

Votation fédérale du 28 novembre 2010

Non à l'initiative fiscale du PS

Faits et arguments du point de vue cantonal

Contenu

1	LA CONCURRENCE FISCALE ENTRE LES CANTONS	2
1.1	Bases dans la Constitution fédérale	2
1.2	Limites constitutionnelles	3
1.3	La péréquation financière comme élément de solidarité	4
2	L'INITIATIVE FISCALE DU PS	5
2.1	L'initiative en bref	5
2.2	Mise en œuvre de l'initiative	7
2.3	Répercussions de l'initiative	9
3	LES RAISONS DE REJETER L'INITIATIVE DU POINT DE VUE DES CANTONS	12
3.1	L'initiative viole les principes qui fondent le fédéralisme suisse et son succès	12
3.2	L'initiative à un impact négatif pour tous les cantons et pour tous les contribuables	13
3.3	L'initiative affaiblit le site économique Suisse	15
3.4	L'initiative est inutile car les règles et le fair-play actuels sont suffisants	16
3.5	L'initiative crée des problèmes de mise en œuvre	20
4	SYNTHESE	21

1 La concurrence fiscale entre les cantons

1.1 Bases dans la Constitution fédérale

Les cantons sont des éléments constitutifs de la Confédération suisse.¹ Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération.² Reporté au système fiscal suisse, ce principe signifie d'abord que la souveraineté cantonale en matière d'impôts découle directement de la Constitution fédérale. Une des conséquences en est que les cantons sont en compétition et que la concurrence fiscale est explicitement reconnue par la Constitution fédérale.³ En deuxième lieu, la Confédération ne peut prélever des impôts que dans la mesure que lui accorde la Constitution fédérale. Ces compétences constitutionnelles doivent obligatoirement être légitimées par une majorité du peuple et des cantons. Le système de la fiscalité suisse est donc un reflet fidèle du fédéralisme.

Le fédéralisme en bref

La Confédération suisse est un Etat fédéral: chaque niveau institutionnel tranche de manière entièrement souveraine au sujet de certaines tâches. Ce partage modère le pouvoir de l'Etat et protège le citoyen d'une activité étatique excessive. L'attribution et l'accomplissement des tâches étatiques doivent respecter le principe de la subsidiarité. En conséquence, la Confédération ne saurait s'attribuer des tâches que les cantons peuvent également parfaitement accomplir eux-mêmes et qui n'ont dès lors aucunement besoin d'être harmonisées au niveau national. Dans ce sens, le fédéralisme contribue à un accomplissement des tâches efficace et proche du citoyen. La concurrence entre cantons, inhérente au système, favorise les solutions innovantes et renforce la compétitivité de tout le pays. Le fédéralisme permet aussi de vivre la diversité dans l'unité et de protéger les minorités.

Autonomie cantonale en matière de recettes et de dépenses

Dans la structure étatique fédérale, l'autonomie financière des cantons est un des piliers de la souveraineté cantonale. Les cantons peuvent édicter eux-mêmes leurs lois fiscales (autonomie en matière de recettes) et déterminer leurs budgets de manière autonome (autonomie en matière de dépenses), le peuple et le parlement étant amenés à se prononcer aussi bien sur la charge fiscale que sur les dépenses de la collectivité. Il en résulte que chaque canton possède sa propre loi fiscale.

La Suisse repose sur l'autonomie financière des cantons

Le fédéralisme suisse se distingue par une autonomie très marquée des cantons en matière financière. Dans ce cadre, le principe de l'équivalence fiscale selon lequel les bénéficiaires, les financeurs et les décideurs doivent si possible coïncider est particulièrement important: si des personnes tirent profit d'une tâche étatique, elles doivent aussi pouvoir la financer elles-mêmes via des impôts ou des taxes et en décider démocratiquement. Ainsi, on assure que les tâches considérées sont fournies au bon endroit, en temps opportun et dans un volume adéquat. En comparaison internationale, les Etats-Unis connaissent par exemple un degré aussi élevé d'autodétermination financière de ses Etats fédérés. Les Länder allemands en revanche ne disposent que d'une autonomie financière restreinte. Ils n'ont pratiquement aucune compétence décisionnelle sur leurs propres recettes et ne peuvent donc pas déterminer leur volume. De plus, ils ont une marge de manœuvre plus restreinte dans l'affectation des recettes fiscales. Il s'ensuit que le fédéralisme allemand - contrairement à celui des Etats-Unis ou de la Suisse - ne connaît pas de concurrence fiscale entre Etats membres.

¹ Art. 1 Cst.

² Art. 3 Cst.

³ Art. 135 al. 2 lettre e Cst.

Impôts cantonaux et communaux

Alors que les cantons sont habilités à prélever tout impôt que la Constitution fédérale ne réserve pas à la Confédération, les communes dépendent à ce titre du cadre imposé par le canton. Il n'en reste pas moins que les communes jouent, elles aussi, un rôle majeur dans la concurrence fiscale. Car même si, en règle générale, la charge fiscale est comparativement élevée dans un canton, la charge cumulée des impôts prélevés par tous les niveaux étatiques peut, dans certaines communes de ce même canton, s'avérer attractive dans la concurrence intercantonale.

Impôts cantonaux et communaux

Dans la plupart des cantons, le taux de l'impôt se compose de deux parties: *le taux d'imposition*⁴ fixé par la loi et le *coefficient d'impôt* fixé périodiquement (appelé aussi "coefficient annuel" ou "quotité d'impôt"). Les éléments imposables (p. ex. le revenu imposable) multipliés par le taux fiscal donnent l'impôt simple (ou de base). L'impôt effectivement dû résulte cependant de la multiplication de cet impôt de base par le coefficient d'impôt cantonal. Ce dernier est exprimé en valeur nominale ou en pourcentage du taux d'imposition et est fixé en règle générale chaque année par le parlement cantonal. De leur côté, les communes prélèvent habituellement leurs impôts communaux soit en tant que multiple de l'impôt de base soit comme multiple de l'impôt effectivement dû.

1.2 Limites constitutionnelles

Conformément à la Constitution fédérale, la souveraineté cantonale s'inscrit dans les limites que lui impose le Constituant - donc le peuple et les cantons.⁵ Cette règle s'applique dans les mêmes termes à la souveraineté fiscale des cantons. D'une part, la Constitution fédérale admet explicitement la concurrence fiscale entre les cantons. D'autre part, elle limite l'autonomie des cantons en matière fiscale dans la mesure où elle fixe des règles du jeu contraignantes pour les acteurs de la concurrence.

La Confédération et les cantons se partagent la souveraineté

Les cantons et la Confédération se partagent les compétences relevant de la souveraineté fiscale. Dans le domaine de *l'imposition directe*, tant la Confédération que les cantons jouissent de compétences législatives. Ainsi, par exemple, la Confédération et les cantons prélèvent un impôt sur le revenu. Dans le domaine de *l'imposition indirecte*, l'autonomie des cantons est limitée par une série d'impôts réservés exclusivement à la Confédération: la taxe sur la valeur ajoutée, les taxes à la consommation (sur l'alcool, l'automobile, le gaz naturel, les huiles minérales et autres carburants ainsi que le tabac), le droit de timbre et l'impôt anticipé ainsi que les droits de douane.⁶ Il est expressément interdit aux cantons de soumettre ces biens de consommation à un impôt du même genre.⁷

Principes de l'imposition

La Constitution fédérale contient des prescriptions claires sur l'imposition équitable qui s'appliquent à la Confédération et aux cantons⁸:

- Principe de l'universalité et de l'égalité de traitement: Tous les contribuables sont imposés selon les mêmes prescriptions légales et aucun privilège ne doit être créé.

⁴ Tous les termes *en italique* sont expliqués dans le glossaire.

⁵ Cf. art. 3 Cst.

⁶ cf. art. 130, 131, 132 et 133 Cst.

⁷ Art. 134 Cst.

⁸ cf. art. 127 al. 2 Cst.

- Principe de l'imposition selon la capacité économique: Les contribuables ayant une capacité économique comparable seront imposés dans une mesure similaire.

On peut déduire directement du principe de la capacité économique que les personnes dont la capacité économique est plus élevée seront imposées plus fortement. *Les tarifs d'impôt dégressifs*, c'est-à-dire un taux d'imposition moyen qui diminue à mesure que le revenu imposable augmente, ne sont pas conformes à la Constitution. Dans son arrêt concernant le tarif dégressif du canton d'Obwald, le Tribunal fédéral a soutenu cette interprétation.⁹ Les cantons ne peuvent donc pas choisir librement la courbe de leurs tarifs d'impôt.

Courbes tarifaires conformes à la Constitution

Selon l'interprétation du Tribunal fédéral, les courbes tarifaires suivantes sont conformes à la Constitution:

- Tarif d'impôt progressif: Le *taux d'imposition moyen* augmente au fur et à mesure qu'augmente l'assiette fiscale (p. ex. revenu ou fortune imposable).
- Taxe unique (flat tax rate): Le taux d'imposition marginal est constant quelle que soit le volume de l'assiette fiscale. Dans la mesure où les franchises fiscales restent garanties, la courbe du taux d'imposition moyen reste progressive par effet indirect.

Harmonisation fiscale formelle

La compétence partagée de la Confédération et des cantons dans le domaine des impôts directs exige des règles de jeu communes. A ce besoin d'harmonisation répondent l'article constitutionnel sur l'harmonisation fiscale et la loi fédérale y afférente.¹⁰ Ce texte prescrit aux cantons et aux communes certains principes auxquels ils doivent se conformer dans la conception de leurs systèmes fiscaux. C'est ainsi que la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts (LHID) fixe par exemple des conditions générales pour les déductions fiscales cantonales¹¹, tout en laissant aux cantons et aux communes une certaine marge de manœuvre. En outre, la loi fédérale indique aux cantons quels sont les impôts directs à prélever.¹² Ces dispositions renforcent considérablement la transparence et la comparabilité des systèmes fiscaux cantonaux dans la concurrence fiscale.

Ainsi, en édictant une *harmonisation fiscale formelle*, le constituant et le législateur au niveau fédéral ont établi des règles claires pour la concurrence fiscale entre les cantons. En revanche, l'autonomie cantonale dans le domaine des tarifs d'impôt n'est pas limitée. Une *harmonisation matérielle* de ce genre est exclue explicitement par la Constitution et la loi fédérale.¹³

1.3 La péréquation financière comme élément de solidarité

Les cantons ne disposent pas tous des mêmes conditions pour résister à la concurrence fiscale. Leur position de départ est influencée autant par leur situation géographique que par leur structure démographique. C'est ainsi que les régions périphériques présentent souvent un potentiel plus faible de recettes fiscales que les centres et les agglomérations. A l'inverse, les coûts que supportent les cantons-centres pour la prestation de certains services publics sont supérieurs à la moyenne.

La péréquation financière offre les instruments de compensation nécessaires permettant de loger tous les cantons à la même enseigne et d'instaurer une concurrence fiscale équitable.

⁹ ATF 133 I 206.

¹⁰ cf. art. 129 Cst. ainsi que la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID, RS 642.14) du 14 décembre 1990.

¹¹ Art. 9 LHID.

¹² Art. 2 LHID.

¹³ Art. 129 al. 2 Cst. ainsi que art. 1 al. 3 LHID.

Les cantons à fort potentiel de ressources apportent une contribution en faveur des cantons à faible potentiel de ressources qui disposent de moins bonnes conditions de départ, étant entendu qu'il est également tenu compte des charges excessives des régions de montagne et des agglomérations. La péréquation financière crée ainsi une égalité des chances entre les cantons dans la concurrence fiscale.

Les communes jouent également un rôle important dans la concurrence fiscale. Elles peuvent, grâce à leur coefficient fiscal, considérablement influencer le niveau de la charge fiscale. Il en résulte parfois de considérables différences dans l'attractivité fiscale des communes, même à l'intérieur du même canton. Ainsi la concurrence fiscale oppose non seulement les cantons mais aussi les communes entre elles. Toutefois, à l'instar des cantons, les communes ne possèdent pas chacune le même potentiel pour se positionner favorablement dans la compétition. C'est pourquoi il existe dans chaque canton une péréquation financière intracantonale.

Les instruments péréquatifs de la RPT

La "Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons" (RPT) est en vigueur depuis 2008. Outre le désenchevêtrement des tâches entre Confédération et cantons, un objectif majeur de la RPT consiste à équilibrer la situation financière des cantons. Deux mécanismes de compensation ont été créés à cet effet¹⁴:

1. *Péréquation des ressources*: Les cantons disposant de ressources propres inférieures à la moyenne sont dotés de suffisamment de moyens financiers non affectés. La péréquation des ressources est financée par la Confédération (verticalement) et les cantons (horizontalement).

2. *Compensation des charges*: Les charges excessives que supportent les cantons confrontés à des coûts plus élevés pour fournir des biens et des services publics sans pouvoir les influencer font l'objet d'une compensation. Les fonds à cet effet viennent de la Confédération.

En 2010, le volume péréquatif se montait à CHF 4,063 milliards, dont 2,657 milliards de la Confédération et 1,406 milliards des cantons à fort potentiel de ressources. Sur les 4,063 milliards, 3,368 milliards vont à la péréquation des ressources et 695 millions à la compensation des charges.

Sur la base du rapport du Conseil fédéral sur l'efficacité de la péréquation financière, le Parlement fédéral redéfinit tous les quatre ans le volume des fonds redistribués par la RPT. La RPT est donc régulièrement évaluée et développée.

2 L'initiative fiscale du PS

2.1 L'initiative en bref

Contexte

Le 6 mai 2008, le Parti socialiste suisse (PS) a déposé l'initiative populaire "Pour des impôts équitables. Stop aux abus de la concurrence fiscale" sous la forme d'un projet rédigé. Dans un message du 6 mars 2009, le Conseil fédéral a rejeté l'initiative sans contre-projet. Le Conseil des Etats a décidé le 25 novembre 2009, par 30 voix contre 9, de recommander le rejet de l'initiative. Par 110 voix contre 64, le Conseil national s'est également prononcé contre le texte le 17 juin 2010. La votation populaire aura lieu le 28 novembre 2010.

Contenu de l'initiative

L'initiative exige concrètement d'inscrire au niveau constitutionnel les principes suivants (cf. annexe I):

¹⁴ cf. art. 135 al 2 Cst. ainsi que la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC) du 3 octobre 2003 (RS 613.2).

- Pour les personnes vivant seules, le *taux marginal* 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 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 pour les personnes avec enfants, les montants peuvent être augmentés.
- Les recettes supplémentaires générées par l'initiative seraient à verser pendant une période à fixer par le législateur fédéral dans la péréquation financière intercantonale.
- Le taux moyen des impôts directs prélevés par la Confédération, les cantons ou les communes ne doit diminuer ni avec l'augmentation du revenu imposable ni avec l'augmentation de la fortune imposable (interdiction des tarifs dégressifs).

Taux d'imposition marginal et moyen

Les impôts sur le revenu et la fortune ne sont pas calculés dans un seul taux d'imposition. Le revenu et la fortune imposable de chaque personne sont subdivisés en plusieurs tranches. Chaque tranche est alors soumise à un taux d'imposition différent, ce qu'on appelle les taux d'imposition marginaux. En revanche, le taux d'imposition moyen indique quel est en moyenne le niveau de la charge fiscale pour l'entier du revenu ou de la fortune imposable - donc pour toutes les tranches.

Les arguments des partisans

Les auteurs de l'initiative estiment que le principe de l'imposition équitable et conforme à la Constitution est violé dans plusieurs cantons. Les partisans y voient comme cause la concurrence fiscale cantonale dont les "effets négatifs" doivent être amortis grâce à l'initiative. Selon les initiants, ce sont en premier lieu les contribuables à très haut revenu qui profitent de la concurrence fiscale. En revanche, les personnes à revenus moyens et modestes doivent payer, sous forme d'impôts plus élevés, le prix d'un tourisme dit fiscal. L'événement déclencheur de l'initiative a été l'introduction, prévue par le canton d'Obwald, de tarifs d'impôt dégressifs (c'est-à-dire des taux d'imposition moyens qui baissent à mesure que les revenus augmentent) pour les revenus très élevés.

Les principaux arguments des partisans sont:

- Atténuation du tourisme fiscal: L'introduction de tarifs minimaux pour les impôts sur le revenu et la fortune supprime l'incitation fiscale dans le choix du lieu de résidence des contribuables ayant un revenu très élevé. Ceci permettrait aussi d'éviter des pertes de recettes fiscales dues au départ des contribuables aisés vers un autre canton. En outre, l'effet domino induit par la baisse de la charge fiscale pour les personnes fortunées dans certains cantons serait bloqué.
- Fiscalité plus équitable: Ne seraient directement concernés par l'initiative qu'une petite minorité de la population ainsi que les cantons pratiquant des taux d'imposition très bas. En revanche, les revenus et fortunes modestes et moyens seraient préservés. Le projet est donc censé introduire un système fiscal plus équitable et socialement plus supportable.
- Respect de l'autonomie cantonale: L'initiative populaire ne constitue pas une ingérence dans la souveraineté fiscale des cantons et des communes dans la mesure où ces collectivités pourraient continuer de fixer leurs taux d'imposition de manière autonome en tenant compte du tarif minimum permis par la Constitution.
- Promotion de la solidarité: Selon les initiants, l'initiative aurait un effet double en faveur de la solidarité intercantonale: elle permettrait d'une part d'empêcher que les cantons s'arrachent les bons contribuables les uns aux autres; d'autre part les recettes supplé-

mentaires qui découleraient de l'initiative seraient versées à la péréquation financière pendant une phase transitoire.

2.2 Mise en œuvre de l'initiative

Variantes de mise en œuvre

Les cantons qui se situeraient en dessous du niveau minimum d'imposition fixé par l'initiative devraient, en cas d'acceptation, ajuster les tarifs des impôts cantonal et/ou communal. Ceci induirait obligatoirement une modification de la courbe des tarifs. L'initiative ne comporte toutefois aucune règle sur la manière dont les ajustements doivent être opérés. C'est pourquoi plusieurs variantes pour la mise en œuvre de l'initiative dans les cantons et les communes sont envisageables (cf. figure 1)

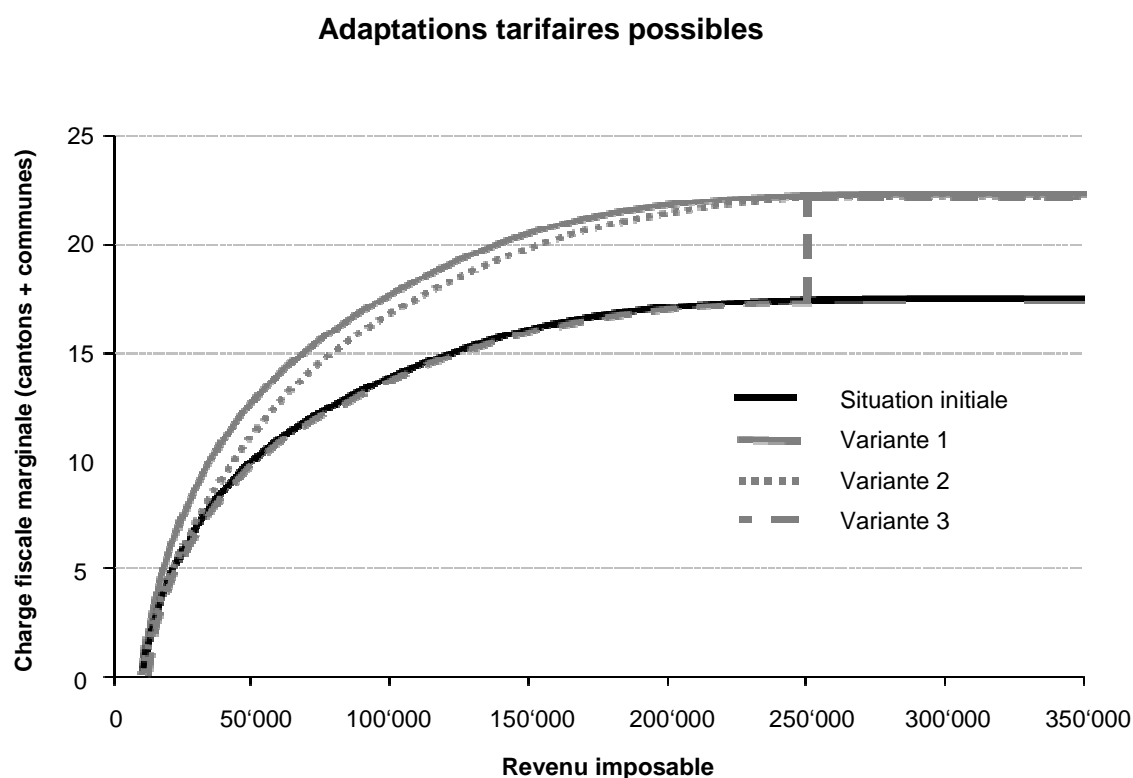


Figure 1: Représentation schématique des différentes variantes de mise en œuvre

Les variantes de base détaillées ci-après décrivent les ajustements nécessaires dans le domaine de l'imposition du revenu mais sont cependant applicables directement à l'imposition de la fortune.

- Variante 1: La courbe tarifaire est décalée vers le haut
Une augmentation des coefficients d'impôt cantonaux et/ou communaux rehausse la courbe tarifaire vers le haut, parallèlement à son ancien tracé pour atteindre un taux fiscal marginal de 22% pour un revenu imposable à partir de CHF 250'000. Cette adaptation ferait augmenter la charge fiscale pour tous les contribuables du canton en question.
- Variante 2: La courbe est adaptée vers le haut de manière progressive
La progressivité de la courbe tarifaire est modifiée de sorte à atteindre un taux d'imposition marginal de 22% pour un revenu imposable de CHF 250'000. Ceci signifierait que la charge fiscale augmente aussi pour les revenus moyens.

- Variante 3: La courbe marque un saut abrupt
Les cantons laissent la courbe tarifaire inchangée mais introduisent à partir d'un revenu imposable de CHF 250'000 un taux d'imposition marginal de 22%. La charge fiscale marginale pour la dernière tranche de revenu augmenterait alors abruptement, notamment dans les communes à faible charge fiscale. Seuls les contribuables avec un revenu imposable supérieure à CHF 250'000 et plus verraient alors leur charge fiscale augmenter. On pourrait aussi envisager de maintenir les recettes fiscales globalement constantes. Dans ce cas, le canton pourrait modifier le tarif de sorte à alléger les contribuables ayant un revenu imposable inférieur au seuil de revenu posé par l'initiative. Mais le saut dans la courbe de la charge fiscale marginale serait alors en encore plus abrupte au passage du revenu limite.

Interaction complexe entre cantons et communes

Dans la mesure où les tarifs des impôts cantonaux ou communaux devraient obligatoirement être adaptés, la mise en œuvre de l'initiative exigerait une coordination complexe entre les cantons et les communes. Sur ce point, l'initiative ne donne aucune indication qui permettrait de savoir si ce sont les communes qui doivent aligner leurs coefficients d'impôt sur le taux d'imposition marginal du canton, ou l'inverse. La seule chose qui est sûr, c'est que l'autonomie communale ou l'autonomie cantonale sera restreinte. Cette interaction complexe est illustrée à l'exemple de l'imposition du revenu. Mais les explications sont aussi valables pour l'imposition de la fortune.

- Restriction de l'autonomie communale
Le canton tient à sa souveraineté tarifaire. Il doit pourtant en même temps assurer que les impôts communaux soient dans chaque commune assez élevés de sorte que le taux d'imposition marginal des impôts cantonaux et communaux se monte à 22% pour les revenus imposables dès CHF 250'000. Autrement dit, le canton doit imposer aux communes un coefficient d'impôt minimum. Dans ce cas, c'est l'autonomie communale qui se trouve limitée. Pour chaque baisse du tarif cantonal, le canton devrait prescrire aux communes une nouvelle hausse du coefficient d'impôt minimal.
- Restriction de l'autonomie cantonale
Les communes sont libres de fixer leurs coefficients d'impôt. Le canton doit alors définir son tarif de sorte que, combiné avec la charge fiscale de la commune fiscalement la plus favorable, le taux d'imposition marginal commun des impôts cantonaux et communaux se monte à 22% au minimum pour les revenus imposables dès CHF 250'000. Si l'une ou l'autre des communes baisse ses impôts, le canton doit alors rehausser son tarif. Dans ce cas, c'est l'autonomie cantonale qui se trouve limitée.

Dans les cantons qui devraient augmenter les impôts de toutes les communes, il serait aussi envisageable de relever le tarif d'impôt cantonal et, en même temps, de fixer un coefficient d'impôt minimal pour toutes les communes. Dans ce cas, c'est aussi bien l'autonomie cantonale que l'autonomie communale qui se trouvent limitées.

Il existe encore un enjeu supplémentaire dans les cantons qui connaissent, outre les communes politiques, notamment aussi des communes scolaires dotées d'une certaine souveraineté fiscale. D'une part, l'initiative laisse ouverte la question de savoir si les impôts perçus par ces "communes fonctionnelles" entrent aussi dans le calcul du taux d'imposition marginal. D'autre part, ceci ne ferait qu'aggraver encore la complexité déjà bien réelle de la coordination entre les cantons et les communes. Les mêmes questions se posent pour les paroisses et les impôts ecclésiastiques.

Harmonisation fiscale matérielle étendue

Un revenu imposable de CHF 250'000 ne correspond pas à la même chose dans tous les cantons, notamment en fonction du régime des déductions fiscales. Raison pour laquelle la mise en œuvre de l'initiative pourrait déboucher sur des inégalités de traitement probléma-

quement. Car les cantons seraient incités à contourner l'imposition minimale via une politique de déduction généreuse (concurrence des déductions).

L'initiative ne dit pourtant rien de cette problématique. L'imposition minimale prévue devrait toutefois signifier la même chose pour tous les contribuables dans tous les cantons, aussi la Confédération devrait-elle tôt ou tard une harmonisation des déductions. Ceci signifierait que la Confédération doit définir de manière contraignante la hauteur de toutes les déductions. Ce serait le seul moyen d'assurer que le revenu imposable de CHF 250'000 (personnes seules) soit imposé de manière égalitaire dans tous les cantons. Une harmonisation fiscale aussi étendue constituerait une restriction directe à l'autonomie fiscale de tous les cantons.

Nouveau mécanisme de péréquation financière et contradiction systémique

Selon l'initiative, les recettes supplémentaires issues de l'augmentation des impôts devraient alimenter la péréquation financière intercantonale durant une certaine période. Cette disposition du projet est en nette contradiction avec la RPT. La RPT – contrairement à l'ancien système – ne se base pas sur les recettes fiscales ou la charge fiscale effective de chaque canton. La péréquation des ressources entre les cantons à fort potentiel de ressources et ceux à faible potentiel de ressources repose aujourd'hui sur le potentiel de ressources de chaque canton, donc sur le revenu et la fortune des personnes physiques ainsi que sur le bénéfice des personnes morales. La mise en œuvre de l'initiative aurait ainsi pour conséquence la nécessité de créer de nouveaux mécanismes dans le cadre de la péréquation financière. En outre, il faudrait à nouveau renégocier au niveau politique la répartition de ces fonds supplémentaires entre les cantons. Un nouveau mécanisme de péréquation ne changerait toutefois rien au fait qu'il subsisterait ainsi de toute façon une contradiction systémique au sein de la RPT.

La RPT a permis d'éliminer les lacunes de l'ancienne péréquation financière

L'ancien système de péréquation financière se basait sur l'indice de capacité financière. Cet indice enregistrait la capacité financière des cantons et comprenait quatre indicateurs partiels: le revenu cantonal, la capacité fiscale, la charge fiscale et les charges structurelles des régions de montagne. Le mélange d'éléments liés aux recettes et d'autres liés aux charges rendait ce système confus et conduisait à des distorsions. L'indicateur de la "charge fiscale" en particulier était problématique en tant que les cantons pouvaient directement l'influencer via leur politique fiscale. L'ancien système sanctionnait de fait ceux qui agissaient de manière économe avec les deniers publics et baissaient les impôts, puisqu'ils se voyaient alors classés plus haut relativement à leur capacité financière et, du coup, recevaient moins d'argent de la péréquation financière.

Avec la RPT, cette fausse incitation est éliminée. La capacité financière d'un canton n'est plus calculée que sur la base de son potentiel de ressources. Ce potentiel se compose du revenu et de la fortune imposables des personnes physiques et du bénéfice des personnes morales, et ne dépend donc plus de la charge fiscale effective.

2.3 Répercussions de l'initiative

Les données ci-après se basent sur les statistiques de l'Administration fédérale des contributions (AFC). Les données se rapportent à la période fiscale 2007.

Conséquences de l'initiative sur les cantons et les communes

Les conséquences de l'initiative sur la politique fiscale dans les cantons dépendent tout d'abord des charges fiscales marginales du canton considéré. A ce titre, il faut distinguer entre les cantons dans lesquels les taux d'impositions marginaux se situent déjà aujourd'hui complètement (c.-à-d. dans toutes les communes) ou partiellement (c.-à-d. dans certaines communes) en deçà de l'imposition minimale exigée par l'initiative. Ainsi, en cas d'acceptation de l'initiative, 16 cantons au total devraient augmenter leurs impôts sur le revenu et la

fortune en tout ou en partie: ZH, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, SO, SH, AR, AI, SG, GR, AG et TG.

Mais tous les autres cantons sont également concernés par l'initiative, même si dans ces cantons les taux d'imposition marginaux se situent dans toutes les communes au dessus du seuil prévu par l'initiative. Car l'initiative impliquerait forcément des ingérences de la Confédération dans l'autonomie fiscale de tous les cantons. Dans la mesure où les cantons et les communes ne pourraient plus déterminer tout à fait librement leurs impôts, les possibilités de baisser à l'avenir les impôts seraient limitées.

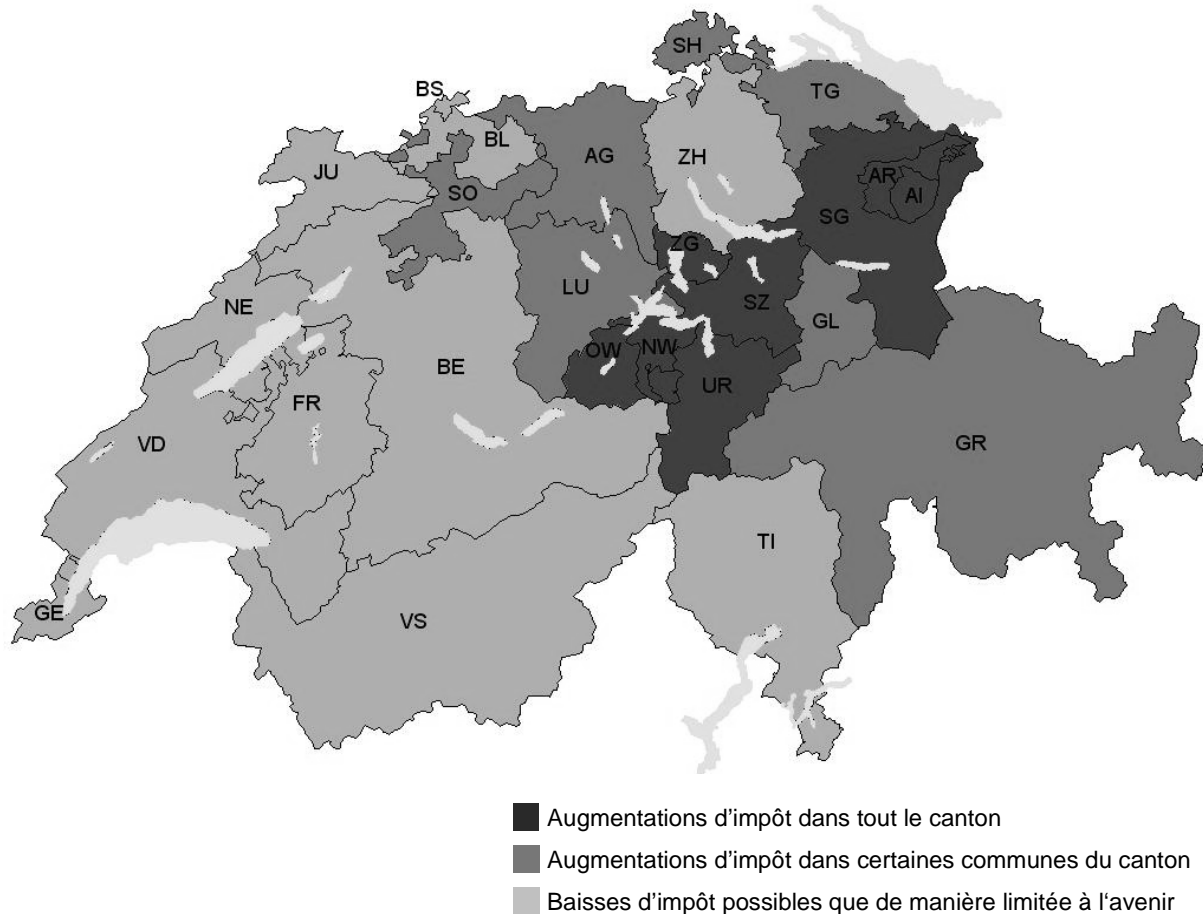


Figure 2: Conséquences de l'initiative du PS pour les cantons par rapport à l'impôt sur le revenu (tarif pour personnes seules avec un revenu supérieure à CHF 250'000)

Conséquences de l'initiative pour les contribuables

Selon la statistique de l'impôt fédéral direct, on compte durant la période fiscale 2007 31'851 contribuables ou 0.69% de tous les contribuables disposant d'un revenu imposable¹⁵ qui est plus élevé que la limite de revenu prévue par l'initiative. Ensemble, ces contribuables paient 35% de l'impôt fédéral direct. Vu l'absence de données comparables pour le niveau cantonal, il est impossible de faire ce calcul pour les impôts cantonaux et communaux. Néanmoins, à l'instar de l'impôt fédéral direct, les tarifs de l'impôt sur le revenu dans les cantons sont aussi progressifs. Par analogie à l'impôt fédéral directe, on peut donc partir du principe

¹⁵ Le revenu imposable tel que calculé pour l'impôt fédéral direct se distingue en général légèrement du revenu imposable considéré dans les cantons, car ces derniers connaissent toujours leurs propres déductions et appliquent de manières diverses les déductions prévues par la loi sur l'harmonisation fiscale. En admettant que les possibilités de déduction dans les cantons sont plus importantes que pour l'impôt fédéral direct, le nombre des contribuables effectivement concernés dans les cantons pourrait être un peu inférieur à ce qui ressort de la statistique de l'AFC.

que les contribuables dont le revenu est supérieur aux limites prévues par l'initiative fournissent également au niveau cantonal une part substantielle du produit de l'impôt sur le revenu.

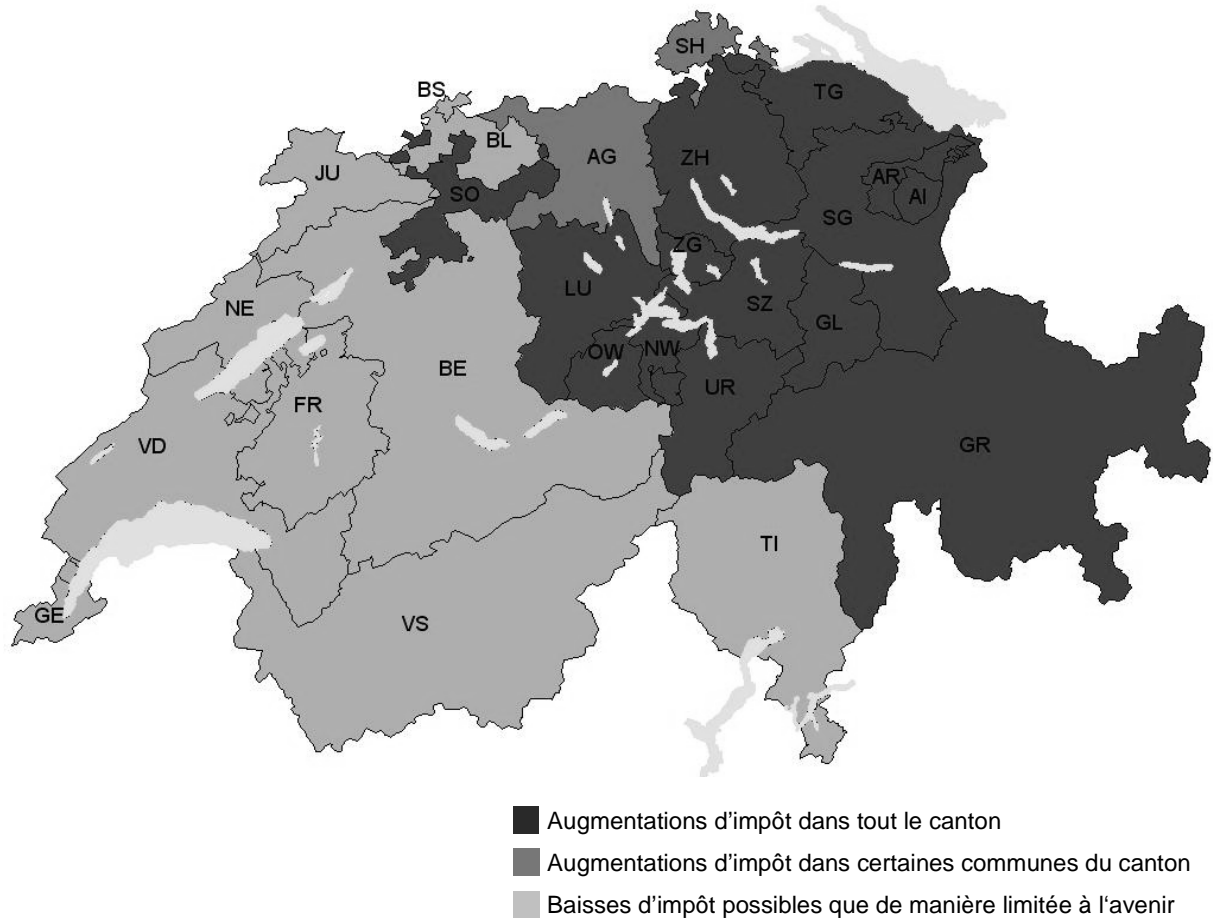


Figure 3: Conséquences de l'initiative du PS pour les cantons par rapport à l'impôt sur la fortune (tarif pour personnes seules avec une fortune supérieure à CHF 2'000'000).

En référence à la statistique suisse de l'AFC portant sur la fortune, on compte 86'127 contribuables possédant une fortune supérieure à la limite de fortune prévue par l'initiative. Cela représente 1.82% de tous les contribuables. Partant des données actuelles, il n'est pas non plus possible de définir exactement quelle part ces contribuables versent au total du produit de l'impôt sur la fortune des cantons et des communes. Comme pour l'impôt sur le revenu, on peut toutefois, en se basant sur la progressivité des tarifs de l'impôt sur la fortune dans les cantons, partir de l'idée que les contribuables dont la fortune est supérieure à la limite prévue par l'initiative, paient une part substantielle au produit de l'impôt sur la fortune.

Selon les modalités de mise en œuvre de l'initiative, les moyens revenus voire même les bas revenus pourraient également se voir grevés fiscalement davantage. Tel serait le cas si les cantons et les communes concernés déplaceraient ou adapteraient toute la courbe tarifaire parallèlement ou progressivement vers le haut (cf. chiffre 2.2, variantes 1 et 2). A l'inverse, on peut toutefois aussi envisager que l'imposition des revenus inférieurs à CHF 250'000 restent au même niveau ou même diminue (variante 3). Les initiants n'ayant donné aucune directive pour la mise en œuvre, il est impossible de faire une appréciation concluante des conséquences du projet sur les contribuables.

En revanche, il est déjà certain aujourd'hui que l'initiative - quelle que soit la manière dont elle mise en œuvre - limiterait la démocratie directe pour fixer les impôts dans les cantons et les communes. En outre, tous les contribuables seraient aussi touchés par une harmonisation matérielle étendue en matière de déductions fiscales.

3 Les raisons de rejeter l'initiative du point de vue des cantons

3.1 L'initiative viole les principes qui fondent le fédéralisme suisse et son succès

Ingérence dans la souveraineté fiscale cantonale et communale

Selon l'initiative, la Confédération devrait prescrire aux cantons et aux communes une imposition minimale. Ceci restreint l'autonomie fiscale et financière des cantons et des communes. Aussi l'initiative s'attaque à l'un des piliers fondamentaux du fédéralisme suisse et de son succès.

Selon la Constitution fédérale, les cantons peuvent s'acquitter de toutes les tâches qui ne sont pas dévolues explicitement à la Confédération. En outre, la Constitution fédérale garantit l'autonomie communale dans les limites fixées par le droit cantonal. En même temps, les cantons et les communes jouissent de la souveraineté fiscale et disposent ainsi de leurs propres recettes leur assurant une forme d'autodétermination dans l'accomplissement des tâches. L'autonomie financière et fiscale des cantons et des communes est un élément fondamental du fédéralisme suisse, conçu de manière très décentralisée et qui a fait ses preuves. L'initiative est une attaque frontale à ce noyau de la souveraineté et de l'autonomie cantonale et communale. Une telle ingérence de la Confédération limiterait fortement la liberté des cantons et des communes de déterminer leurs impôts en toute indépendance et selon les préférences de leurs citoyennes et citoyens.

Perte de proximité avec les citoyens

L'imposition minimale exigée au niveau suisse aurait pour conséquence qu'on ne pourrait plus tenir compte comme aujourd'hui des choix adoptés par la population au niveau local et régional. Les citoyennes et citoyens ne pourraient plus déterminer eux-mêmes leurs impôts cantonaux et communaux.

Grâce au système étatique fédéral et à la démocratie directe, les citoyennes et citoyens peuvent décider librement les tarifs des impôts et les prestations publiques qu'ils souhaitent avoir dans leur canton et leur commune. Ceci garantit une politique de proximité, taillée à la mesure des besoins spécifiques de la population sur place. Pour la Suisse, en tant que nation issue d'une volonté politique commune, avec ses minorités linguistiques et culturelles, ce principe fédéraliste qui veut assurer une autodétermination maximale aux niveaux local et régional est d'importance centrale. Une imposition minimale qui serait imposée par la Confédération à tout le pays va à l'encontre de toute politique proche du citoyen et contredit différentes conceptions de la justice légitimées démocratiquement. Selon le principe de l'équivalence fiscale, c'est finalement ceux qui paient qui devraient aussi pourvoir définir démocratiquement leurs impôts.

Perte de démocratie

La concurrence fiscale stimule la démocratie. Les citoyennes et citoyens peuvent aujourd'hui comparer leurs politiciennes et politiciens avec celles et ceux du canton voisin ou de la commune voisine, et les sanctionner aux prochaines élections en cas de mauvaise gestion. Limiter la concurrence fiscale revient aussi à se priver de démocratie.

La concurrence fiscale offre aux électrices et électeurs un bon point de comparaison. Le succès du gouvernement ou du parlement d'une collectivité donnée peut être mesuré à l'aune du succès des autorités politiques du canton voisin et de la commune voisine. Si les responsables politiques obtiennent de mauvais résultats dans cette comparaison, les ci-

toyennes et citoyens peuvent manifester leur mécontentement lors des élections suivantes. Dans ce sens, la concurrence fiscale rend aussi la démocratie plus vivante. Restreindre la concurrence fiscale rendrait plus difficile de comparer l'efficacité des cantons entre eux et des communes entre elles. Cette pression à la concurrence vivifiante sur les autorités politiques n'existerait plus. L'ingérence de la Confédération ignorerait la volonté populaire dans les cantons.

Augmentations d'impôt en réserve

Une imposition minimale définie par la Confédération obligerait les cantons et les communes à percevoir des impôts supplémentaires qui ne sont pas nécessaires pour les tâches à venir. L'Etat percevrait alors des impôts à titre de réserves.

L'Etat perçoit des impôts pour dégager les fonds nécessaires à remplir les tâches qui lui incombent. Cette perception répond à un principe: qui paie commande. L'imposition minimale requise par l'initiative contredit ce principe. Indépendamment des prestations publiques souhaitées sur place et donc fournies sur place, les cantons et les communes seraient tenus, sur la base de l'imposition minimale exigée, de percevoir des impôts à titre de réserves. Il en résulterait un affaiblissement de la pression à gérer les fonds publics de manière parcimonieuse, et ce d'autant que les recettes supplémentaires devraient alimenter la péréquation financière. Un tel régime pourrait entraîner dans l'ensemble une augmentation des impôts, avec des conséquences négatives sur l'économie et le site économique Suisse.

3.2 L'initiative à un impact négatif pour tous les cantons et pour tous les contribuables

Tous les cantons se voient limités dans leur souveraineté fiscale

L'imposition minimale prescrite par la Confédération restreint tous les cantons dans leur souveraineté fiscale. Même les cantons et communes qui se situent actuellement au-dessus de cette imposition minimale ne pourraient à l'avenir diminuer leurs impôts que dans une mesure limitée.

L'initiative ne restreint en aucun cas uniquement la souveraineté fiscale des 16 cantons qui pratiquent aujourd'hui une imposition inférieure à l'imposition minimale exigée. Les autres cantons et les communes seraient à l'avenir privés de la possibilité de réaliser des baisses d'impôt en faveur de toutes les couches de la population grâce à une utilisation économe des fonds publics. L'initiative entrave la liberté de tous les cantons et de toutes les communes de définir eux-mêmes leur politique fiscale.

Plus aucun canton ne serait libre de définir des franchises et des déductions fiscales.

L'imposition minimale imposée au niveau suisse ne serait que la première étape vers une centralisation dans le domaine fiscal. Si l'initiative est mise en œuvre partout de la même manière, la Confédération devrait alors aussi prescrire la manière de calculer le revenu et la fortune imposables. Ainsi, tous les cantons se trouveraient limités dans leur marge de manœuvre pour définir librement la hauteur des déductions et des franchises fiscales qu'ils veulent appliquer.

Aujourd'hui, les cantons ne sont pas seulement libres de définir les tarifs d'impôt, mais sont aussi largement indépendants pour déterminer des franchises fiscales ainsi que la hauteur des déductions. Mais si l'initiative est mise en œuvre de la même manière dans tous les cantons, il faudrait alors également que le revenu imposable de CHF 250'000 corresponde à la même chose partout. Ce serait le seul moyen d'assurer que les cantons ne soient pas tentés

de contourner l'imposition minimale par une politique de déduction généreuse. Cette nouvelle harmonisation matérielle des déductions et des franchises fiscales toucherait tous les cantons.

Tous les cantons se trouveraient soumis à une concurrence de l'offre

Restreindre la concurrence fiscale entraîne un déplacement de la concurrence entre les cantons, laquelle ne se base alors plus que sur le côté des prestations. L'initiative placerait ainsi les cantons dans un rapport de concurrence liée à l'offre qui serait inefficace et peu transparent.

Les cantons se trouvent actuellement en concurrence pour les impôts et les prestations, autrement dit ils doivent fournir les prestations publiques les meilleures possibles moyennant une charge fiscale la plus attractive possible. Si seul un côté de cette concurrence - en l'occurrence la fiscalité - est partiellement gelé, la concurrence bascule alors sur le côté des prestations. Il en résulterait alors une concurrence unilatérale liée à l'offre et aux subventions, avec des conséquences négatives sur l'efficacité de la prestation des services publics. Une telle concurrence de l'offre serait aussi nettement moins transparente que la concurrence fiscale actuelle, soumise à des règles clairement établies.

Tous les contribuables peuvent se voir directement touchés par des hausses d'impôt

L'initiative laisse ouvertes des questions centrales liées à sa mise en œuvre. L'imposition minimale exigée peut être obtenue via une correction de la courbe tarifaire vers le haut soit parallèle, soit progressive soit par paliers. Ceci comporte le risque - selon la variante choisie - que les hausses d'impôt touchent également les moyens voire les bas revenus.

La plupart des cantons connaissent aujourd'hui une courbe de la charge fiscale uniforme, à savoir sans saut ni rupture. Cette harmonie dans la forme des courbes fiscales permet de conserver des incitations positives au travail et à l'épargne également en présence de tarifs progressifs. Les citoyennes et citoyens ne sont ainsi pas découragés, par des considérations d'ordre fiscal, de travailler plus. Ils retirent toujours et encore un bénéfice sensible de leur engagement professionnel supplémentaire, même s'ils passent de ce fait à un taux d'imposition plus élevé.

L'initiative laisse ouverte la question des modalités de mise en œuvre de l'imposition minimale. Si l'initiative est appliquée de sorte que le cours des tarifs reste le plus uniforme possible, p. ex. dans le sens que la progression est imposée jusqu'au taux fiscal minimal de 22%, alors les revenus moyens subiront également des hausses d'impôt. Si le cours des tarifs est simplement décalé vers le haut, alors non seulement les revenus moyens mais aussi les bas revenus seront grevés fiscalement davantage. Avec cette initiative, les citoyennes et citoyens votent les yeux fermés.

Tous les contribuables sont tendanciellement concernés par des hausses d'impôt

L'augmentation d'impôt exigée par l'initiative peut entraîner des pertes fiscales à mesure que les bons contribuables pourraient déménager voire renoncer à s'établir en Suisse. En outre, limiter la concurrence fiscale a pour conséquence un relâchement de la pression à utiliser les fonds publics de manière économe. Ces deux éléments conduisent à une charge fiscale tendanciellement à la hausse, qui se répercute de manière négative sur tous les contribuables en Suisse.

Indépendamment de la mise en œuvre concrète de l'initiative, il faut compter avec une tendance à des augmentations d'impôt auxquelles seraient confrontés tous les contribuables en Suisse. La perte d'efficacité dans la prestation des services publics consécutive à la restric-

tion de la concurrence fiscale ainsi que les pertes fiscales liées au départ probable de contribuables devraient être compensées par tous les autres.

3.3 L'initiative affaiblit le site économique Suisse

Compétitivité internationale de la Suisse affaiblie

Les augmentations d'impôt exigées par l'initiative pourraient grever la compétitivité internationale de la Suisse et entraver l'implantation d'entreprises.

La fiscalité revêt une importance centrale dans le contexte de la concurrence internationale entre places économiques. La fiscalité des entreprises n'est cependant pas le seul facteur qui influe sur la décision. En effet, la charge fiscale qui pèse sur les personnes physiques est aujourd'hui également jugée importante. L'initiative entraînerait directement des hausses d'impôt pour les personnes physiques. Ce qui peut provoquer le départ de contribuables ou empêcher l'implantation d'entreprises. La Suisse se priverait ainsi de recettes fiscales (potentielles) et de places de travail. Il faut donc admettre que l'initiative aura des conséquences négatives sur la croissance économique.

Usage économe des fonds public compromis

Restreindre la concurrence fiscale revient à diminuer la pression sur les cantons et les communes pour utiliser les recettes fiscales de manière économe et soucieuse. Sans cette discipline imposée par la concurrence fiscale sur les budgets publics, il est probable que l'efficacité des prestations publiques aura tendance à diminuer et les impôts tendance à augmenter. Aussi la Suisse perdrait-elle l'un de ses principaux avantages de site.

La concurrence fiscale contribue à maintenir une charge fiscale minimale et à des finances publiques saines. Les pays qui, à l'instar de la Suisse, connaissent une concurrence fiscale ont aussi des impôts relativement bas. A mesure que les citoyennes et les citoyens peuvent choisir leur lieu de domicile en toute conscience, les cantons et les communes sont contraints d'offrir une combinaison attractive entre prestations publiques de qualité et charge fiscale minimale. Si la concurrence fiscale entre les cantons et entre les communes est limitée, l'incitation à la concurrence et à l'efficacité qui en résulte sur les budgets publics disparaît. A long terme, l'Etat deviendrait plus cher sans pour autant fournir des prestations supplémentaires.

Moins d'innovation et de flexibilité

Limiter la concurrence fiscale aurait des conséquences négatives sur la capacité d'innovation de la Suisse. Dans le contexte d'une dynamisation de la concurrence internationale entre places économiques, la flexibilité et la capacité d'innovation sont justement passées au rang de facteur de succès déterminant. Les restrictions constitutionnelles fixes, exigées par l'initiative, limitent ces aspects dans le domaine fiscal et compromettent ainsi la dynamique et la capacité d'innovation du site économique Suisse.

La concurrence au niveau de la fiscalité et de la prestation oblige les cantons à fournir des services publics à moindre coût et à les adapter aux besoins des citoyennes et des citoyens. Les voies et moyens expérimentés et éprouvés dans un canton peuvent ainsi être repris par d'autres cantons. Cette incitation à une conception politique innovante serait réduite par la limitation de la concurrence fiscale. Dans le contexte d'une dynamisation de la concurrence internationale entre places économiques, la capacité d'innovation et la flexibilité sont de plus en plus importantes. La flexibilité des systèmes fiscaux cantonaux sont à ce titre un facteur de site important pour la Suisse. Une imposition minimale fixe, définie au niveau constitution-

nel, priverait les cantons de la possibilité d'adapter aussi à court terme leurs systèmes fiscaux aux évolutions contextuelles.

Disparités régionales amplifiées

Restreindre la souveraineté fiscale des cantons et des communes prive les régions périphériques des chances de faire valoir leurs atouts de site par une politique fiscale attractive. Ceci n'est pas pour résorber les disparités régionales. Au contraire, elles n'en seraient qu'amplifiées encore davantage.

La concurrence fiscale est une chance pour les cantons à l'écart des espaces économiques clés de se maintenir dans la concurrence entre places économiques. Ces cantons peuvent généralement moins profiter d'un grand centre avec une main d'œuvre hautement qualifiée et un raccordement de transport performant aux marchés internationaux. La concurrence fiscale leur permet d'offrir des impôts plus bas et ainsi de compenser leur handicap de site lié à leur situation périphérique. En limitant la concurrence fiscale, l'initiative retire cette chance aux régions périphériques. Ceci va à l'encontre des objectifs de la péréquation financière actuelle.

3.4 L'initiative est inutile car les règles et le fair-play actuels sont suffisants

La concurrence fiscale est déjà limitée

Le système fiscal suisse dispose déjà aujourd'hui de garde-fous assurant une concurrence fiscale juste et transparente. La nouvelle péréquation financière, un impôt fédéral direct fortement progressif, l'harmonisation fiscale formelle, les principes constitutionnels de l'imposition, la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant les impôts dégressifs ainsi que l'assise démocratique de la politique fiscale forment les règles de jeu requises et constituent autant de mécanismes de contrôle. Vouloir restreindre encore davantage la concurrence fiscale, comme le demande l'initiative, est donc inutile.

- Nouvelle péréquation financière: La nouvelle péréquation financière (RPT) introduit une compensation entre les écarts de capacité financière des cantons. Chaque année, quelque CHF 4 milliards de fonds non affectés sont redistribués, via la péréquation des ressources et la compensation des charges, aux cantons dotés de ressources propres inférieures à la moyenne ou supportant des charges excessives. Le Parlement examine à ce titre régulièrement l'impact péréquatif de la RPT. Le premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité, qui sera soumis au Parlement cet automne, montre que le nouveau système est en bonne voie.
- Impôt fédéral direct progressif: L'impôt fédéral direct est très progressif, assurant ainsi que le tarif de l'impôt sur le revenu reste globalement progressif même si certains cantons introduisent des tarifs linéaires (autrement dit la taxe unique). Mis à part l'impôt fédéral direct, l'impôt anticipé ainsi que les assurances sociales garantissent aussi une forme de redistribution des revenus au niveau fédéral.
- L'harmonisation fiscale formelle offre la transparence: L'harmonisation fiscale formelle garantit la comparabilité des systèmes fiscaux des cantons et définit des règles de jeu très claires. Aussi le cadre est-il donné pour une concurrence fiscale juste et transparente qui joue sur les tarifs d'impôt.

- Principes de l'imposition: La Constitution fédérale contient des prescriptions poussées pour un système d'imposition équitable des personnes physiques. Il est ainsi, p. ex., exigé que l'imposition se fasse selon la capacité économique du contribuable. Celui qui gagne beaucoup doit donc aussi payer plus d'impôt.
- Jurisprudence du Tribunal fédéral: Le Tribunal fédéral a précisé le principe de l'imposition selon la capacité économique en 2007, dans son arrêt concernant la courbe tarifaire du canton OW, et déclarer les tarifs d'impôt dégressifs contraires à la Constitution. En exigeant l'interdiction des impôts dégressifs, l'initiative enfonce des portes ouvertes et devient superflue.
- Assise démocratique de la politique fiscale: La politique fiscale est aussi le résultat d'un processus démocratique aux niveaux cantonal et communal. Parlements et peuples des cantons et des communes décident eux-mêmes des tarifs d'impôt qu'ils veulent appliquer. Ce contrôle démocratique direct garantit que la politique fiscale est équilibrée et que certaines catégories de revenus ne sont pas avantagées unilatéralement lors de réformes fiscales.

Il n'existe pas de "nivellement par le bas"

On ne saurait parler, comme le prétend les initiants, d'un assèchement des caisses publiques. Au contraire, malgré la concurrence fiscale, les recettes fiscales augmentent plus fortement que le PIB et ce, depuis des années.

En comparant l'évolution des recettes fiscale avec l'évolution du PIB sur la période allant de 1990 à 2008, on constate que les recettes fiscales ont globalement augmenté sensiblement plus vite que le PIB. Ainsi, la croissance du produit de l'impôt sur le revenu pour cette période est supérieure à la croissance du PIB. Le produit de l'impôt sur la fortune croît de manière encore plus marquée, avec une augmentation de près de 150% par rapport à 1990. En outre, la concurrence fiscale entre les cantons contribue de manière importante à l'efficacité de la prestation des services publics. Se montrer plus économe avec les recettes fiscales ne signifie en aucun cas des prestations publiques insuffisantes.

Evolution des recettes fiscales par rapport au PIB
(1990 - 2008, 1990 = 100)

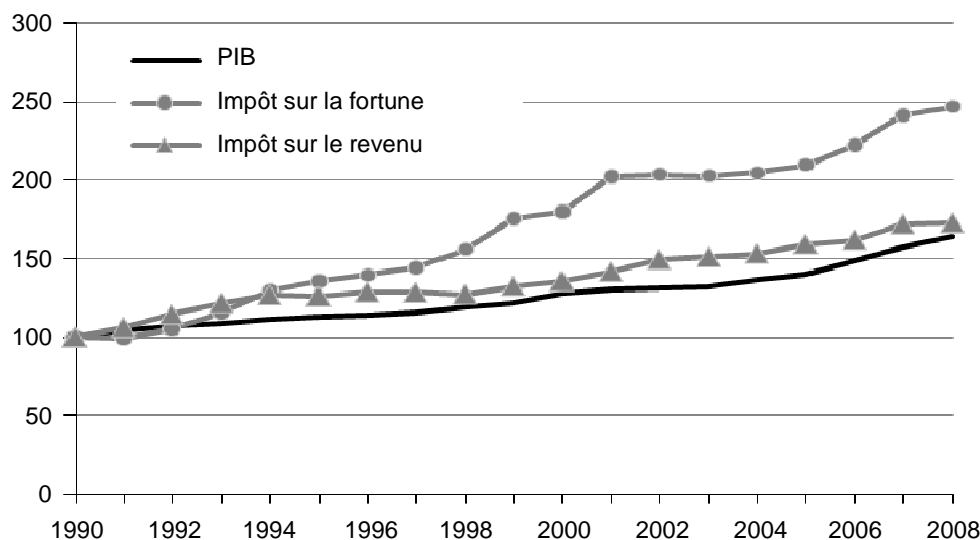


Figure 4: Evolution des recettes fiscales par rapport au PIB

La concurrence fiscale est profitable à tous

Selon les initiants, la concurrence fiscale ne profiterait qu'aux riches. Faux: ce sont les bas revenus qui ont le plus bénéficié d'allègements fiscaux dans la majorité des cantons ces dernières années.

Si l'on analyse l'évolution de la charge fiscale de différentes catégories de revenus au cours du temps, nul ne saurait prétendre à juste titre que la concurrence fiscale ne profite qu'aux revenus les plus élevés. Au contraire, les chiffres révèlent une politique fiscale qui ménage en premier lieu les personnes avec des revenus modestes. Dans la majorité des cantons, les allègements fiscaux consentis ces 10 dernières années ont aussi profité aux revenus les plus bas.

Variation de la charge fiscale en 1999 par rapport à 2009 en %, y c. compensation du renchérissement (impôts cantonaux, communaux et ecclésiastiques)

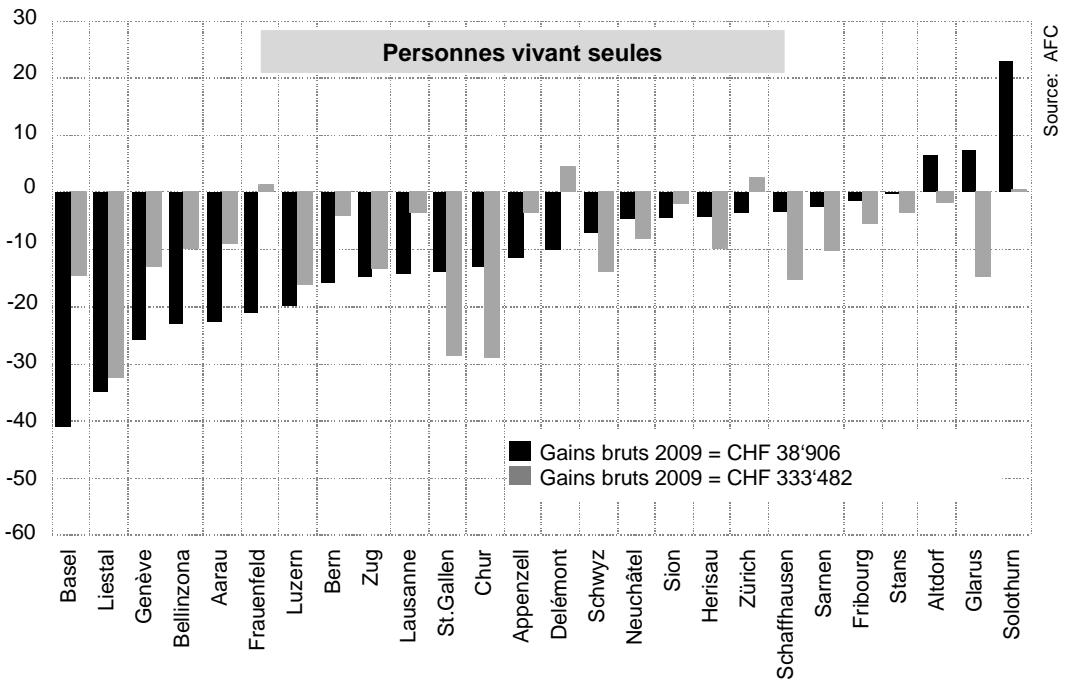
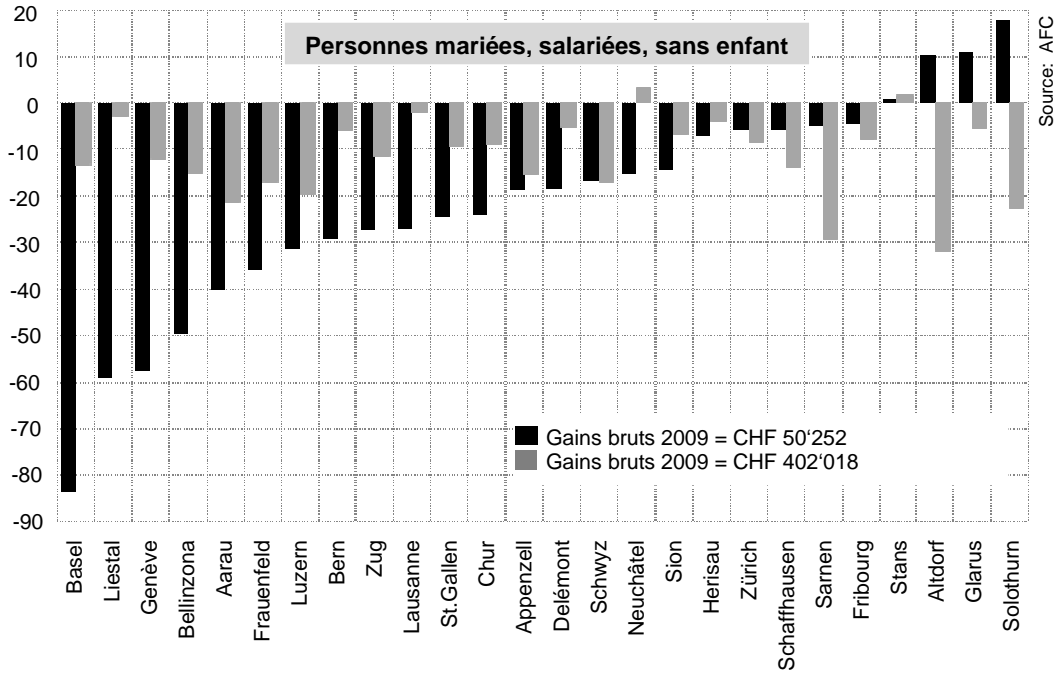


Figure 5: Charges fiscales dans les cantons et les communes

3.5 L'initiative crée des problèmes de mise en œuvre

L'initiative contredit la péréquation financière en vigueur

Les augmentations d'impôt prescrites auraient pour conséquences des recettes fiscales excédentaires qui viendraient alimenter la péréquation financière entre les cantons. Aussi la nouvelle péréquation financière, largement approuvée par le peuple et les cantons en 2004, se trouverait-elle à nouveau bouleversée peu après son entrée en vigueur. Paradoxalement, il incomberait aussi aux cantons à faible potentiel de ressources de contribuer à la péréquation financière. Ceci reviendrait à réintroduire les fausses incitations de l'ancien système jugé inefficace.

Selon la manière dont l'initiative est mise en œuvre, les cantons qui se situent en deçà de l'imposition minimale exigée pourraient voir leurs recettes fiscales augmenter. L'initiative prévoit donc une disposition transitoire selon laquelle ces recettes fiscales devraient alimenter la péréquation financière. Le nouveau système de péréquation financière, en vigueur depuis moins de trois ans, se verrait déjà à nouveau bouleversé: l'initiative implique que les cantons à faible potentiel de ressources contribuent à la péréquation financière (p. ex. OW, UR, SG, AR ou AI), ce qui contredit diamétralement le système actuel.

Avec la RPT, le fait qu'un canton soit contributeur à la péréquation dite des ressources ou qu'il en soit bénéficiaire dépend de sa capacité financière, autrement dit du revenu et de la fortune imposables de ses habitants ainsi que du bénéfice des entreprises établies sur son territoire. La charge fiscale effective n'entre pas en considération dans ce calcul. Contrairement à l'ancien système, un canton qui se montre aujourd'hui peu scrupuleux avec les deniers publics ne reçoit plus de fonds supplémentaires de la péréquation financière.

Les initiants n'ont pas tiré les leçons des erreurs du passé: la péréquation financière se baserait, selon l'initiative, à nouveau sur les recettes fiscales plutôt que sur la capacité financière exclusivement. On ferait ainsi l'erreur de réintroduire une incitation à gonfler les budgets publics. Les cantons ne pourraient plus ristourner les gains en efficacité de manière illimitée à leur population via des baisses d'impôt, mais devraient - s'ils en arrivent à se retrouver en deçà de l'imposition minimale - verser ses surplus à la péréquation financière.

En outre, la mise en œuvre impliquerait probablement la création d'un nouveau mécanisme de péréquation qui viendrait à nouveau compliquer inutilement le nouveau système de péréquation qu'on a justement beaucoup simplifié. Par analogie, les systèmes de péréquation intracantonaux, parfois très complexes, devraient également subir des adaptations et être renégociés.

L'initiative implique de nouvelles réglementations

L'initiative laisse ouvertes nombre de questions qui, en cas d'acceptation, devraient ensuite encore être réglées (dans la loi). Il faudrait ainsi p. ex. clarifier les relations avec les paroisses et les communes scolaires qui existent dans certains cantons et peuvent parfois percevoir leurs propres impôts.

Outre les communes politiques, certains cantons connaissent aussi des paroisses et des communes scolaires dotées d'une certaine souveraineté fiscale. Le texte de l'initiative laisse ouverte la question de savoir si les impôts de ces "communes fonctionnelles" doivent être intégrés dans la définition de l'imposition minimale. Si l'initiative doit être mise en œuvre partout de la même manière, la Confédération devrait alors aussi régler cette question et, de fait, empiéter encore un peu plus sur l'autonomie fiscale des cantons.

L'initiative complique le système fiscal suisse

L'initiative complique le système fiscal actuel et compromet ainsi le site économique Suisse.

La mise en œuvre de l'initiative est extrêmement compliquée et pourrait être abordée très diversement dans les cantons. L'initiative compliquerait énormément le régime fiscal de la Suisse. Et ce, non seulement au détriment de la transparence, mais aussi en contradiction avec la tendance internationale à simplifier les systèmes fiscaux et à maintenir au minimum le travail administratif des citoyennes et des citoyens ainsi que des entreprises. Le site économique Suisse s'en trouverait encore davantage affaibli.

4 Synthèse

L'initiative viole les principes fondamentaux du fédéralisme suisse

L'initiative limite l'autonomie fiscale cantonale et communale et entame ainsi l'un des piliers porteurs du fédéralisme suisse et de son succès. L'imposition minimale exigée au niveau suisse aurait pour conséquence qu'on ne pourrait plus tenir comme aujourd'hui des préférences régionales et locales de la population et que les citoyennes et citoyens ne pourraient plus déterminer comme aujourd'hui leurs impôts cantonaux et communaux. Les cantons et les communes devraient en outre prélever des impôts excédentaires qu'ils devraient ensuite constituer en réserves faute d'en avoir l'utilité pour des tâches à venir.

L'initiative a un impact négatif sur tous les cantons

L'initiative limite ainsi tous les cantons dans leur souveraineté fiscale. Même les cantons et communes qui se situent actuellement en deçà de l'imposition minimale ne pourraient à l'avenir diminuer leurs impôts que dans une mesure limitée. Si l'initiative doit être mise en œuvre partout de la même manière, la Confédération devrait tôt ou tard prescrire aux cantons le mode de calcul du revenu et de la fortune imposables ainsi que la hauteur des déductions. Aussi l'initiative ouvre-t-elle la voie vers une centralisation plus poussée du domaine de la fiscalité.

L'initiative a un impact négatif sur tous les contribuables

L'initiative laisse ouvertes des questions centrales liées à sa mise en œuvre. Ceci comporte le risque - selon la variante choisie - que les hausses d'impôt touchent également des moyens voire des bas revenus. Mais la tendance à voir les impôts augmenter est aussi réelle indépendamment des modalités concrètes de la mise en œuvre: la perte en efficacité dans la prestation des services publics, induite par la restriction de la concurrence fiscale, ainsi que les possibles pertes fiscales liées aux départs de contribuables se répercuteraient immanquablement sur tous les contribuables de la Suisse.

L'initiative affaiblit le site économique Suisse

Les augmentations d'impôt exigées par l'initiative affaibliraient sensiblement le site économique Suisse puisque l'imposition des personnes physiques joue justement aussi un rôle central dans la compétitivité internationale. Restreindre la concurrence fiscale, laquelle favorise une charge fiscale modérée pour des prestations publiques de qualité, priverait la Suisse d'un avantage de site majeur. Les limites constitutionnelles fixes telles qu'exigées vont en outre à l'encontre du dynamisme et de la capacité d'innovation du site économique Suisse.

L'initiative est inutile car les règles et le fair-play actuels sont suffisants

Le système fiscal suisse dispose déjà aujourd'hui de garde-fous assurant une concurrence fiscale juste et transparente. La nouvelle péréquation financière, un impôt fédéral direct fortement progressif, l'harmonisation fiscale formelle, les principes constitutionnels de l'imposition, la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant les impôts dégressifs ainsi que l'assise démocratique de la politique fiscale forment les règles de jeu requises et constituent autant de mécanismes de contrôle. Il est donc inutile de vouloir restreindre encore davantage la concurrence fiscale, et ce d'autant plus que ce n'est pas sans risque. Il n'est pas non plus vrai, comme le dénoncent les initiants, que les caisses publiques sont asséchées. Malgré la concurrence fiscale, les recettes fiscales augmentent plus fortement que le PIB et ce, depuis des années.

L'initiative crée des problèmes de mise en œuvre

L'initiative, sans apporter aucune plus-value, crée en fait de nouveaux problèmes: elle remettrait complètement en question la nouvelle péréquation financière déjà peu après son entrée en vigueur et réintroduirait les fausses incitations de l'ancien système inefficace. L'initiative impliquerait un volume considérable de nouvelles réglementations et compliquerait sensiblement le système fiscal de la Suisse.

Annexe I: Libellé de l'initiative

Initiative populaire fédérale "Pour des impôts équitables. Stop aux abus de la concurrence fiscale (Initiative pour des impôts équitables)"

I

La Constitution fédérale du 18 avril 1999 est modifiée comme suit:

Art. 129 titre et al. 2^{bis} (nouveau)

Harmonisation fiscale

^{2bis} Les barèmes et les taux applicables aux personnes physiques sont toutefois soumis aux principes suivants:

- a. Pour les personnes vivant seules, le taux marginal 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. Les effets de la progression à froid sont compensés périodiquement.
- b. 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. Les effets de la progression à froid sont compensés périodiquement.
- c. Pour les couples imposés conjointement et pour les personnes seules qui vivent en ménage commun avec des enfants ou des personnes nécessiteuses dont elles assument pour l'essentiel l'entretien, les montants valables pour les personnes vivant seules selon les let. A et b peuvent être augmentés.
- d. Le taux moyen de tout impôt direct prélevé par la Confédération, les cantons ou les communes ne doit diminuer ni avec l'augmentation du revenu imposable ni avec l'augmentation de la fortune imposable.

II

Les dispositions transitoires de la Constitution fédérale sont complétées comme suit:

Art. 197, ch. 8 et 9 (nouveau)

8. Disposition transitoire ad art. 129, al. 2^{bis} (harmonisation fiscale)

¹ La Confédération édicte les dispositions d'exécution dans un délai de trois ans à partir de l'acceptation de l'art. 129, al. 2^{bis}.

² Si aucune loi d'exécution n'est mise en vigueur dans ce délai, le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution nécessaires par voie d'ordonnance.

³ Un délai approprié est accordé aux cantons pour l'adaptation de leur législation.

9. Disposition transitoire ad art. 135 (péréquation financière)

¹ Une fois expiré le délai accordé aux cantons pour adapter leur législation aux dispositions d'exécution de l'art. 129, al. 2^{bis}, les cantons qui ont dû adapter leurs barèmes et leurs taux sur la base de cet article versent, en prélevant sur les recettes fiscales supplémentaires qui résultent de cette adaptation, des contributions supplémentaires à la péréquation financière entre les cantons pendant une durée fixée par une loi fédérale.

² La Confédération édicte la législation d'exécution.

Glossaire

Imposition directe

L'imposition directe désigne la procédure par laquelle les pouvoirs publics perçoivent des impôts directement auprès des contribuables (p. ex. impôts sur le revenu et la fortune). La compétence en matière d'impôts directs sur le revenu des personnes physiques et le bénéfice des personnes morales est partagée entre la Confédération et les cantons. Aussi bien les cantons et les communes que la Confédération perçoivent un impôt sur le revenu des personnes physiques. En revanche, seuls les cantons et les communes perçoivent un impôt sur la fortune.

Imposition indirecte

L'imposition indirecte désigne la procédure par laquelle les pouvoirs publics perçoivent des impôts ou taxes sur les marchandises et les services. En principe, la compétence dans ce domaine est aussi partagée entre la Confédération et les cantons. Mais la souveraineté fiscale des cantons est limitée par une série de taxes qui sont exclusivement réservées à la Confédération. Ainsi, par exemple, de la taxe sur la valeur ajoutée qui est du ressort de la Confédération.

Harmonisation fiscale formelle

L'harmonisation fiscale formelle s'étend au sujet, à l'objet et à la période des impôts, au droit de procédure et au droit pénal fiscal. Les tarifs d'impôt ainsi que les déductions fiscales, notamment, ne sont pas soumis à cette harmonisation formelle. L'harmonisation fiscale formelle a pour objectif de permettre la comparaison des différents systèmes fiscaux cantonaux et d'améliorer la transparence. Le législateur fédéral prescrit aux cantons, p. ex., les impôts qu'ils peuvent prélever et les déductions qui sont admises.¹⁶

Harmonisation fiscale matérielle

On entend par harmonisation fiscale matérielle l'ajustement des impôts entre les cantons, à savoir réglementation uniforme des taux d'impôt, des tarifs d'impôts, des franchises fiscales ainsi que des déductions fiscales. Dans ce cas, la concurrence fiscale est restreinte, voire impossible.

Revenu imposable

Le revenu imposable correspond au revenu total moins les déductions admises par la loi. La Constitution fédérale et le législateur fédéral ont formulé, dans le cadre de l'harmonisation fiscale formelle (cf. ci-après), les principes qui autorisent des déductions.

Assiette fiscale

L'assiette fiscale est la base sur laquelle on calcule la dette fiscale (soit l'impôt dû pour une période de décompte). Cette base de calcul de l'impôt permet de déterminer le tarif d'impôt applicable (cf. ci-après). On détermine ainsi pour le tarif d'impôt donné la hauteur de la dette fiscale. Le revenu imposable constitue par exemple l'assiette fiscale de l'impôt sur le revenu.

¹⁶ Cf. Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID, RS 642.14).

Franchise fiscale

La franchise fiscale est un montant exonéré d'impôt qui vient en déduction de l'assiette fiscale (p. ex. revenu imposable). Pour l'impôt sur le revenu, les franchises fiscales permettent de tenir compte des situations particulières des contribuables (p. ex. exonération du minimum vital, du montant nécessaire à subvenir aux besoins de plusieurs personnes).

Taux d'imposition (marginal et moyen)

Le taux d'imposition est la mesure qui sert à calculer l'impôt. Il est exprimé en pour cent (impôt sur le revenu) ou en pour mille (impôt sur la fortune). On distingue le *taux d'imposition marginal* et le *taux d'imposition moyen*.

La plupart des impôts, notamment l'impôt sur le revenu et l'impôt sur la fortune, sont calculés selon différents taux d'imposition. L'assiette fiscale est subdivisée en plusieurs tranches et chaque tranche est soumise à un taux d'imposition différent. Le taux varie ainsi en fonction du volume de l'assiette fiscale. Le tarif d'impôt comprend les différents taux d'imposition.

Le taux d'imposition marginal correspond au taux grevant chaque franc de revenu ou de fortune supplémentaire. Il ne faut pas confondre les taux d'imposition marginaux avec le taux d'imposition moyen. Le taux d'imposition moyen indique le taux qui grève l'ensemble de l'assiette fiscale.

Taxe unique

Dans le système de la taxe unique (flat rate tax), le taux d'imposition marginal reste le même indépendamment du volume de l'assiette fiscale. Dans la mesure où les franchises fiscales restent garanties, la courbe du taux d'imposition moyen reste malgré tout progressive par effet indirect. Pour un revenu très bas, le taux d'imposition moyen avoisine alors le nul; pour un revenu très élevé, le taux d'imposition moyen s'approche du taux d'imposition marginal constant.

Tarif d'impôt (progressif et dégressif)

Lorsque l'assiette fiscale est subdivisée en tranches et que chaque tranche est soumise à un taux d'imposition marginal différent (cf. ci-avant), tous ces taux d'imposition sont récapitulés dans le tarif d'impôt.

Le *tarif d'impôt est dit progressif* lorsque le taux d'imposition moyen augmente à mesure que croît le volume de l'assiette fiscale, autrement dit plus le volume de l'assiette fiscale augmente et plus l'impôt dû est élevé (p. ex. revenu ou fortune imposable).

Le *tarif d'impôt est dit dégressif* lorsque le taux d'imposition moyen diminue à mesure que croît l'assiette fiscale, autrement dit plus le volume de l'assiette fiscale augmente moins l'impôt dû est élevé. Les tarifs d'impôt dégressifs sont interdits en Suisse.

Coefficient d'impôt

Le coefficient d'impôt (aussi appelé quotité d'impôt ou coefficient annuel) est un multiple exprimé en pour cent ou en unité de l'impôt de base. La dette fiscale effective calculée pour les impôts cantonaux et communaux est le résultat de la multiplication de l'impôt de base défini par la loi par le coefficient d'impôt cantonal ou communal.