

André Margairaz

**l'impôt
sur la richesse:**



**une
erreur**

L'impôt sur la richesse:
une erreur

Comité romand d'action
pour une politique financière équilibrée

ÉDITIONS COSMOS S. A.
Postfach 2637, 3001 Berne

André Margairaz

Dr ès sciences commerciales et économiques

Maître de conférence à l'Ecole supérieure des sciences fiscales, à Bruxelles

Privat-docent à l'Université de Lausanne

L'impôt sur la richesse: une erreur

*« L'excès de richesse est peut-être plus
difficile à porter que la pauvreté. »*

Henri Heine

DU MÊME AUTEUR :

« La fraude fiscale et ses succédanés. Comment on échappe à l'impôt »

(Imprimerie Vaudoise, 15, avenue Ruchonnet, 1005 Lausanne)

Introduction

De plus en plus, la tendance actuelle consiste à vouloir frapper très fortement par l'impôt les gros revenus et le patrimoine. Certains pays ont tenté d'introduire des mesures de ce genre. Ils ont connu d'amères déconvenues, telles que fuites de capitaux ou fraudes fiscales accrues, par exemple. Il n'y a rien d'étonnant à cela, car on commet généralement l'erreur de croire — du moins dans certains milieux — que le fait de vouloir se jeter sur une proie facile, c'est-à-dire sur ce qu'on nomme péjorativement les « nantis », pourra sauver l'économie et les finances publiques sans conséquences fâcheuses sur la production.

Eh bien, si l'on n'y prend garde, cette erreur, on est sur le point de la commettre en Suisse, puisqu'une initiative populaire dite « pour un impôt sur la richesse » a été lancée par le Parti socialiste suisse et enregistrée par la Chancellerie fédérale le 25 juillet 1974. Ce projet comporte une matière très controversée du fait de son caractère ambigu. Le peuple et les cantons seront appelés à se prononcer à son sujet le 4 décembre 1977.

Jusqu'à présent, compte tenu de la situation particulière des différentes catégories de contribuables, l'Etat a cherché à équilibrer et à développer la fiscalité existante en fonction de ses besoins. Il a recherché *un subtil équilibre entre différents modes d'imposition*. Il a introduit divers types d'impôts appelés à se corriger les uns les autres et tenté d'atteindre la matière fiscale partout où elle se trouve. Pour opérer ce dosage, on a fait intervenir des données économiques, financières, sociales et politiques.

En fonction de ce qui précède, il n'était pas rare de constater que les citoyens acceptaient des impôts chaque fois que ceux-ci étaient jugés indispensables et équitables. Mais il en va tout différemment lorsque la charge fiscale que l'on veut leur faire supporter ne correspond plus à l'équité désirable. C'est alors que les contribuables trop durement touchés s'opposent à ce qu'ils estiment être une injustice. Ce en quoi ils ont raison. Car il existe en effet une limite au-delà de laquelle *un contribuable trop écrasé par l'accroissement du fardeau fiscal voit en l'Etat un spoliateur*. Dans ces conditions, si l'assujetti

ne se sent pas légitimé à rechercher la soustraction ou l'évasion fiscales, du moins éprouve-t-il un certain scepticisme quant à l'utilité de multiplier ou même simplement de poursuivre ses efforts dans son travail, dans son domaine professionnel, quel qu'il soit. Chacun a eu l'occasion d'observer ce qui s'est passé en Suède, par exemple, où *l'esprit d'entreprise a été émoussé par une fiscalité trop agressive* et qui a donné lieu à des soustractions fiscales. A tel point que le Trésor suédois a dû créer un corps de détectives fiscaux pour lutter contre l'évasion de capitaux.

Pour procurer les recettes qui sont nécessaires à l'autorité, les responsables d'un parti politique pensent pouvoir opérer une ponction au sein d'une catégorie déterminée d'assujettis. Alors, n'est-on pas en droit de se poser la question suivante : *Est-il vraiment juste de vouloir, par l'impôt, réaliser une redistribution du revenu dans un esprit, non pas d'harmonisation, mais d'égalisation, d'uniformisation, d'unification, cela au détriment d'un fédéralisme bien compris ?*

A cette question, on peut répondre que l'impôt n'est pas destiné au nivellement des revenus. Il existe avant tout pour procurer à l'Etat les ressources qui lui sont indispensables pour accomplir les multiples prestations que les circonstances et les citoyens lui ont imposées. Les bénéficiaires en sont la collectivité et, en premier lieu, les catégories défavorisées de la population. Il existe un *objectif de solidarité*. L'impôt — au même titre que d'autres sources de recettes — est là pour l'atteindre. Il ne doit pas être une punition des riches, pas plus qu'il doit constituer une charge difficilement supportable pour la classe moyenne. Il s'agit d'*obtenir de chaque contribuable un prélèvement raisonnable*. Il serait contraire à toute justice fiscale de vouloir exiger de la part des « nantis » seulement qu'ils soient les gros pourvoyeurs du fisc. Nous aurons l'occasion de démontrer que ceux-ci supportent déjà un poids d'impôts appréciable. Or, la charge doit être collective et fixée en fonction des capacités contributives de chacun. Mais elle doit rester dans des limites convenables.

Sans tenir compte de ces données élémentaires, les thuriféraires de l'impôt sur le revenu ont jugé bon de chercher des recettes supplémentaires avant tout en s'en prenant à la richesse. Cette notion vague et subjective s'évalue pour chacun par comparaison de son niveau de vie avec celui des autres. Cependant, il faut se souvenir que la fortune a souvent été constituée par l'épargne de revenus acquis par le travail, par l'exercice d'une profession et soumis à l'impôt. Ou alors, la richesse a fait l'objet d'héritages qui, sur le plan cantonal, ont acquitté des droits de succession.

Il n'en reste pas moins vrai qu'à un moment donné, la richesse a été mal vue et jugée insupportable par certains hommes politiques. On a pensé qu'il fallait l'imposer spécialement, à des taux élevés, et par conséquent peu équitables.

Expériences bâloises et échecs en votations cantonales

C'est pourquoi, avant l'initiative populaire qui sera soumise au peuple et aux cantons à la fin de l'année, des initiatives cantonales destinées à atteindre la richesse ont été lancées. Les auteurs de ces projets sont loin d'avoir proposé une solution appropriée à nos problèmes fiscaux. Les expériences faites dans le seul canton à avoir connu un impôt fugace sur la richesse, à savoir *Bâle-Campagne*, ont mis en évidence une quantité d'aspects négatifs. A tel point que des surprises ont été enregistrées.

Afin d'examiner succinctement cette question et les autres tentatives intervenues sur le plan cantonal pour introduire un impôt sur la richesse, nous nous référons à l'étude de Rudolf Rohr, directeur de l'Action pour la liberté, le fédéralisme et le droit, intitulée « A propos de l'impôt sur la richesse » (Bulletin du Crédit Suisse, juin 1974).

Le 3 décembre 1972, les citoyens de Bâle-Campagne approuvaient l'initiative du Parti socialiste de ce demi-canton concernant l'impôt sur la richesse. Il s'agissait d'un impôt supplémentaire appliqué sur le revenu des personnes physiques, revenu qui excédait 80 000 francs par année. Cette mesure touchait également les personnes morales. A lui seul, cet impôt était plus lourd et plus progressif que l'impôt fédéral direct. Les nouveaux impôts cantonaux — impôt normal et impôt sur la richesse — constituaient une charge plus onéreuse que l'ancien impôt cantonal et l'impôt fédéral cumulés. L'impôt pour la défense nationale (IDN) n'étant, bien sûr, pas supprimé, les gros contribuables de Bâle-Campagne se sentirent véritablement spoliés.

Dès le début de 1973, l'impôt sur la richesse était donc en vigueur dans ce demi-canton. On estimait son rendement à 25 millions de francs (ce qui ne représente même pas 7 % des recettes fiscales globales du canton et des communes). C'était se bercer d'illusions. Ces chiffres ne tenaient pas compte des répercussions négatives immédiates que devait provoquer cet impôt peu désirable : coup d'arrêt à l'établissement de gros contribuables, *frein à la production*, formes diverses d'*évasion fiscale*. Cela sans parler des *transferts de domicile* qui se sont produits ultérieurement. A ce sujet, le recensement de septembre 1973 faisait état d'une *diminution des recettes fiscales* consécutives à des changements de domicile et à des transferts de sièges supérieure de plus d'une fois et demie à celle du recensement de janvier de la même année. A la suite de ces circonstances, le 9 janvier 1974, on *abolissait cet impôt* à Bâle-Campagne.

Il convient de souligner que, selon un sondage représentatif dont les résultats ont été publiés plus tard dans la presse quotidienne, l'initiative relative à l'impôt sur la richesse, si elle était présentée aujourd'hui, serait repoussée par la majorité de la population de Bâle-Campagne. En effet, deux tiers des personnes interrogées pensent que les répercussions négatives ont été sous-estimées et un dixième seulement considèrent cette expérience comme une réussite.

Cependant, au départ, l'issue inattendue du scrutin de Bâle-Campagne suscita le zèle de nombreux imitateurs. C'est ainsi que *douze autres cantons* eurent la surprise de voir naître des *initiatives* du même genre mais, présentant

des incohérences dans les aménagements prévus. Ce furent les cantons de Lucerne, Zurich, Berne, Zoug, Soleure, Bâle-Ville, Schaffhouse, Saint-Gall, Argovie, Thurgovie, Tessin et Genève. Celles des initiatives cantonales qui, jusqu'à présent, ont fait l'objet d'une votation, ont été rejetées. Ce fut le cas notamment dans les cantons de Saint-Gall, de Zurich et de Genève. Les promoteurs de ces projets ne semblent plus, après coup, être aussi sûrs de leur fait. C'est du reste ce qui a fait écrire au rédacteur du « Bulletin d'information » (juillet 1974) des Groupements patronaux vaudois : « Ces scrutins cantonaux montrent-ils que l'idée socialiste n'est pas aussi populaire qu'on pouvait le croire ? Peut-être. En tout cas, elle n'est *pas profitable aux caisses publiques*. Elevez de 10 % le taux d'impôt d'un millionnaire : les 100 000 francs « gagnés » par le fisc sont perdus si vous allégez de 20 francs la contribution de 5000 ménages moyens et modestes. Il y a en Suisse, au titre du revenu imposable, un millionnaire pour 5000 contribuables environ annonçant moins de 25 000 francs. »

Les initiatives cantonales et leurs séquelles

Il serait fastidieux et inutile de vouloir examiner en détail les éléments composant chacune des initiatives cantonales. Disons seulement que le faible rendement de l'impôt sur la richesse s'explique avant tout par le fait que seul un nombre restreint de contribuables y sont assujettis. C'est ainsi que l'initiative argovienne sur l'instauration d'un tel impôt rapporterait — en cas d'acceptation peu probable — un surplus de recettes brutes de 3 % environ seulement et que, dans le canton de Zurich, le surplus brut n'aurait guère dépassé un dixième malgré un accroissement massif de la charge fiscale. Ce qu'il faut considérer aussi, c'est que l'impôt sur la richesse — parce qu'il ne s'insère pas organiquement dans la structure fiscale d'ensemble, mais qu'il représente en quelque sorte un corps étranger — décide ceux qui en sont frappés à faire usage de possibilités d'évasion fiscale d'ailleurs parfaitement légale. Les avantages que retire le fisc se réduisent encore quand, comme le prévoient la plupart des initiatives relatives à l'impôt sur la richesse, l'augmentation de l'imposition des revenus élevés est liée à des allègements massifs pour les bas revenus. En définitive, ce seraient *les revenus moyens* (comme nous le démontrons plus loin) *qui en feraient une fois de plus les frais*.

Il faut reconnaître qu'avec les initiatives lancées, au lieu de porter, comme l'écrit judicieusement Rudolf Rohr,

« un jugement objectif sur la situation fiscale dans son ensemble, on avance des arguments fragmentaires dans une intention polémique (lutte contre les privilèges, élimination des paradis fiscaux) et on cherche à instituer d'une façon assez arbitraire des impôts spéciaux touchant une minorité de contribuables. Nous n'en donnerons pour preuve que les différences déconcertantes qui existent entre les initiatives cantonales relatives à l'impôt sur la richesse (...)

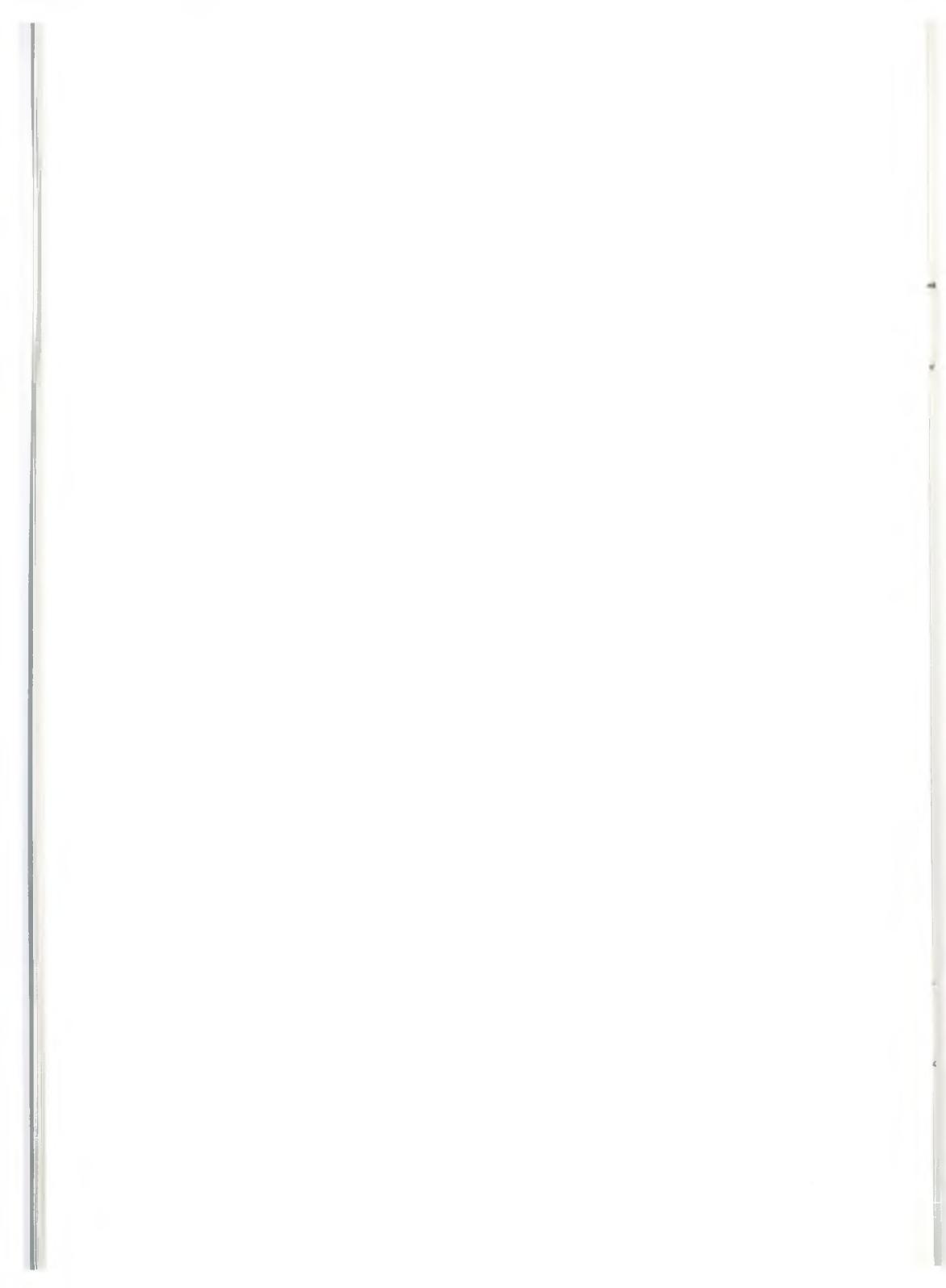
» La majoration du taux d'imposition demandée pour les personnes physiques varie entre 6 % et 20,4 % du revenu, et ce sans beaucoup tenir compte des charges fiscales supportées jusqu'à présent. C'est d'une manière tout aussi arbitraire que l'on réclame ou non un relèvement des impôts sur la fortune et il en va de même de l'imposition des personnes morales pour laquelle les augmentations revendiquées oscillent entre un modeste 10 % et près de 200 % de la charge actuelle. De tels écarts font douter du sérieux de ces initiatives. »

Toutefois, les initiatives cantonales qui ont été lancées, bien qu'elles n'aient pas abouti, ont laissé des séquelles. Car, dans de nombreux cas, les contre-projets présentés par les gouvernements cantonaux respectifs ont aggravé, par la force des choses, la charge fiscale des gros contribuables. Par contre, lors de chaque révision des lois d'impôt, on a accordé des concessions au bas de l'échelle.

En voulant s'en prendre trop vigoureusement à la fortune, on peut redouter les effets négatifs et destructeurs de la menace fiscale qui plane sur la richesse. Aujourd'hui, les auteurs de l'initiative lancée entendent par richesse également les *revenus d'une certaine importance*, qui sont devenus la cible préférée de « réformateurs » souvent inconscients des conséquences économiques et financières que leur projet entraînera fatalement. Car, ce que veulent avant tout ces promoteurs, c'est une *imposition très forte et uniforme, sur tout le territoire de la Confédération, des revenus élevés et de la fortune et saper ainsi le fédéralisme.*

L'initiative populaire pour un impôt sur la richesse, pleine d'ambiguïtés, et qui fait suite aux initiatives cantonales, ne vise que des objectifs partiels qui ne sont pas de nature à conduire à une solution politique raisonnable de la réforme des finances. Elle n'aboutira pas non plus (pas plus du reste qu'y seraient parvenues les initiatives cantonales) à une harmonisation de la charge fiscale.

Mais la machine a été mise en mouvement. C'est maintenant la « chasse aux riches » qui bat son plein sur un plan général. Il faut intervenir.



I. L'initiative fiscale fédérale

C'est le 27 juin 1974, avec 80 190 signatures valables, que le Parti socialiste suisse a déposé une initiative populaire en vue de l'*harmonisation fiscale*, d'une *imposition plus forte de la richesse* et du *dégrèvement des bas revenus* (insertion d'un nouvel article 41 quater dans la constitution).

Par décision du 25 juillet 1974, la Chancellerie fédérale a constaté que cette initiative avait abouti. Elle concerne aussi bien les personnes physiques que les personnes morales. Elle se présente sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces et contient une clause de retrait.

Le message (76.025) du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 24 mars 1976, auquel nous nous référons à plusieurs reprises dans ce travail, donne la teneur complète de l'initiative. Afin d'alléger la présente étude, nous ne reproduisons que l'essentiel de ces dispositions.

Personnes physiques

En matière d'impôts directs sur le revenu et sur la fortune des *personnes physiques*, l'initiative contient, notamment, les propositions suivantes :

La Confédération veillera à ce que les revenus de plus de 100 000 francs soient frappés d'un *impôt minimum uniforme* dans toute la Suisse.

La charge fiscale résultant des impôts généraux de la Confédération, des cantons et des communes devra s'élever aux taux minima suivants :

Revenu imposable Fr.	Taux d'impôt en %		
	Confédération	Cantons	Total
100 000.—	6	21	27
200 000.—	10	27	37
500 000.—	13	31,8	44,8
1 000 000.—	14	33,4	47,4

La charge fiscale marginale, exprimée en pour-cent, sera la suivante pour les parts de revenus supérieurs à 100 000 et 200 000 francs :

Revenu supérieur à Fr.	Charge fiscale marginale en %		
	Confédération %	Cantons %	Total %
100 000.—	14	33	47
200 000.—	15	35	50

Exonérations et déductions

1. Selon l'initiative, le *revenu minimum* indispensable pour assurer l'existence (minimum vital) devra être exonéré d'impôts dans le canton et la commune. Cependant, il convient de souligner que ce chiffre minimum n'est pas mentionné dans le projet présenté !

2. Les revenus inférieurs à 40 000 francs demeureront francs d'impôt en matière d'impôt fédéral direct sur le revenu des personnes physiques.

Fortune imposable

La charge fiscale résultant des impôts généraux des cantons et des communes sur la fortune devra s'élever au minimum à :

- 7 ‰ pour une fortune nette de 1 million de francs ;
- 10 ‰ pour la part de la fortune nette qui dépasse 1 million de francs.

Exonération

Les fortunes inférieures à 100 000 francs resteront franches d'impôt. L'initiative précise que, au surplus,

« il sera tenu compte de manière appropriée, par une augmentation du montant franc d'impôt, de la situation particulière des personnes qui ne sont pas en état de gagner leur vie ».

L'initiative prévoit en outre :

1. La perception d'un *impôt supplémentaire* pour la période comprise entre l'acceptation de l'initiative par le peuple et sa mise à exécution. Ce supplément

sera de 10 % sur les parts du revenu dépassant 100 000 francs. Suivant les circonstances, et pour ne pas aller au-delà des chiffres mentionnés ci-avant, ce pour-cent pourra être réduit dans une certaine mesure.

2. *L'interdiction de l'octroi d'avantages fiscaux injustifiés* à certains contribuables ou à des groupes de contribuables.

Personnes morales

Seule la Confédération aura désormais le droit d'imposer les *personnes morales*. A cet effet, l'initiative prévoit que l'impôt fédéral direct sur le rendement net, le capital et les réserves des personnes morales sera perçu par les cantons pour le compte de la Confédération. Chaque canton aura droit au moins à deux tiers du produit brut de l'impôt.

Pour l'imposition des « autres personnes morales » (qui, en vertu de la législation fédérale, reste de la compétence des cantons et des communes), la proposition des auteurs de l'initiative prévoit que la charge fiscale doit être déterminée d'après la fonction économique de ces personnes morales. L'imposition de celles-ci tiendra compte de la charge qui frappe le revenu et la fortune des personnes physiques.



II. Etude des divers points de l'initiative

L'autorité fédérale compétente a étudié, dans le cadre des propositions du projet socialiste, l'ensemble du problème. Il ressort du message du Conseil fédéral que l'acceptation de l'initiative entraînerait des modifications importantes des lois cantonales et communales. Mais le message reconnaît qu'il n'est pas possible de préciser ces modifications. Cependant, dans le but de trouver une solution et surtout d'apprécier les effets de l'initiative sur la charge fiscale et sur le produit de l'impôt, un travail approfondi a été entrepris. Cette étude, dont les principaux points ressortent du message, a pour but :

- de chercher à remplir les conditions posées par l'initiative (franchise d'impôt du minimum vital et charge fiscale minimum pour les revenus élevés),
- de présenter un tarif-type
- et de permettre d'atteindre globalement pour *toute la Suisse* à peu près le produit actuel des impôts cantonaux et communaux.

Nous le répétons : Par imposition de la richesse, les auteurs de l'initiative entendent frapper plus fortement par l'impôt les hauts revenus et la fortune.

Une première distinction s'impose, soit « l'aménagement » de l'imposition du revenu et de la fortune sur le plan cantonal et celui de l'imposition du revenu à l'impôt fédéral direct. Les taux dits *minima* prévus pour ces deux catégories d'impôts sont ceux mentionnés ci-avant.

Il est nécessaire maintenant d'examiner d'une manière complète les conditions importantes que pose l'initiative pour l'aménagement des impôts prélevés par les cantons et les communes, tout d'abord dans le cas des personnes physiques. Nous verrons successivement la question de l'impôt sur le revenu et celle de l'impôt sur la fortune. Puis nous examinerons la question de l'impôt fédéral direct (revenu imposable) et verrons, enfin, le sort réservé aux personnes morales.



III. Impôts généraux des cantons et des communes

L'article 41 quater, alinéa 3, proposé par l'initiative, confère aux cantons et aux communes le droit de fixer eux-mêmes — *mais dans les limites arrêtées par l'initiative* — le tarif de leurs impôts directs. C'est dire qu'une *limitation de la compétence des cantons* est exigée.

Revenu imposable

Pour le *revenu*, l'initiative pose deux conditions :

1. la *franchise* sur le plan cantonal et communal du revenu nécessaire à satisfaire les besoins vitaux (*minimum vital*) ;
2. l'application d'une *charge fiscale minimum* au titre des impôts cantonaux et communaux *pour les revenus imposables de 100 000 francs et plus*.

C'est dans ce cadre imposé que les cantons et les communes demeurent libres. Il leur appartient de veiller eux-mêmes à ce que canton et communes puissent couvrir leurs besoins financiers.

Minimum vital exonéré

Les auteurs de l'initiative veulent éviter d'imposer les « revenus nécessaires pour satisfaire les besoins vitaux », c'est-à-dire les petits revenus. Ils estiment qu'un véritable impôt sur la richesse résidera dans le fait que le *minimum vital* indispensable pour assurer l'existence devra être exonéré d'impôts dans le canton et les communes. Mais la notion du « pour satisfaire les besoins vitaux » n'est ni expliquée, ni surtout précisée dans l'initiative. Aucun chiffre n'est avancé.

Par « besoins vitaux », il faut entendre le *minimum d'existence*. Cette expression désigne, avant tout, les ressources nécessaires à la subsistance et à l'entretien de la vie physique des individus. Elle embrasse aussi la somme des biens matériels qui sont indispensables pour faire face aux besoins courants : nourriture, vêtements, logement, etc., y compris l'accession à certains buts culturels.

Quant au critère de démarcation du *petit revenu*, quel sera-t-il ? Pour un ménage d'un ou deux enfants et plus, éliminera-t-on de l'impôt, sur le plan cantonal et communal, les revenus annuels de 15 000, 20 000, 25 000 francs ou s'agira-t-il d'autres montants ? Nul ne peut le dire avec exactitude pour l'instant. On ne sait pas non plus quelle sera la franchise pour un ménage modeste sans enfant.

Tout ce que l'on sait actuellement, c'est que le projet prévoit d'accorder la franchise de l'impôt fédéral direct aux revenus inférieurs à 40 000 francs par année, mais que « ces revenus seront imposés par le canton et la commune ».

Au sujet de l'exonération du minimum vital, il y a lieu de relever que, actuellement, tous les cantons dispensent déjà de l'impôt les petits revenus. La « Revue des faits de la semaine », du 9 août 1977, publiée par la Société pour le développement de l'économie suisse, Genève, écrit ce qui suit :

« Le *revenu brut minimum imposable* varie pour une personne mariée sans enfant entre 2500 francs à Sion et 10 566 francs à Liestal. D'autres cantons comme Zurich, Bâle-Ville, Saint-Gall, Tessin et Vaud ont également des *seuils d'imposition élevés de 7000 francs au minimum.* »

« La charge fiscale en Suisse, 1976 », émanant de l'Administration fédérale des contributions, publiée, pour les chefs-lieux des cantons, les montants où commence la perception de l'impôt sur le revenu. Il est utile de reproduire quelques-uns de ces chiffres :

	Contribuable marié		
	sans enfant Fr.	avec 2 enfants Fr.	avec 4 enfants Fr.
Zurich	7 888.—	11 888.—	15 888.—
Lucerne	6 460.—	8 944.—	11 677.—
Fribourg	6 888.—	9 556.—	12 444.—
Coire	6 080.—	7 818.—	9 557.—
Genève	6 252.—	10 312.—	14 433.—

Les abattements consentis sur le revenu varient effectivement d'un canton à l'autre. Mais les chiffres arrêtés l'ont été forcément en fonction des besoins financiers cantonaux et en tenant compte des circonstances et des exigences locales.

L'autorité fédérale compétente est d'avis que le minimum vital exonéré dont parle l'initiative (sans fixer aucun chiffre !) peut difficilement être déterminé de manière générale et que son montant dépend de la situation personnelle du contribuable, de données temporelles et locales.

Dans le but de dresser un *tarif-type*, les auteurs du message du Conseil fédéral sont néanmoins partis d'un minimum vital égal pour tous les contribuables en se fondant sur les recettes AVS minimales en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1975, soit 6000 francs pour les personnes seules et 9000 pour les couples.

L'exonération fiscale est accordée sous deux formes. D'une part, dans l'exemple de tarif (tarif-type) ci-après, les premiers 5000 francs de tout revenu imposable demeurent francs d'impôt. Mais afin d'éviter qu'un revenu imposable dont le montant ne serait que légèrement supérieur à 5000 francs soit frappé lourdement sans transition, les auteurs du message du Conseil fédéral n'ont calculé l'impôt que sur la part du revenu dépassant 5000 francs. D'autre part, il faut tenir compte des déductions sociales. Par cette combinaison, aucun revenu inférieur à 6000 francs pour les célibataires et à 9000 francs pour les personnes mariées ne devrait être soumis à l'impôt.

Exemple de tarif-type (selon le message du Conseil fédéral)

Revenu imposable Fr.	Taux %	Montant d'impôt Fr.
Premiers Fr. 5000.—	0	—
Fr. 10 000.— suivants	15	1 500.—
Fr. 10 000.— suivants	20	2 000.—
Fr. 25 000.— suivants	25	6 250.—
Fr. 50 000.— suivants	30	15 000.—
Parts supérieures à Fr. 100 000.—	35	

La remarque suivante s'impose : ce qui précède constitue une solution proposée par le message du Conseil fédéral. Mais comme l'initiative ne mentionne aucun chiffre pour déterminer le minimum vital, il est évident que si ceux qui en sont les promoteurs exigeaient des déductions supérieures — ce qui n'est pas exclu — aux chiffres avancés par le message ou aux montants effectivement exonérés actuellement par les cantons, la situation serait totalement bouleversée. Il est très probable que, dans ces conditions, les cantons

— dont la plupart aujourd'hui doivent déjà trouver des moyens financiers supplémentaires en augmentant leur fiscalité — seraient obligés de reviser leurs barèmes en vue d'*aggraver l'imposition du revenu des contribuables constituant la catégorie « moyenne »*, c'est-à-dire la plus nombreuse. Cela pour compenser le manque à gagner résultant des mesures exigées par l'initiative.

Car, comme nous tentons de le démontrer plus loin, la proposition de taxer plus fortement les hauts revenus (et la fortune) n'apportera pas — loin de là — la solution escomptée par les auteurs de l'initiative.

Donc, en ce qui concerne l'exonération du minimum vital, les circonstances qui résulteraient de son application restent, pour l'instant, une grande inconnue.

Taux minimaux des impôts

Les taux minimaux des impôts cantonaux et communaux proposés par l'initiative s'appliquent au revenu *imposable*. Les déductions que l'on peut opérer sur le revenu brut varient d'un canton à l'autre. De ce fait, des différences importantes apparaissent dans la fixation du revenu imposable. Par conséquent, bien que l'on applique les mêmes taux minimaux dans tous les cantons, la charge fiscale effective reste différente dans chacun d'eux.

Vouloir — comme le désirent les auteurs de l'initiative — frapper au taux de 21 % d'impôts cantonaux et communaux *les revenus imposables de 100 000 francs* est un non-sens. En effet, comme le montre le tableau à la page suivante, publié dans le message du Conseil fédéral, cette *charge fiscale minimum est déjà atteinte, voire dépassée, en maints endroits en 1975* :

Personnes physiques

*Charge fiscale afférente aux impôts cantonaux, communaux et paroissiaux
perçus en 1975 sur un revenu imposable de 100 000 francs*

Cantons	Charge au chef-lieu du canton		Charge dans les communes ci-après ¹		
	Fr.	%	Commune	Fr.	%
1	2	3	4	5	6
Zurich ²	24 389.10	24,39	Wald	26 489.—	26,49
Berne ²	25 624.30	25,62	Frutigen	29 940.40	29,94
Lucerne ²	22 341.30	22,34	Malters	26 753.65	26,75
Uri	13 912.05	13,91	Silenen	14 710.25	14,71
Schwytz	21 432.10	21,43	Schübelbach	25 237.80	25,24
Obwald	19 827.—	19,83	Kerns	22 470.60	22,47
Nidwald	17 412.—	17,41	Ennetbürgen	18 672.—	18,67
Glaris	22 626.—	22,63	Näfels	23 872.—	23,87
Zoug	18 202.60	18,20	Steinhausen	20 796.50	20,80
Fribourg	23 160.—	23,16	Düdingen	25 200.—	25,20
Soleure	20 715.—	20,72	Dulliken	24 816.—	24,82
Bâle-Ville	23 337.—	23,34	Riehen	19 432.—	19,43
Bâle-Campagne	20 810.—	20,81	Sissach	21 820.—	21,82
Schaffhouse	26 050.—	26,05	Beringen	25 955.—	25,96
Appenzell R.E.	20 592.—	20,59	Heiden	20 382.—	20,38
Appenzell R.I.	18 824.—	18,82	Gonten	22 454.—	22,45
Saint-Gall ²	24 595.50	24,60	Mels	25 030.50	25,03
Grisons	19 920.05	19,92	Igis	22 076.10	22,08
Argovie	22 837.50	22,84	Muri (AG)	26 034.75	26,03
Thurgovie	23 871.—	23,87	Weinfelden	25 185.—	25,18
Tessin ²	24 613.—	24,61	Giubiasco	26 473.50	26,47
Vaud ²	24 234.60	24,23	Bex	25 451.40	25,45
Valais	21 897.—	21,90	Nendaz	24 808.—	24,81
Neuchâtel ³	22 460.—	22,46	La Chaux-de-		
Genève ^{2, 4}	25 978.15	25,98	Fonds	24 948.—	24,95
			Onex	26 697.70	26,70
Impôt pour la défense nationale ²	6 520.80	6,52		6 520.80	6,52

¹ On a pris en considération, pour chaque canton, une des communes retenues pour le calcul de l'indice publié, à savoir celle qui accuse la charge la plus élevée (Base : Charge fiscale en Suisse, 1975, tabl. 11, p. 50 à 62).

² On a tenu compte du tarif applicable aux contribuables célibataires.

³ Y compris les contributions aux charges sociales.

⁴ Y compris les centimes additionnels supplémentaires en 1975.

Remarque : Tous les tableaux publiés sont les plus récents à disposition au moment de la rédaction de ce travail.

On constate qu'en 1975 déjà, seuls neuf chefs-lieux de cantons encaissaient encore une charge fiscale inférieure, bien qu'à Soleure, Liestal et Herisau, par exemple, ce niveau de 21 % fût presque atteint.

Sur les vingt-cinq communes qui ont le taux d'impôt le plus élevé par canton, on n'en compte plus que cinq qui, pour un revenu imposable de 100 000 francs, connaissent une charge fiscale inférieure à 21 %. Sur les 171 communes du canton de Zurich, il y en avait 165 qui levaient l'impôt au taux de 21 % ou plus pour un revenu de 100 000 francs. Par conséquent, on voit que **la charge fiscale minimum de 21 % préconisée par l'initiative est généralement inférieure aux charges fiscales qui sont actuellement courantes.**

Revenus élevés frappés lourdement

Par contre, les revenus les plus élevés seraient frappés beaucoup plus lourdement qu'aujourd'hui, si l'on applique les taux minima prévus par l'initiative. C'est un impôt atteignant le taux de 33,4 % que supporterait un revenu de 1 million de francs. Toutefois, sur chaque 100 francs de revenu supplémentaire, il faut ajouter 35 francs au titre des impôts cantonaux et communaux. Sans compter l'*impôt fédéral direct* qui accroît cette charge d'une manière substantielle. Mais une autre charge supplémentaire appréciable au sujet de laquelle les auteurs de l'initiative (et les statistiques en général) ne soufflent mot, c'est celle constituée par l'*impôt paroissial*, par exemple, et surtout (quand il s'agit d'un revenu du travail) par les *cotisations sociales*.

La Société pour le développement de l'économie suisse, à Genève, a publié, dans sa « Revue des faits de la semaine », N° 31-32/1977, les charges fiscales cantonales en 1976. On constate que, pour les revenus élevés, le canton de Bâle-Campagne a été dépassé par Zurich, Berne, Argovie, Thurgovie, le Tessin, Neuchâtel et Genève.

Il convient de noter que, si l'on tient compte du mode de taxation, la charge (IDN non compris) grevant des revenus de l'ordre de 500 000 francs est de 28,33 % en moyenne suisse. Le canton de Zurich, avec 34,11 % (plus 10,78 % d'IDN et 5 % de contributions AVS/AI/APG) vient en tête :

*Charge moyenne constituée par les impôts cantonaux et communaux en 1976,
en pourcentage d'un revenu de ... francs*

Cantons	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
	10 000.—	25 000.—	50 000.—	100 000.—	200 000.—	500 000.—
Zurich	1,45	6,38	13,69	21,65	29,17	34,11
Berne	3,05	9,36	14,82	21,60	26,21	29,76
Lucerne	3,39	9,43	15,15	20,50	23,32	24,67
Uri	4,52	8,45	11,26	12,94	13,24	13,42
Nidwald	2,83	6,51	10,98	14,43	15,85	16,21
Glaris	1,36	6,91	14,49	19,52	22,87	24,12
Fribourg	4,39	10,27	15,58	20,00	21,69	22,26
Soleure	3,47	11,32	17,12	21,53	24,51	25,06
Bâle-Ville	2,65	8,81	17,86	24,74	25,45	25,63
Bâle-Campagne	—	7,21	12,72	18,31	21,62	26,36
Grisons	1,47	6,37	12,31	17,27	20,46	23,05
Argovie	2,58	7,86	14,47	21,14	25,50	28,55
Thurgovie	2,58	9,74	15,77	23,98	27,77	30,27
Vaud	1,89	9,63	14,70	19,90	24,17	25,32
Valais	4,02	10,53	17,96	21,28	21,50	21,63
Neuchâtel	3,06	10,93	17,56	22,94	28,08	28,55
Genève	2,95	10,68	17,90	23,37	27,15	31,41
Suisse	2,33	8,56	14,95	21,34	25,55	28,33

Disparités entre les cantons

Dans cette comparaison, il faut tenir compte du fait que des charges relativement faibles résultant de l'impôt sur le revenu sont partiellement compensées par celles, plus lourdes, découlant de l'impôt sur la fortune. Cela vaut — par exemple — pour le canton d'Uri.

Du fait de l'imposition très basse des revenus importants dans le canton d'Uri, quelques contribuables riches (ils sont un tout petit nombre) ont vraisemblablement choisi de s'y installer pour profiter des taux favorables plutôt que d'élire domicile dans un canton économiquement plus accueillant. Cependant, ceux qui vivent dans ce canton à faible capacité financière contribuent dans une mesure appréciable à alimenter la caisse de l'Etat.

Du jour où, avec l'impôt sur la richesse, les taux d'imposition seront identiques dans tous les cantons, ces contribuables riches préféreront quitter le canton d'Uri pour se fixer à Zurich, par exemple, où ils ne paieront pas plus

d'impôts... ou alors abandonner la Suisse pour choisir un autre domicile fiscal. *Ce canton pauvre s'appauvrira encore du fait de ces départs. Il en ira de même d'autres cantons financièrement faibles.* C'est donc une illusion de croire que l'impôt sur la richesse apportera tous les avantages que lui confèrent les auteurs de l'initiative.

Le message du Conseil fédéral fait ressortir que, *dans leur ensemble*, avec l'application d'un « exemple de tarif » fondé sur les exigences de l'initiative, les cantons et les communes bénéficieraient sensiblement du même produit fiscal. Mais pris individuellement, les cantons enregistreraient des différences : Bâle-Ville, par exemple, dans les conditions données, encaisserait davantage. Le canton du *Valais* (considéré comme canton financièrement faible) ainsi que toutes ses communes *subiraient d'importantes pertes de recettes*. Or, les politiciens de ce canton qui préconisent une « imposition plus forte des gros revenus » se trompent grandement.

Quant aux moyens suggérés par l'initiative pour réaliser la *péréquation financière intercantonale* (art. 41 quater, alinéa 4, lit. c), ils ne suffiraient pas à compenser les pertes subies par les cantons financièrement faibles. Du fait du nombre relativement modeste de contribuables disposant de revenus très élevés, **les encaissements supplémentaires provenant d'une imposition plus forte de ceux-ci seraient inférieurs aux pertes de recettes dues à l'exonération du revenu nécessaire pour satisfaire les besoins vitaux.** Les cantons défavorisés sur le plan matériel seraient contraints d'introduire des tarifs à progression plus forte ou de fixer des taux d'impôts plus élevés. Peut-être même devraient-ils introduire simultanément ces deux mesures. Dans d'autres cantons également, les communes ne comptant que peu ou pas de contribuables à revenus élevés seraient les plus fortement touchées. Ce phénomène ne se limiterait d'ailleurs pas aux seules communes financièrement faibles appartenant à des cantons se trouvant dans la même situation.

Vu les dégrèvements dont « profiteraient » certains revenus en matière d'impôt fédéral direct des personnes physiques (voir plus loin), il n'est pas inexact d'admettre que les cantons et les communes se trouvent dans l'obligation *d'imposer de nouveau plus fortement les revenus faibles et moyens*. Cependant, étant donné qu'avant tout les cantons et les communes disposant de modestes moyens financiers devraient recourir à ces mesures, la charge fiscale qui frappe actuellement ces catégories de revenus pourrait bien, non seulement atteindre son niveau antérieur, mais même être dépassée. *Les déséquilibres régionaux, que l'on aimerait éliminer, s'en trouveraient au contraire accentués.*

L'initiative qui tend carrément vers une harmonisation matérielle (que le peuple et les cantons ne sont guère disposés à admettre), s'en prend pour cela aux revenus élevés et compte fixer à leur égard des charges dites « minimales » (alors que celles-ci sont déjà atteintes dans la plupart des cantons). En « compensation », ce projet prévoit l'exonération du minimum vital. On voit le résultat !

Impôts sur la fortune

L'initiative demande :

1. que les impôts généraux des cantons et des communes sur la fortune des personnes physiques s'élèvent au moins à
7 ‰ pour une fortune nette de 1 million de francs et
10 ‰ pour la part de fortune nette qui dépasse 1 million de francs.
Les cantons et les communes ont la faculté de choisir un autre tarif que celui ci-dessus, mais tout en *ayant l'obligation* de respecter les taux minimaux arrêtés par les auteurs de l'initiative. C'est dire que, une fois encore, *la liberté cantonale* (et communale) *se trouve bafouée*,
2. que les fortunes inférieures à 100 000 francs soient exonérées.

L'étude entreprise par l'autorité fédérale compétente, dont les résultats sont consignés dans le message du Conseil fédéral, parvient à la conclusion que le problème qui se pose au sujet de la fortune est semblable à celui que soulève l'exonération du minimum vital en matière d'impôt sur le revenu. Afin d'éviter un passage brutal de l'exonération fiscale à un assujettissement comportant immédiatement une forte charge, une franchise de 100 000 francs de fortune nette devrait être accordée en principe à tous les sujets de l'impôt. En partant des taux minimaux prévus par l'initiative, les auteurs du message du Conseil fédéral ont établi un exemple de tarif qui correspond aux exigences posées.

Par rapport aux réglementations cantonales actuellement en vigueur, l'initiative prévoit un montant plus fort de fortune exonérée. Il en résulte par conséquent pour le contribuable une charge fiscale allégée jusqu'à une fortune de 100 000 francs.

Certes, il existe des différences entre les taux d'imposition de la fortune d'un canton à l'autre. Mais ces variations sont dues au fait que, actuellement encore, les cantons ont la liberté, selon notre principe fédéraliste, de fixer les taux d'après leurs besoins et en tenant compte de leur situation économique. Vouloir les museler en leur imposant des mesures qui ne correspondent pas aux réalités régionales très diverses, serait une maladresse et un non-sens.

Quelques cantons exonèrent actuellement la fortune jusqu'à un certain montant. Ils ont jugé utile de procéder ainsi. Cependant, d'une manière générale, les fortunes au-dessus de 100 000 francs supportent déjà une charge fiscale la plupart du temps supérieure à la moyenne suisse. Le tableau ci-après, publié par la Société pour le développement et l'économie suisse, à Genève, en témoigne :

*Charge moyenne imposée sur la fortune
par les cantons et les communes en 1976, en pour-mille d'une fortune de...*

Cantons	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
	50 000.—	100 000.—	500 000.—	1 million	5 millions
Zurich	—	—	2,93	4,26	7,23
Berne	2,33	3,19	4,69	5,65	7,40
Lucerne	4,47	5,43	6,42	6,85	6,90
Uri	7,76	8,26	9,76	10,63	10,63
Nidwald	3,20	3,60	3,92	3,96	3,99
Bâle-Ville	2,16	3,33	6,62	8,11	9,00
Bâle-Campagne	—	—	4,58	7,00	7,93
Schaffhouse	—	1,35	4,60	7,03	7,50
Grisons	2,48	2,82	5,39	7,87	10,55
Argovie	—	0,86	4,74	6,42	7,93
Vaud	1,66	2,91	6,18	7,18	7,99
Genève	—	—	3,95	5,60	9,06
Suisse	1,52	2,13	4,74	5,93	7,52

Double imposition du revenu de la fortune

Mais ce qui est extrêmement important — et souvent négligé — c'est le fait de tenir compte de la charge qu'exerce la *double imposition du revenu de la fortune*, frappé à la fois par l'impôt sur la fortune et par l'impôt sur le revenu. **C'est le cas très souvent des commerçants et des artisans indépendants qui doivent notamment assurer leur retraite par leurs propres moyens et qui se trouvent pénalisés sur le plan fiscal. L'impôt sur la richesse serait aussi un impôt sur le capital de retraite des indépendants.**

Le tableau qui suit (publié par l'organisme cité) établit une comparaison entre deux rentiers dont chacun dispose d'un revenu de 30 000 francs. Le revenu du premier consiste exclusivement en rentes et pensions, tandis que celui du second se compose, en plus des rentes et pensions, du revenu (4 %) d'un capital de 300 000 francs :

Imposition d'un revenu de 30 000 francs obtenu par un rentier
(impôt pour la défense nationale non compris)

Chefs-lieux	Imposition en % du revenu	
	Pas de fortune	Fortune de 300 000 francs
Zurich	4,9	6,7
Berne	11,6	17,3
Lucerne	8,8	15,9
Altdorf	9,8	18,6
Fribourg	14,3	19,7
Soleure	8,4	16,2
Bâle	6,8	12,4
Liestal	3,7	7,5
Saint-Gall	9,0	16,3
Coire	6,9	12,5
Aarau	6,3	9,8
Lausanne	13,6	19,2
Sion	11,6	19,0
Neuchâtel	8,8	14,2
Genève	7,2	9,1

On constate que, pour un revenu identique, le rentier qui dispose d'une fortune se voit imposer, suivant les cantons, une charge équivalant pratiquement au double de celle qui échoit à celui qui ne possède aucun capital. On voit par là le danger qu'il y aurait à vouloir imposer encore plus fortement la fortune !

Si, dans un autre exemple, nous envisagions l'imposition d'un *revenu du travail* de 80 000 francs, comparé à celle d'un *revenu de la fortune* d'un montant identique (4 % sur 2 millions de francs), nous verrions que, dans de très nombreux chefs-lieux, le cumul des impôts sur le revenu et sur la fortune entraîne une imposition deux fois plus forte !

En ce qui concerne le revenu provenant d'une activité lucrative, il faut encore tenir compte (ce que l'on oublie très souvent) des cotisations AVS, AI, des allocations pour perte de gain et de l'assurance-chômage. Ces cotisations, qui s'élèvent à 8,9 % pour les indépendants (sans l'assurance-chômage) et à 10,8 % (payées moitié par l'entreprise et moitié par le contribuable) dans le cas des salariés, représentent une charge parafiscale très importante pour les revenus supérieurs à 37 800 francs par année, ce montant constituant la limite de la part non formatrice de rentes.

*Charge moyenne imposée sur la fortune
par les cantons et les communes en 1976, en pour-mille d'une fortune de...*

Cantons	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
	50 000.—	100 000.—	500 000.—	1 million	5 millions
Zurich	—	—	2,93	4,26	7,23
Berne	2,33	3,19	4,69	5,65	7,40
Lucerne	4,47	5,43	6,42	6,85	6,90
Uri	7,76	8,26	9,76	10,63	10,63
Nidwald	3,20	3,60	3,92	3,96	3,99
Bâle-Ville	2,16	3,33	6,62	8,11	9,00
Bâle-Campagne	—	—	4,58	7,00	7,93
Schaffhouse	—	1,35	4,60	7,03	7,50
Grisons	2,48	2,82	5,39	7,87	10,55
Argovie	—	0,86	4,74	6,42	7,93
Vaud	1,66	2,91	6,18	7,18	7,99
Genève	—	—	3,95	5,60	9,06
Suisse	1,52	2,13	4,74	5,93	7,52

Double imposition du revenu de la fortune

Mais ce qui est extrêmement important — et souvent négligé — c'est le fait de tenir compte de la charge qu'exerce la *double imposition du revenu de la fortune*, frappé à la fois par l'impôt sur la fortune et par l'impôt sur le revenu. **C'est le cas très souvent des commerçants et des artisans indépendants qui doivent notamment assurer leur retraite par leurs propres moyens et qui se trouvent pénalisés sur le plan fiscal. L'impôt sur la richesse serait aussi un impôt sur le capital de retraite des indépendants.**

Le tableau qui suit (publié par l'organisme cité) établit une comparaison entre deux rentiers dont chacun dispose d'un revenu de 30 000 francs. Le revenu du premier consiste exclusivement en rentes et pensions, tandis que celui du second se compose, en plus des rentes et pensions, du revenu (4 %) d'un capital de 300 000 francs :

Imposition d'un revenu de 30 000 francs obtenu par un rentier
(impôt pour la défense nationale non compris)

Chefs-lieux	Imposition en % du revenu	
	Pas de fortune	Fortune de 300 000 francs
Zurich	4,9	6,7
Berne	11,6	17,3
Lucerne	8,8	15,9
Altdorf	9,8	18,6
Fribourg	14,3	19,7
Soleure	8,4	16,2
Bâle	6,8	12,4
Liestal	3,7	7,5
Saint-Gall	9,0	16,3
Coire	6,9	12,5
Aarau	6,3	9,8
Lausanne	13,6	19,2
Sion	11,6	19,0
Neuchâtel	8,8	14,2
Genève	7,2	9,1

On constate que, pour un revenu identique, le rentier qui dispose d'une fortune se voit imposer, suivant les cantons, une charge équivalant pratiquement au double de celle qui échoit à celui qui ne possède aucun capital. On voit par là le danger qu'il y aurait à vouloir imposer encore plus fortement la fortune !

Si, dans un autre exemple, nous envisagions l'imposition d'un *revenu du travail* de 80 000 francs, comparé à celle d'un *revenu de la fortune* d'un montant identique (4 % sur 2 millions de francs), nous verrions que, dans de très nombreux chefs-lieux, le cumul des impôts sur le revenu et sur la fortune entraîne une imposition deux fois plus forte !

En ce qui concerne le revenu provenant d'une activité lucrative, il faut encore tenir compte (ce que l'on oublie très souvent) des cotisations AVS, AI, des allocations pour perte de gain et de l'assurance-chômage. Ces cotisations, qui s'élèvent à 8,9 % pour les indépendants (sans l'assurance-chômage) et à 10,8 % (payées moitié par l'entreprise et moitié par le contribuable) dans le cas des salariés, représentent une charge parafiscale très importante pour les revenus supérieurs à 37 800 francs par année, ce montant constituant la limite de la part non formatrice de rentes.

Rendements de l'impôt sur la fortune

En ce qui concerne les rendements de l'impôt sur la fortune, le message du Conseil fédéral illustre au moyen du tableau ci-après les effets de l'initiative :

Cantons	Moyenne 1969-1970	Selon l'exemple de tarif de l'initiative
	En millions de francs	
Ensemble des cantons	670	690
Zurich	140	200
Bâle-Ville	40	45
Thurgovie	20	16
Valais	20	17

Les importantes pertes de recettes découlant de l'exonération des premiers 100 000 francs de fortune seraient (théoriquement) compensées par l'augmentation de l'imposition des fortunes élevées et très élevées. Toutefois, il ne faut se faire aucune illusion, cela pour les raisons suivantes : comme on peut le constater, *les pertes de recettes et les rendements supplémentaires ne se répartiraient pas d'une manière égale entre les cantons*. Les cantons riches bénéficieraient paradoxalement de suppléments de rendement. Ceux à faible capacité financière subiraient à nouveau des pertes de recettes. Ils n'auraient pas la possibilité d'imposer les faibles fortunes, puisque celles inférieures à 100 000 francs sont exonérées ! Et souvent, ils ne comptent que très peu de contribuables disposant de fortunes élevées et très élevées. D'importantes disparités subsisteraient malgré l'harmonisation désirée.

En conclusion, il ne faut pas croire qu'une imposition plus élevée des fortunes apportera une solution au problème. On verra les *grandes et très grandes fortunes prendre le chemin de l'étranger*, où des refuges fiscaux les attendent, et on assistera aussi au départ de gros contribuables. On peut citer ici l'exemple de v. Thyssen et les effets que son départ a causés sur les finances cantonales et communales tessinoises. En outre, avec les moyens de transport modernes à notre disposition, il est relativement aisé d'atteindre en quelques heures les îles Bermudes, les îles Bahamas, les Caraïbes... le Liechtenstein ou Monaco, toutes régions qui sont de réels paradis fiscaux prêts à accueillir les fonds de contribuables sur les épaules desquels reposerait une charge trop lourde. N'oublions pas non plus qu'actuellement l'Alsace offre des conditions fiscales favorables aux riches qu'elle cherche à attirer !

Les contribuables riches formant environ 2 % du total des assujettis, on conçoit la perte de recettes qui résulterait pour certains cantons ensuite de l'évasion légale de fortunes... et de revenus. Les cantons à faible capacité financière seraient vraisemblablement les premiers à subir les conséquences d'une telle situation.

IV. Impôt fédéral direct

Revenu des personnes physiques

L'initiative maintient l'actuel impôt fédéral direct sur le revenu des personnes physiques. Mais cet impôt ne doit être perçu *qu'à partir d'un revenu de 40 000 francs*. Pour les autres revenus, il doit atteindre les taux minimaux suivants :

- 6 % sur un revenu de 100 000 francs,
- 10 % sur un revenu de 200 000 francs,
- 14 % sur un revenu de 1 million de francs.

Comme jusqu'à maintenant, l'impôt est perçu par les cantons pour le compte de la Confédération. Il est prévu que des montants provenant des différences éventuelles reviendront à la Confédération, chaque fois que les charges fiscales sont inférieures à celles qui résulteraient de l'application du tarif normal (selon l'article 41 quater, al. 4, lit. b, de l'initiative).

En contrepartie, les cantons ont droit à trois dixièmes du produit brut de l'impôt fédéral direct. Un sixième au moins de la part des cantons ainsi que les montants résultant des différences éventuelles signalées ci-dessus doivent être affectés à la péréquation financière entre les cantons. **De ce fait, non seulement cette manière de faire occasionnera des calculs extrêmement compliqués pour la Confédération, mais elle donnera à celle-ci une emprise extraordinaire sur les cantons.**

Afin d'éviter que l'assujettissement ne débute de manière trop brutale avec l'exonération fiscale des revenus inférieurs à 40 000 francs demandée par les auteurs de l'initiative, le message du Conseil fédéral estime que cette défalcation doit être interprétée dans le même sens que la question du minimum vital. Par conséquent, les premiers 40 000 francs ne sont pas soumis à l'impôt fédéral direct.

Comparés aux montants d'impôts du tarif IDN 1975, il résulterait de l'exemple de tarif dressé dans le sens souhaité par l'initiative les montants d'impôt suivants :

Revenu imposable Fr.	Exemple de tarif selon l'initiative		Tarif IDN (tarif pour personnes mariées)	
	en francs	en %	en francs	en %
40 000.—	—	0	730.80	1,827
100 000.—	6 000.—	6	6 450.80	6,450
200 000.—	20 000.—	10	19 650.80	9,825
1 000 000.—	140 000.—	14	114 930.—	11,493

Le législateur fédéral a naturellement la faculté d'établir un tarif plus élevé ou d'adapter celui-ci, mais il *doit respecter* les taux minimaux fixés par l'initiative.

Des calculs ont été effectués par l'autorité fédérale compétente au sujet du rendement de l'impôt qui reposent sur les données statistiques de la quinzième période de l'impôt pour la défense nationale. Ceux-ci s'avèrent défavorables. Il serait fastidieux pour le lecteur d'en reproduire le détail. Disons simplement que, selon le message du Conseil fédéral, vu les importantes pertes de rendement subies ensuite de l'abandon des premiers 40 000 francs du revenu soumis à l'impôt pour la défense nationale (qui aura également des répercussions sur les recettes fiscales cantonales), la part du rendement brut affectée à la péréquation financière qui devrait revenir aux cantons serait dérisoirement basse. *Les cantons à faible capacité financière seraient à nouveau les plus touchés.* Le message précise encore qu'un dégrèvement aussi étendu (40 000 francs) est excessif et qu'il n'est pas supportable pour les finances fédérales.

V. Imposition des personnes morales

C'est en matière d'imposition des personnes morales surtout que l'initiative est révolutionnaire. Elle l'est *au détriment des cantons* puisque la **Confédération devrait, dorénavant, détenir à elle seule la compétence d'imposer les sociétés**. Les cantons, eux, participeraient au rendement brut de l'impôt fédéral à raison de deux tiers au moins.

Il y a lieu de souligner que l'initiative est muette en ce qui concerne l'aménagement du tarif appliqué aux personnes morales. Toutefois, la nouvelle rédaction proposée pour l'article 8 des dispositions transitoires fournit des points de repère : il y est question d'une charge s'élevant à 30 % sur le rendement net et à 0,8 % sur le capital et les réserves.

Inévitablement, le passage du système d'imposition actuel à trois niveaux des personnes morales à un système en principe uniforme présente un grand changement dont nous voulons nous abstenir d'examiner ici, dans le détail, les effets. Ce que l'on peut dire, c'est que l'application du système proposé aurait pour effet, si l'initiative était acceptée, de *restreindre considérablement l'autonomie des cantons*. Ceux-ci se verraient dans l'obligation de chercher à influencer par une voie non institutionnelle les décisions de la Confédération en ce qui concerne la fixation des barèmes et de leur part respective au produit de l'impôt. Dans ce domaine aussi, les cantons seraient réduits au rôle de simples quémandeurs.

Les auteurs du message ont effectué des calculs relatifs, d'une part, à la charge fiscale et, d'autre part, au produit des impôts. Ces calculs sont fondés sur deux exemples de tarifs.

Disparités de la charge fiscale entre cantons

La *charge fiscale* calculée selon les variantes des deux tarifs se maintiendrait, selon le message, dans les limites des charges fiscales globales que connaissent quelques cantons à l'heure actuelle. Dans ces cantons qui, à présent déjà, connaissent une forte imposition des personnes morales (le cas de Berne, par exemple), on enregistrerait, dans certains cas du moins, des charges sensiblement inférieures. En revanche, les entreprises des cantons connaissant

actuellement de faibles charges (le canton de Zoug, par exemple) devraient compter, pour une partie d'entre eux, avec des charges notamment plus élevées.

Les calculs relatifs au *produit de l'impôt* se fondent de nouveau, pour les deux variantes du tarif, sur les données statistiques de la quinzième période de l'impôt pour la défense nationale. La comparaison avec les rendements de cette période prend, selon le message, l'aspect suivant :

Comparaison des recettes provenant de l'imposition des personnes morales

	Exemple de tarifs de l'initiative		
	Produit effectif Moyenne 1969-1970	1re variante (tarif à 2 paliers)	2e variante (tarif proportionnel)
	En millions de francs		
Ensemble des cantons et des communes	1580	—	—
Confédération	385	2250	2400
Total	1965	2250	2400

Selon l'initiative, les deux tiers au moins de ces rendements devraient être attribués aux cantons en proportion du produit de l'impôt de chaque canton. Comme l'application du droit actuel conduit à d'importantes disparités de la charge fiscale entre les cantons, on devrait s'attendre, en ce qui concerne les rendements, à des pertes et à des surplus de recettes importants. Ces effets ont été calculés pour plusieurs cantons. Le tableau ci-après du message confirme cette supposition :

Partage du produit des impôts frappant les personnes morales

	Exemple de tarifs de l'initiative		
	Produit effectif Moyenne 1969-1970	1re variante (tarif à 2 paliers)	2e variante (tarif proportionnel)
	En millions de francs		
Confédération	385	750	800
Ensemble des cantons et des communes	1580	1500	1600
Total	1965	2250	2400
Pour les cantons de :			
Bâle-Ville	150	180	200
Zurich	385	340	370
Thurgovie	30	17	18
Valais	45	29	35

La solution prévue par l'initiative comporterait des avantages, au point de vue du rendement, pour les cantons qui comptent un grand nombre de personnes morales. Toutefois, le canton de Zurich ferait exception : il subirait une perte de rendement pour la seule raison qu'il compte un grand nombre de sociétés anonymes ayant un rendement net élevé qui, selon les deux variantes de tarif, bénéficieraient généralement plutôt de dégrèvements par rapport à la réglementation zurichoise actuelle.

Telle qu'elle est formulée, l'initiative ne laisse que peu de marge pour des solutions qui permettraient de compenser les pertes de recettes, en particulier celles des cantons à faible capacité financière. Il est vrai que les substantiels suppléments de recettes qui seraient acquis à la Confédération permettraient à celle-ci d'attribuer aux cantons plus des deux tiers du rendement brut de l'impôt. Mais en procédant ainsi, la Confédération ne ferait que réduire ou compenser les pertes de recettes des cantons à faible capacité financière. On assisterait au paradoxe suivant : **les cantons qui, d'ores et déjà, bénéficient de recettes importantes seraient encore plus favorisés.**

En conclusion, le message constate que, pour qu'une telle réglementation puisse être appliquée, il faudrait simultanément mettre sur pied des mesures propres à compenser les écarts entre les pertes et les surplus de recettes entre les cantons (et les communes). Par conséquent, le partage du rendement devrait être déterminé non seulement sur la base du produit de l'impôt, mais aussi selon d'autres critères.

Ce qui précède permet de constater que l'initiative, par ses exigences à l'égard des personnes morales, ravirait aux cantons l'indépendance qu'ils ont actuellement d'imposer les sociétés de capitaux selon des critères propres à satisfaire l'équité fiscale du fait qu'ils connaissent en général bien leur situation économique. En outre, non seulement la nouvelle manière de procéder n'apporterait pas une solution propre à faire disparaître les disparités existantes, mais elle en créerait de nouvelles.

Concernant les effets de l'initiative sur l'ensemble du produit des impôts de la Confédération et des cantons, le message conclut en ces termes :

« Encore que les rendements d'impôts calculés sur la base des tarifs pris pour exemple aient un caractère hypothétique, ces calculs font apparaître nettement que, considérés sous l'angle des rendements fiscaux, les propositions contenues dans l'initiative obligerait une grande partie des cantons à *augmenter la charge fiscale et précisément celle des revenus faibles et moyens*. Nous estimons dès lors que l'initiative n'offre pas d'avantage sur le système actuel. »

VI. Harmonisation fiscale

Nous l'avons vu, les auteurs de l'initiative proposent des modifications ou des aménagements en vue de l'imposition du revenu et de la fortune. Les changements qui devraient intervenir concernent :

- a) les impôts directs des cantons et des communes sur le revenu et sur la fortune des personnes physiques et ceux des personnes morales, dont l'imposition, en vertu de la législation fédérale, reste de la compétence des cantons et des communes ;
- b) l'impôt fédéral direct sur le revenu des personnes physiques ;
- c) un impôt fédéral direct sur le rendement net, le capital et les réserves des personnes morales.

Afin de saisir les effets d'une harmonisation, il est utile de bien différencier l'harmonisation *formelle* de l'harmonisation *matérielle*.

L'harmonisation *formelle* consiste à fixer en commun qui est assujéti à l'impôt, quels éléments (quels revenus, quels gains, quelle fortune) sont soumis à l'impôt et comment celui-ci est calculé dans le temps. L'harmonisation *matérielle*, en revanche, réside dans le fait d'unifier les taux d'impôts, donc d'utiliser partout le même barème.

Certes, l'initiative maintient le principe appliqué jusqu'ici de l'imposition concurrente du revenu des personnes physiques par la Confédération (pour l'IDN, actuellement « l'impôt fédéral direct ») et les cantons (pour l'impôt sur le revenu et la fortune). Mais elle tend à modifier partiellement l'actuel partage de la souveraineté fiscale entre la Confédération, les cantons (et les communes). Dans ce domaine, *l'initiative restreint aussi bien l'autonomie cantonale que communale* puisqu'elle ne se borne pas seulement à demander l'harmonisation formelle, mais qu'elle réclame aussi une harmonisation matérielle. Ce projet a donc pour but de promouvoir une *centralisation fiscale*. En effet, il est prévu que la Confédération doit veiller à ce que la charge fiscale minimale des revenus supérieurs à 100 000 francs soit uniforme dans

toute la Suisse. Il s'agit bien là d'une sorte d'unification sur les plans formel et matériel, unification qui ne tient pas compte des besoins financiers des cantons et qui, d'une manière générale, n'est pas désirée par les citoyens. Une même restriction est faite à la compétence exclusive des cantons et des communes d'imposer la fortune des personnes physiques.

Nous allons donc envisager succinctement les effets d'une harmonisation en ce qui concerne

- a) *les personnes physiques,*
- b) *les personnes morales.*

a) **Personnes physiques**

Pour les *personnes physiques*, l'initiative prévoit le maintien de la compétence de la Confédération et des cantons de prélever l'impôt sur le revenu. Cependant, les dispositions de cette initiative prescrivent des charges minimales en pour-cent pour trois types de revenus et pour la fortune atteignant un certain montant. L'autonomie des cantons s'en trouve limitée. En procédant ainsi, on crée d'autres inégalités, d'autres injustices. **En outre, du fait de déductions et d'exonérations quelque peu arbitraires prévues dans d'autres cas, la Confédération (il en ira de même des cantons) se voit frustrée d'une partie des revenus auxquels, vu sa situation financière précaire et la répartition de ses tâches à l'heure actuelle, elle ne peut renoncer.**

b) **Personnes morales**

Où l'initiative pourrait présenter une ambiguïté pour le lecteur, c'est au sujet des *personnes morales*. Le projet présenté prévoit que seules sont imposables par les cantons et les communes celles des personnes morales, dont, en vertu de la législation fédérale, l'imposition reste de leur compétence. **Il est en outre question d'introduire un impôt fédéral direct sur le rendement net, le capital et les réserves des personnes morales.**

Les dispositions constitutionnelles proposées par l'initiative ne précisent pas les catégories de personnes morales qui deviendraient sujets fiscaux exclusifs de la Confédération. L'idée des socialistes est vraisemblablement de donner à l'Etat central la souveraineté fiscale sur les sociétés anonymes, les sociétés à responsabilité limitée et autres *sociétés de capitaux*, pour laisser aux cantons les *autres personnes morales*, soit les associations, fondations, corporations et établissements de droit public qui sont, en principe, imposés comme les personnes physiques.

C'est donc au sujet de la catégorie des *personnes morales* que l'initiative préconise une modification fondamentale de l'actuel partage de la souveraineté fiscale. Il est question, ni plus ni moins, d'abolir l'imposition concurrente des sociétés de capitaux par la Confédération et les cantons et de la

remplacer par un *impôt fédéral direct sur les personnes morales*. Cet impôt serait encaissé par les cantons pour le compte de la Confédération. Les cantons participeraient à raison des deux tiers au moins au produit brut de l'impôt. L'assiette fiscale des cantons en serait considérablement réduite. **Ceux-ci devenant encore plus dépendants des ristournes fédérales, verraient se renforcer leur asservissement au pouvoir central. On voit par là la mainmise que provoquerait cette manière de faire et les frais supplémentaires qui en résulteraient pour la caisse fédérale.**

Non à l'harmonisation matérielle

En fait, à l'article 41 quater, alinéa 2, traitant de l'harmonisation du droit fiscal, les auteurs de l'initiative reprennent à leur compte un postulat qui, dans son principe, n'est plus contesté puisque, lors du vote du 12 juin 1977, le peuple et les cantons ont approuvé une harmonisation *formelle* des impôts directs, c'est-à-dire l'harmonisation concernant des dispositions uniformes sur l'assujettissement, l'objet de l'impôt, les modalités temporelles de son calcul, la procédure ainsi que le droit pénal fiscal. C'est la Confédération qui est chargée d'édicter des dispositions uniformes en ce qui concerne les impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes. On vise ainsi l'harmonisation de presque toutes les dispositions, à l'exception des tarifs, des taux et du montant des déductions sociales. Il s'agira simplement de tenir compte de manière appropriée des mesures d'harmonisation prises par les cantons.

Lors de la votation du 12 juin 1977, les citoyens et les cantons se sont donc déclarés d'accord uniquement avec l'harmonisation *formelle*. Or, l'initiative en question porterait fortement atteinte à ce principe, car elle tend vers une harmonisation *matérielle*, contraire au vœu du peuple et des cantons.

Ce que l'on peut affirmer, c'est que si cette initiative était acceptée, il s'ensuivrait que les cantons seraient réduits au rôle de simples arrondissements de perception. Dans ces conditions, on conçoit aisément que l'initiative populaire pour un impôt sur la richesse est absolument contraire à notre principe fédéraliste. Son application constituerait, outre l'égalisation des taux d'imposition des cantons, celle des communes également, ce qui entraînerait aussi la disparition de l'autonomie communale. Or, il faut se souvenir que le domaine fiscal est du ressort cantonal et communal. Donc, les taux d'imposition ne devraient pas pouvoir être fixés unilatéralement au niveau suisse.

VII. Interdiction de l'octroi d'avantages fiscaux injustifiés

Selon l'article 41 quater, alinéa 6, de l'initiative, l'octroi d'avantages fiscaux injustifiés à certains contribuables ou à des groupes de contribuables serait interdit.

A ce sujet, le message du Conseil fédéral rappelle qu'en vertu de l'actuel article 42 quater de la Constitution, la Confédération peut déjà, par la voie législative, édicter des dispositions contre les arrangements avec des contribuables en vue de leur assurer des avantages fiscaux injustifiés. Le même message précise que si cela n'a pas été fait jusqu'à ce jour, c'est qu'il existe un *concordat intercantonal*, du 10 décembre 1948, auquel *tous* les cantons ont adhéré et qui

« a donné à ce problème une solution qui satisfait le sens juridique commun ».

Ce qui précède permet de conclure que l'initiative comprenant une clause interdisant l'octroi d'avantages fiscaux injustifiés n'est pas opportune. Plutôt que d'introduire des mesures qui pourraient avoir un caractère vexatoire pour les cantons, ceux-ci feraient-ils bien d'utiliser le concordat intercantonal existant.



VIII. Comparaisons trompeuses avec l'étranger

En se fondant sur une publication officielle d'octobre 1973, un document émanant du parti socialiste suisse reproduit les taux d'impôt sur le revenu en vigueur dans quelques pays. Cela en vue d'établir une comparaison des charges et justifier, si possible, l'introduction en Suisse d'un impôt sur la richesse ! Il s'agit de la charge fiscale, exprimée en pour-cent, pour un revenu de 200 000 francs réalisé par une personne seule :

Pays	%
Suisse	32
— selon l'initiative socialiste	36
Danemark	59
République fédérale d'Allemagne	47
France	38
Grande-Bretagne	59
Hollande	57
Autriche	62
Suède	67
USA	37

A première vue, en comparant simplement les taux, on aurait tendance à admettre que la Suisse est favorisée sur le plan fiscal. C'est ce qui a fait dire que notre pays est un « paradis fiscal ». Alors qu'il y a quelques années encore, la Suisse jouissait de tarifs relativement bas, aujourd'hui la situation s'est modifiée, soit par le biais d'un relèvement de la base fiscale imposable. *L'image s'avère être trompeuse si l'on ne prend en considération que des taux d'impôts.*

Dans tous les Etats du monde, la fiscalité s'est aggravée. Mais dans aucun pays on n'a assisté à une augmentation aussi spectaculaire des impôts qu'en Suisse. Certes, depuis 1970, la situation du contribuable s'est profondément modifiée dans notre pays. Mais, à partir de 1972 jusqu'en 1977, on a surtout imposé beaucoup plus fortement les revenus élevés et les fortunes d'une certaine importance. Et il ne semble pas que l'on veuille s'en tenir là.

La publication de l'Administration fédérale des contributions « Charges fiscales en Suisse, 1976 », de laquelle nous extrayons les deux tableaux ci-après, montre l'évolution de l'imposition, depuis 1970 jusqu'en 1976, du produit du travail et de la fortune et de son rendement pour les *personnes physiques*.

Pour défendre l'idée d'un impôt sur la richesse, les promoteurs de l'initiative se réfèrent sans cesse aux taux d'impôts appliqués dans d'autres pays européens ou même d'outre-mer. *De telles comparaisons sont souvent fallacieuses.*

Lors de comparaisons internationales, il faut se garder de tirer des conclusions définitives dans la mesure où la différence constatée ne tient pas compte de la charge fiscale effective. Car il convient de prendre en considération les différentes lois fiscales et tenir compte des règles en vigueur ainsi que des déductions offertes aux contribuables. C'est en fonction de toutes ces possibilités et de l'ensemble des facteurs en présence qu'une comparaison peut être établie.

Charge depuis 1970 — Produit du travail¹

Années	Prestation fiscale d'une personne mariée, à profession dépendante, sans enfants, pour un produit du travail de ... francs.								
	50 000.—			100 000.—			200 000.—		
	Impôts cantonaux et communaux ²	Impôts fédéraux	Total	Impôts cantonaux et communaux ²	Impôts fédéraux	Total	Impôts cantonaux et communaux ²	Impôts fédéraux	Total
	Charge en pour-cent du produit du travail								
1970	14,8	2,7	17,5	18,3	5,3	23,6	19,6	6,9	26,5
1971	14,7	2,1	16,8	18,5	5,4	23,9	20,1	8,2	28,3
1972	14,8	2,1	16,9	18,7	5,4	24,1	20,4	8,2	28,6
1973	14,5	1,9	16,4	18,9	5,3	24,2	21,2	8,9	30,1
1974	14,5	1,9	16,4	18,9	5,3	24,2	21,3	8,9	30,2
1975	13,9	1,8	15,7	18,9	5,2	24,1	21,7	8,9	30,6
1976	13,8	1,7	15,5	18,8	5,2	24,0	21,7	8,8	30,5

¹ Sans tenir compte des modifications causées par le renchérissement.
² Moyenne arithmétique des chefs-lieux des cantons.

Charge depuis 1970 — Fortune et rendement de la fortune

Années	Prestation fiscale d'une personne mariée, sans enfants, pour une fortune de ... francs								
	500 000.—			1 000 000.—			5 000 000.—		
	Impôts cantonaux et communaux ¹	Impôts fédéraux	Total	Impôts cantonaux et communaux ¹	Impôts fédéraux	Total	Impôts cantonaux et communaux ¹	Impôts fédéraux	Total
	Charge en pour-cent d'un rendement de fortune de 4 %								
1970	24,1	0,6	24,7	30,6	2,3	32,9	37,1	7,1	44,2
1971	23,6	0,4	24,0	30,5	1,7	32,2	37,8	8,6	46,4
1972	24,0	0,4	24,4	31,0	1,7	32,7	38,4	8,6	47,0
1973	24,1	0,4	24,5	31,5	1,5	33,0	40,2	9,6	49,8
1974	24,1	0,4	24,5	31,5	1,5	33,0	40,4	9,6	50,0
1975	22,6	0,3	22,9	30,6	1,3	31,9	40,9	9,5	50,4
1976	22,6	0,3	22,9	30,6	1,3	31,9	41,1	9,5	50,6

¹ Moyenne arithmétique des chefs-lieux des cantons.

Afin de souligner les erreurs qui se commettent lorsqu'on prétend que l'impôt, en Suisse — comparativement à l'étranger — est spécialement favorable aux gros contribuables et qu'il charge les faibles revenus, le mieux consiste à reproduire l'essentiel de publications qui sont de nature à infirmer cette manière de voir. Aussi, citerons-nous trois études émanant de spécialistes des questions fiscales. Certes, ces articles comportent quelques répétitions exprimées dans des formes différentes. Celles-ci sont cependant si importantes que nous tenons à les reproduire. **Elles permettront au lecteur de mieux comprendre les tenants et les aboutissants d'une matière qu'il n'est pas aisé de maîtriser. Elles confirmeront également la nécessité qu'il y a à tenir compte d'un ensemble d'éléments lorsqu'on veut comparer valablement des charges fiscales sur le plan international.**

1. La richesse dévoilée

Dans son article intitulé « A propos de l'impôt sur la richesse », Rudolf Rohr, directeur de l'Action pour la liberté, le fédéralisme et le droit, à Zurich, écrit (Bulletin du Crédit Suisse, juin 1974) :

« On oublie parfois qu'en Suisse les cotisations de sécurité sociale se paient en plus des impôts, sur le total des revenus du travail, tandis qu'ailleurs, en Allemagne fédérale, notamment, ces primes ne doivent être versées que jusqu'à un certain

niveau de salaire. De même, il ne s'agit pas seulement des taux d'imposition mais aussi des différentes *déductions* possibles, qui sont plus importantes à l'étranger. Dans d'autres Etats, les « fringes benefits », à savoir les prestations complémentaires des employeurs comptabilisées comme frais, chiffrent aussi davantage.

» Il faut remarquer en outre que les taux maxima cités à propos de l'étranger ne s'appliquent fréquemment que pour des fractions limitées des revenus. Par ailleurs, il convient de tenir compte du fait que d'autres Etats ne connaissent pas, comme la Suisse, l'imposition illimitée à la fois des bénéfices des sociétés anonymes et des revenus distribués au titre de dividendes. »

Nous devons prendre conscience du fait que, ces dernières années, les hauts revenus ont été frappés plus lourdement en Suisse. A ce sujet, Rudolf Rohr écrit :

« Par rapport à 1970, le taux maximum de l'impôt fédéral direct doit passer de 7,2 % à 11,5 %. Dans la ville de Zurich, la charge maximum devrait être portée de 21,4 % en 1970 à 35 % d'après le contreprojet du Grand Conseil (qui entre-temps est entré en vigueur). Dans le même temps, les cotisations AVS/AI, qui, pour les revenus élevés ont presque essentiellement un caractère fiscal, ont augmenté de 5,6 % à 8 % en ce qui concerne les personnes exerçant une activité indépendante. Globalement, la charge maximum dans la ville de Zurich montera ainsi, en l'espace de cinq ans, de 32,6 % à 51,2 %, compte tenu d'un éventuel impôt sur la richesse. On peut à bon droit se demander si ce taux ne dépasse pas déjà le niveau supportable.

» On a notamment ce sentiment lorsque l'on considère non seulement les maxima mais aussi la *charge marginale*. Beaucoup de choses dépendent de cette dernière, c'est-à-dire de la charge fiscale sur les revenus additionnels — par exemple quelle somme de travail est-on disposé à accepter ou quel revenu accessoire va-t-on « oublier » de déclarer. Et selon les projets fiscaux actuels, la charge marginale représenterait non moins de 52,3 % (y compris l'impôt ecclésiastique et les cotisations AVS/AI/APG) pour un indépendant de la ville de Zurich ayant un revenu imposable de 125 000 francs. Si l'on y ajoute l'impôt sur la fortune, qui ne peut être déduit du revenu, on arrive à une charge fiscale encore bien plus élevée. Dans de telles conditions, il n'y a pas place pour un impôt sur la richesse. »

2. La Suisse est-elle encore un paradis fiscal ?

« La Suisse, paradis fiscal ? » (Bulletin du Crédit Suisse, mai-juin 1976) est un article dû à la plume de Rudolf Rohr, directeur de l'Action pour la liberté, le fédéralisme et le droit, Zurich. L'auteur écrit :

Quelques particularités du système fiscal suisse, dont on pouvait s'accommoder sous le régime de taux d'imposition modérés, ont maintenant des effets nettement plus sensibles : « prélevement des taxes sociales sur le revenu global, double imposition des bénéfices distribués et absence quasi totale d'un plafond maximum pour l'ensemble des impôts. »

C'est ainsi que, dans le meilleur des cas, la Suisse est encore un paradis fiscal pour les classes de revenus inférieures, mais non plus pour les revenus élevés, car il y a déjà bien des endroits, en dehors de nos frontières, où la charge fiscale est moins lourde que chez nous.

« Il est extrêmement difficile de faire une comparaison internationale des charges fiscales. Certes, on connaît en règle générale les tarifs et les déductions sociales, mais le pourcentage d'imposition que l'on peut en déduire ne donne aucune indication sur la manière dont les lois sont appliquées, sur la qualité de l'évaluation et du contrôle fiscal, sur les possibilités d'amortissement, sur les délais de paiement ni sur la base de taxation (système *praenumerando* ou *postnumerando*). En outre, les rapports de pouvoir d'achat ne sont pas pris en considération.

» Toutefois, outre l'impôt sur le revenu, deux éléments jouent aussi un rôle déterminant : *l'impôt sur la fortune* qui, dans de nombreux pays — par exemple la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Belgique et les Etats-Unis — n'existe pas, et les *contributions aux assurances sociales*, pour lesquelles on a partout fixé un plafond, sauf en Suisse et en Italie. »

Puis l'auteur prend la peine de préciser les effets de l'impôt sur la fortune et d'en donner l'importance. Lorsque les rendements de la fortune sont bas, la charge peut aller, en Suisse, jusqu'à 100 %. Dans des cas extrêmes, elle peut même dépasser 100 %.

« Le risque que l'impôt sur la fortune, contrairement à sa véritable fonction, ne devienne un prélèvement sur la fortune n'est pas limité en Suisse — sauf dans quelques cantons — comme il l'est aux Pays-Bas et en Suède où un plafond est prévu pour la charge totale. A Zurich, le taux d'imposition des grandes fortunes est plus élevé qu'en Allemagne (7,3 % contre 6,8 %) ; à Bâle, Genève et Lausanne, il est également supérieur à celui des Pays-Bas et de l'Autriche. Seule la Suède impose davantage la fortune. Quant à la courbe de progression, elle monte beaucoup plus rapidement dans nombre de villes suisses qu'à l'étranger. »

Voilà qui est important à connaître lorsqu'on veut faire des comparaisons avec l'étranger.

Afin de concrétiser les données fournies, Rudolf Rohr illustre, au moyen du tableau ci-après, la comparaison de la progressivité des impôts 1975 :

Comparaison de la progressivité des impôts 1975

	Cas A		Cas B		Cas C	
	%	Indice	%	Indice	%	Indice
Zurich	12,3	100	35,5	289	50,5	411
Belgique	24,0	100	44,0	183	58,5	244
Allemagne fédérale	20,0	100	41,5	208	58,5	293
France	14,5	100	26,0	179	37,0	255
Luxembourg	17,5	100	44,5	254	57,0	326
Autriche	20,0	100	44,0	220	58,5	293
Etats-Unis	18,5	100	36,5	197	53,0	286

Bases de calcul : Charge fiscale totale d'un salarié marié avec deux enfants mineurs, comprenant tous les impôts directs (le cas échéant impôt ecclésiastique compris) sur le revenu et la fortune ainsi que les prélèvements obligatoires à caractère fiscal au titre des assurances sociales, compte tenu de toutes les déductions usuelles concernant le statut professionnel, les primes d'assurances sociales, l'état civil et les enfants.

Cas A :

Revenu professionnel brut	Fr.	40 000.—
Fortune mobilière	Fr.	50 000.—
Rendement de la fortune (4 %)	Fr.	2 000.—

Cas B :

Revenu professionnel brut	Fr.	150 000.—
Fortune mobilière	Fr.	500 000.—
Rendement de la fortune (4 %)	Fr.	20 000.—

Cas C :

Revenu professionnel brut	Fr.	500 000.—
Fortune mobilière	Fr.	5 000 000.—
Rendement de la fortune (4 %)	Fr.	200 000.—

Source : Enquête privée, été 1975.

Résultat : Sur les bases de calcul définies ci-dessus, c'est en Suisse que la progression est de loin la plus forte, surtout pour les revenus moyens et un peu moins pour les revenus très élevés.

3. La Suisse, pays à haute fiscalité

Un article publié dans la *Neue Zürcher Zeitung* du 7/8 août 1976 est suggestif. L'auteur, Andreas von Albertini, sous-directeur de l'Union de Banques Suisses, confirme la conception erronée que l'on se fait sur le soi-disant aspect paradisiaque de la fiscalité helvétique. Sous le titre « La Suisse est en voie de devenir un pays à haute fiscalité », A. von Albertini relate un cas concret qui fait ressortir une *charge fiscale plus lourde en Suisse qu'en Allemagne fédérale*.

Il s'agit de l'imposition comme revenu de la valeur locative d'une maison occupée par son propriétaire. Compte tenu de la méthode de calcul permettant de déterminer la valeur propre d'une maison familiale qui, en Allemagne, intervient différemment de celle pratiquée en Suisse (Zurich), la charge fiscale varie dans des proportions très appréciables entre les deux pays, cela en faveur de l'Allemagne. En effet, il s'avère que le propriétaire allemand, en dépit de taux sur le revenu plus élevés dans son pays qu'en Suisse, est, en fin de compte, moins grevé d'impôts que le propriétaire suisse. Il convient de relever encore qu'en Allemagne fédérale, la valeur locative est calculée d'une manière totalement différente de celle adoptée en Suisse. Ce calcul est, dans la plupart des cas, favorable au contribuable allemand.

La Suisse et l'Allemagne sont parmi les *seuls* pays à considérer la valeur locative comme un revenu imposable. Le prélèvement fiscal sur l'*utilisation* d'une propriété constitue une exception aux règles fiscales en vigueur du fait qu'en principe, l'utilisation *personnelle* d'objets n'est pas imposable. Les pays anglo-saxons et la plupart des pays européens ne suivent pas cette règle (juridiquement arbitraire).

Voilà qui, par comparaison, prouve que la Suisse adopte de plus en plus un comportement rigoureux en matière de fiscalité. On voit donc bien que, lors de comparaisons sur le plan international, il faut tenir compte de tous les éléments constituant une imposition, et qu'avant d'affirmer que la charge fiscale est nettement plus avantageuse en Suisse qu'à l'étranger, il est prudent de nuancer son jugement.

L'étau fiscal

Andreas von Albertini précise que cet exemple s'applique également aux autres cantons suisses. Il montre que, contrairement à ce que l'on pense généralement, l'Allemagne présente d'indéniables avantages sur le plan fiscal. D'aucuns pourraient objecter que cette comparaison n'est appliquée qu'à un cas extrême. Voire ! Si l'on considère tous les aspects, sous quelque forme que ce soit, de prélèvements fiscaux, on décèle mieux la charge qui pèse sur les épaules des contribuables suisses. L'auteur énumère quelques-unes des principales causes de ce poids fiscal :

- l'AVS qui, au-delà d'un revenu imposable de 36 000 francs, représente une charge parafiscale, une sorte de solidarité fiscal-social que supportent les hauts revenus ;
- la progression à froid pour le couple dont la femme exerce une activité lucrative ;
- la limitation des déductions pour primes d'assurances ;
- l'inexistence (ou la limitation) de déductions pour frais de guérison ;
- l'absence d'atténuation de la double imposition économique (imposition simultanée des bénéficiaires d'entreprises dans la société et chez l'actionnaire) ;
- le prélèvement d'un impôt sur la fortune (la Suisse est un des rares pays à connaître l'imposition de cet élément. Les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, le Canada, la France et la Belgique, par exemple, n'imposent pas la fortune).

Les désavantages mentionnés qui, comparativement à de nombreux pays à structure économique semblable, *grèvent la fiscalité suisse*, auxquels s'ajoutent l'augmentation massive des taux intervenue ces dernières années, n'ont pas arrangé les choses.

Il résulte de cette situation *un véritable mouvement d'étau fiscal qui, si cette tendance s'accroît encore, propulsera la Suisse dans le peloton de tête des pays européens à lourde fiscalité*. Les augmentations d'impôts qui sont déjà intervenues un peu partout ne sont pas de nature à infirmer ces craintes.

Il convient de considérer que si, chez nous, les revenus élevés paraissent être traités avec un certain ménagement, ce n'est très souvent qu'une apparence. Il ne faut pas oublier non plus que les revenus bas et moyens font, d'une manière générale, l'objet d'une imposition très modérée en Suisse. *L'aggravation de la charge fiscale par l'introduction d'un impôt sur la richesse provoquerait un recul du niveau de vie par rapport à d'autres pays industrialisés*.

Néanmoins, si, en matière de fiscalité, on voulait s'aligner sur l'étranger, *ce ne sont pas les impôts directs qu'il faudrait relever, mais bien les impôts indirects!* Car, en fait, parmi vingt Etats de l'OCDE, comparativement à l'ensemble des recettes fiscales, la Suisse vient au troisième rang en ce qui concerne l'importance de la part des impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques. Un impôt sur la richesse accentuerait encore désavantageusement ce classement.

A fin 1971, la part des contributions directes et indirectes à l'ensemble de la charge fiscale se présentait de la manière suivante dans trois pays européens (selon publication de l'UBS, août 1977) :

	Part des contributions directes (revenu)	Part des contributions indirectes (consommation)
	%	%
Suisse	67	33
Allemagne fédérale	43	57
France	27	73

En Suisse, *la situation a évolué dans un sens défavorable* (pour la Confédération) puisque (à l'exclusion des cotisations sociales), nous ne devrions pas être très éloignés, en 1977 des chiffres ci-après :

Impôts directs	Impôts indirects
%	%
75	25

On constate que, dans notre pays, la charge des impôts directs s'est alourdie bien plus fortement que celle des contributions indirectes.

IX. Conséquences de l'initiative

L'initiative socialiste concernant un impôt sur la richesse est très discutable à de nombreux points de vue. Contrairement à ce que pensent certains milieux, une telle imposition entraînerait à coup sûr des conséquences diverses regrettables — dont nous examinons quelques-unes ci-après — si l'on voulait trop exiger de ceux que l'on considère comme des détenteurs de réserves intarissables. La voie vers un redressement financier et économique s'en trouverait entravée.

a) Incidence fiscale imprévue

Nous avons vu que, sur le plan cantonal et communal, l'initiative envisageait d'exonérer de l'impôt, d'une part, le revenu nécessaire à satisfaire les besoins vitaux ainsi que les fortunes jusqu'à 100 000 francs et, d'autre part, d'accorder la franchise d'impôt — à l'impôt fédéral direct seulement (IDN) — aux revenus inférieurs à 40 000 francs par année.

Ces exonérations entraîneront une *diminution de recettes fiscales pour les cantons et les communes*. Contrairement à ce que l'on pense généralement, la libération des revenus jusqu'à 40 000 francs sur le plan fédéral n'aura pas une répercussion négative uniquement sur les finances de la Confédération, mais aussi pour une part non négligeable, sur celles des fiscaux cantonaux. Car il convient de rappeler que l'impôt fédéral direct est encaissé par les cantons, mais pour le compte de la Confédération. Pour la rémunération de leur travail, les cantons reçoivent un certain pourcentage (30 %) calculé sur la part de l'impôt fédéral direct (IDN) encaissé. Il en résultera donc bien pour eux une diminution de recettes.

Quant à la fortune, si, actuellement, pour Zurich, Liestal et Genève, l'imposition commence au-dessus de 100 000 francs, pour les autres cantons, l'exonération se situe (à part trois autres exceptions) entre 1000 et 30 000 francs. Et la plupart du temps, ces cantons sont ceux à faible capacité financière. Or, vouloir exiger l'exonération de la fortune jusqu'à 100 000 francs pour tous les cantons sans exception, occasionnerait pour certains d'entre eux des *difficultés financières supplémentaires*.

Dès lors, il est facile de comprendre que si l'initiative était acceptée, de notables sommes échapperont aux finances cantonales (et communales) : *d'abord*, du fait de l'exonération, à l'impôt cantonal et communal, des revenus constituant le minimum vital (pas encore définitivement fixé !) ; *ensuite*, parce que les fortunes jusqu'à 100 000 francs ne seront plus imposées ; *enfin*, du fait que la part fédérale sur l'encaissement des revenus jusqu'à 40 000 francs à l'impôt fédéral tombera.

En résumé, ces différentes exonérations priveront les collectivités publiques de fonds nécessaires à l'équilibre de leur budget respectif déjà souvent déficitaire. A ces difficultés financières s'ajouteront, pour la plupart des cantons, les réductions des parts cantonales aux recettes de la Confédération, réductions décidées ensuite du vote négatif du 12 juin dernier. Alors les cantons, en même temps qu'ils feront tout pour comprimer leurs dépenses (il y a cependant des limites !), devront procéder à d'autres prélèvements fiscaux sur le revenu pour tenter d'équilibrer leurs comptes.

Sans avoir entrepris les calculs préalables indispensables, les auteurs de l'initiative pensent que les collectivités publiques pourront récupérer le manque à gagner « en imposant plus fortement les riches ». Dans ce but, le projet envisage une taxation très accentuée des revenus dès 100 000 francs et une imposition plus forte des fortunes élevées.

Il paraît présomptueux de croire que, par ces mesures, on parviendra à récupérer les recettes manquantes et à accroître le rendement de l'impôt (tant sur le plan cantonal qu'en ce qui concerne la Confédération) en transférant la charge fiscale sur ce qu'on appelle les *riches*. Leur nombre n'est pas si important qu'on le suppose. Une statistique publiée dans le message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale (du 24 mars 1976) sur la répartition du revenu en Suisse donne l'image suivante :

Répartition du revenu en Suisse

Revenu imposable (en milliers de francs)	Contribuables %	Revenu imposable %
	Taux cumulatifs	
1000 et plus	0,02	1,43
500 et plus	0,06	2,94
100 et plus	1,13	12,36
50 et plus	3,73	21,39
25 et plus	14,97	40,41
20 et plus	24,60	51,42
15 et plus	44,49	69,00
10 et plus	80,97	92,12
Toutes les classes de revenu	100,00	100,00

Source : IDN, Statistique de la 15e période (1969-1970).

Le tableau ci-dessus fait ressortir que, pour 1969-1970 (les proportions n'ont que peu changé depuis), 0,02 % des contribuables en matière d'impôt pour la défense nationale déclaraient un revenu de plus d'un million de francs. Mais ils détenaient à eux seuls 1,43 % du revenu imposable (ils payaient 4,81 % du rendement total de l'impôt) ; 1,13 % des contribuables (ceux dont le revenu imposable était de 100 000 francs et plus) disposaient de 12,36 % de l'ensemble du revenu imposable.

Ce qu'il convient de souligner, c'est que les cotisations sociales (AVS, AI, APG), qui représentent une charge fiscale (ou parafiscale) supplémentaire extrêmement lourde, n'apparaissent pas dans ces chiffres.

Le tableau ci-après, tiré de la Statistique pour l'impôt pour la défense nationale, 16^e période (1971-1972), donne le détail de la répartition des revenus en Suisse :

Classes du revenu imposable des personnes physiques ¹

Classes du revenu imposable (en milliers de francs)	Contribuables			Nombre d'enfants et personnes nécessiteuses	Revenu imposable (en milliers de francs)	Rendement de l'impôt par année Fr.
	Mariés	Célibataires	Total			
- 9,9	41 448	27 426	68 874	28 752	385 427	4 669 372
10 - 14,9	379 295	250 813	630 108	445 874	7 848 998	25 892 221
15 - 19,9	335 171	128 818	463 989	394 540	7 983 773	35 505 513
20 - 24,9	211 486	41 375	252 861	237 685	5 610 505	38 628 068
25 - 49,9	280 254	29 826	310 080	322 351	10 153 815	147 242 062
50 - 99,9	60 806	3 647	64 453	79 286	4 329 337	175 228 298
100 - 499,9	24 728	1 184	25 912	33 415	4 450 291	348 991 118
500 - 999,9	975	32	1 007	1 101	672 861	58 826 160
1000 et plus	383	16	399	380	751 723	62 761 931
Total	1 334 546	483 137	1 817 683	1 543 384	42 186 728	897 744 743
	%					
- 9,9	3,11	5,68	3,79	1,86	0,91	0,52
10 - 14,9	28,42	51,91	34,66	28,89	18,61	2,88
15 - 19,9	25,11	26,66	25,53	25,56	18,92	3,96
20 - 24,9	15,85	8,56	13,91	15,40	13,30	4,30
25 - 49,9	21,00	6,17	17,06	20,89	24,07	16,40
50 - 99,9	4,56	0,76	3,55	5,14	10,26	19,52
100 - 499,9	1,85	0,25	1,42	2,17	10,55	38,88
500 - 999,9	0,07	0,01	0,06	0,07	1,60	6,55
1000 et plus	0,03	—	0,02	0,02	1,78	6,99
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

¹ Cas normaux et cas spéciaux ; sans les ouvriers étrangers imposés à la source.

Répartition des contribuables en matière d'IDN par classes de revenus ¹

Quant à la répartition des contribuables en matière d'IDN par classes de revenus, elle se présente pour la même période ainsi qu'il suit :

Cantons	Contribuables ayant un revenu imposable de ... francs pour chaque tranche de 10.000 habitants							
	moins de 9000	10 000 à 19 900	20 000 à 29 900	30 000 à 39 900	40 000 à 49 900	50 000 à 99 900	100 000 et plus	
Zurich	113	1774	781	266	112	145	67	
Berne	104	1700	583	183	71	88	35	
Lucerne	59	1597	423	129	55	72	29	
Uri	111	1635	337	84	26	35	14	
Schwytz	123	1451	381	105	44	54	21	
Obwald	79	1354	262	99	37	46	20	
Nidwald	98	1578	380	110	51	65	30	
Glaris	102	2064	540	128	50	59	34	
Zoug	62	1831	712	222	88	114	48	
Fribourg	81	1464	349	106	43	52	16	
Soleure	62	1711	606	165	61	71	31	
Bâle-Ville	124	2312	1035	344	132	168	76	
Bâle-Campagne	48	1549	807	291	119	151	63	
Schaffhouse	90	2003	742	207	77	95	34	
Appenzell R.E.	118	2184	499	134	52	72	32	
Appenzell R.L.	86	1302	245	73	27	41	17	
Saint-Gall	110	1925	503	138	56	72	32	
Grisons	210	1562	436	138	62	82	38	
Argovie	75	1671	589	182	69	81	28	
Thurgovie	169	2201	593	151	57	69	29	
Tessin	246	1522	430	146	66	95	41	
Vaud	110	1773	595	190	81	110	42	
Valais	160	1662	435	115	46	56	18	
Neuchâtel	136	1876	717	180	73	83	34	
Genève	54	1620	775	298	129	177	78	
Total	109	1745	620	197	81	103	44	

¹ Cas normaux et cas spéciaux, sans les ouvriers imposés à la source.

On constate d'importantes disparités entre les cantons, disparités qui ne manquent pas d'influer directement sur les rendements fiscaux cantonaux.

Ces inégalités se retrouvent au niveau des communes. Sur un total de 2936 communes suisses (selon le recensement le plus récent), seules 1218 d'entre elles comptaient un ou plusieurs contribuables disposant d'un revenu imposable de 100 000 francs et plus.

De nombreux assujettis réalisant un revenu inférieur à 100 000 francs par année pensent qu'ils ne seront pas touchés par les mesures envisagées. Ils auraient donc tendance à applaudir à l'aboutissement favorable du projet d'impôt sur la richesse. Si telle était leur décision, ils commettraient une grave erreur, car, vu la situation, il sera difficile, voire impossible, par une imposition accentuée des hauts revenus, de récupérer ou de compenser les « avantages » accordés. Car ceux-ci ne constituent que des attrape-nigauds. Ils montrent bien que le but visé par l'initiative consiste moins à accorder certaines exonérations qu'à *vouloir unifier* (et non pas harmoniser) *le système fiscal en supprimant aux cantons (et aux communes) une bonne part de leurs prérogatives sur le plan fiscal aussi bien en ce qui concerne les personnes physiques que les personnes morales.*

Pour couvrir leurs dépenses et obtenir les recettes indispensables, les collectivités publiques devront forcément se *tourner du côté de la masse des contribuables dont les revenus se situent entre le « montant nécessaire pour satisfaire les besoins vitaux »* (exonéré de l'impôt) et *99 900 francs par année.* (Sans compter que les revenus inférieurs à 40 000 francs seront dispensés de l'impôt sur le plan fédéral !)

Les revenus se situant dans ces limites seront ceux pour lesquels les fiscaux cantonaux auront toute latitude de fixer les taux à leur convenance, mais tout de même en tenant compte des exigences posées par l'initiative. Ils seront forcément *les plus touchés.* **Par conséquent, une bonne partie de la charge fiscale sera supportée par la masse des contribuables moyens et modestes — les plus nombreux — et non pas comme on le voudrait, par les riches qui, quoi qu'on en dise, sont déjà lourdement imposés et qui veulent bien payer des impôts, mais n'entendent nullement être traités d'une manière contraire à la justice fiscale.**

La volonté socialiste consistant à développer les activités de l'Etat, avec l'idée de faire payer les autres, c'est-à-dire les « nantis », débouche sur une illusion. En réalité, tout le monde devrait payer ses impôts. L'ampleur des tâches publiques ne permet plus de consentir des cadeaux à quiconque. Le résultat est que les collectivités publiques s'endettent. *L'exonération, au-delà d'une certaine limite, de l'impôt sur le plan cantonal et sur le plan fédéral, n'est pas conciliable avec l'état des finances.*

Ceux qui veulent frapper sans suffisamment de discernement les revenus élevés font preuve d'irrationalité dans l'application de l'impôt. Par l'accélération, à partir d'un certain revenu, de la progressivité des barèmes, on pense non seulement pouvoir couvrir les pertes de recettes ensuite d'exonérations exagérées, mais encore obtenir des fonds supplémentaires importants. C'est se faire beaucoup d'illusions et manquer de réalisme que de croire cela. Jamais une augmentation drastique des taux d'impôt ne résoudra le problème de la fiscalité. Il est généralement reconnu par les spécialistes qu'une *hausse exagérée des barèmes d'imposition provoque une baisse des recettes*. Cela par l'évasion fiscale légale et illégale pratiquée par les contribuables trop durement frappés. Ou alors ceux-ci aggravent la soustraction fiscale en éliminant une partie de leurs revenus. Les auteurs de l'ouvrage « Science des impôts », édité par le Ministère des finances de Belgique, Administration des contributions directes (édition 1970), n'écrivent-ils pas :

« S'il y a des fraudes fiscales et des évasions de capitaux, elles seront dues généralement non pas à la nature, mais bien au poids des impôts ! »

Voilà qui nous concerne également.

Dans la charge fiscale totale qui pèse sur le contribuable riche, il faut prendre en considération également l'impôt sur les successions et les donations ainsi que l'impôt sur les gains en capital. Quant à l'impôt anticipé de 35 % (l'un des plus hauts au monde), il ne faut pas le négliger. Car, selon la nature des titres détenus et le domicile légal du contribuable, le porteur de ces papiers-valeurs ne peut pas toujours, selon les circonstances et les modalités en cours, obtenir le remboursement intégral de cet impôt.

En outre, il est un autre facteur dont il faut tenir compte en matière d'impôt et de finances publiques, c'est la fragilité des recettes fiscales fondées essentiellement sur des revenus élevés qui, par nature, sont beaucoup plus sensibles aux fluctuations conjoncturelles que les revenus salariaux petits et moyens.

b) Conséquences sur le plan économique et conjoncturel

Après les expériences négatives de l'impôt sur la richesse à l'étranger et dans quelques cantons suisses (surtout Bâle-Campagne), il est utile d'apporter des éclaircissements sur les implications économiques d'une telle opération. On ne tient pas assez compte du fait que ceux que l'on appelle les riches contribuent au développement économique par deux voies : *Premièrement*

par leur pouvoir d'achat qui favorise considérablement l'emploi et le financement des investissements, c'est-à-dire la création de places de travail. Car, ce dont il faut également tenir compte, c'est qu'une part importante des produits fabriqués en Suisse est destinée à une clientèle bénéficiant d'un haut niveau de vie. *Ensuite*, par les capitaux qu'ils apportent à l'épargne.

Aussi, en proposant de frapper exagérément et sans suffisamment de discernement les revenus élevés et la fortune, les promoteurs de l'initiative d'un impôt sur la richesse négligent le problème important de l'épargne qui, du fait d'une imposition fortement accrue des hauts revenus risque non seulement d'être freinée, mais paralysée. Jusqu'à présent, une charge fiscale supportable a contribué à la formation d'une épargne relativement abondante, laquelle a maintenu des taux d'intérêt assez bas. Or, ces taux bas, de leur côté, atténuent les conséquences négatives de l'important endettement de l'agriculture. Ils freinent la hausse des loyers ; ils ralentissent la montée du cours du franc suisse et favorisent surtout les investissements et la compétitivité de l'industrie suisse.

Tous ces avantages peuvent être compromis par l'alourdissement de la charge fiscale. Le moment est mal choisi d'aggraver la situation économique, déjà difficile, par une imposition exagérée du revenu et de la fortune. D'abord, parce que l'économie moderne a besoin de capitaux d'investissements énormes. *Elle en a besoin tant pour la production immédiate que pour son développement futur dans les domaines les plus divers, tels que les transports, l'enseignement et la recherche en matière d'énergie, par exemple.* Ensuite, parce que le secteur financier en général doit pouvoir répondre à la demande des emprunteurs en utilisant, si possible, des capitaux provenant de l'épargne privée.

L'épargne reste, en définitive, l'un des rares éléments permettant de faire face à l'incertitude d'une situation. Si les modestes revenus contribuent à l'épargne à court terme, on est obligé d'admettre que les revenus élevés apportent à cette épargne des capitaux à long terme qui, non seulement sont les bienvenus, mais sont indispensables. Car l'économie a besoin de ces capitaux pour maintenir ou relancer la production et, par là, occuper de la main-d'œuvre. *Ce sont ces fonds à long terme qui permettent l'autofinancement nécessaire et qui libèrent l'économie de capitaux extérieurs tout en favorisant la compétitivité des entreprises.* Il faut admettre que ce caractère compétitif de l'économie privée a pu être acquis et maintenu jusqu'à présent grâce à l'énorme effort d'investissement accompli aussi bien par les entreprises industrielles qu'artisanales qui ont su moderniser leur appareil de production pour assurer des places de travail.

Si les entrepreneurs n'avaient pas pu *réinvestir une part appréciable de leurs bénéfices*, ils seraient dans l'impossibilité aujourd'hui de faire face à la situation économique précaire. L'important n'est pas de se figer sur les résultats passés ou présents, mais bien de chercher à maintenir et à développer les conditions de la santé économique. Pour que les entreprises de notre pays restent compétitives, elles doivent pouvoir poursuivre la modernisation de leur appareil de production. Or, ce n'est pas l'introduction d'un impôt sur la richesse qui facilitera cette modernisation. Cet impôt, s'il devait trouver la faveur des citoyens et des cantons, pénalisera l'épargne en ce sens qu'il frappe plus lourdement les catégories supérieures de salaires et de revenus de la fortune. Il amoindrit l'efficacité car il est préjudiciable à la formation du capital et, par là, au développement des jeunes entreprises.

Derrière ces répercussions à l'échelle individuelle, on aperçoit simultanément les effets économiques globaux d'une fiscalité dangereuse. Si l'on réfléchit bien, ce sont surtout les propriétaires de petites et moyennes entreprises qui, avec les professions dites libérales ou indépendantes, seront les plus touchés par l'impôt sur la richesse. La diminution de leur potentiel d'auto-financement aura pour conséquence une concentration économique et régionale indésirable du point de vue structurel.

Si l'on examine la situation sur le plan conjoncturel et de la croissance, on se rend compte que l'impôt sur la richesse aura encore d'autres influences négatives. La fraction des revenus qui normalement pourrait être épargnée, et donc investie, reviendra, avec cet impôt, en majeure partie dans le circuit de la consommation, certes, mais par le biais de l'Etat. Ce qu'il faut éviter, car ce n'est pas l'Etat qui créera des postes de travail.

c) Translation de l'impôt

Dans la fiscalité qui nous attend, un autre point noir apparaît à l'horizon : celui de la translation ou du transfert de l'impôt. On pourrait se poser la question suivante : « Qui, en définitive, paie les impôts directs ? » On aurait tendance à répondre : « A première vue, assurément l'assujetti, car le législateur a toujours pensé et admis, en matière d'impôts directs, que celui qui paie l'impôt sur le revenu était celui qui le supporte effectivement. » Or, du point de vue économique, ce raisonnement n'est pas exact. Car dans la mesure où la chose est possible, l'impôt sur le revenu subit les effets de la translation, c'est-à-dire qu'il est « reporté plus loin ».

Lors d'un sondage concernant le marché des produits de consommation, il s'est avéré que les suppléments d'impôts sont tout simplement *reportés*, d'une part, sur les prix des marchandises livrées par les producteurs et, d'autre part, sous forme d'augmentations de salaires pour les dépendants, c'est-à-dire les salariés. Quant aux contribuables de condition indépendante, compte tenu de

la situation concurrentielle et conjoncturelle, ils ont la possibilité de transférer ces suppléments d'impôts dans les prix des produits qu'ils vendent ou des services qu'ils offrent. En définitive, c'est le consommateur qui paie. C'est donc bien celui-ci qui devra supporter la charge supplémentaire d'un éventuel impôt sur la richesse. Comme on peut le constater, cet impôt aura des conséquences négatives non soupçonnées par les promoteurs.

C'est pourquoi la nécessité d'équilibrer les recettes et les dépenses des pouvoirs publics, non pas par l'introduction d'un impôt pénalisateur mais par des mesures fiscales équitables et par de rigoureuses mesures d'économie, est plus impérieuse que jamais.

d) Conséquences sur le plan social

L'impôt sur la richesse a des fondements plutôt émotionnels qu'objectifs. Car, pour être objectif, il devrait posséder en tout cas trois qualités : être *fiscalement rentable, économiquement raisonnable et socialement équitable*. Or, de ces qualités, il n'en a aucune. Nous avons déjà examiné la rentabilité fiscale et économique de cet impôt indésirable. Voyons, maintenant succinctement son équité sociale. On peut se poser la question de savoir s'il est vraiment socialement équitable qu'un groupement politique revendique, par la voie d'une initiative, près de 50 % (même plus dans certains cas) du revenu d'une prestation individuelle, revenu qui représente pour de nombreux contribuables la contrepartie d'un temps de travail supérieur à la moyenne ou qui provient de montants épargnés et déjà imposés antérieurement. Une telle ponction fiscale est-elle encore équitable ? *Un système d'impôts devient-il socialement plus équitable quand il s'en prend à une catégorie déterminée de contribuables et qu'il sape fatalement le moral fiscal ?* On peut simplement répondre à cette question en disant qu'il serait bon de ne pas confondre impôt sur la richesse et équité sociale.



X. Conclusions générales

Dans le but de redresser une situation jugée peu équitable et pour soi-disant sauver les finances de la Confédération, on a suggéré un « impôt sur la richesse ». Le titre est accrocheur, certes, mais le projet est très ambigu, car il réserve les surprises signalées dans les chapitres qui précèdent. En fait, cet impôt vise les buts suivants :

- *Frapper encore plus fortement qu'actuellement les revenus élevés et la fortune dont, en très peu de temps, l'imposition a déjà atteint en Suisse un niveau élevé.*
- *Non seulement atteindre les riches qui vivent de leur fortune, mais aussi les contribuables qui réalisent des revenus plus élevés que d'autres.*
- *Tenter d'unifier, d'uniformiser — et non pas d'harmoniser — la fiscalité sur le plan suisse (unification de certains taux et imposition par la Confédération des personnes morales) et abolir par là partiellement l'autonomie des cantons (et des communes).*

Les conséquences seront les suivantes :

- *Appauvrissement de certains cantons, avant tout de ceux à faible capacité financière.*
- *Départ très probable de contribuables riches et évasion de capitaux (et de revenus).*
- *Difficultés supplémentaires pour l'industrie et l'économie en général du fait de charges fiscales accrues.*
- *Aussi invraisemblable que cela puisse paraître, augmentation d'impôt pour les contribuables appartenant à la catégorie moyenne.*
- *Travail administratif supplémentaire et frais accrus pour la Confédération.*

Ce que l'on veut à tout prix, par ce projet dénué de tout sens des proportions et d'un minimum de réalisme, c'est atteindre les « nantis ». Alors la jus-

lice perd ses droits lorsque prévaut la vindicte. *Aujourd'hui, on a tendance à opérer une discrimination regrettable entre petits et gros contribuables. On les dresse les uns contre les autres. On procède à une classification arbitraire où la démarcation matérielle varie en fonction des intérêts en jeu. Or, le bien-être d'un peuple dépend d'une politique financière et fiscale juste et non pas dominée par l'envie.*

L'impôt sur la richesse — que l'on peut qualifier « d'impôt-verrue » — ne nous offrira pas la possibilité d'être en présence d'une fiscalité bien équilibrée puisque l'un des grands inconvénients de son institution, c'est l'érosion fiscale, c'est-à-dire la perte de substance fiscale. Car si le seuil d'efficacité est dépassé, l'impôt sur la richesse devient insupportable. Et il le sera avec une charge fiscale de 50 % et plus si l'on ajoute les prélèvements — dont les statistiques ne parlent guère — au titre des assurances sociales (AVS, etc.) qui seront encore majorés en raison des modifications de la structure démographique.

Il faut se souvenir qu'en matière de fiscalité, il convient d'agir avec prudence. Car les impôts ont des limites naturelles qui ne sauraient être dépassées sans danger. Par conséquent, l'introduction d'un impôt pénalisateur, tel celui sur la richesse — qui ne donnerait en définitive satisfaction à personne — serait une grave erreur.

En effet, adopter cet impôt ne contribuera pas au redressement des finances. Il n'apportera en tout cas pas à la Confédération les recettes supplémentaires qui lui sont indispensables. Il ne pourra pas offrir non plus les exonérations qu'il promet si généreusement. Et si, malgré tout, il pouvait les accorder, il sera la cause d'une augmentation de la charge imposée aux revenus de la majorité des contribuables de la classe moyenne et des conséquences signalées au chapitre précédent.

En outre, lorsque les promoteurs de cette initiative se proposent de porter atteinte à la souveraineté fiscale des cantons et des communes en voulant confier à l'Etat central l'imposition des personnes morales et qu'ils entendent niveler les revenus par le prélèvement d'un impôt prohibitif, discriminatoire, cela devient un acte inéquitable qui aboutit à une perte de dynamisme des collectivités et des individus ainsi qu'à des injustices.

Il est vrai que des charges fiscales exagérées finissent par tuer l'esprit d'initiative ou par devenir une véritable incitation à la fraude, à la soustraction et l'évasion fiscales ou au départ de gros contribuables. Maints exemples étrangers et suisses le prouvent (pensons seulement au départ à l'étranger de quelques gros contribuables ensuite de l'introduction de la nouvelle loi fiscale tessinoise).

Il est non moins exact de dire que des exonérations massives de tout impôt direct contribuent à affaiblir, sinon à faire disparaître le sens des responsabilités. Car vouloir exonérer deux tiers des contribuables, donc une majorité de votants, de toute contribution aux dépenses de la Confédération est peut-être électoralement juste, mais c'est à coup sûr politiquement et fiscalement faux. Chacun devrait être astreint au paiement d'un impôt personnel extrêmement bas à l'origine, mais qui serait indexé sur l'augmentation des dépenses publiques, de façon que chaque citoyen soit aussi un contribuable qui se sente et se sache personnellement touché par tout accroissement des charges assumées par l'Etat. Etre citoyen à part entière, ce n'est pas seulement avoir le droit de voter des dépenses et des impôts, c'est aussi le devoir d'en supporter les conséquences. Il serait politiquement paradoxal et antidémocratique que des « citoyens gratuits jusqu'à 40 000 francs » puissent se déterminer, lors de votations fédérales par exemple, sur des questions fiscales et financières qui ne les concernent pas !

Si des exonérations massives d'impôts peuvent à la rigueur être envisagées en période de haute conjoncture, que penser d'un tel procédé lors d'une récession ? Dans cette dernière situation, les revenus élevés disparaissent en premier lieu (on le voit pour les entrepreneurs en maçonnerie et génie civil, par exemple, qui ont réalisé des revenus très élevés et qui, aujourd'hui, subissent des pertes considérables). Qui alimentera les caisses de l'Etat, si l'on adopte une fiscalité utopique ?

L'état précaire des finances de la Confédération n'est pas seulement dû à la période de récession (ou plutôt à la normalisation de la haute conjoncture) que nous vivons, mais à des dépenses exigées par un parti politique. Toutefois, si l'Etat central avait réalisé tous les projets socialistes présentés au cours des dix dernières années, le déficit ne serait pas de 2 milliards, mais d'un montant nettement supérieur ! Ce n'est pas un impôt sur la richesse qui résoudra le problème financier auquel la Confédération se trouve confrontée.

Une remarque que d'aucuns n'entendent pas volontiers, mais qui s'impose : les augmentations massives dont on veut frapper, au moyen de l'impôt sur la richesse, les revenus élevés, la fortune et les personnes morales sont extrêmement dangereuses. Il en résultera les conséquences déjà signalées. Il est important d'en rappeler deux :

1. Notre pays se joindrait ainsi au groupe de tête des pays à fiscalité élevée, ce qui ne favoriserait pas notre situation économique. Comme la Suisse ne dispose pas de matières premières, qu'elle n'a pratiquement pas d'accès à la mer, ne devrait-elle pas pouvoir compter sur une fiscalité plus avantageuse que celle de l'étranger, notre capital représentant notre production économique ? Il est en effet indispensable, sur le plan de la concurrence internationale, que la Suisse puisse compter sur un régime d'imposition juste et favorable. C'est également sa richesse. Si elle perd cet avantage, les prix de nos produits s'en ressentiront et nos exportations seront paralysées.

2. *La volonté de produire et la capacité concurrentielle seraient affaiblies, ce qui conduirait à des dommages que tous ressentiraient. Car les citoyens qui ont les moyens d'investir des fonds pour le bien-être de l'économie renonceraient à prendre des risques, parce qu'ils seront punis par l'Etat. L'entrepreneur ne veut pas se faire dépouiller par l'impôt. Dès le moment où son entreprise ne pourra plus s'assurer des fonds privés pour les investissements nécessaires et que, pour des raisons fiscales, l'activité aura été réduite, l'Etat ne recevra plus grand-chose. Quant aux ouvriers, ils n'auront rien à gagner à cette situation puisque les risques de chômage seront accrus.*

Alors que, pour les personnes physiques, les Etats-Unis prévoient de réduire le taux d'imposition maximum considérablement et qu'ils envisagent, pour les sociétés, de nouvelles dispositions en vue de stimuler les investissements, procéderait-on, en Suisse, d'une manière contraire au développement de l'économie ? Quant au cabinet ouest-allemand, il a donné récemment son accord en faveur d'une série de mesures fiscales destinées à relancer l'économie, en particulier une augmentation de la possibilité d'amortissement pour les sociétés. Voilà qui est de nature à nous faire réfléchir !

En Grande-Bretagne, la politique fiscale adoptée en vue d'obtenir le bien-être de l'ouvrier a fait faillite. Les richesses ont disparu en même temps que l'ouvrier a vu sa situation sociale se détériorer. Certes, les augmentations de salaires ont été de 8 % dans ce pays, mais le taux d'inflation a atteint 17 %, soit plus du double de l'accroissement des salaires ! Aujourd'hui, le niveau de vie de l'ouvrier britannique est le plus bas des pays occidentaux. On peut dire que l'intelligence, c'est-à-dire l'esprit d'entreprise, a disparu en grande partie à cause d'une politique fiscale trop agressive.

On ne refait pas une économie avec de grands mots. Si l'on veut le bien-être d'un peuple, ce sont les faits qui comptent. Il faut savoir que si l'ouvrier qualifié est un exécutant indispensable, l'entrepreneur, le bailleur de fonds, par les investissements, les modernisations qu'il permet, est le moteur de l'industrie qui donne du travail à chacun. Lorsque l'Etat veut se montrer trop gourmand, il annihile ces forces productrices et empêche tout investissement rentable. Les places de travail sont alors en danger.

Lorsqu'on considère le problème dans son ensemble (et c'est bien dans cette optique qu'il faut l'envisager), n'est-on pas appelé à se demander si l'annihilation de tout esprit d'entreprise et l'émigration des cerveaux, ne constitueraient pas, pour notre pays, des conséquences plus graves encore que l'évasion de capitaux ou le découragement à l'épargne ?

Table des matières

	Pages
<i>Introduction</i>	5
Expériences bâloises et échecs en votations cantonales	7
Les initiatives cantonales et leurs séquences	8
I. <i>L'initiative fiscale fédérale</i>	11
Personnes physiques	11
Personnes morales	13
II. <i>Etude des divers points de l'initiative</i>	15
III. <i>Impôts généraux des cantons et des communes</i>	17
Revenu imposable	17
Taux minimaux des impôts	20
Revenus élevés frappés lourdement	22
Disparités entre les cantons	23
Impôts sur la fortune	25
Double imposition du revenu de la fortune	26
Rendements de l'impôt sur la fortune	28
IV. <i>Impôt fédéral direct</i>	29
V. <i>Imposition des personnes morales</i>	31
Disparités de la charge fiscale entre cantons	31
	63

	Pages
VI. <i>Harmonisation fiscale</i>	35
Personnes physiques	36
Personnes morales	36
Non à l'harmonisation matérielle	37
VII. <i>Interdiction de l'octroi d'avantages fiscaux injustifiés</i>	39
VIII. <i>Comparaisons trompeuses avec l'étranger</i>	41
La richesse dévoilée	43
La Suisse est-elle encore un paradis fiscal ?	44
La Suisse, pays à haute fiscalité	46
L'état fiscal	47
IX. <i>Conséquences de l'initiative</i>	49
Incidence fiscale imprévue	49
Conséquences sur le plan économique et conjoncturel	54
Translation de l'impôt	56
Conséquences sur le plan social	57
X. <i>Conclusions générales</i>	59

Achevé d'imprimer
 sur les presses de l'Imprimerie Vaudoise
 à Lausanne
 en octobre 1977

