

Le paquet fiscal soumis au vote

Soulager les familles et la classe moyenne

5 janvier 2004

Numéro 1

dossierpolitique

Paquet fiscal : l'occasion tant attendue de diminuer les impôts

Le paquet fiscal place les couples mariés et non mariés sur un pied d'égalité et soulage familles et classe moyenne. Les réformes envisagées tendent également à promouvoir l'accès à la propriété. Enfin, les modifications adoptées sur le droit de timbre apportent un ballon d'oxygène pour la croissance de l'économie suisse. Malgré ces nombreux avantages, le projet est menacé par un double référendum. Le peuple se prononcera vraisemblablement le 16 mai 2004.

Cela faisait longtemps que les Chambres fédérales demandaient une réforme de l'impôt fédéral direct. Le Conseil fédéral s'est dès lors penché sur le problème. Il a élaboré des réformes fondamentales, contenues dans le train de mesures fiscales 2001. Celui-ci met l'accent sur une plus grande équité en soulageant les couples mariés, les familles et la classe moyenne en particulier. Il vise également à promouvoir la propriété du logement. Le nouveau système d'imposition est plus simple et supprime notamment la très controversée valeur locative. Enfin, par sa réforme des droits de timbre, la Confédération entend renforcer la place financière. Au cours de la session d'été 2003, à l'issue de longs débats, les Chambres ont fini par se mettre d'accord sur une réforme en trois volets indissociables, nommée communément « paquet fiscal ». Elle concerne l'imposition des couples et de la famille, celle de la propriété du logement et le droit de timbre.

La réforme de l'imposition de la famille

La réforme de l'imposition de la famille a pour but d'éliminer les inégalités fiscales existantes entre les couples mariés et non mariés et de soulager les familles et la classe moyenne. Les réformes suivantes permettront d'atteindre ces buts.

Le *splitting partiel*

Le système actuel est défavorable aux couples mariés. Ce sont surtout les couples mariés percevant deux revenus qui sont victimes de cette injustice. En raison de la progressivité de l'impôt, leur revenu commun est en effet imposé à un taux supérieur. Par conséquent, pour des revenus comparables, les personnes mariées doivent bien souvent verser à la Confédération un montant supérieur au double de celui acquitté par les personnes non mariées.

Le paquet fiscal remédie à cette anomalie. L'application du *splitting partiel* permettra de corriger l'inégalité existante dans le droit actuel entre les couples mariés et non mariés.

Le revenu commun sera désormais divisé par 1,9, déterminant ainsi le taux d'imposition. Cette opération per-

mettra de taxer le revenu à un taux inférieur. Ce changement correspond à une adaptation aux nouvelles réalités sociales. En effet, les couples dans lesquels les deux conjoints travaillent sont de plus en plus nombreux. A l'avenir, ils ne seront plus défavorisés par rapport aux couples non mariés. L'état civil n'aura plus qu'une faible influence sur la charge fiscale.

La promotion de la famille

Les charges des familles s'accroissent. La fiscalité doit en tenir compte. C'est ainsi que les déductions pour enfants passeront de 5 600 à 9 300 francs. En outre, les coûts de prise en charge des enfants par des tiers pourront être déduits du revenu. Les parents pourront faire valoir à ce titre jusqu'à 7 000 francs par enfant et par année.

Les contribuables élevant seuls des enfants ou ayant des personnes à charge pourront déduire 3% de leur revenu net, jusqu'à un maximum de 5 500 francs. De plus, ils pourront faire valoir une « déduction de ménage » de 11 000 francs.

Tous les contribuables seront également au bénéfice d'une déduction générale de 1 400 francs ainsi que d'une déduction forfaitaire des cotisations obligatoires d'assurance maladie calculée sur la moyenne des primes du canton de domicile. Les parents pourront aussi déduire des forfaits pour les assurances maladie de leurs enfants.

Grâce à ces mesures, une grande partie de la population sera exemptée de l'impôt fédéral direct, au bénéfice des plus petits revenus. Les familles comprenant deux enfants et disposant d'un revenu allant jusqu'à

Nouvelle imposition de la famille et des couples

Déductions:

Déduction par enfant:	9 300 Sfr.
Déduction de ménage:	11 000 Sfr.
Personne seule avec charge de famille:	Max. 5 500 Sfr.
Prise en charge par des tiers:	7 000 Sfr.
Déduction générale:	1 400 Sfr.
Forfait caisse maladie (moy. cant.):	env. 3 300 Sfr.
- par enfant:	env. 900 Sfr.

80 000 francs ne paieront en effet plus d'impôt fédéral direct. Les personnes mariées avec deux enfants et un revenu compris entre 80 000 et 150 000 francs verront leur charge fiscale au titre de l'impôt fédéral direct réduite de plus de la moitié.

La réforme de la propriété du logement

Le Conseil fédéral s'est prononcé dans ce domaine en faveur d'un changement de système, en supprimant notamment la valeur locative. Après plusieurs renvois d'une chambre à l'autre, le Parlement a finalement accepté la refonte du système. Cependant, des déductions resteraient toujours possibles, mais dans une mesure limitée, pour les propriétaires de leur logement.

Changement du système d'imposition de la valeur locative

Le paquet fiscal introduit un changement fondamental dans le système fiscal de la propriété du logement. Jusqu'ici, le propriétaire de ses quatre murs devait déclarer la valeur locative de son logement en tant que revenu. A l'avenir, la valeur locative, qui représente un revenu fictif, ne sera plus imposée. En contrepartie, les intérêts des dettes ne pourront être déduits que pour une période limitée après la première acquisition d'un logement.

Au cours des cinq premières années suivant l'acquisition d'un bien immobilier, les intérêts hypothécaires pourront être déduits à hauteur 15 000 francs au maximum pour les couples mariés et 7 500 francs pour les personnes seules. Les années suivantes, cette déduction sera réduite linéairement de 20% par an, de sorte qu'au bout de dix ans, il n'y aura plus de déduction d'intérêts possible.

Pour ce qui est des frais d'entretien, de nouvelles déductions seront aussi possibles. Les forfaits déductibles jusqu'ici, souvent sans rapport avec des investissements réels, seront supprimés. Les coûts d'entretien effectifs de l'immeuble occupé par son propriétaire (résidence principale) pourront désormais être déduits de manière illimitée pour autant qu'ils dépassent 4 000 francs. En revanche, les coûts d'entretien d'une résidence secondaire ne pourront pas être déduits.

Epargne-logement

L'article 108 de la Constitution fédérale charge la Confédération d'encourager la propriété d'appartements et de maisons familiales. La Confédération propose de réaliser ce mandat constitutionnel en offrant de nouvelles possibilités d'épargne-logement.

Les personnes domiciliées en Suisse pourront, au moyen d'un contrat d'épargne-logement, réaliser des

économies exemptes d'impôts en vue de l'accès à la propriété. Ces contrats pourront être conclus dès la majorité et jusqu'à 45 ans pour une durée de cinq à dix ans. A l'échéance du contrat, les économies réalisées devront être utilisées pour l'acquisition d'un logement en propriété. Si ce projet ne se réalise pas, le capital et les intérêts bonifiés devront être déclarés comme revenus. En outre, un impôt sera dû si le logement est vendu dans les cinq ans suivant son acquisition et que le produit de la vente ne sert pas à acquérir un nouveau logement en Suisse.

Taux de propriété en comparaison internationale en pour cent

CH	D	F	I	A	E
34	41	54	70	56	82

Les investissements maximaux admis s'élèvent à 12 000 francs par an pour les personnes seules et au double pour les couples mariés. La possibilité de déduction représentera environ le double des montants admis aujourd'hui pour le pilier 3a. Les versements effectués dans le cadre d'un contrat d'épargne-logement pourront être déduits du revenu imposable.

Ces mesures devraient promouvoir l'acquisition de son propre logement. En comparaison des autres pays de l'OCDE et des pays qui l'entourent, la Suisse connaît toujours un taux de propriété du logement très bas.

Adaptation des droits de timbre

La concurrence étrangère sur les marchés financiers est rude. Grâce à des mesures urgentes concernant le droit de timbre de négociation, la Confédération a renforcé la position de la Suisse. Le paquet fiscal propose d'inscrire dans le droit ordinaire ces mesures limitées dans le temps et les complète, notamment avec la modification du droit d'émission.

Limite d'exemption relevée sur les opérations d'émission

Le Parlement a relevé la franchise pour le droit d'émission de 250 000 francs à 1 million de francs lors de la fondation d'une entreprise ou l'augmentation de son capital. Ainsi, les émissions d'obligations, d'actions et autres participations sont exonérées d'impôt jusqu'à une valeur nominale totale d'un million de francs. Cette exemption bénéficie surtout aux petites entreprises dont les capitaux sont plus modestes que ceux des grandes sociétés. Cette modification de la législation n'est pas contestée.

Renforcement de la place financière

Le droit de timbre de négociation est un impôt qui frappe l'achat et la vente de titres suisses et étrangers. Afin d'éviter à la place financière suisse de subir de lourds handicaps face à la concurrence internationale, des mesures urgentes ont été prises dès 1999 pour remédier à son affaiblissement. Limitées dans le temps, elles prendront fin en 2005. Il s'agit donc de les ancrer dans le droit ordinaire.

Ces mesures permettent de traiter sur un pied d'égalité les négociants en valeurs mobilières suisses et étrangers. D'une manière générale, les transactions portant sur des euro-obligations sont exonérées du droit de timbre de négociation pour les clients étrangers. De même, toutes les opérations concernant la nouvelle bourse des dérivés Eurex sont exemptées. Fin 2000, les Chambres fédérales ont encore arrêté d'autres mesures. Le commerce des titres suisses (notamment celui des valeurs vedettes) sur les bourses étrangères n'est plus soumis au droit de timbre de négociation. Quant aux investisseurs étrangers institutionnels et aux fonds de placements suisses en concurrence avec les fonds étrangers, ils sont également exonérés du droit de timbre.

Les conséquences du paquet fiscal

En 1984 déjà, le Tribunal fédéral avait soulevé des griefs à l'endroit de notre système fiscal (ATF 110 la 7) et exigé une adaptation de la loi. Les désavantages fiscaux dont souffrent les couples mariés sont contraires au postulat

d'égalité de l'article 8 de la Constitution fédérale. Pour le Tribunal fédéral, cette inégalité ne peut être levée qu'à la faveur d'une révision de la loi telle que celle qui nous est soumise aujourd'hui avec le paquet fiscal.

Ce train de mesures se traduira par des avantages pour la grande majorité de la population. Dans le système actuel, ce sont surtout les couples mariés avec deux revenus qui sont fortement défavorisés. Le graphique ci-dessous montre la part de la population exempte d'impôt fédéral direct en fonction de l'application, ou non, de la réforme de l'imposition des couples et de la famille.

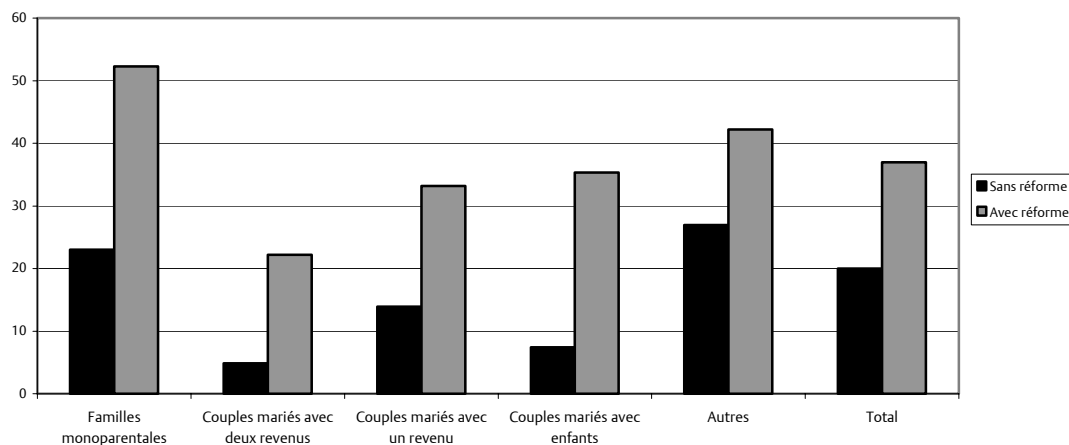
Cette révision profitera aussi aux familles. Elles pourront désormais faire valoir beaucoup plus de déductions. A quoi viennent encore s'ajouter des déductions pour frais de prise en charge des enfants. Les familles monoparentales bénéficieront aussi de déductions pour personnes seules ayant charge de famille. Plus de la moitié des personnes dans ce cas n'acquitteront plus d'impôt fédéral direct. Chez les couples mariés, ce pourcentage dépassera les 35%.

En moyenne, tous les contribuables bénéficieront d'une réduction de 18% en tout cas pour l'année fiscale 2005, les couples mariés pouvant même s'attendre à une diminution de 28%. Les classes inférieures de revenus, en particulier, pourront bénéficier de réductions massives. Dès lors, 37% environ des contribuables seront exonérés de l'impôt fédéral direct.

Le nouveau système d'imposition de la propriété du logement profitera également aux nouveaux acquéreurs. Le législateur veut ainsi promouvoir la propriété du

Contribuables exonérés de l'impôt fédéral direct

En % des contribuables



logement, dont le taux en Suisse est faible en comparaison internationale. Le rêve de posséder ses quatre murs pourra se concrétiser pour davantage de gens. Des enquêtes révèlent que 80% des Suisses environ rêvent d'acquérir leur propre logement. Actuellement, ils ne sont toutefois que 34% à posséder leur propre appartement ou leur propre maison.

Le modèle d'épargne-logement proposé et la déduction partielle des intérêts hypothécaires favoriseront au premier chef les jeunes désireux d'acquérir pour la première fois leur maison ou leur appartement. Mais de nombreux propriétaires plus âgés, libérés de toutes dettes, trouveront aussi leur compte avec le paquet fiscal. Ils ne seront plus contraints d'utiliser leurs rentes pour payer des impôts sur le revenu fictif que représente la valeur locative, désormais supprimée. Certes, les possibilités de déduire les intérêts des dettes disparaîtront, mais cela ne présentera un inconvénient que si ceux-ci sont supérieurs à la valeur locative.

Avec la réforme des droits de timbre, la place financière suisse pourra continuer de travailler avec les mêmes conditions-cadre que ces dernières années. Sur un marché des capitaux fortement internationalisé, ces conditions sont un facteur décisif de compétitivité.

Allègements fiscaux

Selon les calculs de l'Administration fédérale, l'ensemble des allègements fiscaux décidés pour l'impôt fédéral direct représenteraient plus de 2 mrd fr. Un cinquième environ des allègements concerne la propriété du logement.

Cependant, ces chiffres sont controversés et sont à considérer avec circonspection. Le Conseil fédéral lui-même indique que ce montant comprend 240 mio.fr. correspondant à des mesures urgentes en vigueur depuis 1999 qu'il s'agit uniquement de reprendre dans le droit ordinaire. Mais c'est surtout l'impact positif d'une réduction de la charge fiscale sur la croissance qui a été négligé. Les allègements fiscaux favorisent la consommation et peuvent engendrer une croissance durable de l'économie suisse, qui générera davantage de revenus et donc de recettes fiscales.

Toutefois, il est difficile de faire des prévisions. L'estimation trop optimiste des recettes pour ces dernières années le confirme.

Les pertes de recettes entraînées par le paquet fiscal doivent donc être relativisées. La Confédération a calculé les chiffres correspondant au volet de la propriété du logement sur la base des recettes fiscales de la période fiscale 1997/1998. Or, le changement de système concernant l'imposition de la propriété du logement ne sera mis en œuvre qu'en 2008, n'affectant les comptes qu'à partir de 2009. Entre 1997 et 2009, plus de dix ans se seront dé-

jà écoulés. De plus, on peut s'attendre à ce que le changement de système modifie le comportement des contribuables. L'endettement tendra à diminuer. Le revenu disponible des familles augmentera et pourra alimenter la consommation.

Adaptation aux niveaux cantonal et communal

L'ensemble du paquet fiscal influencera également les impôts cantonaux et communaux. Dans le domaine de l'imposition de la famille, on prescrit aux cantons, via la loi sur l'harmonisation fiscale, uniquement la reprise du système, mais non le montant des déductions. Concrètement, cela signifie que les cantons doivent certes introduire le système du splitting ainsi que des déductions pour les familles monoparentales et les frais de garde des enfants, mais le montant des déductions ainsi que le diviseur ne sont pas prescrits par le paquet fiscal. Les déductions pour les caisses maladie devront être forfaitaires en fonction du montant de la prime moyenne au niveau cantonal. Les cantons peuvent donc décider eux-mêmes quelles priorités ils souhaitent fixer et le montant de leurs allègements fiscaux. Le minimum vital est exonéré de l'impôt direct dans tous les cantons. Ces derniers disposeront d'un délai de cinq ans pour mettre en œuvre les changements. Les familles et les couples mariés bénéficieront donc doublement des allègements fiscaux : au niveau fédéral et aux niveaux cantonal et communal.

Concernant l'imposition de la propriété du logement, les cantons doivent reprendre le droit fédéral dans son ensemble. Il est en effet impossible d'appliquer simultanément deux systèmes diamétralement opposés. C'est pourquoi, la valeur locative est également supprimée au niveau cantonal et les intérêts de la dette ne sont admis que dans une mesure restreinte. En outre, un programme d'épargne-logement efficace suppose des conditions-cadre fiscales identiques à tous les niveaux. Sinon, les allègements resteraient sans effet. Pour cette raison, il importe d'ancrer au niveau cantonal les dispositions relatives aux déductions des intérêts hypothécaires et de l'épargne-logement.

Comme 30% des revenus de l'impôt fédéral direct vont aux cantons, les révisions de loi relatives à la famille et à la propriété du logement se répercutent également sur les finances cantonales. La réforme du droit de timbre, en revanche, n'a aucune incidence sur les cantons.

Les changements concernant la propriété du logement entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2008 aux niveaux fédéral et cantonal. Cela laisse aux contribuables, à la Confédération et aux cantons le temps de s'adapter à la nouvelle donne. A l'inverse, les modifications relatives à l'imposition de la famille et au droit de timbre seront appliquées au niveau fédéral dès 2005.

Positions

Le paquet fiscal essuie les feux croisés, d'une part, d'une minorité de onze cantons (BE, OW, GL, SO, BS, SH, SG, GR, VD, VS, JU) favorables à un référendum cantonal et, d'autre part, d'une alliance de gauche, menée par les Verts, qui a récolté des signatures contre ce projet. Pourtant l'argumentation des uns et des autres présente des différences importantes.

Les gouvernements cantonaux déplorent surtout le volet sur la propriété du logement. Ils s'attendent à ce que le changement de système dans l'imposition de la propriété réduise fortement leurs recettes fiscales. En outre, ils estiment que certains aspects du paquet fiscal constituent une ingérence dans l'autonomie des cantons.

La gauche, elle, rejette tout le paquet fiscal car, selon elle, les allègements fiscaux ne bénéficieront qu'à une petite tranche de la population.

Les partis bourgeois (PDC, PRD, UDC et PLS) soutiennent le paquet fiscal. Ses autres défenseurs sont la Société des propriétaires fonciers ainsi que les grandes organisations économiques soucieuses de soulager les familles et d'aider la Suisse à doper sa croissance économique.

Le Conseil fédéral

D'une manière générale, le Conseil fédéral est favorable au paquet fiscal. Il approuve ce projet, car il tient compte des pierres angulaires d'une politique fiscale équitable et durable.

Dans son message relatif au paquet fiscal de février 2001, le Conseil fédéral a abordé la question du changement de système concernant l'imposition de la propriété du logement. Il y approuvait également les déductions pour les intérêts et les frais d'entretien. Le Parlement a ensuite relevé les montants correspondants. Le Conseil fédéral a critiqué ce relèvement dans une prise de position. Le nouveau Conseil fédéral se prononcera probablement une nouvelle fois sur ce sujet.

Le Conseil fédéral n'a rien à redire à la réforme de l'imposition de la famille ni aux mesures affectant le droit de timbre, au contraire. Il estime que le moment est enfin venu d'éliminer des inégalités qui ont perduré durant des décennies.

Les cantons

La Conférence des directeurs cantonaux des finances a recommandé aux gouvernements cantonaux de lancer une demande de référendum cantonal et de déposer une initiative correspondante devant le Parlement. Onze Parlements cantonaux ont suivi cette recommandation et demandent que le projet soit soumis au peuple. Une majorité de quinze cantons ont décidé de ne pas soutenir le référendum.

Les onze cantons soutenant la demande de référendum, autrement dit opposés au paquet fiscal, déplorent surtout le contenu du volet sur l'imposition de la propriété du logement qui diminuera considérablement leurs recettes fiscales. Ils menacent de réduire les prestations ou d'augmenter les impôts. En outre, certaines dispositions violeraient selon eux la Constitution.

En revanche, tous les cantons soutiennent les réformes de l'imposition de la famille et du droit de timbre.

Les partis bourgeois

Plus de 100 parlementaires bourgeois (PDC, PRD, UDC, Libéraux) ont adhéré au comité en faveur du paquet fiscal. Ils approuvent ses objectifs et ont à cœur de soulager enfin les familles et la classe moyenne. Le paquet fiscal constitue une vraie politique familiale et propose des solutions concrètes pour améliorer la situation de nombreuses personnes. En outre, le paquet fiscal accroîtra l'équité en faveur des couples mariés.

De plus, les réformes fiscales auront un impact positif sur l'économie. La modification de la loi sur le droit de timbre consolidera la place financière. Le paquet fiscal donnera les impulsions nécessaires pour dynamiser une conjoncture atone.

La gauche

Le comité référendaire regroupe l'Alliance de gauche (Liste alternative/Solidarités/PS), les Verts, la Jeunesse socialiste suisse (JS), le Syndicat suisse des services publics (SSP), la Sozialistisch-Grünen Alternative SGA Zug et Basta Basel. D'autres organisations ont également participé à la collecte des signatures, comme des associations de locataires, le PS Suisse, divers syndicats et le Mouvement Populaire des Familles. Ces organisations ont récolté 58 000 signatures. Le PS Suisse n'a participé à la collecte des signatures que vers la fin.

Les critiques émanant de la gauche se concentrent sur le fait que des avantages seraient injustement accordés à une couche sociale favorisée. La gauche considère que la réforme de l'imposition de la famille bénéficiera uniquement aux ménages disposant d'un revenu élevé.

En revanche, le PS est favorable à un changement de système concernant l'imposition de la propriété du logement. Néanmoins, il critique les déductions accordées pour l'épargne-logement, les intérêts de la dette et l'entretien. De plus, le PS considère les dispositions relatives à l'harmonisation fiscale comme une ingérence de la Confédération dans un domaine relevant des cantons.

Enfin, la gauche craint que les déductions n'induisent un démantèlement massif des prestations étatiques. Le camp de la gauche rejette donc l'ensemble du paquet fiscal.

Commentaire

Depuis des années, la Suisse traverse un creux conjoncturel. Accorder des réductions fiscales au plus grand nombre permettra de donner une impulsion bienvenue. Or comme ce sont précisément les personnes à revenu moyen et faible et en particulier les familles qui bénéficieront de la réforme, cela dopera la consommation. Il est urgent de soulager les familles tant par souci d'équité que dans une optique économique.

Le volet sur la propriété du logement constitue un programme d'impulsion économique à part entière. Non seulement il encourage l'acquisition du premier logement, mais la déduction pour entretien favorise le recours aux artisans pour des travaux. La réforme du droit de timbre, en particulier l'augmentation de la franchise pour les émissions, bénéficiera principalement aux entreprises de taille petite et moyenne qui forment la colonne vertébrale de l'économie suisse.

Pour cette raison, economiesuisse soutient le paquet fiscal. La diminution des recettes est supportable sur le plan financier. Le paquet fiscal donnera des impulsions indispensables pour une croissance économique durable. En effet, il est important, justement pendant les périodes économiques difficiles, d'améliorer au moyen d'allègements fiscaux ciblés les conditions préalables à une reprise de la croissance

Pour toute question complémentaire :

andreas.bosshart@economiesuisse.ch
roberto.colonnello@economiesuisse.ch
maryline.basset@economiesuisse.ch