

Réforme de l'imposition d'après la dépense

Explications du Conseiller d'Etat Christian Wanner, président de la CDF,
audition de la CER-E, 23 février 2010, Palais du Parlement, Berne

Madame la Présidente,

Mesdames les Conseillères aux Etats, Messieurs les Conseillers aux Etats,

Permettez-moi tout d'abord de vous remercier de nous donner l'occasion de présenter la position de la CDF devant votre commission. Mon exposé portera pour l'essentiel sur la proposition de la CDF concernant la réforme de l'imposition d'après la dépense. Le conseiller d'Etat Maurice Tornay, chef du Département des finances, des institutions et de la santé du canton du Valais s'arrêtera ensuite sur l'importance que revêt l'imposition d'après la dépense pour un canton dans lequel cet instrument joue un grand rôle. Enfin, le Prof. Ueli Cavelti, conseiller juridique de la CDF, abordera la question de la constitutionnalité de l'imposition d'après la défense.

Contexte

L'imposition d'après la dépense en Suisse jouit d'une longue tradition; dans le canton de Vaud, par exemple, elle remonte ainsi jusqu'en 1862. En 1990, elle a été définie dans la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD) et dans la loi sur l'harmonisation des impôts directs (LHID). Tous les cantons ont ensuite – jusqu'à la décision prise le 8 février 2009 par le canton de Zurich – institué l'imposition d'après la dépense, même si certains y ont recouru plus assidument que d'autres. Dans la plupart des cantons, la réglementation relative à l'imposition d'après la dépense repose sur la LIFD et l'ordonnance du Conseil fédéral sur l'imposition d'après la dépense en matière d'impôt fédéral direct (RS 642.123). Les recommandations émises par la CDF le 28 septembre 2007 s'appuient également sur les réglementations fédérales.

Suite au résultat susmentionné du vote populaire enregistré dans le canton de Zurich, la CDF a procédé à un état des lieux de la situation lors de son assemblée annuelle du **29 mai 2009**. Au vu de l'utilité de cet instrument en termes économiques, régionaux et fiscaux, ainsi que de la souveraineté des cantons en matière d'impôts, l'assemblée annuelle s'est clairement prononcée en faveur du **maintien de l'imposition d'après la dépense**. Mais voyant la nécessité d'agir, la CDF a chargé la Commission pour l'harmonisation des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes (CHID) de lui présenter des propositions de réforme.

Proposition de la CDF

Le **29 janvier 2010**, l'Assemblée plénière de la CDF a une nouvelle fois confirmé sa volonté quasi unanime de **maintenir** le système de **l'imposition d'après la dépense**. Les propositions de réforme de l'imposition d'après la dépense qu'elle a alors approuvées préservent l'essentiel du système, tout en durcissant les conditions de son application.

La proposition de la CDF prévoit de conserver les principes éprouvés de l'imposition d'après la dépense. Le droit d'être imposé à forfait au-delà de l'année d'établissement en Suisse doit être maintenu dans la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD). De même, il convient de laisser aux cantons la liberté de décider s'ils veulent permettre l'imposition d'après la dépense au-delà de l'année d'établissement. L'imposition à forfait doit être demandée par le contribuable intéressé. Le montant d'impôt est calculé en fonction de la dépense du contribuable et sur la base du tarif ordinaire. Le calcul de contrôle est maintenu. Le montant dû est le montant le plus élevé.

Si un contribuable demande à être imposé à forfait, il convient de **recadrer** les modalités du système comme suit:

1. La **limite minimale** pour la **dépense** considérée **au niveau mondial** est fixée pour l'impôt fédéral direct et l'impôt cantonal au **septuple** du loyer ou de la valeur locative (valeur vénale) ou au **triple** du prix de pension acquitté pour l'hébergement et les repas.

2. Une **base de calcul minimale** de 400'000 francs est en outre définie pour l'impôt fédéral direct; les cantons doivent également définir un montant minimal, mais sont libres quant à sa hauteur.
3. Les cantons sont tenus de **prendre en considération l'impôt sur la fortune** lors de l'imposition d'après la dépense. La mise en œuvre est laissée aux cantons.
4. Un **délai transitoire** de cinq ans est fixé pour les anciens cas.

Ces propositions impliquant une **modification de la LIFD et de la LHID** ainsi que des **législations fiscales cantonales**, nous avons prié le chef du DFF d'entreprendre une révision de la LIFD de la LHID.

Conséquences de la proposition

La proposition ne consiste pas uniquement en un durcissement des modalités existantes, comme par exemple la hausse des multiplicateurs du loyer et du prix de pension, mais comprend également de nouveaux éléments, comme

- la base de calcul minimale fixée par la Confédération,
- l'obligation faite aux cantons de définir une base de calcul minimale,
- l'obligation faite aux cantons de prendre en considération l'impôt sur la fortune.

Rappelons ici que ces innovations et obligations matérielles seront inscrites dans la loi et non pas seulement dans des ordonnances et des recommandations de la CDF, ce qui aura pour effet d'une part de **durcir** les conditions préalables et d'autre part de renforcer le **caractère contraignant** et la **transparence** des réglementations relatives à l'imposition d'après la dépense.

Les médias n'ont pas fait grand cas de la proposition, la qualifiant parfois d'inefficace. Ce pourrait tout à fait être le cas dans l'hypothèse où le montant des frais d'entretien considérés au niveau mondial serait aujourd'hui déjà supérieur au septuple de la valeur locative ou à la base de calcul minimale de CHF 400'000 fixée par la Confédération; il n'y aurait alors aucune augmentation de la charge fiscale. On peut cependant aussi imaginer que dans certains cas la hausse de la valeur locative déterminante puisse conduire à elle seule à un accroissement de plus de 40 % de la

charge fiscale ou que l'introduction des nouvelles bases de calcul minimales de la Confédération et/ou des cantons permette de doubler voire tripler la charge fiscale.

Etant donné la nature imprévisible du comportement des contribuables (départ de la Suisse, baisse du nombre d'établissements en Suisse, passage à l'imposition ordinaire), il est extrêmement difficile de s'exprimer sur les **conséquences financières** de la proposition en termes de recettes fiscales. D'un point de vue financier, il est par contre probable que l'abolition généralisée de l'imposition d'après la dépense ne se solde pas par une augmentation, mais par une diminution des recettes et entraîne la suppression de milliers d'emplois.

Permettez-moi enfin de relever que, comme vous le savez déjà, dans une société ouverte, les représentations de l'équité fiscale divergent largement – en fonction des couches sociales mais aussi des frontières nationales et cantonales. Nous ne constatons que trop clairement aujourd'hui que l'étranger à une vision de l'équité fiscale différente de la nôtre. Evitons de faire en Suisse ce dont nous nous défendons face à nos interlocuteurs étrangers! Aussi pensons-nous qu'il est indiqué de laisser la population de chacun des cantons décider elle-même du maintien ou non de l'imposition d'après la dépense. Cette possibilité de décision ne devrait pas lui être retirée du fait de la suppression de l'imposition d'après la dépense au niveau fédéral. Quelle que soit votre position concernant l'imposition d'après la dépense, je vous prie, en tant que membres du Conseil des Etats, de tenir compte de cet aspect essentiel du fédéralisme.

Résumé et proposition

La CDF est convaincue que sa proposition de réforme de l'imposition d'après la dépense garantira l'acceptation de cet instrument important pour l'économie politique et la fiscalité tout en respectant la souveraineté fiscale des cantons.

Nous vous proposons de ne pas donner suite à l'initiative populaire de St-Gall.