

Comité «Non au paquet fiscal»

Case postale 444, 3000 Berne 7, CCP 30-196461-5

www.non-au-paquet-fiscal.ch

Argumentaire contre le paquet fiscal

votation populaire du 16 mai 2004

Contenu

1. Présentation du paquet et de ses effets sur les différentes catégories de contribuables 4
2. Fielage antidémocratique et hérésie constitutionnelle..... 16
3. Réduction des prestations, augmentation des taxes et endettement supplémentaire 24
4. Les perdants et les gagnants..... 31
5. La classe moyenne, qu'est-ce donc ?..... 33

Conception et rédaction:

ROGER NORDMANN

approche économique et politique

Licencié en économie et sciences politiques

Rue St-Martin 22 - 1003 Lausanne -

Tél: 021 / 351 31 05

fax: 021 / 351 31 06

Mobile: 079 / 290 06 74

Roger.nordmann@approche.ch

www.approche.ch

1^{er} mars 2004

Table des matières détaillée

1. Présentation du paquet et de ses effets sur les différentes catégories de contribuables	4
1.1 Volet « imposition de la propriété »	4
1.1.1 Le droit actuel	4
1.1.2 La proposition du Conseil fédéral: changement de système financièrement neutre.....	5
1.1.3 La décision des Chambres fédérales: un changement de système incomplet, ou le beurre et l'argent du beurre.	5
1.1.4 Impact sur les différentes catégories de propriétaires.....	7
1.1.5 Accession à la propriété rendue plus difficile	8
1.1.6 Conséquences financières de la réforme de l'imposition de la propriété.....	8
1.2 Volet « imposition de la famille »	8
1.2.1 Les principaux changements de l'impôt fédéral direct	9
1.2.2 Les effets du volet « famille » pour l'IFD selon la catégorie de revenu.....	10
1.2.3 Exemples de situations individuelles	12
1.2.4 Les effets financiers des changements du volet famille pour l'IFD	13
1.2.5 Les effets du volet « famille » sur les impôts cantonaux et communaux	14
1.3 Volet « droits de timbre »	14
2. Ficelage antidémocratique et hérésie constitutionnelle.....	16
2.1 Avec le paquet fiscal, la Confédération fait de la politique cantonale et communal	16
2.2 Le ficelage: une « combine » anti-démocratique au détriment de l'unité de la matière	16
2.3 Procédure décisionnelle: du bricolage en Chambre	17
2.4 Un projet qui crée bien plus d'injustices qu'il n'en supprime	18
2.4.1 Imposition de la propriété: violations réitérées du principe constitutionnel de l'égalité de traitement.....	18
2.4.2 Opportunité politique discutable de la répartition des allègements	19
2.5 Le détail des violations de la Constitution fédérale.....	19
2.5.1 La manière de procéder viole la lettre et l'esprit de l'art. 129 de la Constitution fédérale.....	19
2.5.2 La déduction épargne-logement viole le principe de l'égalité de traitement et celui de l'imposition selon la capacité économique.....	20
2.5.3 La déduction des frais d'entretien viole le principe de l'égalité de traitement, en créant une inégalité entre locataires et propriétaires.	21
2.5.4 La franchise de fr. 4000.- pour la déduction des frais d'entretien viole le principe de l'égalité de traitement entre petits et gros propriétaires.....	21
2.5.5 La déductibilité dégressive des hypothèques pendant 10 ans crée une inégalité de traitement entre nouveaux propriétaires d'une part et propriétaires de longue date et locataires de l'autre.....	21
2.5.6 La constitutionnalité douteuse du nouvel impôt sur les résidences secondaires	22

2.6	En l'absence de juridiction constitutionnelle, le référendum des cantons est la seule voie possible pour obtenir le respect de la Constitution.....	22
3.	Réduction des prestations, augmentation des taxes et endettement supplémentaire	24
3.1	Présentation des conséquences financières de l'ensemble du paquet fiscal .	24
3.2	Rappel de la situation budgétaire des collectivités publiques.....	24
3.3	Conséquences sur les finances de la Confédération	25
3.3.1	L'analyse du Département fédéral des finances	25
3.3.2	Les mesures que le paquet fiscal rendra incontournables	26
3.4	Conséquences sur les finances des cantons et des communes	26
3.5	Le paquet fiscal est une bombe à retardement	29
4.	Les perdants et les gagnants.....	31
4.1	Perdants directs.....	31
4.2	Perdants indirects	31
4.3	Les gagnants	32
5.	La classe moyenne, qu'est-ce donc ?.....	33

1. Présentation du paquet et de ses effets sur les différentes catégories de contribuables

Le 16 mai 2004, nous voterons sur la *Loi fédérale sur la modification d'actes concernant l'imposition du couple et de la famille, l'imposition du logement et les droits de timbre* du 20 juin 2003.

Cette loi modifie l'impôt fédéral direct et les droits de timbre. Par ailleurs, elle oblige les cantons et les communes à reprendre ces modifications pour les impôts cantonaux et communaux, par le biais de l'harmonisation fiscale. Sur le plan formel, nous nous prononcerons en une seule question sur la modification simultanée et en bloc de:

1. plusieurs chapitres de la *Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD)*.
2. plusieurs chapitres de la *Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)*. Par effet de cascade, les cantons auront l'obligation de modifier leurs propres lois fiscales ainsi que les dispositions qui s'appliquent aux communes.
3. la *Loi fédérale du 19 mars 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité*.
4. la *Loi fédérale du 13 octobre 1965 sur l'impôt anticipé*.
5. la *Loi fédérale du 27 juin 1973 sur les droits de timbre*.

Le Conseil fédéral avait proposé de partager les modifications en trois paquets thématiques distincts. En cas de référendum, cela aurait permis au peuple de se prononcer séparément sur chacun des 3 volets: imposition de la famille, imposition de la propriété et droits de timbre.

Le Gouvernement n'a pas été suivi par le Parlement: ce dernier a regroupé les trois volets du paquet fiscal en une seule loi, ne permettant au peuple de se prononcer que par un « oui » ou un « non » à l'ensemble des modifications, fédérales ou cantonales.

1.1 Volet « imposition de la propriété »

La réforme concerne ici le contribuable qui occupe son propre logement. Pour la bonne compréhension, il y a lieu de distinguer entre les propositions équilibrées du Conseil fédéral et les décisions finales des Chambres fédérales, qui le sont nettement moins. Commençons par un rappel des dispositions qui sont actuellement en application.

1.1.1 Le droit actuel

Actuellement, l'utilisation d'un logement par son propriétaire est considérée comme un avantage et donc taxée comme un revenu. C'est la fameuse « valeur locative », qui entre dans le calcul du revenu imposable. Son montant est quelque peu inférieur au loyer que l'on payerait pour louer un appartement équivalent. En contre-partie, le propriétaire peut déduire les frais qu'il engage pour pouvoir jouir de son appartement ou de sa maison: d'une part, les intérêts hypothécaires qu'il paye à sa banque et, d'autre part, les frais d'entretien pour maintenir en bon état son objet immobilier. Il est logique que ces frais soient déductibles, car ils constituent des frais engagés pour l'acquisition du revenu imposable que représente la valeur locative.

1.1.2 La proposition du Conseil fédéral: changement de système financierement neutre

Le Conseil fédéral a proposé de supprimer à la fois l'imposition de la valeur locative et la déduction des intérêts passifs. En outre, il entendait limiter strictement la déduction des frais d'entretien, en se contentant d'un minimum permettant à ses yeux de remplir le mandat constitutionnel d'encouragement à la propriété. Selon la proposition du Conseil fédéral, le contribuable propriétaire de son logement aurait pu déduire chaque année la tranche de frais effectifs d'entretien entre fr. 5000.- et fr. 10'000.- par an. Tous les cinq ans, le contribuable aurait pu déduire fr. 45'000.- d'entretien lourd. Cette proposition aurait entraîné au maximum 120 à 150 millions¹ de diminution de recettes fiscales fédérales, cantonales et communales.

Les intentions sous-jacentes à la réforme étaient les suivantes:

- simplifier la taxation;
- supprimer l'imposition de la valeur locative, ressentie comme « revenu fictif » et peu appréciée de la population;
- supprimer un système de déductibilité des intérêts passifs et de frais d'entretien qui permettait à des contribuables des manœuvres douteuses de réduction artificielle du revenu imposable.

Le principe du changement de système envisagé par le Conseil fédéral avait l'appui de tous les partis politiques, du moment qu'il ne diminuait pas de manière sensible les recettes fiscales.

A titre de mesure d'appoint, le Conseil fédéral proposait que les nouveaux propriétaires puissent déduire une part de fr. 7500.- d'intérêt passif (15'000.- pour un couple). Cette part déductible se réduisait chaque année de 10%, pour être ramenée à zéro 10 ans après l'achat. Il s'agissait en effet de maintenir un effet positif du système actuel: les nouveaux propriétaires étant en général lourdement endettés, la possibilité de déduire les intérêts passifs allège fortement leur charge fiscale, ce qui facilite l'accession à la propriété. Sans ce correctif, le changement de système pénaliserait très fortement les propriétaires lourdement endettés, c'est-à-dire justement ceux qui viennent d'acquérir leur logement. Toutefois, ce palliatif n'est pas très efficace pour résoudre le problème; de plus, il crée d'importantes inégalités de traitement (voir 2.5.5).

Enfin, le Conseil fédéral proposait d'accompagner ce changement de système par un impôt cantonal et communal spécial sur les résidences secondaires appartenant à des personnes domiciliées hors du canton. Cet impôt s'élèverait au maximum à 1% de l'estimation fiscale de l'objet et permettrait aux cantons de montagne hébergeant des résidences secondaires en nombre (VS, TI et GR) de compenser le manque à gagner dû à l'abandon de la taxation de la valeur locative des résidences secondaires. Une double imposition par le canton de domicile et par celui hébergeant la résidence secondaire devra être évitée par voie d'ordonnance.

1.1.3 La décision des Chambres fédérales: un changement de système incomplet, ou le beurre et l'argent du beurre.

Au terme d'une procédure byzantine, les chambres fédérales ont pris une décision déséquilibrée: la valeur locative et la déduction des intérêts passifs sont abolies, comme proposé par le Conseil fédéral. Par contre, la déduction des frais d'entretien demeure illimitée vers le haut. Ce dispositif n'est pas logique, car les frais d'entretien ne constituent plus des « frais d'acquisition » d'un revenu imposable (= la valeur locative).

¹ Source: message, FF 2001 p. 2964.

Pour sa part, le correctif pour nouveaux propriétaires est maintenu, sous une forme accentuée par rapport à la proposition du Conseil fédéral: les intérêts passifs sont déductibles jusqu'à fr. 7500.- (fr. 15'000.- pour les couples) pendant 5 ans. Ensuite, le montant déductible diminue par tranche de 20% jusqu'à zéro.

En n'adoptant qu'une partie du dispositif proposé par le Conseil fédéral, le Parlement offre aux plus aisés des propriétaires le beurre et l'argent du beurre: plus de valeur locative, mais maintien de la déduction des frais d'entretien sans limite supérieure. Ainsi, les propriétaires disposent d'un moyen quasiment illimité de baisser artificiellement leur revenu imposable, et ceci sans aucun inconvénient: en effet, le propriétaire qui entretient à l'excès son logement ne risque plus comme aujourd'hui de voir l'amélioration apportée à son objet se traduire en une augmentation de la valeur locative, car cette dernière n'est plus taxée. Ce système crée donc une grosse inégalité de traitement entre les propriétaires et les locataires.

En pratique, cette possibilité d'économiser sur les impôts profite surtout aux propriétaires dont les revenus sont élevés: pour payer des frais d'entretiens excessifs et économiser ainsi des impôts, encore faut-il disposer de liquidités en quantité suffisante. On doit également constater que cette mesure ne permet pas la simplification de la taxation escomptée par le Conseil fédéral. Le fisc et les contribuables continueront à discuter sur la nature des travaux entrepris: entretien ou plus-value.

A cela s'ajoute une décision étrange: le Parlement a décidé qu'un seuil de fr. 4000.- par an de frais d'entretien ne serait désormais plus déductible, tout en ne fixant aucune limite supérieure à cette déduction. Cela provoque une grave inégalité de traitement: les propriétaires de petits objets immobiliers (appartements en PPE ou d'une petite maison) sont sérieusement pénalisés par rapport aux propriétaires de gros objets immobiliers. Ce système viole donc les principes constitutionnels de l'imposition selon la capacité économique et de l'égalité de traitement (voir sous 2.5.3).

Enfin, contre l'avis du Conseil fédéral, le Parlement a instauré un système d'épargne-logement: il s'agit d'un contrat d'une durée maximale de 10 ans visant à accumuler des fonds en vue de l'acquisition d'un logement. Le signataire s'engage à verser un montant annuel sur un compte ad-hoc auprès d'une banque ou d'une assurance. L'épargne-logement est réservée aux personnes âgées de moins de 45 ans lors de la signature. Un célibataire titulaire d'un tel contrat peut déduire de son revenu ses versements jusqu'à concurrence de fr. 12'000.- par an (fr. 24'000.- pour un couple), ceci pendant 10 ans. Ce système rappelle le 3^{ème} pilier A. Mais il y a une différence qui le rend totalement inacceptable: lorsque le contribuable retire son épargne-logement pour l'investir dans un appartement ou une maison, il n'y a aucune imposition. Or, dans le cas du 2^{ème} ou du 3^{ème} pilier, la situation est plus équitable, car l'argent retiré est imposé à un taux réduit au moment du retrait. Ainsi, avec ce système d'épargne-logement, un couple peut réduire définitivement son revenu imposable de fr. 240'000.- sur 10 ans. Rien ne justifie ce traitement d'extrême faveur par rapport aux autres catégories de contribuables (locataires, personnes déjà propriétaires, contribuables de plus de 45 ans). En outre, en pratique, seuls des jeunes couples très aisés pourront se permettre de mettre fr. 24'000.- de côté en plus de la LPP (et du 3^{ème} pilier).

Toutes les règles ci-dessus seront non seulement valables pour l'impôt fédéral direct, mais s'imposent aussi aux cantons et aux communes: ceux-ci devront les transposer dans leurs propres lois, y compris le montant non déductible de fr. 4000.-, les montants de fr. 12'000.- et fr. 24'000.- de l'épargne-logement ainsi que les plafonds de fr. 7'500.-, respectivement fr. 15'000.- de déduction des intérêts passifs par les nouveaux propriétaires. Cela pose un grave problème de constitutionnalité, car on se trouve là clairement dans un domaine de compétence réservé aux cantons par la Constitution (voir 2.5.1).

A noter que le Parlement a repris tel quel le nouvel impôt sur les résidences secondaires.

La réforme de l'imposition de la propriété devrait entrer en vigueur en 2009.

1.1.4 Impact sur les différentes catégories de propriétaires

Le tableau ci-dessous montre à quel point le nouveau système adopté par le Parlement fédéral favorise les propriétaires de villas cossues et défavorise les propriétaires de petits biens immobiliers.

Ce phénomène est accentué par le fait que les petits propriétaires sont très souvent lourdement endettés et ne disposent pas de revenus assez importants pour se amortir rapidement leurs dettes. Ainsi, avec le changement de système, ils ne bénéficieront plus de la déductibilité des intérêts passifs, très avantageuse pour eux.

Inversement, les propriétaires peu endettés – ceux qui n'ont aujourd'hui guère d'intérêts passifs à déduire – y gagnent sur toute la ligne grâce à l'abolition de la valeur locative.

Tableau 1 : Effet global du volet « Propriété » sur le revenu imposable, selon la taille de l'objet immobilier, pour un propriétaire endetté

Valeur de la maison ou de l'appartement (valeur vénale actuelle)	Effet du nouveau système sur le revenu imposable (IFD et impôts cantonaux et communaux) « + » → augmentation, « - » → diminution	Variation des impôts
400'000	+800	Augmentation d'impôt
650'000	+1300	Augmentation d'impôt
900'000	+400	Augmentation d'impôt
1'150'000	-600	Baisse d'impôt
2'000'000	-4000	Baisse d'impôt
5'000'000	-16000	Baisse d'impôt

Le calcul se base sur des hypothèses standards: endettement à 65% de la valeur vénale actuelle, taux d'intérêt à 4%, valeur locative à 3% de la valeur vénale actuelle, objet acheté il y a plus de 10 ans; frais d'entretiens effectifs à 0.6% de la valeur vénale actuelle (= 20% de la valeur locative).

Si l'on varie les hypothèses, le résultat se modifie:

- **Si le taux d'endettement est plus élevé, par exemple de 75%, tous les propriétaires y perdent.** Toutefois, un tel taux n'est pas réaliste pour quelqu'un qui est propriétaire depuis plus de 10 ans. En effet, les banques exigent généralement le remboursement de 1% de l'emprunt. Ainsi, celui qui s'endette à 75% lors de l'acquisition a probablement un endettement de 67,5% après 10 ans. A noter qu'avec un endettement de 67.5%, les propriétaires y perdent si leur objet vaut moins de 1,33 millions.
- **Si l'acquisition date de moins cinq ans, le propriétaire y gagne massivement** (pour un couple: environ fr. 10'000 d'abaissement du revenu imposable pendant 5 ans). Ensuite, on rejoint en cinq ans les chiffres du tableau.
- **Si le taux d'intérêt hypothécaire est plus bas, par exemple 3,5% au lieu de 4%**, les deux premières catégories (400'000 et 650'000) réduisent très légèrement leur revenu imposable: la baisse est de fr. 500.-, respectivement fr. 812.50. Ensuite, la baisse devient plus conséquente. Il faut toutefois relever que les anciens propriétaires bénéficient rarement d'un taux

d'intérêt moyen nettement inférieur à 4% en raison de la prime de risque et de l'ancienneté des crédits.

- **Si le taux hypothécaire remonte au dessus à 4.5%, la quasi-totalité des propriétaires y perdent avec l'abolition de la déductibilité des intérêts passifs:** seuls ceux dont l'objet vaut plus de 5,3 millions y gagnent. L'expérience récente montre qu'un taux hypothécaire moyen supérieur à 4% n'est pas du tout irréaliste. Corollaire logique: en cas d'augmentation des taux, le nouveau système protège les caisses des collectivités publiques, car cette augmentation du taux ne fait plus baisser les revenus imposables.

A relever que le changement de système a donc un effet anti-cyclique sur la conjoncture. En effet, les taux d'intérêts élevés correspondent souvent à des phases de boom économique. Ainsi, dans ces phases, les propriétaires ne voient plus leur revenu imposable baisser. Mais inversement, dans les phases de taux bas, lorsque l'économie va mal, les propriétaires ne voient plus leurs impôts augmenter. Cela aggrave la situation des finances publiques dans ces phases difficiles.

1.1.5 Accession à la propriété rendue plus difficile

Le système actuel favorise l'accès à la propriété, car les jeunes propriétaires, généralement très endettés, peuvent déduire les intérêts de leur revenu imposable. Avec le paquet fiscal, ce n'est plus possible. Le correctif sous la forme de déduction limitée des intérêts passifs résout temporairement ce problème, pendant cinq ans à plein, puis ensuite de manière dégressive pendant cinq autres années. Ce laps de temps ne suffit cependant pas à un jeune couple pour rembourser sa dette. Ainsi, au terme des 5 premières années de propriété, ce jeune couple sera confronté à une augmentation régulière et importante des impôts, pour aboutir à un niveau plus élevé que dans le système actuel. Anticipant ce problème, les jeunes couples de la classe moyenne hésiteront davantage à acheter un logement.

1.1.6 Conséquences financières de la réforme de l'imposition de la propriété

Les effets de la réforme de l'imposition de la propriété sont les suivants²:

- 335 mio. recettes en moins pour l'impôt fédéral direct (part allant à la Confédération).
- 145 mio. de recettes en moins pour les cantons (part à l'impôt fédéral direct).
- 1,1 à 1,3 milliards de baisse des recettes des impôts cantonaux et communaux.

Soit au total entre 1,6 et 1,8 milliards.

Par comparaison, le changement complet et cohérent de l'imposition de la propriété tel que le préconisait le Conseil fédéral n'aurait coûté que 120 à 150 millions, tous niveaux confondus. Les décisions du Parlement coûtent donc dix fois plus que celles proposées par le Conseil fédéral.

1.2 Volet « imposition de la famille »

Le volet « imposition de la famille » du paquet fiscal modifie le système de barème de l'impôt fédéral direct et les déductions liées à la situation familiale. Les changements

² Résumé des délibérations des Chambres fédérales, état octobre 2003 pg 14.
(<http://www.estv.admin.ch/data/ist/f/vorstoesse/1-8.pdf>)

doivent être transposés dans le droit cantonal et communal. Il existe une – petite – marge de manœuvre pour l'adaptation.

Au terme d'un débat épique, les Chambres fédérales ont grosso modo repris telles quelles les propositions du Conseil fédéral; ainsi, il n'est pas utile de mettre en évidence les divergences, comme pour le volet immobilier.

1.2.1 Les principaux changements de l'impôt fédéral direct

Il existe actuellement deux barèmes d'imposition, l'un pour les célibataires et l'autre pour les couples mariés. Ce second barème est plus « clément »: il est en effet logique que deux personnes payent moins d'impôt qu'une seule personne, pour un revenu global identique. Cependant, le système actuel génère une inégalité marquante: deux personnes mariées payent généralement plus d'impôt que deux concubins, à revenus du ménage égal. La réforme vise à corriger cette dernière inégalité et à favoriser les familles.

La réforme proposée est construite de la manière suivante : les barèmes pour couple et célibataires sont remplacés par un barème unique. Toutefois, dans l'application de ce nouveau barème unique, les couples mariés peuvent diviser leur revenu par 1,9. Ainsi, on taxe l'entier de leur revenu au même taux que l'on utilise pour une personne seule gagnant 52% de leur revenu³. A relever que le nouveau régime renverse l'inégalité, mais sans la supprimer: désormais, les concubins payeront souvent plus que les couples mariés, toutes choses étant égales par ailleurs.

Pour les moyens et bas revenus, ce nouveau barème est un peu plus « dur » que les deux barèmes actuels. Cette dureté est toutefois plus que compensée par le nouveau système de déductions, qui sont nettement plus élevées.

³ Ce système, appelé splitting partiel, ressemble au quotient familial vaudois (qui s'élève à 1,8 pour les couples mariés), toutefois sans parts additionnelles pour les enfants.

Tableau 2 : Nouveau système des déductions

Déduction sur le revenu imposable ⁴ , par an	Actuellement	Avec la réforme
Déduction pour double activité lucrative du couple marié	fr. 7000.-	Supprimée (son effet est « repris » par le splitting).
Déduction par enfant	fr. 5600.-	fr. 9300.-
Déduction pour personnes à charge	fr. 5600.-	entre fr. 5600.- et fr. 9000.-, selon frais effectifs prouvés.
Déduction générale, pour tous les contribuables, sans conditions	aucune	fr. 1400.-
Déduction pour frais de grade, par enfant	Aucune en droit fédéral, mais autorisée par la LHID pour les impôts cantonaux et communaux.	fr. 7000.-
Déduction pour frais de ménage pour les personnes vivant seules ou avec des enfants.	Aucune	fr. 11'000.- (deux célibataires en ménage commun ou collocation ne peuvent l'invoquer)
Déduction pour famille monoparentale	Aucune	3% du revenu net, mais au max. fr. 5500.-

Vu le nombre de changements proposés, il est difficile de cerner l'impact d'ensemble. Les deux paragraphes suivants tentent de donner un aperçu de l'effet global de ces mesures.

1.2.2 Les effets du volet « famille » pour l'IFD selon la catégorie de revenu

Le tableau ci-après met en évidence la répartition des allègements en fonction des catégories de revenu net.

⁴ Valeurs pour le système postnumerando annuel. Pour le système prae-numerando bisannuel, les montants sont de 10% inférieurs.

Tableau 3: Répartition des allègements entre les différentes catégories de revenu net⁵.

Catégorie de revenu net en milliers de fr / an	Nombre de contribuables 1997-1998	% des contribuables	Rendement IFD en mio. de fr. avant la réforme du volet famille	Rendement IFD en mio. de fr. après la réforme du volet famille	Diminution mio	% de la baisse totale	Baisse moyenne par contribuable en fr
0 à 29	1'423'830	33.70%	56.5	7.8	48.7	3%	34
30 à 39	525'363	12.44%	124.9	84.0	40.9	3%	78
40 à 49	515'321	12.20%	248.2	217.6	30.6	2%	59
50 à 59	434'263	10.28%	318.7	300.9	17.8	1%	41
60 à 69	346'236	8.20%	352.8	322.7	30.1	2%	87
70 à 79	263'657	6.24%	396.4	329.7	66.7	5%	253
80 à 89	192'978	4.57%	410.4	325.4	85.8	6%	440
90 à 99	135'586	3.21%	391.8	309.0	82.8	6%	611
100 à 119	159'486	3.78%	679.8	540.6	139.2	10%	873
120 à 199	168'626	3.99%	1716.9	1264.3	452.6	31%	2684
200 et plus	59'407	1.41%	3133.4	2685.9	447.5	31%	7533
Tous	4'224'753	100.00%	7829.8	6387.9	1441.9	100%	341

La répartition de l'effet du volet IFD-famille est très asymétrique:

- à eux seuls, les contribuables déclarant plus de fr. 200'000.- de revenu net accaparent presque le 31% des allègements. Or, ces 60'000 ménages ne représentent que 1,4 % des contribuables. En moyenne, ils économiseront fr 7500.- d'IFD par an.
- le 83% de contribuables qui déclarent moins de fr. 80'000.- de revenu net ne bénéficie que de 12% du total des allègements. Pour eux, l'économie moyenne ne sera que de fr. 67.- par an.

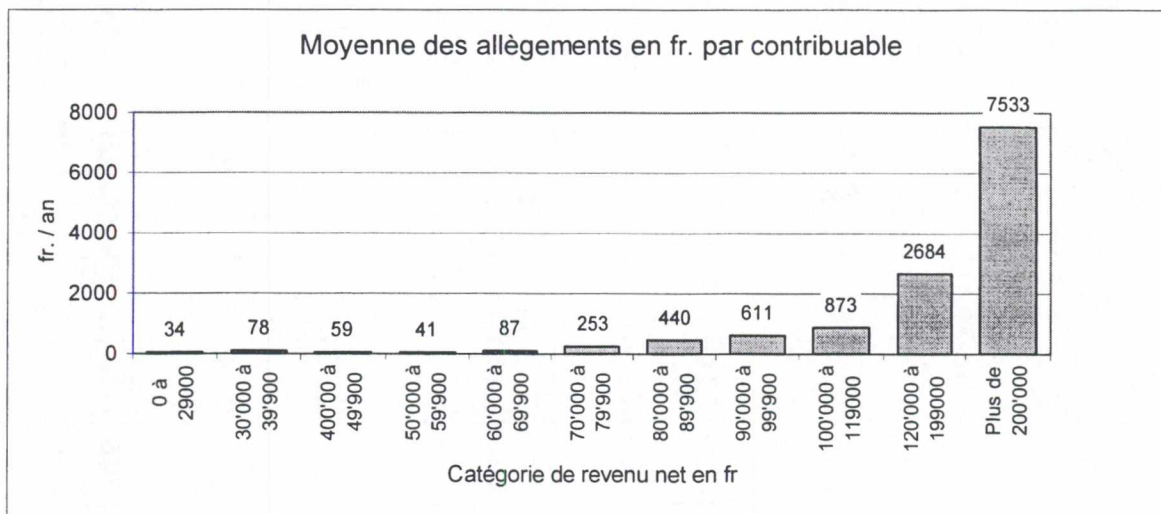
Ou plus simplement:

- Le 9% de contribuables qui ont un revenu net de plus de fr. 100'000.- se partagent 72% des allègements.
- Tous les autres contribuables, c'est à dire le 91% qui gagne moins de 100'000.- se partage le 28% des allègements.

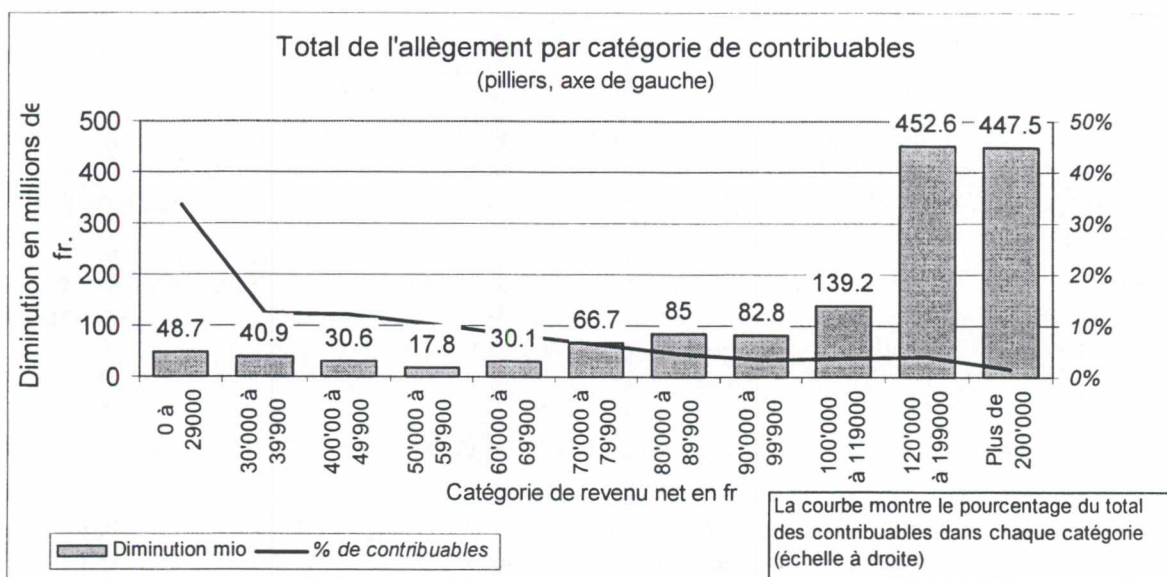
Les deux graphiques ci-dessous illustrent cette répartition pour le moins asymétrique.

⁵ Source: Calculs de l'Administration fédérale des contributions (AFC) sur le volet famille (http://www.estv.admin.ch/data/f/paket/ek_f.pdf du 6.11.03) mis en rapport avec la statistique du total des contribuables 1997-1998 (http://www.estv.admin.ch/data/f/paket/klassen_f.pdf du 19.10.03).

Graphique 1: Moyenne des allègements du volet famille selon différentes catégories de revenu net



Graphique 2: Total des allègements du volet famille selon différentes catégories de revenu net et la répartition des contribuables



1.2.3 Exemples de situations individuelles

L'Administration fédérale des contributions a calculé l'effet du volet famille sur quatorze exemples de ménages. Nous reprenons ici ces chiffres, pour un revenu brut de fr. 50'000, 100'000, 200'000 et 400'000.-.

Tableau 4: Effets du volet famille sur différentes catégories de revenu pour l'impôt fédéral direct (IFD)⁶

Allègement IFD (-), Augmentation IFD (+)							
Type			Revenu annuel brut (=salaire brut d'un salarié)				
	Statut	Répartition du revenu	50'000	100'000	200'000	400'000	
Avec deux enfants	Monoparentale	(1 seul revenu)	-29	-620	-1'909	-2'663	
	Couple marié	100/0 (=1 seul revenu)	0	-530	-3'613	-7'183	
		70/30	0	-493	-3'591	-8'000	
		50/50	0	-493	-3'580	-7'992	
	Concubins	100/0 (=1 seul revenu)	+3	+592	+1'517	+1'303	
		70/30	0	-178	+506	+458	
		50/50	-44	+105	+602	+1'290	
	Sans enfant	Célibataire	(1 seul revenu)	-154	-86	+79	-425
		Couple marié	100/0 (=1 seul revenu)	-83	-423	-3'605	-6'347
70/30			-50	-116	-2'593	-5'412	
50/50			-50	-116	-2'583	-5'404	
Concubins		100/0 (=1 seul revenu)	+134	+767	+1'454	+1'005	
		70/30	-3	+393	+1'516	+2'196	
		50/50	-88	+268	+1'534	+2'908	

1.2.4 Les effets financiers des changements du volet famille pour l'IFD

Au plan financier, le volet « imposition de la famille » provoque dès 2005 une diminution des recettes de l'impôt fédéral direct de 1442 millions par an. Cette diminution se

⁶ Pour plus de détails et d'autres revenus, consulter la source:
http://www.estv.admin.ch/data/f/paket/rat_f.pdf

partage entre la Confédération (moins 1009 millions) et les cantons (moins 433 millions)⁷.

1.2.5 Les effets du volet « famille » sur les impôts cantonaux et communaux

Avec le paquet fiscal, les cantons et les communes doivent reprendre la logique du système fédéral d'imposition de la famille dans leurs propres impôts directs: barème unique, splitting, système de déductions. Toutefois, à la différence du volet sur la propriété, la loi fédérale n'impose pas formellement de montants. En théorie, les cantons peuvent librement choisir les montants des déductions et le coefficient du splitting.

En pratique, les choses se présentent différemment: si les cantons n'adoptent pas pour leur propre législation les mêmes montants de déduction que la Confédération, le remplissage et le dépouillement des déclarations d'impôt s'en trouveront fortement compliqués. Ainsi, les cantons sont quasiment obligés de reprendre les mêmes montants de déductions que ceux prévu pour l'IFD.

Suivant le système cantonal prévalant actuellement, l'impact est très variable. Il doit donc être examiné séparément par canton, même si, dans les grandes lignes, il ressemblera à celui de la Confédération. De surcroît, comme cela nécessite une refonte, au moins partiellement, du barème, il est quasiment impossible de prédire qui sera touché à la hausse ou à la baisse. Cette incertitude ne sera levée que dans plusieurs années, lorsque les débats sur les modalités de transposition seront achevés dans les cantons. C'est donc un véritable chèque en blanc que l'on propose aux citoyennes et citoyens.

En première analyse, le manque à gagner pour les cantons et les communes oscillera entre 0.7 et 0.9 milliard.

1.3 Volet « droits de timbre »

Pour l'essentiel, il s'agit d'ancrer dans le droit ordinaire des mesures déjà mises en vigueur par loi d'urgence. L'administration fédérale des finances résume ainsi ce volet peu contesté⁸:

En ce qui concerne les droits de timbre, les principales modifications apportées par ce «paquet fiscal» peuvent être résumées comme suit :

- *Droit d'émission : majoration à un million de francs de l'actuelle franchise de 250'000 francs, mesure prise en faveur des entreprises.*
- *Droit de négociation :*
 - = Ancrage définitif dans la loi des divers allègements accordés au titre de mesures d'urgence votées en 1999 et 2000, puis prorogées en 2002 jusqu'à fin 2005 (à savoir notamment l'exonération de certaines transactions boursières, afin de renforcer la compétitivité de la place financière suisse et d'éviter un déplacement des transactions à l'étranger ; cf. à ce sujet les chiffres 3.6 et 3.7 ci-devant, ainsi que 3.9 ci-après).*
 - = Exonération des «corporates» (= sociétés étrangères dont les actions sont cotées auprès d'une bourse reconnue)*

Ces mesures entraîneront pour la Confédération des pertes de recettes de l'ordre de 310 millions de francs. Par rapport au projet initial du Conseil fédéral, seuls 70 millions

⁷ Dans un premier temps, l'effet du volet famille avait été évalué à 1,22 milliard de diminution des recettes IFD (cantons + Confédération). Des calculs plus précis ont nécessité la correction à la hausse (réponse à la Meier-Schatz 03.1108).

⁸ <http://www.estv.admin.ch/data/ist/f/vorstoesse/3-8.pdf> pg. 6.

environ constituent véritablement de nouvelles pertes. Les quelque 240 millions restants découlent de dispositions introduites par voie d'urgence voici plusieurs années déjà et désormais définitivement inscrites dans la loi.

2. Ficelage antidémocratique et hérésie constitutionnelle

2.1 Avec le paquet fiscal, la Confédération fait de la politique cantonale et communal

L'harmonisation des impôts cantonaux est constitutionnellement limitée aux aspects formels. Elle a pour objectif de simplifier les processus administratifs et de poser un cadre équitable à la concurrence entre les cantons. Or, avec ce paquet fiscal, le Parlement fédéral abuse de ce dispositif pour s'immiscer grossièrement dans la politique des cantons et des communes. Une immixtion limitée aux aspects formels du domaine fiscal est admissible, pour autant qu'elle respecte la base constitutionnelle actuelle, ce qui n'est en l'occurrence pas le cas (voir 2.5.1). Mais en privant les communes et les cantons de 2,5 milliards de recettes, le Parlement fédéral impose aux cantons et aux communes des renoncements très douloureux dans tous les domaines de leur compétence. Ce faisant, il empiète à l'évidence sur les compétences réservées des cantons et remet en question l'essence même du fédéralisme.

Il faut relever que la démarche n'est pas d'une grande droiture: en effet, l'organe qui décide de réduire les impôts devrait avoir la cohérence et le courage de décider lui-même quelles sont les prestations correspondantes à supprimer. Or le Parlement fédéral a aimablement délégué ce pensum aux cantons et aux communes (voir 3.4), qui sont eux directement confrontés aux problèmes pratiques que cela pose.

2.2 Le ficelage: une « combine » anti-démocratique au détriment de l'unité de la matière

Le Conseil fédéral avait intitulé son message du 28 février 2001 « train de mesures fiscales 2001 ». En français, il n'avait à dessein pas utilisé l'expression de « paquet ».

En effet, le Conseil fédéral proposait d'aborder simultanément l'ensemble du dossier, mais de formuler une décision séparée sur chacun des « wagons ». A cet effet, il avait donc proposé trois projets de loi distincts:

1. Loi fédérale sur l'imposition du couple et de la famille (projet A).
2. Loi fédérale sur le changement du système d'imposition de la propriété du logement (projet B)
3. Loi fédérale sur les droits de timbre (LT) (projet C)

Ainsi, le Parlement fédéral avait la possibilité de décider de manière nuancée sur chacun des « wagons » et d'en étaler l'entrée en vigueur de manière à la rendre supportable pour les finances publiques. Mais surtout, en cas de référendum sur un ou plusieurs des « wagons », le peuple aurait pu se prononcer séparément sur chaque sujet: en effet, il est tout à fait possible d'approuver le volet « droits de timbre », d'être critique sur le volet « famille » et de désapprouver le volet « propriété ». Ce faisant, le Conseil fédéral s'assurait du respect de l'unité de la matière en vue d'une éventuelle votation.

Désormais, le conditionnel passé est de mise. En effet, les Chambres fédérales ont regroupé toutes les modifications en une seule loi. Assez rapidement, soit le 24 avril 2001 déjà, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CERN) a regroupé les volets A (famille) et C (droit de timbre). Ultérieurement, le 3 octobre 2002, le plénum du Conseil des Etats a achevé le ficelage, à une très courte majorité. Le train est désormais ficelé en paquet. Ainsi, les citoyennes et les citoyens sont obli-

gés d'accepter ou de refuser le tout en bloc, sans pouvoir exprimer leur vote de manière nuancée.

Cette manœuvre de regroupement en un paquet n'est pas due au hasard: pour s'assurer l'obtention définitive des somptueux cadeaux qu'ils s'étaient octroyés, les défenseurs du lobby immobilier ont voulu lier le destin du volet « propriété » à celui du volet « famille ». Cette démarche s'assimile à une forme de chantage: « *soit vous acceptez le tout, y compris le volet le plus discutable, soit vous n'aurez rien du tout.* »

En décidant de lancer pour la première fois dans l'histoire suisse un référendum, les cantons ont refusé de céder à ce chantage: non seulement parce que, à leurs yeux, le volet « propriété » est particulièrement inéquitable (voir 2.4) et viole l'autonomie cantonale (voir 2.5.1), mais aussi parce que ce volet rend l'ensemble du paquet financièrement insupportable. Sans ce ficelage, les cantons se seraient vraisemblablement limités à combattre le volet « propriété ». En effet, malgré le côté relativement inéquitable du volet famille, il ne se justifiait pas d'employer un instrument aussi lourd que le référendum des cantons pour le combattre, d'autant que ce volet ne viole pas formellement l'autonomie des cantons. Mais après la manœuvre de ficelage, c'était tout ou rien.

Au-delà des considérations politiques, force est de constater qu'en ficelant ce paquet, les Chambres fédérales ont fort peu fait cas du principe juridique d'unité de la matière.

2.3 Procédure décisionnelle: du bricolage en Chambre

Durant la phase pré-parlementaire, le projet initial avait été soigneusement préparé: rapport d'expert suivi d'une procédure de consultation, évaluation précises des conséquences financières, etc. Ce n'est qu'au Parlement fédéral que le projet s'est mis à tanguer fortement. Successivement, les commissions et les plénums des deux Chambres se sont mis à modifier en profondeur les propositions du Conseil fédéral, qui plus est dans des directions contradictoires: tantôt splitting total, tantôt partiel, tantôt à options, tantôt imposition individuelle, tantôt changement de système pour la propriété, tantôt aménagement du statu-quo, tantôt report dans le temps de l'entrée en vigueur. A relever que, lors d'une des étapes, le Conseil des Etats, effrayé par les conséquences financières, avait proposé de conditionner l'entrée en vigueur du volet immobilier au respect du frein à l'endettement. Sans succès.

Le ficelage a empêché d'engranger l'un après l'autre les différents volets. A chaque délibération, l'entier du dispositif pouvait être remis en question sous la pression des lobbies. Ce n'est qu'au terme de plusieurs navettes entre les conseils et de trois conférences de conciliation que le paquet a pu être adopté.

En tentant de se substituer au Conseil fédéral de manière velléitaire, le Parlement a clairement outrepassé son rôle: au lieu d'amender, le Parlement s'est mis à rédiger lui-même. Il a pris des décisions dont les conséquences sont très lourdes pour les cantons, sans consulter ces derniers en bonne et due forme, ni même chiffrer sérieusement les effets financiers: les premières estimations sérieuses des décisions prises en juin 2003, dans une ambiance pré-électorale, ne datent-elles pas d'octobre 2003 ?

Le caractère chaotique des délibérations explique que l'on soit arrivé à une solution largement anticonstitutionnelle: en effet, l'essentiel des dispositions discutables ne figuraient pas dans le projet du Conseil fédéral. A noter que le résumé synthétique de ces délibérations kafkaïennes nécessite près de 30 pages⁹.

⁹ Les trois résumés synthétiques:

<http://www.estv.admin.ch/data/ist/f/vorstoesse/2-10.pdf>,
<http://www.estv.admin.ch/data/ist/f/vorstoesse/2-11.pdf>
<http://www.estv.admin.ch/data/ist/f/vorstoesse/3-8.pdf>

2.4 Un projet qui crée bien plus d'injustices qu'il n'en supprime

2.4.1 Imposition de la propriété: violations réitérées du principe constitutionnel de l'égalité de traitement

Le paquet fiscal devait simplifier l'imposition de la propriété, laquelle était également source de certaines injustices dans la pratique, parce qu'il permettait aux contribuables les plus aisés de réduire drastiquement leur revenu via les frais d'entretien. Or, la solution retenue ne résout pas le problème d'équité lié à la déduction illimitée des frais d'entretien, puisque celle-ci est maintenue sans limite supérieure.

Mais surtout, le paquet fiscal introduit quatre nouvelles injustices substantielles, sous la forme d'inégalités de traitement objectivement critiquables, comme le montre l'expertise Cagianut/Cavelti¹⁰. En résumé, les critiques sont les suivantes:

- La déduction de l'épargne-logement permet à certaines catégories de contribuables – les futurs propriétaires âgés de moins de 45 ans et disposant d'un revenu important – de soustraire légalement une partie de leur revenu à l'impôt (détail sous 2.5.2).
- L'abandon de la valeur locative sans l'abandon simultané de la déduction des frais d'entretien pénalise grossièrement les locataires par rapport aux propriétaires (détail sous 2.5.3).
- Le seuil inférieur non déductible des frais d'entretien, fixé à fr. 4'000.-, pénalise les propriétaires de petits objets par rapport aux propriétaires de gros objets immobiliers (détail sous 2.5.4).
- La déduction des intérêts passifs pour les nouveaux propriétaires génère une grande inégalité par rapport aux locataires et aux propriétaires de longue date (détail 2.5.5).

Ce constat amène à rappeler la nature et l'importance du principe constitutionnel de l'égalité de traitement. En droit fiscal, l'égalité de traitement signifie que l'on traite de manière identique deux contribuables lorsqu'il n'existe pas entre eux de différences objectives ni de motif raisonnable justifiant un traitement différencié. Inversement, l'égalité de traitement impose de différencier le traitement lorsqu'il existe des différences effectives entre les situations des deux contribuables.

Comme toute chose humaine, un système fiscal ne peut être parfait. Néanmoins, tout doit être fait pour respecter au plus près le principe de l'égalité de traitement, sous peine de léser de nombreux citoyennes et citoyens. En effet, admettons que l'on réserve au contribuable A un traitement fiscal de faveur par rapport au contribuable B, alors que ces deux contribuables sont dans la même situation économique: le fait que A dispose d'un revenu après impôt plus élevé grâce à ce traitement de faveur est injuste. Mais ce n'est pas là la conséquence la plus dramatique, du moins du point de vue de A qui se réjouit assurément d'économiser des impôts.

Par contre, les conséquences négatives sur B sont totalement inacceptables, même si elles se manifestent de manière indirecte et décalée dans le temps: les impôts que A et ses semblables ne payeront pas manqueront dans les caisses des collectivités publi-

¹⁰ Francis Cagianut, professeur honoraire de l'Université de St-Gall et Ulrich Cavelti, Docteur en droit Président du Tribunal administratif du canton de St-Gall: Expertise concernant la constitutionnalité des dispositions adoptées par le Parlement fédéral dans la Loi fédérale du 20 juin 2003 sur la modification d'actes concernant l'imposition du couple et de la famille, l'imposition du logement et les droits de timbre, établie sur mandat de la Conférence des gouvernements cantonaux (disponible sous <http://www.fdk-cdf.ch/PDF/Gutachten%20Text.pdf>).

ques. Ceci aura l'une, l'autre ou les deux conséquences négatives suivantes sur B et ses semblables:

- Une augmentation générale des impôts sans augmentation des prestations publiques.
- Une réduction des prestations sans réduction correspondante des impôts pour B.

On voit donc que le respect de l'égalité de traitement est un principe cardinal qui doit accompagner toute réforme de la législation fiscale, mais que ne respecte hélas pas le paquet fiscal.

2.4.2 Opportunité politique discutable de la répartition des allègements

Au delà des défauts juridiques objectifs du volet de l'imposition de la propriété, la question de l'équité se pose aussi pour le volet « famille ». A l'origine, le volet « famille » du paquet fiscal devait corriger l'inégalité fiscale entre couples mariés et concubins. Or, il le fait en la renversant: désormais, les concubins payeront souvent nettement plus que les couples mariés¹¹. De plus, censé favoriser les familles de la classe moyenne, ce volet favorise en réalité surtout les revenus élevés.

L'analyse des effets globaux du volet famille de ce paquet (sous 1.2.2) montre que les allègements sont répartis de manière très asymétrique sur l'échelle des revenus. En valeur absolue, les très hauts revenus sont les grands gagnants de l'opération. Cela s'explique certes par le fait que l'IFD est très progressif et que ces catégories de revenu constituent aujourd'hui les meilleurs contributeurs. Néanmoins, vu la situation économique et sociale, la question reste ouverte de savoir s'il était opportun de leur accorder maintenant ces allègements massifs, a fortiori en prétendant « avantager la classe moyenne ».

2.5 Le détail des violations de la Constitution fédérale

La Conférence des gouvernement cantonaux (CdC) a mandaté le professeur Francis Cagianut et Ulrich Cavelti, docteur en droit, pour examiner la constitutionnalité du paquet fiscal¹². Leurs principales conclusions sont détaillées dans les paragraphes suivants, après avoir été résumées sous 2.4.1.

2.5.1 La manière de procéder viole la lettre et l'esprit de l'art. 129 de la Constitution fédérale

L'article 129 de la Constitution fédérale a la teneur suivante.

Art. 129 Harmonisation fiscale

¹ La Confédération fixe les principes de l'harmonisation des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes; elle prend en considération les efforts des cantons en matière d'harmonisation.

² L'harmonisation s'étend à l'assujettissement, à l'objet et à la période de calcul de l'impôt, à la procédure et au droit pénal en matière fiscale. Les barèmes, les taux et les montants exonérés de l'impôt, notamment, ne sont pas soumis à l'harmonisation fiscale.

³ La Confédération peut légiférer afin de lutter contre l'octroi d'avantages fiscaux injustifiés.

¹¹ Comme le montre la lecture des tableaux comparatifs de l'Administration fédérale des finances sous http://www.estv.admin.ch/data/f/paket/rat_f.pdf.

¹² voir note 10.

L'alinéa 2 est tout à fait clair: la Confédération ne peut pas imposer aux cantons les montants des déductions et des franchises. Elle doit se contenter d'imposer l'existence des déductions, en laissant les cantons en fixer librement les montants. Or, le volet immobilier du paquet fiscal fixe des montants obligatoires pour les cantons:

- l'allègement pour nouveaux propriétaires de fr. 7500.-, resp. 15'000.- pour les couples (LHID art. 9 al. 2 bis modifié)
- le seuil non déductible de frais d'entretien, fixé à fr. 4000.-. (LHID art. 9 al. 1^{er} modifié).
- le montant maximum de l'épargne logement fixé à fr. 12'000.-, et 24'000.- (LHID art. 9a modifié, renvoi à l'art. 8 LPP).

Indubitablement, le paquet fiscal viole donc l'alinéa 2 de l'article 129 de la Constitution fédérale.

De surcroît, les experts mettent en évidence deux problèmes relatifs au processus décisionnel:

- Par essence, une harmonisation ne peut se faire contre l'avis des cantons, ce qui implique un droit de participation des cantons, comme le précisait explicitement l'ancienne Constitution fédérale. Or, au cours des débats tumultueux et imprévisibles des Chambres fédérales, il n'a aucunement été tenu compte de leur avis et de leurs intérêts. Seul un simulacre de consultation a été improvisé.
- l'harmonisation n'a pas pour objectif d'imposer à tous les cantons un changement contre leur gré. Et l'harmonisation entre l'IFD et l'impôt direct, également prévue à l'art. 129 de la Constitution, ne saurait se réduire à un alignement unilatéral forcé des législations cantonales sur celle régissant l'impôt fédéral direct. Au contraire, l'idée était que la Confédération adapte sa législation au consensus atteint entre les cantons.

2.5.2 La déduction épargne-logement viole le principe de l'égalité de traitement et celui de l'imposition selon la capacité économique

Le système de la déduction de l'épargne-logement viole le principe de l'égalité de traitement garanti par les art. 8 et 127 de la Constitution fédérale.

A revenu net égal, deux contribuables dont l'un recourt à l'épargne-logement et l'autre pas n'y recourt pas sont taxés différemment. Or tous les contribuables n'ont pas la liberté d'y recourir: la déduction n'est pas permise aux personnes de plus de 45 ans, ni à celles qui possèdent et habitent déjà leur propre logement. En plus, les contribuables dont le revenu est trop bas pour mettre de l'argent de côté ne peuvent dans les faits y recourir. Par ailleurs, ce système n'est pas comparable au 2^{ème} et au 3^{ème} pilier, car il ne prévoit aucune imposition au moment de retirer le capital pour l'investir. On rappellera à cet égard que celui qui retire son avoir du 2^{ème} et du 3^{ème} pilier paye un impôt sur le capital retiré¹³. Ainsi, le système des trois piliers ne soustrait pas définitivement à l'impôt les montants retirés, alors que l'épargne-logement le fait.

De plus, l'épargne-logement viole le principe de l'imposition selon la capacité économique (cst art. 127): celui qui a un revenu plus élevé et qui y recourt est taxé de la même manière que celui qui a un revenu plus bas et n'y recourt pas. Or, le premier a une capacité économique supérieure et devrait donc être taxé davantage que le second.

¹³ L'encouragement de l'accession à la propriété (art. 108 Cst) ne suffit pas à justifier une entorse à l'égalité de traitement dans l'imposition. Pour cela, il aurait fallu que la Constitution prévoie explicitement des avantages fiscaux, comme elle le fait à l'art. 111 sur la prévoyance vieillesse.

Comme aucun rattrapage ultérieur n'est prévu, à la différence du système des 2^{ème} et le 3^{ème} piliers, ce système est anti-constitutionnel.

2.5.3 La déduction des frais d'entretien viole le principe de l'égalité de traitement, en créant une inégalité entre locataires et propriétaires.

Dans le système actuel, l'usage de son propre logement est considéré comme un revenu imposable: c'est la fameuse valeur locative. Dès lors qu'il s'agit d'un revenu, la contre-partie logique consiste à pouvoir déduire les frais que le contribuable engage pour obtenir ce revenu. Concrètement, la législation actuelle prévoit ainsi la déduction des intérêts hypothécaires et des frais d'entretien, tous deux nécessaires à l'obtention de ce revenu que constitue la valeur locative.

Avec le changement de système, le bénéfice tiré du fait d'habiter gratuitement son propre logement n'est plus considéré comme un revenu imposable. Dès lors, rien ne justifie de pouvoir déduire des frais au titre de l'acquisition de ce revenu. Or c'est exactement ce que prévoit le paquet fiscal: les frais d'entretien sont déductibles sans limite supérieure.

Ce dispositif crée une énorme inégalité de traitement entre les locataires et les propriétaires: les locataires payent un impôt sur l'entier de leur revenu, y compris le loyer qu'il paye, alors que les propriétaires peuvent déduire les frais d'entretien dépassant fr. 4000.-.

2.5.4 La franchise de fr. 4000.- pour la déduction des frais d'entretien viole le principe de l'égalité de traitement entre petits et gros propriétaires.

Le système de la limite inférieure de fr. 4000.- non déductible sur les frais d'entretien, qui est introduite pour l'IFD et pour les impôts cantonaux, crée une importante inégalité de traitement entre petits et gros propriétaires.

L'exemple suivant illustre le problème:

- Celui qui possède un appartement en PPE acheté fr. 400'000.- a vraisemblablement des frais d'entretien de fr. 2400.- en moyenne pluri-annuelle (0,6% de la valeur vénale). Vu la franchise de fr. 4000.-, **il ne peut pas déduire de frais d'entretien**, car ceux-ci sont inférieurs au minimum légal. Il n'économise donc aucun impôt.
- Par contre, le propriétaire d'une villa cossue, achetée 5, millions investit probablement fr. 30'000 d'entretien annuel (0,6% de la valeur vénale). En tenant compte de la franchise de fr. 4000.-, **il peut déduire fr. 26'000.-, soit 87% de ses frais d'entretien**. Il fait ainsi une grosse économie d'impôt.

Et rien n'empêche ce dernier d'investir le double ou le triple en frais d'entretien, si bon lui semble, afin d'augmenter encore davantage l'économie d'impôt. En revanche, les modestes propriétaires ne disposent que rarement des moyens de (sur-) investir ainsi.

Concrètement, en tenant compte de l'endettement usuel de la plupart des petits propriétaires, le tableau 1 sous 1.1.4 montre que ces derniers y perdront, alors que les propriétaires de gros objets y gagneront.

2.5.5 La déductibilité dégressive des hypothèques pendant 10 ans crée une inégalité de traitement entre nouveaux propriétaires d'une part et propriétaires de longue date et locataires de l'autre.

Avec le paquet fiscal, un couple de nouveaux propriétaires peut déduire fr. 15'000.- d'intérêt passifs. Après 5 ans, ce montant diminue linéairement de 20% par an pour finir par passer à zéro. Après 10 ans, plus aucune déduction n'est permise. Ce disposi-

tif d'accompagnement entend éviter que les nouveaux propriétaires potentiels ne soient découragés par la charge des intérêts passifs, désormais non-déductible. Mais pour que cette mesure constitue une réponse pertinente à ce problème, cela supposerait que les couples en question puissent substantiellement amortir leur dette en 10 ans. Or, c'est fort peu réaliste, comme le montre l'exemple d'un jeune couple qui achète un appartement à fr. 800'000.-, et qui emprunte pour cela fr. 600'000.-. En effet, à moins d'avoir des revenus totalement hors norme, ce couple ne sera jamais en mesure de mettre de côté fr. 60'000.- par an pour amortir sa dette. En pratique, les nouveaux propriétaires amortissent 1 à 2% de leur dette par an, et non pas 10%. Ainsi, après 10 ans, ce couple aura encore fr. 500'000.- de dette environ. Avec un taux d'intérêt à fr. 4%, il payera fr. 20'000.- d'intérêt passifs, qu'il ne pourra pas déduire.

Ainsi, ce premier couple sera traité de manière nettement moins favorable qu'un second couple qui vient de s'endetter à hauteur de fr. 500'000 pour acheter son logement et qui peut déduire 15'000.-, soit les trois quarts de ses intérêts.

A l'évidence, ce dispositif n'est pas le plus adéquat pour encourager l'accession à la propriété. Du reste, ce n'est pas un hasard si l'article 108 de la Constitution (encouragement de l'accession à la propriété) ne prévoit par de déductions fiscales, mais d'autres mesures plus ciblées. De ce fait, l'article 108 ne saurait servir de base pour justifier cette inégalité de traitement (voir également la note de bas de page no 13).

2.5.6 La constitutionnalité douteuse du nouvel impôt sur les résidences secondaires

Les experts font deux critiques à ce dispositif sur lequel les Chambres fédérales n'ont guère débattu:

1. L'impôt a de facto pour objectif de remplacer la taxation de la valeur locative sur les résidences secondaires. Or, du moment que cette fiscalisation de la valeur locative est abolie pour la résidence principale, rien ne justifie de la maintenir pour la résidence secondaire. Cet impôt sur les résidences secondaires devient *un impôt sur le bien de luxe que constitue la possession d'une résidence secondaire dans un autre canton*. Le principe de l'égalité de traitement voudrait alors au moins que l'on traite de la même manière les autres biens de luxe: yacht, avions, caravanes etc, dont la jouissance n'est pas fiscalisée actuellement
2. Le plafond légal de 1% de l'estimation fiscale dépasse très largement le niveau cumulé de l'impôt cantonal sur la fortune et de la taxation des revenus de la location à des tiers pendant une partie de la saison. Il offre donc aux cantons une marge de taxation supplémentaire. Si les cantons exploitent cette marge, cela revient de facto à taxer la valeur locative. C'est incohérent du moment que l'on abolit la valeur locative.

2.6 En l'absence de juridiction constitutionnelle, le référendum des cantons est la seule voie possible pour obtenir le respect de la Constitution

La violation de l'autonomie fiscale cantonale, l'intervention inadmissible de la Confédération dans la politique financière des cantons et la multiplication des inégalités de traitement, fondamentalement anticonstitutionnelles, justifient la démarche référendaire des cantons.

En effet, si la Constitution fédérale ne prévoit pas l'examen de la constitutionnalité des lois fédérales par le Tribunal fédéral, elle permet en revanche au peuple de juger de la constitutionnalité des lois, par le biais de la démocratie directe. En ce sens, il est parti-

culièrement adéquat que les cantons soumettent au peuple la question de la constitutionnalité de ce dispositif.

3. Réduction des prestations, augmentation des taxes et endettement supplémentaire

3.1 Présentation des conséquences financières de l'ensemble du paquet fiscal

Les deux tableaux ci-dessous récapitulent l'impact financier des mesures adoptées par les chambres fédérales.

Tableau 5: Total des pertes de recettes fiscales pour les trois volets et les trois niveaux.

En millions de fr. / an	Confédération	Cantons + communes	
	IDF	Part IFD	Impôt cantonaux et communaux
Volet propriété (entrée en vigueur 2009) ¹⁴	335	145	1,1 à 1,3 milliard
Volet famille (entrée en vigueur 2005 (pour l'IFD: réactualisé par l'AFF en réponse à la question Meier-Schatz) ¹⁵	1009	433	0,7 à 0,9 milliard
Volet droit de timbre (entrée en vigueur 2005; seul les allègements nouveaux sont pris en compte) ¹⁶	70	0	0
Total	1414	578	2036 (¹⁷)
Total global	4028		

3.2 Rappel de la situation budgétaire des collectivités publiques

Le manque à gagner doit être mis en rapport avec les déficits et l'endettement des collectivités publiques.

¹⁴ Résumé des délibération état octobre 2003, pg. 14.
(<http://www.estv.admin.ch/data/ist/f/vorstoesse/1-8.pdf>)

¹⁵ Dans un premier temps, l'AFF avait évalué l'effet du volet famille à 1,22 milliard de diminution des recettes IFD (parts cantons + Confédération). Des calculs ultérieurs ont nécessité la correction à la hausse (réponse à la question Meier-Schatz 03.1108).

¹⁶ Résumé des délibérations <http://www.estv.admin.ch/data/ist/f/vorstoesse/3-8.pdf> pg. 6.

¹⁷ Total des estimations faites par les 26 cantons pour les impôts communaux et cantonaux (communiqué du 20.1.04, Comité « Non au Paquet fiscal ».)

Tableau 6 : l'endettement des collectivités publiques¹⁸

	Endettement (en millions)
Communes	39'100
Cantons	71'800
Confédération*	117'000

Vu la situation conjoncturelle, il faut relever que les déficits au bouclage des comptes 2003 seront nettement supérieurs aux prévisions faites lors de l'établissement des budgets 2003. Les chiffres complets seront connus au printemps 2004. Au moment de la rédaction du présent texte, la situation est la suivante:

- A fin février 2004, les estimations de Markus Bieri, président du groupe spécialisé dans les questions financières cantonales, prévoyaient un déficit de 2,5 milliards sur l'ensemble des comptes cantonaux¹⁹.
- Le déficit de la Confédération aux comptes 2003 explose pour s'établir à 2,8 milliards²⁰.
- Les budgets prévoyaient 700 millions de déficit des communes²¹.

Ainsi, le déficit total des comptes 2003 des collectivités publiques suisses s'élèvera à environ à 6 milliards.

Dès lors, on peut se demander si le moment est bien choisi pour baisser les impôts dans une mesure aussi importante que le prévoit le paquet fiscal.

3.3 Conséquences sur les finances de la Confédération

3.3.1 L'analyse du Département fédéral des finances

Le Département fédéral des finances récapitule fort bien la situation dans une analyse budgétaire datée de janvier 2004²²:

« Face à la profonde détérioration des finances fédérales, le Conseil fédéral a soumis en un temps record au Parlement, en été 2003, un vaste programme d'allégement budgétaire (programme d'allégement 2003) portant en priorité sur les dépenses. Ce programme a été adopté par les Chambres fédérales lors de la séance d'hiver 2003. Il entraîne, dans le plan financier 2004-2006, un allégement de quelque 3 milliards du budget de la Confédération pour 2006, alors que le Conseil fédéral avait proposé au Parlement un allégement de 3,3 milliards. »

« Dans le message concernant le programme d'allégement 2003, le Conseil fédéral avait déjà mentionné que d'autres mesures d'assainissement seraient incontournables pour équilibrer durablement les finances fédérales, au sens du frein à l'endettement. (...). Dans l'état actuel des choses, les corrections requises s'élèvent à quelque 2,5 milliards (2007). »

¹⁸ Source: <http://www.efv.admin.ch/f/finanzen/oefin/pdf/oeffschu.pdf>

¹⁹ Dépêche ATS du 27 février 2004.

²⁰ Source: <http://www.efd.admin.ch/f/dok/medien/medienmitteilungen/2004/02/staatsre.htm>

²¹ Source: <http://www.efv.admin.ch/f/finanzen/oefin/pdf/oeffrech.pdf>

²² Source: http://www.efd.admin.ch/f/dok/faktenblaetter/efd-schwerpunkte/101_auslege_finanzpol.htm

« **Un refus par le peuple, le 16 mai 2004, du train de mesures fiscales 2001, entraînerait à court terme de nettes améliorations par rapport aux perspectives actuelles.** »

Puis, toujours dans le même document, à propos des nouvelles orientations pour l'établissement du prochain programme d'économie:

De l'avis du Conseil fédéral: «*des réformes fondamentales dans les différents domaines de tâches sont prioritaires. Les tâches et les prestations de la Confédération doivent faire l'objet d'un examen approfondi. Ce dernier doit porter en principe sur tous les domaines de tâches importants, une attention particulière devant être accordée aux domaines qui évoluent de manière particulièrement dynamique, à savoir **la prévoyance sociale, les transports, la formation et la recherche et les relations avec l'étranger.** En l'occurrence, le critère principal est l'adéquation du budget avec les objectifs du programme de la législature.* »

Ces domaines seront les principaux touchés par le programme d'allègement budgétaire 2004, actuellement en préparation.

3.3.2 Les mesures que le paquet fiscal rendra incontournables

Le paquet aggrave grandement la situation financière de la Confédération. Pour pallier à cette aggravation, la Confédération va prendre pour l'essentiel trois types de mesures:

- **Réduction de ses propres dépenses:** réductions des contributions à l'AVS²³, aux CFF et au domaine de la formation et de la recherche (bourses, HES, universités, EPF, Fond national de la recherche scientifique), telles qu'esquissées au paragraphe précédent. Ces mesures s'ajouteront à celles déjà adoptées par le Parlement à fin 2003 dans le cadre du programme d'allègement budgétaire 2003 portant sur environ 3 milliards, essentiellement en réductions de dépenses.
- **Nouveaux reports de charges sur les cantons et les communes:** la Confédération à l'habitude d'assainir ses finances en se déchargeant sur les cantons et les communes. Le domaine de la politique sociale, et notamment le soutien aux handicapés, sera touché frontalement.
- **Nouvelles recettes:** « *Le président de la Confédération a également évoqué quelques nouvelles recettes possibles, notamment par la hausse des taxes sur le tabac, l'alcool, l'essence ou encore celle de la vignette autoroutière. Renoncer pour une année à la compensation de la progression à froid est également envisagé.*²⁴ »

A défaut, l'endettement net de la Confédération augmentera.

3.4 Conséquences sur les finances des cantons et des communes

Les cantons et les communes perdront au total 2,5 milliards de francs avec le paquet fiscal. Le tableau ci-après détaille l'impact sur chaque canton.

²³ La contribution de la Confédération représente 16.5% des recettes de l'AVS (source http://www.bsv.admin.ch/statistik/details/f/svs/avs_1_1.pdf)

²⁴ Le Temps, édition du 30 janvier 2004

Tableau 7 : Détail des pertes par canton et augmentation des taux d'impôts nécessaires dans les cantons pour les compenser

Canton	Perte sur la part cantonale à l'impôt fédéral direct ²⁵	Pertes (ou recettes supplémentaires) causées par le paquet fiscal: base fiscale par canton (cantons et communes)	Total Cantons et communes ²⁶	Augmentation du taux des impôts cantonaux et communaux nécessaire à compenser les pertes ²⁷
ZH	79,9	385,0	464,9	3.8%
BE	67,0	270,0	337,0	6.8%
LU	23,0	117,0	140,0	8.0%
UR	2,5	8,2	10,7	7.3%
SZ	13,7	27,8	41,5	4.1%
OW	3,5	11,5	15,0	11.9%
NW	2,5	5,8	8,3	2.9%
GL	3,0	17,3	20,3	10.8%
ZG	19,0	20,6	39,6	2.8%
FR	21,8	35,0	56,8	5.2%
SO	13,2	100,0	113,2	9.0%
BS	17,4	131,1	148,5	7.8%
BL	13,9	-12,0 ²⁸	1,9	0.1%
SH	5,0	25,0	30,0	7.1%
AR	3,7	14,0	17,7	6.6%
AI	1,2	3,3	4,5	5.9%
SG	24,9	96,3	121,2	5.4%
GR	13,4	120,2	133,6	11.6%
AG	26,4	90,0	116,4	3.6%
TG	12,7	65,9	78,6	6.4%
TI	21,9	37,2	59,1	2.4%
VD	38,3	215,0	253,3	5.8%
VS	28,2	94,0	122,2	10.8%
NE	16,7	35,0	51,7	5.4%
GE	30,4	111,9	142,3	2.7%
JU	6,5	11,5	18,0	5.8%
Total	510,0	2'036,4	2'546,4	5.0%

Ces réductions de dépenses nécessiteront des mesures d'économies drastiques dans les cantons et les communes. Ce phénomène sera encore aggravé si, au lieu de faire des économies elle-même, la Confédération se contente de report de charges, comme elle l'a souvent fait par le passé. A cela s'ajoute la seconde réforme de l'imposition des

²⁵ Correspond à la première estimation, avant la réévaluation à la hausse du volet famille de l'IFD par l'AFC (réponse à la question Meier-Schatz 03.1108).

²⁶ Source: enquête réalisé auprès des directeurs cantonaux des finances, 22 décembre 2003, Conférence des directeurs cantonaux des finances.

²⁷ Calculs de la Conférence des directeurs des finances.

²⁸ Le canton de Bâle-campagne connaît actuellement une législation très laxiste en matière d'imposition de la propriété. Il est notamment le seul à offrir une déduction d'épargne-logement. Ce canton est donc le seul pour lequel la modification de l'imposition de la propriété apportera plutôt des recettes nouvelles.

entreprises, actuellement en préparation, qui provoquera pour les cantons des pertes d'environ 700 millions²⁹.

Le Parlement fédéral n'a évidemment pas précisé où il entendait que les cantons et les communes fassent des économies, leur laissant la responsabilité du « sale boulot ». Néanmoins, l'analyse de la structure des dépenses cantonales et communales (tableau ci-dessous) montre où les cantons devront faire les économies les plus substantielles:

- **La formation**, de l'école primaire aux universités
- **La santé publique**, et en particulier les hôpitaux, qui absorbent l'essentiel des dépenses de santé
- **La prévoyance sociale**, avec notamment les prestations complémentaires, les subventions pour l'abaissement des primes d'assurance maladie, l'hébergement des personnes âgées et l'aide sociale.

Les économies dans ces trois domaines ne seront pas sans conséquences sur les prestations offerts à la population. Après des années de programmes d'économies, les réductions indolores ont été faites. Autrement dit, ces nouvelles économies signifieront des réductions structurelles lourdes: suppressions d'hôpitaux, augmentation du nombre d'élèves par classes, suppression de facultés dans les universités, augmentation drastique des primes d'assurances maladie payée par les bas revenus, etc.

Accessoirement, il est probable que les domaines de la sécurité publique et des transports soient également touchés de manière importante.

Tableau 8: Dépenses des cantons et des communes en 2000³⁰

	Dépenses des cantons en milliers de fr		Dépenses des communes en milliers de fr	
Administration générale	3'007'253	5.0%	3'417'301	8.4%
Sécurité publique	5'118'174	8.5%	2'082'828	5.1%
Enseignement	14'673'952	24.4%	9'282'752	22.9%
Culture, loisirs	1'236'886	2.1%	2'158'088	5.3%
Santé	9'836'196	16.4%	7'393'096	18.2%
Prévoyance sociale	10'700'204	17.8%	6'013'065	14.8%
Trafic (privé + public)	6'198'380	10.3%	2'913'107	7.2%
Protection et aménagement de l'environnement	1'413'413	2.3%	3'530'432	8.7%
Economie publique (y compris agriculture)	4'008'273	6.7%	850'023	2.1%
Finances et impôts (y compris intérêts passifs)	3'958'627	6.6%	2'958'347	7.3%
Total	60'151'358	100.0%	40'599'040	100.0%

Enfin, sur le plan fiscal, la réduction des recettes imposées par la Confédération a de bonnes chances d'aboutir à des augmentations des impôts cantonaux et communaux. En effet, il faudra compenser le manque à gagner, au moins partiellement. Or, ces

²⁹ Source: avant-projet p 60 (<http://www.estv.admin.ch/data/f/ustr/v-vorlage.pdf>).

³⁰ Source: annuaire statistique OFS T 18.3.1.1 et T 18.3.1.6

augmentations des taux d'impôts cantonaux et communaux toucheront l'ensemble des contribuables.

A cet égard, la transposition dans le droit cantonal des modifications de la *Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)* nécessitera d'ouvrir la boîte de pandore législative dans les 26 cantons. En effet, l'introduction du système du splitting implique la refonte des barèmes dans la plupart des cantons. De ce fait, les cantons auraient théoriquement la possibilité de récupérer sur le barème une partie des pertes générées par le volet « propriété » et le nouveau système de déduction pour la famille. Au final, il est probable qu'une partie de ceux qui espéraient payer moins d'impôts en payent davantage. Concrètement, c'est sur le milieu du barème que les cantons pourraient récupérer les pertes générées par le paquet fiscal sur le haut du barème. Comme tout le dispositif est contenu dans une seule loi cantonale, le souverain cantonal devra approuver ou rejeter en bloc les modifications. Quoi qu'il en soit, au moment de se prononcer sur le paquet fiscal, le contribuable ignore largement quels seront les effets au niveau cantonal, du moins pour le volet famille et le barème.

3.5 Le paquet fiscal est une bombe à retardement

Les auteurs du paquet fiscal se sont bien gardés d'indiquer où se feraient les principales coupes, ce qui fait que le peuple ne connaît que la moitié de l'équation au moment de voter. De surcroît, le Parlement fédéral laisse les autorités cantonales et communales gérer la plupart des conséquences douloureuses, et se contente pour l'essentiel du beau rôle consistant à offrir les cadeaux.

L'appréciation des mesures d'économie induites par le paquet fiscal est éminemment politique et chacun les jugera en son âme et conscience, selon son propre point de vue politique. On soulignera cependant que dans les trois principaux domaines de dépenses des collectivités publiques, c'est à dire les domaines susceptibles a priori de subir des économies substantielles, il sera tout sauf aisé de diminuer les dépenses:

- Dans la santé, l'expérience montre que les économies sont extrêmement difficiles à réaliser, car la demande en prestations est très forte. En pratique, lorsque les cantons tentent d'économiser sur le plus gros poste, à savoir leur contribution au fonctionnement des hôpitaux, l'exercice finit généralement en reports de charge sur l'assurance maladie, et donc en hausses de primes. Concrètement, les hôpitaux doivent alors facturer une part accrue de leurs dépenses à l'assurance maladie. Ils reportent le plus possible de traitements en ambulatoire, lesquels sont à 100% imputables à l'assurance maladie (contre 50% au maximum facturables pour les hospitalisations). Et lorsque la Confédération économise sur les subsides d'assurance maladie, elle ne fait que reporter les charges sur les cantons, qui eux même les reportent sur les assurés de conditions modestes. Par solde, ces exercices de vases communicants n'apportent aucune économie et font monter les primes.
- Dans le social, l'évolution de la structure démographique rend illusoire toute économie: pour parvenir à contenir les coûts au niveau actuel, notamment dans l'AVS, il faudrait baisser assez nettement le niveau de prestation auquel a droit chaque individu. Cela paraît difficile à faire accepter en votation populaire. C'est dire qu'une réduction des dépenses paraît impossible.
- En termes politiques, le domaine de l'enseignement, de la formation et de la recherche scientifique est peut-être le moins résistant. Cependant, pour un pays dont la matière grise est la principale ressource, la prospérité à long terme exige plutôt une augmentation des dépenses. Dans le domaine universitaire et scientifique, les Chambres fédérales ont d'ailleurs approuvé une légère augmentation en adoptant le programme cadre 2004-2007.

Dans le domaine universitaire, il existe – peut-être – un petit potentiel d'économie sur l'organisation et la répartition des spécialités entre les hautes écoles. S'agissant toutefois d'une activité par essence très intensive en main d'œuvre, il ne faut pas surestimer les économies qui n'ont pas d'effet sur les prestations. Et surtout, ces économies doivent être réinvesties pour que la Suisse reste dans le peloton de pointe. Une réduction des dépenses n'est vraiment pas souhaitable.

Si les mesures d'économies ne sont pas mises en œuvre, les collectivités publiques – tous niveaux confondus – se tourneront vers de nouvelles recettes compensatoires. Car on ne peut pas indéfiniment dépenser plus l'argent que ce que l'on encaisse. En matière de recettes nouvelles, les possibilités suivantes sont les plus vraisemblables, d'autant plus qu'elles ne sont souvent pas exposées au référendum, ou seulement référendum facultatif:

- Augmentation des taxes: poubelle, automobile, essence, écolage, vignette autoroutière, etc
- Augmentation des émoluments: passeports, mariages, autorisations diverses, frais de justice, etc
- Augmentation du prix des prestations commercialisées bien au delà de l'inflation: pour compenser la baisse des subventions, les entreprises publiques augmentent le prix des billets et des abonnements CFF, tarifs postaux, etc. Cette tendance est déjà très nette aujourd'hui.
- Augmentation des prélèvements sur la masse salariale: si la Confédération diminue sa contribution à l'AVS, qui s'élève actuellement à 16.5%, il faudra compenser ce manque à gagner, vraisemblablement par une augmentation des cotisations prélevées sur les salaires.
- Augmentation des primes d'assurance maladie: si la Confédération et les cantons diminuent leur soutien aux hôpitaux et les subsides destinés aux assurés de condition modeste, le niveau général des primes augmentera. La charge pesant sur les assurés modestes augmentera même fortement.
- Au plan fédéral, la suspension de la correction de la progression à froid pourrait être décidée (voir 3.3.2)

L'augmentation de la TVA pourrait également être rouverte: toutefois, elle nécessite une adaptation de la Constitution, ce qui requiert une double majorité du peuple et des cantons.

On observera que tous ces prélèvements sont forfaitaires ou proportionnels, et non pas progressifs, comme l'IFD. La substitution n'est donc pas neutre en terme de répartition: l'entier de la population payera davantage de taxe pour financer des cadeaux fiscaux dont les 2/3 bénéficient aux contribuables déclarant plus de 120'000 de revenus net.

Enfin, en cas de blocage total, c'est l'endettement qui croîtra fortement.

Le 16 mai, le peuple est donc appelé à se prononcer sur un paquet ficelé dont les conséquences indirectes, majeures, demeurent totalement floues. En effet, le paquet n'explique pas la nature et les contours de la réduction des prestations publiques et de l'augmentation des autres formes de prélèvements étatiques qu'il provoquera. Cette manière d'occulter une partie des enjeux n'est tout simplement pas compatible avec les exigences de clarté et de transparence que suppose l'exercice de la démocratie directe. Accessoirement, elle constitue un poison pour le fédéralisme (voir 2.5.1).

4. Les perdants et les gagnants

Le paquet fiscal provoque un immense brassage fiscal, avec des perdants et des gagnants. Pour évaluer correctement les conséquences sur les différentes catégories de contribuables, il faut non seulement examiner l'impact sur les impôts à payer, ce qui n'est possible de manière précise que pour l'IFD, mais aussi tenir compte des prestations des collectivités publiques qu'il faudra supprimer, respectivement des autres formes de prélèvement à accroître (taxe, émoluments, prix, primes, etc). Comme le paquet fiscal n'indique pas quelles prestations seront supprimées, ce calcul est tout sauf simple.

Ci-dessous, nous tentons néanmoins un synthèse, forcément schématique, de l'effet des différents aspects du paquet fiscal.

4.1 Perdants directs

On compte dans cette catégorie les personnes suivantes:

- **les couples non-mariés, avec ou sans enfants:** dans la plupart des cas de figure, ils payeront plus d'impôts (voir 1.2.3).
- **les propriétaires fortement endettés de petits objets immobiliers** (< 1 millions de fr): ils payeront plus d'impôt. Ces personnes constituent une bonne partie des ménages de la classe moyenne habitant leur propre logement (1.1.4).
- **les personnes qui ne payent actuellement aucun impôt fédéral direct en raison de revenus insuffisants**, et qui par conséquent ne bénéficieront d'aucune baisse de l'IFD. Ces personnes seront en revanche touchées par la baisse des prestations, respectivement par la hausse d'autres formes de prélèvements. Elles représentent 19.99% des contribuables³¹. Pour cette catégorie défavorisée, le paquet fiscal signifie purement et simplement une dégradation de leur situation.
- **les locataires:** le volet immobilier ne leur allège pas d'un centime la facture fiscale, mais ils subiront la baisse des prestations, respectivement la hausse d'autres formes de prélèvements. Cela reflète l'énorme inégalité de traitement entre locataires et propriétaires que provoque le paquet fiscal.

4.2 Perdants indirects

On compte dans cette catégorie tous les perdants indirects, c'est à dire ceux qui économisent quelques dizaines ou centaines de francs sur l'IFD (moins de 500.- par an), mais qui y perdront davantage en raison des conséquences induites du paquet fiscal. Ce sont pour l'essentiel les catégories suivantes:

- **les couples mariés, avec ou sans enfants, les célibataires et les familles monoparentales qui gagnent grosso modo moins de fr. 90'000.- de revenu brut.** C'est le gros de la « classe moyenne » (voir 5). Ces personnes ne gagnent souvent que quelques dizaines de francs sur l'IFD, mais subiront directement la dégradation des services publics et les augmentations des autres prélèvements étatiques.
- **les propriétaires de petits objets immobiliers, à condition qu'ils se soient nettement désendettés** (sans quoi ils payeront même davantage d'impôts qu'aujourd'hui).

³¹ Source: http://www.estv.admin.ch/data/f/paket/mit_ohne_f.pdf

- **les nouveaux propriétaires de petits objets (< 1 millions), s'ils sont fortement endettés, ce qui est généralement le cas:** pendant les 5 premières années de propriété, la déduction de fr. 15'000 d'intérêts passifs reste possible; ensuite, cette déduction est réduite de 20% jusqu'à zéro. Cela fait que, dans les cinq premières années, ils payeront moins qu'aujourd'hui. Mais ensuite, ils glissent dans la catégorie des perdants directs. Car l'expérience montre qu'ils n'ont aucune chance de pouvoir se désendetter suffisamment vite.

4.3 Les gagnants

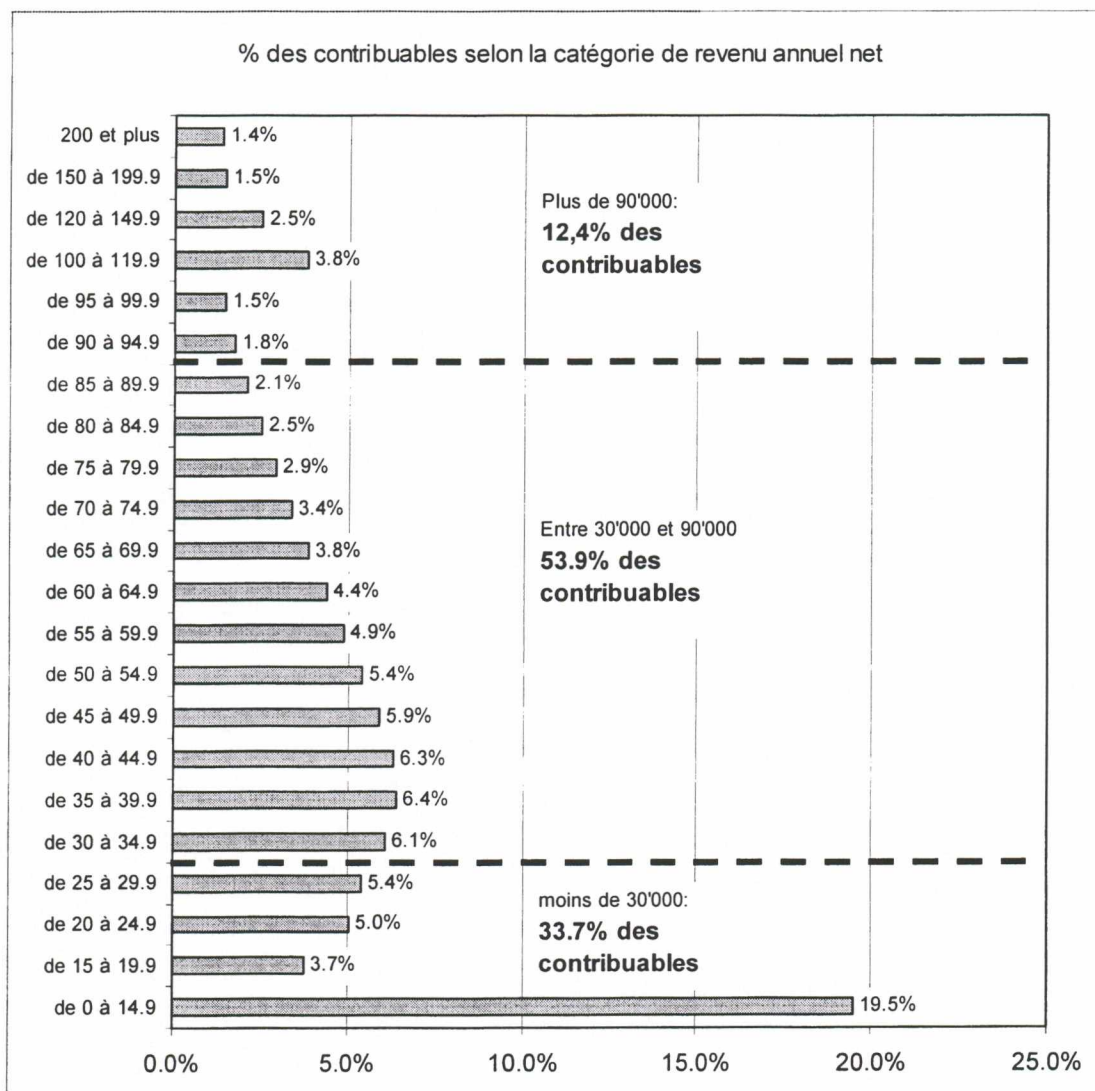
Dans cette catégorie, on compte tout ceux qui économiseront suffisamment pour compenser la perte de prestations publiques ou l'augmentation des autres prélèvements induite par le paquet fiscal. Ce sont essentiellement:

- **les couples mariés avec enfants gagnant plus de fr. 100'000.- et les rares familles monoparentales qui sont dans cette tranche de revenu.** Avec le paquet fiscal, les personnes gagnent au moins fr. 500. d'IFD. Lorsque le revenu s'approche du demi-million, l'allègement de la facture de l'IFD peut monter jusqu'à fr. 8'000.-, sans compter l'éventuel effet de la propriété d'un gros bien immobilier.
- **les couples mariés sans enfant qui gagnent plus de 200'000.-.**
- **les personnes seules et couples mariés de moins de 45 ans, qui ne sont pas encore propriétaires et dont les revenus sont suffisamment élevés pour pouvoir utiliser le dispositif de l'épargne-logement:** un couple peut soustraire légalement jusqu'à 240'000 de revenu au fisc.
- **les propriétaires de gros objets immobiliers** (valeur vénale supérieure à 2 millions). Moins ils sont endettés, plus l'allègement fiscal est important.
- **les intermédiaires financiers bénéficiant de l'allègement des droits de timbre** (valeur vénale supérieure à 2 millions). Moins ils sont endettés, plus l'allègement fiscal est important.

5. La classe moyenne, qu'est-ce donc ?

Il n'existe aucune définition objective de la classe moyenne et chacun peut y voir quelque chose de différent. Il est donc difficile de s'accorder sur ce qu'elle représente et sur le nombre de personnes concernées. Pour contribuer à l'objectivation du débat, il est intéressant de se figurer la répartition du revenu net des 4,2 millions de contribuables suisses, telle que publiée par l'Administration fédérale des contributions (AFF) pour les années 1997-1998. Par revenu net, on entend le revenu après déduction des frais d'acquisition du revenu, mais avant les déductions sociales (c'est à dire celles relatives à la situation de famille: enfants, etc.).

Graphique 3 : Répartition des contribuables selon leur revenu annuel net, en 1997-1998³²



Roger Nordmann, 1^{er} mars 2004

³² Source des chiffres: Administration fédérale des contributions
http://www.estv.admin.ch/data/f/paket/klassen_f.pdf Les limites à 30'000 et 90'000 sont rajoutées par l'auteur.