



Compétitivité et politique fiscale

Standortwettbewerb und Steuerpolitik

Claude Jeanrenaud

Institut de recherches économiques

Université de Neuchâtel

Assemblée générale de l'Union des villes suisses

Le Locle, 30-31 août 2007



1. Compétitivité et attractivité: deux notions distinctes

La *compétitivité* (titre français) est une notion plus large et plus complexe que *l'attractivité* (titre allemand)

Compétitivité : une région est compétitive si les revenus augmentent de manière durable et si les produits de la région conservent ou augmentent leurs parts sur les marchés extérieurs

Standortwettbewerb / Attractivité : capacité à attirer des entreprises et des ménages



2. L'autonomie fiscale: une dimension importante du fédéralisme

Principe de base du fédéralisme

- Décentralisation des tâches accompagnée d'une décentralisation du pouvoir fiscal
- Principe « Qui décide paie »

Si les élus décident de dépenses supplémentaires, ils doivent aussi avoir la responsabilité de demander aux citoyens s'ils sont d'accord de payer plus d'impôts



Une harmonisation matérielle des taux sur l'ensemble du territoire n'est pas souhaitable :

- Les services à la population et aux entreprises varient d'une région à l'autre
- Les régions périphériques ont une moins bonne attractivité naturelle
- Elles seraient pénalisées si elles devaient appliquer les mêmes taux que les grands centres

La question se pose en des termes différents dans les agglomérations

- Avantages d'agglomération identiques
- Tous les habitants bénéficient plus ou moins des mêmes services



3. Les contribuables votent avec leurs pieds

« Voice » or « exit »

Un économiste, Alfred Hirschmann, a montré qu'il existe deux manières pour un citoyen d'exprimer ses préférences :

- « voice » (un bulletin dans l'urne lors d'un référendum ou d'une élection) et
- « exit », la sortie de protestation (si ce que fait ma ville me plaît pas, je déménage)

Mobilité fiscale des individus

- Les individus tiennent compte de la charge fiscale et des services publics quand ils choisissent un lieu d'habitation
- Ils votent avec leurs pieds





La fiscalité n'est toutefois qu'un facteur de l'attractivité

- L'emploi
- Les amis
- L'environnement naturel
- Les services publics

Vote avec les pieds: arguments

- Les plupart des travaux se rapportent à l'Amérique du Nord
- S'applique à la mobilité dans une même région
- Les différences fiscales sont capitalisées sur le prix des habitations
- Pour la mobilité à longue distance, les autres facteurs jouent un rôle plus important que les impôts : les amis, l'emploi, l'accès aux services privés et publics



Mobilité fiscale des entreprises (capital, bénéfice)

- La fiscalité joue un rôle important dans la localisation des entreprises, (évidences robustes)
- Ce qui compte ce n'est pas tellement les taux inscrits dans la loi, mais la charge fiscale effective
- Le bénéfice des entreprises internationales est une matière très mobile (prix de transferts)

« In a world of multinational firms and mobile capital, tax rate can make a significant difference to where profit are recorded and business is done, though economists disagree on how much » (The Economist, August 4, 2007)



La localisation des entreprises dépend de nombreux autres facteurs

- Qualité de l'infrastructure
- Proximité des marchés
- Présence d'industries apparentées (« clusters »)
- Respect des contrats, de la propriété intellectuelle
- Stabilité macroéconomique

Fiscalité attractive: condition nécessaire mais non suffisante.



Illustration

- Ville de Neuchâtel : le chef-lieu où la charge fiscale des personnes physiques est la plus élevée de Suisse
- Je pourrais réaliser une économie en votant avec mes pieds. Vraiment ?



Revenu imposable 150'000 / Marié, sans enfants

Lieu d'habitation	Impôt*	Economie
Neuchâtel	40'010	-
Marin (NE)	37'439	2'571
Cudrefin (VD)	32'864	7'156
Pully (VD)	35'121	4'889
Risch (ZG)	22'312	17'698
Freienbach (SZ)	18'014	21'996

*IFD, canton, commune

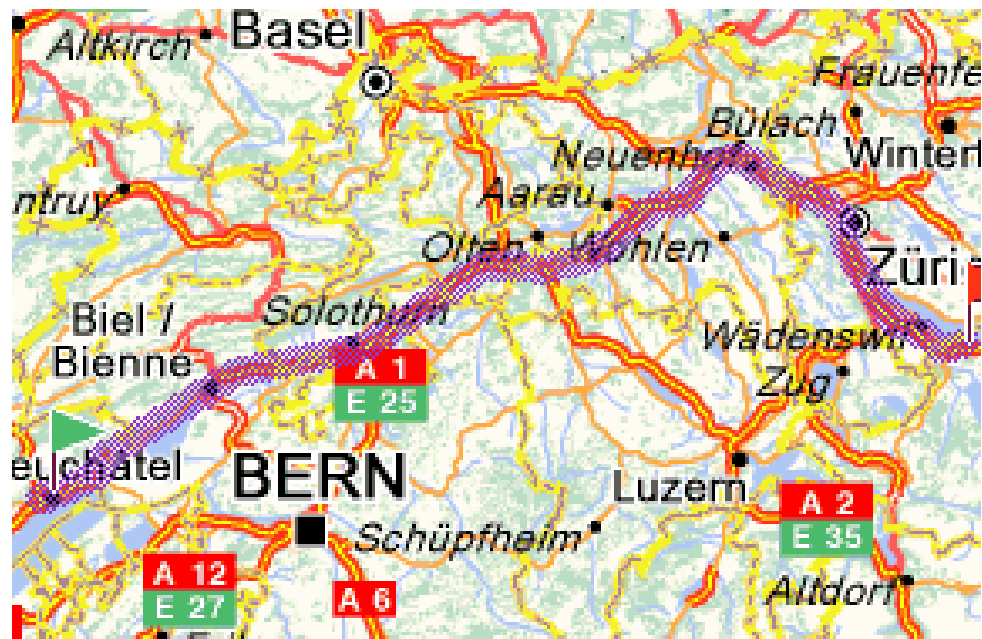
- Différences fiscales capitalisées sur le prix des habitations
- Les gouvernants n'ont pas trop de soucis à se faire



Via Michelin: Neuchâtel – Freienbach

Distance AR: 364 km

Temps 4h40





4. Une stratégie de concurrence fiscale pour attirer les bons contribuables

La thèse

Villes et cantons mettent en œuvre des stratégies fiscales pour attirer les bons contribuables (matière fiscale mobile)

- *Personnes physiques* : accroître les recettes
- *Personnes morales* : créer des emplois, accessoirement améliorer la base fiscale



Les faits

Personnes morales : il y a effectivement une concurrence fiscale très vive, l'objectif primaire est d'attirer des activités économiques et des emplois (pas d'accroître la matière fiscale)

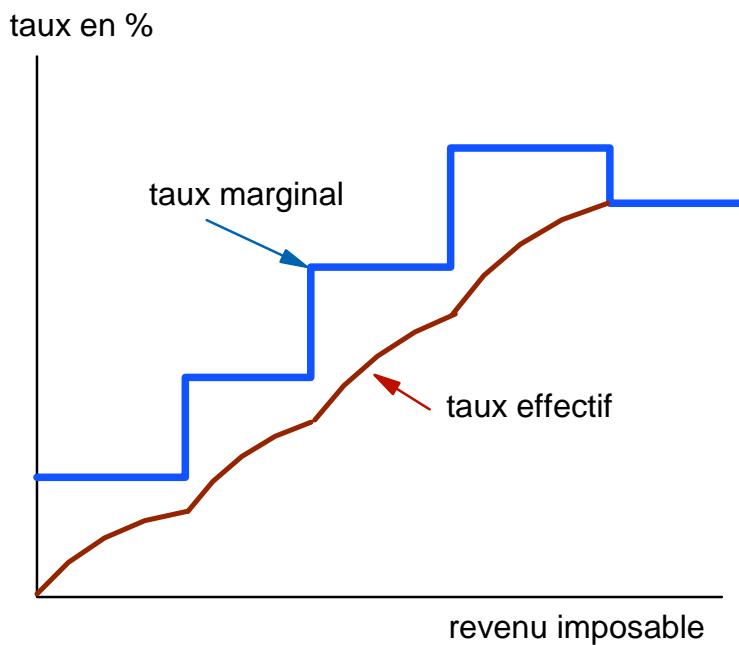
Personnes physiques : faire porter le poids de l'impôt aux contribuables captifs (revenus moyens et moyens supérieurs), ménager les contribuables mobiles (hauts revenus)

L'impôt dégressif n'étant plus une option, l'impôt linéaire (« flat tax ») est une alternative

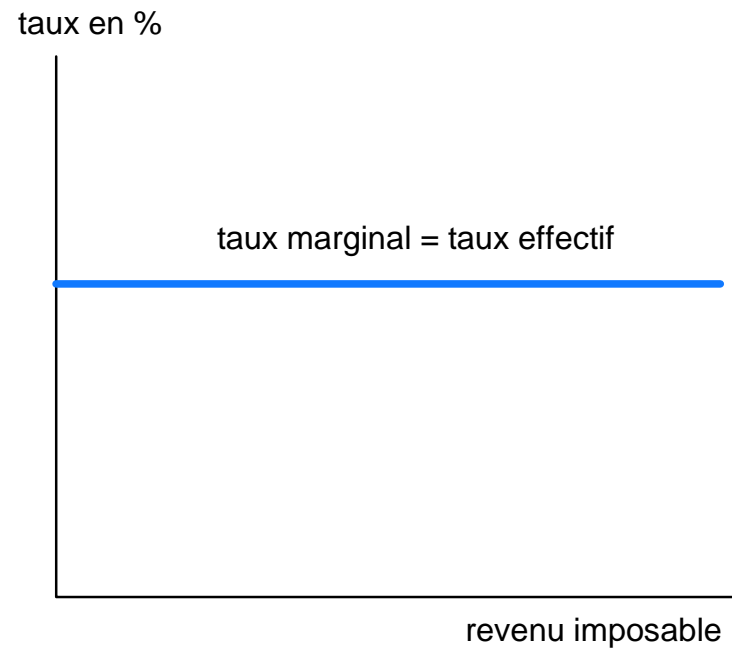
L'impôt linéaire est un impôt à taux unique (possibilité d'introduire un mécanisme de progressivité indirecte)



Impôt progressif

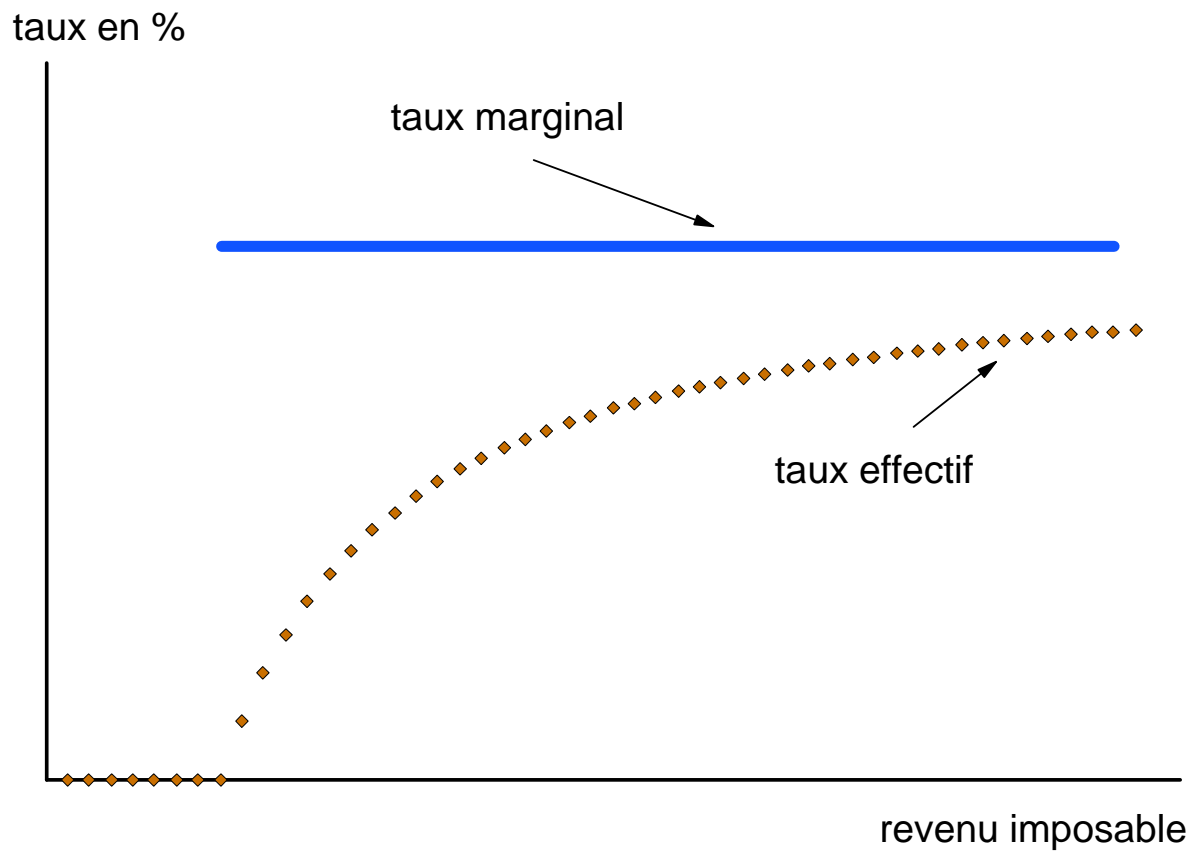


Impôt linéaire





impôt linéaire avec déduction





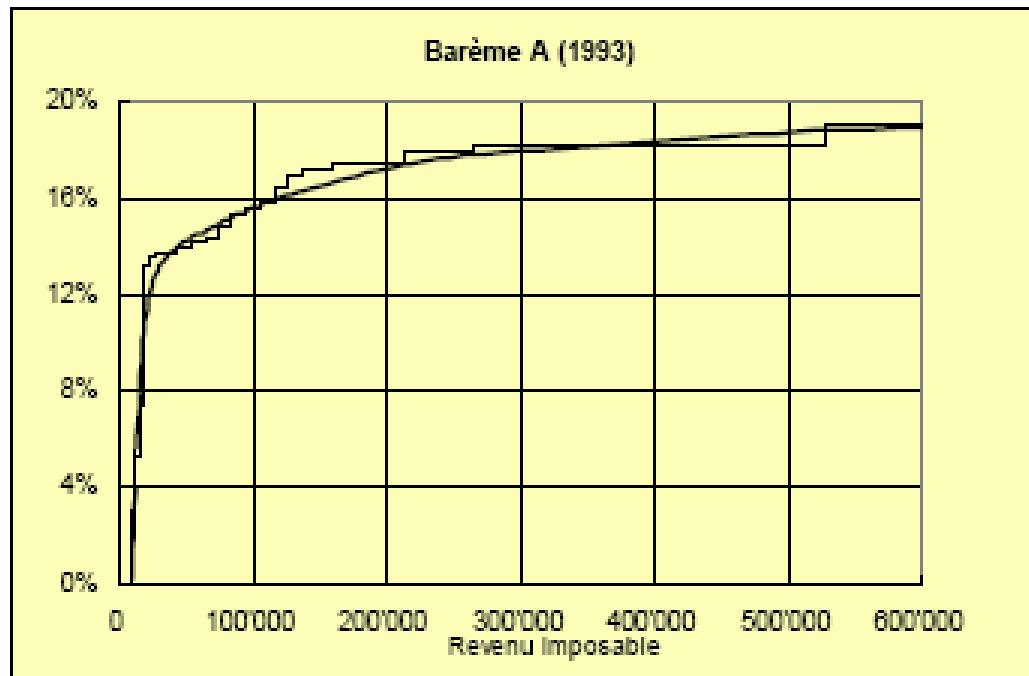
L'impôt linéaire est-il contraire à l'idée de justice fiscale ?

- Impôt linéaire compatible avec le principe d'égalité de sacrifice
- Comparaison avec barèmes progressifs des cantons

Les barèmes d'impôt des cantons (communes) qui connaissent une imposition progressive ont souvent une forme assez étonnante (taux presque constant sur la plus grande partie de l'échelle des revenus)



Canton de Genève: impôt sur revenu, taux marginal (célib.)





5. Avantages attendus de la concurrence fiscale

La thèse

- La concurrence force les collectivités décentralisées (villes, cantons) à fournir les meilleures prestations au meilleur coût
 - plus de concurrence = plus d'efficience

- La concurrence fiscale contraint les gouvernants à modérer leur appétit
 - Les autorités poursuivent des intérêts propres, différents de ceux des citoyens
 - Elles fournissent plus de prestations que n'en demande la population
 - La concurrence rend plus difficiles les augmentations d'impôts
 - La concurrence favorise les baisses d'impôts (« starving the beast »)



Les faits

- Mobilité fiscale limitée (personnes physiques)
 - Le revenu est une matière fiscale peu mobile (sauf pour les très hauts revenus)
 - La mobilité fiscale est une mobilité à courte distance (dans l'agglomération)
- Il y a peu de transparence : qui se rend compte que les mêmes services coûtent parfois deux fois plus cher que dans la ville d'à-côté ?
- Les citoyens n'ont pas l'information leur permettant de sanctionner les élus qui ne gèrent pas leur département d'une façon efficace



- La Suisse n'est pas un modèle d'efficacité: les quelques comparaisons internationales (santé, éducation) montrent que la Suisse ne fait pas partie des meilleurs.
- On observe toutefois des effets positifs de la concurrence fiscale sur l'efficacité des administrations (quelques évidences dans les travaux empiriques)
- Un important potentiel de gain d'efficacité reste inexploité : pour que la concurrence devienne effective, il manque le COMPARIS des administrations publiques



COMPAR-ADMIN : pourrait être une institution d'économie mixte disposant de moyens importants servant à évaluer périodiquement toutes les prestations des administrations cantonales et communales et d'établir des classements permettant à la population de savoir si elle reçoit de bons services à un prix raisonnable ou au contraire de mauvais services à un coût excessif (création d'une concurrence virtuelle)

- Faible effet modérateur : la décentralisation des compétences n'a pas « affamé le monstre » : parmi les pays industrialisés, la Suisse est celui où la part de l'Etat a le plus augmenté au cours des 20 dernières années



6. La concurrence fiscale peut-être dommageable: l'est-elle vraiment?

Pratiques fiscales dommageables et paradis fiscaux : thème fréquemment évoqué par l'OCDE

« Un paradis fiscal est une juridiction fiscale qui permet aux non-résidents de se soustraire aux obligations fiscales qui s'imposent à eux dans leur pays de résidence » (OCDE).



La thèse

La concurrence fiscale est dommageable quand

- Elle force les villes et cantons à réduire progressivement les taux d'imposition
 - course à la baisse des taux (« race to the bottom »)
 - la population n'obtient pas les services souhaités
- Elle empêche les collectivités décentralisées (cantons et communes) de redistribuer le revenu comme le voudrait la population
 - Impôts moins redistributifs: introduction d'impôts linéaires, très forte progressivité dans le bas de l'échelle (Neuchâtel, Genève), système du quotient familial (Vaud)
 - Pression croissante sur la matière fiscale peu mobile (revenus moyens et moyens-supérieurs)



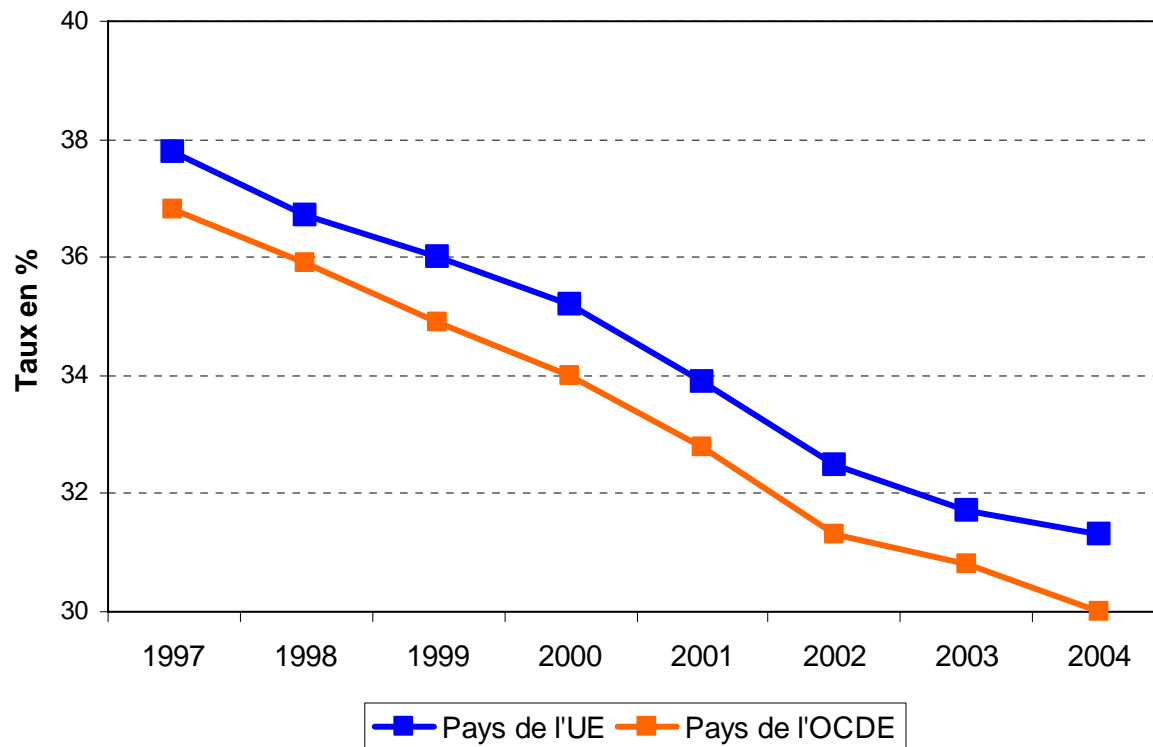
Les faits

- La concurrence fiscale entre pays conduit à une baisse des impôts sur la matière la plus mobile (bénéfices des personnes morales)
- Dans les pays industrialisés, les taux d'imposition du bénéfice des sociétés ont diminué d'environ un quart depuis le début des années 80

“Governments, when confronted with an increase in capital mobility, may simply decide to shift the tax burden to labour”



Imposition des sociétés: la course à la baisse des taux est bien réelle





- En Suisse, la concurrence fiscale n'a pas entraîné un déplacement important de la charge fiscale des personnes morales vers les personnes physiques
 - De 1970 à 2004 la part des recettes fiscales provenant des sociétés a passé de 17,8 à 14,8%
- Si la mobilité des ménages était dictée par les taux d'imposition, il ne serait pas possible de prélever des impôts supérieurs de 30% à 40% à ceux de cantons voisins (à qualité de service plus ou moins identiques) sans risque de voir toute la population quitter la région



Indice de la charge fiscale des personnes physiques 2006

Indice		Indice		Indice	
137.1	Neuchâtel	113.1	Bâle-Ville	144.2	Uri
126.4	Fribourg	92.5	Bâle-Campagne	66.5	Schwyz
106.2	Vaud				

- **Faible effet modérateur** : la décentralisation des compétences fiscales n'a pas « affamé le monstre » : parmi les pays industrialisés, la Suisse est celui où la part de l'Etat a le plus augmenté au cours des 20 dernières années



7. Il faut comparer ce qui est comparable

La thèse

Une charge fiscale élevée n'a pas partout les mêmes effets : une ville dans un grand centre peut vivre avec, une ville périphérique ne le peut pas

Une fiscalité uniforme sur tout le territoire provoquerait une distorsion de concurrence

Dans les grands centres, les entreprises et les ménages bénéficient de rentes d'agglomération

- Infrastructure, services aux entreprises, grappes industrielles
- Culture, loisirs, approvisionnement, diversité du marché de l'emploi



Les contribuables sont prêts à payer plus d'impôt pour bénéficier des avantages d'agglomération

Les régions périphériques ont une moins bonne attractivité naturelle: la charge fiscale doit être plus basse

Les villes et les cantons à fiscalité basses ne sont pas tous des prédateurs



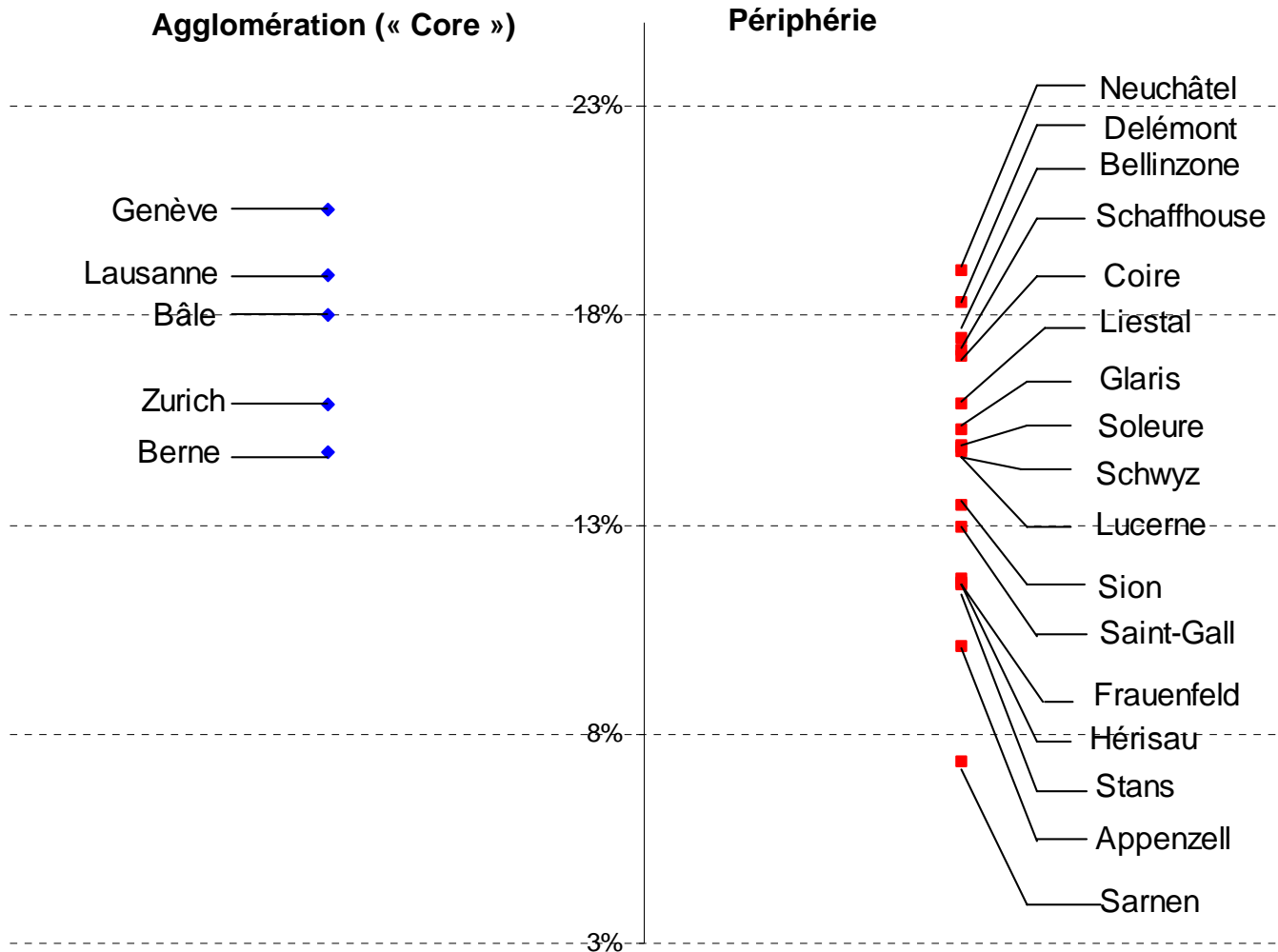
Les faits

Personnes morales

La charge fiscale des personnes morales tend à être plus élevée dans les centres, plus faible à la périphérie



Charge fiscale: bénéfice 240'000, capital 2'000'000 (chefs-lieux)





- Genève : une fiscalité lourde ne remet pas en question l'attractivité, les avantages d'agglomération étant suffisamment importants
- Valais : fiscalité relativement attractive pour compenser l'absence de rente d'agglomération
- Neuchâtel et Jura : peu ou pas d'avantages d'agglomération mais fiscalité élevée



Personnes physiques

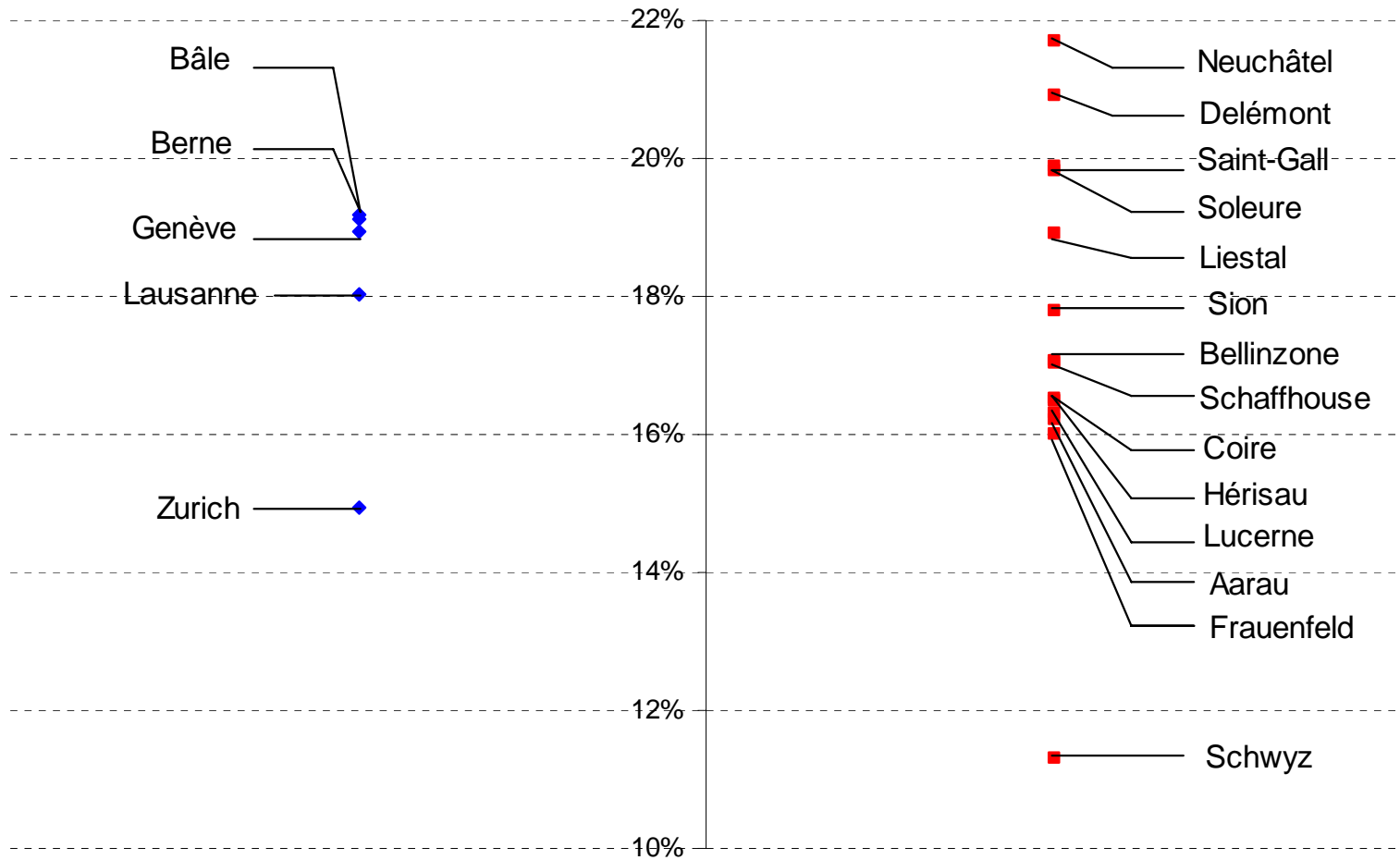
Il n'y a pas de lien entre la fiscalité des personnes physiques et la centralité (faible mobilité de la matière fiscale)



Charge fiscale, marié, 2 enfants, revenu 300'000 (chefs-lieux)

Agglomération (« Core »)

Périphérie





8. Remarques conclusives

Le revenu est une matière fiscale peu mobile, sauf à l'intérieur d'une même région (mobilité intra régionale)

La plupart des ménages sont donc des contribuables captifs, ils ne choisissent pas leur domicile en fonction de la facture fiscale

La concurrence pour attirer les hauts revenus devient plus vive (barème dégressif, impôt linéaire)

Le bénéfice est au contraire une matière fiscale très mobile, les sociétés internationales disposant de nombreux moyens de faire apparaître les bénéfices là où les taux d'impôts sont bas

La fiscalité n'est qu'un critère parmi d'autres dans le choix d'un lieu d'implantation : pour les entreprises une charge fiscale modérée est une condition nécessaire mais non suffisante de localisation



La concurrence fiscale pour la taxation du capital conduit à une baisse tendancielle de l'imposition des bénéficiaires dans les pays industrialisés. On n'observe pas de phénomène comparable en Suisse

Une harmonisation matérielle des taux sur l'ensemble du territoire suisse – système de « Steuerverbund » – n'est pas souhaitable car elle favoriserait les centres au détriment des régions périphériques

La concurrence fiscale ne suffit pas à rendre les administrations efficaces

Une voie prometteuse pour accroître l'efficacité serait la mise en place d'un organisme de comparaison des performances (COMPAR-ADMIN) informant le public des succès et des échecs