

La correction des disparités économiques régionales par l'harmonisation fiscale intercantonale

Autor(en): **Gaudard, Gaston**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **33 (1975)**

Heft 2

PDF erstellt am: **26.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-137466>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

La correction des disparités économiques régionales

par l'harmonisation fiscale intercantonale

Gaston Gaudard,
professeur
à l'Université de Fribourg

A des degrés différents, toutes les nations modernes sont interventionnistes. Or — Maurice Duverger ¹ l'écrivait en 1950 déjà — dans un tel contexte, elles n'ont plus le choix qu'entre l'Etat financier et l'Etat policier. Les pays occidentaux se sont orientés surtout vers le dirigisme financier, parce que, en principe, cette forme bride moins que la coercition la liberté des individus et des firmes. Mais, depuis que les gouvernements se sont saisis de ces « leviers de commande » ² et tout particulièrement à partir de 1960, l'usage qu'ils en ont fait a été croissant. En Suisse, par exemple, les dépenses de l'ensemble des collectivités publiques ³ ont augmenté de 180 % ⁴ de 1962 à 1971, alors que l'indice des prix à la consommation s'accroissait de 40 %.

Aujourd'hui, presque plus personne ne conteste les redistributions fondamentales, qui visent à rétablir l'égalité des chances dans la vie sociale et qui, si elles se bornent à une action sur le cadre, garantissent un bon fonctionnement de l'économie de marché en corrigeant les rapports de force trop disparates ou abusifs. Mais, l'inquiétude grandit à l'égard de ce que certains appellent déjà la transition de l'Etat interventionniste à l'Etat activiste ⁵, c'est-à-dire à l'endroit des pouvoirs publics qui voudraient « agir partout et en tous domaines » ⁶. Par ailleurs, les déficits budgétaires et la lutte contre l'inflation forcent à des options rigoureuses ; ils procurent l'occasion d'une réflexion nécessaire sur les priorités.

C'est à ce moment-là que le problème des disparités économiques régionales vient s'inscrire d'une manière singulièrement pressante parmi les préoccupations suisses. Il vaut dès lors la peine de l'étudier et d'examiner ensuite un moyen financier de solution : celui de l'harmonisation fiscale intercantonale.

¹ Maurice Duverger : *Les Finances publiques*, PUF, Paris, 1950.

² Cf. Henry Laufenburger : « Leviers de commande monétaires et budgétaires », dans la *Revue suisse d'économie politique et de statistique*, 1963, n° 3.

³ Confédération, cantons et communes, après déduction des dépenses comptées à doubles (cf. *Annuaire statistique de la Suisse*, 1973, p. 444).

⁴ En valeur courante.

⁵ Jean Autin : *Initiation aux Finances publiques*, Dunod, Paris, 1971.

⁶ Jean Autin, *op. cit.*, p. 3.

I. LE PROBLÈME SUISSE DES DISPARITÉS ÉCONOMIQUES RÉGIONALES

Les historiens ont dressé une longue liste des clivages — d'ordre social, religieux, politique, linguistique — qui, au cours des siècles, ont affecté la Confédération⁷. Or, en 1975, au moment où ce pays est plus opulent que jamais⁸, une nouvelle ligne de partage tend paradoxalement à s'inscrire à la première place : c'est celle de la séparation entre la Suisse riche et la Suisse « pauvre ». Une douzaine d'interventions récentes aux Chambres fédérales attesteraient — si besoin était — que l'inégalité économique interrégionale est durement ressentie et qu'elle est un des défis principaux lancés à la Confédération d'aujourd'hui. Bien sûr, cette difficulté se pose aussi pour d'autres pays industrialisés, à économie de marché ou à planification centralisée⁹, mais, en Suisse, elle revêt un caractère plus grave en raison de la structure fédérale, qui ajoute au problème de l'écart entre la situation des individus des diverses régions celui de la disparité croissante de la force économique respective des cantons. L'observation des faits au niveau des principales grandeurs globales est significative à cet égard et elle est de nature à convaincre.

La démographie démontre par exemple que, si l'ensemble du pays a enregistré de 1960 à 1970 un accroissement de 15,5 % de sa population résidante, certaines zones ont souffert de stagnation (Appenzell), voire de dépeuplement (Glaris). Pourtant, dans la plupart des cantons faibles, l'excédent naturel est supérieur à la moyenne nationale et les pyramides des âges — avec des jeunes nombreux et des actifs relativement sous-représentés — signalent que l'émigration y sévit assez fortement. En revanche, pendant les deux dernières décennies, les quatre cantons de Bâle (Ville et Campagne), d'Argovie et de Zurich ont vu leur part à la population résidante du pays passer de 29,3 % à 31,6 %.

Les activités fournissent une deuxième preuve. Il existe un décalage sectoriel entre les Etats confédérés, selon que leur démarrage industriel a eu lieu au XIX^e siècle ou plus tard. Personne ne sera étonné que les cantons les plus riches occupent moins de personnes dans le primaire et plus dans le tertiaire qu'en moyenne suisse ; ils croissent aujourd'hui plus par les services que par l'industrie. De leur côté, les cantons en retard indiquent des taux d'activité sensiblement plus bas que dans les

⁷ Cf. par exemple William Martin : *Histoire de la Suisse* (avec une suite de Pierre Béguin), Payot, Lausanne, 1974, p. 343.

⁸ En 1972, le PNB helvétique a, pour la première fois, dépassé 100 milliards de francs ; à prix constants, ce montant représente plus du double de celui de 1960. Eu égard à son revenu par habitant, la Suisse se place maintenant en tête des Etats du globe.

⁹ Le Centre européen de coordination de recherche et de documentation en sciences sociales, à Vienne, a organisé, de 1964 à 1970, une vaste recherche comparative internationale sur les régions en retard des pays industrialisés, à laquelle l'auteur a participé. Les résultats en ont été publiés par R. Petrella : *Le Développement régional en Europe* (Mouton & Cie, La Haye, 1971) et par Rainer Pötzsch et Fritz Voigt : *Le Développement régional et les Secteurs économiques* (Mouton & Cie, La Haye, 1971).

régions très développées : ainsi, en 1970, 42 % de la population uranaise était active et rémunérée, contre 50 % à Zurich ; à supposer — ce qui est évidemment simpliste — que tous les emplois procurent un revenu égal sur le territoire suisse, le revenu moyen par tête des Uranaïs serait déjà par là 16 % plus bas que celui des Zurichois.

Le produit social apporte enfin le témoignage le plus synthétique des disparités. Par tête, les estimations ¹⁰ démontrent un écart qui dépasse le simple au double, puisque le chiffre d'Obwald ne représente que le 48 % de celui de Bâle-Ville. Certes, le calcul du coefficient de variation indique que cette inégalité s'est un peu atténuée depuis 1950 *entre les individus* des vingt-cinq Etats confédérés ¹¹. Cependant, ce rapprochement s'explique en bonne partie par les migrations intérieures, qui, dans la répartition per capita, ont ralenti l'augmentation du dénominateur pour les cantons faibles tandis qu'elles l'accéléraient pour les cantons riches. D'ailleurs, l'analyse des *produits sociaux cantonaux globaux* débouche incontestablement sur un accroissement de l'inégalité : le coefficient de variation a haussé depuis 1950 ¹².

Au total, dans la Confédération, la tendance générale est donc à l'augmentation de la disparité du poids économique global des cantons, même si, par le jeu des migrations intérieures déséquilibrées et socialement contestables, l'inégalité des conditions individuelles a un peu rétrogradé. Plusieurs causes — la nature, l'histoire, les mécanismes économiques — se sont cumulées pour engendrer la situation actuelle. Aujourd'hui, l'étude scientifique ¹³ confirme l'opinion commune ; les cantons suisses peuvent être répartis en trois catégories :

- les cantons forts qui sont surtout ceux du triangle du Nord-Est (Bâle, Argovie, Zurich) et du croissant lémanique ;
- les cantons faibles, qui sont ceux des Alpes centrales et Fribourg ;
- les cantons intermédiaires, comme par exemple Soleure, Zoug et Tessin.

Au sein de l'espace économique suisse, le déséquilibre ne paraît plus pouvoir être corrigé par les seuls mécanismes de marché. Le phénomène d'agglomération joue nettement, mais l'effet de rejet des régions encombrées vers les zones encore en retard est neutralisé dans une assez large mesure, notamment par la prise en charge des coûts d'encombrement par les collectivités publiques ¹⁴ et par la mobilité de la main-d'œuvre. Certes, à côté des milieux privés locaux — dont le dynamisme est indispensable (mais malheureusement souvent trop timide) pour promouvoir

¹⁰ UBS : *La Suisse en chiffres*, 1973.

¹¹ Le coefficient de variation a passé de 0,198 en 1950 à 0,158 en 1965.

¹² Le coefficient de variation a passé de 1,14 en 1950 à 1,19 en 1965.

¹³ G. Gaudard, A. Cadenas, R. Dupasquier, G. Maillard, R. Ratti : *Les Disparités économiques régionales en Suisse*, Editions universitaires, Fribourg, 1973.

¹⁴ Cf. à ce propos Gaston Gaudard : *Le problème des limites de la croissance et l'espace économique*, BPS, Berne, 1974.

l'essor des régions pauvres — les cantons et les communes ont un effort important à entreprendre. Cependant, dans plusieurs cas, la disparité est devenue telle qu'une intervention fédérale judicieusement dosée s'impose ¹⁵. L'action de la Confédération doit en outre veiller à coordonner le désencombrement des zones surdéveloppées et l'expansion des cantons faibles, par le biais d'une formule de décentralisation concentrée.

II. LA SOLUTION PAR L'HARMONISATION FISCALE

L'harmonisation fiscale intercantonale ne va pas forcément dans le sens de la correction des disparités économiques régionales. Deux cas sont à cet égard clairs :

- si l'harmonisation fiscale consiste uniquement à adopter *des principes de taxation communs*, son intérêt est certes réel, mais il se limite au domaine de la rationalisation administrative. Pour une telle harmonisation simplement formelle, un concordat intercantonal ou la Confédération fixerait des bases devant inspirer le droit fiscal des cantons et des communes en ce qui concerne l'assujettissement à l'impôt, l'objet de l'impôt, les modalités temporelles d'évaluation, la procédure et le droit pénal fiscal ¹⁶. En revanche, chaque collectivité publique resterait seule maîtresse du taux de ses impôts ;
- si l'harmonisation fiscale consiste à *unifier le taux des impôts* sur tout le territoire de la Confédération ¹⁷, l'inégalité de traitement des contribuables suisses disparaît. Néanmoins, rien n'est alors entrepris pour enrayer l'augmentation de l'écart entre les Etats confédérés. Les cantons faibles perçoivent par exemple actuellement un impôt sur le revenu très élevé et malgré cela ils ont peine à faire face aux dépenses d'équipement les plus urgentes. Si le nouveau taux unifié est plus bas, ces cantons seront placés dans une difficulté encore plus grande. Resterait, bien sûr, l'issue de fixer le taux unifié d'après le maximum déjà existant. Mais, outre que cela susciterait sans doute une ferme et compréhensible opposition de la part des populations jusque-là beaucoup moins taxées, cela reviendrait à augmenter considérablement les recettes des cantons riches, ce qui leur permettrait d'accroître d'autant l'avance de leur infrastructure.

¹⁵ La Confédération se préoccupe déjà de l'inégalité interrégionale à travers la péréquation financière intercantonale, voire par l'aide fédérale aux investissements dans les régions de montagne. Ce souci devrait aussi figurer parmi les éléments principaux de l'aménagement du territoire.

¹⁶ Cf. la proposition de la Conférence des directeurs cantonaux des finances.

¹⁷ Cf. la motion du conseiller national, M. Walter Biel, du 11 mars 1971, qui se rapproche de cette variante mais en laissant les cantons et les communes libres de percevoir des suppléments.

L'harmonisation fiscale intercantonale n'est à même de servir au rééquilibre de l'espace suisse que si l'égalisation de la charge entre les contribuables de même capacité est accompagnée d'une *nouvelle formule de redistribution entre les cantons* ¹⁸. L'économie moderne a créé, au niveau national, une vaste structure de polarisation par les principales agglomérations, dont les zones de soutien portent sur le territoire de plusieurs cantons : entre ces éléments fonctionnellement liés, le rétablissement d'un certain équilibre n'est possible qu'avec une compensation financière. Il y a par exemple des jeunes formés à grands frais par les cantons pauvres et qui contribuent par la suite à la prospérité des centres des cantons riches : il est dès lors logique qu'un flux compensatoire rétribue d'une manière ou d'une autre ce service. La chose ne s'imposait pas il y a un siècle ; elle est nécessaire aujourd'hui où les interférences entre les cantons sont beaucoup plus marquées qu'autrefois. Bien sûr, il existe déjà une péréquation financière intercantonale. Cependant, elle est pour l'instant souvent insuffisante, parce qu'elle postule de la part des cantons pauvres un financement de base qui fait défaut : à quoi sert-il, par exemple, que les Etats confédérés faibles se voient assurés d'une participation fédérale de 60 % — contre 40 % aux cantons forts — s'ils ne sont pas à même de fournir la contribution du solde qui est à leur charge ? Finalement, n'en arriverait-on pas à ce que les régions riches exécuteront beaucoup de travaux et toucheront largement l'aide fédérale, tandis que les zones pauvres devront se limiter à un petit nombre de réalisations et n'encaisseront que peu de subsides centraux ? Une solution de redistribution liée à la mise en place de l'harmonisation fiscale permettrait de surmonter cet écueil ¹⁹.

Concrètement, un tel système requiert pour l'essentiel, que, sur la base de principes de taxations communs, les taux de l'impôt soient unifiés ou du moins rapprochés entre les vingt-cinq cantons et demi-cantons et qu'une partie de la recette encaissée par les cantons riches soit cédée aux cantons pauvres. Certes, la perspective d'un accroissement du prélèvement fiscal dans les régions fortes n'y provoquerait sûrement pas l'enthousiasme : il faut toutefois noter que — en raison de l'inégalité du nombre des contribuables en présence — cette hausse n'aurait pas besoin d'être considérable pour procurer de quoi diminuer au contraire sensiblement la charge dans les zones faibles et conduire ainsi à une certaine parité des sacrifices. Elle serait une manifestation concrète de solidarité sur le plan national, dans l'esprit de cette « prospérité commune » ²⁰ et de cette protection « des régions dont l'économie est menacée » ²¹ dont parle la Constitution fédérale. A l'intérieur de la Suisse, elle pourrait être une sorte de pendant de ce 1 % du produit national

¹⁸ Nous avons esquissé un tel système dans : Charles Chammartin, Gaston Gaudard, Bernard Schneider : *Fribourg, Finances et Economie*, Ed. Saint-Paul, Fribourg, 1967, p. 92.

¹⁹ Cf. l'initiative déposée par le conseiller national Laurent Butty, le 14 décembre 1973.

²⁰ Constitution fédérale, art 102, chiffre 16.

²¹ Constitution fédérale, art 31 bis, lettre C.

brut d'aide financière au développement que la CNUCED avait essayé d'instaurer entre les Etats du globe, en faveur du tiers monde.

Il convient de prendre garde que l'harmonisation fiscale ne fige pas la répartition spatiale des activités en Suisse dans la situation actuelle. La véritable solution aux disparités économiques régionales ne réside en effet pas dans l'entretien partiel des individus restant dans les cantons pauvres par une taxation sur la prospérité des cantons riches. Une telle compensation financière n'est qu'un palliatif a posteriori ; elle ne corrige en rien la cause même de l'inégalité, qui se trouve surtout dans le retard de l'économie des régions faibles. Or, la redistribution financière automatique ne doit pas devenir un oreiller de paresse pour les cantons insuffisamment développés ²². Ces derniers ont à conduire une politique énergique d'expansion, remède a priori pour lequel ils ont besoin de moyens. C'est dans cette intention qu'il serait peut-être souhaitable de ne pas inclure l'imposition des personnes morales dans l'harmonisation et la redistribution fiscales intercantionales ou, du moins, d'y laisser une marge convenable de manœuvre : les régions en retard garderaient dès lors la faculté d'accorder encore des facilités fiscales pour inciter de nouvelles firmes à se localiser chez elles ; d'autre part, les zones surdéveloppées, qui sont déjà contraintes de supporter des coûts d'encombrement à cause de la trop forte concentration des activités existantes ²³, conserveraient une possibilité d'imposition supplémentaire et les ressources indispensables aux dépollutions pour ce qui est actuellement en place. En matière de personnes morales, les dispositions d'harmonisation devraient tendre essentiellement à éviter la sous-enchère qui est finalement préjudiciable à toutes les collectivités publiques concurrentes.

Des impératifs sociaux, des raisons politiques et la lutte contre les coûts croissants — autant de l'encombrement que de la dispersion — demandent que le déséquilibre économique soit atténué à l'avenir au sein de l'espace helvétique. Pour atteindre cet objectif important, une harmonisation fiscale intercantonale qui incluerait un processus de redistribution pourrait être aménagée en un moyen efficace. Mais, trois remarques conclusives sont à énoncer à propos d'une semblable solution :

1. Il se pose une interrogation quant au fédéralisme. Si une telle formule n'est réalisable que par une nouvelle intervention fédérale, elle marquerait pour certains un abandon de plus sur la voie de la centralisation. A cela, il est néanmoins facile de répondre que le fédéralisme réside plus dans la survie

²² Cf à ce propos Philippe de Weck : « Préface » de *Fribourg, Finances et Economie*, op. cit. p. 12.

²³ *Rapport de la Commission fédérale d'étude pour les prix, les coûts et les questions conjoncturelles*, Berne, juillet 1972.

économique — et, partant, politique — de chacun des cantons que dans la prérogative assez formelle de fixer le taux de l'impôt.

2. Une harmonisation fiscale intercantonale bien conçue, contrairement à la plupart des activités publiques, ne paraît pas devoir coûter. Par les éléments de rationalisation qu'elle serait de nature à intégrer, des économies seraient possibles au niveau de l'administration et du côté des formalités à accomplir par les contribuables. Cette amélioration de la productivité n'est pas à dédaigner.
3. Le geste de solidarité nationale qu'implique la redistribution intercantonale serait sans doute fort malaisé à obtenir, en un temps où, à divers égards, on semble assister à la résurgence des égoïsmes. Sur le plan des chances d'une réalisation prochaine, notre projet renferme donc indéniablement une dimension un peu utopiste. Rien n'empêchait pourtant d'en démontrer la cohérence scientifique.

