

Initiative fiscale du PS : elle entraînerait des hausses d'impôts et nuirait aux cantons

dossierpolitique

20 septembre 2010 Numéro 16

Votation sur l'initiative fiscale du PS. L'initiative fiscale du PS demande l'introduction, dans tous les cantons, d'un taux d'imposition minimal identique sur les hauts revenus et les grandes fortunes. À l'heure actuelle, seize cantons appliquent des taux d'imposition inférieurs au taux exigé par le PS. En cas d'acceptation de l'initiative, ces cantons devraient immédiatement augmenter leurs impôts. En raison des restrictions qu'elle provoquerait en matière de concurrence fiscale, l'initiative entraînerait, à long terme, une hausse générale de l'imposition pour toutes tranches de revenu. L'initiative du PS saperait l'autonomie financière des cantons et des communes. Les citoyens ne pourraient plus fixer les impôts librement. Les hausses d'impôts et les restrictions à la concurrence fiscale réduiraient sensiblement l'attrait de la place économique et auraient des conséquences économiques négatives. La votation sur l'initiative aura lieu le 28 novembre prochain.

Position d'economiesuisse

▶ economiesuisse rejette l'initiative fiscale du PS. Celle-ci alourdirait l'imposition, affaiblirait les cantons et réduirait l'attrait de la place économique suisse.

▶ La portée de l'initiative est large. Son acceptation entraînerait des changements majeurs du système fédéraliste. La concurrence fiscale et la nouvelle péréquation financière seraient fortement entravées, alors que ce tandem fonctionne bien.

▶ Une harmonisation fiscale matérielle aurait des effets négatifs sur l'efficacité des administrations dans les cantons, sur leur capacité d'innovation et sur la croissance économique. À moyen terme, la quote-part de l'État et la charge fiscale augmenteraient clairement.

▶ L'initiative fiscale du PS n'apporte rien et elle est inutile. La péréquation financière et le droit fiscal garantissent déjà une concurrence équitable entre cantons.

Contenu de l'initiative

► L'initiative veut restreindre les compétences fiscales des cantons et des communes

► Initiative largement rejetée au Parlement

Résumé

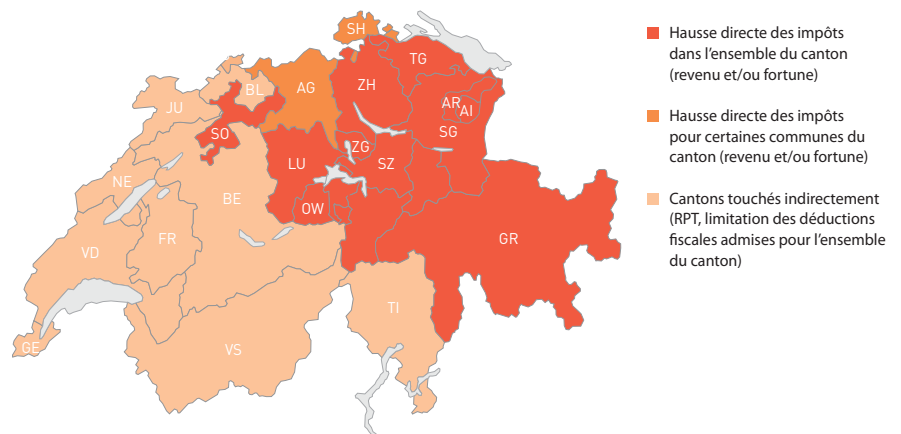
Le 28 novembre 2010, le peuple suisse se prononcera sur l'initiative populaire « Pour des impôts équitables. Stop aux abus de la concurrence fiscale (initiative pour des impôts équitables) ». Cette initiative déposée par le PS prône une harmonisation fiscale matérielle pour toute la Suisse. Elle réclame l'introduction, dans tous les cantons, d'un taux d'imposition minimum pour les hauts revenus et les grandes fortunes. Ainsi, le taux marginal des impôts cantonaux et communaux sur le revenu devrait s'élever à 22 % au minimum sur la part du revenu imposable supérieure à 250 000 fr. Pour ce qui concerne l'imposition de la fortune, le taux marginal grevant la part de la fortune imposable dépassant 2 mio.fr. devrait se monter globalement à 5 % au moins. Ces prescriptions fiscales obligeraient quatorze cantons à relever leurs impôts sur le revenu et/ou sur la fortune (cf. graphique 1). À cela s'ajoute deux autres cantons dans lesquels certaines communes seraient directement concernées. Les autres cantons et communes seraient aussi affectés dans la mesure où leurs compétences fiscales seraient, d'une manière générale, restreintes.

L'initiative fiscale du PS suscite une large opposition, car elle s'immisce dans des questions qui relèvent de l'autonomie financière et fiscale des cantons et qu'elle entraînerait des hausses d'impôt dans une grande partie du pays. Le Conseil fédéral, le Parlement, les cantons et l'économie la rejettent. Le PBD, le PDC, le PRD, les Verts libéraux et l'UDC l'ont refusée à une forte majorité au Parlement.

Graphique 1

► L'initiative fiscale du PS est en réalité un programme d'alourdissement de la charge fiscale. En cas d'acceptation, de nombreux cantons seraient contraints d'augmenter leurs impôts.

Des hausses d'impôt dans de nombreux cantons



Source : Département fédéral des finances (DFF)

Hausses d'impôt nuisibles pour l'économie

► Conséquences économiques négatives

L'initiative réduit l'attrait de la place économique

Du point de vue de l'économie nationale, la restriction de la concurrence fiscale demandée par l'initiative fiscale du PS doit être rejetée. C'est en effet grâce à la concurrence fiscale que la charge fiscale en Suisse est inférieure à la moyenne internationale. Le système fiscal helvétique est un des atouts de la place économique suisse : il contribue à la prospérité et à la croissance économique. La concurrence fiscale oblige aussi la Confédération et les cantons à utiliser parcimonieusement les recettes fiscales, ce qui bénéficie à tous les citoyens. Alors que des déficits et des dettes abyssaux ont obligé de nombreux États européens à augmenter leurs impôts, la Suisse est parvenue, ces dernières années, à réduire la charge fiscale de la classe moyenne. En moyenne, une personne célibataire avec un revenu brut de 80 000 fr. paie 10 % ou 1000 fr. d'impôts en moins qu'il y a dix ans. Dans les cantons de Lucerne, d'Obwald et du Tessin, la charge fiscale a même baissé de 20 %¹.

► Les hausses d'impôt sont nuisibles pour la compétitivité et à la croissance économique

La Suisse est aux prises avec la concurrence internationale. L'attrait de notre place économique est crucial pour un petit pays pauvre en matières premières comme le nôtre. La prospérité du pays et le succès de notre économie dans un environnement mondialisé dépendent pour une grande part d'une charge fiscale comparativement faible. Des hausses d'impôt irréflechies mettraient en danger la compétitivité de notre pays ainsi que de nombreux emplois. La concurrence fiscale est à la base de succès et ne doit pas être remis en jeu à la légère. Lorsque les impôts baissent, les entreprises et les ménages ont davantage de ressources à disposition pour consommer et investir. Une restriction de la concurrence fiscale menace les impulsions de croissance.

► En cas d'acceptation de l'initiative, la Suisse serait moins attrayante pour les entreprises et les particuliers étrangers

En cas d'acceptation de l'initiative, la Suisse attirerait moins d'entreprises et de particuliers de l'étranger. Par ailleurs, de bons contribuables pourraient quitter le pays. Bien que la charge fiscale soit modérée en Suisse, certaines personnes pourraient envisager de quitter le pays si l'initiative était acceptée. C'est par exemple le cas de personnes ayant un revenu faible et une grande fortune (les retraités par exemple). Ces dernières années, de nombreux États ont supprimé l'impôt sur la fortune. L'Allemagne, l'Italie et l'Autriche sont parmi eux.

► Les hausses d'impôt induites par l'initiative fiscale n'affecteraient pas uniquement les hauts revenus et les grandes fortunes

L'initiative concerne tous les contribuables

Au-delà du risque de voir partir certains contribuables, les hausses d'impôt ont tendance à faire progresser l'évasion fiscale et l'économie souterraine. Les pertes de recettes fiscales correspondantes devraient être compensées par d'autres hausses d'impôt ou des réductions de dépenses. Tous les contribuables seraient concernés. Comme le précise le PS, l'initiative provoquerait aussi des augmentations d'impôt pour les tranches de revenus inférieures. Le PS l'écrit lui-même dans son argumentaire : « Les cantons devraient de toute manière aménager la progressivité de leur barème fiscal en fonction de la courbe de référence donnée par le taux marginal pour les hauts revenus et ils ne peuvent se permettre des sauts abrupts entre les tranches de revenu à l'approche du taux marginal fédéral minimal pour les hauts revenus. Plus le niveau général de la charge fiscale est bas dans un canton, plus les augmentations d'impôts auront tendance à porter sur les revenus moyens »². Le PS accepte ainsi la

¹ Cf. Administration fédérale des contributions (2010). Charge fiscale : chefs-lieux des cantons 2000-2009. (<http://www.estv.admin.ch/dokumentation/00075/00076/00720/index.html?lang=fr>).

² PS (2007), Argumentaire sur l'initiative « pour des impôts équitables », p. 5.

perspective de hausses d'impôt pour les revenus moyens. Son évaluation rejoint donc celle des fiscalistes. En effet ceux-ci indiquent que si les barèmes progressent régulièrement, toutes les tranches de revenu seront touchées, pas seulement les hauts revenus. Ulrich Cavelti, professeur de droit fiscal, a bien résumé la situation dans la NZZ du 29 novembre 2007. A ses yeux, l'initiative du PS affecterait sensiblement non seulement les contribuables aux revenus les plus élevés, mais aussi ceux aux revenus moyens³.

► L'initiative affecterait particulièrement les régions périphériques

L'initiative touche particulièrement durement les régions périphériques

Les grands centres économiques disposent d'infrastructures de base et de transport très développées, d'universités et de travailleurs hautement qualifiés ainsi que d'offres culturelles et de loisirs étendues. Les cantons éloignés de ces centres ont la possibilité de compenser leurs désavantages naturels au niveau fiscal. Une restriction de la concurrence fiscale toucherait donc tout particulièrement les régions périphériques. En effet, elles perdraient un élément décisif de leur attrait.

► L'initiative aurait pour effet de déplacer la concurrence sur l'offre de prestations et les subventions

La concurrence n'est pas abolie juste déplacée

La limitation de la concurrence fiscale via une harmonisation fiscale matérielle serait lourde de conséquences. En effet, la restriction ou la suppression de la concurrence au niveau des recettes des pouvoirs publics aurait pour effet de déplacer la concurrence sur les dépenses et les subventions fédérales. A la concurrence fiscale succéderait une concurrence axée sur l'offre de prestations et les subventions. Une telle chasse aux subventions n'aurait pas de sens sur le plan macroéconomique. Elle n'aurait aucune utilité pour les citoyens. Au contraire, l'appareil de l'État renchérirait inutilement et un cercle vicieux verrait le jour, une augmentation des dépenses entraînant une hausse des impôts, et vice versa. Les convoitises seraient attisées et les appels à une plus grande redistribution des revenus et de la fortune⁴.

► Début 2011, la charge fiscale et les prélèvements obligatoires augmenteront sensiblement

Les hausses d'impôts réduisent le pouvoir d'achat des ménages

Début 2011, les ménages verront leur charge fiscale et les prélèvements obligatoires augmenter sensiblement, même sans l'initiative du PS. Entre la TVA, le relèvement des cotisations salariales, la hausse des primes d'assurance maladie et les prix de l'électricité, les charges d'un ménage moyen s'alourdiront de près de 1000 fr. l'année prochaine⁵. Il serait irresponsable d'augmenter en plus la charge fiscale des contribuables, alors que cette mesure ne répond à aucune sorte de nécessité financière. Il convient donc de rejeter l'initiative fiscale du PS. Les hausses d'impôts réduiraient le pouvoir d'achat des ménages et mettraient en danger la reprise économique.

³ Cf. NZZ du 29 janvier 2007.

⁴ Lars P. Feld (2009). Une harmonisation fiscale matérielle est-elle nécessaire ?

⁵ Des hausses de la TVA et des cotisations salariales sont prévues entre autres : la TVA passe de 7,6 % à 8,0 % pour assainir l'assurance invalidité (AI). De plus les cotisations salariales sont relevées de 0,4 ou 0,7 point pour assainir l'assurance chômage et l'assurance maternité (APG).

L'initiative affaiblirait les cantons

► L'initiative empêcherait les cantons et les communes de fixer librement leurs impôts

Entorse à l'autonomie et à la souveraineté des cantons

Aujourd'hui, les cantons et les communes sont largement autonomes en matière financière et fiscale. Ils fixent le niveau des impôts de façon autonome. Ceci à juste titre, puisqu'ils choisissent les taux d'imposition en fonction des prestations qu'ils proposent. Les citoyens exercent un contrôle démocratique qui oblige les cantons et les communes à faire un usage parcimonieux des recettes fiscales. L'initiative fiscale du PS menace cet acquis en restreignant la souveraineté des cantons et des communes. En cas d'acceptation de l'initiative, les cantons et les communes ne pourraient plus fixer librement leurs impôts.

► Les cantons combattent fermement l'initiative fiscale du PS

Il en ressort que l'initiative fiscale du PS est contraire à notre système fédéraliste, qui s'appuie sur des cantons autonomes. Les cantons combattent fermement cette initiative depuis qu'elle a été lancée. La Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF) a déclaré : « L'un des piliers d'un État fédéraliste est sans aucun doute l'autonomie tarifaire et financière en matière de fiscalité, qui permet aux collectivités d'aménager leur régime financier comme elles l'entendent. Cette autonomie revêt une grande importance politique ; en cas de limitation sensible de son autonomie, un État fédéral perd son caractère fédéral »⁶.

► La responsabilité individuelle poussée des cantons a des effets positifs

L'initiative affaiblit la responsabilité individuelle

L'autonomie financière et fiscale des cantons et des communes va de pair avec la responsabilité individuelle poussée de ces collectivités publiques. Les cantons et les communes fixent eux-mêmes leurs impôts et définissent l'offre de prestations publiques. À l'heure actuelle, ils sont incités à offrir un bon rapport prix-prestation aux citoyens. En effet, si une commune ou un canton prélève des impôts élevés et que la collectivité propose des prestations publiques insuffisantes, le risque existe que les citoyens déménagent dans une commune ou un canton plus attrayant. La concurrence fiscale oblige donc les cantons et les communes à s'efforcer en permanence de proposer une administration efficace et de bonnes prestations aux citoyens. La concurrence fiscale cantonale implique aussi une concurrence intercantonale en termes de qualité. La force de la concurrence fiscale réside dans le fait que les cantons se voient obligés d'exploiter leur potentiel d'innovation. En effet, la concurrence fiscale pousse à expérimenter, à tester de nouvelles idées et à sélectionner les meilleures. Au final, ce sont les solutions politiquement et financièrement avantageuses qui triomphent. En cas d'acceptation de l'initiative fiscale du PS, ces incitations positives disparaîtraient. Le professeur Lars P. Feld, qui a examiné les conséquences de l'initiative sur la Suisse, est arrivé à la conclusion qu'elle provoquerait un affaiblissement de la responsabilité individuelle des cantons, qui impliquerait à son tour un relâchement de leur discipline budgétaire. La propension à se financer par les déficits et l'endettement serait récompensée⁷.

⁶ Explications du Conseiller d'État Christian Wanner, président de la CDF, adressées à la CER-E au sujet de l'initiative fiscale du PS, 25 août 2009, cf. http://www.fdk-cdf.ch/090825_vi-sps_hearing_wak-s_votum_chw_def_d.pdf

⁷ Cf. Lars P. Feld (2009). Une harmonisation fiscale matérielle est-elle nécessaire en Suisse ?, p. 8

L'initiative est inutile

► Ces dernières années, les recettes fiscales de la Confédération, des cantons et des communes ont considérablement augmenté

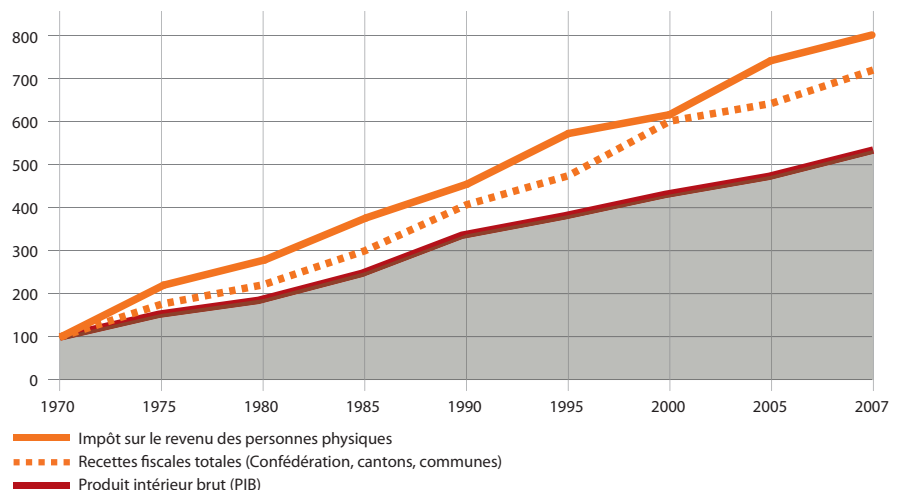
Graphique 2

► La concurrence fiscale instaurée en Suisse n'est pas ruineuse. Depuis des décennies, le taux de croissance des recettes fiscales de la Confédération, des cantons et des communes est supérieur à celui de l'économie.

La concurrence fiscale n'est pas ruineuse

L'affirmation du PS selon laquelle la concurrence fiscale serait ruineuse et aboutirait au démantèlement inéluctable des prestations publiques a été réfutée scientifiquement à maintes reprises. Un coup d'œil à l'évolution des recettes fiscales montre d'ailleurs que la concurrence fiscale n'a pas entraîné de diminution des recettes fiscales (cf. graphique 2). Au contraire, elle a un impact positif sur l'économie et stimule la croissance, ce qui se traduit par une augmentation des recettes fiscales. Au cours des dix dernières années, les vingt-six cantons ont vu augmenter les recettes générées par l'impôt sur le revenu. La hausse atteint près de 40 % en moyenne⁸. Les dépenses sociales ont aussi progressé chaque année. Atteignant 27 % du PIB, elles sont supérieures à la moyenne européenne⁹. On assiste donc ni à un démantèlement de l'État ni à celui des prestations sociales.

Évolution des recettes fiscales en comparaison avec le PIB (1970 = 100)



Source : Administration fédérale des finances, Secrétariat d'État à l'économie.

► L'autonomie fiscale des cantons n'est pas sans limites

La loi fixe déjà des limites claires

La concurrence fiscale n'est pas injuste et elle est déjà clairement délimitée. Les conditions-cadre légales ont été constamment durcies ces dernières années. Une restriction supplémentaire est inutile, d'autant plus qu'elle serait contre-productive.

► **Péréquation financière** : La nouvelle péréquation financière (RPT) aplanit les différences de capacité financière entre les cantons. Les cantons à forte capacité financière et la Confédération transfèrent chaque année 4,4 mrd fr. aux cantons à faible capacité financière. La péréquation tient également compte des charges particulières des cantons de montagne (altitude des agglomérations, pente du terrain) et des agglomérations (pauvreté, structure démographique, structure de la population par âge, intégration des étrangers). Ce mécanisme de compensation place la concurrence fiscale intercantonale sur une base équitable. Au niveau cantonal, il existe également des transferts entre communes.

⁸ Cf. Administration fédérale des finances (2009). Finances publiques en Suisse en 2007.

⁹ Cf. Office fédéral de la statistique (2010). Dépenses sociales en comparaison internationale http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/13/01/blank/key/sozialausgaben_im/2000.html

- ▶ **Impôt fédéral direct progressif** : L'impôt fédéral direct est très progressif. Il est l'expression d'un système fiscal très solidaire. Quelque 30 % des contribuables ne paient pas d'impôt fédéral direct, tandis que les 3 % des contribuables qui gagnent plus de 200 000 francs par an génèrent près de 44 % des recettes. Un quart des contribuables financent 84 % des recettes engrangées au titre de l'impôt fédéral direc¹⁰.
- ▶ **Harmonisation fiscale formelle** : La loi sur l'harmonisation des impôts directs (LHID) prévoit une uniformisation formelle poussée des déductions fiscales. Celle-ci provoque une harmonisation de l'assiette fiscale au niveau des cantons et de la Confédération. Impôt fédéral oblige, près de la moitié des recettes fiscales des pouvoirs publics ne sont de facto pas soumises à la concurrence fiscale. En outre, la Confédération peut légiférer afin de lutter contre l'octroi d'avantages fiscaux injustifiés (art. 129 Cst.).
- ▶ **Principes constitutionnels régissant l'imposition** : Les principes constitutionnels régissant l'imposition (principes de l'universalité, de l'égalité de traitement et de la capacité économique) fixent d'autres limites à la concurrence fiscale (art. 127 Cst.).
- ▶ **Jurisprudence du Tribunal fédéral** : Une restriction supplémentaire a été posée depuis l'arrêt rendu par le Tribunal fédéral le 1er juin 2007 : celui-ci a jugé les barèmes fiscaux dégressifs du canton d'Obwald en matière d'impôt sur le revenu et sur la fortune inadmissibles (BGE 133 I 206). Le Tribunal fédéral n'a en revanche pas critiqué la concurrence fiscale intercantonale ni la volonté d'utiliser les impôts sur le revenu et sur la fortune pour promouvoir des objectifs de politique économique et fiscale. En conséquence, l'initiative fiscale du PS est superflue.

¹⁰ Voir Administration fédérale des contributions (2010). Impôt fédéral direct, personnes physiques.
<http://www.estv.admin.ch/dokumentation/00075/00076/00701/01020/index.html?lang=fr>

Position d'économiesuisse

- ▶ economiesuisse rejette l'initiative fiscale du PS. Elle alourdirait les impôts, affaiblirait les cantons et réduirait l'attrait de la place économique suisse.
- ▶ L'initiative fiscale du PS remet en question nos institutions et nos principes économiques. Son acceptation entraînerait des changements majeurs du système fédéraliste actuel. La concurrence fiscale et la nouvelle péréquation financière seraient fortement entravées, alors que ce tandem fonctionne à satisfaction.
- ▶ Une harmonisation fiscale matérielle aurait des effets négatifs sur l'efficacité des administrations cantonales, sur la croissance économique et sur la capacité d'innovation des cantons. Il s'ensuivrait une augmentation de la quote-part de l'État et une nette hausse de la charge fiscale.
- ▶ L'initiative fiscale du PS n'apporte aucune valeur ajoutée, elle est simplement nuisible. La restriction de l'autonomie des cantons et des communes et les hausses d'impôt obligatoires sont dommageables pour notre économie. De plus, l'initiative est inutile. La péréquation financière et le droit fiscal garantissent déjà l'équité entre les cantons.

Pour toutes questions :

silvan.lipp@economiesuisse.ch

martin.weder@economiesuisse.ch

mathieu.tornare@economiesuisse.ch