

Votation populaire fédérale du 30 novembre 2014

Non à l'initiative populaire « Halte aux privilèges fiscaux des millionnaires (abolition des forfaits fiscaux) »

Arguments des cantons

La Conférence des directrices et des directeurs cantonaux des finances (CDF) rejette l'initiative populaire pour l'abolition de l'imposition d'après la dépense, à l'instar du Conseil fédéral et du Parlement.

- Le durcissement de l'imposition d'après la dépense adopté par les Chambres fédérales le 28 septembre 2012 vise, d'une part, à mieux cibler cet instrument important pour l'économie publique et, d'autre part, à en accroître la transparence. Selon les estimations, plus de 22 000 places de travail sont liées à l'imposition d'après la dépense.
- Les différentes manières dont les cantons emploient l'imposition d'après la dépense sont le signe d'un fédéralisme en bonne santé qu'il convient de préserver. Abolir l'imposition d'après la dépense au niveau national, comme l'exige l'initiative, équivaut à se moquer de la volonté démocratique exprimée par la majorité des cantons et à jeter le bébé avec l'eau du bain : chaque canton doit pouvoir décider s'il désire faire usage de l'imposition d'après la dépense.

Contenu

1	INITIATIVE POPULAIRE « ABOLITION DES FORFAITS FISCAUX »	2
1.1	Contexte	2
1.2	Contenu de l'initiative	2
1.3	Arguments des partisans	2
1.4	Conséquences financières de l'initiative sur les finances publiques	3
2	ARGUMENTS AVANCÉS PAR LA CDF POUR JUSTIFIER LE REJET DE L'INITIATIVE	3
2.1	Non pas un impôt « forfaitaire », mais une forme claire d'imposition	3
2.2	Un exemple du bon fonctionnement du fédéralisme	4
2.3	Un instrument important pour l'économie publique et la politique régionale	6
3	CONCLUSIONS	8
	ANNEXE : TEXTE DE L'INITIATIVE	9

1 Initiative populaire « Abolition des forfaits fiscaux »

1.1 Contexte

L'initiative populaire « Halte aux privilèges fiscaux des millionnaires (abolition des forfaits fiscaux) » a été déposée le 19 octobre 2012 par la gauche alternative et le PS. Dans son message du 26 juin 2013¹, le **Conseil fédéral** a rejeté la suppression de l'imposition d'après la dépense, en soulignant l'importance de cet instrument politique pour l'économie publique. Lors de la votation finale, le **Conseil national** et le **Conseil des États** ont **refusé l'initiative populaire**, respectivement par 135 voix contre 62 et 1 abstention et par 30 voix contre 13 et 2 abstentions.

À l'occasion de la publication des nouvelles données relatives à l'imposition d'après la dépense, la **CDF** s'est elle aussi prononcée, sans opposition, le 17 mai 2013 **contre l'initiative populaire**. Elle a alors confirmé le soutien à l'imposition d'après la dépense qu'elle avait déjà exprimé par le passé². L'utilisation de cet instrument doit être conditionnée par des critères clairs. Le durcissement de l'imposition d'après la dépense initié par la CDF et adopté par les Chambres fédérales le 28 septembre 2012 vise, d'une part, à mieux cibler cet instrument important pour l'économie publique et, d'autre part, à en accroître la transparence.

1.2 Contenu de l'initiative³

L'initiative populaire est centrée sur la suppression de l'imposition d'après la dépense au sens des articles 14 LIFD et 6 LHID. Dans son message, le Conseil fédéral réfute expressément l'idée selon laquelle la portée de la première phrase du texte de l'initiative irait plus loin que celle de l'article 127, alinéa 2, Cst. ou de l'article 8 Cst.

1.3 Arguments des partisans

Les partisans de l'initiative justifient avant tout l'abolition de l'imposition d'après la dépense par des motifs d'équité fiscale. Le Conseil fédéral reconnaît lui-même dans son message qu'en cas d'acceptation de l'initiative populaire, le **principe de l'équité fiscale horizontale** serait entièrement respecté. Les auteurs de l'initiative minimisent en outre l'**importance économique** de l'instrument, en s'appuyant plus particulièrement sur les répercussions observées dans les cantons qui l'ont récemment supprimé. Ils invoquent également des cas individuels prétendument scandaleux pour remettre en cause le **respect des conditions** régissant l'imposition d'après la dépense dans la pratique, et notamment le fait que les personnes assujetties d'après la dépense ne peuvent plus exercer d'activité lucrative. Enfin, ils arguent du fait que l'imposition d'après la dépense est souvent assimilée aux instruments de **promotion économique active** de plus en plus décriés dans le contexte de la politique migratoire actuelle et du « oui » à l'initiative contre l'immigration de masse, le 9 février 2014.

¹ Voir FF 2013 4849, <http://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2013/4847.pdf>

² Voir le communiqué de presse de la CDF du 29 mai 2009 et les propositions de réforme (http://www.fdk-cdf.ch/fr-ch/090529_mm_aufwbest_def_f-2.pdf), la prise de position négative concernant l'initiative cantonale de St-Gall, qui exigeait déjà la suppression de l'imposition d'après la dépense (http://www.fdk-cdf.ch/fr-ch/100223_aufwbst_wak-s_ref_chw_def_f.pdf) ou l'intervention du président lors de l'audition de la commission sur la réforme de l'imposition d'après la dépense, en 2012 (http://www.fdk-cdf.ch/fr-ch/120120_aufwbst_anhoerung_wak-s_ref_heggin_def_f.pdf)

³ Pour le texte de l'initiative, voir l'annexe.

1.4 Conséquences financières de l'initiative sur les finances publiques

La suppression de l'imposition d'après la dépense devrait en principe se traduire pour les finances publiques par une diminution des recettes. Les changements de comportement des contribuables concernés empêchent toutefois d'estimer les chiffres avec précision. La dernière enquête de la CDF fait état, fin 2012, de 5634 contribuables imposés d'après la dépense et d'un total de CHF 695 millions de recettes fiscales pour les communes, les cantons et la Confédération. Or, l'évolution des recettes dépendant fortement de la propension des contribuables concernés à partir à l'étranger et du montant versé au titre de la taxation ordinaire par les personnes assujetties d'après la dépense restées en Suisse après l'abolition, il est impossible de quantifier les pertes de recettes.

De même, les expériences réalisées par les cantons qui ont supprimé l'imposition d'après la dépense doivent être considérées avec prudence, car, de manière générale, le rôle financier joué par cet instrument dans les cantons concernés n'était que secondaire. Dans des cantons comme Zurich, la suppression de cet instrument et le départ de contribuables imposés d'après la dépense sont en outre plus faciles à compenser que dans des régions périphériques. Les conséquences financières sont par ailleurs souvent concentrées sur des régions et des communes spécifiques, où il est possible d'imaginer que les assujettis à l'imposition d'après la dépense se contentent de déplacer leur domicile fiscal à l'étranger, mais gardent leur bien immobilier au titre de résidence secondaire et ne paient dès lors plus que l'impôt sur la valeur locative ou la taxe immobilière.

2 Arguments avancés par la CDF pour justifier le rejet de l'initiative

2.1 Non pas un impôt « forfaitaire », mais une forme claire d'imposition

L'imposition d'après la dépense repose sur une base légale claire figurant dans les articles 14 LIFD et 6 LHID. La loi énumère les conditions qu'une personne doit remplir cumulativement pour bénéficier de cette forme d'imposition :

- être domiciliée en Suisse (pour la première fois ou après une absence d'au moins dix ans) ;
- être de nationalité étrangère ;
- ne pas exercer d'activité lucrative en Suisse.

Le 28 septembre 2012, les Chambres fédérales ont approuvé une révision de l'imposition d'après la dépense dans la LIFD et la LHID. Le projet correspondait dans les grandes lignes aux propositions formulées par la CDF et se traduisait par un durcissement et par une amélioration de l'application pratique de cet instrument. En vertu des modifications arrêtées, la mise en œuvre de l'imposition d'après la dépense sera mieux ciblée sur l'objectif fiscal de l'imposition. La réforme permettra en outre d'accroître la transparence dans ce domaine.

L'impôt sera calculé sur la base des dépenses du contribuable, mais à partir de 2016 au minimum d'après le plus élevé des montants ci-dessous. L'assiette de calcul ainsi déterminée sera soumise au barème de l'impôt ordinaire :

- les dépenses pour assurer le train de vie considérées au niveau mondial (ces dépenses ne doivent pas être inférieures aux montants minimaux déterminés, soit 400 000 francs pour le droit fédéral et un montant à déterminer par le droit cantonal) ;

- le septuple du loyer annuel ou de la valeur locative du logement ou le triple du prix de la pension annuelle (logement et nourriture) ;
- la somme des revenus bruts générés en Suisse et, si le contribuable bénéficie des avantages découlant d'une convention contre la double imposition, de certains revenus générés à l'étranger.

Ces durcissements et l'amélioration de la transparence par l'inscription plus précise dans la loi de l'imposition d'après la dépense prennent en compte si bien les intérêts économiques et fiscaux que **l'exigence d'équité fiscale est réalisée**. Le noyau dur de l'égalité devant la loi, l'imposition selon la capacité économique, et le principe de proportionnalité – mesuré en comparant l'intérêt économique et le fait de traiter différemment des Suisses et des étrangers dont la situation économique est semblable – ne sont pas enfreints. Il est plus difficile d'obtenir une imposition d'après la dépense et les conditions de son application ont été améliorées.

Les cantons sont libres de choisir s'ils désirent conserver l'imposition d'après la dépense. Dans l'affirmative, ils sont tenus de fixer leur propre seuil minimal. L'imposition d'après la dépense doit être demandée par le contribuable intéressé. Au niveau cantonal, l'impôt sur la fortune doit en outre impérativement être pris en compte. Le calcul de l'imposition d'après la dépense s'inscrit dans le cadre d'une procédure claire et transparente et n'est **pas le résultat d'arrangements ad hoc** entre les contribuables et les autorités fiscales.

L'imposition d'après la dépense qui vient d'être révisée doit être préservée. Le débat qui divise depuis longtemps déjà le Parlement et l'opinion publique a également permis de **corriger des malentendus**, en établissant notamment que...

- les contribuables imposés d'après la dépense ne paieraient pas forcément plus d'impôts s'ils étaient soumis au barème ordinaire. Dans le canton de Zurich, près de la moitié des anciens contribuables imposés d'après la dépense paient moins d'impôts en faisant l'objet d'une taxation ordinaire ;
- la concurrence internationale sévit aussi parmi les personnes physiques mobiles ;
- tous les contribuables imposés d'après la dépense ne correspondent pas obligatoirement à l'image du riche multimillionnaire ;
- les personnes assujetties d'après la dépense paient souvent des impôts sur le rendement de la fortune et le revenu, notamment les taxes immobilières et les impôts à la source, à l'étranger. Les impôts versés en Suisse ne représentent bien souvent pas l'intégralité de la charge fiscale de ces personnes.

2.2 Un exemple du bon fonctionnement du fédéralisme

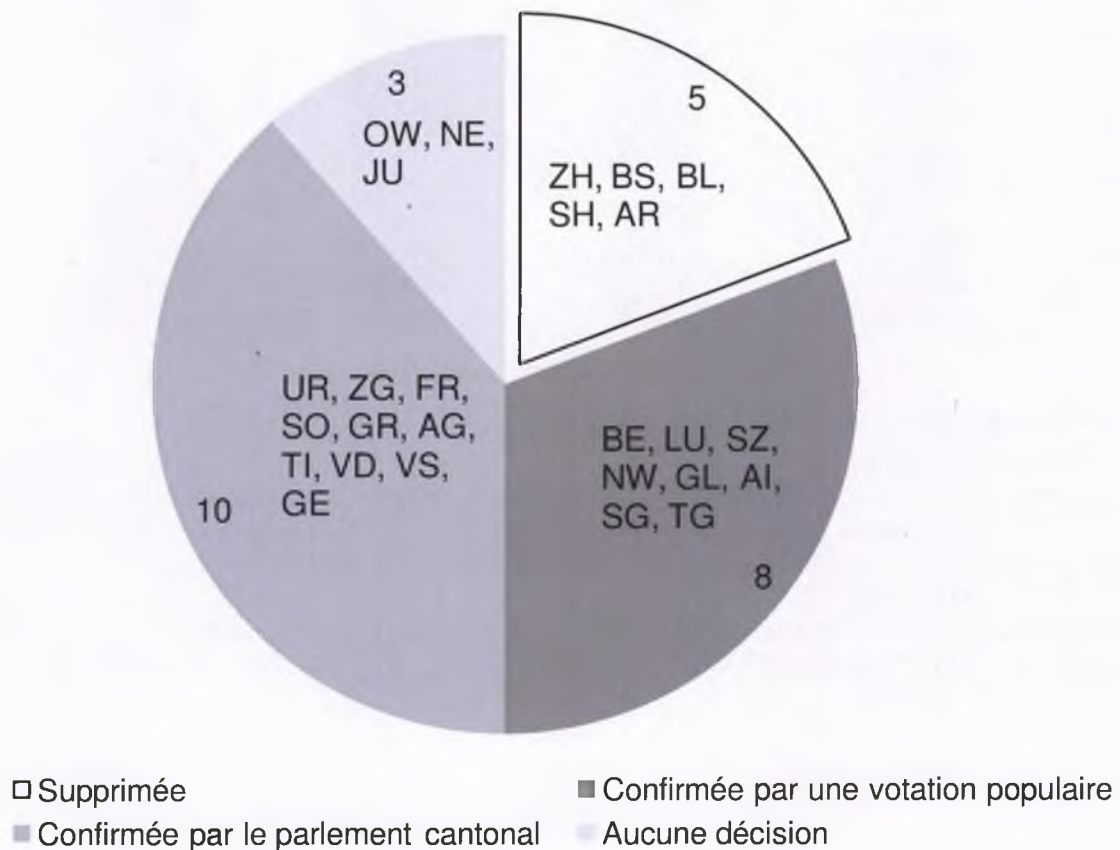
Une longue tradition

L'imposition d'après la dépense en Suisse jouit d'une longue tradition qui remonte, par exemple, à 1862 dans le canton de Vaud et à 1928 dans le canton de Genève. En 1990, l'imposition d'après la dépense a été définie dans la loi fédérale par le biais de la loi sur l'impôt fédéral direct (LIFD) et de la loi sur l'harmonisation des impôts directs (LHID). L'usage que font les cantons de la possibilité d'imposer les contribuables d'après la dépense a toujours beaucoup varié d'une région à l'autre. Avant sa suppression à Zurich, en 2009, cette option existait dans tous les cantons. Certains cantons, notamment Glaris ou Soleure, n'ont toutefois toujours compté qu'une poignée de contribuables imposés d'après la dépense, alors que les cantons romands et les régions touristiques se servaient plus fréquemment de cet instrument. Son utilisation a donc toujours été très différente en fonction des cantons.

Pas de tendance abolitionniste dans les cantons

Lors de la votation populaire de 2009, le canton de Zurich s'est prononcé pour l'abolition de cette forme d'imposition sur le plan cantonal. Les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures, Schaffhouse et Bâle-Campagne ont également décidé, à l'issue de votations populaires, de ne plus utiliser cet instrument. À Bâle-Ville, la suppression a été arrêtée par le parlement cantonal. Durant la même période, un nombre plus grand encore de cantons (Berne, Lucerne, Nidwald, Glaris, Appenzell Rhodes-Intérieures, St-Gall et Thurgovie) ont cependant voté pour le maintien de l'imposition d'après la dépense. Dans les cantons d'Uri, de Zoug, de Fribourg, de Soleure, des Grisons, d'Argovie, de Schwyz, du Tessin, de Vaud, du Valais et de Genève, les efforts déployés pour supprimer cette forme d'imposition ont été étouffés au sein des parlements cantonaux. **On ne saurait donc affirmer qu'il existe une tendance générale à l'abolition de l'imposition d'après la dépense ; chaque canton apprécie cette question en fonction de sa situation.** En ce sens, les décisions cantonales prises en la matière constituent un excellent exemple d'un fédéralisme en bonne santé. À noter que le caractère fédéraliste du régime fiscal offre aux cantons une marge de manœuvre suffisante dans l'application de l'imposition d'après la dépense, malgré leurs différences dans la manière de concevoir l'équité fiscale. Au vu de la divergence des résultats enregistrés au sortir des urnes dans les cantons, cette souplesse n'est pas négligeable. Il est indiqué de laisser la population de chaque canton décider elle-même si elle désire appliquer l'imposition d'après la dépense et, le cas échéant, dans quelles conditions.

Graphique 1 : Décisions relatives à l'imposition d'après la dépense dans les cantons



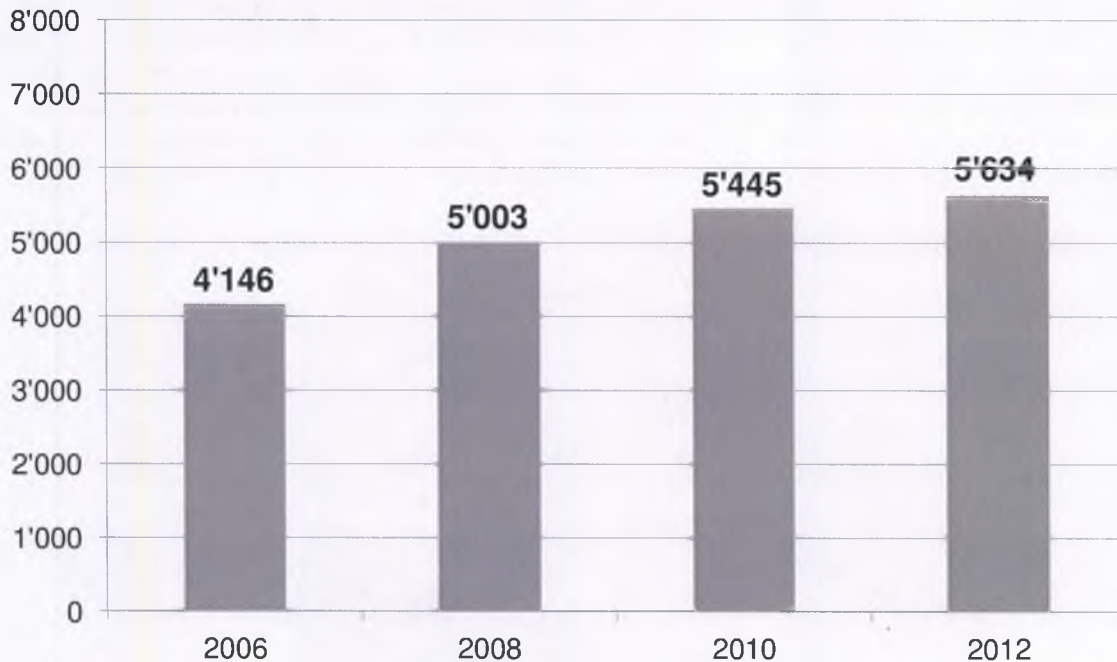
Source : élaboré par les auteurs

2.3 Un instrument important pour l'économie publique et la politique régionale

Des recettes fiscales non négligeables⁴

Si le nombre de contribuables imposés d'après la dépense n'a cessé d'augmenter ces dernières années, la progression a perdu de sa vigueur. Au total, fin 2012, 5634 personnes étaient imposées d'après la dépense en Suisse. Alors que le nombre de ces contribuables enregistré encore un taux de croissance de 20,7 % entre 2006 et 2008, pour passer de 4146 à 5003 personnes, la courbe s'est infléchie entre 2010 et 2012, pour atteindre 3,5 %, soit une augmentation de 5445 à 5634 personnes.

Graphique 2 : Nombre d'assujettis à l'imposition d'après la dépense

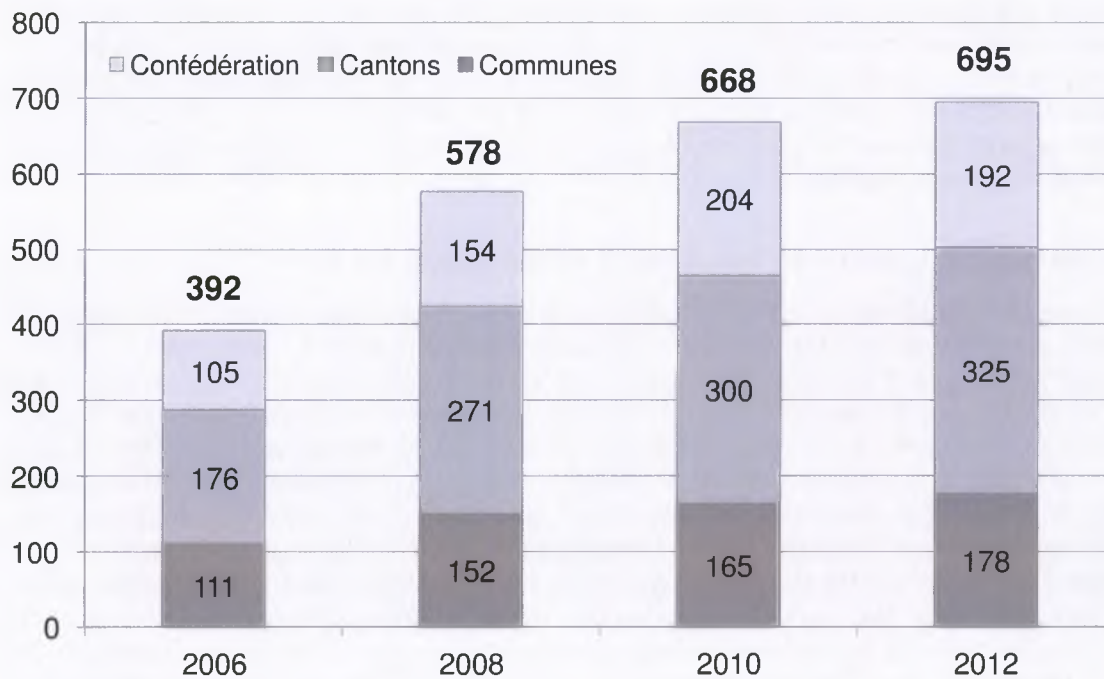


Source : voir note de bas de page 4

Les recettes provenant de l'imposition d'après la dépense aux trois échelons de l'État ont elles aussi enregistré une hausse. Au total, CHF 695 millions ont ainsi été engrangés à ce titre en 2012. Le revenu global, qui avait encore progressé de 47,4 % entre 2006 et 2008, pour passer de CHF 392 millions à CHF 578 millions, n'a crû que de 4 %, soit CHF 668 millions, depuis la dernière enquête en 2010. Le revenu moyen par contribuable imposé d'après la dépense aux trois échelons de l'État n'a cessé d'augmenter, pour passer de CHF 94 549 en 2006 à CHF 115 531 en 2008, puis à CHF 122 681 en 2010 et à CHF 123 358 en 2012.

⁴ Pour les chiffres détaillés par canton, voir le communiqué de presse du 17 mai 2013 (http://www.fdk-cdf.ch/fr-ch/130517_mm_aufwbest_def_f.pdf)

Graphique 3 : Recettes provenant de l'imposition d'après la dépense par échelon de l'État, en millions de francs



Source : voir note de bas de page 4

Les personnes assujetties d'après la dépense ne paient pas uniquement des impôts sur le revenu et la fortune, mais aussi d'autres impôts et taxes, comme la taxe immobilière, l'impôt sur les successions, la taxe sur la valeur ajoutée et les cotisations aux assurances sociales. Les recettes fiscales générées par les contribuables imposés d'après la dépense sont particulièrement importantes dans les régions de montagne, en Suisse romande et au Tessin.

Importance pour l'économie nationale et régionale

Il convient de ne pas sous-estimer les conséquences d'une abolition, même si l'exemple de la suppression de l'imposition d'après la dépense dans le canton de Zurich démontre qu'il n'y a pas lieu de craindre le départ de la totalité des contribuables imposés d'après la dépense jusque-là. Certaines personnes accepteront sûrement aussi d'être assujetties à la taxation ordinaire. Il n'est en outre pas exclu que pour quelques contribuables imposés d'après la dépense, les charges supplémentaires découlant de la taxation ordinaire soient négligeables, notamment dans l'hypothèse où les dépenses pour assurer le train de vie considérées au niveau mondial jusqu'ici seraient identiques au revenu et à la fortune imposables au titre de la taxation ordinaire en Suisse. De fait, à ce jour, les seuls cantons qui ont aboli l'imposition d'après la dépense sont ceux pour lesquels cet instrument jouait un rôle mineur en termes de nombre des contribuables et de recettes fiscales. Or, il est apparu dans l'exemple du canton de Zurich que la moitié environ des contribuables imposés d'après la dépense étaient partis s'installer ailleurs, alors même que l'on pourrait penser qu'en sa qualité de pôle économique ce canton offrait d'autres avantages intéressants. En cas d'extension de la suppression de l'imposition d'après la dépense au niveau national, comme l'exige l'initiative, les conséquences négatives sur les recettes fiscales et l'économie publique pourraient donc s'avérer bien plus graves. Au vu des disparités constatées, il est impossible d'extrapoler à l'ensemble de la Suisse les expériences réalisées dans les cantons qui ont aboli l'imposition d'après la dépense.

La suppression de l'imposition d'après la dépense aurait des répercussions négatives sur l'économie publique et ses effets délétères se feraient sentir de manière inégale dans les régions de montagne et les zones touristiques. Il n'y a rien d'étonnant à ce que le Valais, le

Tessin et les Grisons comptent parmi les cantons enregistrant le plus grand nombre de contribuables imposés d'après la dépense. En effet, cet instrument revêt une très grande importance fiscale pour ces régions, en particulier pour les communes. Les répercussions de l'imposition d'après la dépense sur les emplois qui en découlent sont toutefois plus lourdes encore que ses conséquences fiscales, car les contribuables imposés d'après la dépense créent de nombreuses places de travail dans des régions éloignées des grands centres urbains, notamment en soutenant des institutions sociales et des manifestations culturelles. L'attrait de la place économique suisse doit aussi, et tout particulièrement, être préservé dans ces régions. Selon un rapport de l'AFC, plus de 22 000 places de travail sont liées à l'imposition d'après la dépense⁵.

Remise en question purement interne de la compétitivité fiscale

L'instrument que représente l'imposition d'après la dépense constitue un avantage économique face à la concurrence internationale. Cet atout doit être préservé. Contrairement à ce que l'on observe avec d'autres questions financières et fiscales, par exemple dans le domaine de l'imposition des entreprises ou de l'échange d'informations fiscales, la Suisse n'a été et n'est toujours soumise à aucune pression internationale. Le débat sur l'imposition d'après la dépense relève donc uniquement de la politique intérieure. En réalité, de nombreux pays d'Europe accordent des formes similaires d'imposition particulière aux ressortissants étrangers. Le plus connu est le statut de *Non-Domiciled UK Resident* octroyé en **Grande-Bretagne**. Pour les résidents qui séjournent depuis un certain temps sur le sol britannique sans y être domiciliés, seuls les revenus de source britannique ou les revenus étrangers ramenés en Grande-Bretagne sont imposés. L'**Autriche** offre quant à elle des privilèges fiscaux aux personnes dont l'établissement relève de l'intérêt public. La charge fiscale de ces personnes est maintenue au niveau de celle du pays d'origine. Le **Portugal** accorde aux personnes qui n'ont pas résidé dans le pays depuis cinq ans une exonération de l'impôt sur les revenus provenant de l'étranger et un *flat rate* de 20 % sur tous les revenus générés au Portugal, en particulier ceux découlant d'une activité professionnelle. Des régimes particuliers existent aussi au **Liechtenstein**, aux **Pays-Bas**, aux **Luxembourg**, en **Belgique**, en **Irlande**, en **Israël**, en **Chine**, à **Singapour** ou en **Thaïlande**.

3 Conclusions

- L'imposition d'après la dépense est un instrument du système fiscal suisse important pour l'économie publique et la politique régionale. Sa suppression représenterait un risque inutile pour l'ensemble de la Suisse. Il convient de conserver l'attrait du site économique suisse.
- La réforme de l'imposition d'après la dépense décidée en 2012 a durci les conditions et corrigé les défauts liés à son application. En effet, elle tient compte de l'équité de l'imposition.
- Abolir l'imposition d'après la dépense équivaut à se moquer de la volonté démocratique exprimée dans une majorité des cantons et à jeter le bébé avec l'eau du bain : chaque canton doit pouvoir décider librement s'il désire faire usage de l'imposition d'après la dépense.
- La manière diversifiée dont les cantons font usage de l'imposition d'après la dépense n'est pas née d'hier et témoigne d'un fédéralisme en bonne santé qu'il convient de préserver.

La CDF recommande de refuser l'initiative le 30 novembre 2014.

⁵ <http://www.estv.admin.ch/dokumentation/00075/00803/index.html?lang=fr>

Annexe : texte de l'initiative

Initiative populaire fédérale « Halte aux privilèges fiscaux des millionnaires (abolition des forfaits fiscaux) »

I.

La Constitution¹ est modifiée comme suit:

Art. 127, al. 2^{bis} (nouveau)

^{2bis} Les privilèges fiscaux pour les personnes physiques sont illicites. L'imposition d'après la dépense est interdite.

II.

Les dispositions transitoires de la Constitution sont modifiées comme suit:

Art. 197, ch. 9 (nouveau)

9. Disposition transitoire ad art. 127, al. 2^{bis} (Principes régissant l'imposition)

¹ La Confédération édicte la législation d'exécution dans un délai de trois ans à compter de l'acceptation de l'art. 127, al. 2^{bis}.

² Si aucune loi d'exécution n'est mise en vigueur dans ce délai, l'art. 127, al. 2^{bis}, s'applique directement.