



# Informations générales relatives à la votation populaire du 28 novembre 2010 sur l'initiative pour des impôts équitables

## L'essentiel en bref

Déposée le 6 mai 2008, l'initiative populaire «Pour des impôts équitables. Stop aux abus de la concurrence fiscale (Initiative pour des impôts équitables)» demande l'introduction dans la Constitution fédérale de dispositions minimales concernant les barèmes et les taux d'imposition des personnes physiques. Elle demande aussi l'interdiction des taux d'imposition dégressifs, c'est-à-dire des taux d'imposition qui baissent en fonction de l'augmentation du revenu ou de la fortune.

Le Conseil fédéral rejette cette initiative sans proposer de contreprojet. Il estime en effet qu'elle remet en question la souveraineté des cantons en matière fiscale et, avec elle, la concurrence fiscale. Ainsi, elle porte atteinte non seulement aux cantons à faible imposition, mais aussi à l'ensemble de la Suisse, dont elle diminue l'attrait par rapport à d'autres pays. De plus, la limitation de la concurrence fiscale diminuerait la pression sur les cantons pour qu'ils offrent un rapport optimal entre le coût et les prestations, c'est-à-dire des prestations publiques efficaces pour une charge fiscale aussi modeste que possible, ce qui pourrait entraîner une hausse générale des impôts. D'après le Conseil fédéral, elle est en outre superflue parce que le réaménagement de la péréquation financière, les principes d'imposition de la Constitution et la jurisprudence du Tribunal fédéral interdisant les barèmes dégressifs constituent déjà des instruments permettant de maintenir la concurrence fiscale dans des limites convenables.

## Contenu de l'initiative

Cette initiative demande notamment l'introduction des principes suivants dans la Constitution:

- pour les personnes vivant seules, le taux marginal<sup>1</sup> des impôts cantonaux et communaux sur le revenu grevant la part du revenu imposable dépassant 250 000 francs doit se monter globalement à 22 % au moins. Pour les couples imposés conjointement et les personnes seules vivant avec des enfants, le législateur pourrait fixer une limite plus élevée.

<sup>1</sup> Le taux d'impôt marginal est le taux grevant chaque franc de revenu ou de fortune supplémentaire

## Informations générales relatives

- pour les personnes vivant seules, le taux marginal des impôts cantonaux et communaux sur la fortune grevant la part de la fortune imposable qui dépasse 2 millions de francs doit se monter globalement à 5 pour mille au moins. Pour les couples imposés conjointement et les personnes seules vivant avec des enfants, le législateur pourrait aussi fixer une limite plus élevée.
- Pour les impôts directs, qu'ils soient fédéraux, cantonaux ou communaux, le taux moyen ne doit pas baisser lorsque le revenu ou la fortune augmente. Sur ce point, l'initiative est dépassée puisque le Tribunal fédéral a interdit les barèmes dégressifs dans son arrêt de juin 2007 relatif aux barèmes du canton d'Obwald.

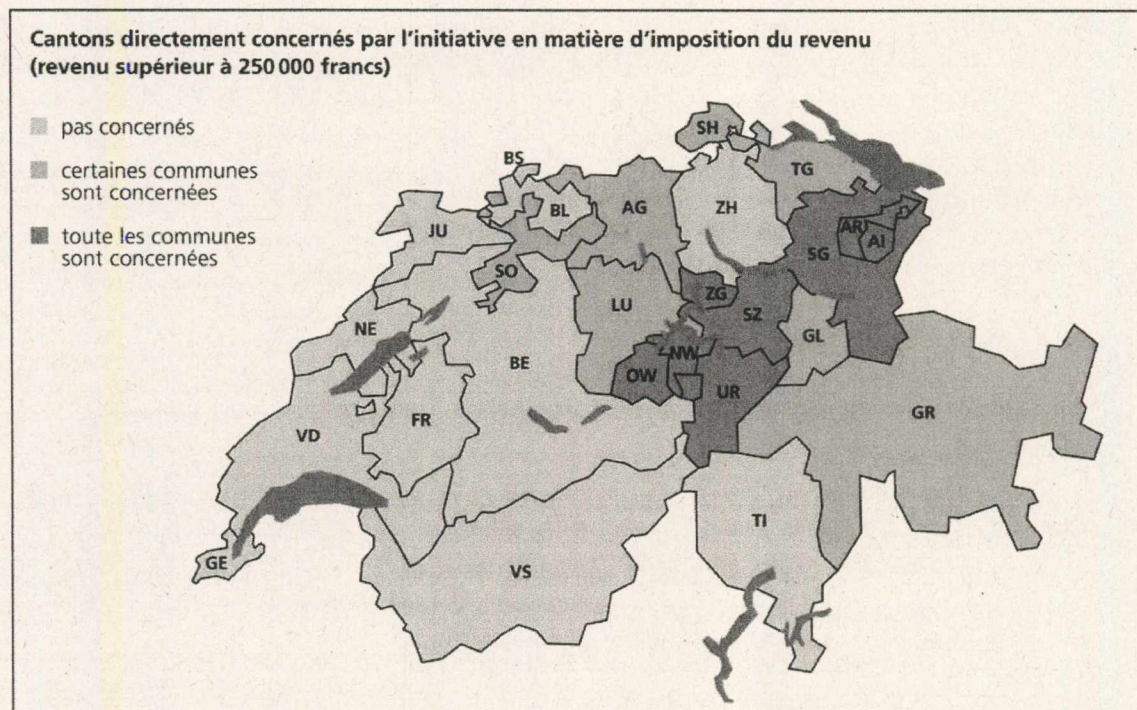
## Contribuables et cantons directement concernés

D'après la statistique de l'impôt fédéral direct de l'Administration fédérale des contributions, 31 581 contribuables (0,69 % des contribuables) ont déclaré un revenu supérieur à la limite préconisée par l'initiative pour la période fiscale 2007 et, à eux seuls, ils ont versé 35 % du produit de l'impôt fédéral direct.

Pour ce qui est de l'imposition de la fortune, 86 127 contribuables (1,82 % des contribuables) possédaient une fortune supérieure à la limite préconisée par l'initiative et disposaient de 48 % de la totalité de la fortune nette imposable.

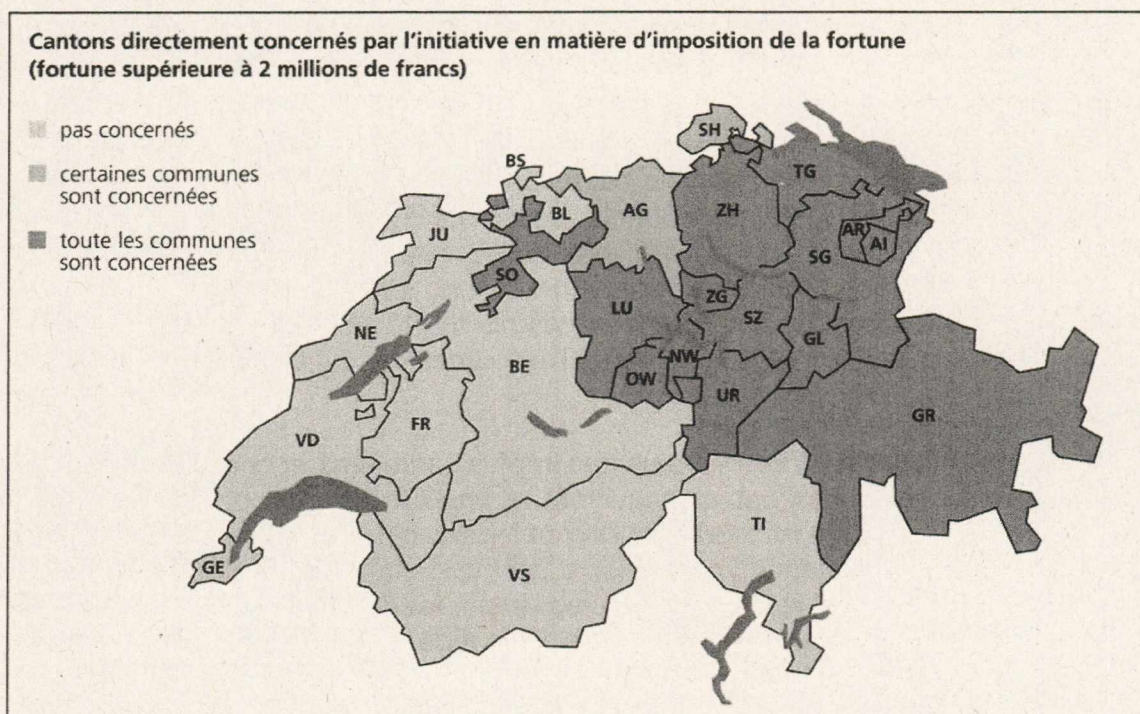
Pour ce qui est des cantons, 16 cantons (ZH, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, AI, AR, SO, SH, SG, GR, AG et TG) seraient concernés par l'initiative. Les illustrations suivantes montrent dans quels cantons le taux d'impôt marginal est inférieur aux taux préconisés par l'initiative, en général ou seulement dans un certain nombre de communes.

Illustration 1:



## Informations générales relatives

Illustration 2:



### Raisons du rejet de l'initiative

Le Conseil fédéral défend l'autonomie fiscale des cantons et des communes et la concurrence fiscale qui en découle. C'est pourquoi il rejette l'initiative, en particulier pour les raisons suivantes:

#### L'initiative est superflue

**Les effets de la concurrence fiscale sont bénéfiques pour tous:** la Confédération et les cantons offrent une infrastructure de haute qualité sur laquelle le peuple se prononce tout comme sur les impôts destinés à la financer. La concurrence fiscale garantit la diversité, le choix, l'efficacité et l'innovation car, lorsque les citoyens et les entreprises peuvent choisir leur lieu de domicile en toute connaissance de cause, les politiciens et l'administration des lieux en concurrence sont obligés d'offrir des services publics efficaces et attrayants pour une charge fiscale aussi basse que possible. Il y a donc une concurrence qualitative entre les cantons. La force de la concurrence fiscale réside dans l'innovation qui en résulte. Dans le «laboratoire» fédéraliste, les meilleures solutions sont adoptées et imitées et les mauvaises solutions abandonnées. Globalement, l'effet de la concurrence fiscale au sein de la Suisse peut être qualifié de positif: la course ruineuse aux baisses d'impôt si redoutée n'a pas eu lieu. Au contraire, le produit des impôts sur le revenu et celui des impôts sur la fortune de la Confédération, des cantons et des communes ont constamment augmenté au cours de ces dernières décennies.

**La concurrence fiscale est strictement encadrée:** l'autonomie des cantons en matière de politique fiscale n'est pas illimitée. La concurrence fiscale se joue au contraire dans un cadre bien délimité:

## Informations générales relatives

- **NPF:** la péréquation financière réduit l'écart entre les cantons à fortes ressources et les cantons à faibles ressources, mais laisse délibérément place à une saine concurrence entre les cantons. Elle égalise les conditions de la concurrence fiscale entre les cantons. Celle-ci est une opportunité pour les cantons à l'écart des grands pôles économiques de soutenir la concurrence entre les places économiques. En général, ces cantons, contrairement aux grands pôles économiques, ne bénéficient pas de main-d'œuvre hautement qualifiée et de liens avec les autres pôles économiques internationaux. La concurrence fiscale leur donne la possibilité d'offrir des impôts plus bas et de compenser ainsi les inconvénients de leur situation périphérique avec l'aide de la péréquation financière. À moyen et à long terme, le fait que les cantons à faibles ressources améliorent leur compétitivité par des baisses d'impôts, profite aussi aux cantons à fortes ressources, ce qui contribue à diminuer les disparités entre les cantons.
- **Impôt fédéral direct:** en plus des impôts cantonaux et communaux sur le revenu, les contribuables acquittent un impôt fédéral direct dont le barème est fortement progressif. Grâce à l'impôt fédéral direct, l'imposition du revenu demeure globalement progressive, même si quelques cantons diminuent la progressivité de leurs impôts. Avec l'impôt fédéral direct et les assurances sociales, des éléments importants de la répartition des revenus relèvent de la compétence de la Confédération. Cette redistribution centralisée a des effets régulateurs sur la concurrence fiscale.
- **Harmonisation fiscale formelle:** en uniformisant largement les déductions, l'harmonisation fiscale formelle contribue à égaliser les bases de calcul dans les cantons et la Confédération. La concurrence fiscale s'exprime principalement par les barèmes, pas par des bases de calcul différentes. Le système fiscal en est plus clair et les contribuables peuvent comparer plus facilement les divers régimes fiscaux cantonaux. En outre, l'harmonisation fiscale formelle impose aussi des limites à la concurrence: en prescrivant aux cantons les impôts qu'ils doivent percevoir, elle leur interdit des les abroger pour des raisons de concurrence fiscale.
- **Principes de la Constitution régissant l'imposition:** plus que toute autre constitution européenne, la Constitution fédérale contient des prescriptions étendues garantissant une imposition équitable des personnes physiques. En l'occurrence, il s'agit des principes de l'universalité de l'impôt, de l'égalité de traitement, ainsi que de l'imposition selon la capacité économique inscrits à l'art. 127, al. 2, de la Constitution. Lorsqu'ils définissent leur régime fiscal, les cantons sont également tenus de respecter ces principes.
- **Jurisprudence du Tribunal fédéral:** le Tribunal fédéral peut être appelé à trancher un différend sur la conformité d'un régime fiscal aux exigences de la Constitution. Ses arrêts contribuent à préciser les principes constitutionnels. D'après l'arrêt du Tribunal fédéral du 1er juin 2007, les barèmes dégressifs du canton d'Obwald étaient contraires à la Constitution; le barème ne peut être fixé n'importe comment. Cet arrêt précise la portée du principe de la capacité économique en établissant que le barème doit obligatoirement présenter une évolution régulière et que seuls les barèmes proportionnels et les barèmes progressifs sont admissibles en Suisse. Pour ces derniers, le montant des impôts des contribuables à revenus élevés est plus élevé que celui des impôts

## Informations générales relatives

des contribuables à revenus moins élevés, tant en chiffres absolus qu'en pourcentage. Cet arrêt rend sans objet un élément important de l'initiative, l'interdiction des barèmes dégressifs.

- **Démocratie directe:** en Suisse, la politique fiscale et budgétaire tire sa légitimité de la démocratie directe. Le peuple peut voter directement les recettes et les dépenses au niveau de la Confédération et dans la plupart des cantons. En plus des limites de la concurrence fiscale, l'exigence de soumettre les modifications de la fiscalité des cantons au vote du peuple empêche de favoriser unilatéralement certaines classes de revenu. En général, les réformes doivent être équilibrées afin de recueillir la majorité requise. Par conséquent, un canton qui décide d'abaisser la charge fiscale grevant les hauts revenus doit en général prévoir aussi des baisses pour les bas et moyens revenus. De plus, la démocratie directe empêche aussi bien les charges fiscales trop élevées que les charges fiscales exagérément basses: les votants déterminent toujours la charge fiscale en fonction de leurs préférences et des dépenses qu'ils sont prêts à assumer.

### **L'initiative concerne toute la Suisse**

**L'initiative affaiblit la place économique suisse:** dans la concurrence fiscale, les petites collectivités publiques disposent d'un avantage stratégique sur les grandes: elles peuvent être plus attrayantes fiscalement en pratiquant une imposition inférieure à la moyenne suisse. L'autonomie tarifaire des cantons permet de renforcer cet avantage stratégique. L'introduction d'une imposition minimale comme le réclame l'initiative affaiblirait précisément cet avantage, du moins en ce qui concerne l'imposition des personnes physiques, et cet affaiblissement aurait globalement des répercussions négatives sur l'ensemble de la Suisse. En effet, les cantons concernés ne sont pas les seuls à tirer profit de leur grand attrait fiscal à l'échelle internationale: l'ensemble de la Suisse, y compris les contribuables moins mobiles, tireraient indirectement avantage de l'établissement en Suisse d'entreprises rentables et de ressortissants étrangers fortunés. Si l'initiative était acceptée, la Suisse serait non seulement moins attrayante pour ces entreprises et ces ressortissants étrangers, mais elle s'exposerait aussi au risque de voir ces contribuables étrangers partir s'établir à l'étranger.

**En limitant la concurrence fiscale, l'initiative a des effets économiques négatifs:** la limitation de la concurrence fiscale diminue la prise en considération des préférences régionales et la proximité avec le citoyen. La réduction de l'impact de la concurrence fiscale et de la recherche de l'efficacité sur l'action de l'Etat relâchera le frein à la hausse des impôts et à la multiplication des tâches de l'Etat. Des impôts élevés ont un impact négatif sur la propension à travailler et à épargner et de ce fait un impact négatif sur la croissance économique. En outre, la concurrence entre les cantons se porterait sur d'autres domaines, par exemple sur l'offre de services publics et de subventions, ce qui mettrait tous les cantons sous pression et aurait un impact négatif sur l'efficacité et la transparence.

**L'initiative concerne tous les contribuables:** même si, dans l'ensemble, seul un petit nombre de contribuables disposent d'un revenu supérieur à la limite fixée par l'initiative, les contribuables à petits ou moyens revenus pourraient être directement touchés par l'initiative car, suivant sa concrétisation légale, ils pourraient voir leur charge fiscale augmenter. Au surplus, tous les contribuables sentiront les effets de la

## Informations générales relatives

baisse de la concurrence et de l'efficacité due à la limitation de la concurrence fiscale et aux conséquences d'une diminution de l'attrait de la Suisse par rapport à l'étranger.

**L'initiative limite l'autonomie tarifaire des cantons et des communes:** l'initiative limite la souveraineté des cantons et des communes en matière de fiscalité. Elle met donc en question un des piliers fondamentaux du modèle fédéraliste suisse. En outre, sa mise en œuvre nécessite une harmonisation matérielle des déductions admises, ce qui restreint la marge de manœuvre de tous les cantons qui ne pourraient plus déterminer librement le montant des déductions, notamment celui des déductions pour les enfants.

Comme le Conseil fédéral, le Parlement rejette l'initiative pour des impôts équitables: le Conseil national par 128 voix contre 64 et 2 abstentions, le Conseil des Etats par 29 voix contre 11 et une abstention.