

Seul le texte prononcé fait foi

Fédéralisme fiscal - entre concurrence et solidarité

Exposé du Ministre Charles Juillard, chef du Département des Finances, de la Justice et de la Police de la République et canton du Jura, membre du comité de la CDF
Conférence nationale sur le fédéralisme, 26/27 mai 2011, Mendrisio

Madame la Conseillère aux Etats,

Messieurs les Professeurs,

Mesdames, Messieurs,

Le 28 novembre 2010 restera un jalon important pour le fédéralisme fiscal en Suisse. En refusant à 58% l'initiative dite "Pour des impôts équitables", les citoyennes et citoyens ont signifié qu'ils ne voulaient pas d'une uniformisation matérielle des taux d'impôt de la Confédération, des cantons et des communes. Ce plébiscite l'a prouvé: l'autonomie fiscale des cantons est largement soutenue par la population, constituant l'un des fondements du fédéralisme suisse et participant à sa réussite. Pourtant, malgré la volonté clairement exprimée par le peuple et les cantons, certains agitent régulièrement la menace d'un Etat à court de ressources et miné par la concurrence fiscale.

Aucune entreprise artisanale en compétition avec ses concurrents n'applaudit des deux mains la pression à l'efficience et la pression sur les prix. Nous aimerions tous être monopolistes dans ce que nous entreprenons. Mais l'échec de l'économie planifiée est éloquent. C'est au marché qu'il revient finalement d'équilibrer l'offre et la demande, d'innover et de modérer les prix. L'Etat n'est pas une entreprise, j'en suis bien conscient. Mais les budgets publics ne peuvent pas non plus drainer de l'argent et le distribuer à tout va. Revoir régulièrement les tâches est une nécessité; de même, on ne saurait se passer de la pression à l'efficacité pour les prestations à fournir. L'équation selon laquelle plus on dépense plus les prestations sont bonnes n'est pas pertinente. La concurrence fiscale s'inscrit dans ce contexte.

D'ailleurs, il faudrait se demander s'il ne serait pas intéressant de comparer aussi les prestations offertes à sa population et pas seulement les prélèvements fiscaux. Cela donnerait une image certainement différente de la Suisse. Mais c'est un autre débat qui pourtant est directement lié à la fiscalité.

J'aborderai maintenant trois questions qui soulèvent régulièrement des vagues dans le débat public: premièrement, la concurrence fiscale intercantonale est-elle ruineuse, deuxièmement, est-elle débridée et troisièmement, est-elle un frein à la collaboration intercantonale ou à la solidarité.

La concurrence fiscale n'est pas ruineuse...

Le fédéralisme contribue à un accomplissement des tâches efficace et proche du citoyen. La concurrence entre cantons, inhérente au système, favorise des solutions innovantes puisque tenues de soutenir la comparaison. La concurrence fiscale est même probablement une chance pour les cantons à l'écart des espaces économiques clés, une chance de se maintenir dans la concurrence entre places économiques. Imaginez un instant l'autre système, l'harmonisation fiscale matérielle. La concurrence entre places économiques ne s'opérerait plus que via les dépenses publiques et les subventions. Une situation qui ouvrirait tout grand la porte à des dépenses toujours plus élevées, ce qui n'est certainement pas un but à poursuivre.

Des faits sont là pour prouver que la concurrence fiscale n'est pas ruineuse pour la Suisse: depuis 1990, les recettes fiscales ont augmenté en termes réels, progressant plus fortement que le produit intérieur brut. Quand bien même, en comparaison internationale, la quote-part fiscale et la quote-part de l'Etat sont peu élevées en Suisse, elles n'ont pratiquement pas baissé entre 2000 et 2009, contrairement à de nombreux pays. Il faut garder ce constat présent à l'esprit, dans l'intérêt de la compétitivité. Sous cet angle, la concurrence fiscale n'est pas le problème mais elle fait plutôt partie de la solution. Elle doit cependant être cadrée.

...et n'est pas débridée.

On veut parfois nous donner l'impression que la Suisse serait une sorte de Far West en matière de concurrence fiscale. Loin s'en faut. Aujourd'hui déjà, des limites claires lui sont posées:

- premièrement, les principes d'imposition valables pour tous les niveaux étatiques sont inscrits dans la Constitution fédérale.
- Deuxièmement, l'harmonisation fiscale formelle réglée dans la loi sur l'harmonisation fiscale canalise la concurrence pour ce qui est des impôts majeurs, créant ainsi des conditions favorisant la transparence.
- Troisièmement, il ne faudrait pas oublier que la redistribution s'opère pour une large part via le budget de la Confédération et les assurances sociales, notamment l'AVS. L'impôt fédéral direct, de par son caractère fortement progressif, assure une charge fiscale progressive, même dans les cantons qui appliquent des taux proportionnels.
- Quatrièmement, les prétendues injustices s'achoppent à la légitimité démocratique. La politique fiscale est aussi le résultat d'un processus démocratique aux niveaux cantonal et communal. Parlements et peuples des cantons et des communes décident eux-mêmes des tarifs et autres déductions qu'ils veulent appliquer.
- Enfin, la péréquation financière contribue à compenser les disparités entre cantons en matière de capacité financière et donc à limiter la concurrence fiscale. La RPT est maintenant en vigueur depuis trois ans et demi. Chaque année, via la péréquation des ressources et la compensation des charges, plus de CHF 4 milliards de fonds non affectés sont redistribués aux cantons financièrement faibles et/ou ayant des charges excessives. Il y a certes encore des ajustements à apporter car l'objectif politique assigné à la RPT n'est pas atteint. En effet, nous constatons que l'écart entre les cantons contributeurs et les cantons bénéficiaires se creuse encore. Il y a donc un bug dans le système qu'il faut rapidement et durablement améliorer. Mais je ne crois pas que la concurrence fiscale en soit la cause.

Les cantons sont condamnés à collaborer et à se montrer solidaires

La concurrence fiscale ne bannit pas la coopération et la solidarité. On peut même se demander si la concurrence fiscale, en favorisant un Etat svelte, n'est finalement pas un terreau pour la vraie solidarité, celle qui est accordée sans être due. Tant verticalement, entre la Confédération et les cantons, qu'horizontalement, entre les cantons, nous en sommes réduits à coopérer vu la fragmentation et les dimensions de notre Etat. Il n'est désormais plus possible d'accomplir des tâches de grande envergure seuls et au seul niveau cantonal. A cet égard également, la réforme RPT a livré de nouveaux instruments à la collaboration intercantonale. Pour éviter que la centralisation des tâches ne progresse encore, les cantons, mais aussi les communes, se doivent de coopérer. C'est l'avenir du fédéralisme qui est en jeu. Il ne vous aura sans doute pas échappé que le Jura et Neuchâtel tente de montrer l'exemple avec notre important projet de police unique de l'Arc jurassien.

Cette obligation de coopérer limite aussi automatiquement les pics de la concurrence, peut-être pas encore tout à fait assez si l'on observe ce qui se passe principalement en Suisse centrale. En étant tributaire de la coopération, nul ne pourra damer le pion et brusquer à volonté ses partenaires. Dans un pays aussi petit que la Suisse, on ne peut pas s'éviter: tôt ou tard on finit par se retrouver entre quatre yeux, et je peux vous assurer que ce n'est pas toujours tendre. Il n'est pas surprenant que des organisations comme la Conférence des directeurs cantonaux des finances soit parfois traitée de frein à la concurrence fiscale, voire de cartel fiscal.

Conclusion

Jusqu'à présent, l'Etat ne s'est jamais trouvé à court de ressources du fait de la concurrence fiscale. La quote-part fiscale et la quote-part de l'Etat n'ont pas cessé de progresser en Suisse. En tant que partisan de la concurrence fiscale, je me réjouis du vote exprimé le 28 novembre 2010 par le peuple et les cantons. Aujourd'hui déjà, des limites sont posées à la concurrence fiscale et la nouvelle péréquation financière va continuer à déployer ses effets par son caractère redistributeur. Rien ne sert de diaboliser la concurrence fiscale; considérons-la plutôt comme un instrument favorisant le pouvoir d'achat des contribuables et forçant l'Etat à être un prestataire efficient.