

COMITÉ ROMAND POUR UNE POLITIQUE FINANCIÈRE ÉQUILIBRÉE

VOTATION DU 4 DÉCEMBRE 1977

IMPOT SUR LA RICHESSE

MODÈLE D'EXPOSÉ NO. 2

CASE POSTALE 213 - 1211 GENÈVE 3

## INTRODUCTION

Si elle présente parfois des aspects très techniques et austères, la fiscalité est un des secteurs les plus significatifs de la réalité économique et politique d'une société humaine organisée.

Elle présente un miroir fidèle à la fois de la structure économique réelle de cette société (facteur objectif) et de la conception que les membres de cette société se font de leurs relations entre eux et avec l'autorité communautaire, c'est-à-dire, chez nous, l'Etat (facteur essentiellement subjectif).

D'ailleurs, on sait bien, ou plutôt on devrait toujours se rappeler, que toute décision politique se traduit, d'une façon ou d'une autre, en termes de finances publiques, c'est-à-dire finalement en termes de fiscalité.

Et c'est parce que la loi fiscale doit plaquer avec la réalité de l'évolution tant des facteurs objectifs que des facteurs subjectifs qu'elle se trouve en révision très fréquente, sinon permanente, et qu'elle se présente de façons différentes selon les diverses données régionales.

Pourtant, en Suisse, ce débat fiscal, s'il a effectivement été une préoccupation politique constante au cours de ces trente dernières années, a été grandement estompé et n'a pas donné lieu à des affrontements très âpres.

En effet, la très forte croissance économique, l'évolution démographique, l'inflation aussi, ont permis de dégager les recettes fiscales nécessaires à la couverture des dépenses publiques, sans avoir à procéder à des modifications profondes du régime d'impositio

Dès lors, les débats politiques relatifs à la fiscalité ont porté essentiellement sur des modalités et non sur des principes.

Aujourd'hui, cette situation s'est profondément modifiée. La croissance économique, tout comme l'augmentation de la population et la hausse des prix, qui étaient les sources de la hausse formidable des recettes de l'Etat, se sont tariées. En revanche, il est fort difficile de freiner ses dépenses.

Dès lors, les déficits s'aggravent et il est urgent de rechercher des solutions qui, chez nous, demandent l'approbation expresse des citoyens. L'échec de divers projets fiscaux, la multiplication des initiatives populaires et les référendums lancés contre les tentatives de modérer la croissance des dépenses publiques sont assez révélateurs des difficultés auxquelles se heurtent les responsables financiers de nos cantons et de la Confédération dans l'exercice de leurs responsabilités.

C'est dans ce contexte économique et politique très nouveau que vient s'inscrire le débat relatif à l'initiative socialiste. C'est aussi la raison pour laquelle ce débat fiscal reprend son caractère naturel d'affrontement fondamental entre des conceptions au moins divergentes, sinon totalement contraires sur le rôle de l'Etat, les rapports entre la Confédération et les cantons, la place des entreprises dans la société et, finalement, l'éternel arbitrage entre l'égalité et la liberté.

Et c'est bien la raison pour laquelle on peut considérer qu'en cas de succès, l'initiative socialiste, en raison tant de son inspiration et de ses objectifs que de ses modalités, provoquerait effectivement un bouleversement politique et fiscal de ce système libéral et fédéraliste dans lequel le peuple suisse a librement choisi de vivre, jusqu'ici.

Bien entendu, les auteurs de l'initiative cherchent à minimiser la portée de leur projet et à en dissimuler les effets réels derrière un texte très long, peu compréhensible dans sa technicité, et derrière des objectifs apparemment séduisants, mais assez trompeurs.

Je vais m'efforcer de vous démontrer pourquoi il est essentiel de ne pas s'y laisser prendre.

#### LES OBJECTIFS DE L'INITIATIVE

Pour l'essentiel, les objectifs de l'initiative sont au nombre de quatre:

- 1) - faire régner une plus grande "justice fiscale" et donner à l'impôt une fonction plus marquée de redistribution du revenu national entre les habitants;
- 2) - atténuer la concurrence que se livrent les cantons pour attirer des contribuables importants, ce qui les empêche de taxer "suffisamment" les revenus et les fortunes élevés;
- 3) - uniformiser, sur le plan national, la charge imposée aux personnes morales, c'est-à-dire la plupart des entreprises et sociétés industrielles et commerciales, quels que soient la commune et le canton où elles sont implantées;
- 4) - accessoirement, contribuer à rétablir un meilleur équilibre des finances fédérales.

Examinons rapidement les moyens envisagés pour atteindre ces objectifs et les conséquences réelles qu'on peut en attendre.

#### I. Graves déséquilibres pour les cantons

Pour "améliorer la justice fiscale", l'initiative propose des modifications importantes de la charge imposée aux personnes physiques, tant sur le plan cantonal que sur le plan fédéral.

Le système est simple, quasiment caricatural: il exonère de l'impôt - partiellement, ou totalement - les contribuables à revenus modestes, voire moyens, soit une majorité de citoyens, et surcharge les contribuables aisés.

Concrètement, ce système oblige les cantons à libérer de toute charge fiscale cantonale les contribuables dont le revenu ne dépasse pas le montant "nécessaire pour satisfaire les besoins vitaux".

Aucun chiffre concret n'a été avancé par les promoteurs de l'initiative afin de situer le niveau de ce "revenu vital". Mais, des calculs ont été effectués par l'administration fédérale, sur la base de la rente AVS minimum versée en 1975, soit 6'000 fr. pour les célibataires et 9'000 fr. pour les couples.

Pour certains cantons où l'on trouve de nombreux contribuables modestes, par exemple les cantons de montagne, il en résulterait des pertes très sensibles. En revanche, pour les cantons urbains, où ces revenus sont relativement rares et où ils sont déjà largement exonérés, la différence serait faible, voire quasiment insignifiante du point de vue du rendement de l'impôt.

Bien entendu, pour combler les trous ainsi creusés dans les recettes cantonales par ce cadeau offert aux contribuables modestes l'initiative prévoit que les cantons devraient obligatoirement imposer les revenus élevés à des taux minimaux.

Ces taux prescrits seraient de 21% pour un revenu de 100'000 f: (ce qui est pratiquement déjà partout le cas, actuellement), mais de 27% (act. 25,5) pour 200'000 fr. et 33,4% (act. 29%) pour 1 mio fr., ce qui constitue des surcharges parfois considérables.

Il n'est pas difficile de comprendre le bouleversement que cela provoquerait dans les recettes des cantons. En effet, dans un canton pauvre où les revenus de 200'000 fr. et plus sont très rares le surcroît de charge qui leur serait infligé ne rapportera pour ainsi dire rien.

Comme ces mêmes cantons subiraient des pertes particulièrement importantes dans le rendement fiscal des nombreux revenus modestes que l'on trouve parmi leurs habitants, ils n'auraient pas d'autre solution, pour maintenir un produit fiscal équivalent à celui d'aujourd'hui, que de se retourner vers les contribuables moyens, lesquels seraient alors sérieusement pénalisés.

Inversement, les cantons où les revenus modestes sont rares et où - au contraire - les revenus élevés sont nombreux, les pertes seront faibles et les surcroîts de recettes théoriquement très substantiels.

Des phénomènes analogues se produiraient pour les communes.

Si, selon le modèle de tarif élaboré par l'administration fédérale, la somme globale du rendement des impôts sur le revenu des cantons et des communes ne serait pas très différente de ce qu'elle est aujourd'hui, en revanche de très profondes modifications interviendraient d'un canton et d'une commune à l'autre.

Les cantons et communes riches deviendraient plus riches, les pauvres plus pauvres. Beau résultat pour une initiative qui recherche la "justice fiscale"!

## II. Surcharge fiscale, d'où évasion fiscale

Indépendamment des obligations imposées aux cantons en matière d'impôts sur le revenu des personnes physiques, l'initiative prévoit également l'inscription définitive d'un tel impôt sur le plan fédéral.

Les particularités de cet impôt seraient les suivantes:

- exonération totale jusqu'à un revenu imposable de 40'000 fr.

Comme ces mêmes cantons subiraient des pertes particulièrement importantes dans le rendement fiscal des nombreux revenus modestes que l'on trouve parmi leurs habitants, ils n'auraient pas d'autre solution, pour maintenir un produit fiscal équivalent à celui d'aujourd'hui, que de se retourner vers les contribuables moyens, lesquels seraient alors sérieusement pénalisés.

Inversement, les cantons où les revenus modestes sont rares et où - au contraire - les revenus élevés sont nombreux, les pertes seront faibles et les surcroûts de recettes théoriquement très substantiels.

Des phénomènes analogues se produiraient pour les communes.

Si, selon le modèle de tarif élaboré par l'administration fédérale, la somme globale du rendement des impôts sur le revenu des cantons et des communes ne serait pas très différente de ce qu'elle est aujourd'hui, en revanche de très profondes modifications interviendraient d'un canton et d'une commune à l'autre.

Les cantons et communes riches deviendraient plus riches, les pauvres plus pauvres. Beau résultat pour une initiative qui recherche la "justice fiscale"!

## II. Surcharge fiscale, d'où évacion fiscale

Indépendamment des obligations imposées aux cantons en matière d'impôts sur le revenu des personnes physiques, l'initiative prévoit également l'inscription définitive d'un tel impôt sur le plan fédéral.

Les particularités de cet impôt seraient les suivantes:

- exonération totale jusqu'à un revenu imposable de 40'000 fr.

- charge de 6% (act. 6,5%) pour 100'000 fr.
- charge de 10% (act. 9,9%) pour 200'000 fr.
- charge de 14% (act. 11,5%) pour un million

Dès lors, si l'on ajoute la charge des impôts communaux et cantonaux, celle de l'impôt fédéral, celle de l'impôt ecclésiastique et la part purement fiscale des cotisations versées aux assurances sociales sur des revenus élevés, on arrive à des taux de prélèvement sur le revenu de l'ordre de...

- 30% pour un revenu de 100'000 fr.
- 42% pour un revenu de 200'000 fr.
- 48% pour un revenu de 500'000 fr.
- 51% pour un revenu de 1'000'000 fr.

(Pour les indépendants, il faut encore ajouter 2% à ces taux).

Plus importante encore est la charge marginale, c'est-à-dire celle qui frappe une augmentation de revenu. Ainsi, par exemple, si vous gagnez 100'000 francs et que votre employeur vous accorde une augmentation de salaire de 10'000 francs, il vous faudra laisser plus de 5'000 francs de plus au fisc, soit 50% de votre augmentation.

Pour un revenu de 200'000 francs, cette charge marginale atteindrait même 56% !

Dans de telles conditions, il faut souligner que les prévisions de rendement basées sur des charges aussi lourdes et unilatérales sont très théoriques.

En effet, on peut sérieusement se demander si tous les contribuables bénéficiant de revenus élevés accepteront sans murmure de se laisser tondre de pareille façon. C'est peu probable.

D'une part, de telles charges sont totalement dissuasives à l'égard de toute augmentation de revenu. Un cadre supérieur refusera souvent des responsabilités plus lourdes, s'il sait que plus de la moitié de l'augmentation de salaire correspondante serait accaparée par le fisc.

D'autre part, nombreux sont les contribuables à revenus élevés qui rechercheront des possibilités d'évasion fiscale, licites voire illicites, ce qui porterait une lourde atteinte à la morale fiscale générale du peuple suisse.

Les exemples sont nombreux qui montrent que les contribuables ont des moyens de défense. C'est ici qu'il faut citer l'expérience coûteuse de Bâle-campagne.

Ce canton est le seul à avoir accepté, en 1972, provisoirement, une initiative pour l'impôt sur la richesse de nature analogue à celle dont nous parlons aujourd'hui.

Après deux ans déjà, il a fallu abroger la loi pour en revenir à des conceptions plus modérées. En effet, les contribuables avaient fui, la masse imposable avait fondu et les finances cantonales étaient complètement perturbées.

Or, la fuite de gros contribuables vers des cieux plus cléments est un danger réel. En effet, contrairement à une idée ancienne, mais qui est aujourd'hui complètement périmée, la Suisse n'est un paradis fiscal que pour les revenus petits, voire moyens.

Pour les gros revenus, la charge est, actuellement déjà, sérieusement comparable avec celle de nos voisins.

A ce sujet, il faut se garder d'établir des comparaisons seulement en termes de taux. Il faut aussi tenir compte des autres éléments de la fiscalité, telle par exemple la façon de calculer le revenu imposable. Des différences majeures peuvent apparaître à cet

égard, qui se traduisent bien entendu fortement au niveau de la charge fiscale effective, pour un revenu brut donné.

Enfin, il faut aussi souligner la vulnérabilité conjoncturelle du rendement de l'impôt, quand il repose dans une trop large mesure sur un nombre restreint de contribuables à revenus très élevés.

En effet, la récession a bien montré que les revenus supérieurs sont beaucoup plus sensibles aux fluctuations conjoncturelles que les revenus moyens des salariés. Dès lors, les recettes fiscales peuvent varier dans de très fortes proportions, ce qui présente des risques certains pour l'équilibre des finances publiques.

Pour toutes ces raisons, il est illusoire d'attendre que la surcharge de l'impôt exigé des contribuables très aisés procure le surcroît de recettes qu'on pourrait en attendre sur la base de calculs purement théoriques. La pratique s'est déjà chargée de démontrer à quelles déceptions l'on s'expose.

A cet aspect du problème s'ajoutent les pertes énormes par l'exonération des contribuables à faibles revenus. En effet, ce calcul, lui, n'a rien de théorique. Ce système qui consiste à multiplier les citoyens gratuits, est d'ailleurs particulièrement choquant, surtout dans un pays de démocratie directe comme le nôtre.

On permettrait à des citoyens d'imposer, par leur droit de vote, des augmentations de dépenses à l'Etat, sans avoir à en supporter la moindre charge. Cela serait totalement contraire aux conceptions démocratiques en vigueur dans ce pays.

A cet égard, on doit même se demander s'il ne faudrait pas, au contraire, prévoir un impôt minimum (même très modeste), qui soit indexé à la hausse des dépenses publiques. Mais ceci est une autre histoire !

Pour en revenir aux effets probables de l'introduction de ces modifications en matière d'impôt sur le revenu des personnes physiques, nous avons vu pourquoi elles provoqueraient inévitablement de lourdes pertes pour les finances de la Confédération et des cantons, en particulier des cantons financièrement faibles.

Dès lors, ceux-ci se retrouveront soit dans la situation des villes américaines qui, par leur politique sociale et fiscale, ont attiré les pauvres et chassé les riches, ce qui a vidé les caisses publiques, soit dans l'obligation de trouver des compensations douloureuses auprès des contribuables à revenu moyen.

A Genève, par exemple, 4% des contribuables payent plus du tiers du produit de l'impôt.

La question est, en définitive, de savoir si, par passion égalitariste, on veut faire disparaître ces quelques riches contribuables - ce qui obligerait ceux qui restent à payer une considérable surcharge d'impôt - où si l'on s'efforce au contraire de les conserver, trop heureux de trouver des contribuables qui acceptent de ravitailler les caisses publiques dans d'aussi fortes proportions.

### III. L'impôt sur la fortune

Je passerai rapidement sur les exigences de l'initiative en matière d'impôts cantonaux sur la fortune.

Non que cet aspect soit négligeable, loin de là. Mais, le raisonnement développé à propos de l'impôt sur le revenu s'applique aussi à l'impôt sur la fortune, si bien que je me bornerai à signaler que les cantons seraient contraints d'exonérer totalement d'impôt les 100'000 premiers francs de fortune, alors qu'ils devraient frapper d'une charge de 7 % (act. 6%) une fortune de 1 mio fr et 9,4 % (act. 7 ½ %) une fortune de 5 mio fr.

L'effet dissuasif serait particulièrement marqué si l'on combine les effets de l'impôt sur la fortune et ceux de l'impôt sur le revenu de cette même fortune.

Pour conclure cette partie de mon exposé consacrée à la fiscalité imposée aux personnes physiques, j'espère avoir démontré que

- l'objectif d'améliorer la "justice fiscale" était loin d'être atteint, en particulier en ce qui concerne la répartition du produit de l'impôt entre les cantons et entre les communes;
- que de nombreux cantons subiraient donc des pertes de recettes considérables.
- que le rendement supplémentaire annoncé pour les finances publiques est une pure illusion;
- que les revenus moyens, voire faibles, seraient appelés à payer très lourdement le probable départ à l'étranger de nombreux gros contribuables;
- enfin, que l'autonomie fiscale des cantons, sans laquelle le fédéralisme est totalement vide de sens, s'en trouverait amoindrie dans des proportions peut-être mortelles.

#### IV. L'imposition des personnes morales

Pour ce qui est des personnes morales, la solution d'uniformisation des diverses fiscalités cantonales est d'une simplicité enfantine.

L'initiative supprime toute compétence aux cantons de prélever pour leur compte un impôt sur le rendement net, le capital et les réserves des sociétés. Cette compétence serait réservée exclusivement à la Confédération, laquelle édicterait un tarif unique et général, à charge pour elle de rétrocéder aux cantons les deux tiers du produit brut de l'impôt.

Par rapport à la situation actuelle, le bouleversement est encore plus spectaculaire que ce n'est le cas pour l'impôt sur les personnes physiques.

Les modèles de tarifs élaborés par l'administration fédérale, afin d'évaluer la portée de l'initiative, donnent des résultats assez singuliers. Selon les chiffres fixés par l'initiative (30% du rendement net et 0,8% du capital), on aboutirait à un alourdissement de la charge prélevée sur les rendements faibles, alors que la charge imposée aux rendements élevés serait très sensiblement allégée. Autre exemple de la conception socialiste de la justice fiscale !

Ce phénomène s'explique par le caractère quasiment proportionnel du tarif proposé, lequel s'oppose avec les modulations prévues par les systèmes cantonaux et le système fédéral actuels.

Globalement, le rendement de cet impôt fédéral exclusif sur les personnes morales devrait rapporter plus que les charges actuelles, du moins selon les promoteurs de l'initiative. Cependant, les estimations divergent assez largement. Et selon certains spécialistes, ce rendement supplémentaire n'est pas assuré.

En tout état de cause, on constate:

- que les cantons se verraient rétrocéder des sommes moins élevées que celles qu'ils tirent actuellement de l'impôt sur les personnes morales (d'où tendance à la centralisation politique, notamment par le biais du subventionnement fédéral);
- que l'autonomie des cantons serait totalement abolie dans ce secteur;
- que les entreprises subirait, dans de nombreux cantons, de lourdes surcharges fiscales, surtout si elles ont un rendement faible ou moyen;
- que la surcharge serait particulièrement forte pour les sociétés de domicile (alors que leur mobilité géographique est grande...);

- que ces surcharges sur les personnes morales sont totalement contre-indiquées en période de difficultés économiques; d'autant que nos concurrents étrangers cherchent à relancer l'activité et l'emploi en accordant au contraire de substantiels allègements fiscaux aux entreprises;
- que la Confédération tirerait un profit sensible de l'opération, mais à condition que les rendements supplémentaires ne soient pas des illusions et sous réserve des pertes enregistrées au niveau de l'impôt fédéral sur le revenu des personnes physiques;
- enfin, on constate que les considérations évoquées à propos des conséquences pour les cantons de l'uniformisation des taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques s'appliqueraient aussi en ce qui concerne l'impôt sur les sociétés; or, la structure économique des cantons étant très diverse, les effets de l'uniformisation de l'impôt amplifieraient donc gravement les différences de rendement potentiel plutôt que de les combler.

Ce qu'il faut bien voir dans les différences, parfois un peu choquantes il est vrai, constatées entre les barèmes fiscaux des cantons, c'est que ceux-ci n'ont pas été fixés arbitrairement, mais - et j'en reviens au début de cet exposé - qu'ils reflètent une réalité économique et politique déterminée.

N'est-il pas normal qu'un canton où les hauts revenus sont particulièrement peu nombreux élabore un barème basé sur les contribuables qui, par leur nombre, peuvent assurer le rendement nécessaire à la couverture des besoins cantonaux ? Relevons, d'ailleurs, que ces besoins peuvent varier sensiblement en fonction de la composition de la population, de la structure économique, des exigences d'infrastructure ou pour d'autres motifs encore (géographiques, climatiques, etc.).

Dans le système actuel qui, une fois encore, respecte ces particularités, sur lesquelles repose la notion même de fédéralisme, les distorsions sont compensées dans une très large mesure tant par de multiples systèmes de péréquation et de solidarité entre

les cantons que par la clé de répartition de nombreuses subventions fédérales.

Cet aspect de péréquation serait également affaibli dans une forte mesure par l'application de l'initiative socialiste.

### CONCLUSIONS

On peut ainsi conclure que, de tous les objectifs que se sont fixés les promoteurs de l'initiative, il n'en est pas un seul qui puisse être atteint grâce aux moyens préconisés.

A l'analyse, leurs effets sont même directement contraires aux buts recherchés:

- sous prétexte de "justice", on accentuerait les injustices;
- sous prétexte d'uniformisation, on accentuerait les disparités;
- surtout, on favoriserait la concentration économique et démographique au détriment de la structure fédéraliste du pays.

Reste les prétendues contributions que l'initiative apporterait au rééquilibre des finances fédérales !

Le Conseil fédéral juge à cet égard que, dans le meilleur des cas, l'opération se révélerait finalement blanche, les pertes équivalant aux surcroûts de recettes.

On est donc loin des chiffres avancés par certains promoteurs de l'initiative, lesquels estiment à plus d'un milliard de francs le supplément de recettes fédérales.

Ce qu'on peut dire, à ce propos, c'est que le retour nécessaire à l'équilibre des finances fédérales ne peut en réalité résulter que de la conjugaison de trois facteurs indissociables:

- d'abord une sérieuse modération de la croissance des dépenses (comme l'exige le peuple suisse qui, par deux fois, en 1974 et 1975, a massivement plébiscité la notion de "frein aux dépenses")
- ensuite, le retour à un rapport plus équilibré entre le produit des impôts directs et celui des impôts indirects;
- enfin, un réajustement équitable de la fiscalité directe.

C'est la voie choisie par les autorités fédérales.

Mais, c'est très exactement la voie inverse de celle préconisée par le Parti socialiste. En effet, celui-ci refuse de modérer la croissance des dépenses, exige une modification inacceptable et illusoire de la seule fiscalité directe et ne semble guère empressé d'admettre un meilleur équilibre entre la fiscalité prélevée sur les revenus et celle qui touche la consommation.

C'est pourquoi il faut accepter la loi sur les économies soumise au peuple le 4 décembre prochain (laquelle n'est absolument pas déflationniste ou anti-sociale) et refuser énergiquement les doctrines fiscales des théoriciens socialistes, inutilement centralisateurs, uniformisateurs et niveleurs.

C'est bien sur cette dernière notion que j'aimerais conclure. Au delà de tous les défauts qui caractérisent l'initiative socialiste, le plus grave est que - sous prétexte d'égalité - cette initiative porte une grave atteinte à l'esprit d'entreprise de nos concitoyens. En effet, nombreux sont ceux qu'elle dissuaderait de prendre le moindre risque (en créant une entreprise ou un commerce, par exemple) ou de rechercher une plus large responsabilité individuelle (ainsi que le gain supplémentaire qui lui est naturellement lié).

De même cette initiative menace gravement l'esprit d'épargne caractéristique de la population suisse. Et ce qui s'applique aux personnes physiques est aussi valable pour les entreprises.

Or, ce sont ces deux facteurs spécifiques - l'esprit d'entreprise et le goût de l'épargne, associés au respect des particularismes - qui ont fait de la Suisse, longtemps pauvre, le pays prospère où nous aimons vivre.

Pour conserver cette situation privilégiée, qui bénéficie à l'ensemble de la population, il est indispensable de répondre par un "non" catégorique à l'initiative socialiste.

---