

# La Suisse orientale améliore sa compétitivité grâce à la péréquation

Dans la péréquation, les cantons de la Suisse orientale sont réputés faibles en ressources, notamment parce que l'agriculture, l'industrie et le commerce y sont très développés. Grâce aux paiements compensatoires, les services offerts par l'État et la charge fiscale y sont toutefois comparables à ce qui se passe dans le reste du pays. *Katia Delbiaggio, Roland Fischer*

**Abrégé** Une étude de la Haute École de Lucerne a examiné, pour la grande région de Suisse orientale, les interactions entre la spécialisation régionale, la productivité du travail et la péréquation financière nationale. Elle explique les écarts intercantonaux en ce qui concernant leurs possibilités de ressources. Ceux-ci résultent largement des différentes spécialisations sectorielles locales et des variations qui s'ensuivent au niveau de la création de valeur et du revenu par habitant. Par ailleurs, des charges excessives d'ordre structurel engendrent un surcroît de dépenses par habitant. La péréquation financière entre Confédération et cantons permet cependant aux cantons faibles en ressources de proposer une offre de services étatiques analogue aux autres cantons, pour une charge fiscale modérée.

En Suisse, de nombreux biens et services publics sont proposés de façon décentralisée par les cantons et les communes. Les collectivités territoriales disposent, en outre, d'une grande autonomie fiscale. Ces deux aspects constituent un des piliers du fédéralisme helvétique. Du point de vue économique, l'autonomie des cantons et des communes présente des avantages allocatifs, car les services étatiques fournis aux différents échelons administratifs répondent idéalement aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale. Ces deux principes sont le prérequis d'une offre efficace de services étatiques.

La subsidiarité repose sur le théorème de la décentralisation de l'économiste américain Wallace Eugene Oates, démontré dans les années septante<sup>1</sup>, selon lequel les tâches de l'État doivent en principe être attribuées à l'échelon administratif le plus bas, en l'occurrence les communes. S'il est prouvé que celles-ci ne sont pas en mesure d'accomplir une tâche, et alors seulement, la responsabilité doit être confiée à un échelon supérieur, comme le canton, la Confédération ou des unités supranationales.

Selon l'équivalence fiscale, les bénéficiaires d'un service doivent, d'une part, dé-

cidier de sa prestation et, de l'autre, en supporter les coûts. Dès lors, un service doit être fourni et financé à l'échelon qui permet le mieux d'éviter les externalités territoriales<sup>2</sup>. De pareils effets surviennent, par exemple, lorsque les habitants d'autres collectivités territoriales bénéficient de services de l'État sans les payer. En d'autres termes, il y a un risque de parasitisme ou de pénurie. La mise à disposition décentralisée n'est alors pas toujours la solution la plus efficace. Éviter les effets d'entraînement est même, pour de nombreuses tâches de l'État comme la formation, la culture ou la protection de l'environnement, l'un des premiers arguments en faveur d'une plus forte centralisation.

## Spécialisation régionale et conséquences

En plus des principes de subsidiarité et d'équivalence, les économies d'échelle peuvent aussi affecter l'efficacité des services étatiques décentralisés. Elles se traduisent par des coûts moyens par habitant qui baissent au fur et à mesure que le nombre d'utilisateurs augmente. En outre, les grands écarts de capacité financière entre les collectivités territoriales renforcent encore la pression exercée

par la centralisation. Ils trouvent leur origine dans l'histoire qui a déterminé les différents types de structure sectorielle.

Grâce aux effets d'agglomération, la spécialisation a certes un impact positif sur la performance économique et la prospérité d'un pays. Cependant, les différences de productivité en résultant causent de profonds écarts dans la valeur ajoutée et le revenu par habitant, donc dans la capacité financière des collectivités territoriales. Celles dont la capacité économique et financière est inférieure à la moyenne sont alors moins capables d'offrir des services étatiques d'une qualité suffisamment élevée, au prix d'une charge fiscale raisonnable.

La répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes est toujours tiraillée entre les avantages et les inconvénients qui résultent d'une décentralisation des services étatiques. Évidemment, les transferts de moyens affectés de la Confédération ainsi que la coopération intercantonale peuvent améliorer l'exploitation des économies d'échelle et compenser les effets d'entraînement. Cela réduit la pression exercée par la centralisation. Il faut, toutefois, qu'il y ait accord sur les volumes et la qualité des services et que les moyens financiers nécessaires soient disponibles.

Dans un État fédéraliste, la péréquation financière prend ainsi une signification existentielle. Elle permet à tous les cantons – indépendamment de leur capacité économique et financière – d'offrir une gamme de services comparable pour une charge fiscale modérée, tout en contribuant à ce que les avantages allocatifs du fédéralisme se déploient au mieux.

## Étude sur la Suisse orientale

L'exemple de la grande région Suisse orientale permet de comprendre comment différentes structures économiques régionales se réper-

<sup>1</sup> Oates (1972).

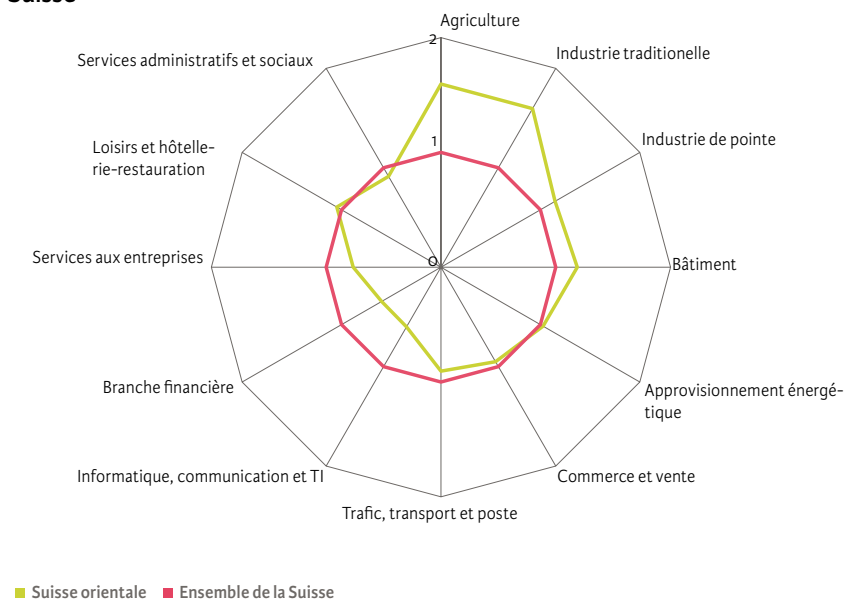
<sup>2</sup> Olson (1969).

cutent, par le biais de leur base imposable, sur la péréquation entre la Confédération et les cantons. Il montre également les effets qui en résultent sur la charge fiscale<sup>3</sup>. Dans l'étude, la Suisse orientale englobe les cantons suivants : Appenzell Rhodes-Intérieures et Extérieures, Glaris, Grisons, Saint-Gall, Schaffhouse et Thurgovie. Une telle délimitation correspond à la définition de l'Office fédéral de la statistique (OFS).

La Suisse orientale est surtout marquée par l'agriculture, l'industrie traditionnelle et de pointe, de même que le bâtiment (voir *illustration 1*)<sup>4</sup>. Les services aux entreprises, le secteur financier, l'informatique et le monde de la communication y jouent un moindre rôle<sup>5</sup>. Un examen individuel des cantons de Suisse orientale couverts par cette étude révèle des spécificités régionales. Dans les Grisons, par exemple, ce sont les loisirs et l'hôtellerie-restauration, ainsi que l'approvisionnement en énergie qui dominent. Ce dernier domaine est également prioritaire dans le canton de Glaris. Au niveau régional, l'économie est marquée par l'industrie et le commerce. Ainsi, la part de l'industrie traditionnelle et de pointe est supérieure à la moyenne dans presque tous les cantons de Suisse orientale.

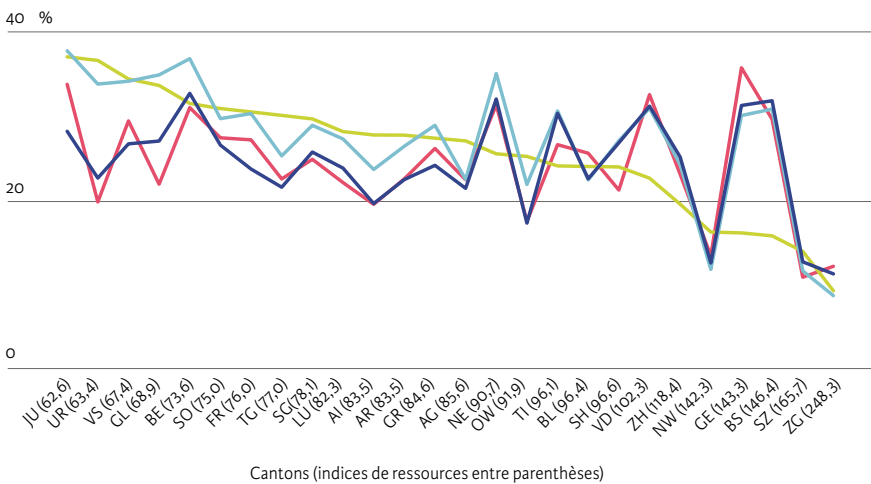
Dans les secteurs de l'agriculture, de l'industrie traditionnelle et du bâtiment, la productivité du travail est inférieure à la moyenne nationale. Elle est, par contre, supérieure dans les branches de l'informatique, de la communication et des technologies de l'information. Cela suggère qu'en Suisse orientale, le niveau de productivité est inférieur à la moyenne nationale<sup>6</sup>. Le calcul des coefficients de corrélation entre l'indice de spécialisation sectoriel et la productivité du travail moyenne confirme cette thèse<sup>7</sup>. Avec une valeur de  $-0,49$ , le coefficient de la Suisse orientale se situe dans la fourchette moyenne négative. La Suisse du Nord-Ouest affiche la valeur la plus élevée avec  $0,43$  et la Suisse centrale la valeur la plus basse avec  $-0,70$ . D'une manière générale, il faut noter que plus une branche est importante pour l'économie de la Suisse orientale, plus sa productivité du travail moyenne est faible. La situation est semblable en Suisse centrale et dans l'Espace Mittelland. Les autres grandes

### III. 1. Branches économiques de la Suisse orientale, comparées à l'ensemble de la Suisse



L'indice décrit la quote-part de l'emploi dans un secteur en Suisse orientale par rapport à celle qui prévaut dans le même secteur au niveau national. Une valeur de 2 signifierait que la quote-part de l'emploi dans le secteur concerné en Suisse orientale est deux fois plus élevée que dans l'ensemble de la Suisse. Une valeur de 0,5, par contre, voudrait dire que la quote-part de l'emploi en Suisse orientale atteint seulement la moitié de celle enregistrée dans toute la Suisse.

### III. 2. Impact des charges excessives et de la péréquation sur la charge fiscale moyenne des cantons et des communes (moyenne des années 2008–2014)



- Exploitation effective du potentiel fiscal
- Exploitation fiscale hypothétique en supposant un rendement fiscal par habitant harmonisé (= moyenne du rendement fiscal par tête des cantons et communes)
- Exploitation fiscale estimée sur la base d'un rendement fiscal par habitant harmonisé et des charges excessives
- Exploitation fiscale estimée sur la base d'un rendement fiscal par habitant harmonisé, des charges excessives et de la péréquation

L'exploitation fiscale correspond à la somme des recettes fiscales d'un canton et de ses communes en pourcent de son potentiel de ressources. Les cantons sont listés en fonction de leur potentiel de ressources par habitant (indice des ressources), dans l'ordre croissant. Dans celui de Glaris, l'exploitation effective du potentiel fiscal avoisine 22 % pour les années 2008–2014. Une estimation de l'exploitation fiscale atteindrait environ 27 % en prenant en compte un rendement fiscal moyen par habitant harmonisé à l'échelle nationale, la charge estimée du canton par les charges excessives ainsi que la charge ou l'allègement nets par la péréquation financière. Cela signifie que le canton de Glaris exploite moins son potentiel de ressources au moyen d'impôts que l'on ne pourrait s'y attendre sur la base des charges excessives et des versements péréquatifs.

3 Delbiaggio et Fischer (2017).  
 4 Indice Hoover-Balassa, voir Delbiaggio et Fischer (2017).  
 5 Activités économiques agrégées en douze catégories selon les codes NOGA de l'OFS. Voir OFS (2008) ainsi que Delbiaggio et Fischer (2017, annexe A).  
 6 Voir les données de l'OFS sur la productivité du travail par branches.  
 7 La branche « Services administratifs et sociaux » n'est pas prise en compte, parce que la productivité du travail considère uniquement le secteur des affaires.

L'industrie est surreprésentée en Suisse orientale. Impression textile dans le canton de Glaris.



régions, elles, présentent des coefficients de corrélation positifs ce qui, en termes de productivité du travail, indique une composition sectorielle plus favorable.

### Potentiel de ressources distinct

À travers les assiettes fiscales, la productivité du travail se répercute sur le potentiel de ressources dans la péréquation entre la Confédération et les cantons. C'est ce que confirme le coefficient de corrélation élevé entre le produit intérieur brut par habitant et le potentiel de ressources par habitant des cantons pour les années 2011–2013<sup>8</sup>. Le potentiel de ressources se calcule à partir du revenu et de la fortune imposables des personnes physiques ainsi que des bénéfices imposables des personnes morales.

Pour le revenu imposable par habitant notamment, les cantons de Suisse orientale se situent tous en dessous de la moyenne suisse. À l'exception de Schaffhouse, la même chose vaut pour les bénéfices imposables. Actuellement, tous les cantons de Suisse orientale sont réputés faibles en ressources et bénéficient de la péréquation horizontale et verticale. Les services étatiques des Grisons, des deux Appenzell et de Glaris sont en outre confrontés à des charges excessives géo-topographiques. Ces cantons touchent donc des contributions additionnelles de la compensation fédérale des charges.

Supposons que tous les cantons proposent une offre identique de services étatiques engendrant les mêmes coûts pour chacun d'entre eux. Sans tenir compte des charges excessives et des paiements de la

péréquation, cela signifierait que l'exploitation fiscale du potentiel de ressources serait quatre fois plus élevée dans le canton le plus faible en ressources, le Jura, que dans le canton le plus fort, Zoug (voir *illustration 2*).

Les écarts entre les cantons se creusent si l'on prend en considération les effets estimés des charges excessives. Par contre, les différences en termes de charge fiscale se réduisent si l'on considère en plus les paiements de la péréquation, essentiellement parce que l'exploitation du potentiel fiscal diminue dans les cantons faibles en ressources.

La charge fiscale estimée de la sorte coïncide assez fortement avec l'exploitation effective du potentiel fiscal. Une analyse de régression montre que les cantons répercutent presque l'intégralité des paiements péréquatifs sur les contribuables, en adaptant la charge fiscale. Cela se traduit par une utilisation responsable et économique des moyens de la péréquation financière.

En résumé, l'on peut conclure qu'à cause de sa spécialisation, la Suisse orientale présente certes un potentiel de ressources comparativement faible, ce qui affecte la capacité financière des communes. Grâce aux paiements de la péréquation, les cantons de cette grande région peuvent tout de même proposer des services étatiques comparables aux autres, pour une charge fiscale modérée. Cela permet de maintenir et de développer la spécialisation historique de la Suisse orientale, mais aussi d'autres régions. Comme la concentration territoriale favorise la création d'économies d'agglomération grâce aux externalités du savoir ainsi qu'à la disponibilité locale d'intrants précis et de travailleurs qualifiés, cette spécialisation revêt une importance particulière. Elle favorise

la compétitivité des entreprises régionales. Cela permet à la région de contribuer à la prospérité du pays tout entier.



**Katia Delbiaggio**

Chargée de cours en économie politique et en économie régionale à l'Institut pour l'économie d'entreprise et régionale de la Haute École de Lucerne – Économie



**Roland Fischer**

Chargé de cours en finances publiques, Institut pour l'économie d'entreprise et régionale de la Haute École de Lucerne – Économie

### Bibliographie

- Office fédéral de la statistique, *Noga 2008 : nomenclature générale des activités économiques – Structure*, 2008.
- Delbiaggio K. et Fischer R., *Wirtschaft, nationaler Finanzausgleich und Öffentliche Finanzen in den Ostschweizer Kantonen*, rapport à l'adresse de la Conférence des gouvernements cantonaux de la Suisse orientale, 2017.
- Oates W. E., *Fiscal Federalism*, 1972, Harcourt Brace Jovanovich.
- Olson M., «The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities among Different Levels of Government», *American Economic Review*, vol. 59 (2), 1969, pp. 479–87.

<sup>8</sup> Delbiaggio et Fischer (2017), page 70.