéral. Dans ce contexte, il convient de poser les questions suivantes: premièrement, comment définir l'autonomie financière des cantons? Et deuxièmement, l'autonomie financière peut-elle être la cause d'un quelconque déficit de fonctionnement de l'économie suisse?

2.1 Répartition des tâches et des dépenses

Les tâches des cantons sont extrêmement diversifiées. Plutôt que de tenter d'évaluer l'autonomie actuelle des cantons, mieux vaut aborder le sujet sous l'angle des tâches de la Confédération, clairement définies dans la Constitution fédérale: «La Confédération accomplit les tâches que lui attribue la Constitution» (art. 42, al. 1, Cst.). Toutes les autres tâches sont du ressort des cantons et ne peuvent être attribuées à la Confédération qu'en vertu d'une modification explicite de la Constitution qui requiert l'assentiment du peuple et des cantons. Contrairement à l'Allemagne, la législation fédérale ne peut pas empiéter facilement sur les législations cantonales.

Après la création de l'État fédéral en 1848, les compétences ont été transférées à la Confédération en trois phases distinctes (Blöchliger et Frey 1992, Freiburghaus et Buchli 2003). La première étape a vu la création d'une politique extérieure, d'une politique de sécurité communes et d'un marché unifié. La réalisation d'un marché intérieur commun peut se révéler de longue haleine, et la loi sur le marché intérieur n'a finalement été introduite qu'en 1995, avec une modification en juillet 2006. Dans une deuxième phase, la politique sociale s'est développée à l'échelon fédéral par la création des assurances sociales durant les temps de guerre du XX^e siècle. Jürg Sommer (1978) a analysé en détail ces changements de compétences qui ont principalement résulté d'une coalition

«En dépit des nombreuses imbrications politiques avec la Confédération, les cantons disposent d'une large autonomie dans de nombreux domaines.»

► On pourrait par conséquent affirmer que les grands axes d'intervention des cantons portent plutôt sur la mise à disposition de biens d'équipement et de consommation que sur des activités liées à l'État social.

entre la Confédération et les cantons pauvres face à l'opposition des cantons riches. Durant cette période, la Confédération s'est également vu attribuer des compétences étendues en matière d'interventionnisme dans la vie économique, notamment dans le cadre de la politique agricole. La troisième étape (années 60 et 70) a vu la Confédération acquérir des compétences dans de nouveaux domaines comme la construction de routes nationales, la politique de l'aménagement et de l'environnement ou la politique énergétique. Outre ce transfert de compétences en trois étapes, on assiste parallèlement à une centralisation rampante, fruit de la collaboration dans le cadre de l'ancienne péréquation financière. Quant à savoir si le nouveau régime constitutionnel sur la formation et les compétences fédérales en matière de formation devra être considéré comme la quatrième phase de la centralisation ou comme une partie du processus de centralisation rampante, l'avenir le dira!⁷

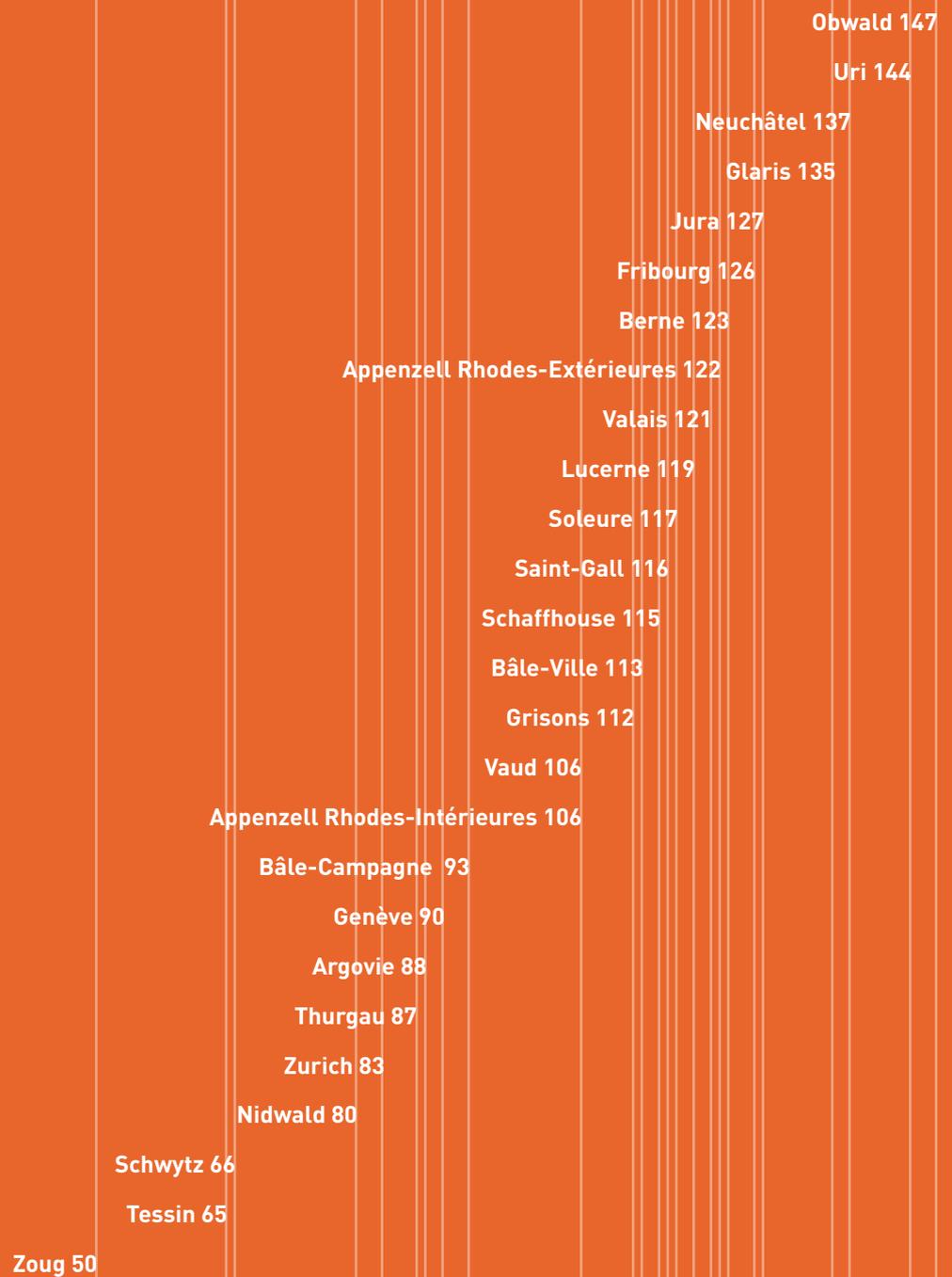
En dépit des nombreuses imbrications politiques avec la Confédération et des interdépendances créées par la Conférence des gouvernements cantonaux et d'autres organes de liaison comme la Conférence des directeurs cantonaux des finances, les cantons disposent d'une large autonomie dans de nombreux champs d'activité, notamment la formation, la santé, l'organisation de la justice et de la police, la politique culturelle, la politique des transports, l'approvisionnement en eau potable, l'épuration des eaux usées, la gestion des déchets et la politique sociale. Dans la majorité des cas, les communes – dont l'existence est assurée par les cantons et non par la Confédération – prennent une part active à l'élaboration des décisions politiques. De nombreux cantons accordent par exemple une grande autonomie aux communes pour ce qui concerne l'école primaire. La Confédération influence de diverses manières la politique de formation des cantons, notamment en fixant des exigences minimales ou en légiférant si les efforts de coordination n'aboutissent pas à une harmonisation de l'instruction publique en ce qui concerne la scolarité obligatoire, l'âge de l'entrée à l'école, la durée et les objectifs des niveaux d'enseignement ainsi que la reconnaissance des diplômes. L'enseignement prodigué dans le cadre de l'école secondaire, du gymnase et de la formation professionnelle est généralement du ressort des cantons. La Confédération peut, de sa propre initiative, intervenir de diverses manières dans la souveraineté cantonale afin d'assurer la coordination nécessaire.

Le secteur de la santé connaît une évolution similaire. La Confédération fixe un cadre légal – par exemple pour l'assurance maladie (en principe) privée – qui influence la politique cantonale en matière de santé. Les cantons et les communes assurent la couverture hospitalière. L'aide sociale est en revanche de la compétence des cantons et des communes qui se partagent les tâches dans une mesure propre à chaque canton. En revanche, la Confédération est maîtresse du jeu dans le domaine des prestations de retraite et de survie (AVS/AI), de la réglementation des caisses de pension (deuxième pilier obligatoire de la prévoyance vieillesse) et de l'assurance chômage, même si les cantons ont leur mot à dire en ce qui concerne les prestations complémentaires de l'AVS. La législation dans le domaine des assurances sociales relève donc essentiellement de la compétence fédérale, tandis que les cantons disposent de compétences d'exécution étendues.

On pourrait par conséquent affirmer – avec toute la prudence requise – que les grands axes d'intervention des cantons s'articulent davantage autour de la mise à disposition de biens d'équipement et de consommation publics que des activi-

⁷ Les souhaits d'élargissement des compétences de la Confédération s'étendent également à d'autres domaines, comme les structures d'accueil des enfants. Voir à ce sujet l'article «Gesamtschweizerische Harmonisierung auch für Babys? Vorstösse für die Schaffung umfassender Kleinkinderbetreuung», Neue Zürcher Zeitung n° 146 du 25 juin 2008, p. 13.

Indices cantonaux et locaux (pondérés) de la charge fiscale grevant le revenu et la fortune en Suisse, 2006



tés liées à l'État social ou aux prestations de transfert versées par l'État, même s'il ne s'agit pas d'une règle absolue. Très active dans le domaine des œuvres sociales, de la politique régionale et de la politique agricole, la Confédération est plus engagée dans la redistribution des revenus que les cantons et les communes qui ciblent plutôt leurs dépenses sur l'aide sociale. En ce qui concerne les biens publics classiques, la Confédération influence notamment la politique de défense, la politique extérieure, la politique des transports (routes nationales, poste et chemins de fer) ainsi que la législation relative au marché intérieur. Les cantons et les communes s'occupent des autres domaines d'intérêt général allant de l'approvisionnement en eau potable, l'épuration des eaux usées et la gestion des déchets en passant par la formation, la police, la justice et la santé.

Si ces exemples attestent de l'enchevêtrement des compétences entre la Confédération et les cantons dans de nombreux domaines d'activités, ils ne représentent toutefois qu'un simple état des lieux. Il est bien plus important, pour juger du fédéralisme de la Suisse, d'analyser les règles de procédure qui compliquent singulièrement le processus de centralisation par rapport à d'autres pays. Des analyses empiriques portant sur une étude comparative entre la Suisse et l'Allemagne (Blankart, 2000) et sur les données des cantons suisses entre 1980 et 1998 (Feld, Schaltegger et Schnellenbach, 2008) prouvent que les droits populaires directs sont la cause principale de l'organisation fortement décentralisée de la Suisse en comparaison internationale, tant au niveau de l'accomplissement des tâches que de leur financement. En outre, la concurrence fiscale a un effet décentralisateur au niveau des cantons. La décentralisation de la compétence fiscale favorise ainsi une exécution décentralisée des tâches.

► La création et le développement de la Conférence des gouvernements cantonaux accroît la pression en faveur de l'harmonisation.

Contrairement aux barrières institutionnelles qui s'opposent à une centralisation des tâches, la création et le développement de la Conférence des gouvernements cantonaux et de ses organisations affiliées accroît la pression sur les cantons en faveur de l'harmonisation, notamment par le biais de règles de conduite informelles et de prises de position officielles.

2.2 La fiscalité en Suisse

Les cantons jouissent d'une très large autonomie en matière d'imposition du revenu, de la fortune et des sociétés. Les communes possèdent également une certaine autonomie fiscale dans la mesure où elles prélèvent leurs impôts sous forme de suppléments aux impôts cantonaux. L'État central se finance d'une part par les impôts sur la consommation, et d'autre part par un impôt sur le revenu très progressif (l'impôt fédéral direct) et par un impôt sur le bénéfice proportionnel.⁸ Il prélève en outre un impôt à la source sur les revenus du capital de 35% (impôt anticipé) dont le remboursement peut être demandé au niveau cantonal par le biais de la déclaration d'impôt. Les gains en capital réalisés sur la fortune privée sont exemptés de l'impôt fédéral direct et des impôts directs cantonaux (mais sont imposables s'ils proviennent de la fortune commerciale). Le canton des Grisons est le dernier à avoir aboli cet impôt en 1997. En revanche, les gains en capital sur la fortune immobilière (biens immobiliers) sont imposés dans tous les cantons. La portée de l'exonération des gains en capital à l'échelon de la Confédération et des cantons est toutefois limitée par les dispositions

⁸ Un impôt de guerre sur le revenu et la fortune a été instauré en 1915 afin de permettre à la Confédération d'assurer le financement des activités liées à la défense nationale. L'impôt de guerre fut prélevé jusqu'en 1932. En 1940 fut instauré l'impôt pour la défense nationale grevant les revenus et les bénéfices des entreprises. Cet impôt également limité dans le temps devait être prolongé par voie de référendum. L'impôt pour la défense nationale subsiste aujourd'hui encore sous nom d'impôt fédéral direct. La compétence de la Confédération en matière de perception des impôts directs est soumise à une législation temporaire et doit être périodiquement confirmée par le souverain. Voir Feld (2000).

«Les cantons et les communes exercent pleinement leur autonomie fiscale dans le domaine des impôts directs.»

relatives au commerce quasi-professionnel de titres, à la liquidation partielle indirecte et à la transposition. Les articles 128 à 133 de la Constitution fédérale (Cst.) énumèrent de manière exhaustive les possibilités de recettes de la Confédération.

L'art. 129 Cst. précise que la fixation des barèmes, des taux et des montants exonérés de l'impôt sont du ressort des cantons. L'harmonisation fiscale (formelle) entre les cantons se limite donc à l'assujettissement, à l'objet et à la période de calcul de l'impôt ainsi qu'à la procédure en matière fiscale. Il n'y a pas d'harmonisation en profondeur du droit pénal suisse en matière d'impôts. Dans son arrêt du 1^{er} juin 2007, le Tribunal fédéral a conclu à l'inconstitutionnalité des barèmes fiscaux dégressifs pour les revenus et la fortune introduits par le canton d'Obwald en vertu de l'art. 8 Cst. (enchère d'égalité) et de l'art. 49 Cst. (principe de la priorité du droit fédéral) en relation avec les art. 129 Cst. (harmonisation fiscale) et 127 Cst. (principe de l'imposition selon la capacité économique). Cet arrêt limite l'autonomie fiscale des cantons en matière de fixation des tarifs d'impôt. Les tarifs fiscaux dégressifs ne sont donc pas autorisés. L'initiative pour une meilleure justice fiscale vise à ancrer l'interdiction des impôts dégressifs dans la constitution, ce qui reviendrait à transcrire la législation en vigueur dans le droit écrit.

En raison de l'autonomie fiscale cantonale, les collectivités régionales et locales helvétiques ont gagné en importance au fil du temps, contrairement à tous les autres pays industrialisés favorables à une centralisation du pouvoir de l'État. La part de la Confédération à l'ensemble des recettes publiques a régulièrement diminué entre 1950 et 1980, passant de 40% à 30% pour se stabiliser ensuite. Durant la même période, les recettes des cantons ont passé de 32% à 40% du produit global, alors que la part des communes est restée au niveau de 1960. La décentralisation du financement de l'État en Suisse s'est accompagnée d'une augmentation des recettes des institutions d'assurance sociale de la Confédération découlant de l'évolution démographique.

En ce qui concerne la répartition des compétences en matière d'imposition, il apparaît que la Confédération prélève essentiellement des impôts indirects générateurs de recettes importantes alors que les cantons et les communes tirent principalement leurs revenus des impôts sur la fortune et sur les successions. Étant donné que la Confédération prélève également un impôt fédéral direct très progressif et un impôt proportionnel sur le bénéfice, les trois échelons publics ponctionnent les revenus des personnes physiques et morales. Contrairement à la pratique en vigueur aux États-Unis et (dans une certaine mesure) en Allemagne, une compensation entre ces différents impôts, qui pourrait être obtenue en déduisant la charge fiscale cantonale et communale de la base de calcul de l'impôt fédéral direct, n'est pas réalisable dans le cas de l'impôt sur le revenu et n'est possible que de manière limitée dans le cas de l'impôt sur le bénéfice.

► Bien que la Confédération, les cantons et les communes additionnent leurs prélèvements, la charge fiscale globale reste modérée.

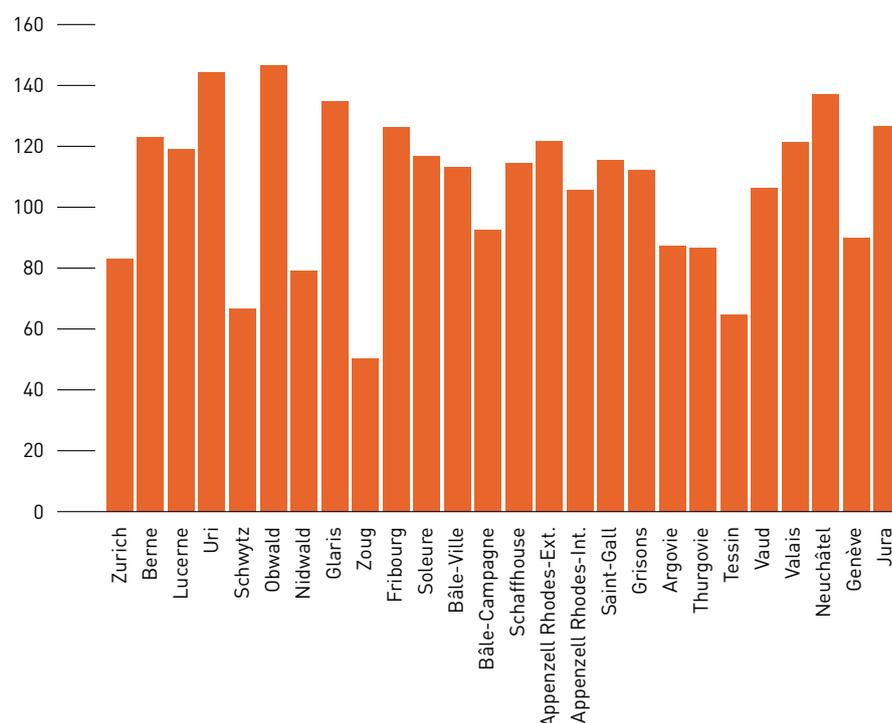
Malgré le fait que les impôts sur le revenu prélevés aux trois niveaux de souveraineté s'additionnent pour le contribuable, la charge fiscale globale peut être qualifiée de modérée. Ainsi, à Delémont (JU), le taux d'imposition marginal maximal s'élevait à 40,2% en 2006, alors qu'à Zoug, la charge fiscale marginale maximale tenant compte de l'impôt sur le revenu communal/cantonal et de l'impôt fédéral direct n'atteignait que 23,9%. Le droit actuel sur l'impôt fédéral direct prévoit un barème progressif avec un taux moyen de 11,5% au maximum et un taux marginal de 13,2% au maximum. Eu égard au niveau élevé du montant de base exonéré d'impôt, les 3% de contribuables ayant les revenus les plus élevés génèrent près de la moitié des recettes fiscales au titre de l'impôt fédéral direct. La progressivité de l'IFD est donc très forte.

Les cantons et les communes exercent pleinement leur autonomie fiscale dans le domaine des impôts directs, ce qui provoque d'importantes différences. Ainsi, un contribuable marié résidant à Zurich, père de deux enfants et déclarant un revenu imposable d'un million de francs en 2007 sera soumis à un taux d'imposition de 23,3% (ville et cantons confondus) – près de trois fois le taux en vigueur dans la commune de Freienbach sise dans le canton de Schwytz (impôt de 7,7%). Ces deux lieux de résidence sont distants d'à peine 35 kilomètres!

Illustration 1

Les cantons et les communes font un large usage de leur autonomie fiscale dans le domaine des impôts directs. Il en résulte de fortes différences.

Indices cantonaux et locaux (pondérés) de la charge fiscale grevant le revenu et la fortune en Suisse, 2006



Source: Administration fédérale des contributions (2007)

La charge fiscale dans le canton de Zurich n'est pas particulièrement élevée, comme l'indique l'illustration 1 qui reproduit les indices cantonaux et locaux (pondérés) de la charge fiscale grevant le revenu et la fortune des contribuables helvétiques en 2006. La charge fiscale moyenne correspond à une valeur de 100 et les disparités cantonales sont exprimées en valeurs d'indice supérieures ou inférieures à cette moyenne. On remarque que Zurich occupe le cinquième rang (derrière Zoug, Schwytz, Nidwald et le Tessin) au classement des charges fiscales moyennes les plus basses. Cet indice utilisé principalement dans le cadre de l'ancienne péréquation financière ne reflète toutefois que la charge fiscale relative, ce qui limite la pertinence des comparaisons effectuées dans le temps.⁹

⁹ Bien que les chiffres concernant l'année 2007 aient été publiés entretemps, le graphique se fonde sur les charges fiscales 2006. Conformément à la RPT, la statistique n'indique ni les indices de charge fiscale, ni les charges fiscales cantonales locales (pondérées) des différents cantons. L'évaluation porte uniquement sur les charges fiscales relatives aux chefs-lieux des cantons, ce qui est insuffisant pour procéder à une analyse du choix de résidence des particuliers ou du choix d'implantation des entreprises.

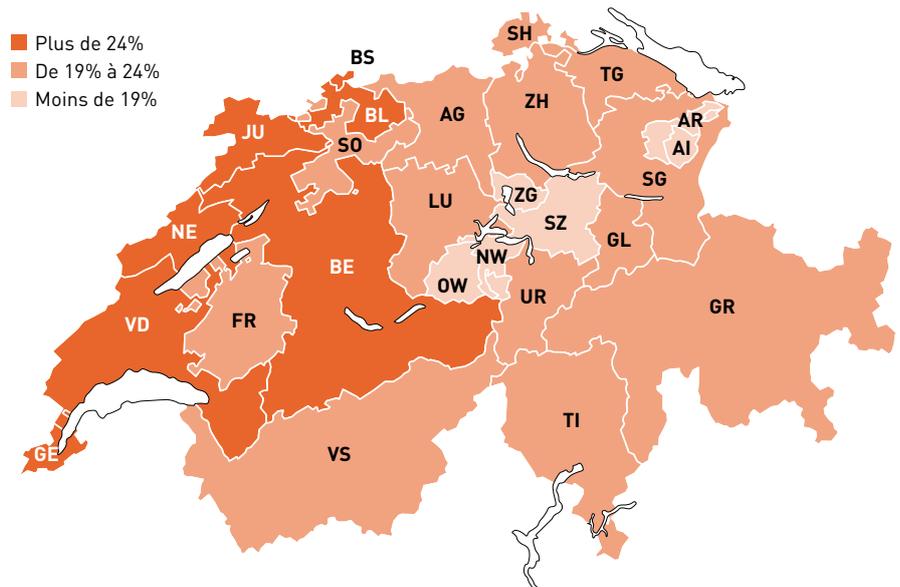
«Les centres économiques assument une charge fiscale supérieure à celle des cantons périphériques.»

La localisation de la charge fiscale présente un tableau contrasté si l'on considère les différentes classes de revenus. L'illustration 2 montre l'indice cantonal et local (pondéré) de la charge fiscale grevant le revenu de personnes mariées ayant deux enfants et affichant un revenu net d'un million de francs en 2006. Le graphique distingue trois groupes de cantons. Les six cantons qui pratiquent une taxation faible apparaissent en gris clair tandis que les sept cantons à fiscalité forte sont en orange. Les 13 cantons restants sont ceux qui ont une fiscalité moyenne. Il apparaît que l'importance de la charge fiscale grevant le revenu ne dépend pas simplement d'un facteur géographique (schéma est-ouest), mais est influencée par des différences entre les centres économiques et les cantons périphériques reliés à ces centres. La «périphérie» peut tout à fait se situer géographiquement au centre, s'agissant par exemple des cantons de montagne. Les centres économiques assument une charge fiscale supérieure à celle des cantons périphériques. Le constat est flagrant dans le cas des cantons de montagne, nettement plus avantageux sur le plan fiscal que les centres auxquels ils sont reliés. À l'échelon national, on constate toutefois un clivage entre la partie occidentale et la partie orientale du pays.

Illustration 2

Si l'on considère les différentes classes de revenu, la localisation de la charge fiscale présente un tableau contrasté.

Indice cantonal et local (pondéré) de la charge fiscale grevant le revenu de personnes mariées ayant deux enfants et affichant un revenu net d'un million de francs en 2006

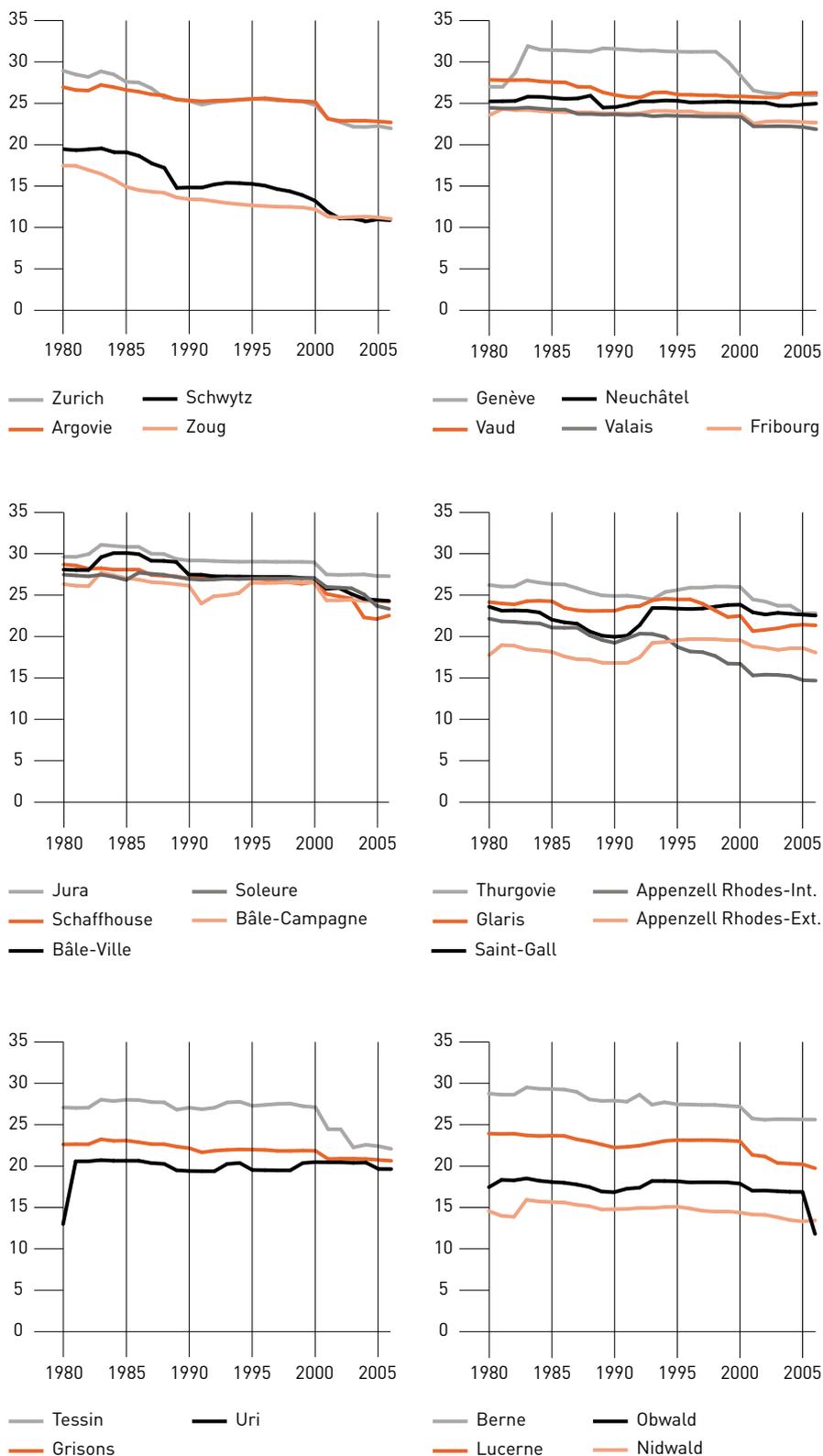


Source: Administration fédérale des contributions (2007)

Illustration 3

Entre 1980 et 2006, il n'y a pas eu de convergence entre les charges fiscales cantonales et locales (pondérées). La stratégie de fixation des taux d'imposition par les cantons ne s'est pas traduite par un abaissement à un niveau minimal. Un abaissement vers un taux nul est une vue de l'esprit.

Charges fiscales cantonales et locales (pondérées) grevant le revenu et la fortune de personnes mariées ayant deux enfants et disposant d'un revenu net d'un million de francs, de 1980 à 2006



Source: Administration fédérale des contributions (sur plusieurs années)

Remarque: entre 1980 et 1983, les chiffres disponibles concernent des personnes mariées sans enfants; entre 1980 et 1982, seuls les revenus nets jusqu'à 500 000 francs sont pris en considération.

Malgré la grande disparité des charges fiscales, on ne relève aucune convergence entre l'indice cantonal et local (pondéré) de la charge fiscale grevant le revenu durant la période 1980 – 2006 (illustration 3).¹⁰ Alors que la charge fiscale moyenne affiche une tendance à la baisse dans les cantons de Zurich, Zoug, Schwytz et Argovie, elle demeure stable dans les cantons francophone tout au long de la période considérée. En Suisse romande, seul le canton de Genève a dû faire marche arrière au début du présent millénaire après avoir instauré une politique fiscale lourde dans les années 80. Les autres graphiques de l'illustration 3 présentent des caractéristiques similaires malgré quelques divergences. On constate tout au plus un léger recul de la charge fiscale grevant le revenu, par exemple dans la région bâloise ou en Suisse orientale. Mais les graphiques ci-dessus donnent également une impression de continuité. Ayant fixé des taux d'imposition stratégiques, les cantons ne sont manifestement pas en train d'évoluer vers une charge fiscale minimale. L'hypothèse selon laquelle l'objectif ultime des cantons pourrait être une suppression de la taxation (imposition au «taux zéro») est tout simplement aberrante.

Dans l'optique de l'initiative du PSS pour des impôts équitables, les considérations ci-dessus permettent d'établir un premier constat d'importance: la menace d'une sous-enchère fiscale, d'une «race to the bottom» qui sous-tend le débat public en Suisse, est actuellement inexistante.

Résultat 1 Aucun signe de sous-enchère fiscale ruineuse n'est perceptible en Suisse.

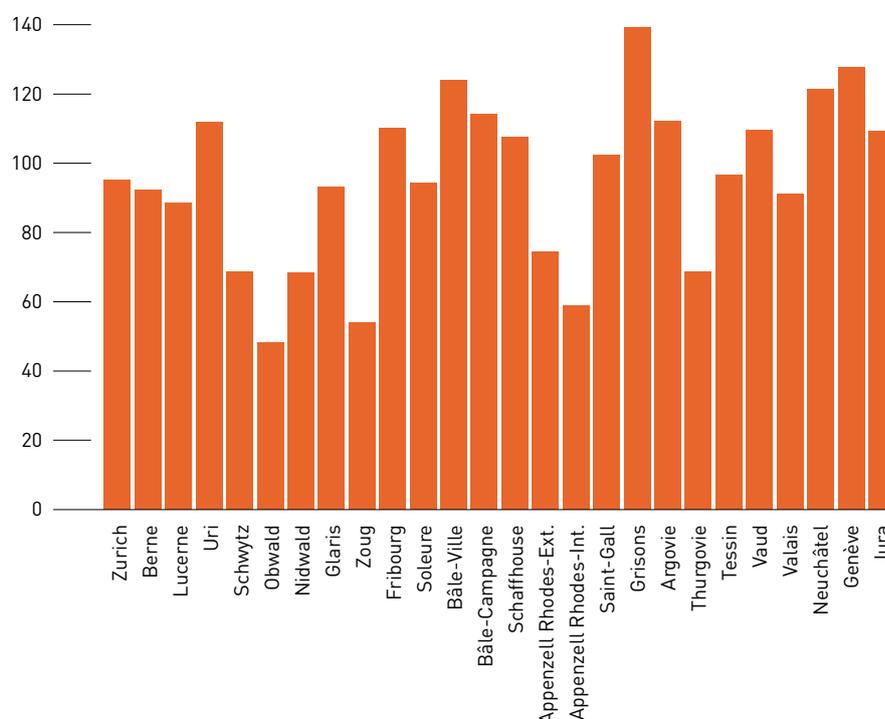
L'imposition du bénéfice des personnes morales a connu une évolution similaire à celle de la taxation du revenu des personnes physiques constatée ci-dessus. L'illustration 4 présente les indices cantonaux et locaux (pondérés) de la charge fiscale grevant le bénéfice et le capital des sociétés – soit le pendant de l'indice de la charge fiscale grevant les revenus. Comme dans le cas de l'impôt sur le revenu, ce sont les cantons de Zoug et de Schwytz qui présentent le plus faible indice de charge fiscale grevant le bénéfice. Ils sont suivis du demi-canton de Nidwald et des deux Appenzell. Les Grisons et Genève occupent les dernières places. Hormis les cas de Zoug, Schwytz et Nidwald, il n'est donc pas nécessaire d'établir un classement différencié pour les deux types d'impôts directs.

¹⁰ L'illustration 3 indique les taux de la charge fiscale moyenne effective. Les taux de la charge fiscale moyenne grevant les revenus et les bénéfices sont importants pour le choix de domicile des particuliers et d'implantation des entreprises, alors que les taux de la charge fiscale marginale grevant les revenus et les bénéfices constituent un indicateur du niveau d'investissement optimal et de la compétitivité des entreprises implantées en différents lieux. Cette approche est partagée par de nombreux spécialistes, notamment depuis la parution de l'étude de Devereux et Griffith (1998).

Illustration 4

Les différences de charges fiscales qui marquent l'imposition du revenu des personnes physiques sont aussi observables dans le domaine des personnes morales.

Indices cantonaux et locaux (pondérés) de la charge fiscale grevant le bénéfice et le capital en Suisse, 2006



Source: Administration fédérale des contributions (2007)

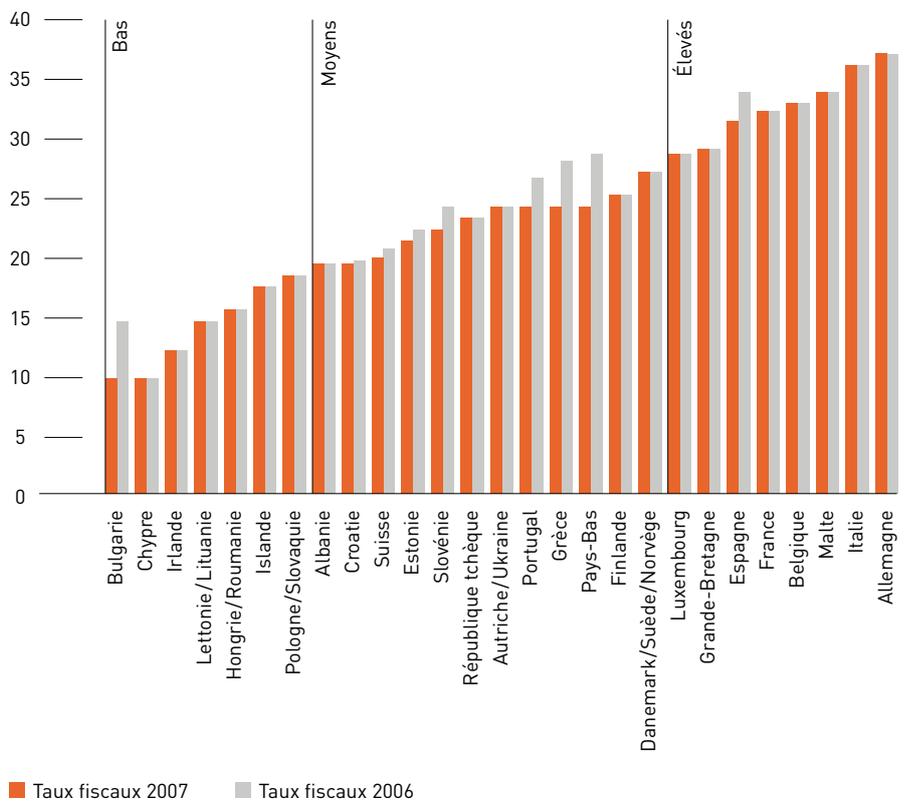
«En matière d'imposition des bénéfiques, la Suisse se positionne dans la moyenne européenne.»

On obtient des résultats similaires en comparant les taux d'imposition statutaires des bénéfiques (illustration 5) ou la charge fiscale moyenne effective (illustration 6), un critère important pour déterminer l'attrait d'une place économique. L'illustration 5 expose les taux d'imposition statutaires des bénéfiques en Suisse et dans un certain nombre de pays européens. La Suisse se positionne dans la moyenne européenne tout en laissant derrière elle les principales nations de l'UE (avant le dernier élargissement), à l'exception de l'Irlande. Compte tenu des faibles écarts enregistrés, on ne peut toutefois pas affirmer que notre pays jouit de conditions fiscales particulièrement avantageuses. L'illustration 6 met en évidence les écarts entre cantons au niveau de la charge grevant le bénéfice et compare leur charge fiscale moyenne effective avec celle de centres économiques importants. Dix cantons affichent une charge fiscale moyenne effective grevant le bénéfice inférieure à 20%. Seuls Hongkong, Dublin, Singapour, Bratislava, Varsovie et Budapest proposent des conditions aussi favorables. Dans ce domaine également, la situation est extrêmement serrée et la position des cantons jouissant de conditions fiscales avantageuses n'est pas assurée pour autant. La comparaison des charges fiscales grevant le bénéfice est compliquée par le fait que les impôts cantonaux sur le bénéfice et le capital diffèrent considérablement en raison des réglementations spéciales applicables aux sociétés holding, mixtes et de domicile. Ces dispositions sont précisées à l'art. 28, cas particuliers, de la loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) et sont reprises par les diverses lois cantonales.

Illustration 5

En comparaison internationale, la Suisse apparaît en milieu de classement. Irlande exceptée toutefois, elle laisse derrière elle les membres traditionnels de l'UE (avant la dernière extension).

Taux d'imposition statutaires des bénéfices dans différents pays, en %, 2007

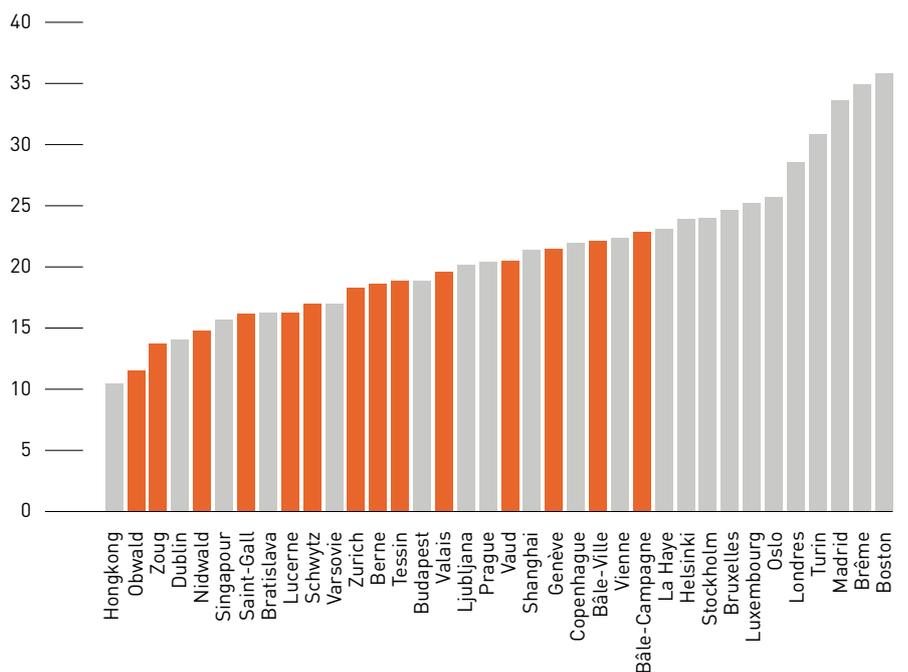


Source: KPMG (2007)

Illustration 6

Dans dix cantons en tout, l'imposition moyenne des bénéfices est inférieure à 20%. Des conditions aussi favorables n'existent qu'à Hongkong, Dublin, Singapour, Bratislava, Varsovie et Budapest.

Charge moyenne effective grevant les bénéfices, en %, 2007



Source: Elschner et al. (2007)

► En 2000, les constitutionnalistes et les fiscalistes étaient unanimes à considérer que si l'harmonisation fiscale formelle devait être réalisée entre les cantons conformément à la loi, l'harmonisation matérielle devait être en revanche strictement limitée.

La loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) a déjà été évoquée plusieurs fois dans le cadre de cette étude. Le débat sur l'harmonisation fiscale en Suisse ne date pas d'aujourd'hui. Les premières propositions en matière d'harmonisation fiscale ont été formulées au début des années 70; elles ont débouché sur un projet d'article constitutionnel destiné à canaliser la liberté des cantons dans l'aménagement de leurs lois fiscales, lequel a été approuvé par le peuple et les cantons en juin 1977.¹¹ Après bien des travaux et des délibérations parlementaires, les Chambres fédérales ont finalement adopté la LHID en décembre 1990. Cette loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1993 et laissait aux cantons jusqu'au 1^{er} janvier 2001 pour adapter leur législation au droit fédéral. En 2000, les constitutionnalistes et les fiscalistes étaient unanimes à considérer que si l'harmonisation fiscale formelle devait être réalisée entre les cantons conformément à la loi, l'harmonisation matérielle devait être en revanche strictement limitée, notamment en ce qui concerne l'imposition des sociétés holding, des sociétés de domicile et des sociétés mixtes (Feld 2000, chap. 3).¹²

Les cantons restent en principe libres de déterminer leur assiette fiscale et les taux d'imposition. L'expérience révèle toutefois une harmonisation matérielle entre les cantons plus importante que ne le suggérait le principe évoqué ci-dessus. La souveraineté fiscale des cantons est fortement limitée, par exemple en matière d'imposition du logement en propriété à usage personnel (imposition de la valeur locative de l'immeuble à Zurich, ATF 124 I 145 du 20 mars 1998 et ATF 128 I 240 du 10 juillet 2002, en Thurgovie, ATF 125 I 65 du 11 décembre 1998, à Bâle-Campagne, ATF 131 I du 27 mai 2005), d'imposition de la famille (égalité de traitement en matière tarifaire entre les familles monoparentales et les familles avec deux parents dans le canton de St-Gall, ATF 131 II 697 du 26 octobre 2005, et dans le canton d'Argovie, ATF 131 II 710 du 26 octobre 2005) ou d'imposition des rentes d'invalidité (à Berne, ATF 132 II 128 du 23 février 2006), pour ne citer que quelques exemples. Les administrations cantonales des contributions s'attendent déjà à un net rétrécissement de leur marge de manœuvre dans la définition de l'assiette fiscale en raison de la jurisprudence du Tribunal fédéral.

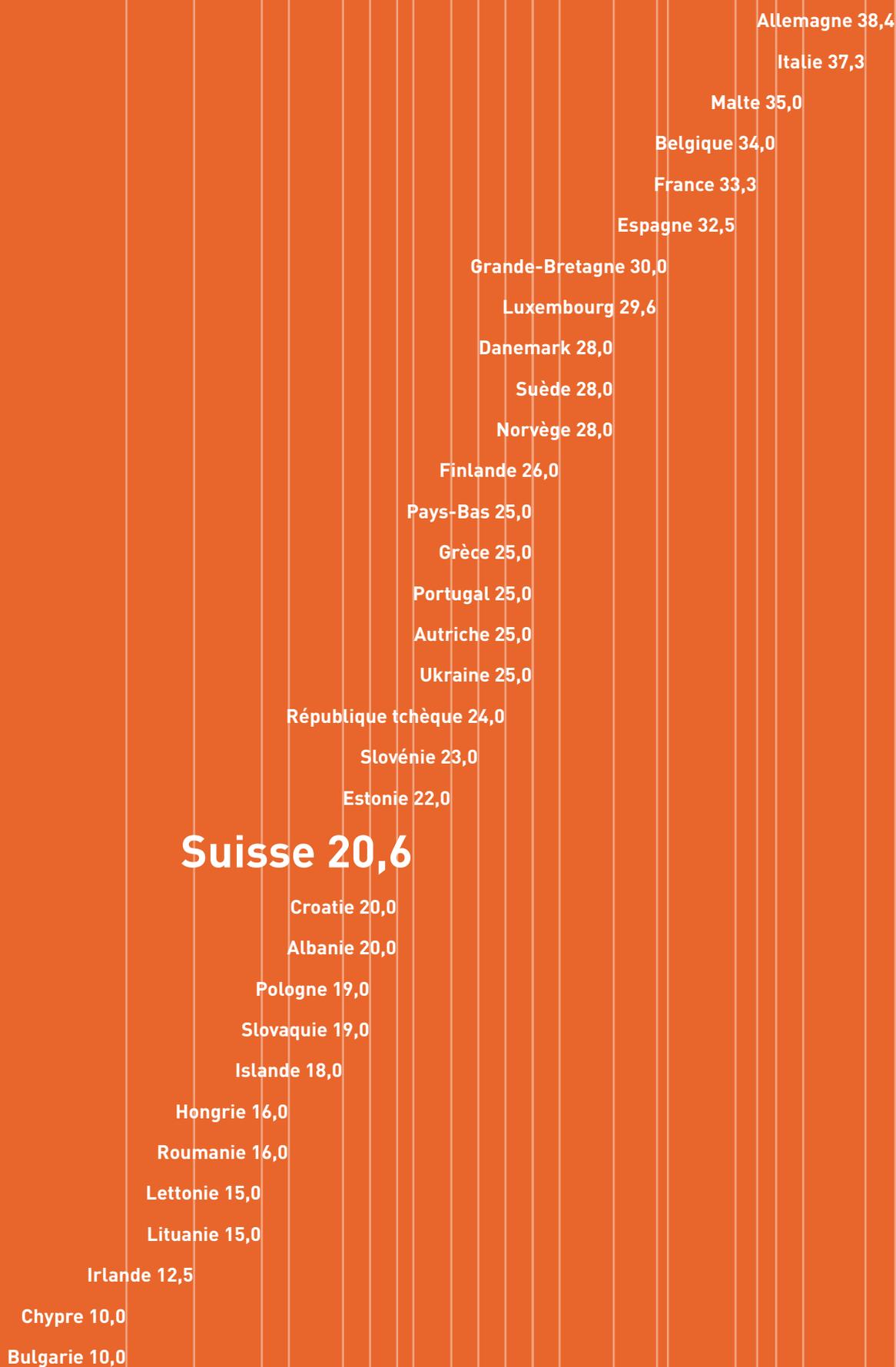
La décision du Tribunal fédéral relative à la constitutionnalité des barèmes fiscaux dégressifs établis dans le canton d'Obwald (ATF 133 I 206 du 1^{er} juin 2007) constitue la dernière manifestation en date de cette tendance à la limitation de l'autonomie fiscale cantonale par le droit jurisprudentiel. Cette décision souligne la volonté de la Cour suprême de subordonner l'autonomie fiscale des cantons garantie par la Constitution aux principes applicables à l'imposition également garantis par la Constitution. Le fait que cette évolution soit due au principe de l'imposition selon la capacité économique peut se justifier d'un point de vue fiscal, mais est contesté du point de vue économique, étant donné que ce principe ne génère aucun barème clair – progressif ou dégressif.¹³

¹¹ Voir aussi Höhn (1974). Une proposition d'harmonisation fiscale entre les cantons avait déjà été établie à la fin des années 60 suite à une expertise de Haller. Voir Higy (1970), p. 488.

¹² Voir également Höhn et Waldburger (2001).

¹³ La recherche de l'équité verticale par le biais de la théorie du sacrifice marginal égal débouche sur un système d'imposition progressif, sachant que l'utilité marginale du revenu est décroissante. Voir à ce sujet Blankart (2008) ou Homburg (2007) avec d'autres renvois. Le principe de la capacité contributive dans son expression verticale implique uniquement – pour ce qui concerne l'imposition sur le revenu – que les contribuables ayant un revenu supérieur paient davantage d'impôts. Il est tout à fait possible de concevoir des barèmes dégressifs qui répondent à ce critère.

Taux d'imposition statutaires des bénéfices dans différents pays, 2007



«Le fédéralisme compétitif est complété par une péréquation financière dont les effets sont loin du nivellement opéré par le système de péréquation financière allemand.»

En outre, le législateur fédéral a préservé l'autonomie tarifaire des cantons découlant de la LHID dans le cadre de la deuxième réforme de l'imposition des entreprises, qui introduit une imposition partielle des dividendes. Les décisions à venir du Tribunal fédéral concernant les réglementations cantonales de l'imposition des dividendes montreront si la tendance reste à une limitation de l'autonomie fiscale cantonale par la jurisprudence.

2.3 La péréquation financière en Suisse

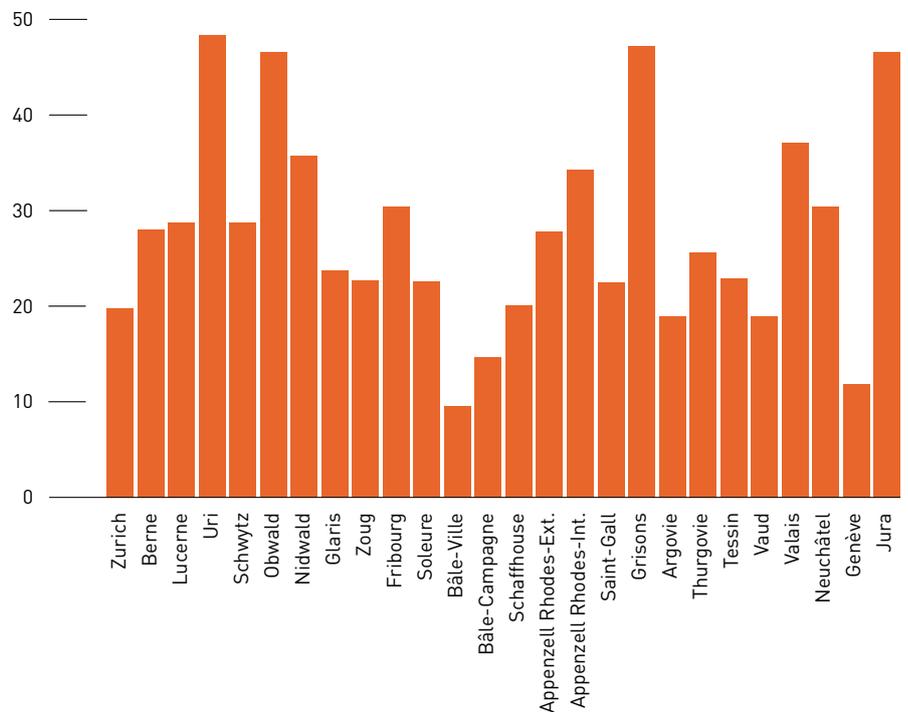
Le fédéralisme compétitif est complété par une péréquation financière dont les effets sont loin du nivellement opéré par le système de péréquation financière allemand (Feld et Schaltegger 2002, 2005). La péréquation financière fédérale a été introduite en Suisse en 1959. Jusqu'en 2006, ce système complexe consistait presque exclusivement en un transfert vertical de ressources financières de la Confédération vers les 26 cantons. La péréquation financière horizontale n'existait pratiquement pas, même si les transferts financiers verticaux occasionnaient d'importants effets compensatoires horizontaux. En outre, seuls des paiements péréquatifs spécifiques étaient effectués, notamment dans le cadre du financement de hautes écoles ou d'établissements hospitaliers.

L'ancienne péréquation financière reposait sur quatre piliers. Les parts des cantons aux recettes de la Confédération en constituaient le premier. Elles correspondaient à 30% des recettes de l'impôt fédéral direct (impôt sur le revenu). Quelque 17% étaient restitués aux cantons en fonction de l'origine des revenus, alors que 13% étaient distribués en fonction de la capacité financière. L'impôt anticipé sur les revenus de capitaux était transféré aux cantons sur la base d'un schéma identique. Les attributions de la Confédération aux cantons représentaient la deuxième composante de la péréquation. Elles étaient octroyées sous la forme de transferts affectés liés à une participation propre. Les deux derniers piliers étaient constitués des parts des cantons au bénéfice de la Banque nationale et des contributions des cantons aux assurances sociales. Les trois quarts des transferts financiers verticaux étaient affectés.

Illustration 7

Dans certains cantons à faible capacité financière, comme le Jura et Uri, la moitié des recettes cantonales proviennent de la péréquation financière.

Part des paiements péréquatifs aux recettes globales des 26 cantons en 2005, en %



Source: Administration fédérale des finances (2007)

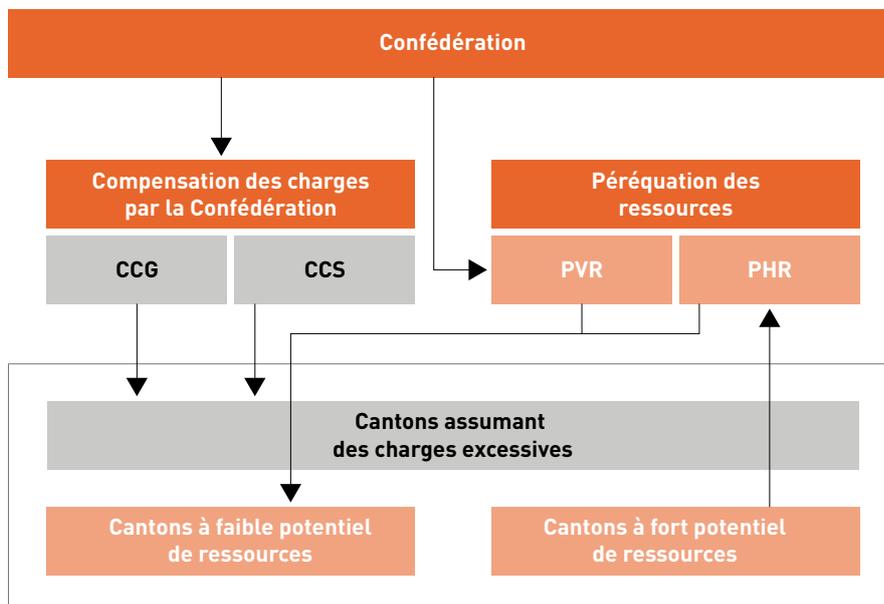
Les parts de l'ancienne péréquation financière aux recettes globales des cantons font l'objet de l'illustration 7. On relève que près de la moitié des recettes fiscales de certains cantons à faible capacité financière (par exemple Jura et Uri) provenaient de la péréquation. À l'autre bout de l'échelle, des cantons comme Zurich, Genève, Bâle-Campagne ou Bâle-Ville finançaient plus de 80% de leurs dépenses par leurs propres impôts et redevances. En moyenne moins d'un tiers des recettes des cantons provenaient de la manne fédérale.

Dans l'ancien système de péréquation financière, le montant des transferts obtenus par un canton comportant une composante de répartition (13% de l'impôt fédéral direct et 50% de l'impôt anticipé) dépendait de l'indice de capacité financière du canton. Cet indice était composé de quatre coefficients: le revenu cantonal par habitant, les recettes fiscales cantonales pondérées par l'indice de la charge fiscale globale de chaque canton, l'indice de la charge fiscale et l'indice «zone de montagne». On enregistrait des différences sensibles au niveau de la capacité financière, avec des valeurs d'indice oscillant entre 216 pour Zoug et 30 pour le Valais: la capacité financière de Zoug était donc plus de sept fois supérieure à celle du Valais, révélant ainsi d'importantes disparités cantonales.

Illustration 8

L'ancienne péréquation financière a été remplacée en 2008 par un nouveau système caractérisé par des transferts sans affectation de la Confédération et des cantons à fort potentiel de ressources vers les cantons à faible potentiel de ressources.

Nouvelle organisation de la péréquation financière en Suisse



CCG = compensation des charges excessives dues à des facteurs géotopographiques
CCS = compensation des charges excessives dues à des facteurs sociodémographiques
PVR = péréquation verticale des ressources (Confédération – cantons)
PHR = péréquation horizontale des ressources (cantons – cantons)

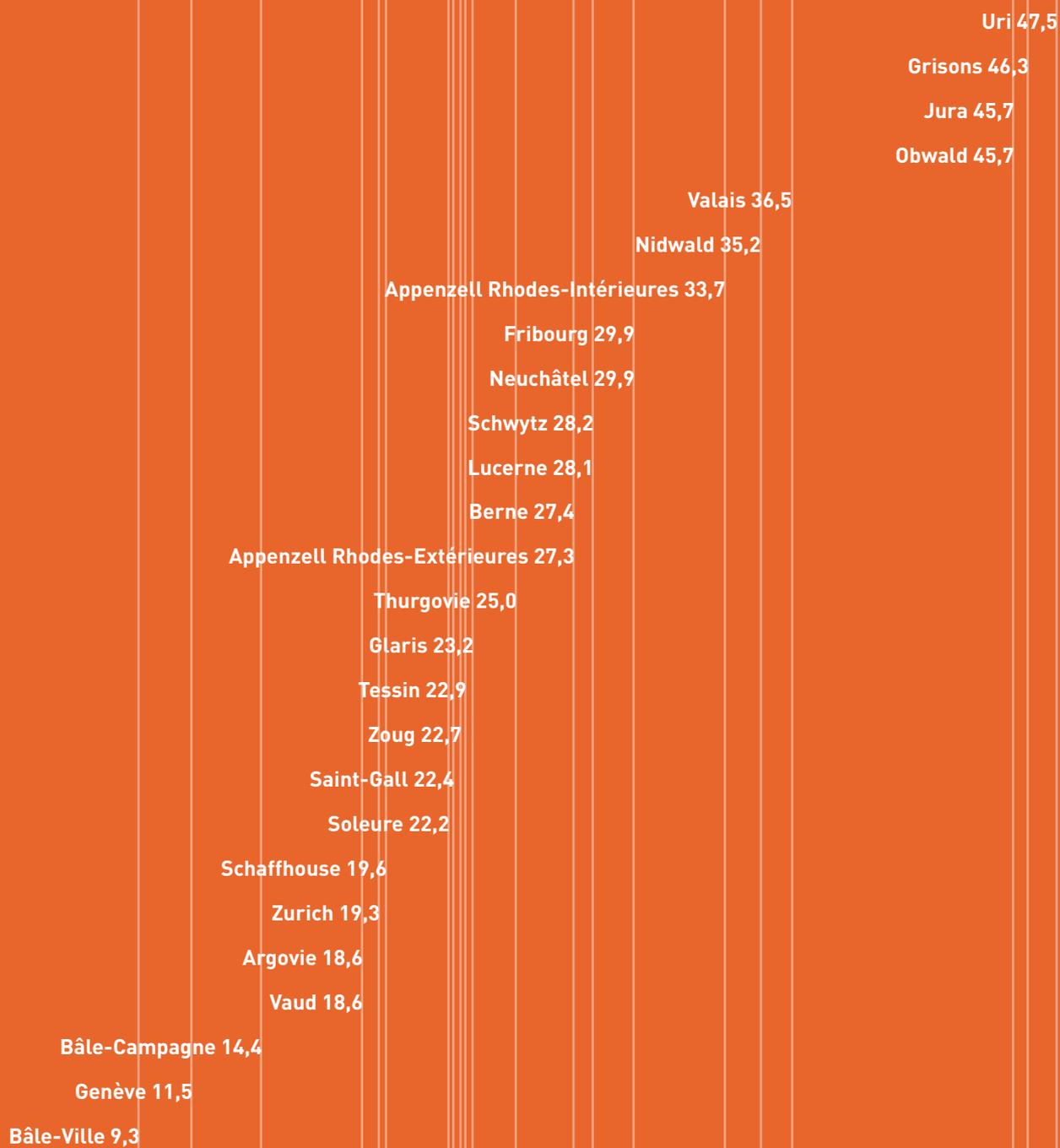
Source: Département fédéral des finances et Conférence des gouvernements cantonaux (2006), ill. 1, p. 11

L'ancienne péréquation financière a été remplacée en 2008 par un nouveau système dont la principale caractéristique est le transfert de moyens financiers librement disponibles de la Confédération et des cantons à fort potentiel de ressources vers les cantons à faible potentiel (Conseil fédéral 2001, Schaltegger et R.L. Frey 2003). La réforme de la péréquation financière (RPT) s'inscrit dans le cadre d'une réforme majeure du fédéralisme helvétique qui englobe également un désenchevêtrement des tâches entre la Confédération et les cantons, et qui est principalement destinée à renforcer les compétences des cantons. La RPT a été acceptée à une majorité de 64,3% par le peuple et les cantons lors de la votation populaire du 28 novembre 2004 (taux de participation de 36,1%). Ce scrutin couronnait la plus vaste réforme du fédéralisme helvétique de ces dernières décennies, entraînant la modification de 27 des 196 articles de la Constitution fédérale (R.L. Frey 2005).

► Malgré leurs effets compensatoires horizontaux, les transferts affectés liés à une participation propre de l'ancien système ne permettaient ni de réduire suffisamment les disparités régionales ni de favoriser une convergence au niveau des revenus des cantons.

La nouvelle péréquation financière doit permettre de corriger les faiblesses de l'ancien système. Malgré leurs effets compensatoires horizontaux, les transferts affectés liés à une participation propre de l'ancien système ne permettaient ni de réduire suffisamment les disparités régionales ni de favoriser une convergence au niveau des revenus des cantons. À noter que la notion de concurrence fiscale intercantonale est souvent associée à ce défaut de convergence. En outre, certains cantons parvenaient à réduire leur capacité financière (mesurée à l'indice de capacité financière) par le biais de réductions stratégiques des taux d'imposition. Tout le projet de réforme a ainsi été bâti sur la volonté d'augmenter l'efficacité du système de péréquation (Conseil fédéral 2001), le système de transferts financiers affectés liés à une participation propre se révélant par ailleurs peu efficient (Schaltegger et R.L. Frey 2003). Certains cantons réalisaient en effet des projets de dépenses qui n'auraient jamais vu le jour sans transferts financiers. La réalisation volontaire de tels projets serait tout à fait concevable si la

Part des paiements péréquatifs aux recettes globales des 26 cantons en 2005, en %



Confédération souhaitait inciter les cantons à développer des activités dans des domaines spécifiques. De telles pratiques ont toutefois conduit à un gaspillage de ressources, notamment dans le domaine social et dans celui des infrastructures de transport. Cette situation est due à un amalgame d'objectifs visant à la fois l'efficacité économique et la redistribution lors de l'octroi d'aides financières affectées aux cantons (R.L. Frey 2005).

L'illustration 8 propose une représentation schématique de la nouvelle péréquation financière. Contrairement à l'ancien système, le nouveau modèle intègre efficacement les dimensions horizontale et verticale de la compensation financière. La Confédération procédera ainsi à une compensation des charges s'élevant à 688 millions de francs. La compensation des charges est un instrument de la nouvelle péréquation comprenant deux composantes égales: la compensation des charges excessives dues à des facteurs géotopographiques (CCG), octroyée aux cantons devant supporter des charges excessives en raison de l'altitude de leur territoire, et la compensation des charges excessives dues à des facteurs sociodémographiques (CCS), versée aux cantons devant supporter des charges excessives en raison de la structure de leur population ou de leur fonction de centre. Par ailleurs, la péréquation des ressources vise à doter les cantons à faibles ressources de suffisamment de fonds à libre disposition. Ainsi, les dix-huit cantons à faible potentiel de ressources bénéficient de la péréquation financée d'une part par la Confédération à raison de 1,815 milliard de francs, et d'autre part par les cantons à fort potentiel de ressources (ZH, SZ, NW, ZG, BS, BL, TI, GE), à raison de 1,270 milliard de francs. Pour mesurer les ressources exploitables fiscalement, le nouvel indice des ressources s'appuie sur l'assiette fiscale agrégée (valeur moyenne des trois dernières années disponibles). L'assiette fiscale agrégée d'un canton prend en compte le revenu imposable des personnes physiques (statistique de l'impôt fédéral direct), les revenus soumis à l'impôt anticipé, la fortune des personnes physiques (estimations effectuées sur la base du revenu de l'impôt sur la fortune et de la charge fiscale moyenne grevant la fortune des contribuables de chaque canton), les bénéfices des personnes morales (statistique de l'impôt fédéral direct) et les répartitions fiscales déterminantes des cantons. Le nouvel indice des ressources est ainsi indépendant de la législation fiscale et de l'évolution des dépenses du canton à court et à moyen terme, et suit les variations de la capacité économique de ce canton (production, création de valeur, emploi, revenus, etc.). En outre, il reprend dans une large mesure les données de l'impôt fédéral direct, ce qui permet la création d'une base de données uniforme à l'échelon national. Afin que l'introduction du nouveau système ne fasse pas trop de perdants et que les cantons à faible potentiel de ressources ne voient pas leur situation financière se dégrader du fait du passage à la RPT, ceux-ci se verront octroyer une compensation des cas de rigueur temporaire dont la durée maximale a été fixée à 28 ans.

► Un certain nombre de problèmes d'incitation liés à l'ancienne péréquation ont été résolus avec l'introduction du nouveau système.

Un certain nombre de problèmes d'incitation liés à l'ancienne péréquation ont été résolus avec l'introduction du nouveau système. Il n'est désormais plus possible pour un canton de moduler sa politique fiscale afin de réduire sa capacité financière. Les transferts financiers affectés et leurs effets incitatifs défavorables ont été supprimés. L'objectif prioritaire de la réforme est toutefois d'assurer une redistribution des ressources, afin que les cantons ayant le plus faible potentiel de ressources puissent atteindre le niveau minimal visé, soit 80% de la moyenne suisse.¹⁴ L'efficacité du nouveau système dépendra en grande partie des taux d'absorption marginaux auxquels les cantons devront faire face sur la base de la péréquation horizontale des ressources. Si la capacité économique d'un canton augmente légèrement du fait de l'implantation de nouvelles entre-

¹⁴ Selon les données du Département fédéral des finances et de la Conférence des gouvernements cantonaux (2006, p. 34), Uri affichait un indice des ressources (avant péréquation des ressources) de 63,5 points, contre 220 points pour le canton de Zoug.

«La large autonomie fiscale des cantons constitue le cœur du fédéralisme compétitif en Suisse.»

prises et que cette augmentation influence positivement l'indice des ressources, ce canton devra verser un montant légèrement supérieur à la péréquation horizontale des ressources ou, s'il est bénéficiaire, recevra une subvention légèrement inférieure. Il devient ainsi moins tentant de jouer sur la base d'imposition. Le montant total à verser par les cantons dans la péréquation des ressources ne remédie pas aux problèmes des incitations. Par ailleurs, les données chiffrées disponibles ne permettent malheureusement pas de calculer les taux d'absorption marginaux, ce qui empêche pour l'instant toute évaluation globale.

Sur un plan toutefois, la RPT n'a – et de loin – pas encore répondu aux attentes: le désenchevêtrement des tâches entre la Confédération et les cantons ne progresse que lentement. L'élément de la RPT qui pourrait améliorer la décentralisation, et par conséquent le fédéralisme compétitif de la Suisse, n'agit que faiblement, alors que le facteur de compensation du fédéralisme helvétique se trouve renforcé par la nouvelle péréquation des ressources. Dans ce domaine également, on constate une évolution vers un fédéralisme coopératif.

2.4 Résumé

► La concurrence fiscale entre cantons et communes n'est pas en train de miner l'Etat fiscal helvétique.

Après avoir passé en revue la constitution financière helvétique, nous retenons les points suivants: la large autonomie fiscale des cantons constitue le cœur du fédéralisme compétitif en Suisse. Ce fédéralisme compétitif n'a jusqu'à maintenant pas entraîné de sous-enchère fiscale, tout au moins dans le sens d'une tendance à la suppression de la taxation. Ce constat est d'importance à l'heure où ce genre d'argument est souvent mis au premier plan dans le débat public. La concurrence fiscale entre cantons et communes n'est pas en train de miner l'Etat fiscal helvétique. Au contraire, l'harmonisation et la compensation ont fortement marqué le paysage politico-financier de la Suisse au cours de ces dernières années. Il suffit de songer par exemple au secteur des dépenses, où la Confédération s'est vu attribuer de nouvelles compétences en matière de formation – l'un des prés carrés traditionnels de la politique cantonale. La tendance à l'harmonisation est encore plus marquée dans le secteur des recettes en raison de l'interprétation restrictive faite par le Tribunal fédéral de l'art. 129, al. 2, 2e phrase, Cst., qui garantit aux cantons une pleine autonomie dans la définition des bases de calcul et des barèmes fiscaux. Par ailleurs, les conférences des gouvernements cantonaux exercent des pressions insidieuses et de plus en plus insistantes en faveur de l'harmonisation. Enfin, la RPT accorde une plus grande importance à la notion de compensation qu'à la décentralisation. La Suisse est engagée dans un processus de centralisation et d'harmonisation croissant de la politique financière. Ce processus peut-il être considéré sous un angle favorable d'un point de vue économique? Ou en d'autres termes: quels sont les arguments favorables au maintien de la concurrence fiscale intercantonale?

3 Conséquences possibles du fédéralisme compétitif¹⁵ La concurrence fiscale met en lumière les souhaits des citoyens ou l'efficacité des projets politiques. Elle contribue à résoudre les problèmes politiques.

La question des répercussions possibles de la concurrence fiscale entre collectivités publiques se pose sur la base des articles de la Constitution touchant à la fiscalité. Les répercussions potentielles du fédéralisme compétitif peuvent être estimées grâce aux analyses de modèles théoriques couramment utilisés dans la théorie économique du fédéralisme. Mais ces analyses ne donnent pas d'indication empirique quant à la concrétisation réelle des effets discutés, en particulier dans le fédéralisme tel qu'il existe en Suisse, ni de leur importance économique.

Il peut être utile dans un premier temps, en vue de l'examen des arguments théoriques, de partir de l'analogie entre concurrence privée et étatique. L'État fournit des biens et services publics pour lesquels il exige une contre-prestation sous forme d'impôts. Même si ce n'est pas une réelle contrepartie, une relation implicite d'échange est à la base de l'activité étatique. Indépendamment de la question de savoir si cette vision est juridiquement ou politiquement partagée, les collectivités territoriales offrent un ensemble de prestations publiques à un certain prix fiscal. La mise en évidence de ce principe facilite la compréhension des développements qui suivent.

3.1 La théorie traditionnelle du fédéralisme fiscal

► L'autonomie fiscale des collectivités publiques provoque une concurrence entre celles-ci qui met en évidence les niveaux de prestations publiques souhaités par les citoyens.

La concurrence garantit la diversité et la qualité de l'offre de biens et le respect des préférences des citoyens. Selon l'analyse de Tiebout (1956), l'autonomie fiscale des collectivités publiques est une condition préalable à la fourniture efficace de biens publics locaux. En votant avec leurs pieds («voting by feet»), les individus élisent domicile dans la collectivité publique qui, au gré de leurs préférences, leur apporte une combinaison optimale entre charge fiscale et prestations publiques. De ces choix résulte une concurrence entre collectivités qui met en évidence les niveaux de biens publics que souhaitent les citoyens.

Il se dessine alors toute une mosaïque de prestations publiques et de prix fiscaux au sein de laquelle il est possible de minimiser les coûts de la frustration des citoyens engendrés par une offre uniforme de prestations publiques (Rubinchik-Pessach 2005). Une offre de biens harmonisée au niveau central de l'État a nécessairement pour effet de décevoir les citoyens dont les intérêts sont centrés sur leur région et qui souhaitent plus ou moins de prestations publiques. Si ces prestations sont fournies dans les régions, les personnes qui souhaitent un niveau plus élevé (ou plus faible) de prestations peuvent en obtenir plus (ou moins). C'est ainsi que les processus migratoires provoquent des concentrations préférentielles dans certaines régions. Dès lors que les citoyens ont des préférences diverses en matière de biens publics, c'est par leur fourniture et leur financement décentralisés que l'on parviendra le mieux à tenir compte de ces différentes préférences. Ellingsen (1998) note que les coûts de ces préférences

¹⁵ Les arguments pour et contre le fédéralisme compétitif ont été résumés de manière analogue dans différentes sources. Cf. à ce sujet Feld (2000, 2001, 2002, 2004, 2005), Feld et Frey (2000), Feld et Kirchgässner (2001) et Feld et Schneider (2002).

se font surtout sentir pour les minorités et que la fourniture et le financement décentralisés de prestations servent surtout la protection de la minorité.

La mise à disposition et le financement décentralisés de prestations publiques permettent d'exploiter les avantages de l'information. En règle générale, un gouvernement local est mieux informé des préférences des citoyens que les niveaux supérieurs de l'État. Le savoir décentralisé en matière de solutions possibles aux problèmes de l'État est exploité plus efficacement dans le cadre d'une organisation décentralisée de l'État (Kerber 1998).

► Dans cette optique, la concurrence fiscale entre les collectivités serait plutôt un élément positif. En revanche, l'harmonisation des impôts serait défavorable.

Oates (1972, p. 30) en a tiré son théorème de la décentralisation: dans un monde constitué d'individus mobiles aux préférences diverses, l'offre et le financement décentralisés de biens publics est efficace au niveau le plus bas de l'État.¹⁶ L'estimation marginale de la valeur que les individus attribuent aux prestations publiques correspond au prix fiscal marginal qu'ils doivent acquitter pour les obtenir. Les contribuables parviennent à faire prévaloir leurs préférences en matière de prestations publiques. Les citoyens manifestent leurs préférences pour des biens publics locaux au travers du processus migratoire entre les collectivités territoriales (Oates 2006). Dans cette optique, la concurrence fiscale entre ces collectivités serait plutôt un élément positif. En revanche, l'harmonisation des impôts présenterait des inconvénients.

3.2 Externalités et rendements d'échelle dans la consommation de prestations publiques

Cette analyse plutôt positive de la concurrence fiscale ne tient pas si le principe de l'équivalence fiscale n'est pas respecté (Olson 1969). C'est-à-dire que les décideurs qui fixent la quantité des biens offerts, les consommateurs de ces biens et les agents payeurs des prestations publiques doivent partager un même espace territorial, de sorte qu'il y ait une correspondance aussi forte que possible entre les bénéficiaires, les payeurs et les décideurs (Blankart 2008). Au chapitre des externalités ou de la répartition décentralisée des revenus, la concurrence fiscale peut être inefficace. Les sources des effets externes sont diverses.

Externalités fiscales horizontales: c'est en illustrant les externalités fiscales par des exemples qu'on arrive le mieux à les comprendre. Partons de l'hypothèse d'une concurrence fiscale intensive entre les cantons suisses, qui disposent d'une large marge de manœuvre en matière d'impôts. Zurich pourrait se livrer à une concurrence fiscale avec Schwytz et Zoug. Admettons que Schwytz abaisse son taux maximum d'impôt sur le revenu, on pourrait voir les contribuables mobiles de Zurich au bénéfice de revenus élevés y affluer. Dans l'hypothèse d'une mise à disposition donnée de biens publics et de réserves de capacités d'infrastructures, cette arrivée allège le fardeau de tous les habitants de Schwytz, car l'immigrant partage avec eux les coûts de ces biens sans que leur qualité diminue. Mais parallèlement, si le degré d'utilisation des infrastructures était auparavant optimal (ou trop faible) à Zurich, cette décision personnelle d'émigration de certains contribuables représente un coût pour tous les habitants de Zurich. Elle accroît la charge fiscale nécessaire pour financer dans cette ville les prestations publiques qui y sont offertes. Si les deux cantons ne tiennent pas compte de ces effets d'allègement ou de charge dans leurs décisions concernant les prestations publiques, on voit apparaître des effets fiscaux externes qui se traduisent par une imposition trop faible ou par la mise à disposition inefficace de prestations publiques (Zodrow et Mieszkowski 1986). On obtient ainsi une

¹⁶ Cf. aussi Köthenbürger (2008) pour la reformulation du théorème de la décentralisation.

version poussée à l'extrême de l'argument de la sous-enchère fiscale ruineuse («race to the bottom»): les taux fiscaux des facteurs mobiles sont trop bas pour assurer les prestations à un niveau efficace.¹⁷

Ce résultat est lié à la myopie des décideurs politiques, dans la mesure où ils ne prévoient pas les effets d'allègement et de charge ou n'apprennent rien des précédents mouvements de population. Appliquée à la Suisse, cette remarque apparaît irréaliste, le pays ayant une longue expérience de la concurrence fiscale intercantonale. Les gouvernements cantonaux ne devraient pas être affectés d'une telle myopie. Tôt ou tard, ils prendront en considération les effets d'allègement et de charge. Dans l'exemple ci-dessus, les deux cantons adapteront leur offre de prestations publiques, de sorte que les externalités fiscales seront compensées par des modifications de l'infrastructure publique (Keen et Marchand 1997).

Rendements d'échelle dans la consommation: en l'absence de rivalité dans la consommation des prestations publiques offertes, celles-ci peuvent toujours rester à un niveau plus bas que celui que les citoyens souhaiteraient (Sinn 2003). S'il n'y a pas de rivalité (rendements d'échelle croissants dans la consommation), la qualité d'une prestation publique ne baisse pas pour les utilisateurs existants lorsque de nouveaux consommateurs viennent s'ajouter: l'arrivée d'une nouvelle voiture sur un tronçon d'autoroute très peu fréquenté ne joue aucun rôle. Cela a peu de sens d'exiger de chaque automobiliste une contribution destinée à couvrir les frais fixes élevés de la construction des autoroutes par des péages plus élevés, les coûts supplémentaires qu'il occasionne étant quasi nuls. Les contributions à ces frais sont prélevées sous la forme d'impôts. Mais dans un régime de concurrence fiscale, ces contributions ne peuvent être mises à la charge des contribuables mobiles, sinon ils migreraient vers d'autres lieux. On se contente donc de leur faire payer des taxes correspondant aux coûts marginaux. Cela permet d'éviter d'avoir un bas niveau de prestations publiques, inefficace par rapport aux souhaits des citoyens, ou des revenus nets trop faibles des contribuables peu mobiles qui devraient supporter la contribution par le biais de leurs impôts généraux.

«S'il n'y a pas rivalité, la qualité d'une prestation publique ne baisse pas pour les utilisateurs existants si de nouveaux consommateurs viennent s'ajouter.»

Externalités territoriales: celles-ci interviennent lorsque les prestations publiques et leur paiement s'étendent au-delà de leur espace naturel, par exemple lorsque des habitants de Freienbach vont à l'opéra à Zurich (effets de débordement, transferts). Ces personnes venant de l'extérieur paient des prix d'entrée qui ne correspondent pas à leur possibilité de paiement marginale. En effet, une partie du budget de l'opéra est financée sur les impôts du budget général du canton. Ces différences de prix effectives font apparaître des coûts d'encombrement qui revêtent la forme de queues aux caisses le soir ou de représentations à guichets fermés. Zurich, qui s'efforce d'éviter les problèmes d'encombrement en augmentant son offre de biens publics, doit assumer les pertes liées à l'impossibilité de couvrir les coûts.

L'exportation fiscale donne elle aussi lieu à des externalités territoriales. Les exportations fiscales agissent en sens inverse des effets de la concurrence fiscale: l'exportation fiscale incite à pratiquer des dépenses étatiques élevées et inefficaces, car une partie de la masse fiscale engrangée provient de personnes établies en dehors de la collectivité territoriale. C'est ainsi qu'une part non négligeable des entreprises établies à Zurich sont la propriété de personnes extérieures à Zurich. Vu que ces détenteurs de parts ne peuvent décider du niveau de

¹⁷ On peut aussi comprendre les remarques d'Hildegard Fässler (PSS) dans le débat sur la concurrence fiscale comme une version sophistiquée de l'argument de la sous-enchère fiscale «race to the bottom». Cf. à ce sujet l'article «Variationen zum Steuerwettbewerb: Ein angeregtes Panelgespräch», Neue Zürcher Zeitung, no 122, du 28 mai 2008, p. 23.

«Une coordination centrale entre les niveaux n'est pas nécessaire lorsque les citoyens eux-mêmes peuvent décider des lois fiscales.»

l'impôt zurichois sur le revenu et sur les bénéfices, le canton est incité à les taxer davantage. Les coûts des prestations publiques sont externalisés (Huizinga et Nielsen 1997). Ainsi, les externalités territoriales peuvent compenser les externalités fiscales, de sorte qu'il n'y a finalement pas de problèmes d'efficacité (Bjorvatn et Schjelderup 2002, Noiset 2003, Sørensen 2004).

Les externalités fiscales se produisent finalement lorsque les collectivités territoriales de niveau supérieur et inférieur recourent à la même assiette fiscale. Si chaque collectivité territoriale considère le taux de fiscalité de l'autre niveau comme étant fixe, un problème apparaît au niveau des biens collectifs: il y a «surexploitation» de l'assiette commune, qui est fortement taxée et de manière inefficace. Une augmentation d'impôt à un des niveaux réduit les recettes fiscales de l'autre niveau sans que les collectivités territoriales respectives ne tiennent compte de ces externalités fiscales. Les coûts marginaux privés des œuvres caritatives sont plus faibles que ceux du social, car plus la charge fiscale augmente, plus l'imposition supplémentaire augmente (Wrede 1999, Keen et Kotsogiannis 2002). Voilà qui semble militer en faveur d'une coordination centrale entre les niveaux. Toutefois, celle-ci n'est pas nécessaire lorsque les citoyens eux-mêmes peuvent décider, lors de votations populaires par exemple, des lois fiscales applicables aux différents niveaux. Enfin, les contribuables ont un intérêt suffisant à ne pas se voir appliquer une fiscalité trop élevée.¹⁸

Ces indications sur les externalités possibles ne nous disent toujours pas si l'on peut attendre de la concurrence fiscale des résultats plutôt favorables ou défavorables quant à l'efficacité de la production de prestations publiques. Alors que l'approche de Tiebout reconnaît à la concurrence fiscale un effet d'accroissement de l'efficacité, les diverses externalités envisagées ci-dessus suscitent des doutes. Toutefois, l'ampleur des distorsions ainsi créées est controversée. Les externalités fiscales combinées avec des rendements d'échelle croissants dans la consommation sont susceptibles de déboucher sur une offre de biens publics trop faible, donc inefficace, ou sur une imposition trop faible, donc inefficace, des facteurs de production mobiles. Mais elles peuvent aussi engendrer uniquement une imposition plus élevée des facteurs immobiliers, créant ainsi un nouveau problème de répartition. Les externalités fiscales et les externalités territoriales, notamment l'exportation fiscale, peuvent se compenser réciproquement. En outre, l'importance des externalités fiscales verticales dépend des mécanismes de décision politiques. Enfin, aspect non négligeable, la distorsion qui s'ensuit revêt la forme d'une fiscalité trop élevée, de sorte que les taux d'impôt minimaux proposés dans l'initiative du PSS pour des impôts équitables ne seraient pas la bonne voie. On a admis jusqu'ici l'application du principe dit de sélection (Sinn 2003), selon lequel l'État fait ce qu'il doit, à savoir corriger les dysfonctionnements du marché. Avant d'abandonner cette hypothèse, il convient de jeter un regard sur la redistribution opérée par l'État et la possibilité de préserver l'État-providence dans la concurrence fiscale.

3.3 Redistribution des revenus par l'État via le système de transfert fiscal

Dans le cas de la répartition des revenus entre les personnes, les problèmes apparaissent plus nettement, du moins dans une optique théorique, que ce n'est le cas en ce qui concerne l'efficacité de la concurrence fiscale. Prenons à nouveau un exemple: admettons que Zurich connaisse une progression de sa fiscalité plus marquée et verse davantage d'aide sociale que Schwytz. Zurich redistribue

¹⁸ Cf. la position inverse exprimée dans les travaux de Brülhart et Jametti (2008). Pour ces auteurs, la possibilité d'appliquer les mécanismes de décision de la démocratie directe n'existe pas pour tous les niveaux d'État pris en compte dans leur modèle.

alors davantage les revenus. Les citoyens percevant des revenus assez bas auront alors tendance, toutes choses égales par ailleurs (*ceteris paribus*)¹⁹ à s'installer à Zurich, où ils espèrent bénéficier de revenus de transfert plus élevés. En revanche, les citoyens au bénéfice de revenus supérieurs s'orienteront vers Schwytz, parce qu'on y pratique moins de redistribution. La répartition décentralisée des revenus est ainsi rendue plus difficile, voire impossible.

Les arguments qui viendraient démentir ce scénario ne sont pas nombreux. On prétend souvent que les personnes fortunées sont prêtes à payer des impôts plus élevés pour jouir de la paix sociale (Buchanan 1975). Cette redistribution volontaire, qui peut trouver son origine dans les préférences altruistes de ceux qui financent les transferts, est plus marquée dans une organisation décentralisée de l'État que dans le cas d'une organisation centralisée, car les bénéficiaires des transferts sont connus et plus faciles à identifier (Pauly 1973). La redistribution des revenus est, au moins dans une certaine mesure, un bien public local. Cette conception se vérifie jusqu'à un certain point. Pourtant, les rendements fiscaux obtenus ne suffiront pas à assurer le minimum vital aux personnes qui, dans la société, en ont besoin. Si la concurrence fiscale présente un inconvénient, il faut plutôt le rechercher dans le domaine de la redistribution entre les personnes (Stigler 1957, Sinn 2003).

3.4 Convergence régionale

► On entend dire fréquemment dans les débats en Suisse que la compétition fiscale aurait pour effet d'appauvrir les régions pauvres et d'enrichir les régions riches.

On prétend parfois dans le débat sur la concurrence fiscale en Suisse que cette compétition a pour conséquence d'appauvrir les régions pauvres et d'enrichir les régions riches. Selon cette théorie, plus une région abrite de bons contribuables, plus la fiscalité peut y être faible. De leur côté, les régions pauvres doivent prélever des impôts élevés pour pouvoir financer leurs infrastructures. Cela incite les «bons contribuables» à émigrer vers des régions à forte capacité économique.

D'un point de vue économique classique, cette argumentation est étonnante, car des différences de ressources telles que celles décrites ci-dessus au départ ne peuvent subsister sur la durée. La région plus pauvre, de par sa faiblesse structurelle, ne pourra verser que des salaires relativement bas. (Dans ce sens, le niveau des salaires est le meilleur indicateur de la pauvreté régionale). Toutefois, là où les salaires sont relativement bas, les rendements des investissements en capital sont relativement élevés. Cela attire le capital d'autres régions. La productivité marginale plus élevée fait alors recoller les régions plus pauvres au peloton des régions riches. Les niveaux des revenus (et aussi la dotation en ressources) convergent.

La nouvelle géographie économique est désormais largement acceptée. On sait aujourd'hui que la vision économique traditionnelle est relativement naïve. Les entreprises d'une branche, c'est souvent le cas des branches en croissance, s'installent là où elles trouvent d'autres entreprises de la même branche. Elles y trouvent des avantages en termes d'économies d'agglomération. Les coûts des transports et les rendements d'échelle de la production jouent également un rôle dans la décision d'une entreprise de s'implanter à tel ou tel endroit. La concurrence que se livrent les entreprises actives dans des régions différentes peut déboucher sur une concentration d'activités industrielles dans certaines régions, de par le jeu des rendements d'échelle dans la production, les avantages

¹⁹ L'hypothèse *ceteris paribus* a ici son importance, car les décisions de changement de domicile sont des décisions essentielles. Indépendamment des impôts et des transferts, plusieurs motivations jouent un rôle dans le choix du lieu d'habitation des individus. Notamment les prix des logements dans la localité à taux d'imposition plus bas sont, toutes choses égales par ailleurs, plus élevés et font obstacle au processus de répartition.

d'agglomération et les coûts de transfert. Il peut en résulter des différences de croissance durables. Ces modèles d'évolution économique spatiale laissent augurer un déploiement supérieur à la moyenne d'activités économiques dans les centres, tandis que le volume des activités sera inférieur à la périphérie.

Divers auteurs analysent les répercussions de la concurrence fiscale sur l'évolution économique des régions centrales et périphériques dans de telles conditions (Ludema et Wooton 2000, Kind, Knarvik et Schjelderup 2000, Baldwin et Krugman 2004, Borck et Pflüger 2006, Burbidge, Cuff et Leach 2006). Les avantages d'agglomération dans les centres économiques permettent aux gouvernements de prélever des impôts plus élevés dans ces zones que dans les régions périphériques.²⁰ Zurich par exemple offre aux entreprises de grands avantages avec ses excellentes infrastructures, sa base solide de clients et de fournisseurs établis sur place, sa main-d'œuvre bien formée. Elle peut donc se permettre de pratiquer une imposition relativement plus élevée que d'autres sites. Les régions périphériques, par exemple Obwald, n'ont guère d'autres solutions pour compenser les désagréments liés à leur site que la politique fiscale. Elles doivent tenter d'abaisser fortement leur fiscalité, vu que de petites modifications à ce niveau ne sont pas à même de compenser les avantages d'agglomération qu'offre Zurich. L'harmonisation fiscale serait nuisible dans la mesure où elle figerait les différences de ressources entre le centre et la périphérie.

A cet égard, le cas de l'Irlande est une bonne illustration de «success story» sur le plan international. De par sa situation périphérique en Europe, ses chances de développement sont en principe moins grandes que celles du nord de l'Italie par exemple. Malgré les transferts dont l'Irlande a bénéficié pendant des années dans le cadre de la politique régionale européenne depuis son adhésion à l'UE, il a fallu attendre la politique des baisses d'impôts systématiques appliquée depuis le début des années 90 pour que l'on assiste au développement accéléré de l'économie irlandaise.

«La solution aux problèmes structurels des régions pourrait résider dans l'autonomie fiscale.»

Dans cette situation, l'émoi qu'ont suscité les impôts dégressifs sur le revenu et la fortune dans le canton d'Obwald constitue un cas d'école. Pendant des années, Obwald a bénéficié d'importants transferts financiers dans le cadre de l'ancienne péréquation financière pour compenser ses désavantages de site. Depuis que le canton a constaté que ces transferts financiers ne venaient pas à bout de ses problèmes structurels et qu'il a recouru à des instruments de politique fiscale, il a fait l'objet de critiques précisément de la part des cantons classés à fortes ressources. La clé de la solution des problèmes structurels des régions pourrait ainsi résider dans l'autonomie fiscale. Mais les transferts financiers incitent plutôt les décideurs politiques locaux à maintenir les structures économiques existantes, le cas échéant à payer des aides, et non à promouvoir les mutations structurelles. Les rendements politiques des mutations structurelles sont incertains, alors que les avantages et les inconvénients de l'ancienne structure économique sont prévisibles pour les décideurs politiques. Cette incertitude induit une distorsion de la décision et dissuade de s'engager en faveur de mutations structurelles, ce qui favorise le statu quo. En fin de compte, cette situation engendre des problèmes financiers pour cette région, qui occasionnent à leur tour des désagréments à l'ensemble de l'État fédéral. Les expériences faites en Allemagne avec un système élaboré de péréquation financière ont été à l'origine de problèmes financiers notoires des Länder structurellement faibles. Elles constituent à cet égard un exemple à ne pas imiter.

²⁰ Les avantages d'agglomération constituent des rentes de localisation spécifiques pour les entreprises que les gouvernements peuvent taxer sans s'opposer à de grandes résistances, ni provoquer des distorsions.

«Le fédéralisme limite l'exploitation des citoyens par des gouvernements intéressés.»

► La concurrence fiscale a pour effet d'accroître l'efficacité de l'imposition.

3.5 Arguments politico-économiques

Comme nous l'avons déjà relevé, tous ces arguments sont fondés sur l'hypothèse d'un comportement bienveillant de l'État. Mais les décideurs politiques poursuivent fréquemment leurs propres objectifs et ne vont pas suffisamment dans le sens de la volonté des citoyens. Si le gouvernement s'efforce d'assurer ces avantages privés en se procurant des recettes plus élevées, les contribuables peuvent se soustraire au poids de l'imposition par un mouvement migratoire (Brennan et Buchanan 1980). Plus un État fédéral est fragmenté en diverses entités, plus il est facile de recourir à cette option migratoire. Le fédéralisme limite l'exploitation des citoyens par des gouvernements intéressés. Un tel gouvernement ne peut relever ses impôts à souhait. Il est obligé de prendre en considération les facteurs mobiles.

La concurrence fiscale a alors pour effet d'accroître l'efficacité de l'imposition. Dans ce cas, l'harmonisation fiscale irait à fins contraires, car l'État pourrait plus facilement exploiter sa base de contribuables. Toutefois, la prise en considération de facteurs mobiles n'équivaut pas nécessairement à une efficacité généralement plus élevée de l'imposition, du fait que les gouvernements peuvent continuer à surtaxer les facteurs immobiles (Apolte 2001). La concurrence fiscale ne serait pas suffisante pour empêcher les gouvernements intéressés d'exploiter la matière imposable.

Besley et Coate (2003) ouvrent une nouvelle perspective concernant les questions politico-économiques en rapport avec le fédéralisme. Ils défendent l'argument selon lequel il peut y avoir inefficacité du système lorsque c'est l'État central qui met à disposition et qui finance les biens publics, même dans l'hypothèse où les décideurs de l'État font en principe preuve de bienveillance. Au niveau de l'État central, le problème des biens fiscaux collectifs est plus grand qu'au niveau régional ou local. Divers groupes (ancrés au niveau régional ou local) rapportent leurs demandes de prestations publiques aux budgets respectifs. Suivant la clientèle électorale qu'un gouvernement aimerait satisfaire compte tenu de la fluctuation de l'opinion, certains groupes parviennent à leurs fins, d'autres pas. Toutefois, les coûts des programmes mis en place sur cette base sont répartis sur l'ensemble de la population. Un «problème de pool commun» apparaît en fonction de la concentration des avantages par régions ou par groupes et de la dispersion spatiale relativement plus élevée des coûts. Si ces groupes régionaux doivent formuler leurs prétentions en matière de prestations publiques au niveau régional, la possibilité de modifier le rapport des voix est réduite et les biens fiscaux collectifs sont moins fortement mis à contribution. Ainsi, le fédéralisme compétitif réduit sensiblement les problèmes liés aux biens collectifs.

Le fédéralisme permet en fin de compte aux citoyens de pouvoir comparer et apprécier les prestations des politiques (Besley et Case 1995). Leur niveau d'information sur les questions politiques étant moins approfondi que celui de leurs députés, les citoyens de Zurich mesurent la prestation de leur gouvernement à l'offre comparable du gouvernement de Zoug. Si Zoug, avec un niveau de prestations publiques comparables et des conditions égales par ailleurs dans les deux cantons, connaît des taux fiscaux plus bas que Zurich, les citoyens sont incités à ne pas réélire les membres de leur gouvernement. Le gouvernement zurichois anticipe cette mise à l'écart lorsqu'il envisage des augmentations d'impôt. On constate que cette concurrence, observée sur la durée de l'action gouvernementale, exerce un effet de discipline. Les gouvernants sont contraints d'offrir des prestations publiques à un coût avantageux et au niveau souhaité par les citoyens.

► La concurrence entre collectivités territoriales ressemble à un processus de découverte qui stimule le progrès dans le secteur public et favorise le développement économique.

3.6 Innovation politique et croissance économique

Le tableau brossé ci-dessus de la concurrence par la comparaison favorise la diffusion du savoir en politique. Il en résulte un accroissement d'efficacité dans une perspective dynamique. L'offre de prestations et son financement décentralisés autorisent l'expérimentation décentralisée de nouvelles solutions étatiques aux problèmes économiques. Le seuil de dissuasion d'application de réformes est abaissé du fait que l'échec d'expériences politiques entraîne moins de coûts à ce niveau qu'au niveau de l'État central. Louis Brandeis, juge à la Cour suprême des États-Unis, a affirmé en 1932 déjà: «*It is one of the happy incidents of the federal system that a single courageous state may, if its citizens choose, serve as a laboratory; and try novel social and economic experiments without risk to the rest of the country.*» [cité par Oates 1999]. Les bonnes solutions font leur chemin, car elles sont imitées par d'autres collectivités territoriales. Ainsi, la concurrence entre collectivités territoriales prend quasi l'allure d'un processus de découverte qui stimule le progrès dans le secteur public et favorise l'évolution économique d'un pays (Hayek 1939, Kerber 1998, Schnellenbach 2004, Blankart 2007). Oates (1999) évoque aussi à cet égard le *laboratoire du fédéralisme* et renvoie à la réforme de l'aide sociale américaine de 1996 qui, précisément dans cette optique, a fait redescendre les compétences du niveau de l'État fédéral à celui des États (Inman et Rubinfeld 1997).

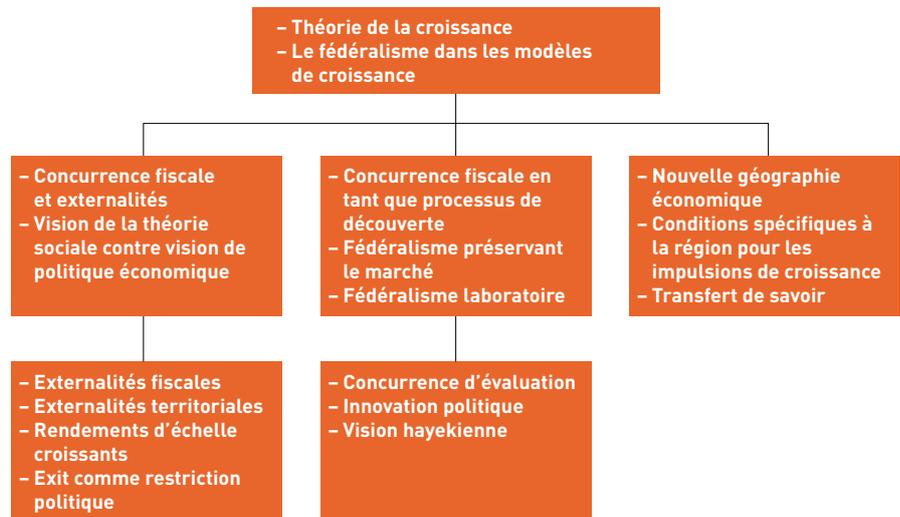
Les arguments qui militent en faveur d'un effet de la concurrence fiscale stimulant l'innovation sont toutefois également controversés. Les réformes politiques comportent des incertitudes. En règle générale, les entrepreneurs actifs en politique ne sont pas prompts à prendre des risques et ont plutôt tendance à adopter un comportement attentiste qu'à se profiler en préconisant de nouvelles solutions. Ils préfèrent reprendre à leur compte les solutions qui se révèlent les meilleures après essai et les adapter à leurs besoins. Le problème des resquilleurs se pose (Rose-Ackerman 1980). En outre, les innovations politiques dans un État fédéral offrent aussi aux politiciens qui recherchent leur propre intérêt la possibilité de se procurer des avantages personnels et de les présenter ensuite comme le résultat de l'incertitude liée aux innovations politiques (Kotsogiannis et Schwager 2006). Enfin, les citoyens sont peu incités à s'informer des questions politiques, de sorte qu'on peut nourrir des doutes sur leur volonté de pousser les politiciens aux réformes. Il n'en reste pas moins que l'innovation politique est plus forte lorsque les prestations et leur financement sont décentralisés que dans le cadre d'un État central (Schnellenbach 2004). Plus la mobilité s'accroît, plus les effets modérément positifs de la concurrence fiscale sur l'ampleur des innovations politiques se renforcent eux aussi. Le niveau de contribution que la concurrence fiscale, en favorisant l'innovation politique, apporte à l'évolution économique d'un pays dépend donc très fortement des conditions-cadre adoptées (Rauscher 2006, 2007).

Le «market-preserving federalism» de Weingast (1995) offre une autre approche du rapport entre la concurrence fiscale et l'évolution économique; à partir d'une optique de politique économique, l'auteur examine les effets du fédéralisme sur la prospérité. Il considère le fédéralisme compétitif comme une chance de limiter l'ampleur des interventions de l'État et d'assurer ainsi l'efficacité de l'économie de marché. Il suit l'analyse de Brennan et Buchanan (1980) et conclut à un apport positif du fédéralisme compétitif. Rodden et Rose-Ackerman (1997) contestent toutefois cette vision simple des choses. Ils pensent que les gouvernements des collectivités territoriales de rang inférieur peuvent, au lieu de s'orienter sur les intérêts des investisseurs mobiles, se tourner vers la demande des regroupements locaux de distribution et protéger ces entités de la concurrence extérieure par des mesures protectionnistes.

Illustration 9

D'un point de vue théorique, le fédéralisme concurrentiel tend plutôt à promouvoir le développement économique régional. Mais il n'est pas possible d'en tirer une conclusion définitive sans évidences empiriques.

Les canaux d'action du fédéralisme fiscal sur l'évolution économique



Source: Feld (2008)

Kessing, Konrad et Kotsogiannis (2006, 2007) prennent aussi en considération les obstacles aux investissements étrangers directs que présente un système à plusieurs niveaux comme le fédéralisme. Selon eux, les gouvernements centraux des systèmes à plusieurs niveaux éprouvent de plus grandes difficultés à offrir aux investisseurs étrangers des conditions-cadre claires si les collectivités territoriales des autres niveaux pratiquent leur propre politique de manière autonome. Les investisseurs ne pourraient pas tableer sur une politique fiscale claire, de sorte qu'ils devraient redouter des impôts par trop élevés en raison d'externalités fiscales verticales. Cette situation serait nuisible à l'évolution économique des États fédéraux. Toutefois, l'analyse de Kessing et al. ne tient pas compte de la concurrence fiscale horizontale, de sorte que les résultats auxquels elle aboutit ne contredisent pas les arguments de Weingast de manière adéquate. La concurrence fiscale horizontale peut accroître l'attrait fiscal d'un pays et compenser ainsi les externalités fiscales verticales (Wilson et Janeba 2005, Brühlhart et Jametti 2008). La concurrence fiscale horizontale a plutôt un effet favorable sur les investissements directs (Janeba 2002).

Au vu de ces arguments, la question de savoir si le fédéralisme compétitif ou le fédéralisme coopératif contribuent positivement à l'évolution économique des collectivités territoriales (Feld, Baskaran et Schnellenbach 2007) reste théoriquement ouverte. La figure 9 résume les canaux de transmission possibles au travers desquels le fédéralisme compétitif peut déployer ses effets sur l'évolution économique. Il faut dire tout d'abord que les analyses théoriques sur l'efficacité du secteur public ne permettent pas de dégager des constats clairs en ce qui concerne la concurrence fiscale. Les arguments qui vont dans le sens d'une présomption d'efficacité du fédéralisme compétitif sont plus nombreux, car les externalités possibles se compensent réciproquement et les dysfonctionnements politiques sont limités par la concurrence inhérente au système. Mais si les dysfonctionnements du marché reviennent subrepticement avec la concurrence liée au système, un manque d'efficacité peut apparaître. L'estimation des effets de promotion de l'innovation induits par la concurrence fiscale est tout aussi ambivalente. Là aussi, davantage d'éléments parlent en faveur d'un effet positif du fédéralisme compétitif, mais il peut aussi y avoir des effets de frein aux réformes. En ce qui concerne la répartition des ressources dans l'espace, les forces du marché qui débouchent sur une concentration régionale de la capacité économique dans les agglomérations peuvent plus facilement déployer leurs

effets dans un fédéralisme compétitif. La «Nouvelle géographie économique» montre que la concurrence fiscale notamment représente une possibilité de compenser les désavantages économiques des sites. L'harmonisation fiscale doit donc plutôt être considérée comme nuisible. Du moins il est clair qu'il ne faut pas placer d'espoir dans la péréquation financière pour permettre à ses bénéficiaires de se rattraper et de se renforcer durablement. L'un dans l'autre, il y a des raisons d'admettre, d'un point de vue théorique, que le fédéralisme compétitif favorise plutôt l'évolution économique régionale. Mais en l'absence d'évidence empirique, on ne saurait tirer définitivement cette conclusion.

3.7 Fédéralisme et endettement

La figure 9 résume certes les principaux arguments relatifs au fédéralisme compétitif, mais elle laisse de côté un aspect important. Il s'agit du rapport entre fédéralisme et endettement, qui comporte de multiples aspects. Avec la large autonomie financière dont disposent les cantons suisses, on a tendance à partir de l'idée qu'ils sont aussi eux-mêmes responsables des engagements qu'ils ont contractés sur les marchés des capitaux. Il faut en principe admettre cette idée dans le cas des cantons, au plus tard depuis l'arrêt du Tribunal fédéral concernant Loèche-les-Bains (Blankart et Klaiber 2006). Ainsi, la Suisse ne connaît pas de problème de sauvetage à proprement parler. Toutefois, aussi bien la concurrence fiscale entre collectivités territoriales que la péréquation financière peuvent entraîner des effets sur l'augmentation de l'endettement de l'État et sur les efforts de consolidation, donc sur le recul de cet endettement.

► Dans la concurrence fiscale entre collectivités territoriales, le niveau d'endettement devient lui-même un paramètre de la concurrence.

Certains craignent une progression de l'endettement de l'État du fait qu'en raison de la concurrence fiscale, les recettes indispensables au financement des dépenses nécessaires pourraient manquer (Jensen et Toma 1991). Cette situation pourrait amener certaines collectivités à ne plus adapter leurs prestations publiques et à s'endetter, puis à n'offrir qu'un faible niveau de prestations, inefficaces, lors du remboursement de la dette. Défendre cet argument, c'est ignorer que le niveau de l'endettement de l'État est important sous l'angle de l'attrait d'une collectivité territoriale. Un faible endettement de l'État accroît la probabilité du mouvement migratoire de facteurs mobiles, car les individus peuvent s'attendre à devoir payer moins d'impôts pour amortir les dettes à l'avenir. Ainsi, dans la concurrence fiscale entre collectivités territoriales, le niveau d'endettement devient lui-même un paramètre de la concurrence.

L'effet du versement de montants au titre de la péréquation financière devrait être beaucoup moins favorable. Certes, la méthode du solde laisse entrevoir un niveau de dettes plus bas: un canton qui touche des recettes plus élevées en raison de transferts de la Confédération (ou d'autres cantons) n'a pas besoin de s'endetter beaucoup pour financer ses dépenses. Toutefois, ce constat laisse à nouveau de côté les effets incitatifs des transferts financiers. Les versements effectués au titre de la péréquation financière font l'effet d'un renflouement partiel temporaire. Les cantons bénéficiaires relâchent leurs efforts en matière de finances durables s'ils peuvent compter sur les apports des autres (Homburg 1994, Wildasin 1997, Goodspeed 2002). Mais les autres cantons sont aussi incités à dépenser à l'excès et à s'endetter par trop s'ils sont mis à contribution pour financer des transferts. En fin de compte, la péréquation financière se traduit par un plus grand endettement de l'État.

Des arguments analogues peuvent s'appliquer à la consolidation des budgets publics (Schaltegger et Feld 2009). Dans la littérature politique scientifique, le point de vue prédomine que le fédéralisme recèle un plus grand potentiel d'entraves à la consolidation en raison du nombre plus élevé de décideurs (Tsebelis 2002, Tsebelis et Chang 2004). Cependant, si l'on prend en compte les divers

«Le fédéralisme compétitif peut améliorer les efforts de consolidation.»

instruments de politique financière existant dans un système fédéraliste, la péréquation financière a moins de chances de se traduire par des consolidations, car elle diffère les mesures d'adaptation nécessaires. En revanche, avec la concurrence fiscale, la consolidation réussie des budgets publics dans un canton rend ce canton attrayant pour les candidats à la migration en raison de la faible fiscalité à laquelle on peut s'y attendre pour l'avenir. C'est pourquoi le fédéralisme compétitif peut améliorer les efforts de consolidation.

3.8 Fédéralisme asymétrique

Les distorsions et les problèmes évoqués ci-dessus en relation avec le fédéralisme compétitif sont vraisemblablement accentués si le fédéralisme présente des asymétries. Ces dernières peuvent porter par exemple sur la taille des collectivités territoriales, en termes de population ou de capacité économique exprimée en part du produit intérieur brut, dans d'autres unités de création de valeur ou de gisements de ressources naturelles. Bucovetsky (1991) et Wilson (1991) indiquent que la petite région en termes de population est relativement gagnante dans la concurrence fiscale en raison d'une élasticité élevée des intérêts du capital. La plus grande région peut procéder à un relèvement de sa fiscalité afin de compenser l'érosion de son assiette fiscale liée à la migration de contribuables vers la petite région. Cependant, si la grande région abaisse sa fiscalité, elle attirera moins de capital de la petite région. Les prestations publiques offertes dans la grande région se situeront alors à un niveau trop bas. Par conséquent, la concurrence fiscale devrait surtout bénéficier aux petites régions, au détriment des grandes collectivités.

Haufler et Wooton (1999) sont d'un avis différent. Leurs considérations se distinguent de celles de Bucovetsky (1991) et Wilson (1991) en ce qu'ils se situent dans une perspective spatiale et prennent en considération les coûts des transports et les effets liés à la taille des marchés. Cette analyse théorique est compatible avec les arguments de Baldwin et Krugman (2004). Les coûts des transports incitent les entreprises à s'implanter dans les grandes régions. Admettons que la plus grande région opte pour une politique agressive de réduction des impôts, elle bénéficiera beaucoup plus fortement, par effet d'asymétrie, de la concurrence fiscale. Il ne reste alors plus que les miettes pour les petites régions périphériques. En l'absence d'analyses empiriques, il n'est malheureusement pas possible de trancher sur l'exactitude de ces points de vue. Il n'existe à ce jour aucune étude empirique qui prenne explicitement en considération les asymétries.

3.9 Résumé

Il serait certes prématuré de tirer des conclusions sur la seule base des réflexions théoriques présentées dans ce chapitre. Mais vu la multiplicité et la diversité des arguments, il importe de bien préciser les enjeux. Les développements qui précèdent mettent en évidence le caractère contradictoire des arguments. Ils peuvent alimenter la crainte qu'une analyse économique ne débouche pas sur des constats clairs. Mais, sans doute en raison du grand intérêt que suscite ce thème, tout ce qu'on peut dire en science financière, c'est que les arguments développés pour ou contre le fédéralisme compétitif débouchent sur une vision très différenciée suivant les bases considérées concernant son mode d'action et les conditions-cadre dans lesquelles il agit.

Premièrement, l'attitude vis-à-vis de l'État en général est primordiale pour l'appréciation du fédéralisme compétitif. Si l'on admet que l'État fait ce qu'il doit, les distorsions possibles induites par le fédéralisme compétitif vont mettre en évidence les inefficiences des prestations étatiques et le risque susceptible d'en

découler pour l'État social. En revanche, si on prête aux acteurs de l'État un comportement intéressé et rationnel, le fédéralisme compétitif apparaît comme une mesure permettant d'endiguer l'imposition excessive de la part d'un secteur public marqué par la défaillance de l'État.

Deuxièmement, la prudence s'impose à double titre. La possibilité de voir apparaître des externalités ne suffit pas encore à amener des restrictions au fédéralisme compétitif, parce que ces phénomènes peuvent s'annuler réciproquement. Ainsi, l'exportation fiscale contrecarre les externalités fiscales. De même que, dans le domaine de l'environnement, les effets externes ne suscitent pas d'activités étatiques lorsque les acteurs privés sont incités à agir dans le sens du théorème de Coase, un fédéralisme compétitif peut développer des mécanismes d'autorégulation. D'autre part, la concurrence fiscale ne suffit pas à empêcher une imposition excessive si seuls les facteurs mobiles en profitent. Pour limiter l'avidité des gouvernements intéressés, il faut recourir à d'autres instruments.

Troisièmement, il apparaît judicieux d'envisager séparément les différents éléments du fédéralisme. Il n'est guère d'État fédéral qui mise sur la seule concurrence fiscale ou sur l'équilibre fiscal par le transfert ou sur le seul fédéralisme coopératif. Ces caractéristiques coexistent fréquemment avec des degrés d'intensité différents sur l'un ou l'autre aspect. Ce qui est déterminant, ce sont les conditions minimales à réunir pour que le mode de fonctionnement des différents instruments soit positif. En mettant plus ou moins l'accent sur les divers instruments du fédéralisme, on parvient à faire ressortir les effets incitatifs, par exemple en matière d'endettement ou de développement économique.

Quatrièmement, il apparaît, précisément dans une telle perspective dynamique, que jusqu'ici, les avantages du fédéralisme compétitif n'ont pas suscité toute l'attention qu'ils méritaient. Bien souvent, les informations sur les souhaits des citoyens ou sur l'effet des projets politiques ou encore sur les incitations découlant de certaines mesures politiques font défaut. La concurrence fiscale met ces informations au jour et contribue ainsi à la solution de problèmes politiques. Cela ne se produit que lorsque l'autonomie fiscale des collectivités territoriales en concurrence est garantie. L'obligation de justifier les impôts contraint les décideurs à rendre des comptes sur la nécessité des mesures publiques et à épuiser les réserves d'efficience des prestations publiques.

► La réponse à la question de savoir s'il faut imposer davantage de restrictions à la concurrence fiscale intercantonale ne peut, en fin de compte, être qu'empirique.

En Suisse, la concurrence fiscale est déjà flanquée par un ensemble de conditions-cadre, telles que la loi sur l'harmonisation fiscale, la jurisprudence du Tribunal fédéral, les Conférences des gouvernements cantonaux et la péréquation financière. Dès lors que les effets possibles du fédéralisme compétitif sont multiples, la réponse à la question de savoir s'il faut imposer davantage de restrictions à la concurrence fiscale intercantonale ne peut, en fin de compte, être qu'empirique.

4 L'analyse empirique montre le fédéralisme sous un jour avantageux

La concurrence fiscale limite l'activité de l'Etat, maintient dans l'ensemble la charge fiscale à un bas niveau et favorise l'innovation politique.

Pour évaluer les effets de la concurrence fiscale en Suisse, il ne suffit pas de faire appel à quelques évidences anecdotiques ou descriptives, dans la mesure où se pose la question du degré de liberté dans l'interprétation de telles données, régulièrement exploitées par les milieux politiques intéressés. Les individus cherchent-ils vraiment leur domicile, et les entreprises leur lieu d'implantation, en fonction de critères fiscaux? Les collectivités territoriales tentent-elles d'attirer ces contribuables par une utilisation stratégique des instruments de politique fiscale? Quelles conséquences cette concurrence a-t-elle sur l'efficacité de la production de services publics, la redistribution des revenus, la croissance économique ou la capacité de réforme des collectivités territoriales en Suisse?

4.1 Résultats empiriques sur le choix du domicile

Plusieurs études consacrées à la concurrence fiscale en Suisse examinent l'influence des disparités de charge fiscale sur le choix cantonal et local d'un lieu de vie. Trois angles d'analyse différents peuvent être adoptés: les études de migration, les études d'homogénéité et les études de capitalisation. Pour résumer, on observe qu'en Suisse, le choix individuel du domicile est influencé – ceteris paribus – par les incitations fiscales.

► Une hausse de la charge fiscale a pour effet de limiter l'arrivée de nouveaux contribuables dans un canton ou dans une commune.

Etudes de migration: ces études analysent l'influence des disparités en matière de niveau de la charge fiscale et de services publics sur la migration entre les collectivités territoriales. Dans une étude datant de 1981, R. L. Frey ne constate pratiquement pas d'influence des variables fiscales sur l'activité migratoire. Les cantons dans lesquels la charge fiscale est faible n'attirent pas – ceteris paribus – un nombre significativement plus élevé de contribuables, pas plus que les cantons dotés de meilleures infrastructures. Ces résultats sont également valables pour les migrations au sein des cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne ainsi qu'entre ces deux cantons. Frey utilise comme étalon de mesure de l'activité migratoire les données agrégées de l'immigration, de l'émigration et du solde migratoire de ces deux collectivités territoriales pour les années 1960 et 1970. Feld (2000, chapitre 4) se fonde sur de nouvelles données agrégées en matière de migration et constate quant à lui une influence de la charge fiscale tant sur les migrations intercantionales durant l'année 1990 que sur les migrations entre villes suisses en 1994, couplée à une influence de l'importance des prestations publiques sur les migrations entre villes suisses. Selon son analyse, une hausse de la charge fiscale a pour effet de limiter l'arrivée de nouveaux contribuables dans un canton ou dans une commune. D'autres indicateurs importants pour le choix du lieu d'établissement ont été pris comme variables de contrôle. Ces résultats économétriques ne sont pas assez robustes dans la mesure où ils dépendent beaucoup des spécifications choisies.

Contrairement à ces deux analyses, trois autres études recourent à des données individuelles pour établir l'influence de la fiscalité sur la décision de migrer. Liebig et Sousa-Poza (2006) analysent les données des ménages des trois premières vagues du Panel suisse de ménages (1999–2001) et ne constatent pas d'influence significative de la charge fiscale individuelle sur la décision de migrer. Selon leurs résultats, c'est principalement la situation des migrants en matière d'habitat qui est déterminante dans le choix du domicile. Les ménages figurant

parmi cette série de données sont issus de toute la Suisse. Toutefois, sur les 3678 ménages observés, seuls 285 ont déménagé durant la période considérée, de sorte que les résultats s'appuient sur une base de données relativement restreinte.

► **La différence de charge fiscale a un effet plus marqué pour les personnes disposant de revenus élevés.**

Schmidheiny (2006) fonde ses investigations sur une base de données plus large que Liebig et Sousa-Poza (2006), tout en les concentrant sur une portion plus restreinte du territoire helvétique, et modélise en outre le choix du lieu de domicile des individus avec une extrême minutie. Dans son étude des deux cantons bâlois et de Soleure menée en 1997, il tient compte de tous les ménages qui ont changé de domicile durant la période considérée en se fondant sur une série de données comprenant au total 7872 ménages. Il met en lumière une influence très significative de la charge fiscale sur la migration des ménages. L'effet est plus marqué pour les personnes disposant d'un revenu élevé que pour les bas revenus.

Liebig, Puhani et Sousa-Poza (2007) examinent le comportement migratoire de 1,7 million de ménages suisses entre 1995 et 2000 en s'appuyant sur les données de recensement et d'imposition du revenu de 600 communes. Ce nombre considérable d'observations est réparti en 27 sous-groupes selon l'âge, la formation et la nationalité des individus. Les auteurs font état d'un effet très significatif de la charge d'imposition du revenu sur la décision de migrer, particulièrement prononcé chez les Suisses relativement jeunes et au bénéfice d'une bonne formation. Lorsque le taux d'imposition du revenu est relevé d'un point de pourcentage dans une localité, 33 jeunes Suisses titulaires d'un baccalauréat sur 1000 quittent la commune concernée.

Au premier coup d'œil, ces cinq études peuvent donner l'impression qu'il n'y a pas de rapport clair et unanimement établi entre charge fiscale et activité migratoire. Mais cette impression est trompeuse, car les migrations sont caractéristiques d'une situation de déséquilibre difficile à appréhender dans une étude empirique. Schmidheiny (2006) ou Liebig et al. (2007) viennent à bout de la difficulté à grand renfort de données et de modèles, et leurs résultats sont certainement les plus fiables. Les résultats présentés par Schmidheiny sont en outre largement compatibles avec ceux des études d'homogénéité.

Etudes d'homogénéité: ces études examinent la répartition des contribuables de diverses classes de revenu entre les cantons et les villes suisses en tant que fonction de différentes caractéristiques domiciliaires. En principe, cela permet de tableur sur une situation d'équilibre. Dans ces études, il apparaît que les personnes aisées choisissent – *ceteris paribus* – leur lieu de domicile 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 domicile se fait nettement moins sentir chez les contribuables ayant des revenus plus modestes. Ces résultats empiriques sont le fruit d'une étude transversale des cantons suisses fondée sur des données de 1987 (Kirchgässner et Pommerehne 1996), d'enquêtes relatives aux cantons et à 137 villes et communes de Suisse pour l'année 1990 (Pommerehne, Kirchgässner et Feld 1996, Feld 2000, 2000a, Feld et Kirchgässner 2001a), ainsi que d'une étude par échantillonnage s'appuyant sur les données cantonales des années 1981/1982 à 1993/1994 (Feld et Frey 2000). La concurrence fiscale est plus prononcée au niveau local qu'au niveau du canton, et un peu plus forte pour les travailleurs indépendants que pour les salariés. Ces derniers sont par ailleurs plus sensibles à la pression fiscale que les retraités pour le choix de leur lieu de domicile. L'influence de la charge fiscale sur le choix d'un lieu de vie n'est que partiellement compensée par l'avantage lié aux prestations publiques. Cette

«L'influence de la charge fiscale sur le choix d'un lieu de vie n'est que partiellement compensée par l'avantage lié aux prestations publiques.»

► Ce sont avant tout les revenus les plus élevés qui sont en mesure d'exploiter les avantages fiscaux.

remarque s'applique également aux travailleurs indépendants et aux salariés. Une commune qui affiche des dépenses sociales supérieures – en particulier sous forme d'aide sociale – accroît la probabilité qu'un contribuable disposant d'un revenu modeste établisse son domicile sur son territoire.

Ainsi les facteurs fiscaux jouent un rôle significatif dans le choix individuel du lieu de domicile, une plus grande importance étant accordée à la charge fiscale par les revenus élevés, et aux transferts sociaux par les bas revenus. Les premiers s'établissent plus volontiers dans un canton ou une ville offrant un bas taux d'imposition, tandis que les seconds s'installent plutôt là où les gens aisés sont plus lourdement taxés et où les subventions sociales sont par conséquent plus importantes. Les facteurs fiscaux rendent les collectivités territoriales suisses plus homogènes du point de vue du revenu qu'elles ne le seraient en l'absence de concurrence fiscale. Celle-ci est, à cet égard, plus significative que la concurrence en matière de dépenses sociales.

En réunissant les résultats des études de migration et des études d'homogénéité, on obtient un tableau très intéressant de la mobilité induite par la fiscalité en Suisse. Ce sont plutôt les jeunes contribuables au bénéfice d'une bonne formation et d'un bon salaire qui réagissent aux disparités de charge fiscale. Ces disparités en matière d'impôt sur le revenu ont déjà un impact à partir d'un revenu annuel de plus de 150 000 francs. Ce ne sont donc pas uniquement les individus de la classe de revenu la plus haute – les «riches» – que l'on cherche à séduire par une fiscalité plus douce. Les cantons peuvent déjà être gagnants au plan de la concurrence fiscale s'ils offrent des conditions attrayantes pour les contribuables jeunes, dotés d'une bonne formation et d'un confortable revenu moyen.

Etudes de capitalisation: ces résultats trouvent une large confirmation dans des enquêtes cherchant à déterminer dans quelle mesure des différences au niveau de la charge fiscale, des prestations publiques et des transferts sociaux sont capitalisées dans les loyers et les prix de l'immobilier (Feld et Kirchgässner 1997, Hilber 1998). L'effet de capitalisation explique les variations de la demande induites par la fiscalité sur le marché du logement. La terre étant un facteur de production immobile, son offre est frappée durablement par la charge fiscale. C'est précisément ce résultat qui ressort des enquêtes citées. Plus la pression fiscale est élevée dans un canton ou dans une ville, plus les loyers et les prix de l'immobilier sont bas, car ces collectivités territoriales deviennent dès lors – ceteris paribus – inattractives. Dans cette approche, les autres facteurs qui influencent les loyers et les prix de l'immobilier – par exemple les caractéristiques propres des logements ou des maisons, mais aussi l'attrait de la région lié aux conditions du marché de l'emploi ou à l'infrastructure privée et publique ainsi que les conditions environnementales et d'autres atouts de situation – sont maintenus à un niveau constant. Zurich connaît des loyers et des prix de l'immobilier élevés malgré des conditions fiscales désavantageuses en comparaison avec Zoug. Les avantages fiscaux accordés à Zoug peuvent toutefois surcompenser les inconvénients dans le domaine du logement par rapport à Zurich. On observe en outre que la charge fiscale pesant sur les revenus élevés joue un plus grand rôle que la charge fiscale des bas revenus ou que les dépenses sociales. Cela révèle une nouvelle fois que la Suisse connaît davantage une concurrence fiscale qu'une concurrence liée aux transferts sociaux. Les personnes disposant de revenus élevés sont par ailleurs celles qui sont le plus en mesure de tirer parti des avantages fiscaux. Ces résultats se confirment aussi largement pour les États-Unis, tout comme les résultats des analyses de mouvements migratoires (Feld et Kirchgässner 1997, Feld 2000).

4.2 Etudes empiriques sur le choix du lieu d'implantation

Tout comme le choix d'un lieu de domicile, on constate que pour les entreprises, le choix d'un lieu d'implantation en Suisse est dicté par des motifs fiscaux. Feld et Kirchgässner (2003) étudient l'influence des impôts sur le bénéfice et sur le revenu sur le choix d'implantation des entreprises et sur l'emploi au niveau cantonal. Ils relèvent une influence négative significative des impôts sur le nombre de petites et moyennes entreprises affichant différents rendements financiers dans les cantons pour les années 1981/1982 et 1991/1992, ainsi que sur la croissance de l'emploi à l'échelon cantonal entre 1985 et 1997. On remarque ici que l'impôt sur le revenu a une influence plus nette sur le nombre d'entreprises dans les deux catégories de taille et les trois catégories de rendement considérées que l'impôt sur le bénéfice, qui n'a d'influence négative que sur les entreprises à haut rendement. De plus, les impôts en général et l'impôt sur le revenu en particulier ont un impact plus important sur le nombre d'entreprises implantées dans les cantons que sur l'emploi. Cela confirme le fait qu'en Suisse, les petites et moyennes sociétés anonymes exploitent la marge de manœuvre dont elles disposent pour déplacer leurs bénéfices, malgré les règles existantes en matière de répartition fiscale intercantonale.

Dans une récente étude, Brülhart, Jametti et Schmidheiny (2007) ont examiné la sensibilité des entreprises aux disparités fiscales entre villes et communes suisses dans leur choix d'un lieu d'implantation, en s'appuyant sur une série de données unique des créations d'entreprises entre 1999 et 2002. Cette série de données inclut 13 768 start-up en 1999–2000 ainsi que 12 465 nouvelles entreprises en 2001–2002 et tient compte des informations fournies par les 213 plus grandes villes et communes de Suisse. On parle ici réellement de nouvelles entreprises, puisque les fusions, divisions et reprises d'entreprises ne sont pas prises en compte. Les auteurs mettent en évidence un effet négatif significatif de l'impôt sur le bénéfice sur les créations d'entreprises dans les villes et communes considérées. Outre l'impôt sur le bénéfice, l'impôt sur le revenu des personnes physiques ainsi que l'impôt sur le capital ont un effet dissuasif sur l'implantation des start-up. L'effet de l'impôt sur le capital est toutefois moins significatif que celui des impôts sur le bénéfice et sur le revenu.

Cette étude va plus loin que la simple analyse des effets de la charge fiscale et teste explicitement l'approche de Baldwin et Krugman (2004). Selon les réflexions de ces derniers, les effets d'agglomération dans les centres économiques permettent aux autorités fiscales d'imposer les bénéfices des entreprises à des taux relativement élevés. L'attrait des centres économiques et son influence sur le choix d'un lieu d'implantation peuvent ainsi être exploités par une ville ou une commune sous forme de charge fiscale accrue, afin que les entreprises contribuent au financement des prestations publiques. Brülhart, Jametti et Schmidheiny (2007) mettent eux aussi en évidence de tels effets d'agglomération: l'effet dissuasif des disparités de charge fiscale est 2,5 fois plus élevé dans les secteurs économiques les moins sujets aux effets d'agglomération que dans les secteurs les plus concernés par le phénomène. Les avantages des agglomérations compensent les effets de la pression fiscale dans la concurrence fiscale entre collectivité territoriales. Il ne faut donc pas s'attendre à une sous-enchère fiscale.

Dans le cas des États-Unis, l'influence de la charge fiscale dans la localisation des entreprises est clairement établie (Newman et Sullivan 1988, Hines 1997, Feld 2000). La majorité des études concernant ce pays aboutissent à un résultat analogue à celui des études suisses: toutes choses étant égales par ailleurs, les impôts jouent un rôle significatif dans le choix du lieu d'implantation des entreprises. Celles-ci s'installent toutefois aussi là où elles peuvent bénéficier d'un niveau élevé de prestations publiques, ce qui signifie que l'un dans l'autre, ces

«Les facteurs fiscaux jouent un rôle significatif dans le choix individuel du lieu de domicile.»

deux critères s'équilibrent. De plus, outre l'imposition des entreprises, l'impôt sur le revenu des personnes physiques est également déterminant pour la localisation des sociétés. Au chapitre des prestations, ce sont surtout les services en matière d'infrastructure et les dépenses de sécurité publique qui orientent le choix d'implantation des sociétés aux côtés du volet fiscal. Par ailleurs, une série de facteurs non fiscaux ont été identifiés: les entreprises et les investisseurs tiennent par exemple compte de la qualité de la main d'œuvre ou du niveau des salaires. La proximité des marchés d'écoulement constitue un autre critère de choix décisif. S'agissant des activités des groupes dans le domaine de la recherche et du développement, les effets d'agglomération exercent là encore une influence non négligeable. Des disparités de pression fiscale sont ainsi compensées, partiellement ou complètement, par d'autres conditions en matière d'implantation des entreprises. Ce constat a d'ailleurs également été fait dans le cadre d'études internationales (Feld et Heckemeyer 2008).

Les recherches menées pour les États-Unis et la Suisse établissent donc que d'importants écarts en matière de charge fiscale constituent une incitation à la délocalisation ou au déménagement qui se traduit effectivement dans la réalité.

Résultat 2 Les contribuables réagissent – *ceteris paribus* – à des disparités fiscales entre les cantons et les communes. On constate donc en Suisse une mobilité induite par la fiscalité.

Qu'il en résulte effectivement une concurrence fiscale ou pas dépend ensuite du choix des collectivités territoriales de gérer ou non leurs taux d'imposition et leurs instruments de dépense de manière stratégique dans le but d'attirer la main d'œuvre et le capital mobiles.

4.3 Etudes empiriques sur les stratégies de politique financière

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 qui se préoccupe de savoir comment attirer les bons contribuables par la 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 comparant leurs pratiques en la matière peuvent ainsi entrer dans une spirale de baisse des taux d'imposition en nivelant leurs taux par le bas. A l'instar de la concurrence 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 est liée à la moyenne de la charge fiscale des autres collectivités territoriales.

Ce rapport a été étudié sur la base d'échantillons des vingt-six cantons pour la période 1980 – 1999 (Feld et Reulier 2009). Dans un canton, la pression de l'impôt sur le revenu dans onze classes de revenu considérées 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 ses propres taux d'imposition. Cette corrélation spatiale des taux d'imposition est plus forte pour les revenus moyens et élevés que pour les bas revenus. La réaction aux baisses fiscales est nette, notamment dans la tranche des revenus moyens supérieurs. Entre cantons limitrophes, c'est-à-dire dans le cadre d'une concurrence fiscale en espace restreint, la rivalité s'exerce davantage sur les contribuables disposant de revenus de plus de 200 000 francs que sur ceux dont

► La concurrence fiscale intercantonale se fait déjà sentir pour les revenus moyens supérieurs.

les revenus sont bien plus élevés. Voilà qui confirme d'une certaine manière les résultats relatifs à la mobilité des contribuables induite par la fiscalité. Les cantons ne s'intéressent donc pas uniquement aux revenus particulièrement élevés, considérés comme de «bons contribuables», la concurrence fiscale intercantonale se faisant en effet déjà sentir pour les revenus moyens supérieurs. A cet égard, les coefficients estimés sont significativement supérieurs à 0,5. L'effet de la pression fiscale dans les cantons limitrophes est par conséquent relativement important. Dans le cadre d'une concurrence fiscale à grande échelle, la rivalité est toutefois moins prononcée, comme le montrent les coefficients estimés pour la charge fiscale moyenne des «voisins des voisins».

Florence Miguet (2006) confirme dans les grandes lignes ces résultats pour 384 communes du canton de Vaud en 2000. A l'échelon local, les coefficients estimés de la fonction de réaction fiscale sont toutefois plus élevés et s'établissent aux alentours de 0,9. Autrement dit, un allègement de la charge fiscale moyenne d'un point de pourcentage dans les communes voisines réduit la charge fiscale de 0,9 point de pourcentage dans une commune donnée. Outre l'analyse de ces simples fonctions de réaction, Miguet cherche aussi à savoir si ces aménagements de la charge fiscale sont imputables à l'afflux ou à la perte de substance fiscale, c'est-à-dire à des externalités fiscales. Ses résultats indiquent que de tels effets de l'assiette fiscale sur le niveau de la pression fiscale sont très faibles. On peut donc en conclure que la proximité des taux d'imposition sur le revenu est essentiellement le fruit de décisions politiques prises dans le cadre de la concurrence par comparaison évoquée plus haut. Schaltegger (2004), mais aussi Schaltegger et Küttel (2002), font ressortir pour les dépenses cantonales un lien comparable à celui constaté dans le domaine de la charge fiscale: plus les dépenses sont élevées dans les cantons limitrophes, plus elles le sont également dans le canton observé. Mais là encore, ce phénomène est davantage le fait d'une compétition mimétique que d'externalités fiscales.

Un phénomène comparable a pu être établi pour les États fédéraux et les communes aux États-Unis (Ladd 1992, Case 1993, Brueckner et Saavedra 2001).²¹ Des stratégies en matière de politique fiscale ont par ailleurs pu être mises en évidence pour le Canada (Brett et Pinsky 2000, Hayashi et Boadway 2000), pour des communes belges (Heyndels et Vuchelen 1998), pour l'impôt sur les entreprises en Allemagne (Büttner 1999, 2001), pour des régions et départements français (Feld, Josselin et Rocaboy 2003, Leprince, Madiès et Paty 2003), pour des villes italiennes (Bordignon, Cerniglia et Revelli 2003), pour des communes espagnoles (Solé-Ollé 2003), pour des communes néerlandaises (Allers et Elhorst 2005) ainsi qu'à l'échelon international, pour la politique fiscale dans l'UE et l'OCDE (Besley, Griffith et Klemm 2001, Devereux, Lockwood et Redoano 2008). On observe en outre des effets comparables dans le cadre de l'aide sociale américaine (Figlio, Kolpin et Reid 1999, Saavedra 2000), norvégienne (Fiva et Rattsø 2006) et suédoise (Dahlberg et Edmark 2008). A l'inverse, une diminution des taux d'aide sociale dans la moyenne des régions concurrentes induit une baisse des taux d'aide sociale dans une région considérée. Enfin, des interactions similaires ont pu être mises en évidence dans le domaine de la politique environnementale (Fredriksson et Millimet 2002). L'utilisation stratégique d'instruments de politique fiscale ne peut donc pas être niée. Ce résultat ne permet toutefois pas d'affirmer que ce phénomène induit une sous-enchère fiscale débouchant sur une diminution du niveau des prestations publiques.

Résultat 3 On constate de manière empirique que les cantons et les communes appliquent des stratégies fiscales, en particulier pour définir le niveau de la charge fiscale.

²¹ Pour un aperçu, voir Revelli (2005).

4.4 Concurrence fiscale et structure des dépenses et des recettes publiques

La démonstration de la mobilité induite par la fiscalité et par des stratégies en matière de politique fiscale permet au moins de conclure que la concurrence fiscale existe en Suisse et, qu'au-delà des éléments de preuve anecdotiques, elle a une importance quantitative réelle. Cette concurrence fiscale cantonale et locale a des effets sur la politique financière des cantons. En étudiant les pratiques des cantons suisses de 1980 à 1998, Schaltegger (2001, 2001a) et Kirchgässner (2002) démontrent de manière empirique qu'une décentralisation importante de l'activité publique de l'échelon cantonal vers celui des communes induit une quote-part de l'État cantonale plus faible. Cette remarque vaut à la fois pour les dépenses et pour les recettes publiques. Kirchgässner et Feld (2004) attestent pour la même série de données que la concurrence fiscale débouche sur une activité plus faible de l'État. La diminution des dépenses publiques en situation de concurrence est considérable, puisque la différence se monte à 2114 francs par personne et par année versés en moins par le canton le plus fortement touché par la concurrence, par rapport à celui qui l'est le moins. Des effets analogues ont été mis en évidence pour les recettes du canton en général et les recettes fiscales en particulier. Enfin, au chapitre de la structure des recettes publiques, Feld, Kirchgässner et Schaltegger (2003) constatent un effet intéressant: la concurrence fiscale pousse les cantons à financer davantage leurs activités au moyen d'émoluments et de contributions que par le biais des impôts sur le revenu et sur le bénéfice. Le principe d'équivalence fiscale étant largement appliqué, on peut supposer qu'il l'est également dans le domaine de la concurrence fiscale. Là encore, ces affirmations sont valables à condition que d'autres facteurs d'influence soient pris en compte comme variables de contrôle.

► La concurrence fiscale a un effet limitatif sur l'activité étatique.

Les effets du fédéralisme suisse sur les finances publiques ne se limitent toutefois pas à la concurrence fiscale. Ainsi les paiements péréquatifs de la Confédération influencent à la hausse les dépenses publiques et en particulier les dépenses administratives des cantons. En conséquence, l'argument de l'accroissement des rendements d'échelle paraît manquer de pertinence. Selon cet argument, la décentralisation implique des coûts considérables lorsque les rendements d'échelle ne sont pas exploités. En 1969, Frido Wagener s'appuyait encore sur cet argument et calculait la taille idéale d'une commune. Il avait alors beaucoup influencé le débat de l'époque sur une réforme territoriale et administrative en Allemagne. Cet argument est encore utilisé aujourd'hui en Suisse, notamment pour justifier la nécessité de fusionner des cantons et des communes. Dans les études citées plus haut, la fragmentation des cantons en communes ne semble pourtant pas avoir d'influence statistique évidente sur le niveau des dépenses ou des recettes publiques. Si influence il y a, elle est plutôt négative, dans le sens où plus un canton est fragmenté, plus ses dépenses sont faibles, notamment ses dépenses administratives. Ces résultats ne permettent en tous cas pas de mettre en évidence des coûts spécifiques liés à la gestion politique en Suisse.

4.5 Concurrence fiscale et efficacité des services publics

Les résultats rapportés ci-dessus attestent qu'une concurrence fiscale existe en Suisse et qu'elle induit une diminution du domaine de l'État. Il reste cependant à déterminer si ses conséquences sont plutôt positives ou négatives. Il convient pour cela d'analyser les effets du fédéralisme suisse, en particulier de la concurrence fiscale, sur l'efficacité de la production de services publics, sur la redistribution des revenus et, surtout, sur la croissance économique régionale. Mesurer le degré d'efficacité d'une politique économique n'est pas simple. En effet, les

«Les citoyens sont plus satisfaits de leur vie en général dans les cantons où l'activité publique est fortement décentralisée.»

prestations publiques sont mises à disposition de manière efficace lorsque les coûts supplémentaires engendrés correspondent aux attentes des consommateurs. Or il est tout sauf facile de déterminer comment sont évalués les services publics, car les personnes interrogées lors des enquêtes ont tendance à minimiser leur disposition réelle à délier les cordons de la bourse (lorsqu'elles doivent envisager de payer pour les services publics). Pour ce qui est de l'efficacité dans l'accès aux prestations publiques au niveau des cantons et des communes, les résultats pour la Suisse ne permettent pas de tirer des conclusions sans équivoque, ce qui n'est guère surprenant, vu le niveau des exigences.

Les recherches sur le choix du lieu de domicile montrent en revanche que grâce à la concurrence fiscale, les cantons suisses sont organisés de façon plus homogène en ce qui concerne leurs revenus moyens. 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. C'est là l'une des conditions d'un équilibre efficace en matière de concurrence fiscale. La réalité montre que les citoyens sont plus satisfaits – *ceteris paribus* – de leur vie en général dans les cantons où l'activité publique est fortement décentralisée (Frey et Stutzer 2000, 2002), ce qui indique que les collectivités territoriales soumises à la concurrence fiscale sont plus à l'écoute des attentes des citoyens.

Les externalités induites par la concurrence fiscale occupent une place prépondérante dans le débat théorique. Les estimations empiriques attestent d'externalités fiscales assez considérables, notamment entre communes allemandes (Büttner 2003), et d'importantes externalités territoriales négatives dans le domaine de l'environnement sur la base des émissions d'oxydes d'azote (NO_x) pour vingt-cinq États européens (Murdoch, Sandler et Sargent 1997). Toutefois, selon les résultats d'une étude de simulation, il y a compensation entre les externalités fiscales et territoriales (Sørensen 2004). Une autre analyse estime ainsi des coûts de la concurrence fiscale relativement faibles en termes de prospérité (Parry 2003). Par ailleurs, certaines externalités peuvent être «internalisées» dans le cadre de négociations. Pommerehne, Feld et Hart (1994) font ainsi état du succès des négociations menées entre une commune allemande et une commune française dans le but d'éviter des problèmes transfrontaliers dans le domaine de l'environnement.

Pommerehne et Krebs (1991) démontrent que dans les années 1970, des externalités entre la ville de Zurich et sa périphérie ont pu être internalisées avec succès par la voie de la négociation. Après des négociations avec les communes voisines, la ville de Zurich est parvenue à des arrangements en matière de répartition des coûts des prestations publiques qui ont compensé une partie de ces effets. Pour Schaltegger (2003), ces externalités intercantionales sont relativement faibles et sont à peine plus importantes dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'environnement. A l'échelon local, Schaltegger et Zemp (2008) font en revanche état de retombées plus manifestes entre ville et périphérie dans le canton de Lucerne en ce qui concerne les dépenses administratives et d'éducation, ainsi que les dépenses consacrées à la culture et aux loisirs. De nombreux effets externes, par exemple dans le domaine du financement des hôpitaux, sont internalisés dans le cadre d'un processus de négociation. Ce que nombre de critiques du fédéralisme suisse voient comme un obscur méli-mélo d'accords entre cantons (par exemple les concordats) ou entre communes remplit apparemment son rôle dans le règlement des effets de débordement (*spillovers*).

Les résultats de Miguet (2006) évoqués précédemment vont dans le même sens. Florence Miguet étudie les externalités fiscales au niveau communal dans le canton de Vaud en examinant l'influence des migrations induites par la fiscalité sur le niveau des taux d'imposition. Ces effets de l'assiette fiscale étant faibles, elle impute l'importante corrélation spatiale des taux d'imposition à une com-

«La décentralisation a un effet positif sur les taux de maturité.»

pétition mimétique. Dans ce cas, ce ne sont pas les mouvements migratoires entre les communes qui conduisent à une diminution ou à un relèvement du taux d'imposition, mais bien la politique en la matière, qui réagit aux attentes des citoyens informés de la politique fiscale pratiquée dans d'autres collectivités territoriales. Compte tenu des inefficacités potentielles évoquées précédemment, force est de constater par conséquent qu'en Suisse, les externalités fiscales sont plutôt limitées.

Il est toutefois étonnant de constater que les effets de sens opposé mis en évidence dans les études de simulation, comme ceux de l'exportation fiscale ou des externalités verticales, le sont également pour les cantons suisses. Brülhart et Jametti (2006, 2008) soulignent l'importance des externalités verticales dans la pression fiscale des communes. Selon eux, les externalités verticales dominent dans les communes fonctionnant selon le principe de la démocratie directe, tandis que la concurrence fiscale prévaut dans les cantons à démocratie représentative. Etant donné que le second effet prédomine, cette concurrence débouche en fin de compte sur un rétrécissement de l'activité publique. Les résultats de Schaltegger (2003a) vont un peu dans le même sens: les externalités verticales et l'exportation fiscale induisent une expansion de l'activité publique, ensuite corrigée par la concurrence fiscale. Schaltegger et Küttel (2002) étudient la compétition mimétique en matière de dépenses et constatent que l'imitation de la politique des cantons limitrophes en matière de dépenses est atténuée par la démocratie directe. Ces résultats indiquent plutôt que la concurrence fiscale en Suisse amène un gain d'efficacité dans le secteur public et que les externalités territoriales en matière de dépenses sont internalisées avec succès.

► La décentralisation fiscale s'accompagne d'une concurrence fiscale accrue. On peut en déduire un effet plus favorable de la concurrence fiscale sur la politique en matière d'éducation.

Barankay et Lockwood (2007) ont présenté récemment une intéressante enquête consacrée à l'efficacité des cantons en situation de concurrence fiscale. Ils ont étudié l'influence de la décentralisation fiscale sur l'efficacité de la politique en matière d'éducation dans les vingt-six cantons suisses pour la période 1982-2000. Ils constatent un effet positif significatif de la décentralisation sur les taux de maturité. Cet effet est maintenu lors d'analyses de consistance complètes. Etant donné qu'en Suisse, la décentralisation fiscale s'accompagne d'une concurrence fiscale accrue, on peut en déduire un effet plus favorable de la concurrence fiscale sur la politique en matière d'éducation. Malheureusement, les auteurs utilisent la décentralisation des dépenses comme unique étalon de mesure de la concurrence fiscale, de sorte que seules des conclusions indirectes peuvent en être tirées. Néanmoins, ces résultats démontrent assez clairement l'intérêt de l'autonomie financière cantonale et jettent le doute sur le sens du récent transfert de compétence à la Confédération en matière d'éducation.

En replaçant les résultats obtenus pour la Suisse dans le contexte des enquêtes menées dans d'autres États fédéraux, on obtient un tableau assez homogène. S'agissant des États-Unis, la preuve directe de l'efficacité supérieure de la concurrence fiscale est apportée par Bergstrom, Roberts, Rubinfeld et Shapiro (1988). Dans une étude économétrique, ces derniers analysent la condition de l'efficacité des biens publics en estimant directement la similitude entre les coûts marginaux de la mise à disposition d'une offre éducative et la somme des dispositions individuelles (marginales) à payer pour des prestations d'éducation. La demande en prestations publiques est déterminée au moyen de données obtenues par enquête. La détermination des coûts marginaux de la mise à disposition d'écoles se fonde en revanche sur des données agrégées. D'après les résultats de cette étude, la décentralisation de la mise à disposition et du financement de l'offre en matière d'éducation aux États-Unis induit l'efficacité des prestations fournies. De son côté, Hoxby (2000) compare l'efficacité relative des dépenses d'éducation des collectivités territoriales américaines soumises à une intense concurrence fiscale et celle des collectivités en situation de concurrence fiscale plus douce. Il conclut que les performances des élèves par unité de res-

source investie sont améliorées par la concurrence fiscale, en dépit du fait que le fédéralisme concurrentiel s'accompagne de dépenses éducatives significativement plus faibles par élève. Falch et Fischer (2008), enfin, font état d'un effet positif significatif de la décentralisation fiscale sur les performances des élèves dans les pays de l'OCDE. L'avantage principal de la concurrence fiscale pourrait donc bien se situer dans le secteur allocatif.

Résultat 4 La concurrence fiscale entre cantons et communes conduit majoritairement à des résultats favorables au plan des prestations publiques fournies. Les externalités mises en évidence par la théorie sont peu nombreuses. La concurrence fiscale a pour effet de limiter la charge fiscale et l'efficacité relative des prestations publiques est plus élevée lorsque celles-ci sont produites et financées de manière décentralisée. L'hypothèse d'une sous-enchère fiscale ruineuse peut ainsi être rejetée.

4.6 Concurrence fiscale et État-providence

La démonstration concernant le choix individuel du lieu de domicile, la stratégie de politique fiscale et la taille du secteur public en Suisse laisse présumer de la difficulté d'une redistribution décentralisée des revenus. Ainsi la concurrence fiscale pousse les cantons à financer davantage leurs activités au moyen d'émoluments et de contributions que par le biais des impôts sur le revenu et sur le bénéfice, de sorte que la redistribution des revenus par le biais des recettes semble plus difficile. En Suisse, les dépenses de subventions publiques sont dans l'ensemble plus faibles que dans d'autres pays de l'OCDE, par exemple en Allemagne.

En se fondant sur des données de la fin des années 1970, on constate que la concurrence fiscale en Suisse n'a pas eu pour effet un effondrement de l'État-providence (Kirchgässner et Pommerehne 1996). A cette époque, près des deux tiers de la redistribution des ressources au niveau de l'État (sans tenir compte des assurances sociales) sont le fait des cantons et des communes. Par rapport aux États-Unis et au Canada, la Suisse a en outre une répartition équilibrée des ressources primaires des ménages, correspondant approximativement à celle de l'Allemagne. Or cette appréciation change au cours des années 1980 (Feld 2000, 2000a). Durant cette période, l'inégalité des revenus augmente plus fortement en Suisse 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 vu leur revenu augmenter encore de manière disproportionnée. En 1992, les cantons et les communes ont redistribué un peu plus de ressources que la Confédération (sans tenir compte des assurances sociales) par rapport à la fin des années 1970. Les impôts ont par ailleurs été plus fortement redistribués que les dépenses, tant au niveau local et cantonal qu'au niveau fédéral.

Enfin, Feld, Fischer et Kirchgässner (2009) font la démonstration de l'influence de la décentralisation fiscale sur le degré de redistribution atteint, mesuré en points Gini. Les résultats ne permettent pas de tirer de conclusions claires, mais ils indiquent que l'intensité de la concurrence fiscale n'a pas d'influence significative sur la redistribution effective des revenus au niveau de l'élimination des disparités. La thèse, selon laquelle une redistribution organisée de manière décentralisée n'est pas possible en situation de concurrence fiscale ne se confirme donc pas en Suisse.

Dans ce pays, la redistribution peut donc s'effectuer de manière décentralisée parce que plusieurs conditions institutionnelles la facilitent. Premièrement, la redistribution centralisée a un effet régulateur sur la concurrence fiscale. Or avec l'impôt fédéral direct, l'impôt anticipé et les assurances sociales, les éléments essentiels d'une redistribution des ressources relèvent de la compétence de la Confédération. L'impôt fédéral direct devrait limiter la migration des plus riches en raison de son effet très progressif.

Deuxièmement, l'aide sociale est structurée de manière 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, en dépit de la suppression du principe du lieu d'origine, autrement dit de l'obligation (limitée dans le temps) de dédommagement par le canton et la commune d'origine des charges que représente l'aide sociale accordée à leurs citoyens. Cette réglementation permet de limiter la concurrence sur les subventions.

Troisièmement, le développement général des droits démocratiques dans nombre de cantons et de 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 ainsi que les débats précédant les décisions font accepter plus volontiers les options choisies en matière de redistribution que si les impôts étaient fixés arbitrairement. Ainsi, l'équité procédurale de la démocratie référendaire suisse stabilise, elle aussi, la redistribution décentralisée. En effet, la concurrence fiscale est moins marquée dans les cantons connaissant le droit de référendum sur le montant de la charge fiscale (Feld 1997). Ces trois sortes de règles devraient permettre à la redistribution décentralisée de se maintenir dans une large mesure en Suisse.

Résultat 5 La concurrence fiscale intercantonale n'a pas fait s'effondrer l'État-providence en Suisse. Elle n'a guère d'influence sur le degré de redistribution effective des revenus. Elle est toutefois inscrite et encadrée par le système suisse de redistribution.

4.7 Développement économique régional, convergence et innovation politique

Outre le fait de constituer un frein à la redistribution interpersonnelle décentralisée des ressources, les effets de la concurrence fiscale sur le développement économique régional ou sur la cohésion du cadre de l'État sont au centre de l'intérêt public. On entend souvent affirmer 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 revenus. Afin de mettre à disposition l'infrastructure nécessaire, les régions pauvres devraient imposer plus fortement leurs contribuables que les régions riches, ces dernières comptant en effet un nombre plus important de contribuables fortunés. Les régions pauvres perdraient de ce fait leurs bons contribuables au profit d'autres régions et ne parviendraient plus à fournir les prestations nécessaires en matière d'infrastructure. Elles accumuleraient ainsi du retard dans leur développement économique.

On a assisté ces derniers temps à un débat sur l'influence d'une activité publique décentralisée sur la croissance économique. La démonstration de cette influence a été principalement faite en comparaison internationale pour les provinces chinoises, les Länder allemands et les États américains. L'inconvénient majeur de ces démarches réside dans le fait que la décentralisation est mesurée

exclusivement par le biais de la part des dépenses (ou des recettes) publiques des collectivités territoriales sur l'ensemble des dépenses (ou des recettes) publiques. Cette part constitue toutefois un étalon de mesure insuffisant pour évaluer l'autonomie fiscale desdites collectivités territoriales. On imagine dès lors aisément que ces dernières engagent une part relativement importante des dépenses publiques, mais qu'elles y sont contraintes en vertu de dispositions légales fédérales, ou alors qu'elles dépendent pour cela de transferts financiers à l'échelon fédéral au lieu de pouvoir compter sur leurs propres compétences en la matière. Le Mexique est un bon exemple d'État fédéral dans lequel c'est le cas (Feld 2003). Il n'est dès lors guère surprenant que ces études ne parviennent pas à des résultats homogènes (Feld, Zimmermann et Döring 2003, 2007, Feld, Baskaran et Schnellenbach 2007).

► **Ni la concurrence fiscale ni la fragmentation d'un canton en communes ne nuisent à productivité économique générale.**

Une étude consacrée aux effets des différents instruments du fédéralisme sur la performance économique des cantons suisses entre 1980 et 1998 établit en revanche que ni la concurrence fiscale, ni la fragmentation d'un canton en communes ne nuisent à la productivité économique générale (Feld, Kirchgässner et Schaltegger 2004, 2005). La concurrence fiscale accroît au contraire la performance économique des cantons par le fait qu'elle oblige les pouvoirs publics à utiliser leurs ressources avec efficacité. A certains égards, c'est la confirmation du résultat concernant les coûts de la gestion politique: l'absence de rendements d'échelle en situation de décentralisation de la production des prestations et de leur financement n'a pas d'influence significative, ou alors cette influence est compensée par les avantages d'un contrôle accru de l'activité publique. L'analyse des effets de la péréquation financière sur la performance économique des cantons ne livre en revanche pas de résultats fiables. On ne constate pas non plus d'effets consistants des instruments du fédéralisme suisse sur la croissance économique cantonale.

Kellermann (2005) est la seule à proposer une étude de convergence pour les cantons suisses sous la forme d'une analyse des données par échantillonnage pour la période 1990–2002. Elle constate d'abord que les cantons, après une convergence de leur puissance économique jusque dans les années 1970, connaissent depuis à nouveau un développement divergent. Contrairement aux hypothèses de la théorie néo-classique traditionnelle de la croissance, les cantons en retard du point de vue de la productivité du travail de l'ensemble des branches économiques ne peuvent pas attirer les investissements par une productivité marginale supérieure du capital et ne peuvent donc pas tirer parti de leur situation. La spécialisation régionale n'explique pas non plus les disparités croissantes entre les cantons en matière de revenus. Kellermann (2005) présente les disparités de pression fiscale comme le seul facteur consistant explicatif des écarts intercantonaux en matière de revenus. Cependant, elle s'appuie sur les indices cantonaux d'imposition du bénéficiaire, du capital, du revenu et de la fortune. Or ces indices ne varient dans le temps qu'en apparence, dans la mesure où ils expriment chaque année la variation relative des cantons par rapport à la moyenne suisse. Ainsi un canton peut-il présenter une valeur de l'indice élevée une année et basse l'année suivante sans que cela indique nécessairement une diminution de la charge fiscale. L'utilisation de ces indices généraux dans le cadre d'une analyse d'échantillons n'est par conséquent pas judicieuse et les résultats ne sont pas suffisamment fiables.

Nous ne disposons pour l'heure d'aucun résultat empirique relatif à l'effet de l'autonomie fiscale des cantons sur la capacité de la Suisse à attirer les investissements directs étrangers. Kessing, Konrad et Kotsogiannis (2007) (K^3) présentent des estimations à partir d'échantillons concernant des investissements directs étrangers de 67 États-source à destination de 147 États-cible effectués entre 1997 et 2003. Il ressort de ces estimations que les systèmes à plusieurs échelons de compétences attirent significativement moins d'investissements

directs. Toutefois, les auteurs ne considèrent que l'existence d'un système à plusieurs échelons, et non le degré de concurrence fiscale horizontale. Ainsi que le confirment les analyses de Brülhart et Jametti (2006, 2008) pour la Suisse, les effets horizontaux de la concurrence fiscale compensent les externalités fiscales verticales également observées, déterminantes pour les effets identifiés par K^3 . La concurrence fiscale intercantonale contribue par conséquent à un abaissement de la charge fiscale dans l'ensemble de la Suisse et renforce l'attrait fiscal de la Suisse pour les investissements directs étrangers.

Résultat 6 Il n'est pas possible d'identifier statistiquement de manière incontestable l'influence de la concurrence fiscale intercantonale sur la croissance économique cantonale et la convergence des revenus entre les cantons. Cette concurrence a toutefois un effet positif sur le niveau cantonal de productivité du travail, alors que la fragmentation d'un canton en communes n'a pas d'influence significative. On ne constate pas de retombées négatives de l'autonomie fiscale cantonale sur le niveau des investissements directs étrangers en Suisse.

Au chapitre de l'influence du fédéralisme concurrentiel sur l'innovation politique, il n'existe jusqu'ici qu'une démonstration empirique issue d'études de cas menées pour la Suisse. A cet égard, il apparaît qu'en Suisse comme aux États-Unis, l'idée que la concurrence cantonale est plus favorable à l'innovation que la centralisation est largement répandue. R.L. Frey (1977, p. 39) cite l'ancien conseiller aux États appenzellois Raymond Broger qui, lors d'une *landsgemeinde* tenue en avril 1976, s'exprimait en ces termes: «*La Confédération n'a quasiment rien créé et s'est contentée de copier les cantons, véritables laboratoires d'expérimentation pour elle.*» Récemment, Feld et Schnellenbach (2004) ont évoqué la propagation des réformes administratives (nouvelle gestion publique) parmi les communes suisses dans les années 1990. Widmer et Rieder (2003) l'expliquent par une concurrence par imitation à laquelle se livrent les cantons en s'imitant mutuellement. Selon Ladner et Steiner (2003), ce phénomène ne conduit, à l'échelon local, qu'à une convergence modérée des solutions et c'est bien la diversité de ces dernières qui domine, fruit de l'adaptation des communes à leur environnement et à leurs préférences. Feld (2007) et Schaltegger (2007) font état de résultats comparables, le premier pour le niveau de régulation cantonale et le second pour les freins à l'endettement mis en place par les cantons. Vatter et Wälti (2003) soulignent par conséquent à juste titre qu'au bout du compte, le fédéralisme helvétique ne constitue guère un obstacle pour les réformes en Suisse.

Le résultat de la réforme de l'aide sociale engagée en 1996 aux États-Unis est plus empreint de volontarisme. Le gouvernement fédéral américain a assigné à cette réforme l'objectif d'utiliser les États comme des laboratoires de développement de la solution comparativement la plus raisonnable dans le domaine de l'aide sociale. Bien que la réforme de l'aide sociale constitue une véritable réussite et que les espoirs placés dans la capacité d'innovation des États américains n'aient pas été déçus, force est de reconnaître qu'un certain contrôle a été exercé sur la qualité des réformes par le biais d'une série de directives fédérales. L'exemple de la réforme de l'aide sociale américaine ne peut par conséquent pas être utilisé sans réserve pour attester la corrélation positive entre concurrence fiscale et innovation politique. Mais personne n'a encore proposé une démonstration empirique plus méthodique sur ce point.

Résultat 7 La démonstration méthodique des effets de la concurrence fiscale intercantonale sur l'innovation politique fait encore défaut. Les études de cas et les résultats empiriques mentionnés montrent néanmoins l'existence d'une influence positive dans ce sens.

4.8 Péréquation financière, concurrence fiscale et endettement

La concurrence fiscale n'est qu'un volet parmi d'autres du fédéralisme suisse, même si ce volet constitue le sujet principal de la présente analyse. Les effets de la péréquation financière revêtent un intérêt d'égale importance, bien que les résultats dont nous disposons à ce sujet concernent tous l'ancien modèle de cet instrument du fédéralisme. Le bilan de l'ancien système de péréquation conforte largement l'affirmation de son inefficacité. Les versements péréquatifs verticaux accroissent les dépenses des cantons en général et leurs dépenses administratives en particulier, tout en entravant les processus de consolidation (Schaltegger et Feld 2009). Ils ont en outre une influence néfaste sur l'endettement public: plus les versements péréquatifs attendus par un canton pour l'avenir sont importants, plus celui-ci s'endette (Feld et Goodspeed 2005). Les montants péréquatifs versés aux cantons dans ce cadre sont pour l'essentiel déterminés par des facteurs politiques, en particulier sous l'influence de groupes d'intérêts (Feld et Schaltegger 2002, 2005). Toutefois, le motif de la redistribution se fait aussi sentir par un autre biais. Les cantons à revenus élevés perçoivent des montants significativement moins élevés au titre de la péréquation financière.

Au sein d'un canton, la concurrence et la décentralisation fiscale ont toutefois également des effets favorables sur l'endettement public. Selon l'analyse de Feld et Kirchgässner (2008), la concurrence accrue qui a régné entre les cantons entre 1980 et 1998 a eu pour conséquence un niveau d'endettement cantonal nettement plus bas. Il est toutefois difficile de déterminer dans quelle mesure cet effet résulte d'un transfert de compétences de l'échelon cantonal vers l'échelon local. Schaltegger et Feld (2009) rendent compte des résultats de la centralisation fiscale dans les cantons pour la période 1981 – 2001. Selon ces derniers, la centralisation fiscale diminue la probabilité de réussir à maîtriser la dette.

Résultat 8 La concurrence intercantonale réduit l'endettement cantonal. Les transferts financiers dans le cadre de l'ancien système de péréquation financière avaient en revanche pour effet d'accroître l'endettement et de réduire la probabilité de maîtriser la dette.

4.9 Résumé

► **L'analyse empirique donne dans l'ensemble une image favorable de la concurrence fiscale intercantonale**

L'analyse empirique de la concurrence fiscale intercantonale donne dans l'ensemble une image favorable de cette dernière. De récentes études permettent d'attester l'existence d'une vive concurrence fiscale entre les cantons ainsi qu'entre les communes: d'un côté, les individus et les entreprises choisissent – ceteris paribus – un domicile pour les premiers ou un lieu d'implantation pour les secondes dans des cantons à la fiscalité favorable; de l'autre, les cantons utilisent leurs instruments fiscaux de manière stratégique afin d'attirer les facteurs de production mobiles. Ces deux réalités conjuguées fournissent la preuve empirique de l'existence d'une concurrence fiscale.

► **La concurrence fiscale a un effet modérateur sur l'activité publique, tant au regard des dépenses que des recettes cantonales et locales.**

Cette dernière induit une activité publique plus faible, tant au regard des dépenses que des recettes cantonales et locales. Côté recettes, ce phénomène se traduit d'une part par une tendance assez nette à financer davantage les activités au moyen d'émoluments que par le biais des rentrées fiscales et, d'autre part, par une réduction de l'endettement public. La concurrence fiscale intercantonale contribue donc plutôt à accroître l'efficacité du secteur public en Suisse. Les externalités fiscales et territoriales sont tout au plus insignifiantes et la hausse des rendements d'échelle dans le domaine de la consommation est peu prononcée. Globalement, les effets horizontaux et verticaux de la concurrence fiscale s'équilibrent. S'agissant de la politique en matière d'éducation, la concurrence fiscale permet d'obtenir de meilleurs résultats, à condition d'interpréter un taux de maturité supérieur comme le signe d'une productivité accrue. Au niveau cantonal, la productivité du travail de l'ensemble des branches économiques est améliorée par la concurrence fiscale.

Les résultats concernant l'effet de cette dernière sur la redistribution des revenus entre les personnes et entre les régions ne sont pas concluants. Ce qui apparaît néanmoins, c'est que l'État-providence ne s'est pas effondré en Suisse malgré la redistribution des revenus pratiquée à large échelle par les cantons. Tout au plus la concurrence fiscale affaiblit-elle légèrement cette redistribution cantonale des revenus lorsque l'on compare cette dernière à la redistribution effectivement obtenue. De manière générale, la concurrence fiscale est aussi accusée d'accroître les disparités de revenus des cantons. Les résultats concernant la diminution des disparités interrégionales ne sont toutefois pas fiables.

Le même constat peut être fait au chapitre de la position de la Suisse au sein de la compétition fiscale internationale. Bien que l'existence de trois niveaux de compétence fiscale en Suisse complique incontestablement la prise de décision pour les investisseurs étrangers potentiels, la concurrence que se livrent les cantons en matière d'impôts maintient la pression fiscale à un niveau globalement modéré et accroît par conséquent l'attrait de la Suisse dans son ensemble. Néanmoins, ce résultat ne permet malheureusement pas de mettre en regard l'ampleur respective de ces deux effets. Compte tenu des expériences réalisées par la Suisse dans le passé en relation avec sa situation fiscale favorable, il faut toutefois partir du principe d'une prédominance de l'effet de concurrence horizontal.

► **La concurrence fiscale semble par ailleurs agir positivement sur la capacité d'innovation politique des cantons.**

La concurrence fiscale semble par ailleurs agir positivement sur la capacité d'innovation politique des cantons. La présente analyse se fonde néanmoins en grande partie sur des études de cas et dans une mesure beaucoup plus faible sur de rares études systématiques. C'est en fin de compte dans le domaine de l'innovation politique ainsi que dans celui des effets de la concurrence fiscale sur la convergence intercantonale que l'on observe les plus grandes lacunes de la recherche scientifique à caractère financier.

5 Propositions de réforme du système fiscal suisse

L'initiative du Parti socialiste est un programme de hausses d'impôt. Une harmonisation fiscale matérielle serait nuisible pour notre pays. Il en découlerait un accroissement de l'endettement et un gaspillage des deniers publics.

Alors que les arguments théoriques présentés au chapitre 3 confrontaient le pour et le contre de la concurrence fiscale entre les collectivités territoriales, l'évidence empirique résumée au chapitre 4 aboutit à la conclusion que la concurrence fiscale intercantonale et communale en Suisse aurait plutôt des effets bénéfiques. Ni les résultats du chapitre 2, ni la tentative plus sophistiquée consistant à démontrer l'insuffisance des prestations publiques, ne permettent de constater une prétendue «race to the bottom» (sous-enchère fiscale ruineuse) qui servirait à justifier les appels à l'harmonisation fiscale. Au contraire, tous les résultats obtenus jusqu'ici indiquent que la concurrence fiscale intercantonale aurait plutôt pour effet d'accroître l'efficacité dans la fourniture des prestations publiques en Suisse, et donc de contribuer positivement à la productivité économique globale des cantons.

La concurrence fiscale n'a certes pas d'effets favorables à long terme sur la croissance. Toutefois, si l'on part du principe que la croissance économique régionale dépend principalement, dans une économie publique, de conditions économiques structurelles, cette découverte n'est pas surprenante. On constate en effet des résultats de ce genre dans les études internationales. Une fois n'est pas coutume, la Suisse n'est donc pas une exception. Les obstacles à la croissance, notamment du fait de ses effets sur les investissements directs étrangers, ne peuvent toutefois pas non plus être mis sur le compte du fédéralisme de la concurrence.

Les effets de la concurrence fiscale sur la redistribution des revenus et sur les disparités intercantionales en termes de revenus sont difficilement constatables, peu fiables et accessoirement limités. Cette évidence ne doit cependant pas servir à justifier une harmonisation fiscale matérielle approfondie. Nombreux sont les éléments qui expliquent les différences de revenus entre les cantons par des facteurs ne relevant pas du domaine d'influence de la politique financière.

5.1 L'initiative «pour des impôts équitables» du PSS

«L'initiative du PSS n'est pas un acte politique judicieux.»

Face à ces résultats, l'initiative «pour des impôts équitables» ne constitue pas une action politique judicieuse. L'introduction d'un taux fiscal minimal de 22% sur les revenus imposables de plus de 250 000 francs et de 5‰ sur les fortunes imposables de plus de 2 millions francs (à chaque fois pour des célibataires) dans les cantons (et les communes) limiterait de manière sensible la concurrence fiscale intercantonale. Le taux fiscal ne pourrait plus déployer ses effets positifs sur la fourniture de prestations publiques. Les effets espérés de cette harmonisation fiscale matérielle sur la redistribution des revenus, et surtout sur les disparités cantonales en termes de revenus, passeraient inaperçus. Une harmonisation matérielle aussi fondamentale n'apparaît donc aucunement justifiée.

Les effets annexes imprévus de cette harmonisation fiscale seraient par contre considérables et, selon toute vraisemblance, très défavorables. L'inefficacité du secteur public en Suisse augmenterait. Le gaspillage des fonds publics deviendrait inévitable. Les effets amortisseurs de la concurrence fiscale sur l'endettement disparaîtraient et la discipline fiscale diminuerait. Les cantons devraient s'en remettre dans une proportion croissante au système de la péréquation financière qui, en tant que tel, se traduit par une inefficacité accrue. Dit autrement: la Suisse se rapprocherait de ses voisins, à savoir l'Allemagne, l'Autriche et la France, en rendant son système fiscal inefficace. Ce qui serait une grave erreur en situation de concurrence internationale.

Alors que l'initiative «pour des impôts équitables» manque déjà son but de par son principe même, il se pose immédiatement la question des conséquences qu'elle aurait pour les cantons pris individuellement et pour les citoyens. A ce chapitre, il est utile d'étudier l'énoncé de l'initiative. Le texte de l'initiative populaire fédérale «*Pour des impôts équitables. Stop aux abus de la concurrence fiscale (initiative pour des impôts équitables)*» est le suivant (Chancellerie fédérale 2007):

I

«La Constitution fédérale du 18 avril 1999 est modifiée comme suit:

Art. 129 al. 2^{bis} (nouveau) Harmonisation fiscale

2^{bis} Les barèmes et les taux applicables aux personnes physiques sont toutefois soumis aux principes suivants:

- a. pour les personnes vivant seules, le taux marginal des impôts cantonaux et communaux sur le revenu grevant la part du revenu imposable dépassant 250'000 francs doit se monter globalement à 22% au moins. Les effets de la progression à froid sont compensés périodiquement.
- b. pour les personnes vivant seules, le taux marginal des impôts cantonaux et communaux sur la fortune grevant la part de la fortune imposable qui dépasse 2 millions de francs doit se monter globalement à 5‰ au moins. Les effets de la progression à froid sont compensés périodiquement.
- c. pour les couples imposés conjointement et pour les personnes seules qui vivent en ménage commun avec des enfants ou des personnes nécessiteuses dont elles assument pour l'essentiel l'entretien, les montants valables pour les personnes vivant seules selon les let. a et b peuvent être augmentés.
- d. le taux moyen de tout impôt direct prélevé par la Confédération, les cantons ou les communes ne doit diminuer ni avec l'augmentation du revenu imposable, ni avec l'augmentation de la fortune imposable.

II

Les dispositions transitoires de la Constitution fédérale sont complétées comme suit:

Art. 197 chiff. 8 et 9 (nouveau)

8. Disposition transitoire ad art. 129 al. 2^{bis} (harmonisation fiscale)

¹ La Confédération édicte les dispositions d'exécution dans un délai de trois ans à partir de l'acceptation de l'art. 129, al. 2^{bis}.

² Si aucune loi d'exécution n'est mise en vigueur dans ce délai, le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution nécessaires par voie d'ordonnance.

³ Un délai approprié est accordé aux cantons pour l'adaptation de leur législation.

9. Disposition transitoire ad art. 135 (péréquation financière)

¹ Une fois expiré le délai accordé aux cantons pour adapter leur législation aux dispositions d'exécution de l'art. 129, al. 2^{bis}, les cantons qui ont dû adapter leurs barèmes et leurs taux sur la base de cet article versent, en prélevant sur les recettes fiscales supplémentaires qui résultent de cette adaptation, des contributions supplémentaires à la péréquation financière entre les cantons pendant une durée fixée par une loi fédérale.

La Confédération édicte la législation d'exécution».

► **L'imposition du revenu des personnes physiques serait sensiblement supérieure à 22% et elle atteindrait au minimum 35,2%.**

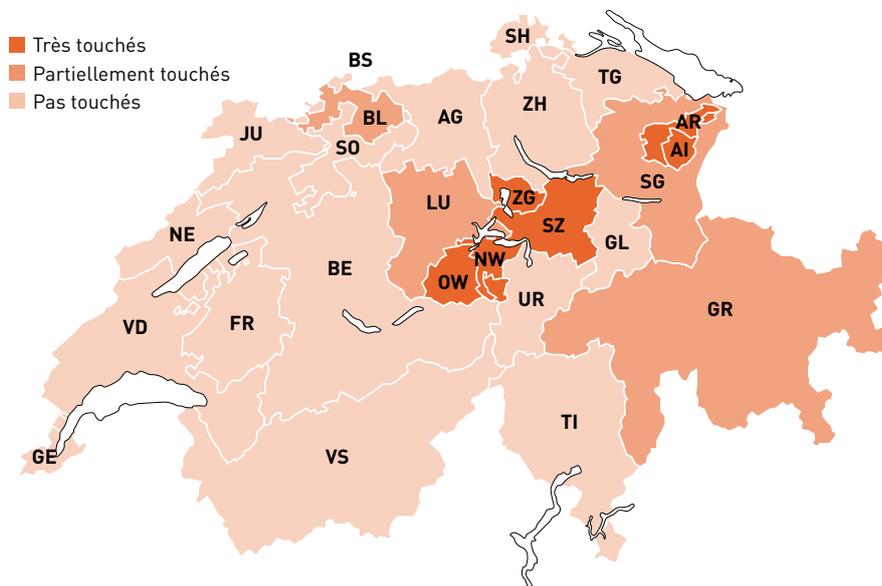
L'initiative «pour des impôts équitables» détermine un taux d'imposition marginal et elle prescrit la progression de l'impôt sur le revenu et sur la fortune. Les impôts «per capita» et les impôts ecclésiastiques ne sont pas concernés. Vient encore s'ajouter au taux d'imposition marginal des revenus par les cantons et les communes le taux d'imposition marginal de l'impôt fédéral direct de 13,2%. Au final, l'imposition du revenu des personnes physiques serait sensiblement supérieure à 22% et elle atteindrait en tous cas 35,2%. En tenant compte des impôts ecclésiastiques, ce pourcentage serait encore plus élevé. Cette évolution dans l'harmonisation devrait d'abord avoir des effets sur l'incitation à travailler et à épargner des individus dans les cantons concernés.

L'illustration 10 montre, selon les calculs du PSS, les cantons concernés directement par l'acceptation de l'initiative et par le taux d'imposition marginale minimal de 22% en découlant. Ces calculs proviennent d'une base de données de 2005. L'illustration provient de la table 1 de l'annexe II des calculs présentés lors de la convention du parti à Sursee (LU) 2006 (SPS 2006). Différents fonds de couleur montrent dans quelle mesure les cantons devraient adapter leurs législations relatives à l'impôt sur le revenu. Si l'on compare avec l'illustration 2, on voit que les cantons avantageux sur le plan, soit Appenzell Rhodes-Intérieures, Appenzell Rhodes-Extérieures, Nidwald, Obwald, Schwytz et Zoug (orange) seraient concernés par les taux d'imposition minimaux. Toutefois, les cantons de Bâle-Campagne, Grisons, Lucerne et St. Gall (couleur saumon), qui ne sont pas considérés comme étant spécialement avantageux, devraient également opérer des adaptations du fait de l'harmonisation fiscale. Les autres cantons (en clair) ne seraient pas concernés.

Illustration 10

Lorsque l'on compare avec l'illustration 2 (page 18), il apparaît que les deux Appenzell, Nidwald, Obwald, Schwytz et Zoug seraient touchés par les taux d'imposition marginaux minimaux. En outre, les cantons de Bâle-Ville, Grisons, Lucerne et Saint-Gall – qui ne sont pas particulièrement bon marché – devraient aussi procéder à des adaptations de l'impôt sur le revenu.

Relèvement de l'impôt cantonal sur le revenu par rapport à 2005 en application de l'initiative «pour des impôts équitables» (taux d'imposition marginal minimal de 22%)



Source: Parti socialiste suisse (2006)

Les effets du taux minimal d'imposition marginal, repris aussi des documents du PSS (2006), sont présentés de manière quelque peu différenciée dans l'illustration 11. Les sections parties blanches des barres indiquent les minima cantonaux des taux marginaux maximaux de l'impôt sur le revenu, les sections gris foncé montrent la charge fiscale marginale supplémentaire dans les chefs-lieux des cantons et les parties des barres en orange indiquent la charge marginale maximale du taux d'imposition. Le taux d'imposition minimal de 22% prescrit par le texte de l'initiative de 22% est représenté par une ligne orange continue. Le taux d'imposition minimal de 25%, également évoqué lors de la session du PSS (2006), est aussi représenté. Cette illustration montre que Bâle-Campagne, les Grisons, Lucerne et Saint-Gall seraient aussi concernés par l'harmonisation visée, parce que certaines de leurs communes connaissent un taux d'imposition marginal maximal inférieur à 22%. Du fait de l'initiative «pour des impôts équitables», leurs taux marginaux minimaux s'aligneraient sur le taux minimal du canton de Zurich, respectivement légèrement au-dessous du niveau le plus élevé des taux d'imposition marginaux du canton de Bâle-Campagne. En outre, l'ampleur de la variation des impositions marginales maximales au sein des cantons se trouverait comprimée²².

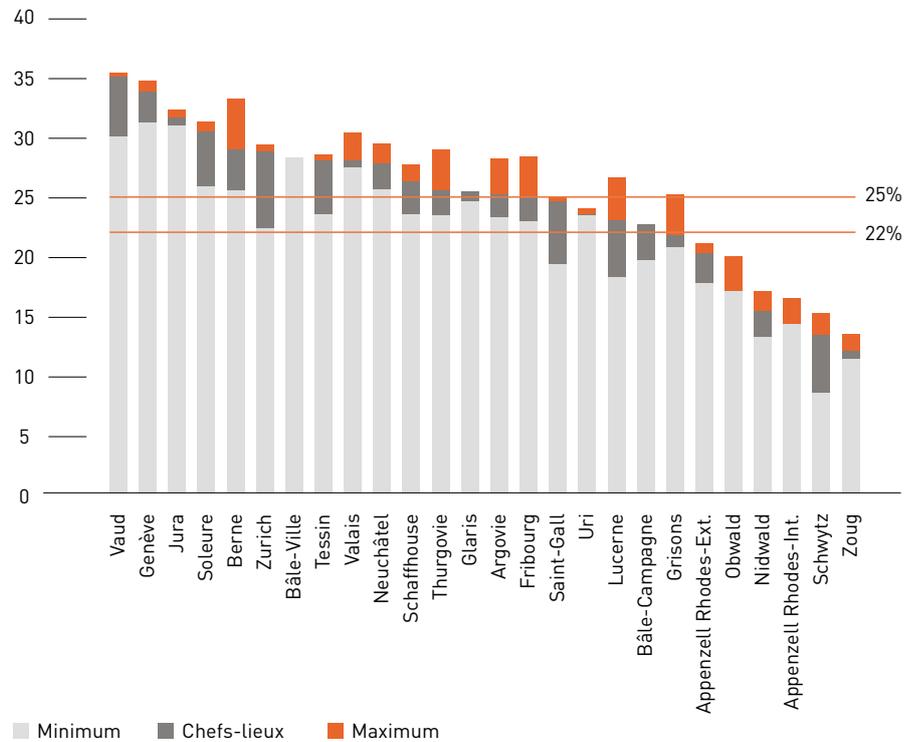
²²

Ce développement ne tient pas compte du fait que les cantons introduisent des forfaits fiscaux afin d'attirer de gros contribuables (étrangers). L'initiative du PS n'en parle pas. Toutefois, certaines déclarations faites par le passé et récemment par des représentants du PS indiquent un certain malaise par rapport à ces forfaits fiscaux. Si le PSS se fixait pour objectif de supprimer ce type d'imposition, les cantons de Berne, Lucerne, Obwald, Nidwald, Zoug, Fribourg, Saint-Gall, Grisons, Tessin, Vaud et Genève seraient concernés.

Illustration 11

L'initiative du PS obligerait les cantons à relever les taux d'imposition à hauteur du minimum de la charge marginale maximale du canton de Zurich, ou juste en dessous du plafond du taux marginal maximal du canton de Bâle-Campagne.

Charges fiscales marginales pour célibataires avec un revenu imposable de 250 000 francs pour les impôts cantonaux et communaux (sans impôts «per capita» et impôts ecclésiastiques) pour l'année 2005, chefs-lieux des cantons, minimum et maximum cantonaux ainsi que taux d'imposition marginal minimaux possibles de 22 et de 25%



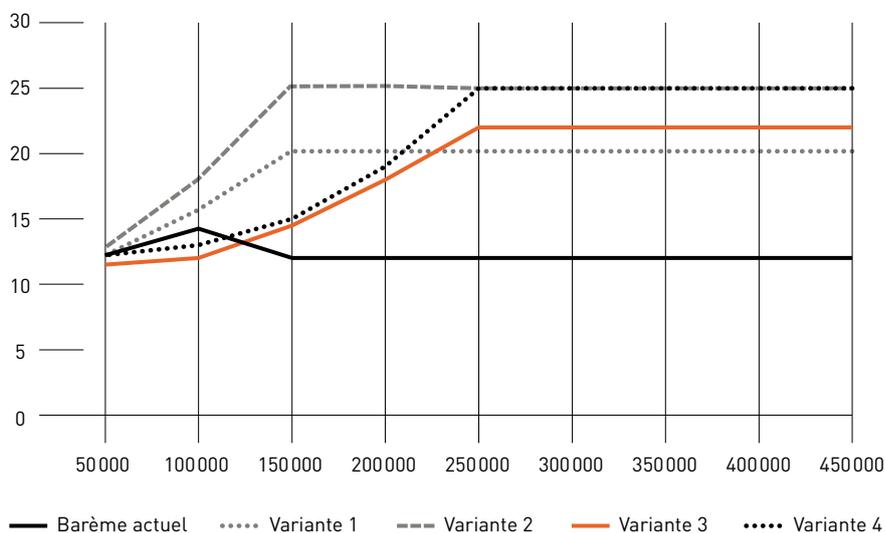
Source: Parti socialiste suisse (2006), p. 28

Cette présentation des impositions marginales maximales peut être source de confusions. Cela provient de deux problèmes distincts. D'une part, l'adjectif «maximal» se réfère à plusieurs choses. Si l'on parle de taux d'imposition marginal maximal de l'impôt sur le revenu, seule la charge supérieure des revenus élevés sera prise en compte dans les illustrations 10 et 11, mais pas l'intégralité du barème de l'impôt sur le revenu. Toutefois, les minima et les maxima cantonaux de ces taux d'imposition marginaux maximaux figurent dans l'illustration 11. Ces variations proviennent des différences de barèmes au sein des cantons, autrement dit entre les villes et les communes. Etant donné que l'initiative «pour des impôts équitables» souhaite taxer globalement les revenus élevés à hauteur d'au moins 22% sous forme marginale, l'imposition fiscale du revenu par les communes sera également prise en compte. En fonction des cantons, l'harmonisation visée peut conduire à ce que de nombreuses communes se situent au-dessus ou au-dessous de la valeur fixée.

Illustration 12

La présentation des taux d'imposition marginaux maximaux est tronquée, car l'ensemble des tarifs de l'impôt sur le revenu devrait être adapté au relèvement des taux d'imposition marginaux.

Charges fiscales marginales pour célibataires avec un revenu imposable de 250 000 francs pour les impôts cantonaux et communaux (sans impôts «per capita» et impôts ecclésiastiques) dans le canton de Zoug pour l'année 2005 et imposition marginale estimée sur la base de l'initiative «pour des impôts équitables», en %



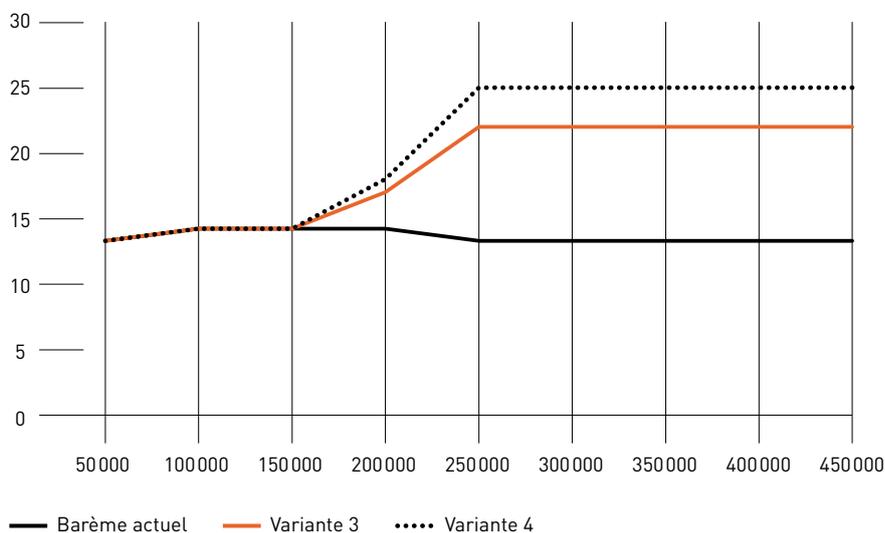
Source: Parti socialiste suisse (2006)

D'autre part, la représentation des impositions marginales maximales se trouve réduite, parce que la totalité du barème de l'impôt sur le revenu doit être adaptée en fonction du taux d'imposition marginal maximal. Une conception raisonnable du barème exige de fixer des taux marginaux échelonnés régulièrement afin d'éviter des problèmes potentiels d'inversion de l'ordre de succession et de régression interne. C'est justement lorsque les tarifs dégressifs ne sont pas autorisés sur le plan du droit constitutionnel que les problèmes de régression interne doivent être évités. Dans les cantons où domine une imposition basse, le relèvement du palier le plus élevé de la progression, dans le cadre d'un barème marginal progressif lissé, provoquerait une augmentation de la charge fiscale pour les revenus inférieurs. Ceci s'explique avec les exemples des cantons de Zoug et de Schwytz. Sont représentées dans les illustrations 12 et 13 les impositions marginales de célibataires sur l'ensemble du barème – à nouveau à partir de l'analyse des effets du PSS (2006) – c'est-à-dire pour tous les revenus imposables de ces deux cantons. Le PSS (2006) renvoie ici à plusieurs calculs alternatifs. Toutefois, seules la ligne noire continue, qui représente le barème actuel, et la ligne orange continue, qui reflète l'adaptation correspondante du barème par rapport au texte de l'initiative «pour des impôts équitables» et intitulé variante 3, sont adéquates.

Illustration 13

Dans les deux cantons, il est évident qu'un nombre plus important de classes de contribuables serait touché que ce que le texte de l'initiative laisse à penser au premier abord.

Charges fiscales marginales pour célibataires avec un revenu imposable de 250 000 francs pour les impôts cantonaux et communaux (sans impôts «per capita» et impôts ecclésiastiques) dans le canton de Schwytz pour l'année 2005 et imposition marginale estimée sur la base de l'initiative «pour des impôts équitables», en %



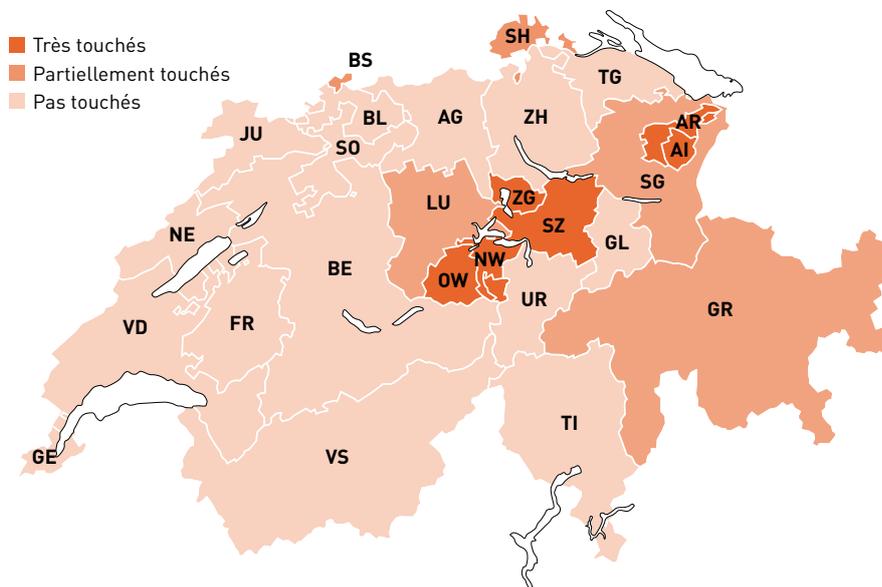
Source: Parti socialiste suisse (2006), p. 29

Il apparaît dans ces deux cantons que le nombre des catégories de contribuables touchés serait sensiblement plus élevé que ce qui est suggéré par l'initiative. Les revenus imposables de plus de 250 000 francs ne seraient donc pas les seuls concernés. Dans le canton de Zoug, la charge diminuerait sur les revenus inférieurs à environ 120 000 francs, alors que ceux qui dépassent cette limite verraient leur charge fiscale augmenter fortement à mesure de la hausse des revenus, ceci jusqu'à ce qu'une augmentation du taux d'imposition marginal d'environ 10% soit atteinte pour les revenus supérieurs à 250 000 francs. Au final, cela correspondrait au maximum à un doublement de l'impôt sur le revenu des Zougois. Il en irait de même dans le canton de Schwytz. Là, la hausse de la charge fiscale commencerait à 150 000 francs par suite de l'adaptation du barème et elle augmenterait sous forme continue jusqu'à un revenu imposable de 250 000 francs. Ces adaptations des barèmes provoquées par l'initiative seraient applicables aux grandes villes du canton de Zoug et de Schwytz. Des effets sensiblement plus marquants devraient en découler pour de nombreuses communes de ces cantons, notamment la commune de Freienbach.

Illustration 14

L'initiative du PSS est un programme global de hausse d'impôt. Si l'on prend en compte les situations variables des communes, on constate que les contribuables touchés par les augmentations d'impôt sur le revenu découlant de l'initiative «pour des impôts équitables» sont plus nombreux qu'attendu; ceci à la fois sur le plan spatial et par rapport au montant des revenus, qu'une première lecture du texte de l'initiative tend à faire sous-estimer.

Hausses de l'impôt sur le revenu en 2008 résultant du taux d'imposition marginal minimal de 22% exigé par l'initiative du PS



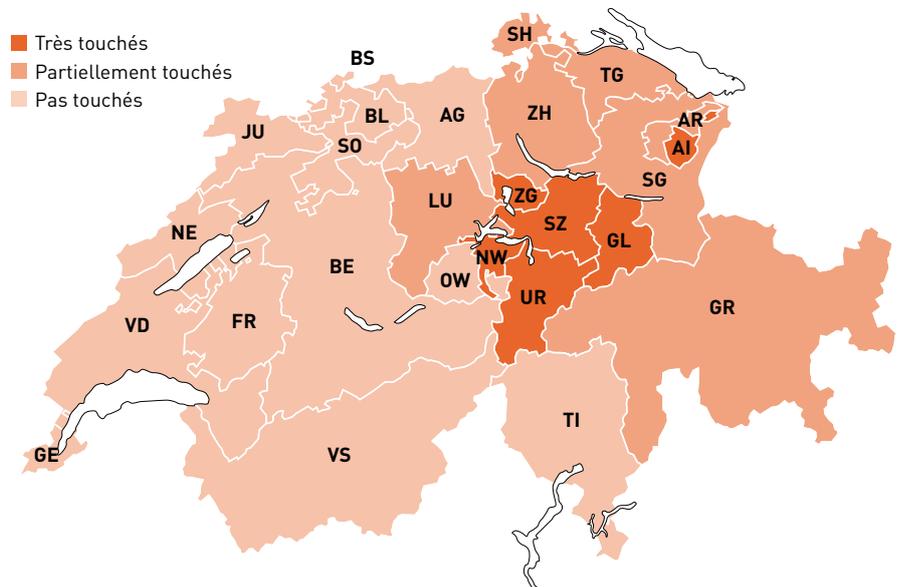
Source: Représentation sur la base des calculs du Conseil fédéral (2009)

On peut constater les mêmes effets de barème dans les autres cantons concernés en ce qui concerne les revenus imposables de 250 000 francs mentionnés dans le texte de l'initiative. Ils sont en partie moins marqués que dans les cas de Zoug et de Schwytz, même s'ils restent considérables. En y regardant de plus près, on voit que ces effets de barème qui sont masqués dans l'illustration 11 par la concentration sur les taux d'imposition marginaux maximaux concernent d'autres cantons. Ainsi, le PSS (2006) annonce une charge supérieure pour les revenus imposables de plus 300 000 francs dans le canton d'Uri. L'initiative du PSS est un programme global de hausse d'impôt. Si l'on prend en compte les situations variables des communes, on constate que les contribuables touchés par les augmentations d'impôt sur le revenu découlant de l'initiative «pour des impôts équitables» sont plus nombreux qu'attendu; ceci à la fois sur le plan spatial et par rapport au montant des revenus, qu'une première lecture du texte de l'initiative tend à faire sous-estimer. L'initiative «pour des impôts équitables» est en fait un programme d'augmentation globale des impôts.

Illustration 15

Les impressions sont largement confirmées par l'harmonisation de l'impôt sur la fortune. La moitié des cantons et demi-cantons serait touchée plus ou moins fortement par l'introduction d'un taux d'imposition marginal minimal de 5‰ sur les fortunes supérieures à 2 millions de francs.

Hausses de l'impôt sur la fortune résultant du taux d'imposition marginal minimal de 5‰ exigé par l'initiative du PS (par rapport à 2005)



Source: Parti socialiste suisse (2006)

Le résultat serait sensiblement le même si on utilisait les données de 2008 (Conseil fédéral 2009) dans l'illustration 14. Les cantons fiscalement attractifs, soit Appenzell Rhodes-Intérieures, Appenzell Rhodes-Extérieures, Nidwald, Obwald, Schwytz et Zoug (orange), seraient concernés par l'introduction de taux d'imposition minimaux. A l'instar des cantons des Grisons, de Lucerne et de Saint-Gall, les cantons de Bâle-Ville et de Schaffhouse devraient aussi adapter l'imposition du revenu au niveau communal. Par rapport à l'illustration 10, Bâle-Campagne ne serait plus touché.

Selon le texte de l'initiative du PS, l'impact indiqué concerne l'impôt sur le revenu des personnes célibataires. En ce qui concerne la modification de l'art. 129, al. 2^{bis} de la Constitution fédérale, l'initiative indique que les montants (l'assiette fiscale à partir de laquelle le taux minimal est harmonisé) pour les couples mariés et autres couples imposés conjointement peuvent être augmentés. Le projet ne contient pas d'indications plus précises et ne mentionne pas expressément les montants de l'assiette fiscale. Dans l'éventualité où les montants n'étaient pas relevés, le canton d'Uri serait également partiellement touché, tandis que celui de St-Gall ne le serait plus.

dépenses aurait vraisemblablement comme conséquence d'accroître globalement une activité publique susceptible de déclencher une spirale dépenses-impôts. Le principal point fort de ces changements se situe dans le domaine de la redistribution des revenus. Si la conséquence directe de l'initiative «pour des impôts équitables» est une plus forte redistribution des revenus et de la fortune, la conséquence indirecte serait une plus forte extension de l'État-providence.

Les dispositions transitoires relatives à la péréquation financière prévues par l'initiative du PS sont également intéressantes. Selon ces dernières, les cantons dont les recettes fiscales augmenteraient du fait de l'harmonisation fiscale devraient reverser 80% des recettes supplémentaires à la péréquation financière. La redistribution de ces ressources se ferait via la péréquation des ressources et la péréquation des charges sociodémographiques et géotopographiques. Par conséquent, cela renforcerait la péréquation financière et mettrait en place un dispositif de redistribution important. Au vu des inefficiences et incitations négatives du système de péréquation financière identifiées aux chapitres 3 et 4, cette proposition doit être accueillie avec scepticisme.

«La Suisse dans son ensemble souffrirait des conséquences de l'harmonisation fiscale matérielle.»

Enfin, la Suisse dans son ensemble souffrirait des conséquences de l'harmonisation fiscale matérielle une fois tous les processus d'adaptation terminés. L'attrait de la Suisse, encore relativement élevé à l'heure actuelle, que ce soit en matière d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur la fortune, serait annulé en cas d'acceptation de l'initiative «pour des impôts équitables». Si la Suisse a encore une légère avance par rapport à ses voisins européens, comme on peut le constater dans les illustrations 5 et 6, cette avance disparaîtrait du fait de l'harmonisation fiscale matérielle et du niveau proposé. Dans les relations intercantionales, la péréquation financière devrait jouer un rôle plus important. L'on pourrait s'attendre à ce que se réalisent les effets défavorables résultant des incitations de la péréquation financière, à l'image de celles que l'on observe dans les autres pays, et notamment en Allemagne. Le niveau d'endettement de l'État augmenterait, de même que le gaspillage des fonds collectés par l'impôt. On ne peut donc que déconseiller l'acceptation de l'initiative «pour des impôts équitables».

5.2 Le modèle Zehnder

Ce que l'on appelle le modèle Zehnder constitue une alternative intéressante à l'initiative «pour des impôts équitables». Zehnder (1998) propose de répartir à l'avenir l'impôt sur le revenu entre la Confédération, les cantons et les communes, de telle sorte que chaque niveau de collectivités territoriales taxe certaines tranches des revenus. Ainsi, la Constitution pourrait définir que la Confédération prélève l'impôt fédéral direct à partir d'une limite déterminée de revenus, sans toucher aux revenus inférieurs à cette limite. Les cantons pourraient déterminer aussi de cette manière une limite de revenus avec le même effet sur la répartition des produits de l'impôt sur les revenus entre eux et les communes. Dans la tranche considérée, l'imposition au sein des collectivités territoriales serait uniforme. A un niveau supérieur de revenus, seule la Confédération imposerait encore les revenus des personnes physiques. L'impôt fédéral direct deviendrait un impôt intrinsèque sur les riches. Dans la tranche intermédiaire des revenus, la concurrence fiscale entre cantons serait maintenue, de même qu'aux niveaux inférieurs de revenus entre les communes d'un canton.

Cette proposition limiterait sensiblement la concurrence fiscale entre les cantons. Si, par exemple, on plaçait la limite des revenus que seule la Confédération imposerait à 200 000 francs, la concurrence fiscale intercantonale selon les résultats empiriques présentés à l'illustration 4 serait presque totalement supprimée. C'est à partir de cette limite que la concurrence fiscale intercanto-

► Les effets que l'on peut craindre de l'initiative «pour des impôts équitables» seraient aussi présents avec le modèle Zehnder.

nale est relativement intense. En outre, au vu des effets de la capitalisation des différences d'imposition fiscale sur les prix des maisons et sur les montants des loyers, un déménagement des contribuables dans les cantons fiscalement avantageux n'entrerait en ligne de compte que pour les revenus supérieurs. Il faut partir du principe que, si on appliquait le modèle Zehnder, il en résulterait une disparition quasi complète de la concurrence fiscale actuelle.

Mais cela supprimerait du même coup tous les avantages de la concurrence fiscale. La pression sur la fourniture efficace de prestations qui en découle serait supprimée, avec pour conséquence un usage dispendieux des fonds publics au niveau cantonal. Les effets redoutés de l'initiative «pour des impôts équitables» seraient également présents avec le modèle Zehnder. Le Département fédéral des finances (2007) a déjà mentionné tous ces inconvénients, ce qui explique la décision de rejet du Conseil fédéral.

Un aspect important passe toutefois à l'arrière-plan dans le rapport du Département fédéral des finances (2007). L'autonomie des cantons et des communes est la condition préalable à la fourniture de prestations publiques selon le principe de l'équivalence fiscale, selon laquelle le cercle des personnes qui financent les biens publics doit correspondre au cercle de celles qui en bénéficient. Même si cela n'est pas toujours possible dans un système de concurrence fiscale et même si des externalités spatiales et fiscales différentes peuvent survenir, le système fiscal ne doit pas porter atteinte sous forme systématique et d'emblée au postulat de l'équivalence fiscale. C'est pourtant le résultat que le modèle de Zehnder provoquerait: bien que les personnes disposant de revenus supérieurs, moyens et inférieurs consomment des biens publics locaux, cantonaux et nationaux et qu'ils décident de leur niveau et de leur financement, les premiers ne paieraient que les prestations de la Confédération, les revenus intermédiaires que ceux des cantons et les bénéficiaires de revenus modestes que les biens et des prestations publics locaux. Si l'on considère encore que la redistribution des revenus passerait largement du domaine local au domaine fédéral, l'effet d'incitation du modèle Zehnder serait clair. La pression en faveur de la redistribution des revenus augmenterait sur le plan fédéral. Les bénéficiaires de revenus modestes ne contribueraient plus aucunement au financement des programmes de la Confédération et ils bénéficieraient ainsi d'incitations considérables pour peser sur une redistribution en leur faveur. Ce qui provoquerait des problèmes massifs d'incitation et des inefficiences. Les intérêts divergeraient de manière systématique entre ceux qui financeraient les mesures publiques et ceux qui en bénéficieraient.

5.3 La commission de contrôle de la transposition et de l'application de l'harmonisation fiscale

Un autre élément dans la discussion est posé par ce que l'on appelle la commission de contrôle pour l'harmonisation fiscale. Une commission d'experts «de transposition et d'application de l'harmonisation fiscale» mandatée en 2003 par la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF), a remis son rapport en juin 2004 et elle a proposé la mise sur pied d'une commission de contrôle qui devait veiller au respect de la loi sur l'harmonisation fiscale. Selon cette proposition, une commission indépendante composée paritamment de 5-7 membres nommés par la Confédération et par les cantons doit être constituée afin de fournir des réponses de principe sur la compatibilité des normes cantonales et de leur conception par rapport à la LHID. Si un contribuable s'estime victime dans son canton d'un régime non compatible avec la LHID, il doit pouvoir faire recours auprès du Tribunal administratif jusqu'au Tribunal fédéral. Un tel examen ne devrait cependant pas être réclamé au cas où un régime cantonal non

compatible avec la LHID devait avoir un effet favorable pour un contribuable, ceci par défaut d'intérêts contradictoires. La commission de contrôle de la loi sur l'harmonisation fiscale pourrait combler cette carence en termes de contrôle et dépister ainsi les réductions fiscales systématiques des cantons qui contreviennent à la LHID. Cette commission doit donc avoir la possibilité – en complément de la Confédération et des cantons concernés – de demander l'examen par les tribunaux de telles réductions et de pouvoir soumettre le cas échéant cette situation au Tribunal fédéral. Cette proposition a été mise en consultation au début de l'année 2005, pour se terminer à l'été 2005.

La consultation a montré que les cantons, mais également le PDC, le PRD, le PSS et les Verts, soutenaient largement le contrôle de l'harmonisation fiscale formelle (Département fédéral des finances 2006). L'UDC et deux associations faitières de l'économie (economiesuisse et l'Union suisse des arts et métiers) avaient exprimé un avis inverse. La proposition de constitution d'une commission de contrôle a cependant trouvé moins d'échos dans les cantons et elle a été repoussée non seulement par l'UDC, mais aussi par le PDC et par le PRD. Par rapport aux deux associations économiques déjà critiques, l'Association suisse des banquiers a eu une attitude de refus. Le Conseil fédéral a donc décidé en juin 2006 de renoncer temporairement à toute étape supplémentaire (Département fédéral des finances 2006). La conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (2007) a continué à s'exprimer en faveur d'une telle commission de contrôle et elle souhaite que cette proposition soit reprise.

«Une commission de contrôle renforcerait certainement les interpénétrations existantes et pourrait sans doute être un élément constitutif d'une centralisation rampante.»

Il est difficile de savoir quel effet une telle commission de contrôle aurait sur le respect de l'harmonisation fiscale. Elle renforcerait certainement les interpénétrations existantes entre les cantons et elle pourrait sans doute être un élément constitutif d'une centralisation rampante (page 13). Toutefois, les concordats cantonaux contribuent aussi à internaliser les externalités entre les cantons (page 50). Cependant, la relation entre la commission de contrôle de la loi sur l'harmonisation fiscale et le Tribunal fédéral ainsi que la possibilité de porter plainte prévue en complément par les autres cantons concernés et par la Confédération est plus préoccupante. Le Tribunal fédéral a surtout commenté jusqu'ici d'un point de vue matériel l'harmonisation fiscale formelle de la RPT par rapport à une harmonisation de l'assiette fiscale sur le plan économique. Le reproche selon lequel la commission de contrôle serait une étape en direction d'une harmonisation fiscale matérielle ne doit donc pas être écarté. Du fait des motifs exprimés précédemment, il faut toutefois aussi s'opposer à une harmonisation fiscale matérielle qui se mettrait en place de façon rampante et indirecte, par le détour d'une commission de contrôle.

Ce risque serait considérable si la commission de contrôle pouvait agir d'elle-même, ou à la demande d'un canton ou de la Confédération. En situation de concurrence fiscale, chaque canton pourrait considérer comme déloyaux les régimes de droit fiscal des autres cantons et il serait incité à en appeler à la commission de contrôle. Lors de l'évaluation des régimes de droit fiscal déterminants, une attitude juridique homogène dominerait au moins du côté du Tribunal fédéral, de sorte que le cœur intrinsèque de la concurrence fiscale, à savoir la variété des régimes, tendrait à disparaître. À ce titre, la position de la commission d'experts «transposition et application de l'harmonisation fiscale» (2004, p. 13), mérite d'être mentionnée, elle qui recommande à la conférence des directrices et des directeurs cantonaux des finances de «continuer à poursuivre une uniformisation dans l'interprétation du droit fiscal harmonisé».

► La question se pose de savoir si une commission de contrôle de l'harmonisation fiscale est réellement nécessaire.

Enfin, la question se pose également de savoir si une telle commission de contrôle est réellement nécessaire. Penser que les avantages fiscaux systématiques des cantons ne seraient pas mis en lumière, parce que les contribuables n'y auraient aucun intérêt, relève de la fiction juridique. Ces intérêts opposés pourraient apparaître, si des déductions étaient accordées à un groupe de contribuables et refusées à un autre du fait d'une prise en compte différente de l'assiette fiscale. Dans de tels cas, les contribuables peuvent recourir au tribunal administratif et le Tribunal fédéral tranche en dernière instance. Ce fut par exemple le cas dans la décision sur l'imposition de la valeur locative dans le canton de Bâle-Campagne (ATF 131 I 377 du 27 mai 2005). Ces intérêts opposés sont tellement variés que l'harmonisation fiscale visée ne pourra être obtenue que par la possibilité de dépôt de plainte des autres cantons, de la Confédération ou de la commission de contrôle.

5.4 L'intégration de la concurrence fiscale suisse dans le droit existant

Des remarques critiques sur les dernières évolutions du système fiscal suisse ont été soulevées à plusieurs reprises dans le courant de cette étude. Le dernier transfert de compétences à la Confédération dans le domaine de la formation, la part de plus en plus congrue laissée par le Tribunal fédéral aux cantons dans la détermination de l'assiette fiscale, la limitation de l'autonomie cantonale dans la détermination des barèmes fiscaux et la lenteur du processus de restitution des tâches aux cantons dans le cadre de la RPT ont été considérés comme des étapes préoccupantes en direction de l'harmonisation et de l'uniformisation du système fiscal suisse. Nombre de ces mesures ne peuvent plus être annulées. Les erreurs commises ne peuvent pas être réparées facilement. Au vu des derniers résultats de l'enquête sur l'efficacité dans le domaine de l'éducation, cela s'applique *nota bene* au transfert des compétences d'éducation à la Confédération.

Il ne faut pas se contenter de refuser l'initiative «pour des impôts équitables», le modèle Zehnder ou de marquer son scepticisme à l'égard d'une commission de contrôle sur la loi sur l'harmonisation fiscale. D'une part, la Confédération doit concrétiser les compétences qui lui ont été conférées dans le domaine de l'éducation au sein d'une loi d'exécution et se fixer elle-même des limites. En second lieu, le processus de transfert des tâches dans le domaine cantonal dans le cadre de la RPT doit être accéléré et il doit déboucher sur des délimitations si possibles claires des compétences. Troisièmement, il faut entraver l'harmonisation fiscale qui résulte de la jurisprudence par une révision de la loi sur l'harmonisation fiscale, en précisant et en étendant les compétences cantonales en matière de détermination de l'assiette fiscale. Enfin, la Suisse ne doit pas céder sur les privilèges fiscaux cantonaux dans son contentieux avec l'UE.

6 Remarques finales

La présente étude examine les conséquences de la concurrence fiscale intercantonale et intercommunale en Suisse aux fins d'évaluer l'initiative populaire fédérale du PS Suisse «*Pour des impôts équitables. Stop aux abus de la concurrence fiscale (initiative pour des impôts équitables)*». Dans son mandat, *economiesuisse* demande que soit évaluée de manière approfondie la valeur ajoutée nette de la concurrence fiscale intercantonale et intercommunale, sur la base d'études empiriques existantes. Plusieurs thèses qui alimentent régulièrement les débats sont au centre de l'attention. En font partie les affirmations selon lesquelles la concurrence fiscale se traduirait par une sous-enchère fiscale ruineuse («*race to the bottom*»), qu'elle empêcherait la croissance économique, profiterait aux riches uniquement, nuirait aux régions périphériques et serait défavorable en matière de concurrence internationale entre places économiques en raison de la complexité accrue qu'elle occasionnerait dans le système fiscal suisse.

Ces questions sont dans un premier temps confrontées, dans le contexte financier actuel, aux éventuels effets théoriques de la concurrence fiscale. Cet examen met en évidence les avantages et les inconvénients de la concurrence fiscale, discutés dans le cadre de l'analyse scientifique. Mais les effets réels de la concurrence fiscale intercantonale identifiés par les études empiriques sont plus importants que les effets potentiels de la concurrence fiscale.

► La concurrence fiscale n'a pas entraîné de convergence absolue des taux d'imposition moyens appliqués aux revenus, ni n'a abouti à une imposition trop basse par rapport à un niveau de prestations publiques jugé efficient.

► La concurrence fiscale contribue à la mise en place et au financement de prestations publiques efficientes.

► La concurrence fiscale améliore l'efficacité des prestations dans la politique éducative et augmente la productivité cantonale du travail.

Il s'avère que la concurrence fiscale intercantonale est assez intense. La mobilité induite par la fiscalité est considérable tant du côté des personnes physiques, principalement parmi les personnes dont le revenu est supérieur à 200 000 francs et les jeunes contribuables possédant une bonne formation, que du côté des personnes morales. Les cantons accompagnent cette mobilité par leur stratégie des instruments fiscaux. Cette concurrence fiscale intense n'a pas entraîné de convergence absolue des taux d'imposition moyens appliqués aux revenus, ni n'a abouti à une imposition trop basse par rapport à un niveau de prestations publiques jugé efficient. On ne peut pas parler de sous-enchère fiscale ruineuse («*race to the bottom*») dans le cas de la Suisse. Comme la concurrence fiscale intercantonale freine l'activité de l'État et endigue l'endettement des cantons, elle contribue dans une large mesure à la mise en place et au financement de prestations publiques efficientes en Suisse. Les éventuelles externalités fiscales et territoriales de la concurrence fiscale intercantonale et intercommunale sont limitées. La concurrence fiscale aurait plutôt tendance à améliorer l'efficacité des prestations en matière de politique de formation et à faire augmenter la productivité générale du travail au niveau cantonal. L'avantage de la concurrence fiscale suisse est qu'elle génère des gains d'efficacité.

Les gains d'efficacité ne sont pas contrebalancés par des inconvénients majeurs en termes de redistribution. La concurrence fiscale intercantonale n'a pas provoqué l'effondrement de l'État-providence helvétique. Une part importante des recettes fiscales redistribuées proviennent d'impôts cantonaux progressifs sur le revenu. La concurrence fiscale et la décentralisation des systèmes d'imposition limitent également les dépenses dans le domaine social. Par contre, les éventuelles conséquences de la concurrence fiscale en termes d'incidence sur la redistribution et de redistribution effective des revenus sont également mineures. Cela n'est guère étonnant si on considère le rôle prépondérant joué par la Confédération en matière de redistribution des revenus.

Par rapport aux différences cantonales de revenu, l'influence défavorable de la concurrence fiscale intercantonale n'est pas certaine. La seule étude sur le sujet ne mesure pas l'intensité de la concurrence fiscale de façon convaincante. Si les différences de revenu entre les régions se creusent, cela s'explique probablement davantage par des facteurs sur lesquels la politique financière n'a pas d'influence, dans la mesure où on ne constate aucune incidence de la concurrence

fiscale sur la croissance économique cantonale. Divers éléments semblent indiquer que la concurrence fiscale favorise l'innovation politique. Cela pourrait constituer pour les cantons périphériques un moyen de gommer les différences de revenu qui les touchent.

► **La concurrence fiscale est favorable à la Suisse dans la compétition internationale.**

La concurrence fiscale intercantonale pourrait avoir un impact positif sur le positionnement de la Suisse par rapport à la concurrence internationale entre places économiques. Il est vrai que l'autonomie fiscale des cantons complique le choix du site pour les investisseurs étrangers. Le problème des externalités verticales provoquées par une possible imposition excessive y est lié. Cependant, la concurrence fiscale horizontale améliore tellement les conditions-cadre fiscales en Suisse que ces inconvénients sont plus que compensés. Telles sont les explications fournies par les études empiriques relatives aux conséquences verticales et horizontales de la concurrence fiscale.

► **L'idée de créer une commission de contrôle en matière fiscale aboutirait au final à une harmonisation matérielle et doit être accueillie avec scepticisme.**

Si ces externalités verticales prédominaient, l'introduction d'un taux d'intérêt minimal proposée par l'initiative «pour des impôts équitables» pour les impôts sur le revenu et la fortune serait totalement inadaptée. Ceci n'est pas le seul élément de l'évaluation économique qui joue contre cette initiative. Adopter l'initiative impliquerait de renoncer aux grands avantages de la concurrence fiscale, en particulier à l'amélioration de l'efficacité, au profit d'éventuels effets de redistribution. Ces derniers seraient toutefois mineurs, voire inexistantes. Les citoyens suisses perdraient au change, on ne peut les encourager dans ce sens. Cela vaut aussi pour le modèle Zehnder. En supprimant systématiquement le lien entre le contribuable et le consommateur de prestations publiques aux trois niveaux de collectivités territoriales, celui-ci pourrait avoir des conséquences encore plus négatives. La demande de redistribution des revenus au niveau fédéral augmenterait dans des proportions totalement inacceptables. L'idée de créer une commission de contrôle en matière d'harmonisation fiscale aboutirait au final à une harmonisation fiscale matérielle et doit donc être appréhendée avec scepticisme.

L'examen minutieux de la proposition du PS Suisse en vue d'une harmonisation fiscale matérielle est instructif. Les taux d'imposition marginaux minimums proposés, soit 22% pour la part du revenu des personnes célibataires dépassant 250 000 francs, et 5% sur la part de la fortune qui dépasse 2 millions de francs, nécessiteraient une adaptation de la législation relative à l'imposition du revenu dans onze cantons et de celle relative à l'imposition de la fortune dans quatorze cantons. Cependant, si on considère qu'en cas de maintien du système des taux marginaux, un relèvement du taux d'imposition marginal maximal impliquerait des adaptations de la progressivité des barèmes et donc une imposition plus forte des revenus inférieurs à 250 000 francs et des fortunes inférieures à 2 millions de francs, alors les augmentations d'impôts provoquées par l'initiative «pour des impôts équitables» se révèlent bien plus étendues. En réalité, l'adaptation des impôts n'affecterait pas uniquement les 2% des contribuables aux revenus et à la fortune les plus élevés. Non seulement elle entraverait les effets positifs de la concurrence fiscale, mais elle mettrait en place des incitations défavorables au travail et à l'épargne.

On peut supposer qu'une harmonisation fiscale renforcerait le rôle de la péréquation financière en Suisse. Tel est aussi l'objectif des dispositions transitoires de l'initiative du PSS. L'ancien système de péréquation financière n'a pas réduit les disparités. Par contre, il est l'origine d'inefficacités considérables dans le secteur public et il a contribué à l'augmentation de la dette publique. Même si le nouveau système devrait se révéler plus efficace et qu'il supprime un certain nombre d'incitations négatives inhérentes à l'ancien, il n'est pas efficace. D'autres incitations négatives, notamment en ce qui concerne l'endettement des cantons, perdurent. La nouvelle péréquation financière atténue surtout les effets

de la concurrence fiscale asymétrique. A cet égard donc, la péréquation financière pourrait être suffisante. On ne saurait justifier une nouvelle harmonisation fiscale au nom du fédéralisme asymétrique.

La Suisse a déjà pris le chemin d'une harmonisation préoccupante des dépenses et des recettes. Il convient de prendre des mesures appropriées pour endiguer ce processus et éviter qu'une harmonisation fiscale matérielle ne le consolide encore. Une telle harmonisation fiscale serait nuisible.

Illustrations

Illustration 1	Indices cantonaux et locaux (pondérés) de la charge fiscale grevant le revenu et la fortune en Suisse, 2006	17
Illustration 2	Indice cantonal et local (pondéré) de la charge fiscale grevant le revenu de personnes mariées ayant deux enfants et affichant un revenu net d'un million de francs en 2006	18
Illustration 3	Charges fiscales cantonales et locales (pondérées) grevant le revenu et la fortune de personnes mariées ayant deux enfants et disposant d'un revenu net d'un million de francs, de 1980 à 2006	19
Illustration 4	Indices cantonaux et locaux (pondérés) de la charge fiscale grevant le bénéfice et le capital en Suisse, 2006	21
Illustration 5	Taux d'imposition statutaires des bénéficiaires dans différents pays, en %, 2007	22
Illustration 6	Charge moyenne effective grevant les bénéficiaires, en %, 2007	22
Illustration 7	Part des paiements péréquatifs aux recettes globales des 26 cantons en 2005, en %	26
Illustration 8	Nouvelle organisation de la péréquation financière en Suisse	27
Illustration 9	Les canaux d'action du fédéralisme fiscal sur l'évolution économique	39
Illustration 10	Relèvement de l'impôt cantonal sur le revenu par rapport à 2005 en application de l'initiative «pour des impôts équitables» (taux d'imposition marginal minimal de 22%)	61
Illustration 11	Charges fiscales marginales pour célibataires avec un revenu imposable de 250 000 francs pour les impôts cantonaux et communaux (sans impôts «per capita» et impôts ecclésiastiques) pour l'année 2005, chefs-lieux des cantons, minimum et maximum cantonaux ainsi que taux d'imposition marginaux minimaux possibles de 22 et de 25%	62
Illustration 12	Charges fiscales marginales pour célibataires avec un revenu imposable de 250 000 francs pour les impôts cantonaux et communaux (sans impôts «per capita» et impôts ecclésiastiques) dans le canton de Zoug pour l'année 2005 et imposition marginale estimée sur la base de l'initiative «pour des impôts équitables», en %	63
Illustration 13	Charges fiscales marginales pour célibataires avec un revenu imposable de 250 000 francs pour les impôts cantonaux et communaux (sans impôts «per capita» et impôts ecclésiastiques) dans le canton de Schwytz pour l'année 2005 et imposition marginale estimée sur la base de l'initiative «pour des impôts équitables», en %	64
Illustration 14	Hausses de l'impôt sur le revenu en 2008 résultant du taux d'imposition marginal minimal de 22% exigé par l'initiative du PSS	65
Illustration 15	Hausses de l'impôt sur la fortune résultant du taux d'imposition marginal minimal de 5‰ exigé par l'initiative du PSS (par rapport à 2005)	66
Illustration 16	Hausses de l'impôt sur la fortune résultant du taux d'imposition marginal minimal de 5‰ exigé par l'initiative du PSS (pour 2008)	67

Bibliographie

- Administration fédérale des contributions (2007), *Charge fiscale en Suisse 2006: cantons et chefs-lieux des cantons*, Neuchâtel
- Administration fédérale des contributions (plusieurs années), *Charge fiscale en Suisse: cantons et chefs-lieux de cantons*, Neuchâtel
- Administration fédérale des finances (2006), *Mise en œuvre et application de l'harmonisation fiscale*, Rapport de l'Administration fédérale des contributions sur les résultats de la consultation, Berne
- Allers, M.A. et J.P. Elhorst (2005), Tax Mimicking and Yardstick Competition among Local Governments in the Netherlands, *International Tax and Public Finance* 12, pp. 493–513
- Apolte, T. (2001), How Tame will Leviathan Become in Institutional Competition? Competition Among Governments in the Provision of Public Goods, *Public Choice* 107, pp. 359–381
- Baldwin, R.E. et P. Krugman (2004), Agglomeration, Integration and Tax Harmonization, *European Economic Review* 48, pp. 1–23
- Barankay, I. et B. Lockwood (2007), Decentralization and the Productive Efficiency of Government: Evidence from Swiss Cantons, *Journal of Public Economics* 91, pp. 1197–1218
- Bergstrom, T.C., J.A. Roberts, D.L. Rubinfeld et P. Shapiro (1988), A Test for Efficiency in the Supply of Public Education, *Journal of Public Economics* 35, pp. 289–307
- Besley, T. et A.C. Case (1995), Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition, *American Economic Review* 85, pp. 25–45
- Besley, T. et S. Coate (2003), Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Analysis, *Journal of Public Economics* 87, pp. 2611–2637
- Besley, T., R. Griffith et A. Klemm (2001), Empirical Evidence on Fiscal Interdependence in OECD Countries, manuscrit non publié, London School of Economics.
- Bjorvatn, K. et G. Schjelderup (2002), Tax Competition and International Public Goods, *International Tax and Public Finance* 9, pp. 111–120
- Blankart, C.B. (2000), The Process of Government Centralization: A Constitutional View, *Constitutional Political Economy* 11, pp. 27–39.
- Blankart, C.B. (2007), *Föderalismus in Deutschland und in Europa*, Nomos, Baden-Baden
- Blankart, C.B. (2008), *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, Vahlen, Munich, 7^e édition
- Blankart, C.B. et A. Klaiber (2006), Subnational Government Organisation and Public Debt Crises, *Economic Affairs* 26, pp. 48–54
- Blöchliger, H.J. et R.L. Frey (1992), Der schweizerische Föderalismus: Ein Modell für den institutionellen Aufbau der Europäischen Union?, *Aussenwirtschaft* 47, pp. 515–548
- Boadway, R. (2007), Canada, in: A. Shah, (ed.), *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives*, McGill University Press, Montreal et al., pp. 98–124
- Borck, R. et M. Pflüger (2006), Agglomeration and Tax Competition, *European Economic Review* 50, pp. 647–668
- Bordignon, M., F. Cerniglia et F. Revelli (2003), In Search of Yardstick Competition: A Spatial Analysis of Italian Municipality Property Tax Setting, *Journal of Urban Economics* 54, pp. 199–217
- Brennan, G. et J.M. Buchanan (1980), *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge
- Brett, C. et J. Pinsky (2000), The Determinants of Municipal Tax Rates in British Columbia, *Canadian Journal of Economics* 33, pp. 695–714
- Brueckner, J.K. et L.A. Saavedra (2001), Do Local Governments Engage in Strategic Property Tax Competition?, *National Tax Journal* 54, pp. 203–229
- Brühlhart, M. et M. Jametti (2006), Horizontal vs. Vertical Tax Competition: An Empirical Test, *Journal of Public Economics* 90, pp. 2027–2062

- Brülhart, M. et M. Jametti (2008), Does Tax Competition Tame the Leviathan?, miméo, Université de Lausanne
- Brülhart, M., M. Jametti et K. Schmidheiny (2007), Do Agglomeration Economies Reduce the Sensitivity of Firm Location to Tax Differentials?, mimeo, Université de Lausanne
- Buchanan, J.M. (1975), *The Limits of Liberty*, University of Chicago Press, Chicago
- Bucovetsky, S. (1991), Asymmetric Tax Competition, *Journal of Urban Economics* 30, pp. 167–181
- Burbidge, J., K. Cuff et J. Leach (2006), Tax Competition with Heterogeneous Firms, *Journal of Public Economics* 90, pp. 533–549
- Büttner, T. (1999), Determinants of Tax Rates in Local Capital Income Taxation: A Theoretical Model and Evidence from Germany, *Finanzarchiv N.F.* 56, pp. 363–388
- Büttner, T. (2001), Local Business Taxation and Competition for Capital: The Choice of the Tax Rate, *Regional Science and Urban Economics* 31, pp. 215–245
- Büttner, T. (2003), Tax Base Effects and Fiscal Externalities of Local Capital Taxation: Evidence from a Panel of German Jurisdictions, *Journal of Urban Economics* 54, pp. 110–128
- Case, A.C. (1993), Interstate Tax Competition after TRA86, *Journal of Policy Analysis and Management* 12, pp. 136–148
- Chancellerie fédérale (2007), *Initiative populaire fédérale «Pour des impôts équitables. Stop aux abus de la concurrence fiscale (initiative pour des impôts équitables)»*
- Chancellerie fédérale (2008), *Initiative populaire fédérale «Pour des impôts équitables. Stop aux abus de la concurrence fiscale (initiative pour des impôts équitables)»: aboutissement, publications des départements et des offices de la Confédération*, FF 4527–4528
- Commission d'experts «Mise en œuvre et application de l'harmonisation fiscale» (2004), *Bericht an die Kommission für die Harmonisierung der direkten Steuern des Bundes, der Kantone und Gemeinden (KHSt) zu Handen des Vorstands der kantonalen Finanzdirektoren*, Berne
- Conférence des directeurs cantonaux des finances (2007), *Kantonale Steuerordnungen/Unternehmensteuerreform II*, communiqué de presse du 19 janvier 2007
- Conseil fédéral (2001), *Message concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)* du 14 novembre 2001, FF 2155–2414
- Conseil fédéral (2009), *Message concernant l'initiative populaire «Pour des impôts équitables. Stop aux abus de la concurrence fiscale (initiative pour des impôts équitables)»*, FF 1619–1644
- Dahlberg, M. et K. Edmark (2008), Is There a «Race-to-the-Bottom» in the Setting of Welfare Benefit Levels? Evidence from a Policy Intervention, *Journal of Public Economics* 92, pp. 1193–1209
- Département fédéral des finances (2006), *Keine weiteren Schritte zur Um- und Durchsetzung der formellen Steuerharmonisierung*, Communiqué de presse du DFF du 9 juin 2006, Berne, <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/00467/index.html?lang=de&msg-id=5566>, téléchargé le 27.8.2008
- Département fédéral des finances (2007), *Das Modell Zehnder zur Eindämmung des Steuerwettbewerbs bei natürlichen Personen: Eine Darstellung und eine kritische Beurteilung*, Rapport du Conseil fédéral complétant la prise de position du 6 septembre 2006 concernant le postulat Schelbert (06.3191) «Halte aux excès de la concurrence fiscale», Berne

- Département fédéral des finances et Conférence des gouvernements cantonaux (2006), *Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT): Rapport final sur la dotation de la péréquation des ressources et de la compensation des charges et des cas de rigueur*, Berne
- Département fédéral des finances (2007), *Finances publiques en Suisse 2006*, Neuchâtel
- Devereux, M.P. et R. Griffith (1998), Taxes and the Location of Production: Evidence from a Panel of US Multinationals, *Journal of Public Economics* 68, pp. 335–367
- Devereux, M.P., B. Lockwood et M. Redoano (2008), Do Countries Compete over Corporate Tax Rates?, *Journal of Public Economics* 92, pp. 1210–1235
- Doyle, C. et S. van Wijnbergen (1994), Taxation of Foreign Multinationals: A Sequential Bargaining Approach to Tax Holidays, *International Tax and Public Finance* 1, pp. 211–225
- Ellingsen, T. (1998), Externalities and Internalities: A Model of Political Integration, *Journal of Public Economics* 68, pp. 251–268
- Elschner, C., C. Ernst et J.H. Heckemeyer (2007), *BAK Taxation Index 2007, Effective Tax Burden of Companies and on Highly Qualified Manpower*, BAK Basel Economics, ZEW Mannheim
- Falch, T. et J.A.V. Fischer (2008), Public Sector Decentralization and School Performance: International Evidence, manuscrit non publié, TWI à l'Université de Constance
- Feld, L.P. (1997), Exit, Voice and Income Taxes: The Loyalty of Voters, *European Journal of Political Economy* 13, pp. 455–478
- Feld, L.P. (2000), *Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution: Ein Überblick und eine empirische Analyse für die Schweiz*, Mohr Siebeck, Tübingen
- Feld, L.P. (2000a), Tax Competition and Income Redistribution: An Empirical Analysis for Switzerland, *Public Choice* 105, pp. 125–164
- Feld, L.P. (2001), *Eine empirische Analyse der Auswirkungen des internationalen Steuerwettbewerbs*, expertise destinée à UBS SA, Zurich
- Feld, L.P. (2002), Steuerwettbewerb in der Schweiz – Kein Auslaufmodell!, in: U. Wagschal et H. Rentsch (eds.), *Der Preis des Föderalismus*, orell füssli, Zurich, pp. 151–175
- Feld, L.P. (2003), Fiscal Federalism and Political Decision Structures, in: R. Blindenbacher et A. Koller (ed.), *Federalism in a Changing World – Learning from Each Other: Scientific Background, Proceedings and Plenaries of the International Conference on Federalism 2002*, McGill-Queens University Press, Montreal et al. pp. 461–470
- Feld, L.P. (2004), *Fiskalischer Föderalismus in der Schweiz – Vorbild für die Reform der deutschen Finanzverfassung?*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Bertelsmann-Stiftung, Stiftung Marktwirtschaft, Friedrich-Naumann-Stiftung, Hanns-Seidel-Stiftung, Berlin/Gütersloh (http://www.stiftung-marktwirtschaft.de/module/feld_fiskalischer_foederalismus.pdf)
- Feld, L.P. (2005), The European Constitution Project from the Perspective of Constitutional Political Economy, *Public Choice* 122, pp. 417–448
- Feld, L.P. (2007), Regulatory Competition and Federalism in Switzerland: Diffusion by Horizontal and Vertical Interaction, in: P. Bernholz et R. Vaubel (eds.), *Political Competition and Economic Regulation*, Routledge, Londres, pp. 200–240
- Feld, L.P. (2008), Fiscal Federalism and Economic Growth in OECD Countries, in: A. Bergh et R. Höijer (eds.), *Institutional Competition*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 202–229
- Feld, L.P. et T. Baskaran (2007), Das Schweizer Modell des fiskalischen Föderalismus: Lehren für die deutsche Reformdiskussion, in: K.A. Konrad et B. Jochimsen (eds.), *Der Föderalstaat nach dem Berlin-Urteil*, Peter Lang, Frankfurt et al., pp. 105–133

- Feld, L.P. et B.S. Frey (2000), *Die Auswirkungen des kantonalen Steuerwettbewerbs auf den Kanton Zürich: Möglichkeiten einer rationalen Reform*, Expertise destinée à la Direction des finances du canton de Zurich
- Feld, L.P. et T.J. Goodspeed (2005), Discretionary Grants and Soft Budget Constraints in Switzerland, manuscrit non publié, Université Philipps, Marburg, et Hunter College, New York
- Feld, L.P. et J.H. Heckemeyer (2008), FDI and Taxation: A Meta-Analysis, manuscrit non publié, Université de Heidelberg
- Feld, L.P. et G. Kirchgässner (1997), Die Kapitalisierung von Steuern und öffentlichen Leistungen in den Mietzinsen: Eine empirische Überprüfung der Tiebout-Hypothese für die Schweiz, in: H. Schmid et T. Slembeck (eds.), *Finanz- und Wirtschaftspolitik in Theorie und Praxis*, Haupt, Berne et al., pp. 64–92
- Feld, L.P. et G. Kirchgässner (2001), Vor- und Nachteile des internationalen Steuerwettbewerbs, in: W. Müller, O. Fromm et B. Hansjürgens (eds.), *Regeln für den europäischen Systemwettbewerb: Steuern und soziale Sicherungssysteme*, Metropolis Verlag, Marburg, pp. 21–51
- Feld, L.P. et G. Kirchgässner (2001a), Income Tax Competition at the State and Local Level in Switzerland, *Regional Science and Urban Economics* 31, pp. 181–213
- Feld, L.P. et G. 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, pp. 129–155
- Feld, L.P. et G. Kirchgässner (2008), On the Effectiveness of Debt Brakes: The Swiss Experience, in: R. Neck et J.-E. Sturm (eds.), *Sustainability of Public Debt*, MIT Press, Cambridge/London, pp. 223–255
- Feld, L.P. et E. Reulier (2009), Strategic Tax Competition in Switzerland: Evidence from a Panel of the Swiss Cantons, paru dans: *German Economic Review* 10 (1), 2009
- Feld, L.P. et C.A. Schaltegger (2002), Wähler, Interessengruppen und Finanzausgleich: Die politische Ökonomie vertikaler Finanztransfers, *Konjunkturpolitik* 48, 93–122
- Feld, L.P. et C.A. Schaltegger (2005), Voters as Hard Budget Constraints: On the Determination of Intergovernmental Grants, *Public Choice* 123, 147–169
- Feld, L.P. et F. Schneider (2002), Zum Wandel des föderalistischen Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsspektrums: Österreich und die Schweiz im Vergleich, in: E. Theurl, H. Winner et R. Sausgruber (eds.), *Kompendium der österreichischen Finanzpolitik*, Springer, Berlin, pp. 675–703
- Feld, L.P. et J. Schnellenbach (2004), Begünstigt fiskalischer Wettbewerb die Politikinnovation und -diffusion? Theoretische Anmerkungen und erste Befunde aus Fallstudien, in: C.A. et S. Schaltegger (eds.), *Perspektiven der Schweizer Wirtschaftspolitik*, vdf, Zurich, pp. 259–277
- Feld, L.P., T. Baskaran et J. Schnellenbach (2007), Fiscal Federalism, Decentralization and Economic Growth: A Meta-Analysis, manuscrit non publié, Université de Heidelberg
- Feld, L.P., J. Fischer et G. Kirchgässner (2009), The Effect of Direct Democracy on Income Redistribution: Evidence for Switzerland, paru dans: *Economic Inquiry* 47, 2009
- Feld, L.P., J.-M. Josselin et Y. Rocaboy (2003), Tax Mimicking Among Regional Jurisdictions, in: A. Marciano et J.-M. Josselin (eds.), *From Economic to Legal Competition: New Perspectives on Law and Institutions in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 105–119
- Feld, L.P., G. Kirchgässner et C.A. Schaltegger (2003), Decentralized Taxation and the Size of Government: Evidence from Swiss State and Local Governments, CESifo Working Paper No. 1087, décembre
- Feld, L.P., G. Kirchgässner et C.A. Schaltegger (2004), Fiscal Federalism and Economic Performance: Evidence from Swiss Cantons, manuscrit non publié, Université Philipps de Marburg

- Feld, L.P., G. Kirchgässner et C.A. Schaltegger (2005), Fiskalischer Föderalismus und wirtschaftliche Entwicklung: Evidenz für die Schweizer Kantone, *Jahrbuch für Regionalwissenschaft/Review of Regional Research* 25, pp. 3–25
- Feld, L.P., C.A. Schaltegger et J. Schnellenbach (2008), On Government Centralization and Fiscal Referendums, *European Economic Review* 52, pp. 611–645
- Feld, L.P., H. Zimmermann et T. Döring (2003), Föderalismus, Dezentralität und Wirtschaftswachstum, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 72, pp. 361–377
- Feld, L.P., H. Zimmermann et T. Döring (2007), Federalism, Decentralization, and Economic Growth, in: P. Baake et R. Borck (eds.), *Public Economics and Public Choice: Contributions in Honor of Charles B. Blankart*, Springer, Berlin et al., pp. 103–133
- Figlio, D.N., V.W. Kolpin et W.E. Reid (1999), Do States Play Welfare Games?, *Journal of Urban Economics* 46, pp. 437–454
- Fiva, J.H. et J. Rattsø (2006), Welfare Competition in Norway: Norms and Expenditures, *European Journal of Political Economy* 22, pp. 202–222
- Fredriksson, P.G. et D.L. Millimet (2002), Strategic Interaction and the Determination of Environmental Policy across U.S. States, *Journal of Urban Economics* 51, pp. 101–122
- Freiburghaus, D. et F. Buchli (2003), Die Entwicklung des Föderalismus und der Föderalismusdiskussion in der Schweiz von 1874 bis 1964, *Swiss Political Science Review* 9, pp. 29–56
- Frey, B.S. et A. Stutzer (2000), Happiness, Economy and Institutions, *Economic Journal* 110, pp. 818–838
- Frey, B.S. et A. Stutzer (2002), *Happiness and Economics*, Princeton University Press, Princeton
- Frey, R.L. (1977), *Zwischen Föderalismus und Zentralismus: Ein volkswirtschaftliches Konzept des schweizerischen Bundesstaates*, Lang, Berne/Francfort
- Frey, R.L. (1981), Bestimmungsfaktoren der inter- und intraregionalen Wanderungen, Eine ökonometrische Untersuchung für die Schweiz und die Region Basel, in: R.L. Frey (ed.), *Von der Land- zur Stadtflucht, Bestimmungsfaktoren der Bevölkerungswanderungen in der Region Basel*, Lang, Bern/Frankfurt, pp. 13–52
- Frey, R.L. (1996), Verteilung der Aufgaben und Steuern im schweizerischen Bundesstaat, in: W.W. Pommerehne et G. Röss (eds.), *Finanzverfassung im Spannungsfeld zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten*, Nomos, Baden-Baden, pp. 104–115
- Frey, R.L. (2005), Standortwettbewerb und Neuer Finanzausgleich, in: R.L. Frey (ed.), *Föderalismus – zukunftstauglich?!*, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zurich, pp. 11–42
- Goodspeed, T.J. (2002), Bailouts in a Federation, *International Tax and Public Finance* 9, pp. 409–421
- Haufler, A. et I. Wooton (1999), Country Size and Tax Competition for Foreign Direct Investment, *Journal of Public Economics* 71, pp. 121–139
- Hayashi, M. et R. Boadway (2000), An Empirical Analysis of Intergovernmental Tax Interaction: The Case of Business Income Taxes in Canada, *Canadian Journal of Economics* 34, pp. 481–503
- Hayek, F.A. v. (1939), The Economic Conditions of Interstate Federalism, wiederabgedruckt in: F.A. v. Hayek, *Individualism and the Economic Order*, Ch. XII., University of Chicago Press, Chicago 1948; traduction allemande: F.A. v. Hayek, *Individualismus und wirtschaftliche Ordnung*, chap. XII, Erlenbach, Zurich 1952, pp. 324–344
- Heyndels, B. et J. Vuchelen (1998), Tax Mimicking among Belgian Municipalities, *National Tax Journal* 51, pp. 89–101
- Higy, C. (1970), Finanzhaushalt und Finanzpolitik der Schweiz 1966–1969, *Finanzarchiv N.F.* 29, pp. 484–498

- Hilber, Ch. (1998), *Auswirkungen staatlicher Massnahmen auf die Bodenpreise: Eine theoretische und empirische Analyse der Kapitalisierung*, Rüegger, Coire et Zurich
- Hines, J.R. (1997), Tax Policy and the Activities of Multinational Corporations, in: A.J. Auerbach (ed.), *Fiscal Policy: Lessons from Economic Research*, MIT Press, Cambridge, pp. 401–445
- Höhn, E. (ed.) (1974), *Steuerharmonisierung in der Schweiz*, Haupt, Berne
- Höhn, E. et R. Waldburger (1999/2001), *Steuerrecht*, Haupt, Berne, volume I, 9^e édition, 2001, volume II, 8^e édition, 1999
- Homburg, S. (1994), Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs, *Finanzarchiv N.F.* 51, pp. 312–330
- Homburg, S. (2007), *Allgemeine Steuerlehre*, Vahlen, Munich, 5^e édition
- Hoxby, C.M. (2000), Does Competition among Public Schools Benefit Students and Taxpayers?, *American Economic Review* 90, pp. 1209–1238
- Huizinga, H. et S.B. Nielsen (1997), Capital Income and Profit Taxation with Foreign Ownership of Firms, *Journal of International Economics* 42, pp. 149–165
- Inman, R.P. et D.L. Rubinfeld (1997), Rethinking Federalism, *Journal of Economic Perspectives* 11 (4), 43–64
- Janeba, E. (2002), Attracting FDI in a Politically Risky World, *International Economic Review* 43, pp. 1127–1155
- Jensen, R. et E.F. Toma (1991), Debt in a Model of Tax Competition, *Regional Science and Urban Economics* 21, pp. 371–392
- Keen, M.J. et C. Kotsogiannis (2002), Does Federalism Lead to Excessively High Taxes?, *American Economic Review* 92, pp. 363–369
- Keen, M. et M. Marchand (1997), Fiscal Competition and the Pattern of Public Spending, *Journal of Public Economics* 66, pp. 33–53
- Kellermann, K. (2005), *Wirksamkeit und Effizienz von steuer- und industriepolitischen Instrumenten zur regionalen Strukturanpassung*, Strukturberichterstattung Nr. 31, série d'études du Secrétariat d'État à l'économie – Direction de la politique économique, Berne
- Kerber, W. (1998), Zum Problem einer Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb, *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* 17, pp. 199–230
- Kessing, S.G., K.A. Konrad et C. Kotsogiannis (2006), Federal Tax Autonomy and the Limits of Cooperation, *Journal of Urban Economics* 59, pp. 317–329
- Kessing, S.G., K.A. Konrad et C. Kotsogiannis (2007), Foreign Direct Investment and the Dark Side of Decentralization, *Economic Policy* 22, pp. 6–70
- Kind, H.J., K.H.M. Knarvik et G. Schjelderup (2000), Competing for Capital in a Lumpy World, *Journal of Public Economics* 78, 253–274
- Kirchgässner, G. (2002), Föderalismus und Staatsquote, in: U. Wagschal et H. Rentsch (eds.), *Der Preis des Föderalismus*, orell füssli, Zurich, pp. 71–91
- Kirchgässner, G. (2007), Swiss Confederation, in: A. Shah (ed.), *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives*, McGill University Press, Montreal et al., pp. 317–343
- Kirchgässner, G. et L.P. Feld (2004), Föderalismus und Staatsquote, *Jahrbuch für Föderalismus* 5, pp. 67–87
- Kirchgässner, G. et W.W. Pommerehne (1996), Tax Harmonization and Tax Competition in the European Union: Lessons from Switzerland, *Journal of Public Economics* 60, pp. 351–371
- Köthenbürger, M. (2008), Revisiting the «Decentralization Theorem»: On the Role of Externalities, *Journal of Urban Economics* 64, pp. 116–122
- Kotsogiannis, C. und R. Schwager (2006), Political Uncertainty and Policy Innovation, *Journal of Public Economic Theory* 8, pp. 779–805
- KPMG (2007), *KPMG's Corporate and Indirect Tax Rate Survey*, Londres, <http://www.kpmg.com/Global/IssuesAndInsights/ArticlesAndPublications/Pages/Corporate-Tax-Rate-Survey-2007.aspx>, téléchargé le 26.8.2008
- Ladd, H.F. (1992), Mimicking of Local Tax Burdens among Neighboring Counties, *Public Finance Quarterly* 20, pp. 450–467

- Ladner, A. et R. Steiner (2003), Die Schweizer Gemeinden im Wandel: Konvergenz oder Divergenz?, *Swiss Political Science Review* 9, pp. 233–259
- Leprince, M., T. Madiès et S. Paty (2003), Interactions fiscales horizontales et verticales: Un test sur données départementales, manuscrit non publié, Université de Lille
- Liebig, T. et A. Sousa-Poza (2006), The Influence of the Tax Burden on Migration: Evidence from Switzerland, *Cambridge Journal of Economics* 30, pp. 235–252
- Liebig, T., P.A. Puhani et A. Sousa-Poza (2007), Taxation and Internal Migration: Evidence from the Swiss Census Using Community-Level Variation in Income Tax Rates, *Journal of Regional Science* 47, pp. 807–836
- Ludema, R.D. et I. Wooton (2000), Economic Geography and the Fiscal Effects of Economic Integration, *Journal of International Economics* 52, pp. 331–357
- Meier, A. (1975/1976), Öffentliche Finanzen und Finanzpolitik der Schweiz 1970–1974, *Finanzarchiv N.F.* 34 (1975/1976), pp. 138–158.
- Miguet, F. (2006), Does Fiscally Induced Migration Enhance Tax Competition? Evidence from Switzerland, manuscrit non publié, Université de Genève
- Murdoch, J.C., T. Sandler et K. Sargent (1997), A Tale of Two Collectives: Sulphur and Nitrogen Oxides Emission Reduction in Europe, *Economica* 64, pp. 281–301
- Newman, R.J. et D.H. Sullivan (1988), Econometric Analysis of Business Tax Impacts on Industrial Location: What Do We Know, and How Do We Know It?, *Journal of Urban Economics* 23, pp. 215–234
- Noiset, L. (2003), Is It Tax Competition or Tax Exporting?, *Journal of Urban Economics* 54, pp. 639–647
- Oates, W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt/Brace/Jovanovich, New York
- Oates, W.E. (1999), An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature* 37, pp. 1120–1149
- Oates, W.E. (2006), The Many Faces of the Tiebout Model, in: W. Fischel (ed.), *The Tiebout Model at Fifty: Essays in Public Economics in Honor of Wallace Oates*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, pp. 28–45
- Olson, M. (1969), The Principle of «Fiscal Equivalence»: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, *American Economic Review* 59 (2), pp. 479–487
- Parry, I.W.H. (2003), How Large Are the Welfare Costs of Tax Competition?, *Journal of Urban Economics* 54, pp. 39–60
- Parti socialiste suisse (PS) (2006), Congrès annuel 2006, 16–17 septembre 2006 à Sursee, Lucerne, miméo
- Pauly, M.V. (1973), Income Redistribution as a Local Public Good, *Journal of Public Economics* 2, pp. 35–58
- Pommerehne, W.W. et S. Krebs (1991), Fiscal Interaction of Central Cities and Suburbs: The Case of Zurich, *Urban Studies* 28, pp. 783–801
- Pommerehne, W.W., L.P. Feld et A. Hart (1994), Voluntary Provision of a Public Good: Results from a Real World Experiment, *Kyklos* 47, pp. 505–518
- Pommerehne, W.W., G. Kirchgässner et L.P. Feld (1996), Tax Harmonization and Tax Competition at State-Local Levels: Lessons from Switzerland, in: G. Pola, R. Levaggi et G. France (eds.), *Developments in Local Government Finance: Theory and Policy*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 292–330
- Rauscher, M. (2006), Interjurisdictional Competition and Innovation in the Public Sector, manuscrit non publié, Université de Rostock
- Rauscher, M. (2007), Tax Competition, Capital Mobility and Innovation in the Public Sector, *German Economic Review* 8, pp. 28–40
- Revelli, F. (2005), On Spatial Public Finance Empirics, *International Tax and Public Finance* 12, pp. 475–492
- Rodden, J. et S. Rose-Ackerman (1997), Does Federalism Preserve Markets?, *Virginia Law Review* 83, pp. 1521–1572
- Rose-Ackerman, S. (1980), Risk-Taking and Reelection: Does Federalism Promote Innovation?, *Journal of Legal Studies* 9, pp. 593–616

-
- Rubinichik-Pessach, A. (2005), Can Decentralization Be Beneficial?, *Journal of Public Economics* 89, pp. 1231–1249
- Saavedra, L.A. (2000), A Model of Welfare Competition with Evidence from AFDC, *Journal of Urban Economics* 47, pp. 248–279
- Schaltegger, C.A. (2001), Ist der Schweizer Föderalismus zu kleinräumig?, *Swiss Political Science Review* 7, pp. 1–18
- Schaltegger, C.A. (2001a), The Effects of Federalism and Democracy on the Size of Government: Evidence from Swiss Sub-national Jurisdictions, *ifo Studien* 47, pp. 145–162
- Schaltegger, C.A. (2003), Zum Problem räumlicher Nutzen-Spillover zentralörtlicher Leistungen: Einige empirische Ergebnisse aus dem Schweizer Föderalismus, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 223, pp. 159–175
- Schaltegger, C.A. (2003a), Fiskalischer Föderalismus und Staatstätigkeit, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 52, pp. 84–110
- Schaltegger, C.A. (2004), Finanzpolitik als Nachahmungswettbewerb: Empirische Ergebnisse zu Budgetinterdependenzen unter den Schweizer Kantonen, *Swiss Political Science Review* 10, pp. 61–85
- Schaltegger, C.A. (2007), Comment: Yardstick Competition among Cantonal Fiscal Regulations, in: P. Bernholz et R. Vaubel (eds.), *Political Competition and Economic Regulation*, Routledge, London, pp. 241–244
- Schaltegger, C.A. et L.P. Feld (2009), Are Fiscal Adjustments Less Successful in Decentralized Governments?, *European Journal of Political Economy* 25, 2009
- Schaltegger, C.A. et R.L. Frey (2003), Finanzausgleich und Föderalismus: Zur Neugestaltung der föderalen Finanzbeziehungen am Beispiel der Schweiz, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 4, pp. 239–258
- Schaltegger, C.A. et D. Küttel (2002), Exit, Voice, and Mimicking Behavior: Evidence from Swiss Cantons, *Public Choice* 113, pp. 1–23
- Schaltegger, C.A. et S. Zemp (2008), Spatial Spillovers in Metropolitan Areas: Evidence from Swiss Communes, manuscrit non publié, Université de Saint-Gall
- Schmidheiny, K. (2006), Income Segregation and Progressive Taxation: Empirical Evidence from Switzerland, *Journal of Public Economics* 90, pp. 429–458
- Schnellenbach, J. (2004), *Dezentrale Finanzpolitik und Modellunsicherheit*, Mohr Siebeck, Tübingen
- Sinn, H.-W. (2003), *The New Systems Competition*, Blackwell, Oxford
- Solé-Ollé, A. (2003), Electoral Accountability and Tax Mimicking: The Effects of Electoral Margins, Coalition Government and Ideology, *European Journal of Political Economy* 19, pp. 685–713
- Sommer, J.H. (1978), *Das Ringen um soziale Sicherheit in der Schweiz: Eine politisch-ökonomische Analyse der Ursprünge, Entwicklungen und Perspektiven sozialer Sicherung im Widerstreit zwischen Gruppeninteressen und volkswirtschaftlicher Tragbarkeit*, Dissertation, Université de Saint-Gall, Rüeegg, Diessenhofen
- Sørensen, P.B. (2004), International Tax Coordination: Regionalism versus Globalism, *Journal of Public Economics* 88, pp. 1187–1214
- Spoerer, M. (2002), Wann begannen Fiskal- und Steuerwettbewerb? Eine Spurensuche in Preussen, anderen deutschen Staaten und der Schweiz, *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte* 2, pp. 11–35
- Stigler, G.J. (1957), The Tenable Range of Functions of Local Government, in: U.S. Congress, Joint Economic Committee (ed.), *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability*, Washington, D.C., pp. 213–219
- Tiebout, C.M. (1956), A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy* 64, pp. 416–424
- Tsebelis, G. (2002), Federalism and Veto Players, in: U. Wagschal und H. Rentsch (eds.), *Der Preis des Föderalismus*, orell füssli, Zurich, pp. 151–175

- Tsebelis, G. et E.C.C. Chang (2004), Veto Players and the Structure of Budgets in Advanced Industrialized Countries, *European Journal of Political Research* 43, pp. 449–476
- Vatter, A. et S. Wälti (2003), Schweizer Föderalismus in vergleichender Perspektive – Der Umgang mit Reformhindernissen, *Swiss Political Science Review* 9, pp. 1–25
- Wagener, F. (1969), *Neubau der Verwaltung*, 2^e édition, Berlin
- Weingast, B.R. (1995), The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development, *Journal of Law, Economics and Organisation* 11, pp. 1–31
- Widmer, T. et S. Rieder (2003), Schweizer Kantone im institutionellen Wandel: Ein Beitrag zur Beschreibung und Erklärung institutioneller Reformen, *Swiss Political Science Review* 9, pp. 201–232
- Wildasin, D.E. (1997), Externalities and Bailouts: Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations, manuscrit non publié
- Wilson, J.D. (1991), Tax Competition with Interregional Differences in Factor Endowments, *Regional Science and Urban Economics* 21, pp. 423–451
- Wilson, J.D. et E. Janeba (2005), Decentralization and International Tax Competition, *Journal of Public Economics* 89, pp. 1211–1229
- Wrede, M. (1999), Tragedy of the Fiscal Commons?: Fiscal Stock Externalities in a Leviathan Model of Federalism, *Public Choice* 101, pp. 177–193
- Zehnder, C.A. (1998), Steuertourismus eindämmen – kantonale Fiskalhoheit achten: Für eine bessere Koordination im Steuersystem, *Neue Zürcher Zeitung* n° 27 du 3 février 1998, p. 15
- Zodrow, G.R. et P. Mieszkowski (1986), Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods, *Journal of Urban Economics* 19, pp. 356–370

economiesuisse
Fédération des entreprises suisses
Carrefour de Rive 1
Case postale 3684
CH-1211 Genève 3

economiesuisse
Verband der Schweizer Unternehmen
Hegibachstrasse 47
Postfach
CH-8032 Zürich

economiesuisse
Verband der Schweizer Unternehmen
Spitalgasse 4
Postfach
CH-3001 Bern

economiesuisse
Federazione delle imprese svizzere
Corso Elvezia 16
Casella postale 5563
CH-6901 Lugano

economiesuisse
Swiss Business Federation
Avenue de Cortenbergh 168
B-1000 Bruxelles

www.economiesuisse.ch